



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

METRiC

Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità

A cura di Francesco Calderoni

Marzo 2013



 **transcrime**
Joint Research Centre on Transnational Crime

Metric

Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità

A cura di Francesco Calderoni

Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Università degli Studi di Trento
Ufficio di Milano (sede amministrativa): Largo Gemelli, 1 – 20123 Milano (Italia)
Telefono: +39 02 7234 3715 / 3716; Fax: +39 02 7234 3721
www.transcrime.it

2013

ISBN 978-88-8443-499-9

Citazione Consigliata: Calderoni Francesco

Metric. Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità.

Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento, 2013

© 2013 Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime

Tutti i diritti riservati. Nessuna parte può essere riprodotta in alcun modo, incluso qualsiasi tipo di sistema meccanico e/o elettronico, senza la preventiva autorizzazione scritta degli autori.

Progetto grafico: Damiano Salvetti e Andrea Pesoli – Transcrime



Indice

INTRODUZIONE.....	7
PARTE 1 INDIVIDUARE GLI ELEMENTI DI VULNERABILITÀ DEL SISTEMA ECONOMICO TARENTINO	
<i>di Francesco Calderoni e Elisa Bertè</i>	9
PARTE 1 – SINTESI.....	10
1. OBIETTIVI E FASI DI METRIC.....	11
1.1 Obiettivi.....	11
1.2 Fasi e fonti.....	11
1.2.1 <i>Rassegna della letteratura e raccolta dati statistici</i>	12
1.2.2 <i>Consultazioni e Incontri</i>	12
1.2.3 <i>Raccolta ed analisi di casi studio</i>	12
2. QUADRO GENERALE DELLA CRIMINALITÀ IN TARENTINO.....	13
2.1 La criminalità organizzata in Trentino.....	13
2.1.1 <i>Analisi della situazione provinciale tra passato e presente</i>	13
2.1.2 <i>I procedimenti della Direzione distrettuale antimafia</i>	14
2.2 La criminalità organizzata nelle province adiacenti il Trentino.....	16
2.3 La criminalità organizzata in Italia e in Trentino 1983-2010.....	17
3. ANALISI DI CASI GIUDIZIARI.....	22
3.1 Metodiche di infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia del Nord Italia.....	22
3.1.1 <i>Il caso Aspide</i>	23
3.1.2 <i>I casi Infinito e Crimine</i>	23
4. MODELLO DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	25
4.1 Perché costruire un modello di valutazione del rischio di infiltrazione nell’economia trentina?.....	25
4.2 Studi sulla vulnerabilità delle economie e dei mercati al crimine.....	25
4.2.1 <i>L’approccio dei fattori di mercato</i>	26
4.2.2 <i>L’approccio basato sui processi produttivi</i>	27
4.2.3 <i>L’approccio basato sull’ambiente/mercati</i>	27
4.2.4 <i>L’analisi di un settore specifico: gli appalti pubblici</i>	28
4.2.5 <i>L’analisi dei gruppi</i>	29
4.2.6 <i>Il crime proofing della legislazione</i>	29
5. SVILUPPO DI UN MODELLO DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO.....	31
5.1 I fattori di rischio infiltrazione.....	31
5.1.1 <i>Analisi della letteratura</i>	31
5.1.2 <i>Consultazioni</i>	31
5.2 La costruzione dei modelli di valutazione del rischio.....	32
5.3 Il modello di valutazione del rischio del territorio.....	33
5.4 Il modello di valutazione del rischio del settore.....	36



6. APPLICAZIONE DEL MODELLO AL TRENTINO	39
6.1 Analisi del territorio: le Comunità di Valle.....	39
6.2 Analisi dei settori.....	42
6.3 Analisi congiunta Comunità di Valle – settori.....	45
7. CONCLUSIONI	50
PARTE 2 ANALIZZARE LA LEGISLAZIONE DEI SETTORI ECONOMICI CONTRO IL RISCHIO CRIMINALITÀ	
<i>di Francesco Calderoni, Elisa Bertè, Valentina Maiolli e Marina Marchiaro</i>	51
PARTE 2 – SINTESI.....	52
1. METODOLOGIA E STRUTTURA DI ANALISI.....	54
1.1. Adattamento della Metodologia MARC – <i>crime proofing</i> della legislazione.....	54
1.2. Struttura dell’analisi	55
2. GLI APPALTI.....	57
2.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio	57
2.1.1. <i>Strategie e tecniche di infiltrazione</i>	57
2.1.2. <i>Casi studio</i>	60
2.1.3. <i>Le vulnerabilità degli appalti</i>	62
2.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello	63
2.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione	77
3. LE COSTRUZIONI.....	80
3.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio	80
3.1.1. <i>Strategie e tecniche di infiltrazione</i>	80
3.1.2. <i>Casi studio</i>	83
3.1.3. <i>Le vulnerabilità delle costruzioni</i>	84
3.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello	85
3.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione	96
4. LE ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE.....	100
4.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio	100
4.1.1. <i>Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore</i>	100
4.1.2. <i>Casi studio</i>	101
4.1.3. <i>Le vulnerabilità delle attività professionali, scientifiche e tecniche</i>	102
4.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello	103
4.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione	115
5. I TRASPORTI.....	118
5.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio	118
5.1.1. <i>Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore</i>	118
5.1.2. <i>Casi studio</i>	119
5.1.3. <i>Le vulnerabilità dei trasporti</i>	120
5.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello	121
5.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione	131



6. LE ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE 134

 6.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio134

 6.1.1. *Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore* 134

 6.1.2. *Casi studio* 135

 6.1.3. *Le vulnerabilità delle attività finanziarie ed assicurative* 136

 6.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello137

 6.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione148

7. CONCLUSIONI 151

APPENDICE METODOLOGICA 154

 Modello analisi del territorio154

 Modello analisi del settore.....158

BIBLIOGRAFIA 161

HANNO COLLABORATO 169



Introduzione

L'infiltrazione delle organizzazioni criminali nell'economia legale è un fenomeno che desta sempre maggiori preoccupazioni. I gruppi criminali investono nell'economia lecita per molteplici ragioni. Si va da motivi strettamente economici come la necessità di riciclare denaro e massimizzare i profitti, ad altri motivi di tipo sociale e strategico, come il controllo del territorio e il consenso sociale. Infine, ci sono motivazioni culturali e personali come la volontà di investire in imprese di famiglia o in settori e territori a tradizionale presenza mafiosa.

L'infiltrazione criminale nell'economia legale comporta l'alterazione degli equilibri di concorrenza e colpisce le imprese legali e le istituzioni del territorio infiltrato.

Le infiltrazioni criminali sono in costante evoluzione. Oltre alle regioni e ai settori tradizionali (costruzioni, ristorazione, trasporti nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa), si registrano infiltrazioni nei nuovi settori economici (energie rinnovabili, ICT), sia in territori tradizionalmente estranei alla presenza mafiosa.

La particolare condizione del Trentino comporta la necessità di investire nella prevenzione dell'infiltrazione per non doverla contrastare quando è troppo tardi, come successo in altre regioni del Nord. Infatti, come affermato dalla relazione annuale della DNA a Dicembre 2012, *“non si apprezzano segnali indicativi della presenza, nel Trentino Alto Adige, di esponenti delle organizzazioni criminali di tipo mafioso”*; tuttavia, *“la particolare posizione geografica della regione assume un elevato valore strategico per la sua collocazione “centrale” nel contesto europeo”*.

Il progetto METRIC (Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità) nasce dall'esigenza di prevenire l'infiltrazione della criminalità sul territorio trentino; capire perché le organizzazioni criminali investono in determinati settori economici, individuare i fattori di rischio e identificare i territori più sensibili.

METRIC è un studio sperimentale di analisi del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema economico trentino. La ricerca, prima di questo tipo in Italia, è stata elaborata dal centro interuniversitario Transcrime (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Università degli Studi di Trento) per la Provincia autonoma di Trento.

Lo studio si è articolato in due parti. La parte 1 “Individuare gli elementi di vulnerabilità del sistema economico trentino” ha sviluppato due modelli di valutazione del rischio: rischio del territorio e rischio del settore. Il modello del territorio ha permesso di classificare il rischio di infiltrazione per Comunità di valle, mentre il modello per settore ha individuato i settori economici più vulnerabili.

La parte 2 “Analizzare la legislazione dei settori economici contro il rischio criminalità” ha analizzato le vulnerabilità della regolazione dei settori economici con un rischio di infiltrazione medio alto e medio, cui si è aggiunto il settore degli appalti, ambito molto delicato e vulnerabile all'infiltrazione. Il progetto ha applicato il *crime proofing of legislation*, una metodologia elaborata da Transcrime in altri progetti europei. L'analisi ha valutato la coerenza della normativa, la chiarezza dei contenuti e l'applicazione dei meccanismi di controllo previsti dal legislatore, individuando delle vulnerabilità ed elaborando raccomandazioni utili a rafforzare il sistema.

La parte 1 è organizzata in sei capitoli. Nel capitolo 1 sono descritti gli obiettivi delle attività condotte dal progetto METRIC e le diverse fasi della ricerca. Il capitolo 2 presenta un'analisi generale della presenza di criminalità organizzata in Trentino stilata per mezzo di una comparazione tra la provincia di Trento e le realtà limitrofe. Il capitolo 3 analizza alcuni casi giudiziari tra i più significativi e descrittivi delle modalità di infiltrazione della criminalità organizzata nelle economie del Nord Italia. Il capitolo 4 esamina i modelli di valutazione del rischio messi a punto in passato. Il capitolo 5 presenta la struttura del modello di valutazione



del rischio di infiltrazione, mentre il capitolo 6 contiene la sua applicazione alle 16 Comunità di Valle ed ai settori economici e approfondisce i risultati con un'analisi congiunta.

La parte 2 si sviluppa in sei capitoli. Il capitolo 1 illustra la metodologia utilizzata per le analisi della legislazione e la struttura delle analisi realizzate per ogni settore preso in esame¹. I capitoli dal 2 al 6 presentano le analisi sviluppate per ciascun settore a rischio individuato nel corso della prima annualità del progetto. In particolare, il capitolo 2 esamina gli appalti; il capitolo 3 le costruzioni; il capitolo 4 le attività professionali, scientifiche e tecniche; il capitolo 5 prende in esame i trasporti e il capitolo 6 le attività assicurative e finanziarie. Per facilitare l'analisi dei settori e individuare un numero quanto più completo possibile di vulnerabilità, è stata redatta, per ciascun settore, un'analisi della letteratura nazionale e internazionale e sono stati individuati alcuni casi studio. I criteri utilizzati per la scelta dei casi studio, stante la comprovata assenza di infiltrazioni nei settori di interesse sul territorio trentino, si è orientata su tre fattori: la prossimità territoriale con la provincia di Trento, la completezza delle informazioni disponibili per i casi individuati e la diversificazione delle caratteristiche dei casi all'interno di ciascun settore. Tutti i comparti analizzati hanno mostrato vulnerabilità all'interno della normativa che potrebbero favorire l'ingresso di soggetti criminali nel tessuto economico di riferimento se trascurate. All'interno di ciascun settore, per gli ambiti con un rischio di infiltrazione più alto, sono stati redatti alcuni consigli e raccomandazioni al fine di minimizzare il rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

La parte 1 è stata realizzata nel periodo maggio – dicembre 2011, mentre la parte 2 nel periodo luglio 2012 – marzo 2013.

¹ Il settore "servizi di informazione e comunicazione", individuato nella prima parte dell'analisi tra quelli a rischio infiltrazione, è composto da numerosi diversi sottosettori e da una molteplicità di imprese che non sono facilmente riconducibili ad una sola tipologia. Inoltre, sul territorio provinciale si registra un basso numero di tali imprese, pertanto si è preferito concentrare l'analisi sugli altri settori individuati.



PARTE 1

Individuare gli elementi di vulnerabilità del sistema economico trentino

di Francesco Calderoni e Elisa Bertè



PARTE 1 – Sintesi

Da dove nasce questo progetto

Il progetto METRIC (Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il Rischio Criminalità) nasce dall'esigenza di **prevenire l'infiltrazione della criminalità sul territorio trentino**; capire perché le organizzazioni criminali investono in determinati settori economici, individuare i fattori di rischio e identificare i territori più sensibili.

Il lavoro è un **studio sperimentale** di analisi del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema economico trentino.

Periodo di svolgimento

Maggio – Dicembre 2011.

Obiettivo del progetto

Il progetto ha l'obiettivo di identificare i settori economici maggiormente a rischio di infiltrazione criminale in Trentino.

Metodologia utilizzata

La prima parte del progetto ha portato alla **realizzazione di due modelli di vulnerabilità**:

modello di valutazione del rischio del territorio;

modello di valutazione del rischio dei settori economici.

La creazione dei modelli è frutto di un'attenta analisi della letteratura, del confronto con le istituzioni, le associazioni di categoria ed altri stakeholders sul territorio.

Sintesi dei risultati

I risultati della ricerca sono in linea con le analisi svolte dalla letteratura settoriale che afferma che i rischi di infiltrazione si concentrano in zone a forte densità imprenditoriale - commerciale, con elementi di fragilità nel tessuto imprenditoriale (fallimenti e ricambio delle imprese), basso controllo sociale informale ed alta appetibilità economica. Per quanto riguarda i settori, in Trentino le Costruzioni e le Attività professionali, scientifiche e tecniche appaiono come le più vulnerabili. Le prime sono state da tempo segnalate dalla letteratura come attività di interesse per le organizzazioni criminali. Le seconde, pur presentando alcune peculiarità intrinseche, rivelano elementi di vulnerabilità di un certo peso che sono in linea con le analisi scientifiche che identificano con la presenza di una c.d. "zona grigia" (professionisti e "colletti bianchi" che collaborano con le organizzazioni criminali) uno dei fattori principali di penetrazione della criminalità nell'economia legittima.



1. Obiettivi e fasi di METRIC

Questo capitolo presenta gli obiettivi del progetto METRIC e descrive brevemente le fasi delle attività condotte insieme alle fonti di informazione utilizzate.

1.1 Obiettivi

Lo scopo del progetto METRIC è quello di analizzare, in via sperimentale, le vulnerabilità all'infiltrazione criminale del sistema economico trentino. Questo al fine di sviluppare risposte preventive attraverso il monitoraggio dei segnali di allarme. Al fine di assicurare il concreto avanzamento del progetto ed il mantenimento degli obiettivi è stato nominato un **gruppo di lavoro** (comitato progetto METRIC). Il comitato, presieduto dal dott. Stefano Dragone e coordinato dal prof. Ernesto U. Savona, ha come membri: avv. Sabrina Azzolini, dott.ssa Elisa Bertè, dott. Francesco Calderoni, dott. Stefano Caneppele, dott.ssa Patrizia Gentile, prof. Alessandro Melchionda, avv. Nicolò Pedrazzoli.

Il progetto METRIC prevede due fasi:

1. Analisi delle vulnerabilità all'infiltrazione criminale finalizzata ad identificare i fattori di rischio dell'infiltrazione criminale in un settore/mercato.
2. *Crime proofing* della regolazione provinciale nei settori a rischio di infiltrazione criminale al fine di rimuovere le opportunità criminali fornite dalla regolazione. I settori a rischio di infiltrazione identificati nella prima fase del progetto saranno oggetto di analisi mediante il *crime proofing* della regolazione. In particolare, Transcrime realizzerà le seguenti attività:

crime proofing ex post della regolazione in vigore nei settori a rischio. Il *crime proofing ex post* consentirà di analizzare la normativa in vigore e valutare se questa abbia involontariamente favorito la creazione di opportunità criminali e di identificare possibili interventi normativi per rimuovere le opportunità criminali dovute alla regolazione;

crime proofing ex ante dei progetti di regolazione provinciale che intervengono sui settori a rischio. Il *crime proofing ex ante* consentirà di: analizzare la bozza di testo e valutarne l'impatto sulle opportunità criminali nel settore; suggerire possibili cambiamenti per evitare che il testo finale generi opportunità criminali.

L'obiettivo della **prima fase** del progetto è la creazione di un **modello di vulnerabilità** per l'analisi del rischio di infiltrazione criminale in Trentino. Per la realizzazione del modello si è resa necessaria l'individuazione dei principali fattori di rischio di infiltrazione criminale nell'economia, ossia di quei fattori che favoriscono l'infiltrazione ovvero possono segnalare un'infiltrazione già avvenuta.

Per lo scopo della presente ricerca, con infiltrazione criminale si intende l'inserimento o il coinvolgimento di una persona fisica o giuridica, appartenente o collegata ad un'organizzazione criminale di stampo mafioso o comunque che agisce al fine di agevolare un'organizzazione criminale di stampo mafioso, in un settore economico lecito di qualsivoglia natura con l'obiettivo di trarne un vantaggio illecito (Calderoni e Caneppele 2009).

1.2 Fasi e fonti

La realizzazione del modello è stata subordinata al compimento di diverse fasi. Questo al fine di poter raccogliere la maggior quantità di informazioni e dati possibile dalle istituzioni e da altri *stakeholders*, i quali garantiscono un punto di vista privilegiato circa le criticità e le vulnerabilità riscontrabili nella realtà economico-imprenditoriale del Trentino.



I seguenti sottoparagrafi descrivono le principali fonti di informazione impiegate nella ricerca.

1.2.1 Rassegna della letteratura e raccolta dati statistici

Nella prima fase del progetto è stata svolta una rassegna della letteratura scientifica e di altre fonti secondarie riguardanti la criminalità organizzata. In particolare:

- relazioni e studi della Direzione nazionale antimafia;
- relazioni e studi della Direzione investigativa antimafia;
- relazioni conclusive della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare relative alla XIV e XV legislatura;
- rassegna stampa degli articoli pubblicati dai quotidiani l'Adige e Trentino.

Sono stati, inoltre, raccolti dati statistici con la collaborazione di diversi enti ed istituzioni. In particolare:

- Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento;
- Direzione distrettuale antimafia della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento;
- Guardia di Finanza;
- Ministero dell'Interno;
- Istat.

1.2.2 Consultazioni e Incontri

La Provincia Autonoma di Trento, in collaborazione con Transcrime, ha organizzato incontri e consultazioni con le principali istituzioni e *stakeholders* del territorio al fine di raccogliere informazioni e dati. In particolare si sono svolti:

- **Consultazioni** con i vertici delle seguenti **organizzazioni rappresentative di categoria**:
 - Presidente dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese Roberto De Laurentis;
 - Presidente di Confindustria Trento Paolo Mazzalai;
 - Presidente della Sezione Autonoma dell'Edilizia di Confindustria Trento Enrico Garbari e con il Vicepresidente della Sezione Porfidi Remo Pisetta;
 - Consigliere della Giunta esecutiva dell'Unione Commercio, Turismo, Servizi, Professioni e PMI della provincia di Trento Paolo Mondini.
- **Incontri con altre istituzioni**:
 - Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento;
 - Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia;
 - ROS dei Carabinieri;
 - Direzione nazionale antimafia;
 - Guardia di Finanza;
 - Unità di Informazione finanziaria della Banca d'Italia (UIF).

1.2.3 Raccolta ed analisi di casi studio

Al fine di identificare le modalità operative, le dinamiche di infiltrazione ed i fattori di rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore economico, è stata effettuata un'analisi di casi giudiziari riguardanti l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale. I casi sono stati individuati mediante analisi della letteratura, delle fonti aperte, dei casi giudiziari e di altre fonti di informazione.



2. Quadro generale della criminalità in Trentino

2.1 La criminalità organizzata in Trentino

Dall'analisi della letteratura, delle fonti aperte, dei casi giudiziari e della stampa è emerso che il fenomeno della criminalità organizzata non è estraneo al territorio della provincia di Trento.

Il fenomeno malavitoso risulta concentrato, in massima parte, sui reati di tratta di essere umani, di traffico di stupefacenti e di contrabbando. Nonostante questi reati rimangano numericamente più rilevanti, dall'analisi della stampa sono rinvenibili casi di contatto con l'economia e l'imprenditoria trentine. Si tratta di notizie di reato molto recenti e per questo i casi rilevati non sono stati ancora confermati da riscontri giudiziari.

2.1.1 Analisi della situazione provinciale tra passato e presente

La presenza della criminalità organizzata nella provincia di Trento è legata principalmente alla tratta di esseri umani, al traffico di sostanze stupefacenti e al contrabbando di tabacchi lavorati. In questi ambiti sono molte le operazioni portate a termine con successo dalla magistratura e dalle forze dell'ordine trentine. In particolare nel contesto dell'operazione BELLAVISTA sono state eseguite le Occ n. 717/08 e n. 875/09 emesse dal GIP presso il Tribunale di Trento il 10.01.2010, nei confronti di 57 persone ritenute responsabili, a vario titolo, di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti (DNA 2010; Confesercenti 2010). Degna di nota è anche l'operazione BURGU della DDA della Procura della Repubblica di Trento. Nel contesto di questa operazione le forze dell'ordine coordinate dal PM hanno dato esecuzione a 23 ordinanze di custodia cautelare nei confronti di soggetti di nazionalità italiana, albanese e macedone appartenenti ad un'organizzazione criminale dedicata al traffico di sostanze stupefacenti (DNA 2010).

Le organizzazioni criminali operanti in Trentino sono principalmente di origine extracomunitaria (in particolare albanese, russa, nordafricana e cinese). Si registra anche la presenza di criminalità organizzata nazionale. Agli inizi degli anni Novanta, la 'ndrangheta si è interessata anche al Trentino Alto Adige (Gratteri e Nicaso 2006). Le 'ndrine sono attive tutt'oggi in particolare nel mercato della droga (Gratteri e Nicaso 2006; DNA 2010). In Trentino ha operato anche la cosiddetta "mala del Brenta", organizzazione di stampo mafioso operante nel Triveneto, dedicata al traffico di droga e armi (DNA 2004; Gratteri e Nicaso 2006). In Trentino ha operato anche la cosiddetta "mala del Brenta", organizzazione di stampo mafioso operante nel Triveneto, dedicata al traffico di droga e armi (DNA 2004). Per quanto riguarda i collegamenti tra il Trentino e la malavita siciliana degna di nota è l'operazione EOLO. Questa operazione ha documentato il coinvolgimento di un soggetto trentino in una attività criminale svolta da esponenti di rilievo di Cosa nostra. Questa attività era finalizzata, nella provincia di Trapani, all'acquisizione, alla gestione ed al controllo di concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici nel settore della produzione dell'energia elettrica, mediante la realizzazione di impianti eolici (DNA 2010).

I casi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia trentina sono esigui. Si registrano casi di riciclaggio internazionale quali l'operazione MATORIOSKA. A seguito delle risultanze preliminari il GUP ha disposto il rinvio a giudizio di 13 soggetti per riciclaggio internazionale di proventi derivanti dal pagamento di tangenti nella vendita di veicoli militari e nell'acquisizione di importanti commesse pubbliche. Il denaro era trasferito e sostituito attraverso società off-shore (DNA 2010). Le indagini sono partite dopo la scoperta di movimenti sospetti di denaro nella filiale di Vigo di Fassa della Cassa Rurale Raiffeisenkasse (Redazione Alto Adige 2011).

Di particolare rilievo è un'inchiesta del 2010 della Procura della Repubblica di Venezia e della DIA, centro operativo di Padova. Questa ha portato alla luce l'attività di una finanziaria legata al clan camorristico dei casalesi (Aspide s.r.l.) che operava in Veneto, Emilia Romagna, Sardegna e Trentino Alto Adige. Il sodalizio agiva offrendo prestiti a usura a imprenditori in difficoltà e senza credito dalle banche. A pagamento del

debito scattava poi l'estorsione di quote societarie o di intere imprese. Tra le aziende colpite dall'azione di questa finanziaria sono presenti società di compravendita immobiliare ed alberghi (Tribunale ordinario di Venezia 2011).

Altri casi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia trentina si rilevano solamente dalla stampa. In particolare nel luglio 2010 è stata scoperta la tentata scalata alla COSBAU, azienda edile di Mezzocorona, da parte di società vicine alla 'ndrangheta (Terrerri 2010b; 2011a). Sono stati registrati sospetti di infiltrazioni anche nel settore dei trasporti, in particolare in quello delle pietre. Durante i lavori per la costruzione della galleria di Martignano, la galleria di Mezzolombardo e la circonvallazione di Moena alcune aziende di trasporto con sede fuori regione, ma riconducibili a titolari calabresi (Terrerri 2011b), hanno avuto l'incarico di trasportare il materiale di scavo verso altri cantieri (Terrerri 2011a). Queste aziende operavano a prezzi molto bassi e fuori mercato.

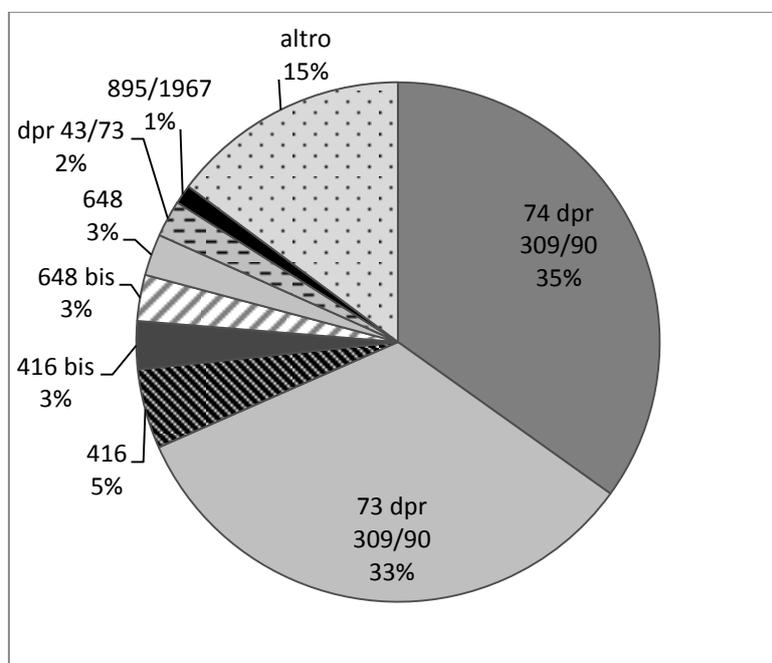
Nel corso della gara per l'assegnazione degli appalti per la ricostruzione della città dell'Aquila è stata estromessa un'azienda trentina (Monti Costruzioni s.r.l.). Questo perché il Commissariato del governo di Trento ha rilevato un rapporto di parentela tra il socio unico di questa azienda ed un soggetto connivente con le cosche (Terrerri 2010a).

2.1.2 I procedimenti della Direzione distrettuale antimafia

Questo sottoparagrafo presenta l'analisi dei procedimenti di competenza della DDA della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento dal 1 gennaio 1992 al 31 luglio 2011.

Un'osservazione preliminare dei dati fa emergere, nel periodo in analisi, la prevalenza di procedimenti relativi agli stupefacenti (art. 74 del d.p.r. n.309/90, c.d. Testo unico sugli stupefacenti). Questo è seguito, e spesso concomitante, al reato di cui all'articolo 73 della medesima legge (Fig.2.1).

Fig. 2.1 – Reati per ricorrenza nel registro procedimenti DDA: 1 gennaio 1992 – 31 luglio 2011



Fonte: elaborazione Transcrime di dati DDA della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento

Ai fini della ricerca è stata prestata particolare attenzione al numero di procedimenti che hanno visto contestati i reati di cui agli articoli 416 c.p. (associazione per delinquere) e 416bis c.p.(associazione di stampo mafioso anche straniera) e quelli in cui è contestata l'aggravante di cui all'art. 7 della legge

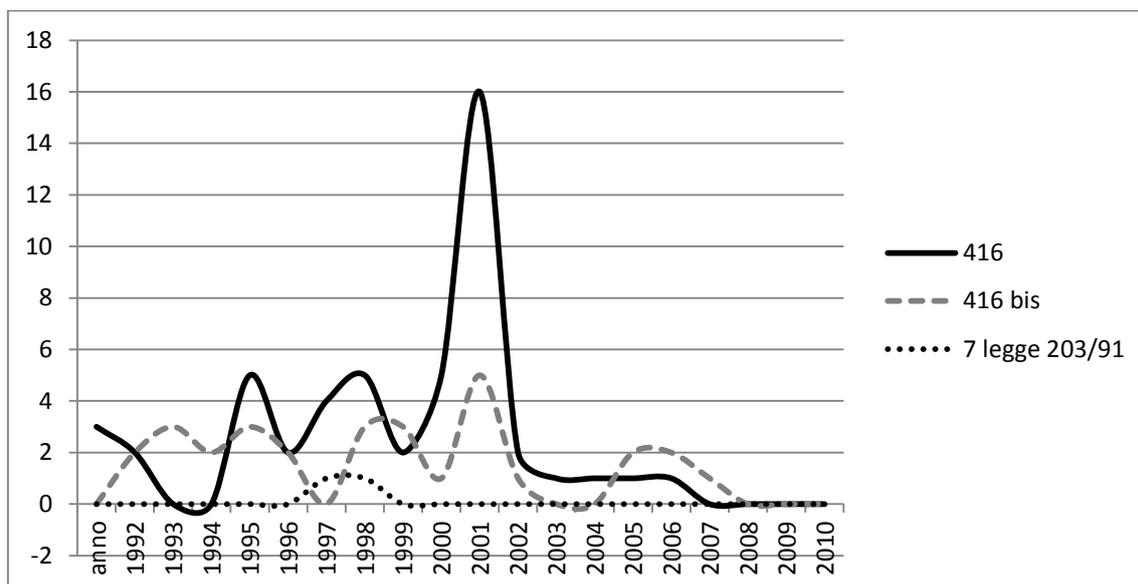
203/1991² (metodo mafioso). Questo poiché sono reati che rivestono particolare interesse per il tema del progetto, in quanto possibili indicatori di presenza di criminalità organizzata, in particolare mafiosa, sul territorio provinciale. Come si osserva dalla tabella 2.1 tra il 1992 ed il 2011 sono stati condotti 50 procedimenti contestanti il reato previsto e punito dall'articolo 416 c.p.; 30 l'articolo 416bis c.p. e 2 procedimenti contestanti l'aggravante di cui all'articolo 7 della legge 203/91. Considerando poi la distribuzione dei procedimenti nell'arco temporale considerato, si evidenzia un picco dei procedimenti contestanti i reati di associazione per delinquere ed associazione di stampo mafioso nel 2002 (Fig. 2.2).

Tab. 2.1 – Reati contestati (con aggravante art. 7 legge 203/91; art. 416 c.p.;416 bis c.p.): 1 gennaio 1992 – 31 luglio 2011

reato	n. procedimenti
aggravante art. 7 legge 203/91	2
416 c.p.	50
416 bis c.p.	30

Fonte: elaborazione Transcrime di dati DDA della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento

Fig. 2.2 – Reati contestati (art. 7 legge 203/91; 416; 416bis): 1 gennaio 1992 – 31 luglio 2011



Fonte: elaborazione Transcrime di dati DDA della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento

² Per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà. Le circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al comma 1 non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.



2.2 La criminalità organizzata nelle province adiacenti il Trentino

Come per il Trentino, anche nelle province limitrofe i casi di infiltrazioni malavitose nei settori economici sono esigui. Questi sono circoscritti in particolare alla provincia di **Brescia**.

Nella provincia di **Brescia** si registrano sodalizi di stampo 'ndranghetista e camorrista³ (operazione TAMBURO). Le azioni rilevate sono principalmente legate al traffico di armi e sostanze stupefacenti. L'area del bresciano è interessata anche da criminalità di matrice russa che sta investendo i suoi profitti in Italia (operazione OCTOPUS). Questa impiega cospicue somme di denaro sia in beni immobili nella zona del lago di Garda sia nell'acquisizione di complessi aziendali. Nell'ambito delle attività di indagine è emerso come la mafia russa finisca anche per intrecciarsi con la criminalità di matrice 'ndranghetista (come evidenziato dai collegamenti attivati con la Procura di Reggio Calabria con riferimento all'inceneritore di Gioia Tauro)(DNA 2010). Si sono registrati, poi, casi di interazione con la criminalità mafiosa, specie nel trapanese. Soggetti del bresciano profittavano, tramite prestanome e sistema di false fatturazioni, di finanziamenti regionali (Sicilia) e ministeriali. Sono stati rilevati anche casi di usura con coinvolgimento di appartenenti alla Pubblica Amministrazione (DNA 2010).

Nelle province di **Sondrio** e **Belluno** non si registrano casi di infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore economico. Nella provincia di **Verona**, invece, si rilevano prevalentemente casi di organizzazioni criminali dedite al traffico di stupefacenti (DNA 2010)⁴.

Per quanto riguarda la provincia di **Bolzano** sono stati registrati casi di corruzione, concussione e riciclaggio che vedono protagonisti imprenditori e professionisti locali (DNA 2004).

Nella provincia di **Vicenza** la DIA ha posto l'attenzione sull'operazione TITANIC. Nel corso di questa operazione, l'investigazione ha fatto emergere connivenze fra professionisti e soggetti individuati come appartenenti alla camorra per la gestione di società in decozione condannate al fallimento e per il riciclaggio di beni e denaro di provenienza illecita (DNA 2007).

Il Trentino è stato a lungo meta di soggiorno obbligato di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Questo può aver creato delle reti di collegamento sul territorio (Beccucci e Massari 2001; Confesercenti 2010; Maranesi 2011). A questo proposito ci sono importanti antecedenti storici. La Mala del Brenta ha preso le mosse proprio dal soggiorno obbligatorio nel Veneto di alcuni esponenti della criminalità organizzata siciliana ed è giunta a meritare l'appellativo di "quinta mafia" (Corte d'Assise d'Appello di Venezia 1996). Le province di Venezia e di Padova erano caratterizzate da fenomeni marginali di microcriminalità paragonabili a quelli dell'odierno Trentino. L'esperienza veneta dimostra come la criminalità associativa riesca ad attecchire anche in territori considerati a basso fattore di rischio.

L'esperienza bresciana evidenzia come si possano facilmente creare collegamenti tra la criminalità estera e quella di matrice 'ndranghetista/camorrista. Questo potrebbe essere un segnale d'allerta per il Trentino. Numerose associazioni per delinquere straniere operano nella provincia di Trento. Alla luce degli accadimenti nella provincia di Brescia non è da escludersi che anche in Trentino i gruppi stranieri creino dei network con la malavita nazionale. La criminalità organizzata anche nel bresciano, come in Trentino, in un primo momento ruotava in massima parte attorno al traffico di stupefacenti (DNA 2007; 2008; 2009). Il passo

³ A questo proposito è da sottolineare una richiesta di misura di prevenzione antimafia ex art. 2 ter legge 575/1965, inoltrata dalla DDA al Tribunale di Brescia, argomentando sugli elementi in base ai quali è individuata una struttura di stampo 'ndranghetista camorrista che condizionava e condiziona il tessuto sociale e le iniziative di intrapresa finanziaria. Il Tribunale ha accolto in toto la richiesta (DNA 2008).

⁴ Vedi anche Direzione nazionale antimafia, Relazioni annuali sulle attività svolte ed i risultati conseguiti dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia dal 2003 al 2009 e Relazioni al Ministero dell'interno al parlamento sull'attività svolta sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia dal 2007 al 2009.



verso mercati leciti è stato breve⁵. “Quello bresciano, è un quadro che rivela linee tendenziali di crescente dinamismo criminale, decisamente finalizzato all’incremento ed al consolidamento delle attività delinquenziali; e ciò, sia con riferimento alle tradizionali forme di criminalità organizzata storica, aventi propaggini nel territorio, sia con riferimento alle *nuove mafie*” (DNA 2008).

La criminalità organizzata si è insediata capillarmente nella provincia di Brescia ed in particolare nella zona del basso Garda: qui ha coinvolto il settore dell’intrattenimento notturno e della produzione di armamenti (DNA 2008).

È comunque da evidenziare che il tessuto socio-economico del Trentino è molto diverso da quello delle aree circostanti. In particolar modo la provincia di Brescia presenta maggiori affinità con realtà metropolitane come quella di Milano. Per questo motivo risulta difficile effettuare un paragone.

Dalla disamina delle fonti giornalistiche sembra emergere che, a seguito della dilagante crisi economica, la principale minaccia per il Trentino sia rappresentata dall’usura. L’accesso ai finanziamenti bancari risulta difficoltoso, tanto da costringere alcuni imprenditori a rivolgersi verso forme alternative ed illegali di approvvigionamento (Terreri 2011a). Tuttavia l’elevato numero oscuro che caratterizza questo tipo di reato impedisce un’analisi efficace del fenomeno.

2.3 La criminalità organizzata in Italia e in Trentino 1983-2010

L’analisi della presenza della criminalità organizzata nelle province italiane dal 1983 al 2010 consente di porre la situazione del Trentino all’interno del contesto nazionale. Questo conferma ulteriormente che la provincia di Trento non si trova in una situazione di particolare rischio, ma che allo stesso tempo costituisce un potenziale polo di attrazione.

Per confrontare la situazione della provincia di Trento con le altre province italiane, è utile analizzare e sviluppare il Mafia Index (MI), indice elaborato da un recente studio (Calderoni 2011). In esso il fenomeno mafioso è scomposto in quattro diverse dimensioni, fornendone così una visione più complessa⁶. Ad ogni dimensione è stata associata una variabile, rispettivamente: delitti denunciati per omicidio di stampo mafioso (1983-2009)⁷; delitti denunciati per associazione a delinquere di stampo mafioso (1983-2009)⁸ consigli comunali sciolti per infiltrazione mafiosa (1991-2010)⁹ e beni confiscati alla criminalità organizzata (1983-2009)¹⁰ Il Mafia index è il prodotto della combinazione delle quattro variabili¹¹.

Il Mafia Index fornisce una sintesi di quasi trenta anni di criminalità organizzata in Italia a livello provinciale. I risultati mostrano come, prevedibilmente, le province meridionali presentino un’alta concentrazione mafiosa.

⁵ Vedi. operazione “Idra di Lerna”, riguardante infiltrazioni di capitali e poteri di stampo camorristico in attività economiche riguardanti il lago di Garda (DNA 2008).

⁶ Per la costruzione del Mafia index (Mi), si sono resi necessari in primo luogo dei chiarimenti definitori relativamente alla definizione di mafia sulla base dell’art. 416bis c.p. e della letteratura scientifica esistente sul tema (Santino 2003; 2006). Procedendo alla operazionalizzazione della definizione, il fenomeno è stato scomposto in quattro dimensioni: uso di violenza, forza di intimidazione;

- presenza di gruppi criminali che forniscono beni ed altri servizi;
- infiltrazione del sistema politico;
- infiltrazione del sistema economico.

⁷ Fonte: modello 165 e Sistema di Indagine (SDI).

⁸ Fonte: modello 165 e Sistema di Indagine (SDI).

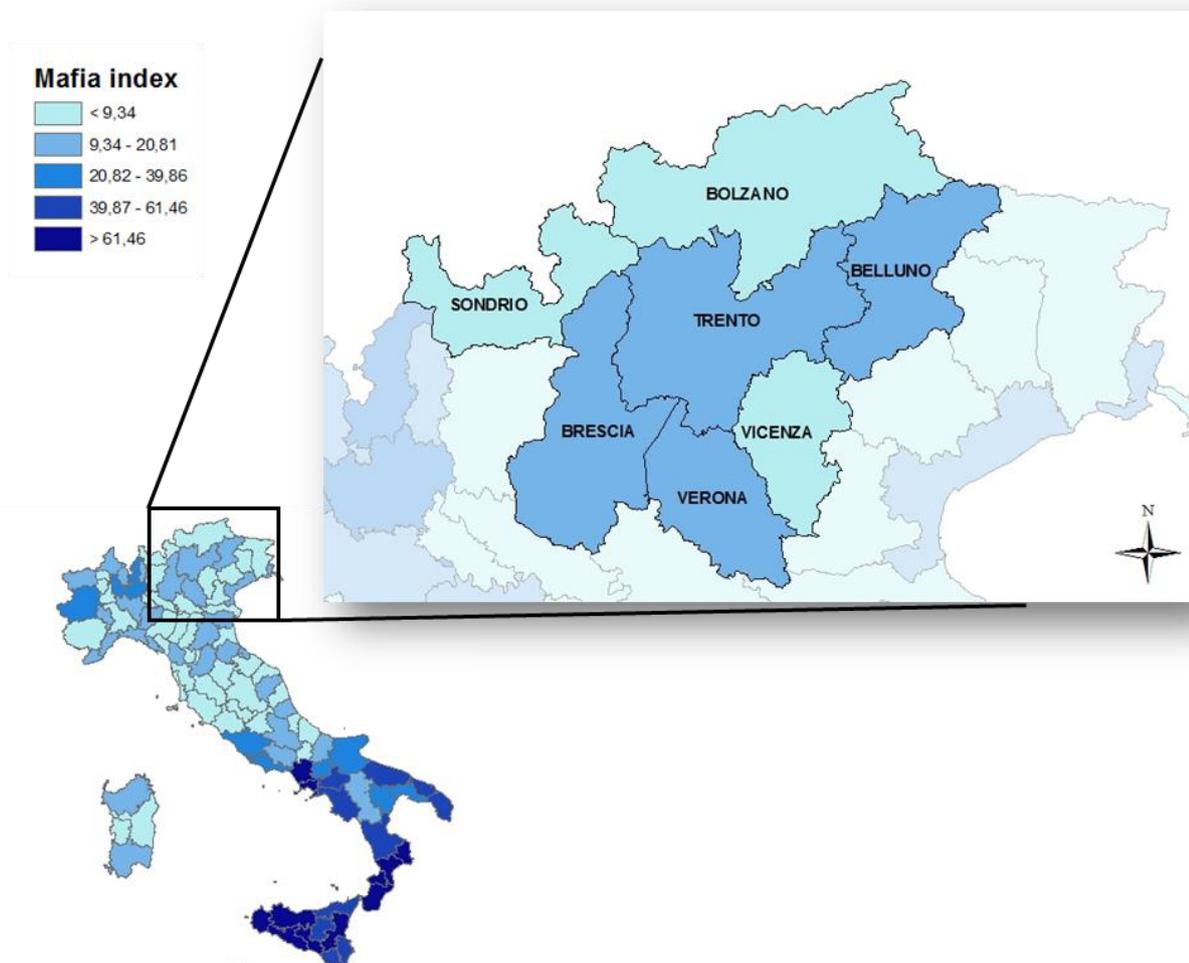
⁹ Fonte: Ministero dell’Interno

¹⁰ Fonte: Agenzia del Demanio

¹¹ Per ogni variabile sono stati calcolati i tassi (ogni 100.000 abitanti su popolazione residente per delitti denunciati per omicidio di stampo mafioso, delitti denunciati per associazione a delinquere di stampo mafioso, consigli comunali sciolti per infiltrazione mafiosa e ogni 100 comuni per consigli comunali sciolti per infiltrazione mafiosa). A ciascuna di queste variabili è stato in seguito assegnato un valore sulla base del rank. Dunque alla provincia con il valore più alto è stato attribuito il valore 100, e in ordine decrescente, un valore proporzionalmente più basso a tutte le altre. È stata poi calcolata la media aritmetica delle quattro variabili ed è stato così ottenuto il Mi. Per un ulteriore approfondimento si veda Calderoni (2011).

Il fenomeno mafioso non è sconosciuto nemmeno in alcune province del Nord, dove si rilevano concentrazioni medie di presenza mafiosa. In particolare, la provincia di Trento si classifica su valori medio bassi, inferiori ad alcune province del Nord Ovest (vedi Milano, Torino, Como, etc.), ma comunque superiori rispetto alle limitrofe Bolzano, Sondrio e Vicenza.

Fig.2.3 – Presenza mafiosa in Italia. Focus province di Trento, Bolzano, Brescia, Sondrio, Vicenza, Verona, Belluno. Classificazione secondo Jenk's natural breaks



Fonte: Elaborazione Transcrime di dati SDI, Ministero dell'Interno e Agenzia del Demanio.

A partire da tale indice, grazie alla disponibilità di dati per circa 30 anni, è possibile analizzare lo sviluppo temporale della presenza mafiosa nelle province italiane¹². Nelle figure 2.4 e 2.5 sono presentati i risultati delle analisi.

¹² Il metodo impiegato per verificare lo sviluppo del Mi è essenzialmente lo stesso presentato precedentemente, ma la lettura del dato annuale è sostituita con una media mobile di 3 anni, elaborando così il Mi(mm). Anche in questo caso si sono calcolati i tassi per le fattispecie presentate, ma la lettura annuale del dato è stata sostituita con la media aritmetica dei valori adiacenti. Dunque, per fare un esempio, i valori dell'anno 2008 sono determinati dalla media dei valori del 2007, 2008 e 2009. Così si perde il primo e l'ultimo valore della serie storica per i quali non è possibile calcolare la media mobile. Questa tecnica consente di ridurre l'influenza di fattori casuali e avere andamenti più "morbidi". Una volta calcolata la media mobile per singolo anno, si è proceduto ad elaborare il rank per ogni dimensione e si è poi calcolata la media aritmetica di queste estraendo così la media mobile del Mi (Mi(mm)).

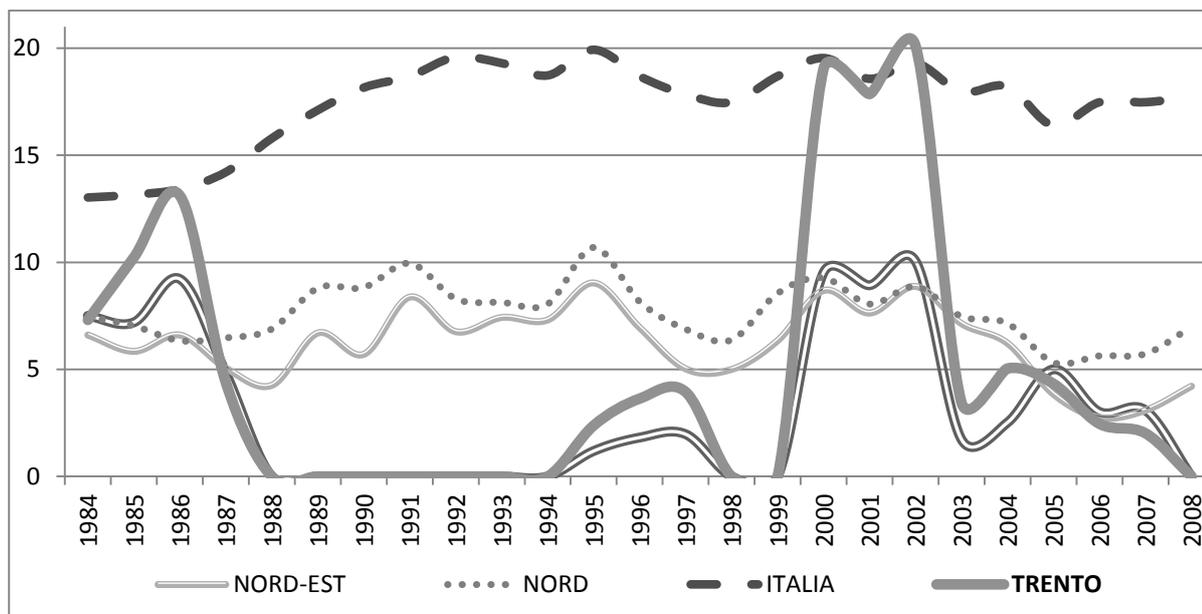


Tab. 2.2- Valori Mafia index e rank nella classifica. Province di Trento, Bolzano, Sondrio, Brescia, Verona, Vicenza e Belluno

Provincia	Mi	Rank ¹³
Brescia	20,7	34
Verona	13,9	44
Trento	11,8	55
Belluno	10,7	61
Sondrio	5,5	82
Vicenza	2,8	98
Bolzano	1,7	100

Fonte: Elaborazione Transcrime di dati SDI, Ministero dell'Interno e Agenzia del Demanio

Fig. 2.4 – Sviluppo Mi(mm) provincia di Trento, Trentino Alto Adige, Nord, Nord Est, Italia¹⁴



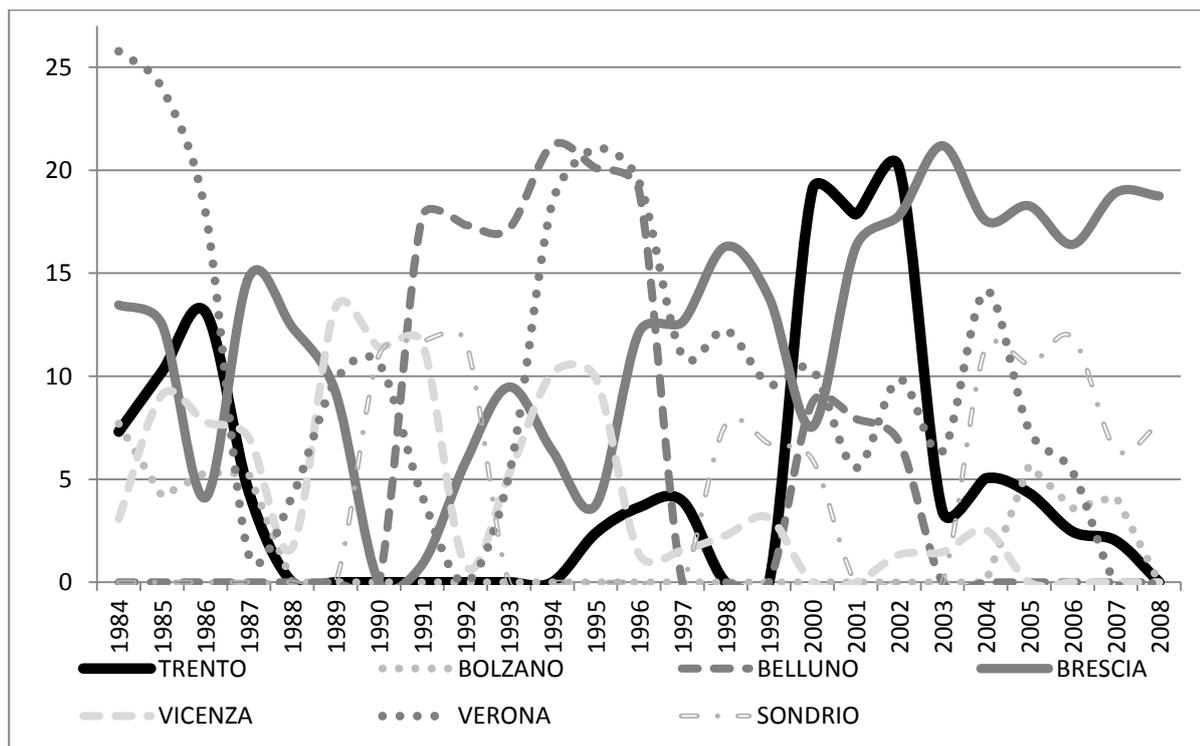
¹³ Collocazione in ordine decrescente della provincia secondo i valori del Mi sul complessivo delle province italiane

¹⁴ I valori di Trentino Alto Adige, Nord, Nord Est e Italia sono calcolati facendo la media delle province che compongono l'aggregato territoriale.

Fonte: Elaborazione Transcrime di dati SDI, Ministero dell'Interno e Agenzia del Demanio

Come si può vedere dalla figura 2.4 la provincia di Trento presenta valori inferiori alle medie dei valori nazionali, del Nord e del Nord Est per lunga parte della serie storica considerata. Il raggiungimento della soglia dei valori occupati dai succitati macro aggregati territoriali da parte della provincia di Trento si verifica in corrispondenza di determinati periodi temporali (metà anni '80 e i primi anni del 2000). Il primo picco, inferiore rispetto al secondo, è dovuto a delle denunce per associazione a delinquere di stampo mafioso rilevate nel 1983, 1985, 1986. Il secondo picco è invece dovuto al peso della dimensione economica e dunque ai beni confiscati. Si può infatti registrare come nel 2001 vi siano stati ben 27 beni confiscati che contribuiscono a far aumentare i valori del MI(mm) in modo esponenziale. È stato possibile procedere alla localizzazione di 16 beni: si tratta di immobili di cui 13 dislocati nel comune di Trento (in particolare 3 nel paese di Gardolo) e i rimanenti nei comuni di Riva del Garda, Strembo e Mezzana. Prescindendo da questi episodi sporadici e temporalmente limitati, l'andamento della presenza mafiosa in provincia di Trento si attesta su valori molto bassi. I dati del Trentino Alto Adige ricalcano l'andamento tracciato da Trento, seppur con valori attenuati. Questo poiché, come evidenziato in precedenza, la provincia di Trento presenta valori superiori rispetto alla provincia di Bolzano.

Fig. 2.5 – Sviluppo Mi(mm) – province di Trento, Bolzano, Belluno, Brescia, Vicenza, Verona, Sondrio



Fonte: Elaborazione Transcrime di dati SDI, Ministero dell'Interno e Agenzia del Demanio

Procedendo ad un focus che mette a confronto Trento e le province confinanti (Fig. 2.5) si può notare come siano tutte contraddistinte da andamenti incostanti e tendenzialmente inferiori alla soglia 20 del Mi(mm). All'interno del grafico, data l'incostanza dei valori, non sembra possibile rinvenire un trend generale per l'ipotetico aggregato territoriale comprendente le sette province di Trento, Bolzano, Belluno, Brescia, Vicenza, Verona e Sondrio. Le province che presentano i valori maggiori sono Brescia e Verona, entrambe con un picco a metà degli anni '90, seppur caratterizzate da due andamenti opposti. Infatti, Verona presenta valori in diminuzione mentre Brescia in aumento. La provincia di Belluno, che segna per gran parte della serie temporale valori minimi di presenza mafiosa, registra un forte incremento tra il 1991 e il 1996. Le altre



province segnano valori discontinui e inferiori alla soglia di 10 del Mi(mm) fatta eccezione per Sondrio che nei periodi 1991-1992 e 2004-2006 presenta valori superiori.



3. Analisi di casi giudiziari

3.1 Metodiche di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia del Nord Italia

Il crimine organizzato opera in una logica di profitto (Turone 1994; Fiorentini e Peltzman 1995). Le imprese illegali, così come anche quelle lecite cercano di massimizzare i guadagni e ridurre i rischi. La letteratura scientifica da tempo ha rilevato come per analizzare l'infiltrazione della criminalità nell'economia non sia appropriato separare in modo troppo netto economia legale e illecita. In realtà, le attività economiche si distribuiscono lungo un continuum che vede ai suoi estremi rispettivamente le attività criminali e le attività completamente legali (Smith 1980; 1975). Tra questi due poli si trovano tuttavia una varietà di possibili attività, variamente definite: economia sommersa, economia irregolare, economia grigia, economia illecita.

Alcune prospettive di analisi sostengono che le organizzazioni criminali, dopo un primo processo di crescita legato ad attività illegali, abbiano la necessità di riciclare il denaro ottenuto. Il reinvestimento in altre attività illecite è la prima opzione, ma presenta un ambito di espansione limitato e limitante (Ruggiero 1996; 2010). Per questi motivi, l'organizzazione criminale avverte la necessità di diversificare gli investimenti entrando nelle attività legali. Altri approcci sottolineano come l'intervento nell'economia legale costituisca una costante delle organizzazioni mafiose le quali sfruttano i contatti con esponenti della politica e delle imprese (Santino 2006). In questo caso l'infiltrazione non è subordinata ad una sufficiente accumulazione di capitale mafioso nelle attività criminali, ma è piuttosto un elemento tipico e persistente della criminalità mafiosa.

La presenza della criminalità mafiosa può portare a gravi **distorsioni nei mercati legali**, generando meccanismi che mettono fuori mercato le imprese che rispettano le regole dello stato e della concorrenza. Inoltre, la presenza di imprese mafiose può provocare un generale degrado della legalità nel mercato portando ad incrementare l'evasione fiscale, contributiva, l'irregolarità della produzione ed il mancato rispetto della sicurezza, al fine di poter competere con le imprese criminali.

Al Nord la criminalità organizzata ha cominciato ad essere avvertita negli anni sessanta: le attività poste in essere in prevalenza riguardavano le tradizionali attività mafiose ed in particolar modo il traffico di stupefacenti. Tuttavia il fenomeno sembrava marginale e non destava preoccupazione. Proprio tale condizione di quiete e sicurezza ha dato l'opportunità al crimine organizzato di espandere silenziosamente la sua rete di interessi. La Relazione della Commissione Antimafia del 1984 a firma del senatore Carlo Smuraglia affermava che non vi sono più "le cosiddette isole felici" (inciso anche troppo abusato per descrivere la situazione trentina).

Ben presto il crimine organizzato ottiene, per mezzo del prestito usurario, un ruolo pregnante nell'economia legale; muta e si insinua nell'economia e nella finanza del Nord del Paese ed opera secondo logiche aziendalistiche cercando di diversificare i propri interventi. Così oggi le attività mafiose, appropriandosi dei modelli operativi della criminalità economica e finanziaria, esercitano i propri illeciti interessi in numerosi settori: edilizia, movimento terra, usura, impossessamento di aziende e di attività commerciali acquisto immobili e truffe (CNEL 2010).



3.1.1 Il caso Aspide¹⁵

L'indagine riguarda un'organizzazione criminale di matrice camorristica insediatasi in Veneto. Spendendo la triste fama del clan casertano dei Casalesi, tale sodalizio costringeva più di cinquanta imprenditori, che versavano in difficoltà non avendo a disposizione liquidità, a pagare interessi usurari su finanziamenti concessi abusivamente. I tassi di interesse dei prestiti arrivavano fino al 180% su base annua. La società padovana nata nel 2009 si occupava inizialmente di vigilanza e sicurezza con oggetto sociale esteso alla riscossione crediti. Il passo verso l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione finanziaria è stato pressoché immediato. L'attività di riscossione crediti favoriva il reperimento di informazioni circa le pendenze creditorie e le condizioni di solvibilità delle proprie vittime, individuando allo stesso tempo altri imprenditori in difficoltà. In breve tempo la Aspide s.r.l. operava in Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Trentino. Agli indagati si contestava il delitto previsto e punito dall'art. 416bis, co. 1, 2, 3, 4 e 6. Infatti, avvalendosi della forza intimidatoria del vincolo associativo di stampo mafioso e della condizione di assoggettamento delle persone offese, l'associazione commetteva i seguenti delitti: usura (art. 644 c.p.), estorsione (art. 629 c.p.), detenzione e porto di armi (artt. 9, 10, 12 l. n. 497/1974), danneggiamenti (art. 635 c.p.), sequestro di persona (art. 605 c.p.), esercizio abusivo dell'attività finanziaria (art. 132 d.lgs. 385/1993), falsi in scritture private (art. 485 c.p.), al fine di acquisire il controllo di attività economiche. Nella rete della società Aspide e dell'associazione che ne reggeva le fila sono finiti anche imprenditori trentini. Il *modus operandi* prevedeva, anche nei casi che hanno toccato la provincia di Trento, la concessione di finanziamenti usurari ad altissimo tasso di interessi e ratei mensili di rimborso insostenibili nelle già precarie condizioni economiche in cui versavano le persone offese. Vista l'insolvenza delle vittime trentine, l'organizzazione criminale ha ottenuto in alcuni casi l'intestazione di quote societarie, mentre in altri l'intero capitale sociale, in breve tempo trasferito ad insospettabili prestanome.

3.1.2 I casi Infinito e Crimine¹⁶

Le Procure distrettuali di Reggio Calabria e Milano hanno coordinato una delle più imponenti ed articolate operazioni contro la 'ndrangheta condotta negli ultimi anni. Le indagini svolte hanno interessato le province di Reggio Calabria, Milano, Monza – Brianza, Como, Varese e Lecco. Il filone calabrese delle indagini, denominato *Crimine*, ha delineato con maggiore chiarezza i contorni della mafia calabrese. La struttura organizzativa della 'ndrangheta calabrese si divide in una stringente gerarchia:

- un organismo direttivo (denominato Provincia e in alcuni casi Crimine),
- tre sotto strutture aventi competenza su alcune aree calabresi, cioè Ionica, Tirrenica e Città (di Reggio),
- numerose locali che si spartiscono il territorio,
- 'ndrine¹⁷.

Nonostante Reggio Calabria rimanga base del vertice strategico della 'ndrangheta, le indagini condotte dalle forze dell'ordine negli ultimi anni hanno consentito di accertare che in Lombardia risultano operare numerose locali. L'operazione *Infinito* ha portato alla luce l'esistenza di quindici *locali* (ma il dato è per difetto): Milano, Cormano, Bollate, Bresso, Corsico, Legnano, Limbiate, Solaro, Pioltello, Rho, Pavia, Canzo, Mariano Comense, Erba, Desio e Seregno. Si tratta di una presenza decisamente capillare, che permette all'organizzazione di diramare la propria influenza su tutta la Lombardia. L'area lombarda si pone, infatti, tra i luoghi di insediamento prescelto dalle cosche, ove potersi infiltrare nei settori dell'economia legale.

Decine gli imputati alla sbarra a seguito dell'operazione *Infinito* per il delitto previsto e punito dall'art. 416 bis co. 1,2,3 e 4 c.p. per aver fatto parte, con altre persone dell'associazione mafiosa denominata *'ndrangheta*,

¹⁵ Ricostruzione da Tribunale ordinario di Venezia (2011)

¹⁶ Ricostruzione da Tribunale ordinario di Milano (2011)

¹⁷ Nel gergo della 'ndrangheta con il termine 'ndrina è intesa la cosca malavita. Questa è costituita, nello specifico, da una famiglia che controlla un particolare territorio.



operante da anni sul territorio di Milano e province limitrofe per mezzo delle suddette *locali*, coordinate da un organo intermedio denominato *la Lombardia*.

L'associazione mafiosa, avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo e delle conseguenti condizioni di assoggettamento e di omertà che di volta in volta si sono create nel territorio di Milano e province limitrofe, aveva lo scopo di:

- commettere delitti in materia di armi, esplosivi e munizionamento, contro il patrimonio, la vita e l'incolumità individuale, in particolare commercio di sostanze stupefacenti, estorsioni, usure, furti, abusivo esercizio di attività finanziaria, riciclaggio, reimpiego di denaro di provenienza illecita in attività economiche, corruzioni;
- favoreggiamento latitanti, corruzione e coercizione elettorale, intestazione fittizia di beni, ricettazione, omicidi;
- acquisire direttamente e indirettamente la gestione e/o il controllo di attività economiche, in particolare nel settore edilizio, movimento terra, ristorazione;
- acquisire appalti pubblici e privati;
- ostacolare il libero esercizio del voto, procurare a sé e ad altri voti in occasione di competizioni elettorali, convogliando in tal modo le preferenze su candidati a loro vicini in cambio di future utilità;
- conseguire per sé e per altri vantaggi ingiusti.

Alle tradizionali attività predatorie, si sono affiancati ed affinati da tempo gli interessi imprenditoriali, considerati altamente remunerativi e idonei a dissimulare le origini illecite dei patrimoni accumulati.

L'operazione *Infinito* ha inoltre posto in luce il ruolo primario svolto dal potere locale istituzionale che, onde ottenere vantaggi ingiusti ed una posizione di supremazia, ha favorito l'organizzazione mafiosa. Gli esiti del filone investigativo che ha interessato l'area lombarda, hanno concorso a determinare, il 26 novembre 2010, le dimissioni di diciassette Consiglieri su trenta dell'amministrazione comunale di Desio (MB), in seguito al coinvolgimento nelle indagini di alcuni di essi. Il successivo 27 novembre, il Prefetto di Milano ha disposto la nomina di un Commissario per la provvisoria amministrazione di quel Comune (Tribunale ordinario di Milano 2011).

Da quanto sopra esposto emerge che il potenziale economico della Regione Lombardia, ed in particolar modo di Milano, costituisce una fonte di interesse primario per iniziative imprenditoriali malavitose. La capacità economica del territorio rappresenta un indicatore previsionale di rischio infiltrazione anche per l'imprenditoria privata e pubblica della provincia di Trento.



4. Modello di valutazione del rischio

4.1 Perché costruire un modello di valutazione del rischio di infiltrazione nell'economia trentina?

È noto che la criminalità organizzata opera ormai da tempo nei settori dell'economia legale, la quale consente di investire e ripulire il denaro sporco derivante dalle attività illecite condotte dalle associazioni criminali e offre notevoli possibilità di guadagno. La scarsa presenza o presunta assenza del fenomeno malavitoso nel territorio della provincia di Trento non esime le istituzioni dall'operare in una logica di prevenzione del crimine organizzato. Le esperienze vissute dalle altre regioni italiane, infatti, dimostrano che le associazioni per delinquere di stampo mafioso si inseriscono nell'economia e nella finanza in maniera silenziosa e, solo quando il tessuto economico-finanziario risulta patologicamente compromesso, il fenomeno malavitoso emerge con prepotenza. La criminalità organizzata non può essere considerata alla stregua dei reati di natura violenta e appropriativa: operare in chiave meramente repressiva non produce alcun beneficio e non argina l'organizzazione delinquenziale che ne risulterà solo in minima parte scalfita.

Per tutte queste ragioni, monitorare i cambiamenti nel tessuto economico trentino, approfondirne le diverse variabili e, tra queste, quelle che, connesse alle vulnerabilità del sistema, producono attrattività per le organizzazioni criminali, serve ad anticipare i pericoli e predisporre rimedi appropriati a riconoscerli e prevenirli. Lo strumento più adeguato è la costruzione di un modello di valutazione del rischio di infiltrazione nell'economia trentina. Servirà a svelare i punti deboli del sistema socio-economico provinciale che, se non rintracciati, rappresentano pericolosi interstizi nei quali potrebbe agevolmente insinuarsi il crimine organizzato. Conoscendo le vulnerabilità del mercato trentino, sarà più facile prevenire l'infiltrazione e l'integrazione delle associazioni mafiose all'interno dell'economia trentina.

4.2 Studi sulla vulnerabilità delle economie e dei mercati al crimine

A partire dagli anni Sessanta, diversi studiosi si sono interrogati sul modo in cui le condizioni sociali, economiche e culturali potessero influenzare il livello di criminalità (Becker 1968; Stigler 1970). Accanto agli approcci teorici si sono sviluppati anche studi empirici che hanno cercato di esaminare le determinanti socio-economiche che spingono all'azione criminale (Ehrlich 1973). Parallelamente una branca della ricerca si è concentrata sullo studio del crimine a livello micro-economico. In questo ambito sono stati condotti studi diretti più specificatamente all'analisi della struttura e del modo di agire del crimine organizzato (Schelling 1967).

La particolare importanza dell'analisi del contesto per lo studio della vulnerabilità del settore economico alla criminalità organizzata è stata evidenziata per la prima volta da Smith (1980). Nelle sue ricerche, Smith ha superato il tradizionale approccio allo studio del crimine organizzato, che si concentrava sulle caratteristiche dei gruppi e delle azioni criminali, a favore di un'analisi delle forze strutturali che determinano la logica di forme ed attività criminali. Secondo la sua teoria le imprese legali ed illegali non si sviluppano su due binari paralleli. Esse sono interconnesse e perseguono gli stessi obiettivi: la massimizzazione del profitto e dei vantaggi politici e la riduzione del rischio di arresto e condanna (Savona e Adamoli 1996).

Accanto ad analisi delle vulnerabilità determinate dal contesto, si sono sviluppati poi altri studi basati sul calcolo del rischio (*risk based approach*) di un determinato settore economico di essere vulnerabile all'infiltrazione criminale, in particolare della criminalità organizzata¹⁸.

4.2.1 L'approccio dei fattori di mercato

La teoria secondo la quale le attività economiche legali ed illegali si muovono lungo un continuum (Smith 1980) e che, pertanto, siano specifiche caratteristiche del settore a determinarne la vulnerabilità alla criminalità è stata sviluppata, tra i primi, da Albanese(1987). L'autore ha creato un modello per predire il livello di rischio di un'impresa di essere infiltrato dalla criminalità organizzata. Albanese individua sei variabili per definire la vulnerabilità basandosi sulla letteratura precedente, sull'esperienza e su investigazioni effettuate su imprese esposte alla criminalità organizzata nel passato. Egli considera dunque due modi attraverso i quali si può verificare l'infiltrazione criminale nel business legale: l'uso di imprese legali come copertura per attività illegali e la corruzione.

Albanese definisce quindi 6 fattori di rischio: offerta, clienti, regolatori, concorrenti, patronage e record precedenti.

Tab. 4.1 - Predittori di business ad alto e basso rischio di Albanese (1987)

Predittori	Basso rischio	Alto rischio
Offerta	Poca disponibilità di imprese finanziariamente deboli	Elevata disponibilità di imprese finanziariamente deboli
Clienti	Domanda elastica del prodotto	Domanda del prodotto non elastica
Regolamentazione	Facilità di ingresso nel mercato	Difficoltà di ingresso nel mercato
Tipo di mercato	Oligopolio/monopolio	Mercato libero con numerose piccole imprese
Patronage	Gli imprenditori sono professionali, manager formati	Gli imprenditori non sono professionali e poco preparati ad affrontare i problemi del business
Precedenti penali	No precedente coinvolgimento del crimine organizzato nel mercato	Precedente coinvolgimento del crimine organizzato nel mercato
Offerta	Poca disponibilità di imprese finanziariamente deboli	Elevata disponibilità di imprese finanziariamente deboli

Fonte: Jay S. Albanese, «Predicting the Incidence of Organized Crime: A Preliminary Model», *Organized Crime in America* (1987), p. 109.

Il modello di Albanese non è stato poi ripreso da altri autori ed ha in sé alcuni limiti, in particolare non considera l'uso illegale di strumenti legali da parte della criminalità organizzata ed utilizza lo stesso set di variabili per tutti i settori economici, come se non ci fossero significative differenze tra di essi. Pertanto, gli indicatori individuati da Albanese sono da considerarsi più come un punto di partenza per la creazione di un modello, piuttosto che un modello utilizzabile di per sé.

¹⁸ Per lo scopo di questa analisi, con il termine "crimine organizzato" si fa riferimento alle organizzazioni mafiose, come individuate dall'articolo 416bis, co.3 c.p.. La norma afferma che "l'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali".

4.2.2 L'approccio basato sui processi produttivi

Rosekranz ed Emde (1996) hanno sviluppato un modello concettuale di analisi basato sullo screening preventivo dei settori. Il modello si concentra sui *business process* piuttosto che sulle singole imprese. Il loro studio attua una suddivisione in forme di crimine *primarie* (attività criminali illegali di base), *secondarie* (azione per generare profitto, ad esempio il riciclaggio) e *terziarie* (investimenti). Sulla base di questa suddivisione, il modello è definito PST, da *primary, secondary and tertiary*. Queste diverse forme di crimine si collegano a specifiche caratteristiche e vulnerabilità del *business process*. Degli indicatori (diversi in base alle forme criminali che possono interessare il settore) permettono di misurare questi elementi. Gli indicatori sono sviluppati sulla base della letteratura in materia, di interviste condotte con rappresentanti di governi e dell'economia, fatti empirici, analisi di casi studio, di leggi e regolamentazioni. Il modello individua indicatori che incentivano ed indicatori che scoraggiano l'azione criminale. Ogni indicatore deve essere ponderato nella concreta applicazione del modello ad un settore.

Il modello PST è costruito a partire dall'individuazione di momenti chiave del processo produttivo (*business process*). Gli indicatori valutano la vulnerabilità alla criminalità di ciascuna fase del processo (*PST risk profile*). Rosekranz e Emde non determinano comunque delle linee guida specifiche per l'individuazione degli indicatori ed il loro modello non ha trovato un'applicazione pratica.

4.2.3 L'approccio basato sull'ambiente/mercati

Altri approcci alla valutazione del rischio sono stati definiti approcci ambientali (*environmental approaches*). Sarebbero quindi le condizioni dell'ambiente a generare opportunità che favoriscono l'infiltrazione criminale (Klima et al. 2009). Di questi fa parte **MAVUS** (*Method for and Assessment of the Vulnerability of Sectors*), sviluppato dall'IRCP dell'Università di Ghent¹⁹ e dal centro di ricerca Transcrime. MAVUS è un metodo di analisi volto ad accertare il grado di vulnerabilità di settori leciti al crimine organizzato. Si basa su un approccio multidisciplinare con metodologie economiche, sociologiche e criminologiche. In ambito europeo il modello è stato applicato a diversi settori quali quello dei diamanti, dei trasporti, della musica, farmaceutico, della moda, del management e dei rifiuti (Calovi e Pomposo 2005).

MAVUS si sviluppa su tre livelli di analisi: macro, meso e micro. A livello macro si analizza l'ambiente intorno al settore, a livello meso si analizza il settore, mentre a livello micro si analizza la singola entità economica ed i processi di business della stessa. L'applicazione del MAVUS prevede due fasi principali, ciascuna suddivisa in ulteriori passaggi:

1. Fase descrittiva
 - analisi di settore (*sector analysis*)
 - analisi dell'ambiente e del cluster attorno al settore (*environmental scan and cluster analysis*)
 - analisi dell'entità economica e dei processi di business (*reference model analysis*)
2. Fase analitica
 - analisi in larghezza (*width scan*)
 - analisi in profondità (*depth scan*)

Nella **fase descrittiva** i primi due passaggi raccolgono informazioni sul cluster attorno al settore (*macro-level*), sul settore in sé (*meso-level*), e sulle attività interne al settore (*micro-level*). I dati raccolti portano all'elaborazione di indicatori. Da qui si arriva alla creazione di un modello di riferimento per il settore in analisi che descrive "come" l'attività è organizzata. Il terzo passaggio (*reference model analysis*) si occupa di determinare la struttura dell'impresa: analizza, infatti, i *business processes* che la caratterizzano raccogliendo dati inerenti le regole operative che guidano le scelte nelle e delle organizzazioni ed informazioni derivanti direttamente dal settore.

¹⁹ Institute for International Research on Criminal Policy, www.ircp.org



Le informazioni raccolte nella fase descrittiva sono utilizzate nel corso della **fase analitica** per realizzare il profilo di vulnerabilità del settore. In particolare, gli indicatori individuati dalle informazioni raccolte a livello macro e meso sono analizzati per definire un profilo di vulnerabilità in “larghezza” dell'intero settore (*width scan*). L'analisi degli indicatori individuati a livello micro, invece, porta alla creazione di un profilo di vulnerabilità in “profondità” dell'entità economica (*depth scan*).

Il metodo MAVUS permette di tenere in considerazione le peculiarità di ogni singolo settore con un'analisi molto articolata. L'elevato numero di variabili considerate e di fasi/passaggi da effettuare rendono il modello complesso da applicare.

Sempre nell'ambito degli approcci ambientali, Klima (2011) ha analizzato il settore dei trasporti. Lo studio ha realizzato interviste a professionisti, forze dell'ordine, detenuti e analisi di casi rilevati dalla polizia belga. L'autore rileva come la vulnerabilità dell'economia al crimine sia dovuta alla debolezza delle condizioni del settore (ad esempio la pressione finanziaria sul settore e contatto con i criminali; compagnie di trasporti “one-man”, compagnie sconosciute come business partner, mancanza di prevenzione – soprattutto a causa dei costi delle stesse-) e della regolamentazione.

Basato su un approccio di tipo ambientale è anche il modello sviluppato da Albanese (2008). Partendo da precedenti modelli di valutazione del rischio di infiltrazione, egli propone un modello a 10 fattori costituito da indicatori inerenti il prodotto ed i mercati:

- *indicatori di offerta*: a) oggettiva disponibilità di prodotti o servizi; b) facilità di vendita;
- *indicatori di regolamentazione*: c) facilità di ingresso nel settore data dalla sua regolamentazione e dalle competenze richieste per l'ingresso; d) competenza delle istituzioni di law enforcement; e) livello di corruzione dell'amministrazione locale;
- *indicatori di concorrenza*: f) storia del crimine organizzato nel mercato; g) redditività; h) danni;
- *indicatori di domanda*: i) domanda corrente del bene da parte dei consumatori; l) natura della domanda –elastica o inelastica-.

Attraverso l'analisi degli indicatori, questo modello permette di ottenere un indice di rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore economico considerato. Nell'applicazione pratica del modello tali indicatori possono essere combinati in un indice specifico per ogni settore. Le informazioni necessarie per determinare tale indice possono essere individuate attraverso indagini di casi studio, informazioni ottenute dalla popolazione, dalle imprese, dalla polizia e per mezzo dell'analisi della legislazione locale e nazionale. Questa è effettuata al fine di verificare in che misura la regolamentazione facilita involontariamente l'espandersi di mercati illegali per alcuni prodotti o servizi. Il modello non ha ancora avuto applicazioni pratiche che ne permettano la valutazione.

4.2.4 L'analisi di un settore specifico: gli appalti pubblici

Altre analisi di vulnerabilità si sono concentrate su settori specifici. In particolare, il centro Transcrime ha sviluppato un modello di analisi dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici (Ris.I.C.O.). Il modello Ris.I.C.O. (Rischio Infiltrazione Criminalità Organizzata) è stato sviluppato nell'ambito del progetto di *Implementazione Analisi Criminale* finanziato dal Ministero dell'Interno²⁰. Per la creazione del modello sono stati identificati i *markers* di rischio di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti. Questi sono stati individuati sulla base di interviste ad autorità nazionali, prefetture, raccolta bibliografica sulla normativa e sul contesto territoriale ed analisi di 18 casi studio. A partire dai *markers* è stato realizzato un indice di contesto criminale per l'infiltrazione i cui indicatori sono: omicidi di stampo mafioso, associazione

²⁰ Rapporto finale di ricerca del “Progetto Implementazione Analisi Criminale” (Macroattività 3), condotto da Transcrime per conto del Ministero dell'Interno - Dipartimento Pubblica Sicurezza, finanziato nell'ambito del Programma Operativo “Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” 2000/2006, Misura III.1 Assistenza Tecnica.



di stampo mafioso, scioglimento delle amministrazioni pubbliche, beni confiscati e un indicatore specifico del settore (reati associati agli appalti).

Sulla base di questo modello, costruito su un doppio livello (contestuale e per caso specifico), ed a seguito di una elaborazione dei dati per la verifica del livello di significatività delle variabili, è stato creato un software per valutare, secondo un modello di *early warning*, il rischio di infiltrazione criminale negli appalti. Frutto di questa ricerca realizzata da Transcrime è stata anche la creazione di una mappatura dell'infiltrazione criminale a livello provinciale e regionale delle regioni appartenenti all'Obiettivo 1 (ad oggi Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) (Calderoni e Caneppele 2009).

Lo studio di Transcrime si è caratterizzato per un'efficace triangolazione di tecniche diverse (quantitative e qualitative). L'elaborazione dell'indice di contesto criminale, realizzata a livello provinciale, dovrebbe essere rielaborata per adattarsi a un territorio di dimensioni assai più ridotte e dalle caratteristiche diverse.

4.2.5 L'analisi dei gruppi

Altro tipo di approccio è quello basato sul calcolo del rischio determinato dai gruppi criminali (Zoutendijk 2010). Di questo fanno parte i metodi sviluppati dalla Royal Canadian Mounted Police (Strang 2000) e da Klerks (2007). I due studi adottano un metodo molto simile per costruire uno strumento volto a quantificare la minacciosità di un gruppo criminale. Gli strumenti sono costituiti da un insieme di variabili che definiscono le caratteristiche dei gruppi criminali (19 per la Royal Canadian Mounted Police e 28 per Klerks). Nell'analisi dei gruppi a ciascuna delle variabili è attribuito un punteggio. Più alto è il punteggio, maggiore sarà la minacciosità del gruppo criminale.

Questo tipo di approccio non è applicabile ad un territorio nel quale non c'è una presenza riconosciuta e stabile di gruppi criminali. Al fine di un'analisi a livello provinciale gli studi sui potenziali rischi inflitti da un gruppo criminale non sono, pertanto, rilevanti.

4.2.6 Il *crime proofing* della legislazione

Tra gli studi sopra analizzati, la legislazione è più volte identificata come un fattore di grande importanza. Questo aspetto è stato oggetto di particolare analisi che hanno portato a sviluppare metodologie di valutazione del rischio che si concentrano sull'impatto della legislazione/regolazione sulle opportunità criminali (*crime proofing* della legislazione, CPL). Il *crime proofing* della legislazione è una attività diretta a identificare le opportunità criminali involontariamente prodotte dalla legislazione/regolazione stessa. Si parla infatti di *effetto criminogeno* della normativa quando alcune norme create per perseguire alcuni obiettivi facilitano e a volte producono opportunità criminali. Gli esempi sono numerosi: il settore del credito, se regolato in modo eccessivamente rigido può portare un imprenditore in difficoltà a ricorrere all'usura o ad aprirsi ai capitali illeciti. Il settore degli appalti, se impostato sul criterio del massimo ribasso senza adeguati controlli e contrappesi, può favorire le imprese in grado di accedere a risorse finanziarie illecite e a manodopera ricattabile. Il CPL è stato sviluppato dal centro Transcrime, nell'ambito del progetto MARC²¹ ed ha trovato una concreta applicazione nella valutazione di alcune proposte di direttiva comunitaria in diversi settori di legislazione e regolazione²². Esso consta di due fasi: il *crime risk assessment* (valutazione del rischio criminale) ed il *crime risk management* (gestione del rischio criminale).

²¹ Progetto CIS8-CT-2004-501634, MARC – Developing Mechanisms for Assessing the Risk of Crime Due to Legislation and Products in Order to Proof Them Against Crime at an EU Level (VI Programma Quadro).

²² La metodologia del CPL è stata applicata, direttamente o indirettamente, in diverse aree:

- progetto "A Study on Crime Proofing – Evaluation of Crime Risk Implications of the European Commission's Proposals Covering a Range of Policy Areas (contratto n. DG.JAI-D2/2004/05). Il rapporto è disponibile all'indirizzo <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/294.php>;
- attività bancarie internazionali (Curtol et al. 2007);
- appalti pubblici (Curtol, Pesarin, e Vander Beken 2006);
- gestione dei rifiuti (Dorn et al. 2007).



Il *crime risk assessment* è costituito da tre parti: lo *screening* iniziale, un *crime risk assessment preliminare* ed il *crime risk assessment finale*. Il primo step consiste in una rapida selezione (basata su 7 indicatori) di legislazione potenzialmente a rischio al fine di riscontrare la necessità di un'ulteriore analisi²³. Se ciò si verifica, si passa alla seconda fase che ha l'obiettivo di identificare i rischi di facilitazione del crimine generati dalla legislazione e determinare l'eventuale bisogno di un'ulteriore approfondimento dell'analisi. In base alla metodologia del *crime proofing* della legislazione la prima parte dell'analisi si concentra sul testo delle leggi, mentre la seconda sulle vulnerabilità del mercato. Sulla base di questi studi sono, quindi, identificati i possibili rischi di infiltrazione criminale (non solo di quella organizzata).

²³ Gli indicatori sono:

- una normativa che introduce norme per lo smaltimento del prodotto o qualsiasi altra imposta nuova, o più onerosa, o altri obblighi;
- una normativa che introduce una concessione su una tassa o una concessione su qualsiasi altra imposta o obbligo;
- una normativa che introduce sovvenzioni, sussidi o sistemi di indennizzo o altri sistemi che forniscono un'agevolazione;
- una normativa che introduce o aumenta la tassa sui beni legali o che in qualsiasi altro modo aumenta i costi dei beni giuridici;
- una normativa che proibisce o limita la domanda di un prodotto o servizio richiesto o in qualsiasi altro modo diminuisce la disponibilità di beni o servizi richiesti;
- una normativa che introduce o rimuove la capacità di *law enforcement*, aumenta o diminuisce il finanziamento di attività di controllo o in qualsiasi altro modo interferisce sull'intensità delle attività di contrasto;
- una normativa che fornisce ai funzionari potere di regolamentazione.

Per ulteriori approfondimenti si veda (Savona et al. 2006)



5. Sviluppo di un modello di valutazione del rischio

5.1 I fattori di rischio infiltrazione

Con fattori di rischio sono intesi quegli aspetti del contesto territoriale, del settore e dell'impresa, che favoriscono l'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia o che possono segnalare un'infiltrazione già avvenuta o in corso.

I fattori di rischio sono individuati a partire dall'analisi della letteratura, dei casi studio e delle consultazioni con gli *stakeholders*. In particolare sono stati individuati fattori relativi alla situazione economica e sociale del contesto territoriale, fattori relativi alle caratteristiche strutturali e di mercato dei singoli settori economici analizzati e segnali di allarme di possibili infiltrazioni già avvenute o in corso.

5.1.1 Analisi della letteratura

L'analisi della letteratura ha evidenziato che **l'infiltrazione della criminalità mafiosa tende a concentrarsi in alcuni settori con particolari caratteristiche**. In un recente studio, Lavezzi (2008) identifica come caratteristiche di questi settori: la presenza di piccole imprese; lo svolgimento di attività tradizionali o a basso contenuto di tecnologia; l'esistenza di un forte legame con il territorio delle attività svolte; e un contesto economico dove è forte la presenza del settore pubblico ed in cui le istituzioni legali sono deboli. Ad ulteriore conferma, Transcrime ha di recente svolto uno studio esplorativo sui beni confiscati alla criminalità organizzata, utilizzati come *proxy* delle scelte di investimento della criminalità mafiosa (Calderoni, Dugato, e Riccardi 2010). Anche questa analisi conferma che la criminalità organizzata tende ad investire in settori tradizionali che non utilizzano tecnologie complesse, in settori che hanno una forte specificità territoriale e caratterizzati da piccole imprese a forte intensità di manodopera.

I settori che presentano le caratteristiche sopra rilevate consentono di sfruttare i **vantaggi competitivi dell'organizzazione criminale** (Polo 2011). Questi consistono, ad esempio, nell'accesso facilitato a risorse finanziarie (per esempio derivanti da traffici illeciti a condizioni migliori di quelle disponibili nel mercato del credito), nella capacità di scoraggiare la concorrenza con metodi violenti, nella compressione sindacale dei diritti dei lavoratori (mediante violenza, minaccia o intimidazione) (Arlacchi 2007; 1983).

5.1.2 Consultazioni

Per sviluppare un efficiente modello di valutazione del rischio, si è considerato opportuno interloquire con le associazioni di categoria. Infatti, il coinvolgimento degli operatori dei settori dell'impresa può fornire un valido supporto alla prevenzione ed al contrasto della criminalità organizzata e mafiosa. Conoscendo il settore dall'interno, le associazioni di categoria garantiscono un punto di vista privilegiato circa le criticità e le vulnerabilità riscontrabili nelle realtà economico imprenditoriali di riferimento. In questo senso, le consultazioni tenutesi hanno permesso di individuare dei *markers* ovvero fattori di rischio da inserire nel modello.

Negli incontri è stato chiesto ai partecipanti di esprimere la loro percezione riguardo all'esistenza di situazioni anomale, o che possano far presagire infiltrazioni di tipo mafioso, nei settori economici di appartenenza. Pur nella condivisa mancanza di certezze rispetto alla presenza di fenomeni mafiosi nella provincia, dalle risposte è emersa la diffusa consapevolezza dell'esistenza di fattori di rischio che interessano anche il territorio trentino. In primis è convinzione generale che tale pericolo sia fortemente aumentato in seguito alla situazione di **crisi economica** che affligge i mercati. Si rileva una globale difficoltà di accesso al credito, la quale spinge le imprese, che versano in situazioni critiche, a cercare sostegno finanziario in soggetti non istituzionali. In questo processo si insinua il pericolo di incorrere in soggetti che erogano prestiti a tasso usurario. Nello specifico, e secondo le esperienze degli interlocutori, tale fenomeno riguarda particolarmente



le imprese di piccole dimensioni ed i settori a bassa tecnologia. Per quanto concerne le imprese di grandi dimensioni, invece, la cessione di quote societarie rappresenta il mezzo per affrontare la mancanza di capitale nell'azienda, tuttavia essa facilita l'ingresso di soggetti che potrebbero sfruttare questo meccanismo per riciclare denaro o per appropriarsi gradualmente della ditta. In alcuni settori si è registrato un aumento delle aziende con un solo addetto. La facilità di ingresso nel mercato, infatti, permette a molti di diventare piccoli imprenditori; e ciò è particolarmente vero per le imprese che richiedono scarsa professionalizzazione. Questa categoria di nuovi imprenditori, però, presenta un maggior rischio di avvicinare ed essere avvicinata da soggetti malavitosi per fronteggiare le situazioni di difficoltà economica.

Relativamente ai segnali di possibili infiltrazioni criminali, i soggetti interpellati hanno portato all'attenzione dei ricercatori alcune situazioni critiche prevalentemente legate al **settore degli appalti**. In particolare negli ultimi anni si sono verificate situazioni anomale che hanno visto, ad esempio, ribassi eccessivi della base d'asta. In tale ambito, poi, è forte il rischio di ingresso di imprese irregolari, in particolare nel momento del subappalto. In questa fase, infatti, i controlli sono minori se non addirittura inesistenti. Altri segnali derivano da un graduale **cambiamento nella struttura economica** provinciale. Negli ultimi anni, infatti, è stato notato un incremento del numero di imprese nate in territori lontani dalla provincia di Trento che aprono sedi in Trentino o di imprese fondate sul territorio provinciale da persone provenienti da regioni non propriamente limitrofe. Questo fenomeno di evoluzione del sistema produttivo, fisiologico di una maggiore integrazione del Trentino nell'economia nazionale, potrebbe avere come effetto collaterale l'indebolimento del controllo informale e, quindi, portare ad un aumento del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata.

Sulla base delle loro esperienze, infine, i soggetti interpellati hanno espresso l'esigenza di un incremento nei controlli da parte degli enti preposti, nonché di maggiore collaborazione e assunzione di responsabilità a tutti i livelli della filiera lavorativa.

In ultimo è emersa la necessità di favorire la sensibilizzazione al tema infiltrazioni criminali in tutti i settori economici. Questo poiché la storica assenza di mafia in Trentino fa sì che, spesso, le potenziali vittime siano impreparate ad affrontare la minaccia o che addirittura non la identifichino come tale. A questo va aggiunta la struttura del territorio provinciale che, se da una parte favorisce la coesione sociale e quindi un maggior controllo informale, dall'altra rende più difficile la percezione del rischio.

In generale, nonostante la consapevolezza dell'esistenza di potenziali rischi, emerge la percezione di un **sistema economico ancora abbastanza sano e protetto** da infiltrazioni malavitose. Si riscontra la presenza di soggetti che agiscono in modo non regolare e che commettono reati di varia natura, sebbene non necessariamente riconducibili a realtà di tipo mafioso.

5.2 La costruzione dei modelli di valutazione del rischio

Al fine di inserire nel modello i fattori rilevati dalle sovraesposte analisi, gli stessi sono stati trasformati in indicatori di rischio in modo da poterli operazionalizzare e rendere misurabili²⁴. Gli indicatori hanno quindi consentito di elaborare un indice di rischio a livello territoriale ed un indice di rischio a livello di settore economico.

Prima di descrivere la struttura dei modelli di rischio di infiltrazione è opportuno premettere alcune considerazioni sull'elaborazione dei modelli. Infatti, una delle difficoltà che questo progetto pilota ha dovuto affrontare è stata l'identificazione, la raccolta e l'elaborazione di dati che consentissero di studiare il rischio di infiltrazione.

²⁴ Con *indicatore* si intende la traduzione in termini osservativi di un concetto astratto (Corbetta 2003)



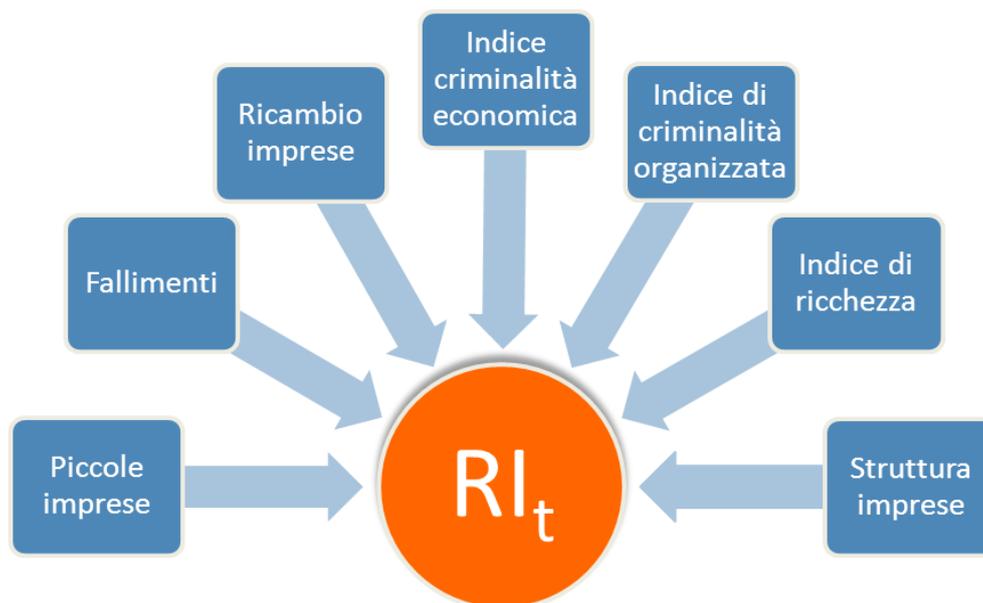
Come emerso nell'arco della ricerca e come analizzato nel capitolo 2, il Trentino non costituisce un territorio dove possono dirsi stabilmente presenti organizzazioni criminali di stampo mafioso ed in ciò si differenzia da altre aree del Nord Italia contraddistinte da elevati valori di benessere. Variabili direttamente collegate alla presenza mafiosa quali lo scioglimento di consigli comunali o altri enti per infiltrazione mafiosa, omicidi di stampo mafioso, associazioni mafiose o numerosi beni confiscati alla criminalità organizzata non possono pertanto servire all'elaborazione di un modello per la Provincia di Trento. È stato pertanto necessaria l'elaborazione di modelli di valutazione indiretta del rischio di infiltrazione, basati su variabili *proxy*. Le variabili *proxy* sono utilizzate quando il fenomeno che si intende analizzare non è direttamente misurabile. I modelli hanno pertanto cercato di selezionare e analizzare fattori di rischio che, secondo la letteratura scientifica e le consultazioni con gli *stakeholders* sul territorio, possono determinare il rischio di infiltrazione o aumentare la vulnerabilità di un territorio o di un settore economico all'infiltrazione.

Oltre all'elaborazione di modelli di valutazione del rischio basati necessariamente su variabili *proxy*, un'ulteriore difficoltà è stata l'adeguata misurazione delle variabili *proxy* selezionate. È da sottolineare come la disponibilità di dati a livello locale (comune e/o di Comunità di Valle) e a livello di settore economico sia piuttosto limitata. Non è sempre stato possibile individuare dati che consentissero di misurare le variabili *proxy* identificate nell'analisi, mentre in altri casi è stato necessario utilizzare variabili indirettamente collegate con gli indicatori selezionati.

Di seguito sono descritti e analizzati i modelli di valutazione del rischio per territorio e per settore economico. Ulteriori dettagli riguardanti le fonti e le formule sono stati riportati nell'appendice metodologica posta alla fine di questo rapporto.

5.3 Il modello di valutazione del rischio del territorio

Per quanto riguarda il profilo territoriale, sono stati identificati alcuni indicatori che possono costituire fattori di vulnerabilità alla presenza di criminalità organizzata nell'area (Fig. 5.1). A questo proposito, poiché in Trentino non è stata rilevata una presenza da tempo radicata di associazioni di stampo mafioso (vedi 2.1 La criminalità organizzata in Trentino), non è possibile utilizzare variabili specifiche relative alla presenza di organizzazioni malavitose quali "omicidi di stampo mafioso" o "associazioni di stampo mafioso". Questo, anche perché la criminalità mafiosa si infiltra nelle aree non tradizionali con crimini non troppo marcatamente violenti o eclatanti, in quanto questi desterebbero preoccupazione e provocherebbero reazioni immediate nella società civile.

Fig. 5.1 – Il modello di valutazione del rischio del territorio

Fonte: elaborazione Transcrime

Per queste ragioni è stato necessario elaborare indicatori indiretti che possono segnalare vulnerabilità di aree specifiche:

- Numero di imprese di dimensioni minime sul totale delle imprese del territorio. *Motivazione:* La letteratura dimostra, ad esempio, come le piccole imprese siano maggiormente a rischio di essere avvicinate da o di rivolgersi a soggetti criminali, in particolari situazioni di disagio economico questo rischio può ulteriormente accentuarsi.²⁵
- Numero di fallimenti sul totale delle imprese presenti sul territorio. *Motivazione:* dall'analisi della letteratura e dei casi studio è emerso che i casi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia del Nord Italia sono principalmente legati a condizioni di difficoltà economica. Il legame delle infiltrazioni con la situazione di difficoltà economica in cui si trovano le aziende, porta ad individuare la "crisi economica" come un indicatore di vulnerabilità. Il fallimento di una impresa dimostra che la stessa verteva in una situazione di crisi; pertanto un settore con un tasso elevato di fallimenti può essere considerato in difficoltà e quindi più a rischio di infiltrazioni malavitose.
- Ricambio delle imprese sul territorio. *Motivazione:* la criminalità organizzata si serve talvolta di imprese di nuova costituzione al fine di eludere i controlli antimafia e costituire soggetti fittizi per aggiudicarsi i contratti. Inoltre, durante consultazioni è emerso come le nuove imprese siano più esposte al rischio. Il numero di imprese iscritte in un anno in un territorio sul totale delle imprese registrate nel territorio medesimo è utilizzato come *proxy* per la rilevazione delle "nuove imprese".
- Indice di criminalità economica. *Motivazione:* i reati fiscali, previsti dal d. lgs. 74/2000, sono considerati tra i reati presupposti al riciclaggio di denaro sporco, una tra le principali attività intraprese dalla criminalità organizzata infiltrata nell'economia²⁶. La presenza di reati di tipo economico, poi, è segnale di una minore attenzione alle regole contabili e tali situazioni di irregolarità possono favorire

²⁵ Sono considerate piccole imprese quelle che presentano nessuno o 1 solo dipendente.

²⁶ Per questa variabile sono considerati: evasori totali e reati fiscali (violazioni degli artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10bis, 10ter, 10quater, 11 del d.lgs. 74/2000).



l'infiltrazione di capitali criminali. Inoltre, è probabile che capitali criminali non possano essere dichiarati e che quindi possano essere scoperti come reati fiscali. Pertanto, un territorio nel quale le imprese commettono numerosi reati economici può essere considerato come a maggior rischio di infiltrazioni criminali.

- Indice di criminalità organizzata. *Motivazione*: L'analisi di relazioni della Direzione nazionale antimafia evidenzia come alcune province venete, interessate in tempi recenti da infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, siano caratterizzate da fenomeni marginali di microcriminalità paragonabili a quelli dell'odierno Trentino. L'esperienza veneta dimostra come la criminalità associativa riesca ad attecchire anche in territori considerati a basso fattore di rischio. Si evidenzia, in particolare, come si possano facilmente creare collegamenti tra la criminalità estera e quella di matrice 'ndranghetista/camorrista (Beccucci e Massari 2001) (vedi 2.2 e 2.3). Questo potrebbe essere un segnale d'allerta per il Trentino. L'Indice di criminalità organizzata è stato elaborato considerando il numero di denunce all'Autorità Giudiziaria per i seguenti reati: estorsioni, associazioni per delinquere, stupefacenti.
- Indice di ricchezza. *Motivazione*: la ricchezza è indicatore dello stato di benessere economico del territorio. Un territorio ricco è particolarmente attraente per i criminali; poiché essi, in un'ottica di profitto, sono portati ad investire i loro capitali in aree economicamente fiorenti. Come *proxy* della ricchezza sono state utilizzate le seguenti variabili: "costo medio delle abitazioni civili al metro quadro" e "reddito medio imponibile per contribuente". Queste variabili restituiscono un quadro, seppur parziale, della liquidità a disposizione della popolazione e permettono di stabilire qual è la condizione economica generale.
- Struttura d'impresa. *Motivazione*: La struttura delle imprese presenti su un territorio può influenzare la potenziale vulnerabilità dello stesso all'infiltrazione criminale. La tipologia di addetti impiegati in un'impresa, ad esempio, può determinare il livello di controllo nella medesima e, di conseguenza, la sua capacità di creare una barriera contro le minacce esterne. In particolare, addetti familiari determinano un grado di vulnerabilità minore rispetto ai subordinati, poiché su di essi si esercita un maggior controllo sociale. Inoltre, addetti familiari hanno tendenzialmente un legame più stretto con l'impresa stessa e sono, di norma, più solidali in situazioni di difficoltà (anche economica). Pertanto, un territorio in cui il rapporto tra addetti subordinati e familiari nelle imprese è elevato sarà potenzialmente più vulnerabile. Certamente la struttura d'impresa è rappresentata anche da altre caratteristiche e una struttura che favorisce un maggiore controllo sociale contro le infiltrazioni può avere, da un punto di vista economico, diversi vantaggi e svantaggi. Queste considerazioni esulano tuttavia dallo scopo di questo studio. Alla luce dei dati disponibili per la provincia di Trento il rapporto tra addetti subordinati e addetti familiari nelle imprese di ciascuna Comunità di Valle è stato utilizzato come *proxy* della struttura d'impresa. La somma di addetti subordinati ed addetti familiari corrisponde al totale degli addetti impiegati nella Comunità di Valle stessa.

Le variabili appena descritte sono elaborate al fine di costituire un indice relativo. Per fare ciò, il risultato del calcolo di ciascuna variabile è normalizzato attribuendo punteggio 100 al settore con il valore più elevato, assunto come riferimento, mentre gli altri valori sono espressi in funzione di esso secondo la seguente formula:

$$V_i = \frac{100 \cdot X_i}{\text{Valore Max}} * 100$$

dove X_i rappresenta il valore assunto dalla variabile in analisi per la Comunità di Valle considerata, mentre il *Valore Max* corrisponde al valore più elevato assunto dalla variabile stessa tra i casi in esame.

Al fine di evitare eccessive distorsioni di valori, causate dalla iniqua distribuzione delle variabili con i valori massimi molto distanti dalla media e dalla mediana, si effettua un ulteriore calcolo. In particolare si crea una scala delle Comunità di Valle sulla base dei punteggi ottenuti per ciascun indicatore attribuendo valore 100

alla Comunità situata al primo posto e punteggio proporzionalmente inferiore alle altre Comunità, secondo la loro posizione in classifica.

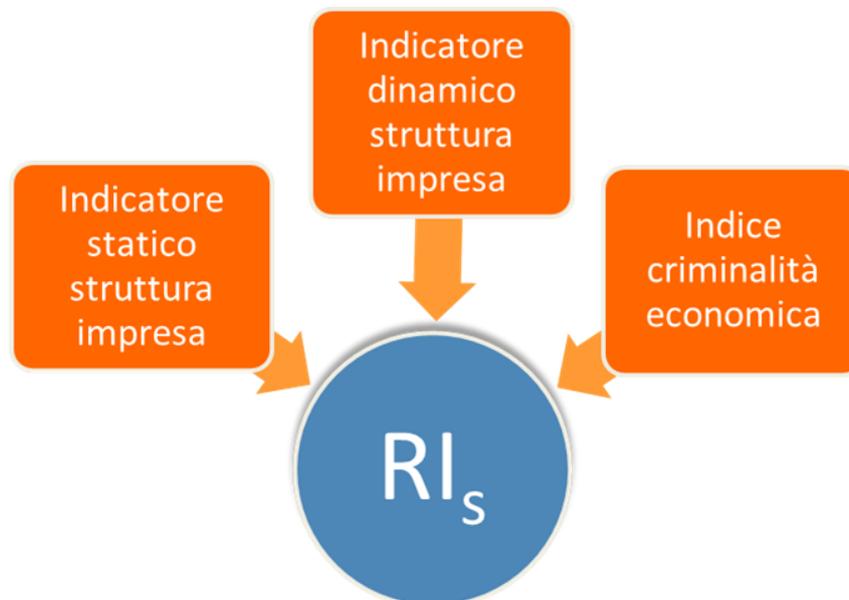
La media dei valori nei singoli indicatori, calcolati come appena descritto, costituisce il valore dell'indice di **Rischio Infiltrazione del territorio (RI_t)**²⁷.

I valori ottenuti attraverso questa analisi di tipo quantitativo, sono quindi interpretati alla luce delle caratteristiche socio economiche delle singole Comunità di Valle, con l'obiettivo di mettere in evidenza quelle peculiarità che possono renderle più o meno vulnerabili all'infiltrazione criminale.

5.4 Il modello di valutazione del rischio del settore

Per quanto riguarda il profilo del settore, il principale fattore di infiltrazione è costituito dalla struttura e dalle caratteristiche del settore stesso. Per analizzare questo fattore sono stati elaborati degli indicatori, tradotti empiricamente in variabili relative alla provincia di Trento (Fig. 5.2)

Fig. 5.2 – Il modello di valutazione del rischio del settore



Fonte: elaborazione Transcrime

- Indicatore statico della struttura d'impresa. *Motivazione*: la struttura dell'impresa influenza il rischio che la stessa subisca infiltrazioni da parte della criminalità organizzata. La letteratura dimostra, ad esempio, come le piccole imprese siano maggiormente a rischio di essere avvicinate da o di rivolgersi a soggetti criminali, in particolari situazioni di disagio economico questo rischio può ulteriormente accentuarsi. Una maggiore vulnerabilità alle infiltrazioni si ha, inoltre, nelle imprese in cui il rapporto tra addetti subordinati e familiari risulta elevato. Infatti, addetti subordinati sono tendenzialmente meno legati all'impresa e, quindi, meno solidali in situazioni di difficoltà (anche economica). Inoltre, la criminalità organizzata potrebbe prediligere imprese in cui è maggiore la presenza di soggetti esterni, poiché su di essi si esercita un minore controllo sociale. Certamente la struttura d'impresa è rappresentata anche da altre caratteristiche economiche che, tuttavia, vanno al di là dello scopo di

²⁷ $RI_t = \sum_{i=1}^n \frac{V_i}{n}$, dove V_i è il valore della variabile i e n è il numero delle variabili che compongono il modello.



questa analisi. L'indicatore statico della struttura d'impresa è dato dalla combinazione del tasso di micro imprese e del rapporto tra addetti subordinati ed addetti familiari per ciascun settore economico²⁸.

- Indicatore della dinamica delle imprese. *Motivazione:* La demografia delle imprese permette di individuare le dinamiche di sviluppo di un settore e l'andamento dello stesso nella realtà economica considerata. Un'analisi di queste caratteristiche consente di individuare le vulnerabilità di un settore all'infiltrazione malavitosa. Ad esempio dall'analisi della letteratura e dei casi studio è emerso che i casi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia del Nord Italia sono principalmente legati a condizioni di difficoltà economica. Il legame delle infiltrazioni con la situazione di difficoltà economica in cui vertono le aziende, porta ad individuare la "crisi economica" come un indicatore di vulnerabilità. Il fallimento di una impresa dimostra che la stessa si trovava in una situazione di crisi; pertanto un settore con un tasso elevato di fallimenti può essere considerato in difficoltà e quindi più esposto al rischio di infiltrazioni malavitose. Altre caratteristiche del settore, che possono aumentarne la vulnerabilità, sono legate al ricambio imprenditoriale: un settore in cui vi è un notevole ricambio, e quindi numerose imprese "nuove"²⁹, è da considerarsi più vulnerabile. Infatti, la criminalità organizzata si serve talvolta di imprese di nuova costituzione al fine di eludere i controlli antimafia e costituire soggetti fittizi per aggiudicarsi i contratti. L'indicatore della dinamica delle imprese è dato dalla combinazione del tasso di fallimenti e del tasso di nuove imprese per ciascun settore economico (per maggiori dettagli si veda l'appendice metodologica).
- Indice di criminalità economica del settore. *Motivazione:* i reati fiscali, previsti dal d.lgs. 74/2000, sono considerati tra i reati presupposti al riciclaggio di denaro sporco, una tra le principali attività intraprese dalla criminalità organizzata infiltrata nell'economia³⁰. La presenza di reati di tipo economico, poi, è segnale di una minore attenzione alle regole contabili e tali situazioni di irregolarità possono favorire l'infiltrazione di capitali criminali. Inoltre, è probabile che capitali criminali non possano essere dichiarati e che quindi possano essere scoperti come reati fiscali. Pertanto, un settore nel quale sono commessi numerosi reati economici può essere considerato come a maggior rischio di infiltrazioni criminali.

Come per l'analisi del territorio, anche per l'esame dei settori si procede alla creazione di un indice relativo normalizzando il valore di ciascuno degli indicatori appena presentati, attraverso l'applicazione della seguente formula:

$$V_i = \frac{100 \cdot X_i}{\text{Valore Max}} * 100$$

(dove X_i rappresenta il valore assunto dalla variabile in analisi per il settore considerato, mentre il *Valore Max* corrisponde al valore più elevato assunto dalla variabile stessa tra i casi in esame) ossia attribuendo punteggio 100 al settore con il valore più elevato ed assumendo lo stesso come riferimento per il calcolo degli altri. Al fine di evitare eccessive distorsioni di valori, causate dalla iniqua distribuzione delle variabili con i valori massimi molto distanti dalla media e dalla mediana, si effettua un ulteriore calcolo. In particolare si crea una scala dei settori sulla base dei punteggi ottenuti per ciascun indicatore attribuendo valore 100 al settore situato al primo posto e punteggio proporzionalmente inferiore agli altri settori, sulla base della posizione occupata in classifica.

²⁸ Sono considerate micro imprese quelle che presentano nessuno o 1 solo dipendente. Per maggiori dettagli si veda l'appendice metodologica.

²⁹ Il numero di imprese iscritte in un anno in un settore sul totale delle imprese registrate nel settore medesimo è utilizzato come *proxy* per la rilevazione delle "nuove imprese".

³⁰ Per questa variabile sono considerati: evasori totali e reati fiscali (violazioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10bis, 10ter, 10quater, 11 del d.lgs. 74/2000).



La media dei punteggi così ottenuti dal singolo settore, per ciascun indicatore, costituisce il valore dell'indice di Rischio Infiltrazione del settore (RI_s)³¹.

In questo modo sono individuati i settori economici che, nel Trentino, possono essere considerati potenzialmente più vulnerabili di altri alle infiltrazioni malavitose. I dati emersi da questo primo studio quantitativo sono interpretati per mezzo di un'analisi qualitativa. In particolare si provvede ad un'analisi dello sviluppo del settore e delle sue peculiarità legate al contesto Trentino; questo con l'obiettivo di avere un quadro più specifico e preciso dei potenziali punti di vulnerabilità precipui del mercato della provincia di Trento.

³¹ $RI_s = \frac{\sum_{i=1}^n V_i}{n}$, dove V_i è il valore della variabile i e n è il numero delle variabile che compongono il modello



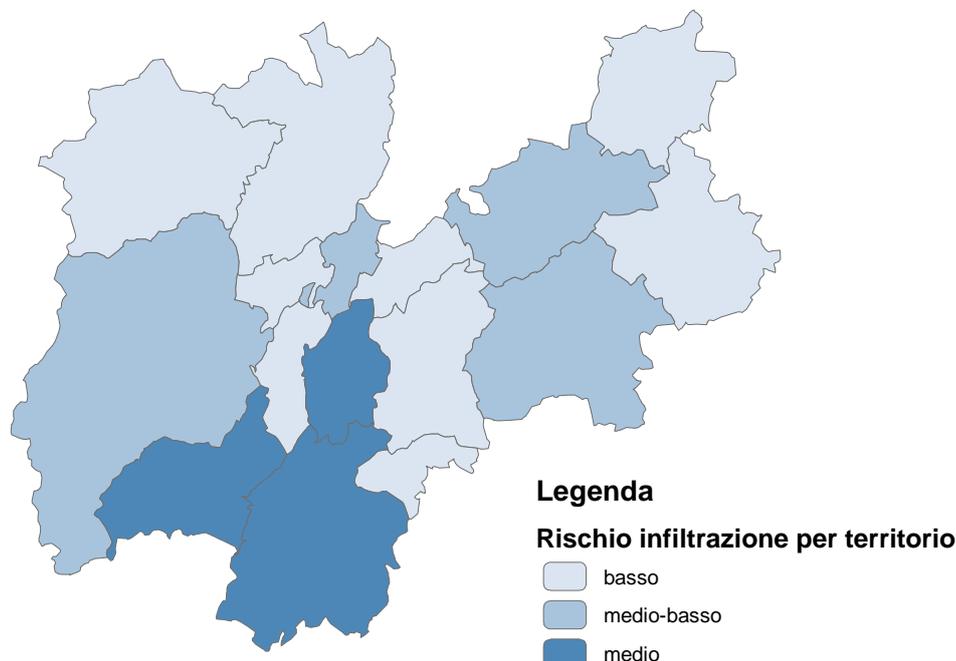
6. Applicazione del modello al Trentino

In primo luogo sono esaminate le singole Comunità di Valle con l'obiettivo di individuare quali aree della provincia di Trento possono essere considerate potenzialmente vulnerabili al crimine organizzato. Secondariamente si procede all'analisi dei settori, al fine di identificare quelli che, sul territorio Trentino, potrebbero essere a rischio di infiltrazione malavitosa. Infine è presentata una analisi congiunta dei settori e delle Comunità di Valle.

6.1 Analisi del territorio: le Comunità di Valle

Come precedentemente sottolineato, la Provincia di Trento non è un territorio a tradizionale presenza mafiosa e quindi, se paragonato al territorio italiano, presenta un livello di rischio tendenzialmente basso. Tuttavia, anche in Trentino possono essere individuate delle aree potenzialmente vulnerabili. Lo scopo dell'analisi qui presentata è quello di identificare quelle Comunità di Valle che, per le loro caratteristiche, possono essere considerate più vulnerabili ad infiltrazioni della criminalità organizzata in rapporto al territorio provinciale. Come già ricordato, l'utilizzo di variabili *proxy* per la difficoltà di misurare direttamente il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità, per di più in un territorio in cui questa ha una presenza minima, richiede particolare cautele nell'analisi. I punteggi ottenuti nei singoli indicatori e nell'indice di rischio devono essere quindi interpretati in modo flessibile e prudenziale. Per questo motivo l'analisi che segue, più che sul punteggio finale RI_t si è concentrata su tre classi di rischio (Fig. 6.1). Queste sono: rischio medio (Comunità con valori di $RI_t > 70$: Territorio Val d'Adige, Comunità Alto Garda e Ledro, Comunità della Vallagarina), medio-basso (valori di $RI_t > 50$ e > 70 : Comunità delle Giudicarie, Comunità Rotaliana Königsberg, Comunità Valsugana e Tesino, Comunità Territoriale della Val di Fiemme) e basso (valori di $RI_t < 50$: tutte le altre Comunità).

Fig. 6.1 – Indice di rischio del territorio nelle Comunità di Valle



Fonte: elaborazione Transcrime

La tabella 6.1, indica i valori di RI_t ottenuti da ciascuna Comunità di Valle e posiziona le stesse in ordine decrescente da quella con RI_t maggiore a quella con RI_t minore. La tabella mostra, inoltre, i valori che le singole Comunità di Valle hanno ottenuto per ciascuna variabile.

Osservando la tabella 6.1 si può notare come il *Territorio Val d'Adige* ($RI_t=93,8$) possa essere considerata l'area territoriale che, nella provincia di Trento, presenta una maggiore vulnerabilità alla criminalità organizzata rispetto alle altre Comunità di Valle. In particolare essa rientra in una classe di rischio medio. Prendendo in considerazione tutte le variabili individuate si vede come il Territorio della Val d'Adige abbia ottenuto il punteggio più alto della provincia di Trento in cinque indicatori su sette (indicatori di fallimenti, di criminalità economica, di criminalità organizzata, di ricchezza e di struttura d'impresa). Inoltre, anche l'indicatore di ricambio d'impresa ha un valore prossimo al massimo. Queste caratteristiche giustificano il livello di vulnerabilità assunto dal Territorio della Val d'Adige, avvalorato anche dalla struttura e dalle peculiarità di questa zona. Si tratta, infatti, di una delle aree più densamente abitate della Provincia in quanto ospita un importante centro urbano come Trento, capoluogo di provincia, che, per le sue dimensioni e struttura, determina una minor coesione sociale e quindi un minor controllo delle persone sulle persone. Il Territorio Val d'Adige presenta anche estese aree commerciali, un'elevata concentrazione di imprese per abitante ed una posizione centrale rispetto alle grandi vie di comunicazione, fattori che possono favorirne la vulnerabilità alla criminalità³². Nel territorio della Val d'Adige, inoltre, un ruolo crescente sembra essere svolto dall'attività turistica che porta ricchezza ed un grande movimento di persone sul territorio.

³² Per le caratteristiche del territorio si veda Transcrime, Profili sicurezza realizzati nell'ambito dell' *Atto Esecutivo 2011*.

Tab. 6.1 – Indice di rischio del territorio

Rank	Comunità di Valle	Piccole imprese	Fall	Ricambio imprese	Indice crim. econ.	Indice e crim. organ	Indice ricch.	Struttura imprese	R _I
1	Territorio Val d'Adige	62,5	100,0	93,8	100,0	100,0	100,0	100,0	93,8
2	Comunità Alto Garda e Ledro	50,0	68,8	100,0	73,4	85,1	100,0	93,8	81,6
3	Comunità della Vallagarina	93,8	93,8	81,3	49,8	41,4	74,1	87,5	74,5
4	Comunità delle Giudicarie	43,8	75,0	56,3	44,8	52,4	85,2	75,0	61,8
5	Comunità Rotaliana Königsberg	81,3	81,3	31,3	39,9	55,1	74,1	68,8	61,6
6	Comunità Valsugana e Tesino	56,3	87,5	75,0	74,1	14,9	29,6	81,3	59,8
7	Comunità Territoriale della Val di Fiemme	37,5	37,5	87,5	66,1	37,5	92,6	50,0	58,4
8	Comunità Alta Valsugana e Bersntol	68,8	43,8	68,8	7,3	32,4	74,1	43,8	48,4
9	Comunità di Primiero	18,8	25,0	43,8	46,3	46,4	44,4	37,5	37,5
10	Comunità della Paganella	12,5	62,5	37,5	0,0	18,8	66,7	62,5	37,2
11	Comun general de Fascia	6,3	56,3	6,3	14,7	34,5	70,4	56,3	34,9
12	Comunità della Valle dei Laghi	100,0	6,3	18,8	0,0	34,8	55,6	6,3	31,7
13	Comunità della Valle di Cembra	87,5	50,0	25,0	0,0	8,9	18,5	31,3	31,6
14	Comunità della Val di Non	75,0	31,3	12,5	22,0	13,4	37,0	18,8	30,0
15	Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri	31,3	18,8	62,5	0,0	10,4	63,0	12,5	28,3
16	Comunità della Valle di Sole	25,0	12,5	50,0	0,0	30,7	22,2	25,0	23,6

Fonte: elaborazione Transcrime

Un medio livello di vulnerabilità è quello riscontrabile anche nella *Comunità Alto Garda e Ledro* ($R_I=81,6$) e nella *Comunità della Vallagarina* ($R_I=74,5$). Come per il Territorio della Val d'Adige, anche in queste Comunità si riscontrano delle caratteristiche che motivano il loro livello di vulnerabilità. Ad esempio alla Comunità Alto Garda e Ledro appartengono comuni di grande attrazione turistica quali Riva del Garda, Nago-Torbole ed Arco, elemento, questo, che giustifica l'elevato punteggio ottenuto dalla Comunità nell'indicatore di ricchezza e di ricambio d'impresa. Per quanto riguarda la Comunità della Vallagarina, invece, fattori determinanti sono la presenza di un importante centro urbano quale Rovereto e di arterie automobilistiche di rilievo. La Comunità della Vallagarina, inoltre, confina con le province venete di Vicenza e Verona, e ciò può favorire la vulnerabilità dell'area alla criminalità. Osservando poi i punteggi ottenuti da questa Comunità si evidenzia la rilevante presenza di imprese di piccole dimensioni e, in paragone al Trentino, una struttura d'impresa che vede il rapporto tra addetti subordinati e familiari decisamente elevato.

Su un livello di rischio medio-basso si attestano poi la *Comunità delle Giudicarie* ($R_I=61,8$), la *Comunità Rotaliana Königsberg* ($R_I=61,6$), la *Comunità Valsugana e Tesino* ($R_I=59,8$) e la *Comunità Territoriale della Val di Fiemme* ($R_I=58,4$). I punteggi ottenuti da queste Comunità nei diversi indicatori sono generalmente uniformi a questo risultato; tuttavia è interessante notare come la Comunità Territoriale della Val di Fiemme abbia un indice di ricchezza abbastanza alto e secondo solo a quello del Territorio della Val d'Adige e della Comunità Alto Garda e Ledro. Questo dato può essere legato al forte sviluppo del settore turistico nell'area. Il turismo riveste un ruolo importante anche per la Comunità delle Giudicarie, in particolare nella Val Rendena, zona dove si concentrano prevalentemente anche le imprese. Inoltre, è importante sottolineare come quest'ultima Comunità confini in larga parte con la provincia di Brescia, territorio lombardo a rischio infiltrazione; questo elemento può aumentare la vulnerabilità all'infiltrazione criminale della Comunità delle

Giudicarie. Analogamente la Comunità Valsugana e Tesino confina con un territorio potenzialmente a rischio come la provincia di Vicenza. Per quanto riguarda la Comunità Rotaliana Königsberg, invece, rilevante è il numero di piccole imprese presenti nell'area ma, soprattutto, l'indice di ricchezza legato, in particolare, alle importanti aziende vitivinicole presenti nella zona. Analizzando i punteggi ottenuti nei diversi indicatori, si nota, poi, come la Comunità delle Giudicarie, la Comunità Rotaliana Königsberg e la Comunità Valsugana e Tesino presentino un numero consistente di fallimenti contrariamente a quanto accade nella Comunità Territoriale della Val di Fiemme, dove il dato si attesta al di sotto della media.

I valori dell'Indice di Rischio di infiltrazione territoriale rivelano, infine, come la *Comunità Alta Valsugana e Bersntol* ($R_i=48,4$), la *Comunità di Primiero* ($R_i=37,5$), la *Comunità della Paganella* ($R_i=37,2$), il *Comun general de Fascia* ($R_i=34,9$), la *Comunità della Valle dei Laghi* ($R_i=31,7$), la *Comunità della Valle di Cembra* ($R_i=31,6$), la *Comunità della Val di Non* ($R_i=30,0$) e la *Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri* ($R_i=28,3$) siano a basso rischio di infiltrazione. Osservando i punteggi ottenuti dalle Comunità nei diversi indicatori si nota una generale uniformità di valori sebbene vi siano alcune eccezioni. Di particolare interesse è il caso della Comunità della Valle dei Laghi, dove il tasso di piccole imprese è il più elevato della provincia. Questo può essere dovuto alle caratteristiche della zona, nella quale non sono presenti grandi comuni e dove l'economia è legata prevalentemente all'agricoltura. Anche la Valle di Cembra ha un tasso elevato di piccole imprese e ciò è spiegabile attraverso la struttura economica dell'area. In questa zona, infatti, accanto l'industria del porfido, vi è una prevalenza di piccole aziende attive nel settore dell'edilizia, della lavorazione dei metalli e della distribuzione dell'energia elettrica. Degno di nota è anche il caso della Comunità Alta Valsugana e Bersntol in cui vi sono tassi medi-alti di piccole imprese, di ricambio di imprese e di ricchezza contrastati da un indice di criminalità economica molto basso. Per quanto riguarda la Comunità della Paganella, il Comun general de Fascia e la Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri si evidenzia il valore dell'indice di ricchezza, il quale è particolarmente elevato rispetto alla mediana dei valori. Questa particolarità è dovuta alle caratteristiche della struttura economica delle aree considerate. In particolare la Comunità degli Altipiani Cimbri ha una fiorente attività turistica sia estiva che invernale prevalentemente nell'area di Folgaria e Lavarone e la Comunità della Paganella presenta una situazione analoga soprattutto nei comuni di Andalo e Molveno. Di derivazione turistica è anche la ricchezza del Comun general de Fascia, in cui il settore dei servizi è molto più sviluppato rispetto a quello industriale.

Infine, con un R_i pari a 23,6 la Comunità della Valle di Sole risulta essere il territorio trentino meno vulnerabile alle infiltrazioni malavitose. Questo dato è confermato anche dai valori dei singoli indicatori, i quali si trovano tutti al di sotto della media.

6.2 Analisi dei settori

Come esposto nel capitolo precedente, l'analisi dei settori è di tipo quantitativo e permette di rilevare quelle aree economiche che, sulla base delle variabili individuate, si palesano come potenzialmente più vulnerabili all'infiltrazione. Per poter avere un'analisi precisa, ed al fine di poter utilizzare dati provenienti da fonti diverse, i settori sono stati suddivisi secondo la classificazione ATECO 2007.

Nell'analisi sono stati presi in considerazione i settori per i quali in Trentino sono presenti più di 500 imprese³³. Questo poiché tale numero rappresenta una base dati sufficientemente ampia da garantire la significatività dello studio.

³³ Sono state raccolte nella categoria "Altre imprese" le imprese appartenenti ai settori: X Altre imprese; B Estrazione di minerali da cave e miniere; D Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; E Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; O Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; P Istruzione; Q Sanità e assistenza sociale; R Attività artistiche, sportive di intrattenimento e divertimento.

La tabella 6.2 indica i valori che i settori analizzati hanno ottenuto per ciascuno degli indicatori e li posiziona in ordine decrescente sulla base del valore dell'Indice di Rischio (RI_s). Per una migliore interpretazione del dato, nella tabella è presente anche il numero di imprese attive per ciascun settore presenti nella provincia di Trento nell'anno 2010.

Tab. 6.2 - Indice di rischio dei settori

Rank	Settore	N. imprese settore 2010	Id. statico struttura	Id. dinamico d'impresa	Indice criminalità econ.	RI_s
1	Attività professionali, scientifiche e tecniche	1328	95,0	100,0	65,0	86,7
2	Costruzioni	7980	70,0	79,2	91,6	80,3
3	Trasporto e magazzinaggio	1269	65,0	58,3	100,0	74,4
4	Altre imprese	1237	50,0	91,7	74,8	72,2
5	Servizi di informazione e comunicazione	949	100,0	66,7	49,0	71,9
6	Attività finanziarie e assicurative	813	100,0	41,7	61,9	67,9
7	Attività immobiliari	2050	80,0	29,2	67,8	59,0
8	Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	1019	95,0	50,0	23,1	56,0
9	Attività manifatturiere	4082	65,0	70,8	28,3	54,7
10	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	8715	55,0	58,3	39,5	50,9
11	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	4463	35,0	50,0	29,0	38,0
12	Altre attività di servizi	1698	35,0	50,0	11,5	32,2
13	Agricoltura, silvicoltura e pesca	12867	65,0	12,5	8,4	28,6

Fonte: elaborazione Transcrime

Analogamente a quanto effettuato per le Comunità di Valle, anche l'analisi dei settori si è concentrata su classi di rischio in particolare: rischio medio-alto (settori con valori di $RI_s > 80$: Attività professionali, scientifiche e tecniche, Costruzioni), medio (valori di $RI_s > 60$ e < 80 : Trasporto e magazzinaggio; Altre imprese; Servizi di informazione e comunicazione; Attività finanziarie e assicurative), medio-basso (valori di $RI_s > 40$ e < 60 : Attività immobiliari; Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese; Attività manifatturiere; Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione di autoveicoli e motocicli) e basso (valori di $RI_s < 40$: tutti gli altri settori).

Osservando la tabella si nota come, nella provincia di Trento, il settore *Attività professionali, scientifiche e tecniche* ($RI_s=86,7$) ed il settore *Costruzioni* ($RI_s=80,3$) possano essere considerate le attività economiche potenzialmente più vulnerabili all'infiltrazione criminale. Per quanto riguarda le Attività professionali, scientifiche e tecniche è da sottolineare che in questa categoria rientrano professioni quali avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti e questo giustifica il numero elevato di piccole imprese presenti nel settore. Tuttavia, queste attività presentano anche un alto tasso di ricambio, un tasso di fallimenti prossimo al più alto della provincia ed un indice di criminalità economica non trascurabile. Questi elementi confermano, quindi, la potenziale vulnerabilità del settore e permettono di definire come non casuale la sua posizione in classifica. La collocazione del settore delle Costruzioni in questa posizione non stupisce e conferma quanto sostenuto dalla letteratura e dagli interlocutori privilegiati, consultati nel corso della realizzazione del progetto METRiC. Il settore delle Costruzioni, infatti, è considerato un'attività a basso contenuto di tecnologia, è caratterizzato da piccole imprese e ha una forte intensità di manodopera. In più, strettamente legato a quello delle Costruzioni, si trova un settore che, per le sue peculiarità, risulta



particolarmente a rischio ovvero quello degli appalti. Questo è un elemento che può incrementare la vulnerabilità delle imprese di Costruzioni.

Sulla base del loro RI_s si possono definire come a rischio medio i seguenti settori: *Trasporto e magazzinaggio* ($RI_s=74,4$), *Altre imprese* ($RI_s=72,2$), *Servizi di informazione e comunicazione* ($RI_s=71,9$) e *Attività finanziarie e assicurative* ($RI_s=67,9$). Per quanto riguarda le attività di Trasporto e magazzinaggio il ragionamento è analogo a quello effettuato per le Costruzioni. Come per quest'ultimo, invero, i punteggi elevati ottenuti dai Trasporti nei diversi indicatori, in particolare nell'indice di criminalità economica, non sorprendono. Infatti, anche il settore dei Trasporti è definito dalla letteratura come particolarmente vulnerabile. Ciò è vero soprattutto a causa della scarsa professionalizzazione richiesta, della facilità con cui è possibile entrare in contatto con i criminali e della diffusione di compagnie di trasporti con un unico addetto. Al quarto posto si trovano, quindi, le Altre imprese. L'elevato RI_s ottenuto da questa categoria è dovuto ad un elevato tasso di ricambio (il maggiore tra tutti i settori) e ad un alto indice di criminalità economica. Questo dato, tuttavia, non è facilmente interpretabile poiché in questa categoria rientrano soprattutto imprese che non sono classificate. Riguardo ai Servizi di informazione e comunicazione la principale fonte di vulnerabilità è legata alla struttura dell'impresa e ad un elevato ricambio delle attività economiche. Il dato quantitativo va, però, interpretato alla luce di un elemento che potrebbe ridurre la vulnerabilità del settore. In questo rientrano, infatti, imprese che richiedono un'elevata professionalizzazione come quelle legate all'informatica. Questo spiega come il rapporto tra addetti subordinati e familiari sia particolarmente elevato, poiché le imprese hanno necessità di reclutare personale ad alta specializzazione sul mercato del lavoro. In generale poi, nell'analizzare le informazioni su questo settore, è necessario tenere in considerazione che i valori per Servizi di informazione e comunicazione devono essere valutati con estrema cautela a causa del numero ridotto di imprese su cui sono stati calcolati. Infine, le Attività finanziarie e assicurative potrebbero essere maggiormente a rischio di infiltrazione proprio perché potenziali destinatari del reimpiego di capitali illeciti. Il settore si contraddistingue per un elevato indice statico di struttura, poiché sia il numero di imprese con zero o un solo addetto che il rapporto tra subordinati e familiari sono particolarmente elevati. In parte questi valori sono spiegati dalle caratteristiche di attività come l'agente assicurativo, l'agenzia di assicurazioni, il consulente finanziario. Allo stesso tempo questa frammentazione può generare vulnerabilità all'infiltrazione della criminalità, principalmente con finalità di riciclaggio. Come per i Servizi di informazione e comunicazione anche i valori degli indicatori delle Attività finanziarie e assicurative devono essere analizzati con riserva a causa del basso numero di imprese.

Dai risultati delle analisi emergono poi come a rischio medio-basso *Attività immobiliari* ($RI_s=59,0$), *Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese* ($RI_s=56,0$), *Attività manifatturiere* ($RI_s=54,7$) e *Commercio all'ingrosso e al dettaglio riparazione di autoveicoli e motocicli* ($RI_s=50,9$). Per quanto riguarda questi settori, i punteggi ottenuti dagli indicatori sono coerenti con il loro RI_s sebbene le Attività immobiliari e Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese presentino un indicatore statico di struttura d'impresa abbastanza elevato. Questo è dovuto soprattutto ad una significativa presenza di addetti non familiari, probabilmente legata alle caratteristiche del settore, come ad esempio la presenza di agenzie in *franchising*. Le Attività manifatturiere presentano, invece, un indicatore dinamico d'impresa abbastanza elevato. Questo è dovuto, in particolare, all'elevato tasso di fallimenti (il maggiore tra tutti i settori) che caratterizza il settore. Questo elemento fornisce ulteriore conferma delle difficoltà economiche in cui versano le attività manifatturiere e che proprio per questo potrebbe rendere il settore vulnerabile a tentativi di infiltrazione.

I valori dell'Indice di Rischio dei settori rivelano, infine, che i settori *Attività dei servizi di alloggio e ristorazione* ($RI_s=38,0$) e *Altre attività e servizi* ($RI_s=32,2$) sono da considerare a basso rischio di infiltrazione. Questo tipo di attività presenta un elevato numero di piccole imprese. Tuttavia gli addetti del settore sono in larga maggioranza familiari e questo è garanzia di un elevato controllo sociale, elemento che riduce la vulnerabilità delle imprese. Ciò è vero anche per le attività di *Agricoltura, silvicoltura e pesca* che, con un RI_s pari a 28,6, risultano essere il settore meno vulnerabile. Questo valore è confermato anche dal bassissimo tasso di fallimenti, dato che permette di dire che questo settore non verte in situazioni di difficoltà.



6.3 Analisi congiunta Comunità di Valle – settori

Alla luce dei risultati dell'analisi del territorio e dell'analisi dei settori si è proceduto ad un'analisi congiunta territorio-settore economico. Questa analisi consente infatti di unire i risultati delle due applicazioni del modello al fine di studiare l'interazione tra rischio territoriale e rischio settoriale e permette di approfondire ulteriormente i possibili profili di rischio di infiltrazione.

In primo luogo, si è proceduto ad analizzare la concentrazione relativa di imprese nelle Comunità di Valle nei settori a rischio medio-alto (valori di $RIs > 80$ e corrispondenti ai settori delle Costruzioni e delle Attività professionali, scientifiche e tecniche) e medio (valori di $RIs > 60$ e < 80 e corrispondenti ai settori del Trasporto e magazzinaggio, Altre imprese, Servizi di informazione e comunicazione, Attività finanziarie e assicurative). Particolare attenzione è stata dedicata ai casi in cui la percentuale di imprese in un settore a rischio era superiore rispettivamente alla media (riquadri in azzurro chiaro nella tabella 6.3) e alla media più una deviazione standard (riquadri in blu nella tabella 6.3) delle altre Comunità di Valle. In questi casi infatti una importante presenza di imprese appartenenti ad un settore tra quelli individuati come a rischio costituisce un elemento meritevole di attenzione ed ancor più se questa presenza è superiore alla media più una deviazione standard rispetto alle altre Comunità di Valle. Questo dato indica infatti che uno o più settori a rischio sono presenti in maniera strutturale in una Comunità di Valle. Certamente questo dato ha principalmente a che vedere con la struttura economica e sociale di ciascun territorio, ma allo stesso tempo può contribuire ad una approfondita valutazione delle possibili vulnerabilità all'infiltrazione della criminalità organizzata in Trentino.

Come si evince dalla tabella 6.3, il Territorio Val d'Adige riporta percentuali significativamente superiori alle rimanenti Comunità di Valle in cinque settori a rischio su sei. L'unica eccezione è costituita dal settore delle Costruzioni per il quale la percentuale di imprese presenti è sostanzialmente in linea con la media di tutte le Comunità. Questo dato contribuisce ulteriormente a rafforzare la valutazione del rischio di infiltrazione del territorio effettuata sopra (vedi 6.1). Il territorio in analisi infatti non solo presenta valori dell'indice RIt superiori agli altri, ma allo stesso tempo fa riscontrare concentrazioni rilevanti di settori economici più vulnerabili all'infiltrazione.

Tre Comunità di Valle (Comunità Territoriale della Val di Fiemme, Comunità delle Giudicarie e Comunità della Valle di Cembra) fanno riscontrare ciascuna due settori con presenza di imprese in percentuale superiore alla media più una deviazione standard delle altre Comunità. Da notare come in tutte i casi il settore delle Costruzioni sia tra quelli a forte concentrazione percentuale. A differenza del Territorio Val d'Adige, queste Comunità non rientravano tra quelle con classe di rischio medio nell'analisi del territorio. Esse avevano ricevuto una valutazione di rischio medio-bassa (per Comunità Territoriale della Val di Fiemme e Comunità delle Giudicarie) e persino bassa (Comunità della Valle di Cembra). L'analisi congiunta permette quindi di evidenziare possibili elementi di vulnerabilità pur in aree a basso livello di rischio. In particolare, la concentrazione di imprese di costruzioni potrebbe essere fattore di vulnerabilità all'infiltrazione, dato lo storico interesse della criminalità organizzata verso questo tipo di attività.

La Comunità Valsugana e Tesino e la Comunità Alto Garda e Ledro fanno infine riscontrare una particolare concentrazione relativa in un solo settore. Per la prima Comunità, ancora una volta si rileva una particolare concentrazione del settore delle Costruzioni. Sebbene, incluse nella classe di rischio medio-bassa in seguito alla valutazione di rischio del territorio, la forte presenza del settore Costruzioni può evidenziare ulteriori aspetti di vulnerabilità. Per la seconda Comunità, è opportuno sottolineare come già la valutazione di rischio per territorio avesse portato ad una classificazione di rischio media. Per la Comunità Alto Garda e Ledro tuttavia il settore economico a rischio particolarmente presente non è quello delle Costruzioni, ma quello delle Attività finanziarie e assicurative. Questo dato potrebbe essere in linea con l'attrattività del territorio legata alla possibilità di investimenti in aree a forte attrazione turistica.



L'analisi congiunta dei settori e del territorio consente così di approfondire ulteriormente la valutazione del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata. La tabella 6.4 riporta infatti per ciascuna Comunità di Valle il valore dell'Indice di Rischio di infiltrazione territoriale RI_t , la percentuale di imprese nei settori a rischio (con valori dell'Indice di Rischio di infiltrazione del settore $RI_s > 60$) nonché il numero di settori a rischio che fanno riscontrare valori superiori, rispettivamente, alla media più una deviazione standard e alla semplice media delle altre Comunità.

L'analisi congiunta di questi valori consente di rilevare come il Territorio Val d'Adige si confermi area a particolare vulnerabilità. Questo non stupisce in ragione della struttura socio-economica della zona in analisi, che si contraddistingue per la più importante area urbana della provincia che a sua volta comporta maggiori tassi di reato, di ricchezza e minore controllo sociale. In secondo luogo, la Comunità Territoriale della Val di Fiemme, classificata a rischio medio-basso nell'analisi territoriale, presenta ulteriori segnali di vulnerabilità. In particolare, si tratta della Comunità che fa registrare la più alta percentuale di imprese appartenenti ai settori a rischio di tutta il Trentino, dovuta in buona parte a una fortissima concentrazione di imprese di costruzioni. Questo dato è ulteriormente rafforzato dal fatto che tutti e sei i settori a rischio hanno una presenza superiore alla media nella Comunità. Un simile profilo presenta anche la Comunità delle Giudicarie, dove la percentuale di imprese a rischio, che in totale è superiore alla media delle altre Comunità, è dovuta a valori superiori alla media in ben cinque settori su sei.



Tab. 6.3 – Imprese attive per Comunità di Valle e per settore sul totale delle imprese attive nella Comunità di Valle

Settore	M Att. professionali, scientifiche e tecniche	F Costruzioni	H Trasporto e magazzinaggio	X Altre impr.	J Serv. di informazione e comunicazione	K Att. finanziarie e assicurative	Altri settori
Classe di rischio	M-Alto	M-Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	
Comunità di Valle							
Comunità Territoriale della Val di Fiemme	2.9	24.3	2.8	2.9	2.5	1.6	63.0
Comunità di Primiero	1.7	15.4	1.9	3.2	1.3	1.8	74.7
Comunità Valsugana e Tesino	1.5	22.1	2.5	2.3	1.4	1.5	68.7
Comunità Alta Valsugana e Bersntol	2.1	19.9	2.7	2.4	1.5	1.3	70.1
Comunità della Valle di Cembra	0.7	21.4	1.5	4.0	0.7	0.8	70.9
Comunità della Val di Non	0.7	9.5	1.7	1.3	0.6	0.9	85.4
Comunità della Valle di Sole	0.9	17.3	2.4	2.9	0.6	1.0	74.8
Comunità delle Giudicarie	2.3	21.0	3.1	3.3	1.5	1.4	67.4
Comunità Alto Garda e Ledro	2.7	16.2	2.7	2.2	1.8	2.0	72.3
Comunità della Vallagarina	3.1	15.1	2.6	2.3	2.2	1.9	72.8
Comun general de Fascia	1.7	13.0	2.0	3.1	1.7	0.7	77.9
Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri	1.6	17.6	2.1	2.9	1.2	1.2	73.4
Comunità Rotaliana Koenigsberg	1.4	12.7	2.8	1.7	1.5	1.0	78.9
Comunità della Paganella	1.7	15.3	1.9	2.9	1.2	1.4	75.6
Territorio Val d'Adige	6.2	17.1	3.3	3.4	4.1	2.9	63.1
Comunità della Valle dei Laghi	1.4	17.5	2.5	1.8	0.5	1.0	75.3
MEDIA	2.0	17.2	2.4	2.7	1.5	1.4	72.8
MAX	6.2	24.3	3.3	4.0	4.1	2.9	85.4
MIN	0.7	9.5	1.5	1.3	0.5	0.7	63.0
Dev.St.	1.3	3.7	0.5	0.7	0.9	0.6	5.6

Legenda

Valori > media dei settori

Valori > media dei settori più una dev. st



Tab. 64 Rischio di Imprese attive per Comunità di Valle e per settore sul totale delle imprese attive nella Comunità di Valle

	Rischio di infiltrazione del territorio RI _t	Imprese in settori a rischio M-Alto (RI _s >80) (%)	Imprese in settori a rischio Medio (RI _s >60<80) (%)	Tot imprese settori a rischio (RI _s >60) (%)	Totale imprese altri settori	N. sett a rischio >media+dev.st	N.sett a rischio >media
Comunità di Valle							
Comunità Territoriale della Val di Fiemme	58.4	27.2	9.8	37.0	63.0	2	6
Comunità di Primiero	37.5	17.1	8.2	25.3	74.7	0	2
Comunità Valsugana e Tesino	59.8	23.6	7.6	31.3	68.7	1	3
Comunità Alta Valsugana e Bersntol	48.4	22.0	7.9	29.9	70.1	0	3
Comunità della Valle di Cembra	31.6	22.1	7.0	29.1	70.9	2	2
Comunità della Val di Non	30.0	10.2	4.4	14.6	85.4	0	0
Comunità della Valle di Sole	23.6	18.2	6.9	25.2	74.8	0	2
Comunità delle Giudicarie	61.8	23.3	9.3	32.6	67.4	2	5
Comunità Alto Garda e Ledro	81.6	18.9	8.8	27.7	72.3	1	4
Comunità della Vallagarina	74.5	18.2	9.0	27.2	72.8	0	4
Comun general de Fascia	34.9	14.7	7.4	22.1	77.9	0	2
Magnifica Comunità degli Altipiani Cimbri	28.3	19.2	7.4	26.6	73.4	0	2
Comunità Rotaliana Koenigsberg	61.6	14.1	7.0	21.1	78.9	0	1
Comunità della Paganella	37.2	17.0	7.3	24.4	75.6	0	1
Territorio Val d'Adige	93.8	23.3	13.7	36.9	63.1	5	5
Comunità della Valle dei Laghi	31.7	18.9	5.8	24.7	75.3	0	2
MEDIA	49.7	19.2	8.0	27.2	72.8		
MAX	93.8	27.2	13.7	37.0	85.4		
MIN	23.6	10.2	4.4	14.6	63.0		
Dev.St.	20.5	4.1	1.9	5.5	5.6		

Nota: sono evidenziati i valori elevati e pertanto degni di attenzione per ciascuna colonna

Fonte: elaborazione Transcrime



7. Conclusioni

Nella prospettiva delle attività previste dal Progetto METRIC per la seconda parte (intervento a finalità preventiva costituito dal *crime proofing della legislazione/regolazione* dei settori a rischio), i settori da sottoporre ad analisi sono quelli che hanno fatto registrare un rischio di infiltrazione medio-alto e medio, ad esclusione del settore residuale “Altre imprese”. Questi sono:

1. Attività professionali, scientifiche e tecniche
2. Costruzioni
3. Trasporto e magazzinaggio
4. Servizi di informazione e comunicazione
5. Attività finanziarie e assicurative

Oltre alla legislazione/regolazione dei settori appena elencati appare opportuno aggiungere, come settore “trasversale”, quello degli appalti pubblici. La letteratura scientifica è infatti concorde nell’indicare questo settore o funzione come estremamente delicata e vulnerabile all’infiltrazione. L’analisi svolta sino ad ora non ha potuto peraltro analizzare il settore degli appalti separatamente, per mancanza di dati comparabili con gli altri settori. L’elevato valore di rischio fatto riscontrare da “Attività professionali, scientifiche e tecniche” e da “Costruzioni” fornisce un ulteriore rilevante supporto alla decisione di includere anche gli appalti. Entrambi i settori più a rischio sono infatti strettamente legati agli appalti pubblici, in particolare di lavori.

Nella seconda parte del progetto si procederà quindi all’analisi della legislazione nazionale e provinciale, nonché della regolazione (regolamenti, codici professionali) insistente su questi settori al fine di valutare possibili rischi criminali involontariamente prodotti dalla legislazione/regolazione stessa.



PARTE 2

Analizzare la legislazione dei settori economici contro il rischio criminalità

di Francesco Calderoni, Elisa Bertè, Valentina Maiolli e Marina Marchiaro



PARTE 2 – Sintesi

Da dove nasce questo progetto

È il risultato della seconda annualità del progetto “METRIC – Monitoraggio Economia Trentina Contro il Rischio Criminalità avviato nel 2011.

La prima parte ha portato all'identificazione dei settori economici maggiormente a rischio di infiltrazione criminale in Trentino. I settori individuati sono appalti, costruzioni, trasporti, attività professionali scientifiche e tecniche e attività assicurative e finanziarie. La seconda parte del progetto ha analizzato la legislazione dei settori a rischio.

Periodo di svolgimento

Luglio 2012 - Marzo 2013.

Obiettivo del progetto

Il progetto ha l'obiettivo di identificare le vulnerabilità della normativa di ciascun settore a rischio per prevenire l'involontaria creazione di opportunità criminali.

Metodologia utilizzata

Il metodo utilizzato è quello del *crime proofing legislation* (CPL). Per ogni settore esaminato sono stati valutati diversi aspetti normativi raggruppabili in tre insiemi: coerenza tra le fonti, chiarezza dei contenuti e meccanismi di controllo sull'applicazione della normativa. Gli insiemi sono stati rielaborati in sette indicatori qualitativi cui è stata attribuita una valutazione ritenuta, a seconda dei casi, “molto bassa”, “bassa”, “media”, “alta”, “molto alta” (MB, B, M, A, MA). Al termine di ogni analisi per le vulnerabilità valutate da “media” a “molto alta” lo studio ha formulato delle raccomandazioni operative utili a migliorare il sistema e minimizzare il rischio criminalità.

Sintesi dei risultati

Tutti i settori analizzati presentano vulnerabilità legate alla complessità del quadro normativo e alla carenza di controlli sulla corretta applicazione della legge.

Le **raccomandazioni** formulate per trovare soluzione alle vulnerabilità prevedono in generale:

Il **riordino** delle disposizioni provinciali in un *corpus* normativo unitario e una precisa definizione dei termini utilizzati;

L'aumento del numero di **controlli** e il coordinamento tra gli organi competenti in materia;

La **formazione** dei soggetti interessati dal settore;

Stipulazione di **protocolli di legalità** tra prefetture, pubblica amministrazione, forze di polizia;

Massimizzare la **trasparenza** in ogni settore attraverso la **pubblicazione on line di albi, elenchi e liste** e creare **white list** e soluzioni di supporto per i funzionari che nello svolgimento delle loro attività effettuano le segnalazioni di irregolarità e che potrebbero essere a rischio di ripercussioni (c.d. whistle blowers).

In conclusione, sarebbe 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 la nuova legislazione**



provinciale sia “a prova di criminalità” contribuendo alla prevenzione e al più completo raggiungimento degli obiettivi della normativa stessa.



1. Metodologia e struttura di analisi

1.1. Adattamento della Metodologia MARC – *crime proofing* della legislazione

Il *crime proofing* della legislazione (CPL) è una attività diretta a identificare le opportunità criminali involontariamente prodotte dalla legislazione/regolazione stessa. Si parla infatti di *effetto criminogeno* della normativa quando alcune norme create per perseguire determinati obiettivi facilitano o producono opportunità criminali. Gli esempi sono numerosi: nel settore degli appalti, se prevale il criterio del massimo ribasso, senza adeguati controlli e contrappesi, può favorire le imprese in grado di accedere a risorse finanziarie illecite e a manodopera ricattabile. Il settore del credito, se regolato in modo eccessivamente rigido può portare un imprenditore in difficoltà a ricorrere all'usura o ad agevolare il riciclaggio di denaro accumulato in maniera illecita.

Il *crime proofing* è stato sviluppato dal centro Transcrime, nell'ambito del progetto MARC³⁴ ed ha trovato una concreta applicazione nella valutazione di alcune proposte di direttiva comunitaria in diversi settori di legislazione e regolazione³⁵.

Per adattare la metodologia del CPL alle finalità del progetto METRIC (analisi della normativa provinciale e nazionale in tema di infiltrazione della criminalità), è stato necessario introdurre alcuni cambiamenti.

Questa premessa è fondamentale per comprendere i motivi e le modalità di adattamento del modello. Di seguito sono esposti i principali cambiamenti apportati alla metodologia MARC del CPL:

I tre passaggi del *crime risk assessment* (*screening* iniziale, *crime risk assessment preliminare* ed il *crime risk assessment finale*) sono stati accorpati in un unico momento di analisi;

La parte di analisi delle vulnerabilità del mercato è stata anticipata ad una fase iniziale, preliminare all'analisi della legislazione (vedi 1.2);

La struttura della fase analitica del CPL è stata rielaborata in sette indicatori qualitativi (Tab. 1.1).

³⁴ Progetto CIS8-CT-2004-501634, MARC – Developing Mechanisms for Assessing the Risk of Crime Due to Legislation and Products in Order to Proof Them Against Crime at an EU Level (VI Programma Quadro).

³⁵ La metodologia del CPL è stata applicata, direttamente o indirettamente da Transcrime, in diverse aree: Progetto "A Study on Crime Proofing – Evaluation of Crime Risk Implications of the European Commission's Proposals Covering a Range of Policy Areas (contratto n. DG.JAI)

appalti pubblici (Curtol, Pesarin, e Vander Beken 2006) D2/2004/05), attività bancarie internazionali (Curtol et al. 2007) e gestione dei rifiuti (Dorn, Van Daele, e Vander Beken 2007). Recentemente il CPL è stato applicato anche al settore del tabacco (Transcrime 2012a; Transcrime 2012b).

Il CPL è composto da due fasi: il *crime risk assessment* (valutazione del rischio criminale) ed il *crime risk management* (gestione del rischio criminale). Il *crime risk assessment* è costituito da tre passaggi: lo *screening* iniziale, un *crime risk assessment* preliminare ed il *crime risk assessment* finale. Il primo step consiste in una rapida selezione (basata su 7 indicatori) di legislazione potenzialmente a rischio al fine di riscontrare la necessità di un'ulteriore analisi. Se ciò si verifica, si passa alla seconda fase che ha l'obiettivo di identificare i rischi di facilitazione del crimine generati dalla legislazione e determinare l'eventuale bisogno di un'ulteriore approfondimento dell'analisi. In base alla metodologia del *crime proofing* della legislazione la prima parte dell'analisi si concentra sul testo delle leggi, mentre la seconda sulle vulnerabilità del mercato. Sulla base di questi studi sono, quindi, identificati i possibili rischi di infiltrazione criminale, non solo organizzata.

Tab. 1.1– Modello di analisi della normativa: indicatori qualitativi

COERENZA	
1. Volume della normativa	Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?
2. Organizzazione interna	La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)
3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo	Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa in materia?
CHIAREZZA DEI CONTENUTI	
4. Chiarezza degli obiettivi	Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?
5. Rischio di interpretazioni errate	La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?
6. Definizioni	Nella normativa mancano le definizioni di concetti e parole chiave?
MECCANISMI DI CONTROLLO APPLICAZIONE	
7. Meccanismi di controllo	Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

A ciascun aspetto della legislazione di un settore, misurato con un indicatore, è assegnata una valutazione della vulnerabilità da molto bassa (MB) a molto alta (MA).

1.2. Struttura dell'analisi

L'analisi di ogni settore è divisa in tre fasi:

- Analisi della letteratura e dei casi di studio;
- Analisi della legislazione con particolare attenzione a quella provinciale;
- Raccomandazioni su possibili misure per prevenire e ridurre i rischi e le vulnerabilità individuate nelle prime due fasi.

1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

Questa fase individua le vulnerabilità del settore in esame. Nell'analisi della letteratura sono descritte le principali strategie e modalità attraverso cui le organizzazioni criminali si insinuano nei singoli settori. Inoltre, si analizzano alcuni casi studio reperiti in letteratura, fonti giudiziarie ed altre fonte aperte. La selezione dei casi ha seguito i seguenti criteri:

- Prossimità territoriale alla provincia di Trento.** L'assenza di casi di comprovata infiltrazione in Trentino ha reso necessario esaminare casi appartenenti a regioni limitrofe o comunque del Nord Italia;
- Prossimità temporale dei fatti esaminati.** Si è cercato di selezionare casi più recenti, in modo da dare una fotografia più attuale possibile della situazione. Tuttavia, questo criterio deve essere bilanciato con l'opportunità di analizzare casi in avanzata fase di giudizio;
- Completezza delle informazioni.** Sono stati privilegiati casi giudiziari in quanto la maggiore disponibilità di informazioni permette una migliore ricostruzione del fatto. Tuttavia, data la scarsità di sentenze disponibili su casi di infiltrazioni nel Nord Italia, per la descrizione delle vicende si è fatto ricorso anche a letteratura grigia;
- Diversificazione delle caratteristiche.** Si è cercato di portare esempi di diversi meccanismi di infiltrazione.

I casi studio presentano in primo luogo la vicenda. In seguito sono fornite informazioni sull'intervento oggetto di infiltrazione criminale, i soggetti coinvolti e le dinamiche di infiltrazione utilizzate dall'organizzazione



mafiosa. Infine, sono sintetizzate le vulnerabilità, evidenziando le diverse forme di condizionamento e le tecniche utilizzate dall'organizzazione criminale.

Per distinguere i nomi dei casi si è scelta una lettera dell'alfabeto greco. Con la stessa si indicherà il cognome della famiglia o del sottogruppo criminale riconducibile al caso analizzato. Le aziende coinvolte saranno denominate con la lettera dell'alfabeto del caso seguita da un numero (es. nel caso ALPHA sono indicate le aziende ALPHA, ALPHA 2, ALPHA 3, etc).

2. Analisi delle vulnerabilità della legislazione

Questa fase applica il modello di analisi della legislazione al settore in esame. In particolare si analizza la normativa provinciale e, se non presente, quella nazionale. L'obiettivo di questa analisi è identificare le vulnerabilità dovute alla legislazione del settore.

3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

L'ultima fase fornisce delle indicazioni sugli aspetti della normativa che necessitano di particolare attenzione, nonché suggerimenti su possibili modifiche da effettuare al fine di prevenire e ridurre i rischi e le vulnerabilità.



2. Gli appalti

2.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

2.1.1. Strategie e tecniche di infiltrazione

L'appalto è costituito da una serie consequenziale di fasi, ognuna delle quali presenta specifiche vulnerabilità che possono costituire altrettante opportunità per le infiltrazioni delle organizzazioni criminali che poi avvengono attraverso modalità diverse. Per individuare vulnerabilità e relative opportunità è utile partire dalle fasi principali dell'appalto:

- Fase di programmazione e progettazione dell'appalto;
- Fase di gara;
- Fase di cantierizzazione ed esecuzione del contratto.

È importante osservare che il settore degli appalti è oggetto di una regolazione intensa e molto complessa. Per questo, tentativi di condizionamento illecito passano sempre dalla violazione o dall'elusione della legislazione.

Fase di programmazione e progettazione

La fase di progettazione richiede l'intervento di tecnici e professionisti altamente qualificati. Questi risultano più difficilmente attaccabili dalla criminalità organizzata, poiché le mafie tendono ad investire ed infiltrarsi in settori che non richiedono particolari requisiti tecnici (Calderoni, Dugato, e Riccardi 2010; Lavezzi 2008; Polo 2011; Arlacchi 2007). Ciononostante esiste il rischio di progetti pilotati in modo da agevolare l'inserimento di alcuni soggetti.

In alcuni casi, può essere la stessa impresa vincitrice dell'appalto a redigere, almeno in parte, il progetto in caso di particolare complessità tecnologica dello stesso (appalto di esecuzione e progettazione). In questa situazione l'impresa è chiamata a realizzare il progetto esecutivo (o definitivo) partendo da quello definitivo (o preliminare) della stazione appaltante (ex appalto integrato ed ex appalto concorso rispettivamente)³⁶. Questo può far sì che un'impresa infiltrata possa redigere un progetto che nasconde problemi o consenta in seguito di avere varianti con un aumento di spesa.

Fase di gara

Questa fase include le attività dall'elaborazione del bando di gara fino alla celebrazione della stessa. Questo è il contesto nel quale la pervasività delle organizzazioni criminali raggiunge il suo apice (Sciarrone 2011) ed il momento nel quale possono annidarsi le tecniche di manipolazione illegale della procedura più insidiose (Lembo 2007).

³⁶ Data la criticità di queste particolari figure, ne sono stati disciplinati i criteri e le condizioni di ammissibilità all'art. 53 del d.lgs.n. 163/2006:

a) la sola esecuzione;

b) la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice;

c) previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice. Lo svolgimento della gara è effettuato sulla base di un progetto preliminare, nonché di un capitolato prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili. L'offerta ha ad oggetto il progetto definitivo e il prezzo. L'offerta relativa al prezzo indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva, per la progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori.



Manipolazione di bandi di gara

La criminalità organizzata può arrivare ad influenzare la definizione dei bandi di gara per mezzo della collaborazione dei funzionari della stazione appaltante (Lembo 2007; Lembo 2004).

L'infiltrazione mafiosa in fase di definizione può avvenire in diversi modi, in particolare attraverso:

Bandi di gara ad hoc³⁷. Il bando di gara è modellato sul candidato designato in partenza attraverso l'introduzione di clausole soggettive od oggettive che rispecchiano perfettamente detto soggetto imprenditoriale (Lembo 2007; Sciarrone 2011);

Bandi di gara generici. Talvolta sono creati bandi di gara generici che non definiscono in maniera puntuale l'oggetto dell'appalto. Questo comporta innanzitutto un affievolimento dei requisiti soggettivi di controllo in fase di ammissione perché la mancanza di dettagli non permette un accertamento approfondito del curriculum d'impresa. In secondo luogo, la mancanza di parametri specifici nel bando non consente la verifica del corretto adempimento del bando in fase di esecuzione;

Limitazione della pubblicità e trasparenza dei bandi. Questo si può verificare negli appalti sotto soglia³⁸. Infatti, al ridursi della rilevanza territoriale e dell'importo dell'appalto, la legislazione riduce degli obblighi di pubblicità e trasparenza, i quali rimangono sostanzialmente appannaggio delle stazioni appaltanti. Ne consegue una scarsa visibilità dell'appalto e quindi una limitazione della concorrenza, talvolta approfittando della complicità dei funzionari pubblici. Si rileva invece che per i contratti sopra soglia il regime di pubblicazione è molto regolato.

Manipolazione della gara d'appalto

La manipolazione della gara d'appalto può avvenire in diversi modi, tra cui:

Cordate di imprese e predeterminazione delle offerte. Se l'appalto è assegnato mediante procedura di gara, le offerte sono presentate in busta chiusa e sigillata ed aperte al momento della celebrazione, per evitare che i partecipanti conoscano in anticipo le offerte dei concorrenti. Questo meccanismo può essere aggirato attraverso la creazione di cordate d'impresе che concordino tra loro le offerte in modo da predeterminare il soggetto vincente o almeno la soglia di aggiudicazione³⁹ (Centonze 2005; CPA 2003; Lembo 2007; Sciarrone 2011);

Intimidazioni finalizzate a limitare la concorrenza. Attraverso il ricorso sistematico all'intimidazione, con minacce, pressioni o attentati a cose e persone, assieme all'imposizione di un atteggiamento omertoso – c.d. “metodo mafioso” – imprese indesiderate sono “invitate” a non presentarsi alla gara o a ritirare l'offerta (Della Porta e Vannucci 2007; Centonze 2005);

Falsificazioni documentali e alterazione della procedura di gara⁴⁰. Poiché non sempre è facile estromettere le imprese rivali dalle offerte o evitare alcuni imprevisti, per manipolare la gara possono essere attuate due soluzioni che, tuttavia, richiedono l'intervento di funzionari pubblici compiacenti. La prima consiste nell'escludere l'impresa concorrente facendo emergere dei vizi formali; la seconda, consta nell'aprire le buste prima della celebrazione e ritoccare l'offerta che deve vincere. Nel caso in

³⁷ Sono i c.d. bandi fotografia che rappresentano una prassi distorta delle procedure di gara poiché impediscono la libera concorrenza (De Nicolis 2010).

³⁸ Le soglie sono fissate dalla direttiva comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e lavori (art. 28, 32, co. 1 lettera e), 91, 99, 196, 215 235 del D.l.s 12 aprile 2006 n. 163). I contratti “sotto soglia” sono i contratti pubblici il cui valore stimato al netto dell'imposta valore aggiunto (I.V.A.) è pari o superiore a suddette soglie e che non rientrino nel novero dei contratti esclusi (ossia contratti sottratti in parte o totalmente dalla disciplina del D.l.s 12 aprile 2006 n. 163 o non contemplati dallo stesso).

³⁹ A tal proposito degno di nota è il c.d. metodo “Siino” detto anche del “tavolino”. Sviluppato soprattutto nella seconda metà degli anni ottanta, prende il nome da Angelo Siino, al tempo “ministro dei lavori pubblici di Cosa Nostra”, che con il consenso di Totò Riina gestiva gli appalti in Sicilia. Il metodo si basava sulla turnazione delle imprese nell'assegnazione delle commesse pubbliche erano organizzati dei cartelli tra imprenditori che si accordavano sull'ammontare di ciascuna offerta nelle gare d'appalto in modo da aggiudicarsi a turno la vincita. Su ogni opera pubblica era imposta, inoltre, una mazzetta del 4,5 per cento (divisa percentualmente tra mafia, politici e organi di controllo)(CPA 2003; Lembo 2007).

⁴⁰ La falsificazione documentale può interessare anche le attestazioni S.O.A. (Lembo 2007).



cui le imprese escluse facciano ricorso al TAR, la criminalità organizzata interviene con i propri metodi di intimidazione volti a far desistere le concorrenti (Lembo 2007).

Fase di cantierizzazione ed esecuzione del contratto

Questa fase è particolarmente vulnerabile alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Volendo classificare gli interventi dei gruppi criminali in questo momento dell'appalto si può parlare di "infiltrazione attiva" quando c'è una partecipazione diretta ai lavori di affiliati alle organizzazioni malavitose (ad esempio attraverso prestanome o imprese di comodo) e di "infiltrazione passiva" quando il profitto deriva dalla riscossione di tangenti dalle imprese (sub)appaltatrici (Lembo 2007; Sciarrone 2011).

Cessione occulta dell'appalto

In alcuni casi, l'impresa appaltatrice può costituire una copertura mentre l'appalto è invece realizzato da un'altra impresa. In questa situazione può verificarsi una vera e propria cessione occulta dell'appalto, mascherata da contratti di fornitura o subappalto. Questa cessione può avere diverse funzioni, ad esempio può accadere che l'appaltatore preferisca "vendere" il lavoro piuttosto che assumersi gli oneri dello stesso, che l'impresa vincente l'appalto sappia fin da principio di essere solo di facciata oppure che l'impresa appaltatrice non sia in grado di adempiere alle prestazioni contrattuali.

Infiltrazione attiva nei subaffidamenti

Il subappalto. L'evoluzione della normativa e l'aumento dei requisiti richiesti ha reso nel tempo sempre più difficile l'infiltrazione mafiosa nel subappalto. Infatti, la possibilità di ottenere un subappalto è legata al possesso di requisiti di idoneità tecnica e finanziaria e dalla mancanza di elementi che precludano il rilascio della documentazione antimafia. Per aggirare questo ostacolo, sono talvolta utilizzati imprenditori di facciata o si fraziona il subappalto per aggirare i limiti imposti dall'art. 118 del d.lgs. 163/2006⁴¹ (Cnel 2008; Lembo 2007).

⁴¹Art. 118 d.lgs. n. 163/2006, "Subappalto ed attività che non costituiscono subappalto.

1. I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice sono tenuti a seguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto, a pena di nullità, salvo quanto previsto nell'articolo 116.

2. La stazione appaltante è tenuta ad indicare nel progetto e nel bando di gara le singole prestazioni e, per i lavori, la categoria prevalente con il relativo importo, nonché le ulteriori categorie, relative a tutte le altre lavorazioni previste in progetto, anch'esse con il relativo importo. Tutte le prestazioni nonché lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano, sono subappaltabili e affidabili in cottimo. Per i lavori, per quanto riguarda la categoria prevalente, con il regolamento, è definita la quota parte subappaltabile, in misura eventualmente diversificata a seconda delle categorie medesime, ma in ogni caso non superiore al trenta per cento. Per i servizi e le forniture, tale quota è riferita all'importo complessivo del contratto. L'affidamento in subappalto o in cottimo è sottoposto alle seguenti condizioni:

1) che i concorrenti all'atto dell'offerta o l'affidatario, nel caso di varianti in corso di esecuzione, all'atto dell'affidamento, abbiano indicato i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che intendono subappaltare o concedere in cottimo;

2) che l'affidatario provveda al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni;

3) che al momento del deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante l'affidatario trasmetta altresì la certificazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di qualificazione prescritti dal presente codice in relazione alla prestazione subappaltata e la dichiarazione del subappaltatore attestante il possesso dei requisiti generali di cui all'articolo 38;

4) che non sussista, nei confronti dell'affidatario del subappalto o del cottimo, alcuno dei divieti previsti dall'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni.

[...]

8. L'affidatario che si avvale del subappalto o del cottimo deve allegare alla copia autentica del contratto la dichiarazione circa la sussistenza o meno di eventuali forme di controllo o di collegamento a norma dell'articolo 2359 del Codice civile con il titolare del subappalto o del cottimo. Analoga dichiarazione deve essere effettuata da ciascuno dei soggetti partecipanti nel caso di raggruppamento temporaneo, società o consorzio. La stazione appaltante provvede al rilascio dell'autorizzazione entro trenta giorni dalla relativa richiesta; tale termine può essere prorogato una sola volta, ove ricorrano giustificati motivi. Trascorso tale termine senza che si sia provveduto, l'autorizzazione si intende concessa. Per i subappalti o cottimi di importo inferiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo inferiore a 100.000 euro, i termini per il rilascio dell'autorizzazione da parte della stazione appaltante sono ridotti della metà.

9. L'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto.

[...]

11. Ai fini del presente articolo è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento



Noli a freddo, noli a caldo, forniture. Uno dei metodi tradizionali per aggirare i vincoli del subappalto è di stipulare noli a freddo che però nascondono noli a caldo⁴². Analogamente, le forniture⁴³ sono spesso utilizzate per giustificare la presenza sul cantiere di soggetti “esterni” che di fatto gestiscono i lavori pur essendo “fornitori” (CPA 2003; Cnel 2008; Sciarrone 2011; Lembo 2004).

Assunzioni forzate di manodopera e contratti di guardiania. È una forma di infiltrazione “parassitaria” che consente alle organizzazioni mafiose di inserirsi collocando nel cantiere personale di fiducia. Questa può rappresentare una semplice forma di estorsione o essere un espediente per giustificare la presenza di un soggetto sul cantiere (Sciarrone 2011).

Tangenti sui lavori

Le tangenti sui lavori costituiscono una delle più tradizionali forme di infiltrazione della criminalità organizzata e possono assumere diverse forme (Della Porta e Vannucci 2007; Lembo 2007):

La tangente come “pizzo”. L'importo della tangente si misura in percentuale sull'importo del contratto e di norma oscilla tra l'1,5% e il 5%⁴⁴ (Lembo 2007; CPA 2003; DNA 2011);

La tangente come compenso per la cessione dell'appalto. Questa situazione si ha nel caso in cui avvenga una vera e propria sostituzione del soggetto che svolge i lavori. La tangente costituisce quindi il prezzo stesso della cessione (Lembo 2007);

La tangente come mezzo corruttivo. In questa situazione è l'organizzazione criminale, o l'impresa aggiudicataria, che paga (o rende favori) a coloro i quali hanno supportato le operazioni di manipolazione dell'appalto (Della Porta e Vannucci 2007).

2.1.2. Casi studio

ALPHA: tentata scalata ad un'impresa edile

*I fatti*⁴⁵

La ALPHA s.p.a., costituita nel 2005, con sede a Nalles (BZ), svolge lavori connessi all'edilizia, sia industriale che civile, pubblica e privata, al fine di realizzare lavori a terra, demolizione, edifici civili e industriali, opere in cemento armato, lavori idraulici, opere stradali, acquedotti e fognature, lavorazioni del legno. Si occupa anche di attività immobiliari e della realizzazione di nuovi insediamenti e di opere di pubblico interesse. I soci fondatori della ALPHA sono due società già presenti nel settore dell'edilizia e degli appalti di Mezzocorona (TN) e di Nalles (BZ).

Nel 2009 la società rappresenta una delle maggiori imprese edili del Trentino e occupa circa 178 lavoratori dipendenti. Nonostante l'alto fatturato e l'aggiudicazione di una commessa per la ricostruzione dell'Aquila, la struttura finanziaria dell'azienda è piuttosto critica. La ALPHA, infatti, presenta un forte indebitamento verso

dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Il subappaltatore non può subappaltare a sua volta le prestazioni salvo che per la fornitura con posa in opera di impianti e di strutture speciali da individuare con il regolamento; in tali casi il fornitore o subappaltatore, per la posa in opera o il montaggio, può avvalersi di imprese di propria fiducia per le quali non sussista alcuno dei divieti di cui al co. 2, numero 4). 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, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati.

[...]

⁴² Con il termine “nolo a freddo” ci si riferisce al semplice noleggio di macchinari senza alcun apporto di manodopera da parte dell'impresa terza. “Nolo a caldo”, invece, indica un contratto di noleggio che, congiuntamente al macchinario, prevede l'utilizzo dello stesso da parte del personale dell'impresa che lo noleggia.

⁴³ Il settore della fornitura di materie prime è strettamente legato a quello delle attività primarie di cantierizzazione (sbancamento, movimento terra), che costituiscono la principale via d'accesso all'appalto per la criminalità organizzata. (Lavezzi 2008; Sciarrone 2011)

⁴⁴ Questo, come “assunzioni forzate di manodopera e contratti di guardiania” costituisce il metodo tradizionale di infiltrazione mafiosa. In questa metodologia di azione si identifica l'atteggiamento tipico dell'imprenditore subordinato alla mafia, la “vittima” che è costretta a soggiacere alle volontà della mafia per poter mantenere la tranquillità nei cantieri (Lembo 2007)

⁴⁵ Ricostruzione da Mascitelli e Lanutti (2011), Milosa (2012a), Bertoli (2011), Ciconte (2010), Tribunale civile e penale di Bolzano (2012).



le banche e carenza di mezzi propri. La situazione economica è ulteriormente aggravata dal blocco dei pagamenti da parte del Dipartimento della protezione civile per gli appalti realizzati per la ricostruzione a seguito del terremoto dell'Abruzzo. Nel maggio 2010, la società prende atto dell'irreversibile dissesto finanziario e l'assemblea dei soci delibera la messa in liquidazione della stessa. Il 09.12.2010 la ALPHA è ammessa alla procedura di Concordato Preventivo.

È a questo punto che l'impresa entra nelle mire della 'ndrangheta calabrese che intende ricapitalizzare la società per fare entrare gli uomini del clan. La ALPHA, infatti, risulta particolarmente attraente perché è assegnataria di alcuni lotti relativi alla ricostruzione del post terremoto in Abruzzo per un valore di 21 milioni di euro. Pertanto, entrare nella ALPHA, costituisce un'occasione per infiltrarsi nel sistema dei grandi appalti pubblici. L'idea di questi soggetti vicini alla 'ndrangheta per inserirsi nell'impresa trentina è quella di creare uno schermo societario, attraverso una cordata con la società ALPHA 2 amministrata da A.P. (condannato alla pena della reclusione come il boss S.S.). Per fare tutto ciò è necessaria una cifra che ammonta a circa dieci milioni di euro. Il broker, che fungeva anche da tramite con il boss S.S. riesce ad ottenerli grazie alla mediazione dell'avvocato R.D.B. che li recupera tra i depositi azionari di una banca con sede a Londra. Il tutto grazie ai propri contatti politici. Si crea così la cordata tra la società ALPHA 3 di Milano, la ALPHA 4 di Lugano e la ALPHA 5 di Manchester le quali, coprendo soci mafiosi, sottoscrivono un aumento di capitale sociale della ALPHA portandolo da 6 a 14,5 milioni di euro. Poiché negli appalti pubblici è richiesta la trasparenza dei soci delle imprese, è la società ALPHA 5 ad entrare in ALPHA. In questo modo la 'ndrangheta ottiene il 58% della ALPHA. Per riuscire in questo l'avvocato R.D.B. si è servito di un professionista compiacente, perito iscritto all'albo dei revisori dei conti che, in cambio di oltre 300mila euro, ha certificato la presenza del titolo su Euroclear, il sistema elettronico utilizzato per la custodia dei titoli. Alcuni soci della ALPHA, però, si accorgono che il titolo negoziato dalla banca londinese è fasullo. Grazie all'attività di indagine il tentativo di infiltrazione è fallito.

Vulnerabilità rilevate

Vulnerabilità economica dell'impresa. Il caso rappresenta il tentativo, da parte della criminalità organizzata, di inserirsi in una società "pulita" con l'obiettivo di utilizzare la stessa come strumento per infiltrarsi in appalti pubblici di grande rilievo. L'interesse della 'ndrangheta è motivato dalla situazione di pesante indebitamento dell'impresa trentina.

Collusione tra potere politico, imprenditoriale e mafioso. Per ottenere il denaro necessario per ricapitalizzare la società ALPHA, i soggetti coinvolti si sono avvalsi dell'appoggio di professionisti corrotti e agganci politici.

BETA: la tangenziale di Novellara

*I fatti*⁴⁶

Due imprese parmensi, la BETA 2 s.r.l. di Roccabianca e BETA 3 di Soragna, sono state colpite da interdittiva antimafia della Prefettura di Reggio Emilia perché legate alla criminalità organizzata della malavita crotonese e, di conseguenza, sono state escluse dagli appalti pubblici.

Nel 2009 la ditta BETA s.p.a. che opera in quasi regime di monopolio nell'estrazione delle sabbie del Po, vince una gara d'appalto. La ditta offrendo un ribasso pari al 10% sull'importo indicato nel bando. La documentazione antimafia liberatoria era stata regolarmente rilasciata alla ditta vincitrice. Nell'aprile 2011 due ditte, la BETA 2 di Roccabianca e BETA 3 di Soragna, sottoscrivono contratti di subappalto con la BETA, aggiudicataria dei lavori, per la realizzazione di uno stralcio della tangenziale di Novellara. Mentre la ditta aggiudicatrice dell'appalto aveva ottenuto le certificazioni antimafia regolarmente, le ditte subappaltatrici non le avevano mai ottenute. Questo perché le informazioni antimafia, nei subappalti, sono richieste solo per

⁴⁶ Ricostruzione da Tribunale amministrativo regionale di Parma (2011)



importi superiori ai 155 mila euro. La ditta vincitrice dell'appalto aveva diviso in due il subappalto ed evitato di produrre la certificazione. A seguito di accessi al cantiere da parte delle forze dell'ordine, la Prefettura di Reggio Emilia rilasciava un'informazione interdittiva, comunicando alla stazione appaltante la sussistenza del pericolo di infiltrazioni mafiose a carico della ditta appaltatrice la BETA. L'interdittiva antimafia si fondava essenzialmente su due subappalti conferiti alle ditte BETA 2 ed un consorzio edile, riconducibili a famiglie vicine alla 'ndrangheta. Le indagini avevano accertato l'elusione della normativa antimafia per il controllo dei subappalti, a seguito della presenza sul cantiere di un soggetto ritenuto organico di una famiglia 'ndranghetista operativa in provincia di Crotona. A seguito di ciò veniva disposta la sospensione dell'aggiudicazione dei lavori e dell'efficacia del contratto di appalto, in vista della successiva revoca dell'aggiudicazione dell'appalto.

Vulnerabilità rilevate

Debolezza dei controlli nei subaffidamenti. Il subappalto, che per l'importo complessivo avrebbe richiesto la certificazione antimafia, è stato suddiviso in due subappalti di importo minore per eludere i controlli.

2.1.3. Le vulnerabilità degli appalti

Esaminando le dinamiche utilizzate per manipolare gli appalti è possibile estrapolare le vulnerabilità che incidono sulla possibilità delle organizzazioni criminali di penetrare nel sistema legale e ridurre il rischio di essere intercettati. In particolare, tra i casi sopracitati si rileva lo scarso potenziale preventivo dell'attuale sistema di informazioni prefettizie poiché non richiedendo la certificazione antimafia per appalti con importi inferiori a determinate soglie facilitano l'ingresso di affiliati alle cosche in quei subappalti ritenuti meno rilevanti. Ecco dunque che l'impresa qualificata ed in regola con la documentazione antimafia, sfruttando le debolezze del sistema del subappalto; permette a ditte che non avrebbero avuto i requisiti per partecipare all'appalto di accedere allo stesso (caso BETA). Si è visto inoltre che particolari ribassi sull'importo a base di gara, possono favorire determinate imprese. Sono state rilevate, inoltre, situazioni di connivenza tra il potere mafioso e quello politico imprenditoriale, le quali facilitano inserimenti e cordate di imprese (caso ALPHA).

Accanto a queste vulnerabilità tipiche del settore degli appalti, è opportuno sottolineare che possono esserci particolari caratteristiche di contesto che aumentano la vulnerabilità del settore. Ne è un esempio il caso della tentata scalata alla ALPHA. L'impresa si trovava, infatti, in situazioni di particolare crisi economica ed è proprio questa contingenza che ha spinto e favorito la criminalità organizzata a provare ad infiltrarsi nella società. Tuttavia è altresì necessario rilevare che la scalata all'azienda trentina non andò a buon fine grazie alle indagini. Durante una telefonata, infatti, l'indagato A.O. mette in guardia A.P. sostenendo che: "Questa operazione non ti riesce... ti devi convincere che questa cosa non la chiudi rischiamo di andare sui giornali, siamo in terra nemica, perché siamo Tribunale di Bolzano e Trento, che è presidiato da loro (inteso lo Stato, n.d.r.)". In altre parole, A.P. sarebbe stato avvertito del fatto che il Trentino è una zona nemica perché lo Stato c'è e funziona. Da questo si evince che un territorio in cui è forte la presenza dello Stato (inteso come istituzioni), e dove ci sono quindi maggiori controlli, la criminalità organizzata è meno propensa ad agire. Ne consegue che territori in cui è meno sentita la presenza pressione statale sono più a rischio di infiltrazioni criminali.

Dall'analisi della letteratura e dei casi studio risulta chiaro che i meccanismi adottati dalla criminalità organizzata per sfruttare il sistema sono molto legati all'utilizzo di mezzi corruttivi ed intimidatori ma non solo. Infatti, le mafie si appoggiano anche alle mancanze della legislazione e della regolamentazione in materia di appalti pubblici che, in alcune parti, si rivela inadeguata a contrastare la penetrazione delle organizzazioni criminali (Sciarrone 2011).

2.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello

La Provincia Autonoma di Trento ha competenza legislativa primaria nel settore degli appalti (art. 8, I comma, n. 17, dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige, d.p.r. del .08.1972 n. 670). La disciplina provinciale in materia di lavori pubblici è contenuta nella legge provinciale del 10.09.1993 n. 26 e successive modificazioni e il regolamento attuativo d.p.p. del 11.05.2012 n. 9/84. Data la presenza di una normativa provinciale, il *crime proofing* della legislazione si concentra principalmente su questa, facendo solo incidentalmente riferimento quella nazionale.

COERENZA

Questa fase verifica l'esistenza, o meno, di contraddizioni tra le diverse fonti normative e l'esistenza di conflitti tra le disposizioni presenti all'interno della disciplina del settore. Una normativa che presenti incoerenze, lacune o sovrapposizioni tra le fonti, infatti, può generare confusione e disorientamento nell'applicazione della legge, favorendo così le opportunità criminali.

1. Volume della normativa

Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore degli appalti è oggetto di un grande numero di atti normativi di fonte comunitaria, statale e provinciale, che ne disciplinano praticamente tutti gli aspetti. La legislazione in questione costituisce un *corpus* estremamente vasto e articolato. L'elevato volume della normativa crea un quadro di riferimento molto complesso, con rischio di sovrapposizioni ed uso improprio della legge. Questo può favorire la creazione di opportunità criminali. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

La normativa sugli appalti è in continua evoluzione e quindi è caratterizzata da un consistente volume delle leggi articolate in diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale che a sua volta si articola in statuti, leggi provinciali e regolamenti attuativi. A livello comunitario la materia dei pubblici appalti di lavoro, servizi e forniture è regolato principalmente dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Queste riproducono in buona parte le direttive precedenti e introducono nuovi istituti e strumenti volti a rendere più flessibile l'attività contrattuale della pubblica amministrazione e a garantire la concorrenza. A livello nazionale, il diritto degli appalti è disciplinato dal d.lgs. del 12.04.2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE ed è composto da 256 articoli e 22 allegati. Questo codice è legato, inoltre, al d.p.r. 05.10.2010 n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.lgs. n. 163/2006. A livello provinciale la materia dei lavori pubblici è disciplinata dalla legge provinciale del 10.09.1993 n. 26, Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti (da ora l.p. 10.09.1993, n.26) e dal Decreto del presidente della provincia, 11.05.2012 n.9-84/Leg., Regolamento di attuazione della legge provinciale 10.09.1993, n. 26, composto da 218 articoli e 15 allegati.

L'attuale quadro normativo è il risultato di un'attività legislativa molto intensa, delle numerose pronunce della Corte Costituzionale e dell'influenza delle direttive comunitarie⁴⁷.

⁴⁷ La normativa interna, infatti, risente spesso delle pronunce e dei principi formulati dalla Corte di Giustizia, che sono quindi recepiti e formalizzati dal legislatore comunitario nelle direttive. La disciplina comunitaria è quindi recepita ed attuata all'interno dell'ordinamento nazionale e provinciale.



Ogni modifica realizzata in materia di appalti pubblici, va ad aggiungersi alle preesistenti regolamentazioni creando dispersione, complicazione e, talvolta, confusione all'interno della normativa.

Come è stato evidenziato dalla stessa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp), il settore presenta una "esorbitante normazione primaria". Questo soprattutto in riferimento alla variegata legiferazione di emergenza che permettono alle stazioni appaltanti di operare in deroga a numerose disposizioni previste dal Codice dei Contratti Pubblici tramite ordinanze contingibili ed urgenti (CPA 2010).



2. Organizzazione interna

La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa nel suo complesso presenta una struttura poco chiara, a causa dei numerosi rinvii a leggi speciali, nazionali ed a direttive comunitarie⁴⁸. La disciplina degli appalti, infatti, è stata oggetto di numerose modifiche ed integrazioni che hanno reso ancora più complessa l'organizzazione interna. Le modifiche apportate dal legislatore non sono durevoli né organiche. La disciplina è modificata di continuo e questo impedisce un'applicazione uniforme della legge e una corretta assimilazione delle novità apportate al Codice o al Regolamento. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

La legge provinciale sui lavori pubblici, l.p. del 10.09.1993, n. 26, dall'entrata in vigore ad oggi, ha subito una modifica all'anno (l'ultima risale alla l.p. del 03.08.2012, n. 18). Anche le sentenze della Corte Costituzionale hanno contribuito alla modifica del quadro normativo di riferimento (es. Corte cost. del 12.02.2010 sent. n. 45 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità di alcune disposizioni della l.p. del 10.09.1993 n. 26). La poca chiarezza della disciplina è dovuta anche all'influenza della normativa comunitaria⁴⁹.

Nello specifico, la struttura della normativa è caratterizzata da sezioni articolate con disposizioni molto lunghe. Questo concorre a rendere la legislazione meno chiara, trasparente ed efficiente. Inoltre, alcuni articoli sono strutturati in modo complesso poiché sono composti da molti commi, ripartiti in ulteriori sottocommi (bis, ter, quater, quinquies, sexies). Ad esempio, l'art. 20 della l.p. del 10.09.1993 n. 26, che disciplina l'affidamento degli incarichi di progettazione e di altre attività tecniche, è composto da dodici commi, alcuni dei quali prevedono ulteriori suddivisioni, come il comma 1 bis, 1 ter, 5 bis, 7 bis, 12 bis, 12 ter. Anche l'art. 23, in tema di garanzie, presenta dodici commi. L'art. 30 comma 5, che disciplina le procedure di affidamento, è ulteriormente suddiviso in comma 5 bis, ter, quater, quinquies, sexies, septies. Un ulteriore esempio è fornito dall'art. 33 bis, in tema di dialogo competitivo, che è composto da 16 commi. L'art. 50, infine, in tema di modalità di pubblicità e di affidamento delle concessioni di lavori pubblici, è suddiviso in diversi articoli che arrivano fino all'art. 50 duodecies.

3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo

Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

⁴⁸ Si pensi, ad esempio, ai numerosi rinvii fatti dalla legge provinciale alla l.p. del 29.08.1988, n. 8 – valutazione di impatto ambientale; l.p. del 30.11.1992, n. 23 – attività amministrativa; d.p.r. del 05.10.2010, n. 207 - reg. di esecuzione ed attuazione del d.lgs. del 12.04.2006, n. 163; d.lgs. del 22.01.2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio; direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE; l.p. del 04.03.2008, n. 1, Legge urbanistica provinciale; d.p.r. del 06.06.2001, n. 380, Testo unico edilizia; l.p. del 30.11.1992, n. 23, Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo; d.lgs. del 09.04.2008, n. 81, Attuazione art. 1 della legge del 03.08.2007, n. 123, Tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; d.p.r. del 22.03.1974, n. 381, Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino – Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche.

⁴⁹ Lo stesso TAR del Trentino Alto Adige, in tema di appalti c.d. sotto soglia ha stabilito che: "i principi comunitari di non discriminazione, parità di trattamento e il principio di libertà di stabilimento professionale, trovano applicazione anche nel territorio della provincia autonoma di Trento, posto che, esprimendo parametri destinati a governare in funzione omogeneizzatrice gli ordinamenti degli Stati membri dell'Unione europea, essi debbono trapassare in questi ultimi senza che occorra alcuna mediazione interna. Da quanto enunciato consegue che è illegittima, perché lesiva dei principi comunitari in materia di partecipazione alle gare, applicabili anche per gli appalti c.d. sotto soglia, l'adozione del metodo della trattativa privata per l'affidamento di un incarico di progettazione ristretto ai soli professionisti residenti nell'ambito provinciale, in quanto inibisce il libero confronto concorrenziale tra gli interessati alla partecipazione" (T.A.R. TAA 2011).



La particolare complessità che caratterizza la normativa sugli appalti può comportare un alto rischio di contraddizioni all'interno del quadro normativo. La disciplina provinciale talvolta entra in conflitto con quella nazionale e comunitaria generando contrasti all'interno del quadro normativo di riferimento. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno competenza esclusiva in materia di opere pubbliche. Questo comporta un necessario coordinamento con i principi costituzionali, con le disposizioni comunitarie e gli obblighi assunti a livello internazionale. Infatti, quando si realizza un'opera pubblica bisogna tenere presenti i confini tra la potestà legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato e della Provincia per evitare conflitti normativi. La Provincia Autonoma di Trento, avendo competenza esclusiva in materia di lavori pubblici, è autorizzata a disciplinare autonomamente il settore, ma le disposizioni non possono contrastare con quelle comunitarie e nazionali. Lo stesso Statuto speciale di autonomia, approvato con legge costituzionale del 26.02.1948⁵⁰, n. 5, all'art. 4 precisa che la potestà legislativa deve essere esercitata in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, nel rispetto degli obblighi internazionali assunti, degli interessi nazionali e nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica⁵¹.

In alcune occasioni, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che la normativa provinciale in materia di appalti ha ecceduto i limiti della propria competenza. La Corte Costituzionale, con sentenza del 12.02.2010 n. 45, aveva dichiarato illegittime alcune disposizioni della legge provinciale sui lavori pubblici (l.p. n. 26/1993) poiché in contrasto con le direttive comunitarie in materia di appalti⁵². La Provincia Autonoma di Trento ha cercato di porre rimedio agli effetti di questa sentenza con la legge provinciale del 07.04.2011 n. 7.

Un altro esempio è fornito dalla sentenza della Corte Costituzionale del 12.02.2010 n. 45 che ha dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli della l.p. n. 26/1993 così come modificata dalla l.p. del 24.07.2008 n. 10. In particolare la parte in cui prevedeva il ricorso alla procedura negoziata per fattispecie non contemplate dal legislatore statale. In questo caso, quindi, la legge provinciale sugli appalti si poneva in contrasto con i principi stabiliti dalla normativa statale. Questa, a sua volta, attuava i principi stabiliti dalla normativa comunitaria in tema di tutela della concorrenza⁵³.

La Corte Costituzionale ha dichiarato, con sentenza del 21.03.2012 n. 74 (Corte Cost. 2012), l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, recante "Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16.06.2006, n. 3, Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino". La Corte ha precisato che laddove gli statuti speciali riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria.

⁵⁰ Successivamente, nel 1972, venne varato il 1° Statuto di autonomia, noto come nuovo Statuto di autonomia con d.p.r. del 31.08.1972, n. 670.

⁵¹ Principi più volte ribaditi dalla stessa Corte Costituzionale con sent. del 2007 n. 269 e del 12.02.2010 n. 45.

⁵² In particolare la Corte Costituzionale, con sentenza del 12.02.2010, n. 45 ha precisato che tra gli obblighi internazionali è da annoverarsi il rispetto dei principi generali del diritto comunitario e delle disposizioni contenute nel Trattato del 35.03.1957 istitutivo della Comunità Europea, denominato, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In particolare, il rispetto delle disposizioni che tutelano la concorrenza. Nello specifico settore degli appalti si rilevano i principi comunitari della libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (artt. da 28 a 32; da 34 a 37; da 45 a 54; da 56 a 66 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, già artt. da 23 a 31 e da 39 a 59 del Trattato che istituisce la Comunità Europea). Secondo la Corte, la previsione di norme che si discostino dal modello definito in ambito comunitario, viola i valori tutelati dal diritto europeo e le corrispondenti normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva, prevista dall'art. 117 Cost. La Provincia Autonoma di Trento, pertanto, deve rispettare i principi di tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie.

⁵³ La sentenza della Corte Costituzionale del 12.02.2010 n. 45 dichiara infatti costituzionalmente illegittimo l'art. 35 l. p. del 24.08.2008 n. 10. Questa disposizione prevede la possibilità del ricorso alla procedura negoziata, previa pubblicazione del bando, per fattispecie non contemplate dal legislatore statale e subordina il ricorso alla procedura negoziata, senza previa pubblicazione del bando, a condizioni meno stringenti di quelle previste dal legislatore statale. Stabilisce inoltre modalità procedurali diverse rispetto ai principi enunciati negli art. 56 e 57 d.lgs. n. 163/2006, che danno attuazione alle disposizioni contenute negli art. 30 e 31 della direttiva comunitaria 2004/18/CE, ed è quindi idonea ad incidere negativamente sulle libertà di circolazione delle persone e delle merci alterando le regole che presidono al funzionamento del sistema di disciplina degli appalti.



Questo è il caso dello Statuto del Trentino-Alto Adige (art. 8). Tuttavia ciò non significa che la legislazione provinciale sia priva di vincoli, poiché gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. La competenza della Provincia Autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici è determinata innanzitutto dall'art. 4 dello Statuto, che annovera tra gli altri, il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica". L'art. 17 comma 1, della l.p. 7.04.2011, n. 7, dichiarato incostituzionale, stabiliva che "il regolamento di attuazione può individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura". La disciplina statale ha adottato una scelta che prevede, di regola, le stipulazioni "a corpo", consentendo quelle "a misura" in casi minori⁵⁴. Secondo la Corte Costituzionale l'art. 17 comma 1 della legge provinciale viola gli artt. 8 e 4 dello Statuto di autonomia speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Questo perché l'art. 17 attribuisce al regolamento provinciale il potere di stabilire le modalità di determinazione del prezzo e quindi disciplina l'oggetto del contratto che attiene invece all'ambito dell'ordinamento civile⁵⁵.

Altre volte, invece, si generano contraddizioni all'interno del quadro normativo a causa della riproduzione di norme statali nelle fonti regionali, o provinciali. Questo si verifica quando le leggi provinciali si limitano a riprendere il contenuto di articoli del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006. Come è stato rilevato da alcuni autori, una materia rientra, o non rientra, nella competenza legislativa regionale o provinciale. Se non vi rientra non può essere disciplinata affatto, nemmeno mediante riproduzione del contenuto delle norme statali. Se ciò non avviene, si crea una duplicazione delle fonti di un'identica norma, generando confusione in caso di modifiche di una norma in una fonte e non nell'altra (De Nictolis 2010).

Talvolta alcune contraddizioni nascono da contrasti giurisprudenziali. È il caso, ad esempio, dei c.d. "appalti sequenziali", introdotti dall'art. 3 bis, comma 1, della l.p. del 10.09.1993 n. 26. Con questa tipologia i lavori possono essere suddivisi in più contratti d'appalto dalle amministrazioni aggiudicatrici. La Corte dei Conti del Trentino Alto Adige ha ritenuto che il concetto di "appalti sequenziali" fosse estraneo alla normativa nazionale e comunitaria in materia e che, pertanto, l'art. 3 bis, co. 1, non risultava "attuativo" di alcuna disposizione legislativa provinciale. Di conseguenza era da considerarsi illegittimo in quanto disciplinava *ex se* una materia riservata alla competenza statale esclusiva (Corte Conti TAA 2009). Sulla questione si è pronunciata successivamente la Corte Costituzionale, chiamata a risolvere la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 l. p. 24.07.2008 n. 10⁵⁶. La Corte ha così precisato che non è sufficiente la mancata disciplina dell'istituto in ambito comunitario per inferirne la sua illegittimità costituzionale. Ha inoltre evidenziato che la Provincia Autonoma di Trento ha una competenza specifica in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e che la disposizione censurata disciplina una modalità afferente alla individuazione dell'oggetto del contratto di appalto che, in sé, non pregiudica la tutela della concorrenza. Questa contiene condizioni e limiti all'esercizio del potere di valutazione dell'amministrazione aggiudicatrice, idonei ad evitare che si incida negativamente sul livello di tutela della concorrenza assicurato dalla legislazione statale (Corte Cost. 2010).

⁵⁴ L'art 53, co. 4, del d.lgs. n. 163/2006, nel testo oggi vigente, prevede come principio generale che i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", consentendo alle stazioni appaltanti la facoltà di stipulare "a misura" solo i contratti di importo inferiore a 500.000 euro, oltre ad alcuni tipi di contratto nominativamente individuati, tra cui, ad esempio, i contratti di manutenzione, restauro e scavi archeologici.

⁵⁵ Secondo la Corte il legislatore regionale e provinciale "deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza". I limiti richiamati sono stati violati dalla disposizione provinciale che si è discostata dai principi statali per quanto riguarda la fase contrattuale delle procedure di appalto. La citata disposizione interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione, "a corpo" o "a misura", incide sul contenuto del contratto ed attiene quindi ad un aspetto del rapporto negoziale che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. Di conseguenza, l'art. 17 della legge provinciale, nella parte in cui rinviava ad un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento ai limiti all'autonomia negoziale prestabiliti dal legislatore statale, ha violato il limite dei principi generali dell'ordinamento civile e, per questi motivi, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima.

⁵⁶ Introduce l'art. 3 bis nella l. p. del 10.09.1993 n. 26, in riferimento agli artt. 11, 117, commi 1 e 2, lett. e), l) ed m), Cost., nonché agli artt. 4 e 8, co. 1, dello Statuto speciale per la regione Trentino Alto Adige.



CHIAREZZA DEI CONTENUTI

Questa fase dell'analisi concerne il linguaggio usato nel testo. La presenza di termini generici, concetti troppi ampi o norme ambigue, può creare incomprensioni con conseguenti applicazioni pratiche differenti, sfruttabili per scopi illeciti. Si valuta se gli obiettivi previsti dalla normativa siano chiari e si verifica la presenza, o meno, di definizioni, concetti tecnici e parole chiave.

4. Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore degli appalti persegue particolari e precisi fini legati all'esigenza di evitare comportamenti che alterino le regole concorrenziali e garantiscano la trasparenza e la competitività dei mercati. I principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità sono i più rilevanti⁵⁷. Nella normativa provinciale i principi e gli obiettivi sono indicati e specificati in modo sufficientemente preciso. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Il principio di trasparenza è attuato, ad esempio, attraverso la previsione di precisi divieti di divulgazione, dalla previsione dell'accesso agli atti, dalla possibilità di nominare un collegio di ispettori nonché dall'istituzione dell'Osservatorio provinciale dei lavori pubblici e delle concessioni⁵⁸. Il principio di pubblicità, invece, è perseguito attraverso la pubblicazione dei bandi di gara e degli avvisi di aggiudicazione⁵⁹.

Gli obiettivi delineati dalla normativa sugli appalti non sono sempre ben coordinati tra loro. Ad esempio le disposizioni in materia di procedure ristrette o affidamenti diretti, volte a garantire flessibilità ed efficienza alle stazioni appaltanti, talvolta possono collidere con il principio di libera concorrenza e parità di trattamento. Questa è anche la conseguenza della maggiore discrezionalità lasciata alle stazioni appaltanti.

Spesso le amministrazioni locali modificano la disciplina in materia di appalti in virtù dell'esigenza di raggiungere i fini previsti dalla normativa. È ciò che ha fatto il Consiglio provinciale di Trento quando, con la l.p. del 03.08.2012, n. 18, ha approvato le nuove norme sugli appalti pubblici. Lo scopo è garantire maggiore flessibilità, efficienza e concorrenza al sistema.

5. Rischio di interpretazioni errate

La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Le disposizioni sono spesso articolate su più livelli: provinciale, nazionale e comunitario. Questo comporta dubbi interpretativi, difficoltà applicative ed incertezza della normativa. Il rischio di interpretazioni errate è particolarmente forte nel settore degli appalti. La materia, infatti, contiene aspetti tecnici, giuridici, finanziari e progettuali che devono necessariamente essere coordinati tra di loro. Il continuo cambiamento del quadro normativo di riferimento contribuisce ad aumentare il rischio di interpretazioni errate. La presenza di termini generici, inoltre, alimenta le possibilità di interpretazioni contrastanti, crea un quadro normativo di riferimento disarmonico con il rischio di applicazioni pratiche differenti. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

⁵⁷ Principi stabiliti a livello nazionale dall'art. 2 d.lgs. n. 163/2006 e, a livello provinciale, dalla l.p. del 10.09.1993 n. 26 art. 1bis.

⁵⁸ Le misure di trasparenza sono disciplinate nel capo II, artt. 7 bis – 10 , l.p. n. 26/1993.

⁵⁹ Le norme comuni di pubblicità sono disciplinate all'interno del capo V, art. 27 – 28 bis l.p. n. 26/1993.



Un primo esempio è fornito dalla nozione di organismo di diritto pubblico, di cui all'art. 1 ter, comma 12 l.p. n. 26/1993⁶⁰. Questa è formulata sulla base di criteri vaghi e spesso gli indici di pubblicità devono essere ricercati all'interno della giurisprudenza che non sempre è unanime. Gli elementi economici, finanziari, le attività e le modalità operative che consentono di considerare un soggetto come un organismo di diritto pubblico richiederebbero una definizione più precisa.

Un secondo esempio è l'avvalimento⁶¹, disciplinato dalla legge in modo generale. L'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici è intervenuta per definire e chiarire alcuni aspetti di questo istituto (es. quando ricorre l'avvalimento o l'ambito oggettivo di applicazione)⁶². L'avvalimento ha creato altresì alcuni dubbi di compatibilità con la disciplina comunitaria. La stessa giurisprudenza amministrativa ha evidenziato aspetti problematici dell'istituto⁶³. Più precisamente, i giudici hanno evidenziato che la disciplina dei contratti pubblici tiene conto delle esigenze di tutela del mercato e della concorrenza ma nello stesso tempo considera gli interessi pubblici all'effettività del controllo, da parte delle stazioni appaltanti, sulla corretta esecuzione del contratto e al contrasto dell'infiltrazione della criminalità organizzata (T.A.R. Lazio 2007). È proprio per quest'ultimo motivo che il Codice dei contratti pubblici ha recepito l'avvalimento in modo più restrittivo rispetto alla disciplina comunitaria. Questa opzione ha dato precedenza ad alcuni interessi considerati primari quali, ad esempio, quello di prevenire infiltrazioni criminali nella fase dell'aggiudicazione dei contratti. Il ricorso da parte del concorrente ad imprese ausiliarie facilita l'infiltrazione criminale poiché rende più complessi e lunghi i controlli da parte delle stazioni appaltanti (De Nictolis 2010). Particolari dubbi interpretativi sono sorti riguardo all'ammissibilità del ricorso all'avvalimento per quanto concerne la certificazione di qualità⁶⁴. Parte della giurisprudenza, infatti, ammette l'avvalimento anche in questi casi⁶⁵. L'Autorità di vigilanza, al contrario, ritiene inammissibile il ricorso all'avvalimento per questo tipo di certificazioni (Autorità di Vigilanza 2008; Autorità di Vigilanza 2009; Autorità di Vigilanza 2011a; Autorità di Vigilanza 2011b)⁶⁶. È inoltre discussa la possibilità di ricorrere all'istituto in esame per i requisiti di idoneità professionale (art. 39 del Codice) e per l'iscrizione nei relativi albi. Secondo l'Autorità di vigilanza questi requisiti configurano un "status" che non può essere oggetto di avvalimento poiché connotato da un elevato tasso di soggettività⁶⁷.

⁶⁰ "L'organismo di diritto pubblico è qualsiasi organismo, anche costituito in forma societaria, che soddisfi congiuntamente le seguenti condizioni: a) sia istituito per soddisfare specificatamente esigenze d'interesse generale, avendo carattere non industriale o commerciale; b) sia dotato di personalità giuridica; c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario da soggetti indicati all'articolo 2, co. 1, lettere a), b), c), o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito, per più della metà dei componenti, da persone designate dai soggetti indicati dall'art. 2, co. 1, lettere a), b), e c), o da altri organismi di diritto pubblico".

⁶¹ L'avvalimento è disciplinato a livello nazionale dagli artt. 49 e 50 d.lgs. n. 163/2006 che recepiscono le direttive comunitarie 2004/18/CE e 2004/17/CE. Rispetto alle direttive sono stabiliti alcuni limiti volti a ridurre l'impatto che la disciplina dell'istituto ha con la realtà italiana per impedire il rischio di inquinamento delle gare da parte della criminalità organizzata (De Nictolis 2010). A livello provinciale, è disciplinato dall'art. 58.27 l.p. n. 26/1993. In generale, con l'avvalimento, il concorrente può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di partecipazione, avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto.

⁶² Da ultimo, si veda la determinazione del 01.08.2012 n. 2 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Autorità di Vigilanza 2012a). L'Autorità ha precisato che l'istituto in parola è applicabile al solo concorrente e non anche all'impresa ausiliaria. Questo per evitare il c.d. avvalimento a cascata, ovvero, la possibilità di avvalersi di un soggetto che a sua volta, utilizza i requisiti di un altro soggetto.

⁶³ Il Consiglio di Stato, ad esempio, ha recentemente sottolineato che: "lo scopo della normativa comunitaria, in tema di avvalimento, è quello di far concorrere alle gare anche i soggetti che non hanno i requisiti, se li ha l'impresa ausiliaria, ma non quello di consentire che chi non ha i requisiti possa comunque presentare offerte, così impegnandosi ad eseguire prestazioni per cui non ha i presupposti, poiché, in questo caso, non sarebbero contestualmente assicurate la libera concorrenza e l'uso efficiente delle risorse pubbliche, ciò che costituisce, invece, la finalità ultima della stessa normativa"(Consiglio di Stato 2011a).

⁶⁴ La certificazione di qualità, disciplinata dall'art. 43 d.lgs. n. 163/2006 esprime ed assicura la capacità di un operatore economico di organizzare i propri processi produttivi e le proprie risorse al fine di corrispondere, nel modo migliore, alla richieste della committenza e del mercato di riferimento.

⁶⁵ Favorevole alla possibilità di ricorrere all'avvalimento per la certificazione di qualità, si veda: (Consiglio di Stato 2012a; Consiglio di Stato 2011b; T.A.R. Campania Salerno; Consiglio di Stato 2011c; Consiglio di Stato 2010a) Di opinione contraria: (T.A.R. Lazio 2012).

⁶⁶ L'Autorità ha evidenziato come l'ambito oggettivo di applicazione dell'avvalimento sia limitato ai soli requisiti di carattere economico-finanziario, tecnico-organizzativo e alle certificazioni SOA. La certificazione di qualità, pertanto, non è compresa nei settori per i quali può essere utilizzato l'avvalimento.

⁶⁷ Determinazione Avcp del 01.08.2012 n. 2. Si veda inoltre (T.A.R., Puglia Lecce 2012) in cui si afferma che i requisiti di cui agli artt. 38- 39, Codice dei contratti pubblici, non possono formare oggetto di avvalimento.



Un terzo esempio è il requisito della moralità professionale, richiesto ai fini della partecipazione ad una gara pubblica, che presenta caratteri molto ampi ed elastici⁶⁸. La valutazione di questo requisito è rimessa alle indicazioni della giurisprudenza, alle peculiarità del caso concreto, alla tipologia dei reati commessi e alla prestazione che la ditta, se risulterà aggiudicataria, dovrà espletare. La necessità che il concetto di moralità professionale sia delineato in modo preciso risponde anche all'esigenza di evitare che un eccesso di rigore formale si traduca in una restrizione della partecipazione. Nello stesso tempo, l'accertamento dei requisiti costituisce una fase delicata della procedura. Infatti, l'ambiguità delle disposizioni normative, unita ad una giurisprudenza non sempre unanime, comporta un elevato contenzioso giudiziario⁶⁹.

Un ulteriore esempio è costituito dalla definizione di offerta economicamente più vantaggiosa spesso caratterizzata da criteri qualitativi non misurabili. Questo è dato dalla volontà di coniugare le necessità di imparzialità, oggettività di giudizio, discrezionalità nelle scelte dell'amministrazione e la concorrenza (Autorità di Vigilanza 2011e). Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si basa su una valutazione complessa che tiene conto degli aspetti economici, tecnici e qualitativi che si fondano su una pluralità di regole di valutazione⁷⁰. Si tratta quindi di un parametro che lascia molta discrezionalità alle amministrazioni. Tuttavia, la giurisprudenza ribadisce la necessità che i criteri di valutazione dell'offerta siano predeterminati. I punteggi, i sub-criteri e sub-punteggi dei singoli elementi delle offerte devono essere prestabiliti dalla legge di gara (Consiglio di Stato 2010b). Tutto ciò allo scopo di assicurare l'obiettività, l'omogeneità delle determinazioni della stazione appaltante e il rispetto della *par condicio* dei partecipanti (Consiglio di Stato 2012e). A questo proposito è importante evidenziare che il 24.12.2010 la Provincia Autonoma di Trento ha adottato un atto di indirizzo con il Consorzio dei comuni trentini e le parti sociali concernente l'applicazione dei criteri per l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori. Lo scopo era valorizzare le imprese virtuose affinché agli investimenti in opere pubbliche corrispondesse una maggiore qualità progettuale ed esecutiva per il mantenimento di standard elevati delle attività pubbliche e private nel settore. In particolare, l'intesa era volta ad attuare procedure di gara maggiormente efficaci per garantire la qualità delle opere pubbliche ed il contenimento degli eccessivi ribassi di gara.

Altri esempi di definizioni generiche riguardano le gravi violazioni relative ai requisiti di ordine generale⁷¹, i gravi difetti costruttivi o i gravi errori progettuali (art. 38 Codice contratti pubblici). La mancanza di una definizione legislativa di gravi difetti costruttivi impone di far riferimento alle soluzioni interpretative offerte dalla giurisprudenza che spesso, però, non fornisce orientamenti concordati⁷².

⁶⁸ L'art 38 co. 1, lettera c) d.lgs. n. 163/2006, stabilisce che "sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per gravi reati in danno allo Stato ed alla Comunità che incidono sulla moralità professionale".

⁶⁹ Ad esempio, secondo il TAR Friuli Venezia Giulia Trieste del 10.05.2012, n. 165 (T.A.R. Friuli Venezia Giulia 2012), l'art. 38 del Codice degli appalti deve ritenersi di stretta interpretazione e non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva, con la conseguenza che ciò che rileva è quanto testualmente disposto dalla norma, come eventualmente integrata dal bando. Pertanto, qualora un concorrente non abbia dichiarato la sussistenza dei requisiti di moralità nei confronti di soggetti per i quali non era espressamente richiesto dalla legge o dal titolo, non deve essere escluso ma in applicazione dei principi di correttezza e buona fede la P.A. deve richiedere l'integrazione della documentazione.

⁷⁰ La l.p. n. 26/1993, all'art. 39, stabilisce che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si determina in base ad una pluralità di elementi, variabili secondo la natura, le caratteristiche e l'oggetto del contratto, definiti dal regolamento di attuazione. L'amministrazione committente, indica nel bando di gara o nell'invito gli elementi di valutazione e i rispettivi pesi oppure, se questo è impossibile per ragioni debitamente motivate, l'ordine decrescente d'importanza loro attribuita.

⁷¹ La gravità del reato è un concetto giuridico a contenuto indeterminato che implica una valutazione da compiersi non già con riferimento alla fattispecie penale astratta, come normativamente delineata, ma di volta in volta con riferimento ad una serie di parametri. A titolo esemplificativo si possono indicare la maggiore o minore connessione con l'oggetto dell'appalto, il lasso di tempo intercorso dalla condanna, l'eventuale mancanza di recidiva o le ragioni in base alle quali il giudice penale ha commisurato in modo più o meno lieve la pena (T.A.R. Valle d'Aosta 2012).

⁷² In linea generale, la giurisprudenza individua i gravi difetti di costruzione in quei fenomeni relativi alla stabilità dell'edificio che possono consistere in alterazioni che incidono in modo globale sulla struttura e sulla funzionalità e che ne menomano il godimento (Corte di Cassazione 1999).



Un ulteriore esempio è dato dalle clausole di esclusione dalle gare. La questione che ancora oggi suscita vivaci dibattiti in dottrina e giurisprudenza, è quella di stabilire se esse debbano essere considerate tassative o meno⁷³. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con determinazione n. 4-2012 (Autorità di Vigilanza 2012b), ha elevato a novanta le clausole di esclusione da considerare tassative. L'obiettivo è quello di ridurre il potere discrezionale delle stazioni appaltanti e limitare le esclusioni che avvengono sulla base di elementi formali e non sostanziali. Questo allo scopo di assicurare il rispetto del principio di concorrenza e ridurre il contenzioso negli appalti⁷⁴ (Salerno e Santilli 2012). Tuttavia, le stazioni appaltanti mantengono la possibilità di escludere le ditte per altre cause, purché espressamente motivate⁷⁵.

Alcuni dubbi interpretativi sorgono dalla stessa normativa nazionale alla quale quella provinciale rinvia per alcuni aspetti. Si pensi alla sussistenza dei requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, per i quali, per effetto di espresso rinvio fatto dall'art. 35 della legge provinciale, si applica la normativa statale e, pertanto, l'art. 38 del Codice degli appalti. Le questioni relative alla idoneità morale e professionale, necessarie per la partecipazione alle gare di appalto, hanno suscitato numerosi dubbi interpretativi e sono state oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale (Colaggiacomi 2012). La stessa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici fornisce costantemente indicazioni interpretative in merito ai requisiti di carattere generale che devono possedere gli operatori economici.

Particolari questioni sono sorte in relazione al contenuto della dichiarazione di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici, ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento. In particolare la questione era quella di capire se le cause di esclusione dovevano essere decretate solo in difetto dei requisiti di cui all'art. 38 oppure anche nel caso di vizi formali della dichiarazione (Tanzarella 2012). I bandi spesso prevedono genericamente di dichiarare di non trovarsi in una delle situazioni che comporterebbero l'esclusione, ai sensi dell'art. 38 Codice contratti pubblici. La clausola di esclusione prevista dalla lettera c), per aver commesso "gravi reati" che "incidono sulla moralità professionale", implica un apprezzamento di gravità e non gravità altamente discrezionale non solo per le stazioni appaltanti ma anche per i singoli concorrenti che devono dichiarare il fatto. La valutazione sulla gravità ed incidenza delle eventuali condanne riportate è di competenza esclusiva della stazione appaltante che, nell'esercizio del potere discrezionale, deve procedere ad idonea istruttoria e concludere con adeguata motivazione. La valutazione di gravità deve tenere conto della tipologia della violazione e dell'infrazione, della sanzione comminata e del grado di colpevolezza della condotta⁷⁶.

Alla luce di tutto questo, quanto più il bando di gara è preciso e dettagliato tanto meno i concorrenti avranno discrezionalità nel dichiarare il possesso dei requisiti di carattere generale. In virtù dei principi di

⁷³ Per la tassatività e tipicità delle clausole di esclusione dalla gara si veda: (Consiglio di Stato 2012b; Consiglio di Stato 2012c; Consiglio di Stato 2010c; Codebò 2012).

⁷⁴ Si pensi, ad esempio, ai contenziosi dovuti a meri vizi formali come nel caso di esclusione dell'offerta per omessa indicazione in lettere ed in cifre del prezzo complessivo offerto e della percentuale complessiva di ribasso, come richiesto dal disciplinare di gara (Consiglio di Stato 2007).

⁷⁵ Secondo l'Autorità non si può comunque andare oltre i confini previsti dalle norme che prevedono soltanto tre tipologie generali di cause di esclusione: gli adempimenti previsti dal Codice dei contratti (d.lgs. n. 163/2006) e dal suo regolamento attuativo (d.p.r. 207/2010), la carenza di elementi essenziali dell'offerta e le irregolarità relative agli adempimenti formali di partecipazione alla gara (Autorità di Vigilanza 2012b, 4).

⁷⁶ Sul punto, costante giurisprudenza del Consiglio di Stato ritiene che "in materia di gare pubbliche di appalto il bando, che richieda genericamente una dichiarazione di insussistenza delle cause di esclusione di cui all'art. 38, d.lgs. n. 163/2006, giustifica una valutazione di gravità/non gravità compiuta dal concorrente, sicché questi non può essere escluso per il solo fatto dell'omissione formale, cioè di non aver dichiarato tutte le condanne penali o tutte le violazioni contributive, ma va escluso solo ove la stazione appaltante ritenga che le condanne o le violazioni contributive siano gravi e definitivamente accertate, ma in tal caso la dichiarazione del concorrente non può essere ritenuta falsa; diverso discorso deve invece essere fatto quando il bando sia più preciso e non si limiti a chiedere una generica dichiarazione di insussistenza delle cause di esclusione di cui al cit. art. 38, ma specifichi che vanno dichiarate tutte le condanne penali o tutte le violazioni contributive; in tal caso, il bando esige una dichiarazione dal contenuto più ampio e più puntuale, all'evidente fine di riservare alla stazione appaltante la valutazione di gravità o meno dell'illecito, al fine di esclusione e, in tale ipotesi, la causa di esclusione non è solo quella, sostanziale, dell'essere stata commessa una grave violazione, ma anche quella, formale, di aver omesso una dichiarazione prescritta dal bando" (Consiglio di Stato 2008a; Consiglio di Stato 2008b; Consiglio di Stato 2011h).



proporzionalità, ragionevolezza, economicità, concorrenza e semplificazione, le gare di appalto devono evitare inutili formalismi che alimentano il contenzioso e contribuiscono alla lentezza dei procedimenti (De Nictolis 2010). Per queste ragioni le omissioni o imprecisioni innocue non costituiscono “violazione” della legge di gara bensì mere irregolarità che non comportano esclusione dalla procedura⁷⁷.

Ad alimentare il rischio di interpretazioni sbagliate spesso contribuiscono gli stessi bandi di gara. Quando sono definiti in modo troppo generico, possono essere strumentalizzati attraverso interpretazioni estensive, sia dalle imprese partecipanti che dalle stazioni appaltanti. La giurisprudenza ritiene che i bandi di gara possano contenere requisiti di partecipazione più rigorosi di quelli prescritti dalla legge, purché non discriminanti e rispettosi del principio di massima partecipazione alle gare. Questo in virtù del potere discrezionale di cui godono le Amministrazioni, finalizzato all’attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall’art. 97 della Costituzione (Consiglio di Stato 2012d; Consiglio di Stato 2011d; Consiglio di Stato 2011e; Consiglio di Stato 2009, 344). I bandi di gara definiti in modo da favorire un determinato concorrente in danno ad altri o che fissano requisiti oggettivi o soggettivi che rispecchiano un determinato concorrente, i c.d. bandi fotografia, evidenziano prassi distorte di molte pubbliche amministrazioni.

È necessario infine rilevare che la Provincia Autonoma di Trento si è dotata di uno schema tipo di bando di gara preciso, chiaro ed in linea con le indicazioni fornite dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e con gli orientamenti giurisprudenziali⁷⁸. Questo permette di ridurre il contenzioso amministrativo che spesso è dovuto alla disomogeneità delle disposizioni di gara e all’incertezza sull’interpretazione delle norme.

6. Definizioni

Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La disciplina degli appalti è caratterizzata dall’uso di definizioni tecniche, dall’utilizzo di termini specifici e parole chiave. Questo è dovuto principalmente alla elevata tecnicità della materia che richiede nozioni giuridiche- economiche - ingegneristiche e coinvolge differenti figure professionali come, ad esempio, il progettista, l’architetto, il direttore dei lavori, gli ispettori di cantiere, l’esecutore dei lavori. La presenza di una regolamentazione in alcuni campi molto dettagliata, soprattutto per gli aspetti procedurali, contribuisce a rendere più chiara ed uniforme l’applicazione della legge e diminuisce il rischio di infiltrazioni criminali. Per queste ragioni la vulnerabilità dell’indicatore è bassa.

L’art. 1 ter, l.p. n. 26/1993, ad esempio, indica in modo chiaro e preciso la definizione di “accordo quadro”, “appalti di lavori pubblici”, “lavori pubblici”, “l’asta elettronica”, “centrale di committenza”, “concorsi di progettazione”, “contratti sopra soglia comunitaria”, “consorzio”, “dialogo competitivo”, “organismo di diritto

⁷⁷ È quello che sostanzialmente ha stabilito il TAR Trentino in una recente sentenza in base alla quale “l’art. 35, lett. e), l. p. n. 26/1993 deve essere interpretato alla luce di quanto previsto dall’art. 38, lett. i), d.lgs. n. 163/2006, attuativo della direttiva comunitaria 2004/18/CE in materia di appalti, cui l’ordinamento trentino non può restare impermeabile. Secondo la disposizione statale è causa di esclusione dalla procedura di gara non qualsivoglia violazione in materia di obblighi contributivi ma solo le violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali. Per cui, la fattispecie normativa che riguarda la regolarità contributiva deve essere interpretata in base al criterio teleologico secondo cui va escluso che, in presenza di violazioni di scarso o di scarsissimo rilievo, sia inciso il principio di concorrenza” (T.A.R. TAA 2011).

⁷⁸ Da ultimo si veda la Comunicazione del 05.06.2012 (Autorità di Vigilanza 2012c) con la quale l’Autorità ha pubblicato uno schema di determinazione che approva il “bando- quadro”, in attuazione dell’articolo 64, co. 4 bis del Codice dei contratti, relativo ai bandi di gara. In adempimento del dettato normativo l’Avcp fornisce indicazioni generali relative ai contenuti fondamentali della documentazione di gara. L’obiettivo è quello di fornire un orientamento alle stazioni appaltanti e semplificare la partecipazione alle gare mediante una progressiva standardizzazione della documentazione.



pubblico”, “procedure di affidamento”, “le procedure ristrette”, “procedure aperte”, “procedure negoziate”, “raggruppamento temporaneo”, “varianti”⁷⁹”.

Allo stesso modo l’art. 2 del regolamento di attuazione della l.p. n. 26/1993, d.p.p. del 11.05.2012, n. 9-/84/Leg., presenta una serie molto precisa di definizioni tecniche relative alla tipologia delle opere e dei lavori, alla nozione di “manutenzione”, “restauro”, “completamento”, “responsabile dei lavori”, “ciclo di vita utile”, “garanzia globale”, “contraente”, “garante”, “subentrante”, “DURC”, “VIA”.

In determinati settori la disciplina è particolarmente dettagliata. Questo è il caso delle procedure dei bandi di gara, delle procedure di affidamento (artt. 30-33 l.p. n. 26/1993), delle informazioni circa i mancati inviti, esclusioni e aggiudicazioni (artt. 30 ss. l.p. n. 26/1993). La scelta del contraente, ad esempio, si realizza attraverso una serie procedimentale interamente regolamentata da norme preordinate alla ricerca del migliore contraente possibile sia dal punto di vista soggettivo (con riferimento ai requisiti soggettivi, alle capacità tecniche, organizzative e finanziarie) sia dal punto di vista oggettivo, con riferimento alla qualità dell’offerta formulata (Giofrè 2009).

MECCANISMI DI CONTROLLO

Questa fase dell’analisi valuta l’esistenza, o meno, di adeguati meccanismi di controllo. La carenza o la mancata previsione di controlli, infatti, costituisce una vulnerabilità della disciplina che può facilitare la commissione di illeciti.

7. Controlli

⁷⁹ Più precisamente, l’art. 1 ter, stabilisce che: “Ai fini della presente legge si applicano le definizioni che seguono. 2. L’“accordo quadro” è un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più imprenditori allo scopo di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. 3. Gli “appalti di lavori pubblici” sono i contratti a titolo oneroso aventi ad oggetto l’esecuzione dei lavori sulla base di un progetto esecutivo o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l’esecuzione dei relativi lavori, nonché l’esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un’opera rispondente alle esigenze specificate dall’amministrazione aggiudicatrice. 4. I “lavori pubblici” comprendono le attività specificate nell’allegato I della direttiva 2004/18/CE. I lavori comprendono le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere. Per “opera” si intende il risultato di un insieme di lavori che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. 5. I “contratti pubblici” sono i contratti previsti dalla presente legge aventi ad oggetto l’esecuzione di opere o lavori o l’acquisizione di servizi posti in essere dalle amministrazioni aggiudicatrici. 6. L’“asta elettronica” è un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi modificati al ribasso o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte o entrambi, che permetta la loro classificazione mediante un trattamento automatico. Gli appalti che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche. 7. La “centrale di committenza” è un’amministrazione aggiudicatrice che aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici. 8. I “concorsi di progettazione” sono le procedure intese a fornire alle amministrazioni aggiudicatrici, nei settori dell’architettura e dell’ingegneria, un progetto selezionato da una commissione in base a una gara, con assegnazione di premi. 9. I “contratti sopra soglia comunitaria” sono i contratti pubblici il cui valore stimato al netto dell’imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie fissate dalla direttiva comunitaria in materia di procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori. 10. Il termine “consorzio” si riferisce ai consorzi previsti dall’ordinamento, con o senza personalità giuridica, a carattere stabile o temporaneo. 11. Il “dialogo competitivo” è una procedura in cui l’amministrazione aggiudicatrice, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, per elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte. 12. L’“organismo di diritto pubblico” è qualsiasi organismo, anche costituito in forma societaria, che soddisfi congiuntamente le seguenti condizioni: a) sia istituito per soddisfare specificatamente esigenze d’interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; b) sia dotato di personalità giuridica; c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dai soggetti indicati dall’articolo 2, co. 1, lettere a), b) e c), o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito, per più della metà dei componenti, da persone designate dai soggetti indicati dall’articolo 2, co. 1, lettere a), b) e c), o da altri organismi di diritto pubblico. 13. Le “procedure di affidamento” e l’“affidamento” comprendono: l’affidamento di lavori o di incarichi di progettazione mediante appalto, l’affidamento di lavori mediante concessione, l’affidamento di concorsi di progettazione, l’affidamento di spese in economia. 14. Le “procedure ristrette” sono le procedure alle quali ogni imprenditore può chiedere di partecipare e in cui soltanto gli imprenditori invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un’offerta. 15. Le “procedure aperte” sono le procedure in cui ogni imprenditore interessato può presentare un’offerta. 16. Le “procedure negoziate” sono le procedure in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli imprenditori da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell’appalto. 17. Il termine “raggruppamento temporaneo” designa un insieme di imprenditori costituito allo scopo di partecipare alla procedura di affidamento di uno specifico contratto pubblico, mediante presentazione di un’unica offerta. 18. Le “varianti” sono le modifiche apportate a un progetto approvato che non alterano la natura e la destinazione dei lavori.



Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Per quanto concerne il settore dei controlli sia diretti (intesi come controlli materiali effettivi, es. controlli da parte dei tecnici nel cantiere, sorveglianza da parte degli organi preposti) che indiretti (ad. es. le procedure di trasparenza), si registrano casi in cui essi sono del tutto assenti o molto carenti. In particolare, non sono previsti efficaci strumenti di controllo, sia a livello nazionale che provinciale, sulla corretta applicazione della legge, sull'esecuzione dei contratti, sulle modalità operative delle stazioni appaltanti e delle ditte appaltatrici, sull'accertamento dei requisiti dei partecipanti e sulle verifiche in corso d'opera. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

Un primo esempio è fornito dai controlli sui requisiti di partecipazione volti a garantire che le stazioni appaltanti si avvalgano di soggetti qualificati, efficienti, solvibili e affidabili. Molto spesso le stazioni stesse non sono in grado di effettuare simili controlli, a causa della scarsità delle risorse umane e delle competenze tecniche di cui dispongono (si pensi alle piccole amministrazioni locali).

Un secondo settore caratterizzato da insufficienti controlli è quello della valutazione e selezione delle offerte. La scelta del criterio del massimo ribasso, ad esempio, rischia di incentivare la corruzione a discapito della qualità delle opere. Il massimo ribasso favorisce chi ha rilevanti disponibilità finanziarie e non chi ha capacità imprenditoriali. In questo modo si privilegiano le imprese con molte risorse economiche, spesso di dubbia provenienza e si avvantaggiano quelle imprese che vivono di capitali illegali o praticano in modo diffuso e sistematico il lavoro nero, l'evasione fiscale e contributiva (Cna 2011; CPA 2008). Se infatti l'impresa deve eccedere negli sconti per aggiudicarsi una gara, potrebbe far ricorso a lavoro irregolare o abbassare la qualità della fornitura o dei materiali utilizzati. Il 50-60% del ribasso a base di gara rappresenta uno strumento di destabilizzazione del mercato poiché può spingere le imprese alla piccola corruzione per recuperare il ribasso d'asta stesso.

I controlli sono particolarmente carenti nelle procedure ristrette, ovvero negli appalti con procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara. A queste procedure infatti partecipano solo le imprese scelte dalla stazione appaltante. Più precisamente, ai sensi dell'art. 1 ter, comma 14, l.p. n. 26/1993, ogni imprenditore può chiedere di partecipare ma solo gli imprenditori invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta. In simili casi il rischio di infiltrazioni criminali e di fenomeni corruttivi può essere elevato per l'ampia discrezionalità dell'amministrazione⁸⁰. Si tratta di procedure che dovrebbero essere utilizzate solo in limitati casi e per ragioni di urgenza ma dal momento che rendono più celeri e semplificate le procedure di gara, sono impiegate oltremisura⁸¹. L'alta discrezionalità di cui godono le amministrazioni comporta un elevato rischio di favoritismi.

Per quanto riguarda gli appalti sotto soglia, i controlli diminuiscono ulteriormente in virtù del fatto che si tratta di opere, in via generale, di poco valore⁸². Tuttavia ciò non esclude che anche in questo tipo di procedure

⁸⁰ La discrezionalità di cui godono le stazioni appaltanti, nell'individuazione degli operatori economici da invitare nell'ambito delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara, dovrebbe, in teoria, essere temperata dal rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento.

⁸¹ Si veda la determinazione dell'Avcp del 06.04.2011 n.2 in tema di indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara (Autorità di Vigilanza 2011c). La stessa giurisprudenza amministrativa evidenzia che le procedure negoziate senza pubblicazione del bando rivestono carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo dell'Amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale. Conseguentemente, richiedono un particolare rigore nella individuazione dei presupposti che possono legittimare il ricorso a tale procedura (Consiglio di Stato 2011f). Nello stesso senso si veda: (Consiglio di Stato 2011g; Consiglio di Stato 2010d). La procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara è disciplinata dall'art. 57 d.lgs. n. 163/2006.

⁸² Ai sensi dell'art. 3 co. 17, d.lgs. n. 163/2006, gli appalti sotto soglia sono i contratti pubblici il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto, è inferiore alle soglie di cui agli articoli 28, 32, co. 1, lettera e), 91, 99, 196, 215, 235, e che non rientrino nel novero dei contratti esclusi.



non sussista il rischio di infiltrazione criminale. Anzi, proprio la consapevolezza della carenza di controlli, alimenta l'ingresso della criminalità organizzata. Peraltro, anche la soglia comunitaria più bassa, pari a 130.000 euro (per servizi e forniture delle amministrazioni locali) esclude da penetranti verifiche un numero considerevole di appalti⁸³.

L'insufficiente previsione di controlli nel settore del subappalto aumenta la possibilità che si inseriscano ditte che non hanno i requisiti per partecipare ai bandi pubblici. Ad esempio un appaltatore qualificato ed in regola con la disciplina antimafia potrebbe permettere a soggetti terzi non altrettanto qualificati di essere esecutori materiali, in tutto o in parte, di opere finanziate con l'impiego di risorse pubbliche (Di Cristina 2012). La disciplina in materia di appalti, infatti, prevede l'indicazione delle prestazioni che si vogliono subappaltare ma non i nomi dei subappaltatori. Di conseguenza, la stazione appaltante non è in grado di verificare il possesso dei requisiti di partecipazione in capo ai subappaltatori già dalla fase iniziale⁸⁴. Questa carenza della normativa può generare un alto rischio di infiltrazione criminale⁸⁵. Sempre nell'ambito dei subcontratti, si registra una debolezza delle verifiche soprattutto per le attività a valle dell'aggiudicazione degli appalti. In particolare quelle che interessano il ciclo delle cave, del calcestruzzo e del bitume, i cottimi, i noli a caldo e a freddo e lo smaltimento in discarica. Queste attività sono considerate ad alto rischio di infiltrazione criminale. Sul punto va menzionata la legge del 06.11.2012 n. 190 (c.d. anticorruzione) che ha previsto l'istituzione, presso le prefetture, delle c.d. *white list* proprio con riferimento alle aziende che operano nei settori ad alto rischio di infiltrazione criminale: trasporti in discarica e di rifiuti, noli, autotrasporti, materiali inerti e cave per l'edilizia⁸⁶.

L'istituto del *Project Financing* permette la realizzazione di un'opera pubblica con il concorso di capitali privati, in via esclusiva o parziale ed è caratterizzato dalla previsione di insufficienti controlli. Si tratta di un metodo di realizzazione di progetti infrastrutturali di ampia portata con copertura finanziaria privata (Arona 2012). La collaborazione tra il settore privato e quello pubblico è senz'altro espressione ed attuazione dei principi di efficienza, efficacia e sussidiarietà orizzontale e permette il rilancio delle opere pubbliche e delle infrastrutture (CPA 2010; De Nictolis 2010). Tuttavia è proprio la commistione tra capitali pubblici e privati che richiede una particolare attenzione e maggiori controlli. L'istituto, disciplinato in modo molto dettagliato dall'art. 50 quater e 50 quinquies, l.p. n. 26/1993, è utilizzato anche per finanziare la costruzione di strutture sanitarie. Questo è uno degli esempi più virtuosi di partenariato pubblico-privato: un soggetto privato investe capitali in un'opera sanitaria pubblica per sopperire alle mancanze di risorse economiche degli enti pubblici. È quanto è accaduto per la realizzazione del nuovo ospedale di Trento⁸⁷.

Anche il sistema delle varianti in corso d'opera è scarsamente vigilato. Il funzionario o il responsabile dei lavori corrotti possono infatti certificare la necessità di una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto (Di Cristina 2012). In particolare, non sono sufficientemente controllate le c.d. varianti migliorative, ossia quelle che, in aumento o in diminuzione, hanno lo scopo di migliorare la funzionalità dell'opera. Queste sono

⁸³Per quanto riguarda gli appalti sopra soglia, decorrere da 1° gennaio 2012, ai sensi di quanto disposto dal Regolamento UE n. 1251/2011 della Commissione, che modifica le direttive 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE, la soglia di cui all'articolo 28, co. 1, lettera, d.lgs. n. 163/2006, relativo agli importi delle soglie dei contratti pubblici a rilevanza comunitaria, è sostituito con l'importo di 130.000 euro.

⁸⁴ Si veda l'art. 42 l.p. n. 26/1993, disposizioni organizzative per il ricorso al subappalto.

⁸⁵ Si veda Direttiva del Ministero dell'Interno del 23.06.2010, Direttiva del Ministero dell'Interno ai Prefetti in materia di controlli antimafia preventivi nelle attività a rischio infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali (Ministero dell'Interno 2010).

⁸⁶ Le *white list* sono considerate lo strumento di presidio più idoneo ad affiancare il sistema dei controlli. La creazione di liste prefettizie, infatti, delle imprese operanti nei settori particolarmente esposti al rischio infiltrazione mafiosa costituisce un valido strumento per proteggere il settore degli appalti nel momento in cui le imprese vanno alla ricerca dei propri *partner* commerciali. Il fatto di poterli scegliere da una lista controllata dalla Prefettura darebbe alle imprese la sicurezza di evitare contatti con soggetti esposti alle pressioni delle organizzazioni criminali. Le aziende inserite in queste liste non sono tenute a presentare la documentazione antimafia. Si veda al riguardo, Audizione dell'Ance, Associazione nazionale Costruttori Edili, sul Disegno di legge n. 2156/B (Anticorruzione), presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia) del Senato del 18.09.2012 (Ance 2012).

⁸⁷ L'appalto concerne sia l'offerta per la realizzazione dell'ospedale che nascerà in zona via Al Desert a Trento, sia riguardo la gestione per 25 anni di servizi non sanitari (come lavanderia e parcheggi).



ammesse in casi eccezionali, ove ricorrano circostanze sopravvenute ed imprevedibili che le rendono obiettivamente necessarie. Tuttavia se approvate, consentono un aumento del prezzo della prestazione, o un risparmio per l'appaltatore, il quale potrebbe accordarsi occultamente con il direttore dei lavori e con il responsabile unico del procedimento per ottenere i vantaggi del caso. Inoltre, l'utilizzo delle varianti in corso d'opera ha spesso uno stretto legame con i ribassi in sede di svolgimento della gara. L'adozione del criterio del massimo ribasso rispetto al prezzo a base d'asta può favorire le cordate, ossia gruppi di imprese che partecipano separatamente ad una gara. In queste situazioni le imprese, in forza di un accordo preventivamente formulato, possono abbandonare la gara, parteciparvi al solo scopo di far lievitare il prezzo e premettere all'impresa aggiudicataria di offrire il massimo ribasso possibile. Quest'ultima, in virtù di un accordo di natura corruttiva, può quindi facilmente ottenere elevati margini di profitto grazie alla concessione di varianti ingiustificate (Di Cristina 2012)⁸⁸. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha evidenziato che la presenza di varianti si sta diffondendo per i lavori di importo non superiore a 500.000 euro.

L'esternalizzazione della progettazione è un altro settore povero di controlli⁸⁹. In questi casi le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione del progetto (preliminare, definitivo o esecutivo), nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, a soggetti esterni in caso di carenza di organico o personale tecnico. Si può ricorrere a questo istituto anche in caso di difficoltà nel rispetto dei tempi della programmazione di lavori oppure per lavori di speciale complessità o di rilevanza ambientale e architettonica (De Nictolis 2010). La pubblica amministrazione che esternalizza queste attività non è in grado di verificare la piena qualità, affidabilità e competenza dell'impresa delegata. Si generano così asimmetrie informative che aumentano la difficoltà nella scelta del contraente. L'amministrazione e il privato, infatti, possono negoziare le informazioni che mancano alla prima in sedi diverse da quelle di gara. Lo scambio che ne deriva può apportare vantaggi sia al privato, in termini di assegnazione del contratto che ai funzionari i quali possono ricevere, in cambio, benefici materiali (Di Cristina 2012).

Il settore degli appalti, grazie alla disponibilità ingente di denaro, è sempre stato uno degli obiettivi prediletti dalla criminalità organizzata che investe e ripulisce i capitali ricavati dalle attività illecite (Cavallo 2011). La mancanza di efficaci e penetranti controlli ha senza dubbio agevolato l'infiltrazione criminale e rafforzato i propositi criminosi. A questo scopo va evidenziato che la legge del 13.08.2010 n. 136, in materia di tracciabilità di flussi finanziari, ha colmato una lacuna normativa nell'ambito della legislazione anti-mafia nel settore degli appalti pubblici. Nella normativa preesistente, infatti, non erano previste particolari forme di controllo relative ai flussi finanziari per l'affidamento delle commesse pubbliche. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha precisato che le nuove disposizioni in tema di tracciabilità dei flussi finanziari sono finalizzate al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Sono stati così introdotti meccanismi che consentono di intercettare fenomeni di intrusione criminale nella contrattualistica pubblica e di portare maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie. Il campo di applicazione della normativa è molto ampio e coinvolge tutti i contratti di appalti pubblici, servizio pubblico, fornitura pubblica, senza alcuna distinzione di importo e modalità di scelta del contraente⁹⁰. I pagamenti possono avvenire solo attraverso intermediari autorizzati o comunque attraverso strumenti idonei a garantirne la trasparenza. Questo consente la tracciabilità dei flussi finanziari ed un maggior controllo sulle entrate ed uscite di denaro riducendo il rischio di riciclaggio. Lo scopo è stato proprio quello di prevenire le infiltrazioni mafiose. Gli appaltatori, i subappaltatori, i concessionari di finanziamenti pubblici, devono quindi utilizzare uno o più conti correnti, accessi presso le banche o servizi postali autorizzati. L'aspetto più importante è il divieto di utilizzo di denaro

⁸⁸ Lo stesso autore evidenzia come le varianti, comportando l'aumento dell'importo da corrispondere all'appaltatore mediante l'utilizzo di somme già accantonate per imprevisti, possano prestarsi ad utilizzi occulti e al pagamento di tangenti.

⁸⁹ Tecnicamente per esternalizzazione si intende quel processo mediante il quale un'azienda ricorre ad altre imprese per lo svolgimento di alcune fasi del processo produttivo. L'istituto è disciplinato all'art. 90 co. 6 del Codice dei contratti pubblici.

⁹⁰ Alcune indicazioni operative sulla citata disciplina sono state fornite dall'Avcp nelle determinazioni del 18.11.2010 n. 8, del 22.12.2010 n. 10, ora sostituite dalla determinazione del 07.07.2011 n. 4 (Autorità di Vigilanza 2011d). L'Avcp ha inoltre predisposto uno schema delle clausole da inserire nel contratto tra stazione appaltante e appaltatore ai sensi della legge 13.08.2012, n. 136 e successive modifiche, consultabile sul sito www.avcp.it. Per un commento sulla nuova normativa si veda (Cottone 2010).



contante per le movimentazioni finanziarie che riguardano i contratti pubblici (Lara 2011). Le amministrazioni, di conseguenza, devono inserire, a pena di nullità, la clausola relativa alla tracciabilità⁹¹. Pur riconoscendo l'importanza della riforma, secondo alcuni autori l'aumento delle formalità legate a questa tipologia di pagamenti potrebbe paralizzare, o comunque rallentare, le attività economiche (Cavallo 2011).

È necessario un controllo da parte delle amministrazioni aggiudicatrici anche sulla tenuta della contabilità dei lavori eseguiti, sulla gestione e sulla corretta attuazione del contratto. Molto spesso infatti, proprio in questi settori, si riscontrano insufficienti verifiche. Questa mancanza, se da un lato è causata da una lacuna legislativa, dall'altro è dovuta alla scarsa sorveglianza da parte della pubblica amministrazione stessa. L'Autorità di vigilanza ha infatti sottolineato l'importanza dei controlli nella fase di contabilizzazione e di rendicontazione dei lavori (Autorità di Vigilanza 2010).

2.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

Dall'analisi delle due fasi precedenti il settore degli appalti appare di grande interesse per la criminalità organizzata. Attraverso gli appalti le organizzazioni criminali hanno l'opportunità di infiltrarsi nei mercati legali per ripulire i proventi illeciti e rafforzare il potere ed il controllo sul territorio.

La fase 1 (Analisi della letteratura e dei casi di studio) ha evidenziato come il settore degli appalti presenti delle vulnerabilità in ciascuna delle fasi in cui si strutturano gli appalti:

- fase di programmazione e progettazione dell'appalto;
- fase di gara;
- fase di cantierizzazione ed esecuzione del contratto.

La fase 2 (analisi delle vulnerabilità della legislazione) ha portato ai seguenti risultati:

- esistenza di un quadro normativo particolarmente complesso, frammentato e caotico.** Questo è dovuto principalmente alla varietà delle fonti che si articolano in comunitarie, nazionali e provinciali e alla continua evoluzione del contesto normativo di riferimento⁹²;
- contraddizioni all'interno della disciplina** dovute ai conflitti tra la normativa provinciale con quella nazionale o comunitaria;
- organizzazione interna poco chiara** a causa dei numerosi rinvii alle leggi speciali, nazionali e alla direttive comunitarie. Questo è dovuto anche alle numerose modifiche ed integrazioni applicate, che non sono durevoli né organiche e da sezioni caratterizzate da disposizioni molto lunghe;
- presenza di termini generici e di definizioni ambigue** che favoriscono interpretazioni contrastanti con conseguenti applicazioni pratiche differenti, facilmente sfruttabili in fase di contenzioso⁹³;
- carenza di controlli** sulla corretta applicazione della legge, sull'esecuzione dei contratti, sulle modalità operative delle stazioni appaltanti e delle ditte aggiudicatrici, sull'accertamento dei requisiti delle ditte partecipanti e sulle varianti in corso d'opera;

⁹¹ In particolare si dovrà inserire la clausola con la quale si stabilisce che gli appaltatori assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari e la clausola in virtù della quale è previsto che il mancato utilizzo del bonifico bancario o postale ovvero di altri strumenti di incasso o pagamento, idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni, costituisce causa di risoluzione del contratto.

⁹² In relazione alla continua proliferazione delle leggi, alcuni autori hanno correttamente evidenziato che la riforma della disciplina degli appalti pubblici non ha tuttavia risolto alcuni nodi critici tra i quali spicca la permanenza di schemi procedurali eccessivamente rigidi, fonti di costi per i privati, se associati ai tradizionali tempi lunghi delle procedure nel nostro Paese. In Italia infatti, la fase che va dall'affidamento dell'incarico di progettazione all'aggiudicazione dura in media 924 giorni. Fabio di Cristina, 2012.

⁹³ Si veda sul punto Audizione di Luigi Giampaolino, Presidente dell'AVCP, 25.05.2010, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. III Comitato: inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche (CPA 2010). In questa sede è stato rilevato che una eventuale iper-regolamentazione del settore può determinare un irrigidimento delle regole ed una eccessiva burocratizzazione in un mercato dinamico che richiede, per il suo corretto funzionamento, strumenti normativi snelli e di agevole applicabilità.

assenza di controlli da parte delle amministrazioni in relazione ai requisiti di partecipazione delle ditte, alla valutazione delle offerte e in rapporto alla fase di esecuzione del contratto;

insufficienti verifiche nei cantieri, nelle attività relative al ciclo delle cave, del calcestruzzo e del bitume, nei cottimi, nei noli a caldo e a freddo e nelle attività di smaltimento rifiuti;

carenza di personale tecnico a disposizione dell'amministrazione. Questo indebolisce la posizione della p.a. che è costretta a ricorrere a professionisti esterni e, di conseguenza, non è in grado di controllare efficacemente la qualità delle prestazioni svolte.

A seguito di quanto sopra esposto è possibile identificare alcune misure per prevenire e ridurre le vulnerabilità evidenziate dall'analisi.

La tabella fornisce alcuni suggerimenti su possibili modifiche apportabili per rafforzare il sistema (valutazione pari o superiore a "medio").

Tab. 1.1 – Rischi e soluzioni: possibili misure da adottare

Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
Volume della normativa Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?	MA	Unificare la normativa provinciale in materia di appalti in un <i>corpus</i> unico (Testo unico o Codice) che comprenda tutte le leggi più rilevanti
Organizzazione interna La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)	A	Rivedere la struttura della normativa creando sezioni caratterizzate da disposizioni brevi e chiare . Se il testo normativo presenta numerosi rinvii a leggi speciali o alle direttive europee, rendere disponibile il testo delle stesse in appendice al Codice. Le disposizioni di legge devono essere brevi e redatte in modo chiaro. Es. evitare la suddivisione degli articoli in molti commi e sottocommi (art. 33 bis l.p. n. 26/1993 è composto da 16 commi; l'art. 50 è suddiviso in diversi articoli che arrivano fino a 50 duodevices)
Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?	MA	La competenza esclusiva in materia di opere pubbliche comporta un necessario coordinamento con i principi costituzionali e le disposizioni comunitarie . Quando si affidano o si realizzano lavori pubblici si devono considerare i confini tra potestà legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato e della Provincia in modo ridurre il contenzioso ed i conflitti normativi
Chiarezza degli obiettivi Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?	B	
Rischio di interpretazioni errate La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?	A	Usare una terminologia chiara . In particolare andrebbero definiti meglio i concetti di "organismo di diritto pubblico", "avvalimento" e "gravi difetti costruttivi". Per quanto riguarda la definizione di organismo di diritto pubblico, ad esempio, si dovrebbe specificare il significato di "bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale". In riferimento all'istituto dell'avvalimento, invece, sarebbe opportuno specificare meglio i mezzi (attrezzature, manodopera...), la durata e le risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria
Definizioni Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?	B	



Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
<p>Meccanismi di controllo Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?</p>	<p>MA</p>	<p>Nella redazione dei bandi provinciali fare maggior uso delle c.d. "clausole di gradimento". Questo impedisce che i concorrenti che hanno partecipato alla gara possano successivamente diventare subappaltatori</p> <p>Creazione delle c.d. white lists come previsto dalla legge del 06.11.2012 n. 190 ovvero un elenco di imprese non soggette ad inquinamento mafioso redatte dalle Prefetture dopo una serie di controlli</p> <p>Limitare il ricorso a procedure ristrette in favore delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando di gara</p> <p>Limitare le procedure di affidamento diretto. Nel caso di ricorso a queste procedure, pubblicare online gli affidamenti in un'ottica di trasparenza dell'attività della p.a.</p> <p>Limitare il ricorso al criterio del massimo ribasso e privilegiare quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa</p> <p>Organizzazione periodica di corsi di formazione per tutti gli operatori del settore</p> <p>Creazione di uno sportello per le consulenze per operatori della pubblica amministrazione che devono redigere un bando, ma non dispongono delle conoscenze specialistiche necessarie</p> <p>Pubblicazione online degli incarichi tecnici sul sito internet "Osservatorio lavori pubblici" della Provincia, www.osservatoriolavoripubblici.provincia.tn.it</p>



3. Le costruzioni

3.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

3.1.1. Strategie e tecniche di infiltrazione

Il settore delle costruzioni è considerato tra i più vulnerabili all'infiltrazione criminale (Sacco 2010). Questo è confermato anche dai risultati dell'analisi effettuata da Transcrime nell'ambito del Progetto PON Sicurezza 2007-2013 "I beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza: dalle strategie di investimento della criminalità all'impiego di fondi comunitari nel riutilizzo di beni già destinati". Analizzando i dati dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, infatti, lo studio ha dimostrato come il settore delle costruzioni sia quello a più elevata concentrazione di aziende confiscate.

La vulnerabilità del settore è dovuta alle particolari caratteristiche dello stesso, che rispondono al bisogno di investimento delle organizzazioni criminali. Inoltre, l'inserimento nel settore delle costruzioni offre numerosi vantaggi ai gruppi criminali.

In particolare, gli elementi che rendono appetibile il settore delle costruzioni e che facilitano la penetrazione mafiosa nello stesso sono (Sciarrone 2011; Sacco 2010):

- Attività fortemente legate al territorio ed esposizione diretta dei cantieri e dei beni aziendali nel territorio;
- Basse barriere all'ingresso;
- Utilizzo di una tecnologia piuttosto semplice;
- Entità dell'investimento economico relativamente modesta;
- Elevati margini di profitto;
- Possibilità di riciclare ingenti quantità di denaro;
- Intercettazione di cospicui finanziamenti pubblici;
- Scarsa efficacia delle attività degli organi di controllo;
- Pene edittali modeste;
- Meccanismi di creazione del consenso (offerta di lavoro e la canalizzazione del consenso politico).

Le vulnerabilità del settore delle costruzioni sono quei punti di debolezza che le organizzazioni mafiose sfruttano per infiltrarsi nel sistema economico. Questa infiltrazione può avvenire in diversi modi e facendo leva su caratteristiche diverse del settore e della sua regolamentazione.

3.1.1.1. Meccanismi di infiltrazione

La criminalità organizzata adotta diverse metodologie per infiltrarsi nel settore delle costruzioni. In generale va evidenziato che il comparto locale dell'edilizia è a bassa tecnologia e despecializzato e non c'è una grande attività di ricerca e management per alimentare la concorrenza. Questo permette la creazione di strutture, come le catene di complicità e le raccomandazioni, che favoriscono l'imprenditoria clientelare e facilitano le infiltrazioni della criminalità organizzata. Le organizzazioni mafiose, infatti, sfruttando la distorsione del mercato, si inseriscono con modalità di mediazione impropria ed imponendosi con estorsioni e ricatti (Sacco 2010; Savona 2010; Sciarrone 2011).

Ingresso diretto nel settore

Un primo meccanismo di infiltrazione sfrutta la *facilità di ingresso nel settore*. Le organizzazioni riescono infatti a creare senza eccessiva difficoltà **ditte mafiose**, ovvero direttamente controllate dalla criminalità organizzata. Allo stesso modo l'organizzazione criminale può acquisire immobili in prima persona.



La criminalità organizzata può accedere al settore anche attraverso l'**acquisizione diretta di imprese**. Questo avviene tipicamente con la metodologia della partecipazione finanziaria nelle imprese in difficoltà. L'organizzazione criminale offre aiuto economico ad un'impresa che si trova in gravi crisi di liquidità e rischia gravi stati di insolvenza con banche, fornitori, dipendenti ecc.. Tuttavia impone anche elevati tassi usurari sulle somme prestate che le permettono, infine, di impossessarsi dell'impresa stessa (Sacco 2010).

Sebbene le imprese più a rischio infiltrazione siano quelle di piccole dimensioni (Sacco 2010; Calderoni, Dugato, e Riccardi 2010; Polo 2011), la criminalità organizzata "**collabora**" anche con le **grandi imprese** soprattutto **in sede di appalto**. Questo rapporto può assumere forme diverse. In alcuni casi un referente del gruppo criminale è nominato direttore della sede locale della impresa che esegue i lavori fungendo da garante per entrambe le parti. Talvolta, invece, le imprese mafiose chiedono alla grande impresa di poterne utilizzare il marchio per aggiudicarsi appalti che altrimenti non otterrebbero (Sacco 2010).

La criminalità organizzata interviene anche nel settore dell'**edilizia privata**. Il meccanismo che esprime il controllo mafioso è quasi sempre il medesimo. Società operanti con capitali mafiosi, ma intestate a prestanome incensurati ed apparentemente privi di collegamento con i clan acquistano terreni agricoli, ottengono licenze edilizie dai Comuni e fanno fronte agli oneri di urbanizzazione⁹⁴. In un secondo momento le stesse società affidano la costruzione di unità immobiliari, attraverso contratti di appalto, a società in cui compaiono invece imprenditori o loro famigliari legati in modo più diretto ai clan. Il pagamento del contratto di appalto non avviene in denaro bensì con la cessione di una quota, di solito pari al 50%, delle unità immobiliari realizzate che l'impresa costruttrice vende subito ad altre società immobiliari, anch'esse legate ai clan, che a loro volta rivendono a privati. Questo meccanismo permette di non attirare troppo l'attenzione sul reale beneficiario finale dell'attività edilizia e sulle società coinvolte (CPA 2008).

Ingresso indiretto nel settore

Gestione di imprese e lavoratori. Nel settore delle costruzioni, la criminalità organizzata ha, più che in altri ambiti, funzione di filtro e selezione delle imprese e dei lavoratori (Sciarrone 2011). Questo grazie alla stretta connessione del settore con il territorio che permette alle organizzazioni criminali di sfruttare le loro connessioni sul territorio di influenza. In questo modo l'organizzazione criminale riesce a gestire un'ampia fetta di mercato del lavoro, sfruttando anche l'estensione dell'economia sommersa. In particolare il settore delle costruzioni consente di utilizzare manodopera a bassa specializzazione e di sviluppare fenomeni quali il caporalato delle braccia (CPA 2008). Rispetto alle imprese invece, l'organizzazione criminale, forte del proprio controllo del territorio, gestisce il sistema di distribuzione dei lavori ed impone le imprese alle quali rivolgersi per materie prime e servizi.

Fornitura di materie prime e attività correlate. Tra le attività legate al settore delle costruzioni, quelle più permeabili alla criminalità mafiosa sono la produzione del calcestruzzo, il trattamento degli inerti e, più in generale, tutto il ciclo del cemento e del movimento terra (Sacco 2010). Il ciclo del cemento, legale e illegale, è storicamente un settore prediletto dalle mafie, che possono contare da sempre su un collaudato sistema di connivenze e complicità (Legambiente 2012a). Le organizzazioni mafiose esercitano il controllo della produzione e della distribuzione del cemento, ed in questo modo influenzano le aziende concorrenti attraverso la fornitura della materia prima. Analogamente avviene per altri settori legati alle costruzioni come le attività di cava e lo smaltimento rifiuti (Sacco 2010; Savona 2010).

Taglieggiamento. L'infiltrazione si realizza anche sotto forma di **taglieggiamenti**. Questi possono avvenire in diversi momenti della vita di un'impresa (Sacco 2010):

"Messa a posto" al momento dell'avvio dell'attività. Con una forma di imposizione assimilabile alla tangente, gli imprenditori devono avere un'autorizzazione dalla famiglia mafiosa del luogo per avviare la propria attività. In questa fase solitamente avviene anche la richiesta di assunzione di personale.

⁹⁴ Corrispettivi dovuti per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazioni edilizie.



Taglieggiamenti in fasi realizzative dei lavori. Avvengono in particolare con riferimento al subappalto ed alle forniture e sono spesso legati alla “messa a posto”. La famiglia mafiosa indica alla ditta costruttrice i nomi delle imprese a cui rivolgersi per le forniture di materie prime e di eventuali subappalti ed impone i professionisti e i consulenti a cui rivolgersi. In questo modo l’impresa intestataria dei lavori copre con il proprio nome l’attività di un’impresa collegata alla mafia.

Abusivismo edilizio. Tra le modalità di inserimento nel settore delle costruzioni, sebbene meno diffuso, da rilevare è anche l’abusivismo edilizio (Legambiente 2012a). Per questo tipo di attività è fondamentale la connivenza di funzionari amministrativi che, in cambio di favori o a seguito di minacce, forniscano alle imprese concessioni edilizie, autorizzazioni e permessi per costruire.

Ingresso in fase di appalto

L’infiltrazione mafiosa nel settore delle costruzioni in fase di appalto avviene sotto diverse forme ed in diversi momenti dell’iter procedurale. Raramente si verifica nella fase di progettazione, mentre si realizza in maniera più diffusa nel momento dell’aggiudicazione realizzando, ad esempio, cordate di imprese o limitando i controlli sulla documentazione. Frequente è anche l’infiltrazione nella fase di esecuzione dell’appalto quando le grandi imprese di costruzione che hanno vinto le gare subappaltano il lavoro a piccole imprese controllate o condotte direttamente dalle organizzazioni criminali (Sacco 2010; Sciarrone 2011; Savona 2010; Lembo 2007).

Per una disamina dettagliata dei meccanismi di infiltrazione mafiosa nel settore degli appalti si rimanda al paragrafo precedente.



3.1.2. Casi studio

GAMMA: un imprenditore edile di Palermo

*I fatti*⁹⁵

La mafia palermitana ha un particolare interesse nella realizzazione di un complesso immobiliare finalizzato al controllo del territorio. Per farlo sfrutta le conoscenze e le attività del costruttore L.S.P.. Il sig. L.S.P. è un imprenditore edile che da un ventennio mette a disposizione dell'organizzazione criminale la propria attività imprenditoriale nel settore dell'edilizia, il proprio credito e le conoscenze acquisite. A tal fine l'imprenditore intrattiene rapporti con la famiglia GAMMA, gruppo di assoluto rilievo nel variegato panorama criminale della famiglie mafiose palermitane. Il suddetto affare immobiliare era stato realizzato su segnalazione proprio dei soggetti appartenenti alla famiglia GAMMA. L.S.P. realizza dunque l'edificio residenziale secondo le volontà del clan con la partecipazione di diversi soggetti inseriti nel contesto associativo mafioso. Di questi fa parte il titolare della ditta alla quale era stata commessa la realizzazione degli scavi per le fondazioni dell'edificio.

La collaborazione tra il clan e L.S.P. è vantaggiosa per entrambi. Da un lato permette all'organizzazione di reimpiegare i proventi delle attività illegali, di rafforzare la propria potenza economica, la disponibilità di mezzi ed il controllo del territorio. Dall'altro incrementa le attività ed i guadagni di L.S.P.. Per l'acquisto dei terreni è utilizzato il tipico metodo intimidatorio mafioso. L.S.P., infatti, riesce ad acquistare aree edificabili grazie all'intermediazione di soggetti legati alla consorceria mafiosa che ripetutamente invitano i proprietari dell'area interessata a trovare un "accordo" con L.S.P. per il trasferimento delle quote di loro proprietà. L'invito alla "ricerca di un accordo" contiene, in realtà, una implicita minaccia, accompagnata da scritte ingiuriose e dall'invio di fusti di calce che nel codice mafioso costituisce esplicita intimidazione. Negli stessi cantieri di L.S.P., inoltre, sono presenti noti esponenti della locale criminalità organizzata. Inoltre L.S.P. affida lavori direttamente connessi alla realizzazione di edifici ad imprese intestate ad esponenti di primo piano dell'associazione mafiosa. In più le famiglie mafiose sono inserite nelle attività imprenditoriali anche attraverso l'affidamento in subappalto dei lavori utilizzando prestanome.

Tutto questo permette, all'associazione mafiosa di utilizzare il settore dell'edilizia come base per il reimpiego di consistenti capitali illeciti e come fonte stessa di approvvigionamento di capitali.

Vulnerabilità rilevate

Collusione tra potere imprenditoriale e mafioso. Al fine di un maggiore controllo del territorio attraverso la costruzione di immobili, l'organizzazione mafiosa si appoggia ad un imprenditore apparentemente "pulito". In cambio il clan fornisce il proprio aiuto nell'ottenere lavori e per la loro realizzazione.

Debolezza dei controlli nei cantieri. La presenza stabile di esponenti dell'organizzazione mafiosa nei cantieri di L.S.P. è sintomatico di assenza di controlli.

Carenza di controlli nel mercato immobiliare. L.S.P. ha operato liberamente per vent'anni nell'edilizia privata nell'interesse dell'organizzazione mafiosa.

DELTA: un caso di speculazione immobiliare

*I fatti*⁹⁶

La vicenda riguarda un caso di speculazione immobiliare nell'area denominata "Campo Smith" del comune di Bardonecchia. Il progetto prevedeva la realizzazione di un vasto complesso residenziale ed alberghiero per una spesa di circa novanta miliardi di lire. Per tale vicenda, nel settembre del 1994, sono arrestati il sindaco di Bardonecchia A.G. e il sig. B.A., amministratore unico della società incaricata della costruzione

⁹⁵ Ricostruzione da: Corte di Cassazione (2008)

⁹⁶ Ricostruzione da: Sciarone (2009)



del complesso residenziale, la DELTA s.r.l.. Entrambi sono accusati di abuso in atti d'ufficio ed il costruttore di falso in bilancio.

Nel periodo dell'emanazione della delibera di trasferimento dei terreni comunali alla DELTA, B.A. esercita pressioni sui consiglieri comunali dell'opposizione affinché tengano un atteggiamento compiacente nei confronti del progetto. Nello stesso periodo, un componente della commissione edilizia di Bardonecchia, che aveva cercato di ottenere oneri di urbanizzazione maggiori di quelli previsti dalla convenzione edilizia che si stava stipulando, subisce intimidazioni. Secondo i magistrati, il regista di tali operazioni è R.L.P..

R.L.P., muratore di Marina di Gioiosa Ionica, soprannominato "il padrino di Bardonecchia", arriva dalla Calabria in Piemonte nel 1963 per un soggiorno obbligato. Si inserisce nei settori dell'autotrasporto, del commercio e nell'edilizia di Bardonecchia. Grazie all'appoggio delle cosche riesce a prendere il controllo delle attività economiche più importanti tra cui la gestione diretta dei cantieri e l'imposizione delle ditte fornitrici e degli operai. In pochi anni R.L.P. diventa protagonista del boom edilizio locale costruendo case, palazzi e residence e procurando manodopera a basso prezzo per i cantieri. Dopo l'arrivo di R.L.P. dalla zona di Gioiosa Ionica emigrano a Bardonecchia circa trecento persone e le imprese calabresi monopolizzano il mercato immobiliare.

Dopo aver stipulato la convenzione edilizia con il comune di Bardonecchia, B.A. – titolare del 25% del capitale della DELTA – induce tre soci a cedere le loro quote. Questi accettano sebbene poco prima avessero partecipato ad un notevole aumento dei capitali, esponendosi personalmente per ottenere la fidejussione. In violazione degli accordi, inoltre, B.A. cede il lavoro a terzi e cede le quote acquisite alla DELTA 2 s.a.s.. Questa è trasformata in s.r.l. con un aumento di capitale da tre a centocinquanta milioni di lire. La DELTA 2 risulta la beneficiaria dell'intera operazione immobiliare, poiché ottiene l'appalto dei lavori dalla DELTA. Procuratore occulto della società diventa P.S., pregiudicato di origine campana, ma effettivo dominus della DELTA 2 è R.L.P.. Questi risulta concretamente impegnato nella realizzazione del progetto di "Campo Smith": seleziona la manodopera, i fornitori di materiale edilizio ed individua i subappaltatori. Tra questi si trova, ad esempio, anche la ditta di P.B., pregiudicato appartenente allo stesso sodalizio criminale.

Vulnerabilità rilevate

Collusione tra potere politico e mafioso. Per mezzo di B.A., R.L.P. riesce a ottenere il terreno di Campo Smith dal comune di Bardonecchia con il diretto appoggio della maggioranza. La prova della collusione con il potere politico è data dall'arresto del sindaco di Bardonecchia per la vicenda in esame.

Collusione tra potere imprenditoriale e mafioso. Le azioni dell'imprenditore B.A. sono rivolte a favorire la DELTA 2, società evidentemente legata alla 'ndrangheta.

Carenza di controlli degli organi preposti sulla regolarità dei lavoratori. Nel racket della manodopera gestito da R.L.P., lavoratori non specializzati accettano occupazioni mal pagate e senza assicurazione. Questa offerta si incontra con le aziende che volentieri accettano manodopera a buon mercato per risparmiare sui contributi e sui costi della sicurezza. Il fatto che questo si possa verificare è emblematico di una carenza di controlli.

3.1.3. Le vulnerabilità delle costruzioni

La Direzione nazionale antimafia, ha precisato che il settore dell'edilizia è il più inquinato dalle infiltrazioni di imprese e persone mafiose. All'interno del comparto dell'edilizia le imprese mafiose si occupano soprattutto dei lavori meno specializzati e tecnologici, quali ad esempio il movimento terra (Legambiente 2012a). Esaminando le dinamiche utilizzate per manipolare il settore delle costruzioni è possibile estrapolare le vulnerabilità che incidono sulla possibilità delle organizzazioni criminali di penetrare nel sistema legale e ridurre il rischio di essere intercettati. Nello specifico nei casi sopracitati si evidenzia la scarsa presenza di controlli che caratterizza il settore delle costruzioni. Questo riguarda i cantieri (caso GAMMA), ma anche e soprattutto la manodopera. La scarsa attenzione rivolta ai lavoratori permette alla criminalità organizzata di

agire con libertà. Si favorisce inoltre il lavoro nero ed il caporalato, spesso utilizzato dalle organizzazioni mafiose come strumento di controllo del territorio e di legame con l'imprenditoria locale (caso DELTA).

Accanto a questi fattori è importante sottolineare il ruolo rivestito dal contesto. Una forte presenza della criminalità organizzata sul territorio, infatti, costituisce un elemento di particolare vulnerabilità. Le organizzazioni mafiose sono così in grado di esercitare forme di controllo sulla comunità locale. Ad esempio, il comune di Bardonecchia è caratterizzato da una presenza molto rilevante della 'ndrangheta. Il Consiglio comunale di Bardonecchia è, infatti, il primo ad essere oggetto di scioglimento nel Nord Italia a causa di condizionamenti mafiosi il 28 aprile 1995.

Dall'analisi della letteratura e dei casi studio, i meccanismi adottati dalla criminalità organizzata per sfruttare il sistema sono legati alla corruzione, all'intimidazione e alla scarsità dei controlli. Le mafie si appoggiano anche alle carenze della legislazione e della regolamentazione del settore edile che, in alcune parti, si rivela inadeguata a contrastare la penetrazione delle organizzazioni criminali (Sciarrone 2011).

3.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello

La Provincia Autonoma di Trento ha una normativa specifica che regola il settore dell'edilizia e dell'urbanistica: il Codice dell'urbanistica e dell'edilizia del 21.06.2012, il Regolamento comunale 2012 ed il Piano regolatore generale. Data la presenza di una normativa provinciale, il *crime proofing* della legislazione si concentra principalmente su queste, facendo solo incidentalmente riferimento alla normativa nazionale.

COERENZA

Questa fase dell'analisi verifica l'esistenza, o meno, di contraddizioni tra le diverse fonti normative e l'esistenza di conflitti tra le disposizioni presenti all'interno della disciplina del settore. Una normativa che presenti incoerenze, lacune o sovrapposizioni tra le fonti, infatti, può generare confusione e disorientamento nell'applicazione della legge, favorendo così le opportunità criminali.

1. Volume della normativa

Il quadro normativo è caratterizzato da un eccessivo numero di leggi?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa in materia di costruzioni è caratterizzata da un notevole numero di leggi provinciali, regolamenti ed altre disposizioni regolamentari di attuazione. Tuttavia la normativa locale in materia edilizia è stata riunita in modo organico all'interno del Codice dell'urbanistica e dell'edilizia del 21.06.2012, in esecuzione di un programma di semplificazione della materia avviato dalla Provincia Autonoma di Trento. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è media.

Il sistema delle fonti in ambito edilizio è articolato in vari livelli: nazionale, regionale e locale. A livello statale i principi fondamentali e generali dell'attività edilizia sono regolati dal d.p.r. del 06.06.2001 n. 380, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d'ora in poi t.u.e.). A livello provinciale la materia è regolata principalmente dal Codice dell'urbanistica e dell'edilizia del 21.06.2012. Questo è costituito da una raccolta organica della vigente normativa e delle principali disposizioni di attuazione (regolamentari ed amministrative)⁹⁷. Tra le fonti locali vi è il regolamento edilizio comunale 2012 che

⁹⁷ Il Codice contiene la legge provinciale del 04.03.2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio); l.p. del 27.05.2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale); l.p. del 03.03.2010 n. 4 (Misure straordinarie di agevolazione per la riqualificazione architettonica e ambientale degli edifici esistenti); d.p.p. del 13.07.2010, n. 18-50/leg. (Regolamento di attuazione della



disciplina gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, da ultimo modificato con deliberazione consiliare 17.07.2012 n. 90. La normativa sull'edilizia comprende, inoltre, i documenti e gli elaborati che formano il piano regolatore generale (c.d. P.R.G.), ovvero lo strumento che regola l'attività edificatoria del territorio comunale.

Il quadro normativo in materia è complesso. Questo comprende le normative nazionali, quelle specifiche (si pensi ad esempio, alla disciplina antisismica), le discipline regionali di dettaglio e le comunali con i rispettivi strumenti di attuazione. Inoltre, la normativa sull'edilizia è strettamente legata alla disciplina dell'urbanistica e a quella relativa alla tutela dell'ambiente⁹⁸.

La materia urbanistica è in continua evoluzione. La legge urbanistica provinciale, l.p. del 04.03.2008, n. 1, contenuta all'interno del Codice dell'urbanistica e dell'edilizia 2012, ad esempio, è stata revisionata più volte nel corso degli anni. Dal 26 marzo 2008, giorno della sua entrata in vigore, ad oggi ha subito quindici modifiche⁹⁹.

È tuttavia da evidenziare che il processo di riforma e di riordino della normativa provinciale attuato dalla Provincia Autonoma di Trento ha cercato di mitigare la complessità della materia. Questo processo ha infatti portato alla creazione del Codice dell'edilizia e dell'urbanistica che costituisce un valido strumento per semplificare, rendere più efficiente ed organico un settore caratterizzato da un consistente volume delle leggi.

2. Organizzazione interna

La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La scelta della Provincia di raccogliere le principali disposizioni legislative, amministrative e regolamentari in materia di urbanistica ed edilizia nel Codice dell'urbanistica e dell'edilizia (d'ora in poi Codice), del

legge urbanistica provinciale). Il Codice contiene inoltre altre disposizioni regolamentari di attuazione come il d.p.p. del 13.07.2009, n. 11-13/Leg. (Disposizioni regolamentari in materia edilizia sostenibile in attuazione del titolo IV, della legge provinciale del 04.03.2008, n. 1); d.p.p. del 08.03.2010, n. 8-40/Leg (Disposizioni regolamentarie concernenti la realizzazione di particolari opere e interventi nelle aree agricole e di apiari) e le principali deliberazioni della Giunta provinciale di attuazione.

⁹⁸ La materia edilizia è strettamente legata alla materia urbanistica tanto che le due discipline sono spesso riunite organicamente (si pensi appunto al Codice dell'edilizia e dell'urbanistica). Sinteticamente si può affermare che il diritto urbanistico è l'insieme degli istituti giuridici e delle norme positive che regolano l'attività di uso e trasformazione del territorio, poste in essere sia da soggetti privati che pubblici. Il nucleo centrale è costituito dalla disciplina dell'edilizia. L'attività costruttiva, ad esempio, deve rispettare la pianificazione urbanistica cioè dei piani che definiscono come e dove è possibile costruire.

⁹⁹ Più precisamente è stata modificata con le seguenti leggi: l.p. del 24.07.2008, n. 10, (Modificazioni della legge provinciale del 10.09.1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale del 13.12.1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 04.03.2008, n. 1, in materia di urbanistica); l.p. del 12.09.2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento, legge finanziaria provinciale 2009); l.p. del 03.04.2009, n. 4 (Norme di semplificazione e anticongiunturali di accompagnamento alla manovra finanziaria provinciale di assestamento per l'anno 2009); l.p. del 17.12.2009, n. 17 (Modificazioni della legge urbanistica provinciale e della legge provinciale del 05.09.1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio); l.p. del 28.12.2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2010); l.p. del 03.03.2010, n. 4 (Modificazioni della legge urbanistica provinciale, altre disposizioni in materia di incentivazione dell'edilizia sostenibile, semplificazione in materia di urbanistica e riqualificazione architettonica degli edifici esistenti, modificazione della legge provinciale sui lavori pubblici, modificazione della legge provinciale sul commercio e modificazione della legge provinciale 14.04.1998, n. 5, Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti); l.p. del 16.07.2010, n. 15 (Disposizioni urgenti di modificazione della legge urbanistica provinciale); l.p. 30.07.2010, n. 17 (Legge provinciale sul Commercio 2010); l.p. 27.12.2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia Autonoma di Trento, legge finanziaria provinciale 2011); l.p. del 01.07.2011, n. 9 (Disciplina delle attività di protezione civile in provincia di Trento); l.p. del 27.12.2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento, legge finanziaria provinciale 2012); l.p. del 28.03.2012, n. 4 (Protezione degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo); l.p. 02.05.2012, n. 8 (Modificazioni della legge provinciale sull'agriturismo, della legge provinciale sull'agricoltura, della legge provinciale del 03.04.2007, n. 9, e della legge urbanistica provinciale); l.p. del 31.05.2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino), l.p. del 04.10.2012, n. 20 (Legge provinciale sull'Energia).



21.06.2012, ha reso più organica ed unitaria la materia. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Il Codice raccoglie le principali e più recenti leggi e regolamenti sussistenti in materia. Il *corpus* normativo ha subito diverse modifiche ed è stato costantemente aggiornato con successive leggi, decreti, deliberazioni della Giunta provinciale. L'ultima modifica è stata apportata dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1206 del 08.06.2012¹⁰⁰.

Le sezioni e le ripartizioni interne sono lineari. Nonostante la normativa sull'edilizia sia caratterizzata da articoli spesso molto lunghi¹⁰¹, la disciplina presenta una struttura logica e sufficientemente chiara. Questo riduce il rischio di sovrapposizioni di normative.

3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo

Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore dell'edilizia è caratterizzato da uno strutturato sistema di competenze legislative statali e regionali, esclusive e concorrenti, la cui fonte è nell'articolo 117 Cost.. In questo settore i Comuni hanno particolari competenze amministrative nelle scelte di programmazione urbanistica ed edilizia. Si pensi, ad esempio, al piano regolatore comunale, al regolamento edilizio comunale ed al controllo sulle singole attività costruttive attraverso il rilascio dei titoli di abilitazione. Questo complesso riparto di competenze può generare conflitti all'interno della disciplina con il rischio di sovrapposizioni di competenze e conseguenti contraddizioni all'interno del quadro normativo. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è media.

La materia dell'edilizia, ai sensi degli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino – Alto Adige, rientra tra le materie oggetto di competenza della Provincia Autonoma di Trento. L'ente autonomo, pertanto, legifera in questa materia in armonia con la Costituzione, entro i limiti dei principi dell'orientamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli organi internazionali e degli interessi nazionali e sociali della Repubblica. La Provincia di Trento è pertanto competente in materia urbanistica, per i piani regolatori e la tutela del paesaggio.

Tuttavia può accadere che la normativa statale regoli il settore dell'urbanistica e dell'edilizia invadendo la competenza della Provincia Autonoma di Trento generando così conflitti di attribuzione tra Stato e Regione. Ad esempio questo è accaduto nelle materie di urbanistica, piani regolatori, edilizia sovvenzionata, assistenza e beneficenza pubblica. In questi settori, ai sensi dell'art. 8 del d.p.r. n. 670/1972, la Provincia è titolare della potestà legislativa primaria e, pertanto, ad essa spettano le relative potestà amministrative¹⁰². Il

¹⁰⁰ Il Codice è stato aggiornato con le modifiche apportate alla l.p. urbanistica (l.p. del 04.03.2008, n. 1), alla legge provinciale del 02.05.2012, n. 8 (Modificazioni della legge provinciale sull'agriturismo, della legge provinciale sull'agricoltura, della legge urbanistica provinciale), l.p. del 31.05.2012, n. 10 (Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino). Il Codice è stato aggiornato anche con le modifiche apportate recentemente dal d.p.p. del 13.07.2010, n. 18-50/Leg (Disposizioni regolamentari di attuazione della legge provinciale del 04.03.2008, n. 1), il d.p.p. 05.03.2012, n. 4-79/Leg (Disposizioni transitorie in materia di procedimento di approvazione dei piani regolatori generali), d.p.p. del 15.03.2012, n. 5-80/Leg. d.p.p. del 13.09.2011, n. 14-72/leg. Nel 2011, il Codice è stato aggiornato con le modifiche apportate dalle deliberazioni della Giunta provinciale del 26.08.2011 n. 1858, del 01.07.2011 n. 1427 ad alcuni provvedimenti della l.p. urbanistica del 04.03.2008, n. 1.

¹⁰¹ Si pensi ad esempio, all'art. 8 l.p. del 04.03.2008 n. 1 costituito da nove commi, ulteriormente suddivisi in ulteriori sottocommi. L'art. 57, stessa legge, è costituito da tredici commi, così come l'art. 62. L'art. 142 è suddiviso in 15 commi; l'art. 148 è composto da 8 commi ma il co. 6 prevede ulteriori sottocommi fino al 6 duodecies.

¹⁰² In particolare, la Provincia Autonoma di Trento, in persona del Presidente pro tempore, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del consiglio dei ministri in relazione agli artt. 4, co. 3, 6, 7, 8, co. 1, 9 e 10 del Decreto del ministro delle infrastrutture 26.03.2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), per violazione: a) degli artt. 8, numeri 5), 10) e 25), 16, 80, 81, secondo comma, e del Titolo VI del d.p.r. del 31.08.1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); b) del d.p.r. del 28.03.1975, n. 469 (Norme di attuazione dello



Decreto del ministro delle infrastrutture del 26.03.2008, invece, ha violato le norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alla Provincia di Trento la competenza legislativa primaria nelle citate materie¹⁰³. La Corte Costituzionale, chiamata a dirimere il conflitto, ha riscontrato una ingerenza dello Stato nei rapporti tra la Provincia Autonoma ed i Comuni. La Corte ha dichiarato che non spettava allo Stato imporre alle Province Autonome di Trento e di Bolzano di conformarsi agli artt. 4, comma 3, 6, commi 2 e 4, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del Ministro delle infrastrutture 26.03.2008 (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile) e, per l'effetto, ha annullato gli artt. 4, comma 3, 6, commi 2 e 4, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del suddetto Decreto.

CHIAREZZA DEI CONTENUTI

Questa fase dell'analisi concerne il linguaggio usato nel testo. La presenza di termini generici, concetti troppi ampi o norme ambigue, può creare incomprensioni con conseguenti applicazioni pratiche differenti, sfruttabili per scopi illeciti. Si valuta se gli obiettivi previsti dalla normativa siano chiari e si verifica la presenza, o meno, di definizioni, concetti tecnici e parole chiave.

4. Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La Provincia Autonoma di Trento, infatti, nell'esercizio della propria competenza primaria in materia edilizia, urbanistica e di piani regolatori detta disposizioni chiare e precise per il governo del territorio. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Gli obiettivi della legge urbanistica provinciale, l.p. del 04.03.2008, n. 1, e delle altre leggi provinciali che compongono il Codice dell'urbanistica e dell'edilizia sono delineati in modo chiaro e preciso¹⁰⁴. Ugualmente

statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica); c) del d.p.r. del 22.03.1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); d) dell'art. 8 del d.p.r. del 19.11.1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); e) degli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs.16.03.1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); f) dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge del 30.11.1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria); g) degli artt. 12 e 17 del d.lgs. del 16.03.1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

¹⁰³ La difesa Provinciale ha sostenuto che il decreto in questione fosse illegittimo ed invasivo delle sue prerogative costituzionali nella parte in cui, in relazione alla Provincia di Trento, pretendeva di individuare la quota di cofinanziamento comunale nonché i contenuti e le caratteristiche dei programmi di riqualificazione e nella parte in cui pretendeva di regolare i bandi, le commissioni ed il potere sostitutivo.

¹⁰⁴ Più precisamente, l'art. 2, indica tra le finalità della legge: a) garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione del sistema delle risorse territoriali e del paesaggio provinciali per migliorare la qualità della vita, dell'ambiente e degli insediamenti; b) assicurare la tutela dell'identità storica e culturale della popolazione trentina; c) promuovere la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole nel rispetto del principio di sussidiarietà responsabile; d) assicurare lo sviluppo e la coesione sociale nell'ambito del territorio provinciale e nel quadro dei processi di sviluppo nazionale ed europeo; e) accrescere la competitività del sistema territoriale provinciale; f) assicurare la partecipazione dei cittadini nei processi di elaborazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale; g) assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione territoriale, mediante un processo d'integrazione fra i piani e l'aggiornamento permanente del sistema della pianificazione; h) prevedere che la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale avvenga nel rispetto del principio della sussidiarietà responsabile e del decentramento delle scelte pianificatorie, nonché con il metodo della pianificazione condivisa fra la Provincia, le comunità e i comuni; i) prevedere la valutazione strategica degli strumenti di pianificazione territoriale, con il metodo dell'autovalutazione, per assicurare la coerenza dei piani con il sistema della pianificazione provinciale; j) valorizzare gli strumenti della perequazione e della compensazione nella redazione e attuazione degli atti di pianificazione territoriale locale, anche per favorire un'equa ripartizione tra i proprietari degli immobili dei diritti edificatori e degli oneri derivanti dalla pianificazione.



chiari e precisi sono gli obiettivi del piano urbanistico provinciale, l.p. del 27.05.2008 n. 5¹⁰⁵ e le finalità del regolamento in materia di edilizia sostenibile, d.p.p. del 13.07.2009 n. 11-13/Leg¹⁰⁶.

5. Rischio di interpretazioni errate

La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il fatto che la materia edilizia imponga un coordinamento tra la normativa nazionale (d.p.r. del 06.06.2001, n. 380) e quella provinciale (Codice dell'urbanistica e dell'edilizia e le relative leggi provinciali), costituisce un elemento di vulnerabilità. La terminologia utilizzata nella disciplina provinciale infatti può entrare in conflitto con quella nazionale se non addirittura con quella Costituzionale. Questo alimenta il rischio di interpretazioni sbagliate e applicazioni pratiche differenti. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

I rapporti tra il Testo unico dell'edilizia, d.p.r. del 06.06.2001, n. 380 e le leggi regionali, infatti, sono da tempo oggetto di ampi dibattiti giurisprudenziali. Secondo alcuni le questioni derivano dal mancato coordinamento tra il Testo unico e la riforma del titolo V della Costituzione in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni¹⁰⁷. Più precisamente le difficoltà sono legate ad alcune categorie terminologiche che non sempre corrispondono a quelle usate in passato dal legislatore costituente. Questo genera confusioni e discrasie (Greco 2008).

Un esempio è fornito dallo stesso Statuto speciale della regione Trentino Alto Adige che ricomprende le materie dell'urbanistica e dei piani regolatori, della tutela del paesaggio e dell'edilizia tra quelle attribuite, ai sensi dell'art. 116 Cost., alla competenza legislativa primaria. Invece la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., comma III, per le Regioni a statuto ordinario, attribuisce la materia del "governo del territorio" tra quelle oggetto di potestà legislativa concorrente. Di conseguenza, si è posto il problema di individuare il rapporto tra la materia "urbanistica", "edilizia" e "governo del territorio", nonché la precisa definizione di quest'ultima.

¹⁰⁵ Art. 1 "Obiettivi del piano urbanistico provinciale. Il piano urbanistico provinciale, in coerenza con quanto previsto dalla legge provinciale del 04.03.2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), persegue i seguenti obiettivi:

- a) garantire la valorizzazione e la riproducibilità del sistema delle risorse territoriali provinciali, nel rispetto dell'ambiente e al fine di perseguire la realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole in coerenza con il principio di sussidiarietà responsabile;
 - b) definire il quadro di riferimento per l'approvazione dei piani territoriali delle comunità, dei piani regolatori generali dei comuni e degli altri strumenti di pianificazione territoriale di carattere settoriale, nonché la cornice territoriale e ambientale per la programmazione socio-economica;
 - c) assicurare lo sviluppo e la coesione sociale nell'ambito del territorio provinciale e nel quadro del processo d'integrazione europea;
 - d) accrescere la competitività del sistema provinciale, mantenendo il valore della sua identità territoriale e culturale.
2. In questo allegato sono utilizzate le seguenti abbreviazioni: a) il piano urbanistico provinciale è denominato anche "PUP"; b) il piano territoriale della comunità è denominato anche "PTC"; c) il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, previsto dall'articolo 14 del Decreto del presidente della Repubblica 31.08.1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige), è denominato anche "PGUAP"; d) la legge provinciale n. 1 del 2008 è denominata "legge urbanistica"; e) la valutazione degli effetti ambientali e socio-economici del piano territoriale della comunità e la rendicontazione urbanistica dei piani regolatori generali e dei piani dei parchi naturali provinciali, svolte secondo quanto previsto dalla legge urbanistica, sono denominate anche "autovalutazione"; f) il sistema informativo ambientale e territoriale, previsto dalla legge urbanistica, è denominato anche "SIAT".

¹⁰⁶ Art. 1. "Finalità. Questo regolamento detta le disposizioni per assicurare l'attuazione della disciplina in materia di edilizia sostenibile stabilita dal titolo IV della legge provinciale del 4.03.2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), regolando la prestazione e la certificazione energetica degli edifici, anche al fine di garantire coerenza con i sistemi di certificazione di sostenibilità ambientale e di favorire la diffusione degli stessi. 2. Al fine di favorire l'edilizia sostenibile, il risparmio energetico, l'uso efficiente delle risorse energetiche, contribuendo a conseguire la limitazione delle emissioni inquinanti e climalteranti, anche nell'ottica del rispetto degli obiettivi posti dal protocollo di Kyoto, questo regolamento disciplina in particolare: a) la definizione dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici in essi installati; b) le metodologie per la valutazione della prestazione energetica degli edifici e degli impianti; c) il sistema di accreditamento degli operatori preposti al rilascio degli attestati di certificazione energetica; d) i criteri e le modalità per il rilascio delle certificazioni; e) i criteri e le modalità di promozione della formazione delle professionalità che concorrono ai processi di certificazione; f) la disciplina concernente gli obblighi per la certificazione energetica; g) le modalità di istituzione e di utilizzo di un marchio, volto a valorizzare edifici che rispettino standard elevati di carattere energetico e di sostenibilità ambientale".

¹⁰⁷ La revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni è avvenuta con la legge costituzionale del 18.10.2001, n. 3, di revisione del Titolo V della Costituzione.



Secondo un primo orientamento, la nuova nozione costituzionale di “governo del territorio” coincide con il binomio edilizia-urbanistica (Richter 2002; Urbani 2002; Salvia e Teresi 2009)¹⁰⁸. Secondo altra opinione, invece, la materia dell’urbanistica sarebbe estranea alla materia del governo del territorio. La prima infatti attiene all’assetto della città, la seconda, al residuale spazio territoriale. Di conseguenza la materia urbanistica, non essendo tra l’altro espressamente nominata dal comma III dell’art. 117 Cost, non è oggetto di potestà legislativa concorrente bensì di potestà normativa residuale delle Regioni (Cerulli Irelli 2008). In realtà, l’opinione prevalente ricomprende nella nozione di “governo del territorio” sia la materia urbanistica che edilizia. Pertanto la materia edilizia ricade nella legislazione concorrente di cui all’art. 117, comma III, Cost. (Mandarano 2002; Sandulli 2003; Portaluri 2002). L’opinione di considerare la nozione di “governo del territorio” in un’ottica più ampia, secondo alcuni, sarebbe l’unica via idonea a scongiurare i dubbi di costituzionalità che si porrebbero in relazione al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni (Chinè 2008; Greco 2008).

6. Definizioni

Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La disciplina dell’edilizia presenta termini e definizioni molto tecniche per la specificità della materia stessa. Questo permette di ridurre il rischio di interpretazioni differenti. Per questo motivo la vulnerabilità dell’indicatore è bassa.

Lo stesso Codice dell’urbanistica e dell’edilizia presenta definizioni tecniche chiare e precise. Disciplina minuziosamente i termini e le modalità attuative dell’attività edilizia. Si pensi, ad esempio, alle definizioni contenute nell’art. 93 l.p. del 04.03.2008 n. 1¹⁰⁹ e nell’art. 2, allegato 1¹¹⁰ alla deliberazione della Giunta

¹⁰⁸ Per una critica di questa impostazione (Ambrosino 2003).

¹⁰⁹ L’articolo così dispone: “Ai fini di questo capo s’intendono: a) per fabbricati di nuova costruzione, quelli per la cui realizzazione è stato richiesto il titolo edilizio dopo la data di entrata in vigore del regolamento di attuazione di questo capo, o le loro singole unità immobiliari; b) per fabbricati esistenti, quelli per la cui realizzazione è stato richiesto il titolo edilizio prima della data di entrata in vigore del regolamento di attuazione di questo capo, o le loro singole unità immobiliari; c) per soggetti interessati, i soggetti che hanno ottenuto i titoli abilitativi edilizi per la costruzione dei nuovi fabbricati o per la realizzazione degli interventi edilizi sui fabbricati esistenti; d) per proprietari, il singolo proprietario dell’intero fabbricato o, in solido, i proprietari delle singole porzioni materiali, se non è costituito il condominio, o il condominio, se costituito”.

¹¹⁰ Art. 2 “Definizione degli elementi geometrici delle costruzioni e criteri di misurazione. 1. Definizioni generali: a) Costruzione: è qualsiasi opera avente i caratteri della solidità, stabilità ed immobilizzazione rispetto al suolo, anche mediante appoggio o incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica, indipendentemente dai materiali impiegati per la sua realizzazione, dalla sua destinazione e dal fatto che costituisca volume urbanistico. Costituiscono quindi costruzione, oltre ai fabbricati o edifici di cui alla lettera seguente, anche le tettoie, i muri ed altri manufatti rilevanti a fini urbanistici e paesaggistici. b) Destinazione d’uso: è il complesso di usi o di funzioni ammesse dal piano regolatore generale per l’area o per l’edificio. Si considerano rilevanti a fini urbanistici, e richiedono conseguentemente un titolo edilizio, i seguenti cambi d’uso d’immobili o di singole unità immobiliari: 1) fra le categorie funzionali di cui alle disposizioni dell’articolo 58 della legge in materia di zone territoriali omogenee; 2) nelle aree residenziali o miste, tutti i cambi da una destinazione d’uso ad un’altra (residenza, uffici, servizi, esercizi pubblici, attività commerciale, artigianato, da residenza ordinaria a residenza per il tempo libero e vacanze, alberghiero, extra alberghiero e ricettivo in genere, ecc.). c) Edificio o fabbricato: è qualsiasi manufatto che dia origine a volume edilizio o a superficie coperta come definiti dalle presenti disposizioni; d) Fronte: è la proiezione ortogonale al piano della facciata, incluse la parti arretrate. e) Lotto: è la porzione unitaria di terreno per l’utilizzazione edificatoria dei suoli (lotto edificatorio). Esso può essere costituito anche da più particelle catastali, purché aventi la medesima destinazione urbanistica. Si definisce lotto minimo o massimo l’area minima o massima della superficie fondiaria richiesta per un intervento edilizio. Non possono essere computate, ai fini della individuazione del lotto, superfici appartenenti alla medesima particella catastale che risultino separate da superfici con deliberazione Giunta provinciale n. 2023 di data 3 settembre 2010 destinazione d’uso diversa. La viabilità pubblica interrompe in ogni caso la contiguità e l’omogeneità di destinazione d’uso. f) Piano di spiccatto: è l’intersezione tra la superficie della facciata della costruzione e la superficie del terreno naturale o del terreno sistemato (se a quota inferiore) o la superficie del terreno risultante dall’attuazione degli strumenti attuativi del PRG o da concessioni edilizie. Non si tiene conto degli accessi al piano interrato; g) Sedime: è l’ingombro massimo risultante dalla proiezione ortogonale, sul piano orizzontale, di tutte le parti fuori terra di un edificio, con esclusione degli aggetti che non costituiscono volume indipendentemente dalle loro dimensioni; h) Volumi tecnici: sono i volumi strettamente necessari a contenere quelle parti degli impianti tecnici che non possono, per esigenze di funzionalità degli impianti stessi, trovare luogo entro il corpo dell’edificio. 2. Grandezze, simboli e misure: a) Altezza dell’edificio/corpo di fabbrica (H) [m]: è la distanza misurata sul piano verticale dal piano di spiccatto e l’estradosso dell’ultimo solaio, in caso di tetti piani, o a metà falda in caso di copertura inclinata. Per la determinazione dell’altezza non si computano il manto o il



provinciale n. 2023 del 3.11.2010 che presenta le definizioni degli elementi geometrici delle costruzioni e criteri di misurazione. Altri esempi sono costituiti dall'art. 9, stesso allegato del Codice dell'urbanistica e dell'edilizia, in tema di "distanze in materia di muri e opere di sostegno delle terre: definizioni e disposizioni generali"¹¹¹. Si pensi, infine all'art. 128, l.p. del 04.03.2008 n. 1, che definisce le costruzioni abusive ed indica i parametri da utilizzare per considerarle come tali¹¹².

pavimento di copertura, le opere volte a favorire il risparmio energetico, nel rispetto di quanto stabilito dalle disposizioni attuative dell'articolo 86, co. 3, lettera a), della legge urbanistica provinciale, come da schema esemplificativo allegato, i volumi tecnici nonché le rampe e scale necessarie per dare accesso ai piani interrati. In caso di coperture curve, discontinue, o comunque caratterizzate da geometrie diverse, l'altezza si misura con riferimento ad un tetto virtuale, piano o a falde, anche per singoli corpi di fabbrica, che le inscriva totalmente; b) Altezza di interpiano (h) [m]: è la differenza tra le quote di calpestio di due solai misurata sulla medesima verticale; c) Altezza utile (hu) [m]: è la differenza tra la quota dell'intradosso del solaio (o del controsoffitto) e la quota del piano di calpestio di un locale; nel caso di soffitti inclinati o discontinui, si calcola la media ponderale. d) Distanza dalle strade (Ds) [m]: è disciplinata dall'articolo 64 della legge e dalle relative disposizioni attuative. e) Distanze tra gli edifici o dai confini (De, Dc) [m]: è il distacco tra due costruzioni o tra una costruzione e il confine. Si applicano le disposizioni attuative dell'articolo 58 della legge urbanistica provinciale. f) Superficie coperta (Sc) [m² o ha]: è il sedime comprensivo di tutti gli oggetti rilevanti ai fini delle distanze. g) Superficie fondiaria (Sf) [m² o ha]: è la superficie reale dell'area compresa in zone a destinazione omogenea, effettivamente utilizzabile a fini edificatori. Si ottiene detraendo dalla superficie territoriale la superficie destinata alle opere di urbanizzazione secondaria, la viabilità pubblica o aperta al pubblico transito e comprende invece le strade private e gli spazi di uso privato; h) Superficie permeabile (Sp): è la superficie permeabile che deve consentire alle acque meteoriche di raggiungere naturalmente le falde acquifere e non può essere interessata da alcuna pavimentazione impermeabile o da manufatti che, in superficie o in profondità, impediscano tale permeabilità i) Superficie territoriale (St) [m² o ha]: è un ambito territoriale suscettibile di trasformazione urbanistica sulla base di una progettazione unitaria. Costituisce la superficie totale reale dell'ambito, comprese le opere di urbanizzazione primaria e secondaria; j) Superficie utile lorda (Sul) [m²]: è la somma delle superfici di tutti i piani, con esclusione dei piani totalmente interrati; deliberazione Giunta provinciale n. 2023 di data 3 settembre 2010 245 k) Superficie utile netta (Sun) [m²]: è la superficie utile lorda diminuita della superficie dei muri perimetrali e divisori dell'edificio, dei vani scala, vani ascensore e relativi muri, centrali termiche, di climatizzazione ed elettriche, nonché degli ingressi al piano terra, qualora costituiscano parti comuni; l) Volume edilizio (Ve) [m³]: è il volume complessivo esistente o di progetto di un edificio entro e fuori terra. Ai fini urbanistici un corpo chiuso su almeno cinque lati è considerato volume edilizio; m) Volume entro terra o interrato (Vi) [m³]: è il volume completamente interrato. n) Volume fuori terra (Vft) [m³]: è il volume emergente dal piano di spiccato".

¹¹¹ Le disposizioni di questo articolo e degli articoli 10, 11 e 12 disciplinano le distanze minime dei muri di qualsiasi genere, dei terrapieni, dei rilevati e relative opere di sostegno, come scogliere, terre armate ed altri manufatti simili, dagli edifici, esclusi i manufatti accessori di cui all'articolo 7, e dai confini. A tal fine si considerano: a) terrapieni artificiali, i terrapieni artificiali o rilevati, le opere in terra artificialmente create dall'uomo con i relativi muri di contenimento, terre armate, o scogliere, che costituiscono costruzione rilevante agli effetti delle distanze; b) muri liberi, i muri che non hanno funzione di sostegno, quali muri di cinta o di confine; c) muri di sostegno, i muri di sostegno del terreno naturale e le altre opere di sostegno delle pareti di scavo o comunque di dislivelli naturali, che sono realizzate al di sotto del profilo naturale del terreno sovrastante, quali le scogliere e le terre armate. 2. Per le opere di cui al co. 1 devono essere previsti mezzi idonei per l'allontanamento delle acque meteoriche o di infiltrazione. 3. Le trasformazioni d'uso degli edifici esistenti devono tenere conto delle disposizioni di cui al co. 1. 4. Le tabelle allegate forniscono degli schemi esemplificativi della disciplina di questo articolo e degli articoli 10, 11 e 12.

¹¹² Art. 128. "Definizione delle costruzioni abusive. Per i fini di questa legge sono costruzioni abusive quelle realizzate:

- a) in assenza di concessione o di denuncia d'inizio di attività, o in difformità da esse;
 - b) in base a un titolo abilitativo derivante dalla concessione o dalla presentazione della denuncia d'inizio di attività annullato o scaduto;
 - c) prima che sia decorso il termine per poter iniziare i lavori in base alla denuncia d'inizio di attività;
 - d) in base a denuncia d'inizio di attività presentata dopo l'inizio dei lavori o scaduta.
2. Le opere realizzate in base a concessione o a denuncia d'inizio di attività scadute sono equiparate a quelle eseguite in loro assenza.
3. Si considerano costruzioni eseguite in totale difformità quelle che comportano:
- a) la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche e planivolumetriche rispetto a quello assentito;
 - b) l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso autonomamente utilizzabile;
 - c) la realizzazione di opere eccedenti i limiti massimi stabiliti per le variazioni essenziali dal co. 4;
 - d) il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari, con o senza opere, incompatibile con la destinazione di zona, in seguito a dichiarazione del consiglio comunale previo parere della CPC.
4. Si considerano costruzioni eseguite con variazioni essenziali:
- a) la violazione delle norme vigenti in materia di abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge provinciale n. 1 del 1991;
 - b) le variazioni che, anche singolarmente, eccedono il 10 per cento ma non superano il 30 per cento dei valori di progetto o delle dimensioni delle costruzioni legittimamente preesistenti concernenti il volume, la superficie coperta, la superficie utile e l'altezza, fermo restando quanto previsto dalla lettera c);
 - c) il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito in relazione alla classificazione di cui all'articolo 99;
 - d) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non riguarda questioni procedurali;
 - e) ogni intervento difforme da quanto concesso o autorizzato su immobili ricadenti nel parco nazionale dello Stelvio o nei parchi naturali provinciali;
 - f) il mutamento della destinazione d'uso, con o senza opere, delle unità immobiliari, salvo quanto previsto dal co. 3, lettera d).
5. Si considerano costruzioni eseguite in difformità parziale:
- a) quelle che non importano essenziali variazioni al progetto come definite nel co. 4;
 - b) le variazioni non essenziali apportate alle opere legittimamente preesistenti, anche in difetto di concessione edilizia.



MECCANISMI DI CONTROLLO
Questa fase dell’analisi valuta l’esistenza, o meno, di adeguati meccanismi di controllo. La carenza o la mancata previsione di controlli, infatti, costituisce una vulnerabilità della disciplina che può facilitare la commissione di illeciti.

7. Controlli

Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa provinciale dell’edilizia è caratterizzata da una mancanza di effettivi controlli. Nella pratica, si registrano casi in cui questi sono materialmente assenti per carenza di personale, soprattutto nelle piccole realtà locali, o di professionalità dello stesso. Per queste ragioni la vulnerabilità dell’indicatore è alta.

Un esempio di insufficienti controlli è fornito dall’art. 123 l.p. del 04.03.2008 n.1. Nel disciplinare l’attività di vigilanza sull’attività edilizia, al comma 2, prevede semplicemente che: “i funzionari o gli incaricati dei controlli possono accedere ai cantieri, alle costruzioni e ai fondi muniti di mandato”. L’utilizzo del termine “possono” rende facoltativo, dunque discrezionale, il controllo. Questo sottrae i cantieri da una effettiva e costante verifica. Si tratta di luoghi caratterizzati da una elevata opportunità criminale per la pluralità delle persone coinvolte, sebbene con profili e responsabilità diverse (Tizian 2012a). Nei cantieri, infatti, vi sono le ditte appaltatrici, subappaltatori, lavoratori, artigiani, fornitori, gli ingegneri, il Responsabile Unico del Procedimento, il Direttore dei lavori. La diversità e il numero di personale addetto ai cantieri rende più difficile il controllo generando opportunità criminali.

Per quanto riguarda i titoli abilitativi, pur essendo previsti controlli, si riscontra una limitata vigilanza *ex ante*. La legge provinciale del 04.03.2008 n. 1, ad esempio, all’art. 106¹¹³, comma 5, in tema di denuncia di inizio

6. Le costruzioni abusive realizzate in vigenza delle norme urbanistiche anteriori al 30 gennaio 1977 in difetto o in difformità di licenza edilizia o in base a licenza edilizia annullata o scaduta restano soggette alle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 1150 del 1942. Tuttavia il parere della sezione urbanistica compartimentale previsto dall’articolo 32 della legge n. 1150 del 1942 s’intende sostituito dal parere della commissione edilizia comunale.

7. Le costruzioni abusive eseguite a decorrere dal 30.01.1977 e fino alla data di entrata in vigore della legge del 28.02.1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), restano soggette alle sanzioni amministrative previste dalla legge 28.01.1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli).

8. Se i competenti organi comunali ritengono che le opere abusive di cui ai commi 6 e 7 non contrastino con rilevanti interessi urbanistici, in luogo delle sanzioni previste dai commi 6 e 7 possono essere applicate le sanzioni pecuniarie previste dai commi 4 e 5 dell’articolo 135, maggiorate del 20 per cento e comunque in misura non inferiore a 4.000 euro. Se le opere abusive di cui ai commi 6 e 7 risultano realizzate anche in assenza o difformità dalle autorizzazioni paesaggistiche, rimane ferma l’applicazione dell’articolo 133.

9. I commi 6, 7 e 8 si applicano limitatamente alle costruzioni abusive che non abbiano conseguito la sanatoria di cui al capo IV della legge n. 47 del 1985.

¹¹³ Art. 106. “Disposizioni relative alla denuncia d’inizio di attività. Possono presentare denuncia d’inizio di attività i proprietari dell’immobile e i soggetti in possesso di un altro titolo idoneo. Con deliberazione della Giunta provinciale sono approvati i modelli per la presentazione della denuncia d’inizio di attività e la relativa documentazione e sono indicati gli atti e le certificazioni da acquisire nelle fasi realizzative successive alla denuncia. 2. Trenta giorni dopo la data di presentazione della denuncia gli interessati possono iniziare i lavori, dandone comunicazione al comune, per i seguenti interventi: b) interventi previsti dai piani attuativi contenenti precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche e formali; c) sopraelevazioni, ampliamenti e pertinenze costituenti volume prive di autonomia funzionalità concernenti edifici esistenti, in presenza di strumenti urbanistici contenenti precise disposizioni planivolumetriche, tipologiche e formali; d) aree destinate ad attività sportive senza creazione di volumi; e) impianti di radiodiffusione sonora e televisiva e impianti fissi di telecomunicazione di cui alla legislazione provinciale in materia, concernenti la realizzazione di strutture a palo o tralicci con altezza inferiore a sei metri; f) parcheggi da realizzare nel sottosuolo o nei locali a piano terreno degli edifici, da destinare a pertinenza di singole unità immobiliari. 3. Per gli interventi diversi da quelli del co. 2, con deliberazione della Giunta provinciale possono essere individuati termini più brevi per l’inizio dei lavori. L’installazione di pannelli solari e fotovoltaici a servizio di edifici esistenti soggetti alla tutela degli insediamenti storici, del patrimonio edilizio tradizionale o del paesaggio può essere effettuata comunque a decorrere dal giorno successivo a quello di presentazione della denuncia d’inizio di attività, se sono stati acquisiti le autorizzazioni o i



attività, demanda al comune il compito di verificare la completezza della documentazione presentata e di accertare che l'intervento rientri tra quelli per cui è richiesta c.d. DIA. (denuncia di inizio attività, ora sostituita dalla SCIA, segnalazione certificata di inizio attività). Solo in determinati casi i controlli si fanno più capillari, quando si tratta di interventi per il recupero degli edifici esistenti¹¹⁴. In questi casi le verifiche sono estese anche al contenuto della relazione firmata da un progettista abilitato. Per gli altri interventi, per espressa previsione normativa (comma 5 art. 106 l.p. del 04.03.2008 n.1), i controlli sui contenuti della relazione sono facoltativi. Al successivo comma 9 è altresì stabilito che i comuni effettuano i "controlli successivi sulle denunce di inizio attività, anche mediante controlli a campione". Per la particolare importanza di questa tipologia di certificazioni sarebbe, in realtà, necessario un controllo immediato, anticipato ed obbligatorio sui

pareri favorevoli degli organi competenti previsti dalle disposizioni regolamentari in materia. 4. La denuncia d'inizio di attività è corredata dalla prescritta documentazione tecnica in adeguato numero di copie, dai provvedimenti permissivi previsti dall'articolo 101, in quanto richiesti, e, fatti salvi i casi individuati dal regolamento edilizio concernenti opere di lieve entità, da una dettagliata relazione firmata da un progettista abilitato. La relazione, inoltre, assevera: a) la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti e l'assenza di contrasti con quelli adottati; b) il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie; c) l'eventuale subordinazione dell'intervento ai vincoli indicati dall'articolo 101 e l'avvenuto rilascio di tutti i prescritti atti autorizzativi; d) nel caso di interventi riguardanti edifici soggetti alla disciplina degli insediamenti storici previsti dall'articolo 99, co. 1, lettere c), d) ed e), ovvero del patrimonio edilizio tradizionale di cui all'articolo 61, lo stato esistente e l'eventuale presenza di elementi decorativi quali affreschi, portali e contorni dei fori in genere in pietra, collegamenti verticali e parapetti particolari ed altri elementi decorativi significativi mediante la presentazione di idonea documentazione fotografica, nonché con l'indicazione degli interventi previsti per la tutela e valorizzazione dei predetti elementi decorativi; in ordine alla presenza degli elementi decorativi e alla relativa documentazione fotografica il comune dà esplicito riscontro. 4 bis. Se la relazione di cui al co. 4 è redatta da un tecnico abilitato diverso dal progettista dell'opera, la stessa deve essere sottoscritta anche dal progettista dell'opera. Resta fermo quanto previsto dal co. 5 in materia di responsabilità. 5. Fatto salvo l'esercizio dei poteri di vigilanza di cui al titolo VI, il comune verifica la completezza della documentazione presentata, accerta che l'intervento rientri fra quelli di cui all'articolo 105 e determina l'ammontare del contributo di concessione, in quanto dovuto, fissando il termine per il suo pagamento. In caso di mancato pagamento del contributo di concessione entro il legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 termine prescritto, il comune stabilisce un nuovo termine per il pagamento, mediante diffida; decorso inutilmente il termine l'efficacia della denuncia d'inizio di attività è sospesa fino al pagamento della somma dovuta. Nel caso degli interventi previsti dall'articolo 99, co. 1, lettere c), d) ed e), soggetti alla disciplina degli insediamenti storici, il controllo è esteso ai contenuti della relazione prevista dal co. 4; per gli altri interventi i controlli ai contenuti della relazione sono facoltativi. Se riscontra l'assenza di una o più delle condizioni stabilite, il comune notifica agli interessati l'ordine di non effettuare le opere denunciate e, se ne ricorrono i presupposti, provvede alla comunicazione prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 in materia di responsabilità del progettista. In tal caso il termine per l'inizio dei lavori o, se il predetto termine è già decorso, l'efficacia della denuncia d'inizio di attività restano sospesi fino al ricevimento dell'eventuale documentazione integrativa o delle modifiche necessarie agli elaborati. 6. La denuncia d'inizio di attività perde efficacia decorsi tre anni dalla data di presentazione. Il termine è prorogabile su richiesta, da presentare prima della scadenza, solo per fatti di carattere straordinario sopravvenuti, tali da ritardare l'esecuzione dei lavori. 7. L'interessato comunica al comune la data di ultimazione dei lavori. Alla comunicazione è allegato un certificato finale sulla regolare esecuzione redatto da un tecnico abilitato, che attesta la conformità delle opere al progetto presentato. Si prescinde dal certificato di regolare esecuzione per i lavori che non richiedono la relazione del progettista. 8. Ogni comune tiene in pubblica visione i registri delle denunce d'inizio di attività presentate. Si applicano alle denunce d'inizio di attività, inoltre, le forme di pubblicità stabilite dal regolamento per la concessione edilizia. 9. I comuni effettuano controlli successivi sulle denunce d'inizio di attività, anche mediante controlli su campioni che rappresentino almeno il 10 per cento degli interventi in corso o realizzati. Resta fermo l'esercizio dei poteri di vigilanza da parte della Provincia ai sensi di questa legge. 10. L'entrata in vigore di nuove previsioni urbanistiche comporta la decadenza delle denunce d'inizio di attività in contrasto con esse, salvo che i relativi lavori siano iniziati e siano ultimati entro tre anni dalla data di presentazione, sempre che non intervenga la proroga per l'ultimazione concessa dal comune ai sensi del co. 6".

¹¹⁴ Art. 99. "Definizione delle categorie di intervento per il recupero degli edifici esistenti. Gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente sono così definiti:

a) interventi di manutenzione ordinaria: quelli finalizzati a rinnovare ricorrentemente e periodicamente le rifiniture, la funzionalità e l'efficienza dell'edificio, delle singole unità immobiliari e delle parti comuni, e quelli necessari a integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) interventi di manutenzione straordinaria: le opere e le modifiche sugli edifici necessarie per rinnovare o sostituire gli elementi costruttivi degradati, anche con funzioni strutturali, e per realizzare o integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi o aumentino le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni d'uso; c) interventi di restauro: quelli rivolti alla conservazione o al ripristino dell'organizzazione del complesso edilizio e alla valorizzazione dei caratteri stilistici, formali, tipologici e strutturali, assicurandone al tempo stesso la funzionalità nell'ambito di una destinazione d'uso compatibile; comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costruttivi e degli impianti tecnologici richiesti dalle esigenze d'uso, nonché l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; d) interventi di risanamento conservativo: quelli tendenti alla conservazione o al ripristino degli elementi essenziali della morfologia, della distribuzione e della tecnologia edilizia e all'adeguamento all'uso moderno dell'intero organismo degli edifici, migliorando le condizioni di abitabilità in ordine soprattutto alle esigenze igienico-sanitarie, mediante un insieme sistematico di opere e con un progressivo recupero del legame con l'impianto tipologico-organizzativo iniziale; e) interventi di ristrutturazione edilizia: quelli rivolti ad adeguare l'edificio a nuove e diverse esigenze, anche con cambio della destinazione d'uso; comprendono la possibilità di variare l'impianto strutturale interno e distributivo dell'edificio, modificandone l'aspetto architettonico, formale, i tipi e il modo d'uso dei materiali, purché le murature perimetrali non vengano demolite; f) interventi di sostituzione edilizia: quelli rivolti alla demolizione e conseguente ricostruzione dell'edificio nel rispetto del sedime e della volumetria esistenti; g) interventi di demolizione e ricostruzione: quelli rivolti alla demolizione dei manufatti esistenti e alla loro ricostruzione su sedime o con volumetria diversi dai precedenti; h) interventi di demolizione: quelli rivolti alla sola demolizione dei manufatti esistenti".



requisiti ma anche sui contenuti. La normativa sull'edilizia presenta diversi strumenti di semplificazione dei procedimenti, quali ad esempio il meccanismo del silenzio-assenso, la Scia (ex Dia), che potrebbero ridurre i margini di controllo *ex ante* dei titoli abilitativi. Il rilascio facile delle concessioni edilizie, ad esempio, può favorire fenomeni corruttivi e di collusione tra criminalità organizzata e pubblici funzionari compiacenti creando vere e proprie associazioni a delinquere finalizzate alla falsità materiale, corruzione e concussione. Il sistema normativo improntato su criteri di semplificazione, discrezionalità e flessibilità, se non supportato da sufficienti controlli, può favorire l'inserimento delle mafie in questo settore.

La carenza di controlli per il trasposto a terra aumenta il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nei cantieri. Le organizzazioni criminali infatti possono inserirsi grazie alle chiamate dirette. Ciò accade quanto la ditta appaltatrice, o subappaltatrice, contatta direttamente un'azienda di fiducia, dandole l'incarico per la durata necessaria (Tizian 2012b).

Un altro esempio di omessa vigilanza è fornito dal settore del cemento. Il ciclo del cemento, che comprende le attività estrattive, movimentazione del terreno, produzione del cemento e calcestruzzo e l'abusivismo edilizio, è infatti particolarmente a rischio infiltrazioni e rappresenta la principale fonte di reddito della criminalità organizzata che ricicla denaro attraverso queste attività.

La costante mancanza di controlli nel settore dell'edilizia ha contribuito ad alimentare il fenomeno dell'abusivismo edilizio. Quest'ultimo costituisce uno dei principali canali di inserimento della criminalità organizzata. In generale lo si può definire come il fenomeno dell'illegalità diffusa legata al ciclo del cemento quindi alla costruzione di immobili senza autorizzazioni o in aree dichiarate inedificabili¹¹⁵. Gli interventi del legislatore finalizzati a sanare gli abusi hanno, in realtà, favorito l'inserimento delle organizzazioni criminali nel settore dell'edilizia¹¹⁶. Molto spesso dietro ai cantieri abusivi si nasconde la manodopera in nero, la mancanza di sicurezza sul lavoro e l'utilizzo di materiali scadenti (Legambiente 2012b).

¹¹⁵ Ai sensi dell'art. 128, l.p. del 04.03.2008 n. 1, "Per i fini di questa legge sono costruzioni abusive quelle realizzate: a) in assenza di concessione o di denuncia d'inizio di attività, o in difformità da esse; b) in base a un titolo abilitativo derivante dalla concessione o dalla presentazione della denuncia d'inizio di attività annullato o scaduto; c) prima che sia decorso il termine per poter iniziare i lavori in base alla denuncia d'inizio di attività; d) in base a denuncia d'inizio di attività presentata dopo l'inizio dei lavori o scaduta. Le opere realizzate in base a concessione o a denuncia d'inizio di attività scadute sono equiparate a quelle eseguite in loro assenza. Si considerano costruzioni eseguite in totale difformità quelle che comportano: a) la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche e planivolumetriche rispetto a quello assentito; b) l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso autonomamente utilizzabile; c) la realizzazione di opere eccedenti i limiti massimi stabiliti per le variazioni essenziali dal co. 4; d) il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari, con o senza opere, incompatibile con la destinazione di zona, in seguito a dichiarazione del consiglio comunale previo parere della CPC. 4. Si considerano costruzioni eseguite con variazioni essenziali: a) la violazione delle norme vigenti in materia di abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla legge provinciale n. 1 del 1991; b) le variazioni che, anche singolarmente, eccedono il 10 per cento ma non superano il 30 per cento dei valori di progetto o delle dimensioni delle costruzioni legittimamente preesistenti concernenti il volume, la superficie coperta, la superficie utile e l'altezza, fermo restando quanto previsto dalla lettera c); c) il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito in relazione alla classificazione di cui all'articolo 99; d) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non riguarda questioni procedurali; e) ogni intervento difforme da quanto concesso o autorizzato su immobili ricadenti nel parco nazionale dello Stelvio o nei parchi naturali provinciali; f) il mutamento della destinazione d'uso, con o senza opere, delle unità immobiliari, salvo quanto previsto dal co. 3, lettera d). 5. Si considerano costruzioni eseguite in difformità parziale: a) quelle che non importano essenziali variazioni al progetto come definite nel co. 4; b) le variazioni non essenziali apportate alle opere legittimamente preesistenti, anche in difetto di concessione edilizia. 6. Le costruzioni abusive realizzate in vigore delle norme urbanistiche anteriori al 30 gennaio 1977 in difetto o in difformità di licenza edilizia o in base a licenza edilizia annullata o scaduta restano soggette alle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 1150 del 1942. Tuttavia il parere della sezione urbanistica compartimentale previsto dall'articolo 32 della legge n. 1150 del legge provinciale del 04.03.2008, n. 192/1942 s'intende costituito dal parere della commissione edilizia comunale. Le costruzioni abusive eseguite a decorrere dal 30.01.1977 e fino alla data di entrata in vigore della legge 28.02.1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico - edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), restano soggette alle sanzioni amministrative previste dalla legge 28.01.1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli). 8. Se i competenti organi comunali ritengono che le opere abusive di cui ai commi 6 e 7 non contrastino con rilevanti interessi urbanistici, in luogo delle sanzioni previste dai commi 6 e 7 possono essere applicate le sanzioni pecuniarie previste dai commi 4 e 5 dell'articolo 135, maggiorate del 20 per cento e comunque in misura non inferiore a 4.000 euro. Se le opere abusive di cui ai commi 6 e 7 risultano realizzate anche in assenza o difformità dalle autorizzazioni paesaggistiche, rimane ferma l'applicazione dell'articolo 133. 9. commi 6, 7 e 8 si applicano limitatamente alle costruzioni abusive che non abbiano conseguito la sanatoria di cui al capo IV della legge n. 47 del 1985.

¹¹⁶ In tema di condono edilizio si evidenziano i seguenti riferimenti normativi: legge n. 47/1985, primo condono edilizio, legge n. 724/1994, secondo condono edilizio, legge n. 326/2003, terzo condono edilizio.



È infine da evidenziare che spesso le organizzazioni criminali si inseriscono nel settore dell'edilizia attraverso la fase di appalto. È quanto avviene con il c.d. "cittimo fiduciario", ovvero la trattativa privata. Secondo questo meccanismo, attraverso l'accordo criminoso con i funzionari delle pubbliche amministrazioni è omessa, per asserite ragioni di urgenza, la gara pubblica facendo ricadere la scelta su un determinato imprenditore. In questo modo la criminalità organizzata, grazie ai ridotti controlli, riesce a farsi assegnare parte dei lavori pubblici del settore edilizia senza ricorrere alle gare pubbliche di appalto.

Dall'analisi della normativa risulta che sia il legislatore statale sia quello provinciale hanno espressamente previsto, a carico della pubblica amministrazione, l'obbligo di esercitare un'opera di vigilanza e controllo sul territorio. Questo al fine di accertare che le attività urbanistico/edilizie siano conformi alle norme del settore. I controlli sono previsti dall'art. 27 del t.u.e. n. 380/2001 e, a livello provinciale, dall'art. 123 l.p. del 04.03.2008 n. 1. La vigilanza è essenzialmente finalizzata alla prevenzione e repressione degli abusi edilizi e dei reati edilizi ed è considerata uno strumento di tutela della corretta gestione del territorio (D'Angelo 2008). Ciononostante, nella prassi, si riscontrano casi di inefficienza, se non addirittura assenza, di controlli.

Infine è da evidenziare che nella primavera del 2012, a Trento è stato creato l'Osservatorio dei cantieri pubblici e privati come strumento per il controllo della regolarità contributiva, retributiva, della sicurezza dei lavoratori del comparto. Questo contribuisce al rispetto della regolarità nei lavori edili da parte delle aziende locali del settore. Lo scopo dell'Osservatorio è quello di monitorare i cantieri edili sia pubblici che privati aperti nel territorio del Trentino e di raccogliere in un data base informatico i dati ritenuti utili per il rispetto delle norme contrattuali e di legge (Il Sole 24 Ore 2012).



3.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

Dall'analisi delle due fasi precedenti il settore delle costruzioni appare come particolarmente attraente per la criminalità organizzata (Saviano 2012). Sfruttando le attività legate all'edilizia, le organizzazioni criminali hanno l'opportunità di ripulire i proventi illeciti e rafforzare il potere ed il controllo sul territorio.

La fase 1 (Analisi della letteratura e dei casi di studio) ha evidenziato come il settore delle costruzioni presenti diverse vulnerabilità legate soprattutto alla facilità di ingresso nel mercato. Nel dettaglio si è rilevato che le principali vulnerabilità del settore sono legate:

- alla sua **struttura**. Attività fortemente legate al territorio, l'esposizione diretta dei cantieri e dei beni aziendali e la facilità di ingresso nel mercato sono elementi che rendono le attività di costruzioni particolarmente permeabili;
- ai motivi economici. La criminalità organizzata è motivata ad accedere al settore delle costruzioni per gli **elevati margini di profitto**, per la possibilità di **riciclare ingenti quantità di denaro** e per la possibilità di intercettare **cospicui finanziamenti pubblici**.

La fase 2 (analisi delle vulnerabilità della legislazione) ha confermato:

- una inadeguatezza del quadro normativo** di riferimento nel controllare, prevenire e reprimere le infiltrazioni criminali nel settore delle costruzioni;
- una **carenza di controlli**. La mancata adozione di piani regolatori edilizi particolareggiati e la mancata vigilanza sulle costruzioni facilita l'abusivismo edilizio ed il rischio di infiltrazioni criminali;
- un **notevole volume delle leggi**, decreti e regolamenti sia a livello nazionale che provinciale;
- una **inadeguatezza del sistema sanzionatorio**. Il legislatore statale e quello regionale hanno previsto diverse tipologie di sanzioni sul piano civile, amministrativo e penale finalizzate a reprimere il crescente fenomeno dell'abusivismo edilizio¹¹⁷. Tuttavia nella pratica si riscontra una inefficienza dell'apparato sanzionatorio che, nel suo complesso, risulta inadeguato nel prevenire e reprimere fenomeni illegali¹¹⁸. Il ricorso alla sanzione penale costituisce l'*extrema ratio*, quindi uno strumento da utilizzare in casi del tutto eccezionali quando gli altri strumenti di tutela risultino inadeguati a tutelare gli interessi in gioco. La materia edilizia, in virtù dell'interesse protetto che è quello della tutela del territorio, potrebbe giustificare un intervento legislativo maggiormente repressivo.

A seguito di quanto sopra esposto è possibile identificare alcune misure per prevenire e ridurre le vulnerabilità evidenziate dall'analisi.

¹¹⁷ L'art. 44 t.u.e. dispone che: "Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, si applica: a) l'ammenda fino a 10329 euro per l'inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal presente titolo, in quanto applicabili, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire; b) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5164 euro a 51645 euro nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione; c) l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15493 euro a 51645 euro nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, come previsto dal primo co. dell'articolo 30. La stessa pena si applica anche nel caso di interventi edilizi nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi suscettibili di realizzazione mediante denuncia di inizio attività ai sensi dell'articolo 22, co. 3, eseguiti in assenza o in totale difformità dalla stessa". Anche il Codice dell'urbanistica e dell'edilizia del 2012 della Provincia Autonoma di Trento, prevede una serie di sanzioni in caso di violazione delle disposizioni di legge. Si pensi ad esempio all'art. 96 l.p. del 04.03.2008, n.1; art. 129 sanzioni per opere eseguite in assenza o in difformità dalla concessione; art. 133 coordinamento delle sanzioni pecuniarie; art. 134 in materia di sanzioni per opere eseguite in assenza o in difformità della denuncia d'inizio attività.

¹¹⁸ La stessa esiguità della pena non sortisce quell'effetto deterrente tipico della sanzione penale. La condotta sanzionata all'art. 44 lettera a) del t.u.e., ad esempio, è punita con l'ammenda fino a 10.329€. La condotta di cui all'art. 44 lettera b) è invece punita con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5.164 a 51.645€, quella invece di cui alla lettera c) con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493€ a 51.645€.



La tabella fornisce alcuni suggerimenti su possibili modifiche apportabili per rafforzare il sistema (valutazione pari o superiore a “medio”).



Tab. 2.1 – Rischi e soluzioni: possibili misure da adottare

Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
<p>Volume della normativa Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?</p>	M	Continuare l'attuazione del programma di semplificazione della materia avviato dalla Provincia Autonoma di Trento. Es. prevedere la riunificazione in un <i>corpus</i> unico anche dei regolamenti edilizi comunali, dei documenti e degli elaborati che formano il piano di governo del territorio
<p>Organizzazione interna La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)</p>	B	
<p>Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?</p>	M	La competenza della Provincia in materia urbanistica impone un coordinamento con i principi costituzionali e comunitari per evitare conflitti di attribuzione e ridurre il contenzioso
<p>Chiarezza degli obiettivi Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?</p>	B	
<p>Rischio di interpretazioni errate La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?</p>	A	Maggior coordinamento tra il testo unico dell'edilizia, le leggi provinciali e il titolo V della Costituzione in materia di riparto di competenze legislative
<p>Definizioni Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?</p>	B	



Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
<p>Meccanismi di controllo Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?</p>	<p>A</p>	<p>Incentivare i controlli sulle attività di certificazione e di rilascio dei titoli autorizzativi verificando fin dal momento della richiesta la sussistenza dei requisiti necessari all'ottenimento degli stessi</p> <p>Capillare controllo sulle costruzioni valorizzando la possibilità di creare liste pubbliche consultabili online per gli immobili regolari e per quelli abusivi che andranno successivamente demoliti</p> <p>Pubblicazione di tutti i permessi edilizi con indicazione dei lavori, titoli edilizi, inquadramento dell'area su cui si andrà a costruire e indicazione di inizio e fine lavori</p> <p>Aumentare i controlli da parte del responsabile o del dirigente dell'ufficio tecnico del Comune incaricato della vigilanza sulle attività urbanistiche del territorio e previsioni di sanzioni in caso di omissioni</p> <p>Incentivare i controlli nei cantieri attraverso accessi, ispezioni e maggiore vigilanza sia sui lavoratori che sulle attività</p> <p>Utilizzare il sistema elettronico di controllo degli accessi c.d. REPAC (registratore delle presenze autorizzate) e utilizzo del cartellino di riconoscimento. In questo modo possono essere facilmente controllate le presenze nel cantiere in ogni momento</p> <p>Monitoraggio nei cantieri anche attraverso la creazione di un osservatorio online che contenga tutti i dati delle imprese e dei lavoratori dei cantieri al fine di verificare i movimenti di persone e denaro. La tenuta di questi osservatori dovrebbe essere curata da tutti gli enti che operano per il controllo delle imprese appaltatrici quindi Inps, Inail, Direzione del lavoro, Comuni, Questure, allo scopo di tracciare l'identità delle imprese ed aumentare il controllo</p> <p>Controlli sulle tempistiche dei lavori edilizi nei cantieri anche attraverso ispezioni a scadenze regolari volte a verificare lo stato di avanzamento lavori</p> <p>Incentivare lo scambio di informazioni tra le pubbliche amministrazioni attraverso la predisposizione di protocolli d'intesa</p> <p>Richiedere requisiti di professionalità e onorabilità alle imprese che operano nel settore. In particolare verificare l'esistenza di specifiche capacità tecniche riguardo alla tipologia del lavoro da svolgere nonché la regolarità contabile, contributiva e fiscale dell'impresa</p>



4. Le attività professionali, scientifiche e tecniche

4.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

4.1.1. Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore

Le relazioni che possono intercorrere tra la criminalità e i c.d. colletti bianchi¹¹⁹ ritenuti più rilevanti tra quelli appartenenti alla categoria ATECO “Attività professionali, scientifiche e tecniche” – ovvero avvocati, commercialisti e architetti – possono assumere diverse forme. Tuttavia, questo tipo di rapporti si differenzia in modo sostanziale dai meccanismi di infiltrazione della mafia nell’economia legale presentate in precedenza perché i professionisti non sono un settore, bensì soggetti funzionali alle attività dei gruppi criminali in virtù delle conoscenze tecniche possedute. I principali tipi di reati per cui sono interpellati sono frode, riciclaggio e corruzione (Savona 2001). Questi tipi di reato risultano particolarmente interessanti agli occhi dei criminali, poiché generalmente più difficili da investigare e sanzionati con pene più lievi (Savona 2001).

Dall’Analisi della letteratura e dei casi di studio emergono due modalità relazionali utilizzate dalla criminalità organizzata per entrare in contatto con i professionisti:

Contatto diretto.

La malavita organizzata necessita dell’aiuto dei professionisti per riciclare i capitali illeciti accumulati (Di Nicola 2006). La complessità della regolamentazione negli ambiti interessati, unita alla volontà di cogliere nuove opportunità di reinvestimento dei capitali, fanno sì che l’organizzazione criminale ricorra a risorse esterne (Braghero 2005; Savona 2001). I professionisti possono offrire servizi qualificati, contatti ed esperienza alla criminalità organizzata che così vede diminuire i rischi di intercettazione, e conseguente repressione, messi in atto dalle forze dell’ordine (Di Nicola 2006).

Scambio di utilità

L’individuazione dei professionisti è fatta principalmente attraverso il passaparola, scegliendo coloro che nel corso del tempo si sono distinti per le proprie abilità (Bellavia e Grasso 2011). La modalità di relazione tra professionista e organizzazione criminale si basa sullo scambio di utilità: lo specialista offre le sue conoscenze in cambio di denaro o altri beni (Chirico 2004).

Rapporti personali

La selezione si può basare sulla conoscenza diretta della famiglia di origine del professionista individuato. Accade talvolta che questi siano figli di emigrati da territori a tradizionale presenza mafiosa che hanno mantenuto legami con le realtà criminali di origine dei paesi di nascita (Bellavia e Grasso 2011).

Contatto indiretto

Il contatto tra le organizzazioni criminali e i professionisti può avvenire anche indirettamente, tramite imprenditori vicini ai gruppi mafiosi (Bellavia e Grasso 2011). Di frequente gli stessi imprenditori, per aumentare i guadagni e diminuire le spese, collaborano con la criminalità organizzata. Questa approfitta delle stesse relazioni per entrare in contatto con i professionisti e sfruttarne abilità e conoscenze. L’utilizzo di un tramite è utile anche per mettere al riparo i professionisti da eventuali indagini: l’imprenditore è

¹¹⁹ Concetto usato dal criminologo Edwin H. Sutherland per spiegare la criminalità economica con particolare attenzione agli autori di reato e alla loro posizione nella struttura sociale e produttiva di appartenenza (Savona 2001).



un'interfaccia nelle relazioni d'affari, un prestanome che rende più difficile l'individuazione dei complici (Martucci 2006).

4.1.2. Casi studio

EPSILON: un avvocato della 'ndrangheta

*I fatti*¹²⁰

L'avvocato V.M. è stato accusato di concorso esterno in associazione mafiosa e rivelazione del segreto istruttorio. Nel dicembre 2012, è stato condannato in primo grado a quattro anni e quattro mesi di reclusione e al versamento di 30 mila euro a titolo di risarcimento dei danni subiti dal Comune di Milano.

V.M., iscritto al foro di Palmi, ma con studio a Milano e a Como, lavora in nome e per conto di un clan 'ndrangheta. Attraverso consulenze legali, immobiliari e finanziarie, coordina i numerosi affari del gruppo, individua le strategie economiche più idonee ed offre il proprio costante contributo per evitare il sequestro dei beni e dei patrimoni riconducibili alla famiglia 'ndranghetista. Inoltre, V.M. garantisce il proprio appoggio professionale durante le riunioni presso il suo studio. Nel corso di questi incontri si discutono tecniche e strategie per uscire il gruppo criminale da situazioni di crisi e di emergenza. Per le cessioni dei beni, ad esempio, l'avvocato consiglia la creazione di società off-shore in Svizzera e Stati Uniti intestate a terzi e non riconducibili ai clan. L'avvocato fornisce i propri servizi in cambio di denaro, escort e soggiorni di lusso. Per favorire il clan, V.M. intrattiene anche stretti rapporti con G.L., imprenditore che finanzia eventi politici di rilevanza nazionale e che sostiene candidati politici su tutto il territorio. Sfrutta quindi la collaborazione di altri professionisti, esponenti istituzionali e politici disponibili a compromessi.

Vulnerabilità rilevate

Facilità di corruzione del professionista. L'avvocato fornisce i propri servizi in cambio di denaro, escort e soggiorni di lusso

ZETA: un commercialista della 'ndrangheta

*I fatti*¹²¹

G.P. è un commercialista di origine calabrese operante nella zona di Rivoli (TO). Nel 2009, l'operazione *Pioneer* della Direzione investigativa antimafia di Torino porta al suo arresto.

La DIA torinese ha confiscato terreni, ville, abitazioni, locali adibiti ad esercizi commerciali e fabbricati nelle province di Torino, Cuneo, Asti, Milano e Reggio Calabria. Tra i beni si trova la società ZETA s.a.s.. I beni sono riconducibili in gran parte a I.D.G. e suo nipote F.C., esponenti della 'ndrangheta e incaricati di riciclare, nel settore degli appalti e nel settore immobiliare, i proventi illeciti del narcotrafficante calabrese A.S..

Nel 2005 la ZETA, del valore di circa 4 milioni di euro, è acquistata fittiziamente da G.P. per 30 mila euro, che ne diventa amministratore e socio unico. La manovra è studiata a tavolino dagli stessi I.D.G. e F.C. per evitare controlli da parte delle autorità. I due 'ndranghetisti, infatti, sono sotto controllo da parte delle forze dell'ordine per traffici di droga. I tre dopo aver costruito un collegamento di imprese edili con a capo la società ZETA, investono e riciclano ingenti quantità di denaro attraverso un articolato sistema che comprende lavoro nero e false fatturazioni. Tra le società collegate c'è la ZETA 2, utilizzata per i lavori delle Olimpiadi invernali Torino 2006, dalla quale dipendono altre imprese che lavorano per il porto di Imperia e per l'autostrada Torino-Milano. Il modello operativo è complesso: i tre assumono regolarmente gli operai, per la maggioranza calabresi legati alle famiglie della 'ndrangheta, per poi licenziarli e farli lavorare in nero.

¹²⁰ Ricostruzione da: Milosa (2013), Moretti (2012)

¹²¹ Ricostruzione da: Ponte (2011), Ciccarello (2012), Bellavia e Grasso (2011), Gaino (2009), Polizia di Stato (2009)



Inoltre gonfiano le fatture e le immettono all'interno di un reticolo composto da società paravento collegate ad altre società satellite.

Vulnerabilità rilevate

Facilità di corruzione del professionista. La garanzia di poter incrementare in breve tempo le proprie entrate spinge il commercialista a collaborare con gli 'ndranghetisti.

Difficoltà nell'individuazione del reato. False fatturazioni, lavoro nero e la creazione di un complesso sistema di società paravento rende complessa la tracciabilità del denaro che è reimmesso nel circuito legale.

ETA: due architetti della mafia

*I fatti*¹²²

R.A. e A.B. sono architetti condannati in via definitiva rispettivamente a 8 e 7 anni di reclusione per concorso esterno in associazione mafiosa.

R.A., coadiuvato da A.B., esercita il ruolo di mediatore per l'impresa di costruzioni ETA s.r.l. dell'imprenditore romano P.M.. I professionisti chiedono la collaborazione di un clan mafioso per attivare le procedure per la costruzione di un nuovo centro commerciale. La scelta di rivolgersi al gruppo criminale è dettata dalla consapevolezza dell'architetto A.B. che l'unico modo per realizzare il mandato ricevuto dalla ETA è ottenere il nulla osta da parte dell'organizzazione stessa.

Il boss ha stretto un patto con il sindaco del comune, L.C.. L'accordo prevede che l'organizzazione mafiosa acquisti, in nome e per conto della ETA, i terreni individuati per la costruzione della struttura. Si stabilisce inoltre il mutamento di destinazione d'uso dei terreni, che passa da agricola a commerciale grazie alla complicità del sindaco e dell'amministrazione comunale. In cambio di questi favori, l'impresa doveva versare una tangente di 300 milioni di lire, le cosche potevano selezionare il 30% delle ditte che avrebbero dovuto eseguire i lavori, gestire i negozi dell'ipermercato e imporre il 20% dei dipendenti da assumere.

I due architetti avvicinano i 130 proprietari dei terreni individuati per la costruzione della struttura e agiscono per l'acquisizione degli stessi sotto la protezione del clan. L'operazione non ha successo poiché l'imprenditore, gli architetti e il boss sono tratti in arresto e il comune è sciolto per infiltrazione mafiosa.

Vulnerabilità rilevate

Collusione tra professionisti e potere mafioso. La garanzia di poter incrementare in breve tempo le proprie entrate spinge gli architetti a collaborare con la cosca mafiosa.

Collusione tra potere politico e mafioso. Il progetto imprenditoriale si sarebbe realizzato grazie alla collaborazione dell'amministrazione locale con il gruppo criminale del territorio.

4.1.3. Le vulnerabilità delle attività professionali, scientifiche e tecniche

Esaminando le dinamiche utilizzate per manipolare il settore delle attività professionali scientifiche e tecniche è possibile estrapolare le vulnerabilità che incidono sulla possibilità delle organizzazioni criminali di penetrare nel sistema legale e ridurre il rischio di essere intercettati. Nello specifico nei casi sopracitati si evidenzia la corrottibilità dei professionisti che prestano le loro conoscenze alla criminalità organizzata per ottenere in cambio favori economici e altre utilità. Inoltre, le difficoltà nell'individuazione dei reati che coinvolgono i professionisti costituiscono un importante elemento di vulnerabilità.

¹²² Ricostruzione da: Cordella (2009), Ziniti (2009), La voce di Bagheria (2012), Genuardi (2005).

4.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello

Le fonti normative che regolano il settore delle professioni degli avvocati, dei commercialisti e degli architetti sono generalmente statali. Il *crime proofing* della legislazione, pertanto, si concentra principalmente su queste, riferendosi solo in via incidentale alla eventuale normativa provinciale in materia.

Poiché ogni categoria presenta caratteristiche diverse, la prima parte dell'analisi è una sintetica panoramica della normativa sulle professioni. La seconda parte esamina i singoli settori considerati.

COERENZA

Questa fase verifica l'esistenza, o meno, di contraddizioni tra le diverse fonti normative e l'esistenza di conflitti tra le disposizioni presenti all'interno della disciplina del settore. Una normativa che presenti incoerenze, lacune o sovrapposizioni tra le fonti, infatti, può generare confusione e disorientamento nell'applicazione della legge, favorendo così le opportunità criminali.

1. Volume della normativa

Il quadro normativo è caratterizzato da un eccessivo numero di leggi?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

L'attuale quadro normativo che disciplina il settore delle professioni comprende un elevato numero di leggi, regolamenti e circolari, sia a livello nazionale sia comunitario, che ne disciplinano le attività sotto ogni aspetto. Il fatto che per ogni singola professione la normativa di riferimento non sia stata ancora riunita in un *corpus* unitario, provoca disorientamento nell'applicazione della legge. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è media.

Il settore delle professioni è in continua evoluzione. Nel corso della recente legislatura la disciplina è stata oggetto di numerosi interventi volti a favorire i principi di liberalizzazione e di concorrenza (Colombo 2012). Con la legge di stabilità 2012, legge n. 183/2011, ad esempio, è stata prevista la delegificazione degli ordini professionali attraverso cui provvedere alla liberalizzazione delle professioni (Ministero della Giustizia 2012). Il decreto liberalizzazioni, d.l. n. 1/2012, ha abrogato il sistema delle tariffe professionali e la delegificazione è stata attuata con il d.p.r. del 07.08.2012, n. 137 (CdD 2012). In realtà, la riforma delle professioni è oggetto di un processo legislativo più che ventennale. Le principali novità introdotte riguardano l'accesso alle professioni, l'assicurazione obbligatoria, la riduzione del periodo di tirocinio, l'obbligo del costante aggiornamento e la possibilità di promozione. Il principio cardine è che l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia e indipendenza di giudizio intellettuale e tecnico. La nuova disciplina stabilisce che i mestieri che riguardano la sicurezza dei cittadini e la salvaguardia dell'ambiente possono essere esercitati solo da coloro che hanno seguito un preciso percorso scolastico e sono stati abilitati con un esame di stato. I professionisti possono inoltre farsi pubblicità, purché funzionale ai servizi, veritiera e corretta¹²³.

Riguardo al settore forense, i testi legislativi fondamentali sono di fonte statale. Sono tuttavia presenti riferimenti a livello comunitario e locale.

¹²³ La riforma delle professioni, d.p.r. del 07.08.2012, n. 137, è legge ed è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 14.08.2012 n. 189.



A livello comunitario esistono strumenti che disciplinano i principi e la deontologia degli avvocati dell'Unione Europea¹²⁴.

A livello nazionale la disciplina è retta da leggi e regolamenti concernenti l'ordinamento, la deontologia e la previdenza forensi nonché dai regolamenti adottati dal Consiglio dell'ordine nelle materie di competenza. La legge professionale forense è costituita dal Regio decreto – legge del 27.11.1933, n. 1578 e successive modifiche, recante “Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore”. Esistono inoltre normative specifiche inerenti determinati settori¹²⁵. Una serie di regolamenti disciplinano in modo dettagliato l'attività dei professionisti nonché i doveri e gli obblighi degli avvocati¹²⁶.

A livello locale, il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Trento, nelle materie di propria competenza, approva i regolamenti relativi alle attività e alla formazione degli avvocati¹²⁷.

La professione dell'avvocato è altresì regolata dal Codice deontologico forense¹²⁸ che riguarda i principi, gli obblighi, i doveri e le modalità di esercizio dell'avvocatura. In particolare, il Codice indica le norme di comportamento che il professionista è tenuto ad osservare sia nella sua attività che nei rapporti con il cliente, con la controparte, con i colleghi e con altri professionisti.

Il settore forense è da anni oggetto di vivaci dibattiti volti a riformare la professione. La proposta di legge n. AC 3900-A, recante la “nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”, è stata definitivamente approvata al Senato il 21.12.2012. Questa interviene in determinati aspetti dell'attività ma anche sulla disciplina degli albi, elenchi, e registri, sugli organi e sulle funzioni degli ordini forensi, sull'accesso alla professione forense e sul procedimento disciplinare. In particolare, essa mira a garantire più selezione nell'accesso all'avvocatura, maggiore formazione, assicurazione civile obbligatoria ed un controllo più serrato sulla correttezza dei legali (Sileci 2012). Sono, infine, previste norme transitorie e finali, unitamente ad una delega all'adozione di un testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia concernenti l'ordinamento della professione di avvocato. Questo contribuirà a rendere meno frammentata e caotica la normativa forense.

Anche per il settore dei commercialisti esiste una normativa ricca di leggi e regolamenti che disciplinano l'attività professionale sotto ogni aspetto. Il decreto legislativo del 28.06.2005, n. 139, ad esempio, reca

¹²⁴ E' da menzionare la Carta dei principi fondamentali dell'avvocato europeo, adottata dal Consiglio degli ordini forensi europei a Bruxelles il 24.11.2006. La Carta enuncia i dieci principi fondamentali che disciplinano l'avvocatura ed è destinata ad essere applicata in tutta Europa. Sempre a livello comunitario c'è il Codice deontologico degli avvocati europei, vincolante per tutti gli Stati membri. Tutti gli avvocati che sono iscritti agli ordini di tali paesi sono tenuti a rispettare il Codice nell'esercizio delle loro attività transnazionali all'interno dell'Unione Europea.

¹²⁵ Quali, ad esempio, la disciplina per l'iscrizione all'albo speciale dei cassazionisti, legge del 28.05.1936, n. 1003, “Norme per l'iscrizione nell'albo speciale per il patrocinio davanti alla Corte di Cassazione ed altre giurisdizioni superiori”. Il Decreto legislativo luogotenenziale del 23.11.1944, n. 382 che contiene le norme sui Consigli degli ordini e collegi e sui Consigli nazionali. Il Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28.05.1947 n. 597, recante “Norme sui procedimenti dinanzi ai Consigli degli ordini forensi ed al Consiglio nazionale forense”, la legge del 25.11.2003, n. 339 “Norme in materia di incompatibilità dell'esercizio della professione di avvocato”.

¹²⁶ Si pensi, ad esempio, al regolamento per la formazione continua, approvato dal Consiglio nazionale forense il 16.07.2007, consultabile sul sito www.consiglionazionaleforense.it, al regolamento per il riconoscimento del titolo di avvocato specialista ed al regolamento per l'erogazione di contributi, concessione del logo, del patrocinio gratuito a favore di eventi, iniziative, convegni e altre manifestazioni di interesse forense, approvato dal Consiglio nazionale forense il 12.06.2008. Il testo è consultabile sul sito www.consiglionazionaleforense.it. Il regolamento disciplina l'erogazione dei contributi del Consiglio nazionale forense per l'organizzazione di convegni, congressi, seminari, corsi, eventi formativi, altre manifestazioni assimilabili d'interesse forense e rispondenti alle finalità istituzionali del Consiglio. Lo scopo è di sostenere, favorire, diffondere la formazione per l'accesso e la formazione continua degli avvocati italiani, nonché la conoscenza della deontologia forense e dell'ordinamento della professione d'avvocato. Esistono inoltre regolamenti che disciplinano la pratica forense come il d.p.r. del 10.04.1990 n. 101 ed il regolamento per l'integrazione nella professione d'avvocato degli avvocati stabiliti, d.lgs. del 02.02.2001 n. 96.

¹²⁷ Ne sono un esempio il regolamento per le difese d'ufficio, il regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, in attuazione del d.lgs. 196/2003, approvato il 12.02.2007¹²⁷, e le linee guida sulla formazione continua degli avvocati. Ai Consigli degli ordini degli avvocati è infatti affidato il compito di tutelare l'interesse pubblico al corretto esercizio della professione e quello di garantire la competenza e la professionalità dei propri iscritti, nell'interesse della collettività.

¹²⁸ Testo approvato dal Consiglio nazionale forense nella seduta del 17.04.1997 ed aggiornato con le modifiche introdotte il 16.10.1999, il 26.10.2002, il 27.01.2006, il 18.01.2007, il 12.06.2008, il 15.07.2011 e il 16.12.2011.



norme concernenti la “costituzione dell’ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili” nonché le regole relative all’esercizio dell’attività professionale. Anche in questo settore esiste il Codice deontologico¹²⁹ che contiene i principi e le regole che il commercialista deve osservare nell’esercizio della professione. A questo si deve inoltre aggiungere tutta una serie di riferimenti legislativi specifici cui i commercialisti devono attenersi nello svolgimento delle proprie attività. E’ il caso del d.lgs. 231/2007, in materia di prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. La normativa comprende regolamenti, come il decreto del 20.07.2012, n. 140, recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, il decreto del 07.08.2009, n. 143, regolamento del tirocinio professionale per l’ammissione all’esame di abilitazione all’esercizio della professione di dottore commercialista e di esperto contabile nonché i regolamenti per la formazione professionale continua. A livello locale, gli ordini professionali, sono dotati di discipline specifiche per il controllo delle attività da parte dei loro iscritti. Ciononostante, per rendere omogeneo l’esercizio dell’azione disciplinare da ciascun ordine territoriale, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ha approvato, in data 13.10.2010, il regolamento per gli ordini territoriali per l’esercizio della funzione disciplinare in caso di inadempimento dell’obbligo formativo degli iscritti.

Analogamente la normativa riguardante la professione degli architetti è caratterizzata da un notevole numero di leggi e regolamenti che definiscono l’esercizio della professione dal 1923 ad oggi¹³⁰. Esistono inoltre specifiche disposizioni di natura tecnica per l’esercizio dell’attività¹³¹. Va infine citato il d.p.r. del 07.08.2012, n. 137, regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell’art. 3, comma 5, del decreto legge 13.08.2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge del 14.09.2011, n. 148. Il notevole numero delle leggi è dovuto anche alle diverse figure professionali iscritte all’ordine degli architetti come ad esempio i pianificatori, paesaggisti, conservatori, ognuna delle quali presenta specifiche competenze. La materia è inoltre caratterizzata da un insieme di norme relative alle tecniche di costruzione. Si pensi, ad esempio, al d.m. del 15.11.2011, modifica delle norme tecniche per le costruzioni in materia di utilizzo degli acciai B450A, alle disposizioni in materia di edilizia alberghiera¹³², edilizia economica popolare¹³³, edilizia ospedaliera¹³⁴, edilizia residenziale, edilizia scolastica. La professione di architetto, riguardando un’attività strettamente legata al governo del territorio, è ricca di riferimenti normativi provinciali. E’ il caso della circolare del Presidente della giunta provinciale del 09.07.2010, n. 149¹³⁵, della deliberazione

¹²⁹ Approvato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili in data 09.04.2008.

¹³⁰ Si pensi alla legge del 24.06.1923, n. 1395, in tema di tutela del titolo e dell’esercizio professionale degli ingegneri e degli architetti, al r.d. del 23.10.1925, n. 2537, recante il regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto, alla legge del 25.04.1938 n. 152, in materia di obbligatorietà dell’iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi, al d.lgs. luogotenenziale del 23.11.1944, 382, norme sui Consigli degli ordini e Collegi e sulle commissioni centrali professionali, al d.m. del 10.11.1948, regolamento per la trattazione dei ricorsi dinanzi al Consiglio nazionale degli architetti, al d.p.r. del 05.06.2001, n. 328, modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l’ammissione all’esame di Stato e delle relative prove per l’esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi ordinamenti.

¹³¹ Quali ad esempio, il d.m. del 14.01.2008, approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni ed il d.lgs. del 09.04.2008, n. 181/d.lgs. 3.08.2009 n. 106, attuazione dell’art. 1 della legge del 03.08.2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

¹³² Decreto ministeriale del 16.03.2012, pubblicato sulla G.U. del 30.03.2012 n. 76: "Piano straordinario biennale adottato ai sensi dell’articolo 15, commi 7 e 8, del decreto-legge del 29.12.2011, n. 216, convertito, con modificazioni, dalla legge del 24.02.2012, n. 14, concernente l’adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi delle strutture ricettive turistico-alberghiere con oltre venticinque posti letto, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell’interno 09.04.1994, che non abbiano completato l’adeguamento alle suddette disposizioni di prevenzione incendi"; Decreto della presidenza del consiglio dei ministri del 21.10.2008, "Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell’ambito dell’armonizzazione della classificazione alberghiera"; legge del 29.03.2001 n. 135, "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

¹³³ Decreto 09.03.2000 n. 133, "Regolamento recante modificazioni e integrazioni al decreto ministeriale 20 ottobre 1995, già modificato ed integrato con decreto ministeriale 31.07.1997, n. 319, concernente il regolamento sulle modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del paese"

¹³⁴ Decreto legislativo del 13.09.2012 n. 158 "Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del paese mediante un più alto livello di tutela della salute"; Decreto ministeriale del 05.08.1977, "Determinazione dei requisiti tecnici sulle case di cura private". Decreto del 08.03.2010, "Riparto delle risorse del piano nazionale di edilizia abitativa".

¹³⁵ Seconda circolare informativa in materia di certificazione energetica – approvazione della deliberazione del 17/06/2010 n. 1429.



della Giunta provinciale del 17.06.2010, n. 1429¹³⁶, della legge provinciale del 03.03.2010, n. 4¹³⁷, della deliberazione della Giunta provinciale del 22.12.2009, n. 3110¹³⁸, del d.p.p. del 13.07.2009, n. 11-13/Leg.¹³⁹, deliberazione della Giunta provinciale del 10.10.2008, n. 2564¹⁴⁰. Per quanto riguarda le norme e i principi etici cui i professionisti devono far riferimento, si evidenzia il nuovo Codice deontologico, approvato dal Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti, conservatori, nella seduta del 11.06.2009, entrato in vigore il 01.09.2009¹⁴¹.

2. Organizzazione interna

La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Nel complesso, la disciplina delle attività professionali oggetto di studio presenta una struttura sufficientemente chiara e lineare. Le ripartizioni sono chiare, le sezioni sono tendenzialmente brevi e disciplinano l'attività, i doveri e gli obblighi del professionista dal generale al particolare. Questo riduce il rischio sovrapposizioni normative. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Per quanto concerne la disciplina dell'avvocatura, l'adozione da parte del Governo del testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia contribuirà a rendere più chiara ed organica la struttura interna¹⁴².

Relativamente alla normativa dei dottori commercialisti con il decreto legislativo del 28.06.2005 n. 139 è stato delineato l'ordinamento delle nuove professioni contabili a seguito dell'unificazione dell'albo dei dottori commercialisti con quello dei ragionieri e dei periti commerciali, operata dalla legge del 2005 n. 34. Tale unificazione ha semplificato la materia rendendola meno frammentata. Il citato provvedimento è caratterizzato da disposizioni dettagliate, chiare e precise.

Le leggi ed i regolamenti che disciplinano l'attività professionale degli architetti, pur non essendo riunite in un corpus unitario, presentano comunque una struttura chiara e lineare. Il r.d. del 23.10.1925, n. 2537, ad esempio, è costituito da disposizioni e sezioni molto brevi e chiare, in modo analogo è composto il d.lgs. Luogotenenziale del 23.11.1944 n. 382.

3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo

Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della

¹³⁶ Applicazione dell'obbligo di certificazione energetica di cui al co. 3 dell'art. 13 delle "Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del titolo IV della legge provinciale del 04.03.2008, n. 1", emanate con decreto del Presidente della Provincia del 13.07.2009, n. 11-13/Leg.

¹³⁷ Modificazioni della legge urbanistica provinciale, altre disposizioni in materia di incentivazione dell'edilizia sostenibile, semplificazione in materia urbanistica e di riqualificazione architettonica degli edifici esistenti, modificazione della legge provinciale sui lavori pubblici, modificazione della legge provinciale sul commercio e modificazione della legge provinciale 14 aprile 1998, n. 5 (Disciplina della raccolta differenziata dei rifiuti).

¹³⁸ Approvazione di ulteriori misure attuative del decreto del Presidente della Provincia del 13.07.2009, n. 11-13/Leg. recante "Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del titolo IV della legge provinciale del 04.03.2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)".

¹³⁹ Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del titolo IV della legge provinciale del 04.03.2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio).

¹⁴⁰ Adozione di un sistema di classificazione delle prestazioni di sostenibilità degli edifici per la costruzione dei nuovi edifici di diretta competenza della Provincia Autonoma di Trento e dei propri Enti funzionali.

¹⁴¹ Nel preambolo al Codice è ricordato il ruolo sociale dell'Architetto nella trasformazione, valorizzazione e conservazione dei "paesaggi, naturali e urbani, del patrimonio storico e artistico e nella pianificazione della città e del territorio"; è altresì sottolineato il dovere dell'Architetto di tenere una corretta condotta professionale a tutela del decoro della categoria.

¹⁴² Il Governo nell'adottare il testo unico di riordino delle disposizioni vigenti in materia dovrà accertare la vigenza attuale delle singole norme, indicare quelle abrogate, anche implicitamente, per incompatibilità dovuta da successive disposizioni, e quelle che restano in vigore; dovrà inoltre allegare al testo unico l'elenco delle disposizioni che sono abrogate. Nel procedere al coordinamento del testo delle disposizioni dovrà apportare le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della disciplina, anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo. (Consiglio Nazionale Forense 2012c).



normativa sussistente in materia?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Alcune disposizioni della nuova disciplina delle professioni appaiono in contrasto con la Costituzione. In particolare, il d.p.r. n. 137/2012, “Regolamento recante la riforma degli ordinamenti professionali”, è stato impugnato dal Consiglio nazionale forense e da diversi ordini territoriali, dinanzi al Tar Lazio, per vizi autonomi e per vizi che l’atto ripete dalla legge di autorizzazione, sospettata di essere affetta da profili di illegittimità costituzionale (Consiglio Nazionale Forense 2012a). La presenza di vizi di legittimità degli atti crea conflittualità tra le disposizioni e, conseguentemente, contraddizioni all’interno del quadro normativo. Per questi motivi la vulnerabilità dell’indicatore è bassa.

Le criticità sollevate riguardano presunti vizi di legittimità, quali la violazione di legge e l’eccesso di potere per irragionevolezza e a dubbi di legittimità costituzionale della delegificazione, in riferimento alla violazione del principio *delegatus delegare non potest*. Il regolamento delegato, infatti, delega ad altri regolamenti attuativi la definizione delle singole discipline. Sono inoltre stati riscontrati vizi in riferimento ai casi in cui il decreto interviene nelle materie non previste dalla legge di autorizzazione e in relazione ai casi in cui lo stesso interviene ma violando la legge di autorizzazione.

Per quanto riguarda la normativa della professione di architetto vanno evidenziate alcune questioni sorte in merito alla ripartizione di competenze tra geometri, architetti e ingegneri. In particolare, il dibattito ha riguardato i limiti delle competenze professionali dei geometri in tema di progettazione e realizzazione di costruzioni civili, in relazione alle leggi n. 1086/1971 e n. 144/1949 e al r.d. del 11.02.1929, n. 274. La Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sul punto, con la sentenza n. 6402/11, ha precisato che la competenza dei geometri è limitata alla progettazione, direzione e vigilanza di modeste costruzioni civili con esclusione di quelle che comportino l’adozione, anche parziale, di strutture in cemento armato. L’unica eccezione che consente al geometra di intervenire è prevista solo per piccole costruzioni accessorie, nell’ambito di edifici rurali e destinati alle industrie agricole che non richiedano particolari operazioni di calcolo e che per la loro destinazione non comportino pericolo per le persone. La Suprema Corte ribadisce l’esclusiva competenza di architetti ed ingegneri iscritti nell’albo, ai sensi dell’art. 1 r.d. 16.11.1939, n. 2229, in riferimento alle costruzioni in cemento. La Corte evidenzia, infine, che ai geometri non può essere comunque affidata la progettazione e la direzione dei lavori di costruzioni comportanti l’impiego del cemento armato¹⁴³.

¹⁴³ La Suprema Corte osserva che, a norma dell’art. 2231 co. 1 c.c. quando l’esercizio di un’attività professionale è condizionato all’iscrizione in un albo o elenco, la prestazione eseguita da chi non è iscritto comporta la nullità assoluta del rapporto tra professionista e cliente, rilevabile anche d’ufficio. In questa prospettiva, il contratto stipulato è privo di qualsiasi effetto e, di conseguenza, non è riconosciuta alcuna azione per il pagamento della retribuzione che non può essere pretesa a nessun titolo (Corte di Cassazione 1992; Corte di Cassazione 1995).



CHIAREZZA DEI CONTENUTI

Questa fase dell'analisi concerne il linguaggio usato nel testo. La presenza di termini generici, concetti troppi ampi o norme ambigue, può creare incomprensioni con conseguenti applicazioni pratiche differenti, sfruttabili per scopi illeciti. Si valuta se gli obiettivi previsti dalla normativa siano chiari e si verifica la presenza, o meno, di definizioni, concetti tecnici e parole chiave.

4. Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?

MB	B	M	A	MA
----	----------	---	---	----

Gli obiettivi delle leggi e dei regolamenti che disciplinano la professione dell'avvocato, del commercialista e dell'architetto sono delineati in modo chiaro e preciso. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

La nuova legge di riforma dell'ordinamento forense, ad esempio, enuncia in modo chiaro e lineare l'organizzazione e l'esercizio della professione, indicando i principi cui l'avvocato si deve attenere e gli obblighi e i doveri che deve assolvere¹⁴⁴.

Lo stesso vale per il d.lgs. del 28.06.2005, n. 139, "Costituzione dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili". In particolare, l'art. 1 delinea in modo chiaro e preciso l'oggetto della professione e le relative attività. Agli iscritti all'albo è riconosciuta una competenza specifica in economia aziendale e diritto d'impresa, nelle materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie e amministrative. La legge indica inoltre quali sono le attività che formano oggetto della professione del commercialista¹⁴⁵. Il Codice

¹⁴⁴ L'art. 1, co. 1 e 2, della nuova legge sulla professione forense, stabilisce che: "La presente legge, nel rispetto dei principi costituzionali, della normativa comunitaria e dei trattati internazionali, disciplina la professione di avvocato. L'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta: a) regola l'organizzazione e l'esercizio della professione di avvocato e, nell'interesse pubblico, assicura la idoneità professionale degli iscritti onde garantire la tutela degli interessi individuali e collettivi sui quali essa incide; b) garantisce l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati, indispensabili condizioni dell'effettività della difesa e della tutela dei diritti; c) tutela l'affidamento della collettività e della clientela, prescrivendo l'obbligo della correttezza dei comportamenti e la cura della qualità ed efficacia della prestazione professionale; d) favorisce l'ingresso alla professione di avvocato e l'accesso alla stessa, in particolare alle giovani generazioni, con criteri di valorizzazione del merito". L'art. 3, co. 1, 2 e 3, in materia di doveri e deontologia dispone che: "L'esercizio dell'attività di avvocato deve essere fondato sull'autonomia e sulla indipendenza dell'azione professionale e del giudizio intellettuale. L'avvocato ha obbligo, se chiamato, di prestare la difesa d'ufficio, in quanto iscritto nell'apposito elenco, e di assicurare il patrocinio in favore dei non abbienti. La professione forense deve essere esercitata con indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza, tenendo conto del rilievo sociale della difesa e rispettando i principi della correttezza e leale concorrenza. L'avvocato esercita la professione uniformandosi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal Cnf ai sensi degli articoli 35, co. 1, lettera d), e 65, co. 5".

¹⁴⁵ L'art. 1, nel disciplinare l'oggetto della professione stabilisce che: "agli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, di seguito denominato "albo", è riconosciuta competenza specifica in economia aziendale e diritto d'impresa e, comunque, nelle materie economiche, finanziarie, tributarie, societarie e amministrative. In particolare, formano oggetto della professione le seguenti attività: a) l'amministrazione e la liquidazione di aziende, di patrimoni e di singoli beni; b) le perizie e le consulenze tecniche; c) le ispezioni e le revisioni amministrative; d) la verifica e ogni altra indagine in merito alla attendibilità di bilanci, di conti, di scritture e di ogni altro documento contabile delle imprese ed enti pubblici e privati; e) i regolamenti e le liquidazioni di avarie; f) le funzioni di sindaco e di revisore nelle società commerciali, enti non commerciali ed enti pubblici. Ai soli iscritti nella Sezione A, commercialisti dell'albo, è riconosciuta competenza tecnica per l'espletamento delle seguenti attività: a) la revisione e la formulazione di giudizi o attestazioni in merito ai bilanci di imprese ed enti, pubblici e privati, non soggetti al controllo legale dei conti, ove prevista dalla legge o richiesta dall'autorità giudiziaria, amministrativa o da privati, anche ai fini dell'accesso e del riconoscimento di contributi o finanziamenti pubblici, anche comunitari, nonché l'asseverazione della rendicontazione dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche; b) le valutazioni di azienda; c) l'assistenza e la rappresentanza davanti agli organi della giurisdizione tributaria di cui al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545; d) l'incarico di curatore, commissario giudiziale e commissario liquidatore nelle procedure concorsuali, giudiziarie e amministrative, e nelle procedure di amministrazione straordinaria, nonché l'incarico di ausiliario del giudice, di amministratore e di liquidatore nelle procedure giudiziali; e) le funzioni di sindaco e quelle di componente di altri organi di controllo o di sorveglianza, in società o enti, nonché di amministratore, qualora il requisito richiesto sia l'indipendenza o l'iscrizione in albi professionali; f) le funzioni di ispettore e di amministratore giudiziario nei casi previsti dall'articolo 2409 del Codice civile; g) la predisposizione e diffusione di studi e ricerche di analisi finanziaria aventi a oggetto titoli di emittenti quotate che contengono previsioni sull'andamento futuro e che esplicitamente o implicitamente forniscono un consiglio d'investimento; h) la valutazione, in sede di riconoscimento della personalità



deontologico, a sua volta, enuncia i principi e le regole che il professionista deve osservare nell'esercizio della propria attività. All'art. 2 comma 2, ad esempio, si stabilisce che: "il comportamento del professionista, anche al di fuori dell'esercizio della professione, deve essere consono al decoro e alla dignità della stessa". Sono inoltre sanciti i principi di "integrità", "obiettività", "diligenza", "indipendenza" e "riservatezza"¹⁴⁶.

Considerazioni analoghe devono essere svolte per la normativa che disciplina la professione degli architetti. Il r.d. del 23.10.1925, n. 2537, ad esempio, recante il "Regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto", delinea in modo chiaro e preciso le funzioni del Consiglio dell'ordine¹⁴⁷ e l'oggetto e i limiti della professione di ingegnere e di architetto¹⁴⁸. Il Codice deontologico impone al professionista particolari doveri nell'esercizio della sua attività¹⁴⁹, tenuto conto del particolare ruolo dell'architetto nelle trasformazioni fisiche del territorio, nella valorizzazione e conservazione dei paesaggi, del patrimonio storico e artistico e nella pianificazione della città e del territorio. Tra le funzioni attribuite all'architetto vi sono la comprensione e la traduzione delle esigenze degli individui, dei gruppi sociali e delle autorità, in materia di assetto dello spazio, per la realizzazione e la tutela dei valori e degli interessi generali.

giuridica delle fondazioni e delle associazioni, dell'adeguatezza del patrimonio alla realizzazione dello scopo; i) il compimento delle operazioni di vendita di beni mobili e immobili, nonché la formazione del progetto di distribuzione, su delega del giudice dell'esecuzione, secondo quanto previsto dall'articolo 2, co. 3, lettera e), del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, e con decorrenza dalla data indicata dall'articolo 2, co. 3-quater, del medesimo decreto; l) l'attività di consulenza nella programmazione economica negli enti locali; m) l'attività di valutazione tecnica dell'iniziativa di impresa e di asseverazione dei business plan per l'accesso a finanziamenti pubblici; n) il monitoraggio e il tutoraggio dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici erogati alle imprese; o) la redazione e l'asseverazione delle informative ambientali, sociali e di sostenibilità delle imprese e degli enti pubblici e privati; p) la certificazione degli investimenti ambientali ai fini delle agevolazioni previste dalle normative vigenti; q) le attività previste per gli iscritti nella Sezione B Esperti contabili dell'Albo; r) assistenza fiscale nei confronti dei contribuenti non titolari di redditi di lavoro autonomo e di impresa, di cui all'articolo 34, co. 4, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. Agli iscritti nella Sezione B, Esperti contabili dell'albo, è riconosciuta competenza tecnica per l'espletamento delle seguenti attività: a) tenuta e redazione dei libri contabili, fiscali e del lavoro, controllo della documentazione contabile, revisione e certificazione contabile di associazioni, persone fisiche o giuridiche diverse dalle società di capitali; b) elaborazione e predisposizione delle dichiarazioni tributarie e cura degli ulteriori adempimenti tributari; c) rilascio dei visti di conformità, asseverazione ai fini degli studi di settore e certificazione tributaria, nonché esecuzione di ogni altra attività di attestazione prevista da leggi fiscali; d) la funzione di revisione o di componente di altri organi di controllo contabile nonché, sempre che sussistano i requisiti di cui al decreto legislativo 27.01.1992, n. 88, il controllo contabile ai sensi dell'articolo 2409-bis del Codice civile; e) la revisione dei conti, sempre che sussistano i requisiti di cui al decreto legislativo 27.01.1992, n. 88, nelle imprese ed enti che ricevono contributi dallo Stato, dalle Regioni, da Province, Comuni ed enti da essi controllati o partecipati; f) il deposito per l'iscrizione presso enti pubblici o privati di atti e documenti per i quali sia previsto l'utilizzo della firma digitale, ai sensi della legge 15.03.1997, n. 59, e del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28.12.2000, n. 445, e loro successive modificazioni; l'elencazione di cui al presente articolo non pregiudica l'esercizio di ogni altra attività professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili a essi attribuiti dalla legge o da regolamenti. Sono fatte salve le prerogative attualmente attribuite dalla legge ai professionisti iscritti in altri albi".

¹⁴⁶ L'art. 6 del Codice deontologico sancisce il principio di integrità in base al quale il "professionista dovrà con integrità, onestà e correttezza in tutte le sue attività e relazioni, sia di natura professionale, sia di natura personale". Il co. 3 prevede che: "Il professionista deve evitare di perseguire utilità non dovute e deve adempiere regolarmente alle obbligazioni assunte nei confronti del cliente o di terzi in genere". Il principio di obiettività è definito dall'art. 7 secondo cui: "il professionista deve agire in assenza di pregiudizi, conflitti di interessi o indebite pressioni di altri che possano influenzare il suo giudizio o la sua attività professionale. Egli dovrà quindi evitare qualsiasi relazione che possa essere causa di pregiudizio o di indebita influenza nel suo giudizio o nella sua attività professionale. Il professionista deve fornire i suoi pareri senza essere influenzato dalle aspettative del cliente e si deve pronunciare con sincerità, in totale obiettività, evidenziando, se del caso, le riserve necessarie sul valore delle ipotesi formulate e delle conclusioni raggiunte". Il principio di competenza e diligenza stabilisce che il professionista ha il dovere continuo di mantenere la sua competenza e capacità professionale e non deve accettare incarichi in materia su cui non ha un'adeguata competenza. Nel caso dovrà informare il cliente della necessità di avvalersi della collaborazione di altro professionista avente specifica competenza. In base al principio di indipendenza (art. 9), il professionista deve agire nel rispetto delle norme sull'indipendenza e sulle incompatibilità previste in relazione alla natura dell'incarico affidatogli. Egli non deve quindi porsi in situazioni che possano diminuire il suo libero arbitrio o essere di ostacolo all'adempimento dei suoi doveri. L'art. 10 in tema di riservatezza stabilisce che: "il professionista, fermi restando gli obblighi del segreto professionale e di tutela dei dati personali, previsti dalla legislazione vigente, deve rispettare la riservatezza delle informazioni acquisite nell'esercizio della professione e non deve diffondere tali informazioni ad alcuno, salvo che egli abbia il diritto o il dovere di comunicarle in conformità alla legge. Le informazioni acquisite nell'esercizio della professione non possono essere utilizzate per ottenere alcun indebito vantaggio personale del professionista o di terzi. Il professionista vigilerà affinché il dovere di riservatezza sia rispettato anche dai suoi dipendenti e collaboratori".

¹⁴⁷ Art. 29 e ss.

¹⁴⁸ Art. 51 e ss.

¹⁴⁹ Si tratta principalmente di doveri di autonomia di giudizio, professionalità lealtà e correttezza, indipendenza, riservatezza, competenza e diligenza, verità, aggiornamento, legalità, responsabilità patrimoniale.

5. Rischio di interpretazioni errate

La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa presa in esame non presenta termini e disposizioni che potrebbero essere oggetto di interpretazioni contrastanti anche se la nuova disciplina delle professioni, entrata in vigore lo scorso dicembre, ha suscitato qualche dibattito. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Alcune discussioni, ad esempio, hanno riguardato l'applicazione delle nuove regole ai tirocini in corso. La riforma introduce una riduzione del periodo di pratica forense da 24 a 18 mesi. È quindi sorta la questione circa l'applicazione, o meno, della riduzione della durata del tirocinio anche a quelli già in corso al momento dell'entrata in vigore del Decreto "cresci Italia"¹⁵⁰. L'Ufficio legislativo istituito presso il Ministero, chiamato ad esprimere il proprio parere, ha sostenuto l'impossibilità dell'applicazione della disciplina ai tirocini che avevano avuto inizio prima della entrata in vigore della legge (Consiglio Nazionale Forense 2012b). Al contrario, la Direzione generale della giustizia civile presso il Dipartimento per gli affari di giustizia ha sostenuto che le nuove norme si possono applicare anche ai tirocini che abbiano già avuto inizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione. Diversamente opinando si incorrerebbe in una palese disparità di trattamento nell'accesso alla professione, in relazione alla data di inizio del tirocinio.

Il rischio di interpretazioni errate è più elevato nell'ambito della normativa relativa alla professione di architetto. Questo settore, infatti, è caratterizzato a un notevole numero di leggi, regolamenti e circolari che disciplinano le diverse attività costruttive. È quindi facile che alcune disposizioni di carattere tecnico richiedano interpretazioni chiarificatrici. A tal proposito, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nell'espletamento della sua attività consultiva, emana pareri sulla corretta interpretazione delle norme tecniche¹⁵¹.

6. Definizioni

Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa riguardante le professioni, infatti, presenta parole chiave e termini tecnici non sufficientemente definiti. L'utilizzo di nozioni generiche crea disorientamento nell'applicazione pratica della legge e alimenta il rischio di applicazioni pratiche differenti. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è media.

¹⁵⁰ Decreto legge del 06.12.2011 n. 201, convertito in legge del 22.12.2011 n. 214 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

¹⁵¹ L'attività consultiva del Consiglio superiore si esplica attraverso la redazione di pareri obbligatori sui progetti definitivi di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore ai 25 milioni di euro, ai sensi dell'art. 127 del Decreto legislativo del 12.04.2006, n. 163. Per i progetti delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, ai sensi della legge del 21.12.2001, n.443, il Consiglio superiore, ove obbligatorio ai sensi di legge o richiesto dal Ministro vigilante, esprime parere sui progetti preliminari.

Il Consiglio superiore, inoltre, ove richiesto dagli organi competenti, esprime parere: sui progetti delle opere pubbliche o di interesse pubblico di competenza statale, ai sensi delle disposizioni vigenti sulle costruzioni e infrastrutture strategiche; sulle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, sulle linee generali della programmazione delle grandi reti di interesse nazionale, portuali ed aeroportuali e sulle vie di navigazione di interesse nazionale, sui programmi di lavori pubblici. I pareri sono altresì resi sui testi delle norme tecniche predisposte in attuazione della legge del 05.11.1971, n. 1086, e della legge del 02.02.1974, n. 64, del d.lgs. del 06.6.2001, n.378, e del d.p.r. del 06.6.2001, n.380 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché su tutte le circolari e linee guida in attuazione delle leggi citate. Il Consiglio superiore esprime, infine, parere su tutte le altre questioni, ove richiesto o previsto dalle norme vigenti. (Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici 2010)



Nella normativa forense sono utilizzati termini come “libero professionista”, “tutela dei diritti”, “diligenza”, “competenza”, “regole deontologiche¹⁵²”, “autonomia e indipendenza” dell’azione professionale, dovere di “proibità, dignità, decoro¹⁵³”, di “fedeltà” e “diligenza” che, pur costituendo parole chiave, non presentano specifiche definizioni. Per evitare interpretazioni contrastanti e applicazioni pratiche differenti è quindi necessario un rinvio alle definizioni offerte dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹⁵⁴. Questo però comporta una frammentazione della disciplina.

La normativa concernente le attività dei dottori commercialisti, in particolare il d.lgs. del 28.06.2005 n. 139, non presenta specifici termini tecnici e parole chiave. Il Codice deontologico della professione, invece, accanto alle nozioni generiche quali ad esempio “integrità, onestà, correttezza, dignità, onore e decoro”, presenta chiare e precise definizioni. Si pensi, ad esempio, all’art. 1 che definisce le nozioni di “professionista¹⁵⁵”, “esercizio della professione¹⁵⁶”, “Consiglio Nazionale¹⁵⁷”, “tirocinante¹⁵⁸”, “cliente¹⁵⁹” e “codice¹⁶⁰”.

La disciplina relativa agli architetti è caratterizzata da una serie di parole chiave ma solo alcune sono definite in maniera esauriente. E’ il caso delle nozioni tecniche di “incendio”, “esplosione”, “deflagrazione”, “detonazione” “elemento chiave”, “resistenza a fuoco”, “capacità portante”, “muratura” utilizzate nel Testo unico, norme tecniche per le costruzioni¹⁶¹. Altre volte, invece, sono utilizzati termini a cui non corrispondono adeguate definizioni. Si pensi alle nozioni di “professionalità specifica”, “lealtà e correttezza”, “competenza e diligenza”, contenute nel Codice deontologico degli architetti¹⁶².

MECCANISMI DI CONTROLLO
Questa fase dell’analisi valuta l’esistenza, o meno, di adeguati meccanismi di controllo. La carenza o la mancata previsione di controlli, infatti, costituisce una vulnerabilità della disciplina che può facilitare la commissione di illeciti.

7. Controlli

Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

¹⁵² Termini presenti nell’articolo 2 e 3 della nuova legge di riforma dell’ordinamento forense.
¹⁵³ Principi sanciti dall’art. 3 co. 2, legge del 31.12.2012 n. 247, nuova disciplina dell’ordinamento forense e dall’art. 5 del Codice deontologico forense.
¹⁵⁴ Si pensi ad esempio ai principi di lealtà e correttezza che, secondo autorevole dottrina, indicano un modo di agire nel rispetto delle regole e al conseguente rifiuto dei mezzi non leciti (Danovi 2004). Il dovere di proibità, invece, riguarda l’attività del professionista in generale. Il dovere di lealtà è riferito all’attività processuale. Il dovere di fedeltà significa rispetto della posizione dell’assistito e obbligo di non arrecargli pregiudizio. La diligenza costituisce un criterio per valutare la conformità di un comportamento rispetto a quello dovuto. E’ pertanto un complesso di cure e cautele riferite ad una determinata condotta (Danovi 2004).
¹⁵⁵ Indica chi è iscritto all’albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nella sezione A – commercialisti o nella sezione B – esperti contabili.
¹⁵⁶ Indica l’esercizio dell’attività di commercialista e di esperto contabile, ai sensi del combinato disposto degli articoli 1 e 2 del decreto n. 139 del 2005.
¹⁵⁷ Indica il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.
¹⁵⁸ Indica colui che svolge o che ha svolto, in tutto o in parte, il tirocinio professionale ai sensi degli articoli 40 e seguenti del decreto n. 139/2005, fino a quando non abbia assunto la qualifica di “professionista” in virtù della sua iscrizione all’albo.
¹⁵⁹ E’ il soggetto che affida l’incarico al professionista ed è il destinatario o beneficiario della prestazione professionale. Qualora un soggetto affidi un incarico a beneficio o nell’interesse di terzi, tutti i soggetti coinvolti dovranno essere considerati “cliente”.
¹⁶⁰ Indica il Codice deontologico della professione di dottore commercialista ed esperto contabile.
¹⁶¹ Approvato dall’assemblea generale del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il 30.03.2005.
¹⁶² Titolo II, principi e doveri generali, artt. 2-10.



La normativa relativa alle professioni prevede sufficienti meccanismi di controllo sulle attività e sui comportamenti degli iscritti. Ogni categoria, ad esempio, ha istituito sia a livello locale che nazionale un proprio “ordine” a cui spettano poteri di rappresentanza e controllo delle attività degli iscritti. I controlli, pur essendo previsti dalla legge, non sono materialmente effettuati dagli ordini professionali e questo può favorire le infiltrazioni criminali nel settore. Vi sono infatti casi di professionisti condannati per aver prestato la propria attività in favore delle organizzazioni criminali che sono rimasti iscritti nei rispettivi albi. Per questi motivi la vulnerabilità dell’indicatore è molto alta.

Per quanto concerne la professione forense, presso ciascun tribunale è istituito “l’ordine degli avvocati¹⁶³”, al quale sono iscritti tutti gli avvocati aventi il principale domicilio professionale nel relativo circondario. L’ordine ha la rappresentanza istituzionale dell’avvocatura a livello locale e, tra le varie prerogative e competenze, esegue il controllo sulla continuità, effettività, abitualità e prevalenza dell’esercizio professionale. Controlla inoltre la formazione continua degli avvocati. Lo stesso cittadino può rivolgersi all’ordine per ottenere il sanzionamento del professionista infedele, incapace o disonesto e può sempre adire all’autorità giudiziaria laddove ritenga di essere stato leso nei suoi diritti. Sono inoltre previsti i “consigli distrettuali di disciplina” che esercitano il potere sanzionatorio¹⁶⁴ con applicazione delle relative misure quali, ad esempio, l’avvertimento, la censura, la sospensione e la radiazione¹⁶⁵. Gli illeciti disciplinari possono essere sia funzionali, quindi legati all’attività svolta, sia estranei. L’avvocato è pertanto soggetto a procedimento disciplinare anche quando i comportamenti posti in essere compromettono l’immagine della classe forense (Corrias Lucente 2012).

Prima della riforma forense del dicembre 2012, il collegio disciplinare era composto da professionisti iscritti all’albo degli avvocati presso lo stesso foro del collega da giudicare (Anceschi 2008). Il rischio di decisioni di favore nei confronti di un collega era quindi particolarmente elevato. Ora, invece, a seguito della riforma delle professioni, sono stati istituiti i consigli distrettuali di disciplina. In base all’art. 50 legge del 31.12.2012 n. 247, non può far parte della sezione giudicante un membro appartenente al medesimo ordine a cui è iscritto il professionista nei cui confronti il Consiglio procede¹⁶⁶. Così si avvicina l’imparzialità del giudice disciplinare anche se questa, in realtà, imporrebbe una sostanziale lontananza tra giudicante e colui che dovrà essere sottoposto a giudizio (Randazzo 2012). Il fatto che il Consiglio distrettuale di disciplina non potrà più essere composto da soggetti che appartengono al foro dell’incolpato, diminuisce il rischio di una decisione di favore nei confronti del collega (Randazzo 2012). Ciononostante l’organo disciplinare non può

¹⁶³ Previsto dall’art. 25 nuova legge di riforma dell’ordinamento forense.

¹⁶⁴ Art. 50 nuova legge di riforma dell’ordinamento forense. In generale, il procedimento disciplinare nei confronti degli iscritti all’albo è volto ad accertare la sussistenza della responsabilità del professionista per le azioni od omissioni che integrino violazione di norme di legge, di regolamenti e del codice deontologico o che siano comunque ritenute in contrasto con i doveri di dignità, proibità e decoro, a tutela dell’interesse pubblico al corretto esercizio della professione.

¹⁶⁵ L’art. 53, legge di riforma, in materia di sanzioni stabilisce che: “L’avvertimento può essere deliberato quando il fatto contestato non è grave e vi è motivo di ritenere che l’incolpato non commetta altre infrazioni. L’avvertimento consiste nell’informare l’incolpato che la sua condotta non è stata conforme alle norme deontologiche e di legge, con invito ad astenersi dal compiere altre infrazioni. La censura consiste nel biasimo formale e si applica quando la gravità dell’infrazione, il grado di responsabilità, i precedenti dell’incolpato e il suo comportamento successivo al fatto inducono a ritenere che egli non incorrerà in un’altra infrazione. La sospensione consiste nell’esclusione temporanea dall’esercizio della professione o dal praticantato e si applica per infrazioni consistenti in comportamenti e in responsabilità gravi o quando non sussistono le condizioni per irrogare la sola sanzione della censura”.

4. La radiazione consiste nell’esclusione definitiva dall’albo, elenco o registro e impedisce l’iscrizione a qualsiasi altro albo, elenco o registro, fatto salvo quanto stabilito nell’articolo 62. La radiazione è inflitta per violazioni molto gravi che rendono incompatibile la permanenza dell’incolpato nell’albo”.

¹⁶⁶ Art. 50 Consigli distrettuali di disciplina. 1. Il potere disciplinare appartiene ai consigli distrettuali di disciplina forense. 2. Il consiglio distrettuale di disciplina è composto da membri eletti su base capitaria e democratica, con il rispetto della rappresentanza di genere di cui all’articolo 51 della Costituzione, secondo il regolamento approvato dal CNF. Il numero complessivo dei componenti del consiglio distrettuale è pari ad un terzo della somma dei componenti dei consigli dell’Ordine del distretto, se necessario approssimata per difetto all’unità. 3. Il consiglio distrettuale di disciplina svolge la propria opera con sezioni composte da cinque titolari e da tre supplenti. Non possono fare parte delle sezioni giudicanti membri appartenenti all’ordine a cui è iscritto il professionista nei confronti del quale si deve procedere. 4. Quando è presentato un esposto o una denuncia a un consiglio dell’ordine, o vi è comunque una notizia di illecito disciplinare, il consiglio dell’ordine deve darne notizia all’iscritto, invitandolo a presentare sue deduzioni entro il termine di venti giorni, e quindi trasmettere immediatamente gli atti al consiglio distrettuale di disciplina, che è competente, in via esclusiva, per ogni ulteriore atto procedimentale. 5. Il regolamento per il procedimento è approvato dal CNF, sentiti gli organi circondariali.

ancora definirsi indipendente e imparziale poiché è lo stesso organo, tra l'altro elettivo, che rappresenta i professionisti e decide su di loro. Per raggiungere una reale imparzialità è necessario separare chi controlla da chi è controllato (Ciavola 2005).

E' tuttavia da evidenziare che uno dei punti più importanti della riforma forense è stato proprio l'aumento del controllo sugli avvocati. I principali obiettivi della riforma sono stati: 1) rafforzare la preparazione e la qualità della prestazioni professionali per tutta la durata dell'attività(dall'accesso in poi-formazione continua-specializzazione-esercizio continuativo della professione); 2) rendere il contratto professionale trasparente (compensi concordati liberamente e conoscibili; pubblicità informativa); 3) tutelare l'affidamento dei cittadini (assicurazione obbligatoria; responsabilità rafforzata delle società tra avvocati); 4) potenziare il controllo disciplinare (terzietà giudice); 5) consentire forme di esercizio della professione più moderne (associazioni multidisciplinari e società di capitale con garanzia di indipendenza e libertà professionale); 6) favorire l'ingresso dei giovani meritevoli (accesso qualificato e compensi al praticante); 7) preservare l'indipendenza e l'autonomia dell'avvocato; 8) potenziare la tutela dell'interesse pubblico da parte degli Ordini forensi (es. istituzione sportello del cittadino); 9) potenziare la rappresentanza di genere negli organismi forensi; 10) aggiornare la professione tenuto conto delle norme comunitarie e delle esigenze di apertura del mercato professionale.

Allo stesso modo è previsto l'ordine professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Questo si articola nel Consiglio nazionale e negli ordini territoriali, dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria che rappresentano i loro iscritti. Il Consiglio dell'ordine rappresenta nel proprio ambito territoriale gli iscritti all'albo, promuove i rapporti con gli enti locali, vigila sull'osservanza della legge professionale e di tutte le altre disposizioni che disciplinano la professione. Il Consiglio vigila per la tutela del titolo e per il legale esercizio delle attività professionali¹⁶⁷. È previsto un procedimento disciplinare nei confronti del professionista che, con azioni od omissioni, abbia violato norme di legge, regolamenti o il codice deontologico, nel caso siano ritenute in contrasto con i doveri generali di dignità, proibità e decoro della professione¹⁶⁸. Il Consiglio dell'ordine competente, al termine del procedimento disciplinare, può irrogare le sanzioni della censura, della sospensione dell'esercizio professionale o la radiazione dall'albo¹⁶⁹.

Anche la normativa relativa alla professione degli architetti prevede particolari controlli sulle attività degli iscritti agli albi. Il Consiglio dell'ordine degli architetti, ad esempio, è chiamato a reprimere, d'ufficio o su ricorso delle parti o su richiesta del Pubblico ministero, gli abusi e le mancanze che gli iscritti abbiano commesso nell'esercizio della loro professione¹⁷⁰. Sono infatti previsti doveri di controllo con relativi poteri disciplinari da parte dei Consigli degli ordini territoriali. Le sanzioni che possono essere applicate nei confronti degli iscritti all'albo sono: l'avvertimento, la censura, la sospensione dall'esercizio della professione per un tempo non maggiore di sei mesi, la cancellazione dall'albo.

È la stessa impostazione dei controlli nel settore delle professioni che genera un potenziale rischio di collusioni con gli ambienti criminali. La mancanza di un controllo efficace sulle attività professionali considerate più a rischio di infiltrazione, costituisce una vulnerabilità del settore. Gli organi disciplinari dovrebbero essere indipendenti ed imparziali, invece, sono costituiti da soggetti che esercitano la stessa professione di coloro che devono essere giudicati (Danovi 2005). Coloro che sono chiamati a giudicare, pertanto, decidono della responsabilità di un collega e questo alimenta il rischio di una difesa corporativa degli interessi degli iscritti all'albo.

Le disposizioni di legge stabiliscono che il Consiglio è obbligato ad attivarsi d'ufficio nel caso di acquisizione della notizia dell'illecito disciplinare. Gli ordini, infatti, hanno la possibilità di applicare le sanzioni

¹⁶⁷ Le attribuzioni del Consiglio sono indicate dall'art. 12 d.lgs. del 28.06.2005, n. 139.

¹⁶⁸ Art. 49 d.lgs. del 28.06.2005, n. 139.

¹⁶⁹ Art. 52 d.lgs. del 28.06.2005, n. 139.

¹⁷⁰ Art. 43 e seguenti r.d. del 23.10.1925 n. 2537, regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto.



indipendentemente da una sentenza della magistratura (Cali 2010). In realtà, sempre più spesso i Consigli applicano le misure disciplinari solo quando sono obbligatorie per legge, limitando così il potere sanzionatorio discrezionale (Cali 2010).

Per quanto concerne la tipologia delle misure sanzionatorie applicate in concreto, gli ordini professionali tendono a comminare le misure più blande anche nei casi più rilevanti. L'avvertimento, ad esempio, che consiste nel richiamare il colpevole sulla mancanza commessa e nell'esortazione a non ricadervi, è stato applicato sia per le violazioni di lieve entità che per quelle più gravi. Così è stato sanzionato il professionista che aveva compilato i temi ad un concorso pubblico, successivamente presentati a nome di altra persona¹⁷¹ e l'avvocato che si era costituito in cancelleria dichiarando di essere munito di procura, in realtà inesistente¹⁷². La stessa misura è stata applicata al collega che aveva usato espressioni sconvenienti¹⁷³ (Ciavola 2005). La sospensione per dieci mesi è stata invece ritenuta eccessiva, ed è quindi stata diminuita a due mesi, nel caso di un avvocato che aveva posto in essere attività di favoreggiamento nei confronti di autori del reato di corruzione¹⁷⁴. Le sanzioni, pertanto, non sempre sono adeguate e proporzionate come invece richiede l'art. 2 del Codice deontologico.

Un ulteriore ambito carente di controlli, sebbene previsti dalla legge, attiene alle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio. Ai sensi dell'art. 41 d.lgs. del 21.11.2007 n. 231¹⁷⁵ i professionisti che hanno il dubbio che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di questo tipo, hanno infatti l'obbligo di astenersi dal compiere l'attività, finché non abbiano effettuato la segnalazione di operazione sospetta¹⁷⁶. È in questi casi che si può creare un conflitto di interessi tra il dovere di segretezza del professionista e l'obbligo

¹⁷¹ Consiglio nazionale forense, 04.06.1956.

¹⁷² Consiglio nazionale forense 17.12.1981.

¹⁷³ Consiglio nazionale forense 23.03.1993 n. 43; 11.04.2001 n. 55; 13.06.2002 n. 63.

¹⁷⁴ Consiglio nazionale forense 21.12.2005, n. 157.

¹⁷⁵ Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione. Art. 41. Segnalazione di operazioni sospette. 1. I soggetti indicati negli articoli 10, co. 2, 11, 12, 13 e 14 inviano alla Uif, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico. 2. Al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, su proposta della Uif sono emanati e periodicamente aggiornati indicatori di anomalia: a) per i soggetti indicati nell'articolo 10, co. 2, dalla lettera a) alla lettera d), e lettera f), per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti che svolgono attività finanziaria di cui all'articolo 11 e per i soggetti indicati all'articolo 13, co. 1, lettera a), ancorché contemporaneamente iscritti al registro dei revisori, con provvedimento della Banca d'Italia;

b) per i professionisti di cui all'articolo 12 e per i revisori contabili indicati all'articolo 13, co. 1, lettera b), con decreto del Ministro della giustizia, sentiti gli ordini professionali;

c) per i soggetti indicati nell'articolo 10, co. 2, lettere e) e g), e per quelli indicati nell'articolo 14 con decreto del Ministro dell'interno. 3. Gli indicatori di anomalia elaborati ai sensi del co. 2 sono sottoposti prima della loro emanazione al Comitato di sicurezza finanziaria per assicurarne il coordinamento. 4. Le segnalazioni sono effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto. 5. I soggetti tenuti all'obbligo di segnalazione si astengono dal compiere l'operazione finché non hanno effettuato la segnalazione, tranne che detta astensione non sia possibile tenuto conto della normale operatività, o possa ostacolare le indagini. 6. Le segnalazioni di operazioni sospette effettuate ai sensi e per gli effetti del presente capo, non costituiscono violazione degli obblighi di segretezza, del segreto professionale o di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se poste in essere per le finalità ivi previste e in buona fede, non comportano responsabilità di alcun tipo.

¹⁷⁶ I destinatari dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette sono specificatamente indicati negli artt. 10, 11, 12, 13 e 14 del d.lgs. del 231/2007. In particolare si tratta di società di gestione degli strumenti finanziari, dei mercati, dei servizi di liquidazione, delle banche, delle poste, delle società di intermediazione, di gestione degli investimenti e del risparmio, delle assicurazioni, di riscossione tributi. Altri soggetti tenuti all'obbligo di segnalazione sono gli intermediari finanziari, assicurativi, i ragionieri i periti commerciali e i revisori. Tale obbligo sussiste anche per gli avvocati ed i notai quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare. Più precisamente quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche, la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni, l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli, l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società, la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi. L'art. 12 co. 2 stabilisce che l'obbligo di segnalazione per i professionisti non si applica per le informazioni che essi ricevono da un loro cliente nel corso dell'esame della posizione giuridica o nell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del medesimo in un procedimento giudiziario.



di segnalazione (Balsamo 2008). Tuttavia è lo stesso articolo che precisa che tali comunicazioni non costituiscono violazione degli obblighi di segretezza (Fortarezza 2012). Gli ordini professionali hanno il compito di controllare l'osservanza, da parte dei propri iscritti, degli obblighi di segnalazione. La stessa legge prevede sanzioni di carattere amministrativo per l'omessa comunicazione¹⁷⁷. Ciononostante, le operazioni sospette di riciclaggio indicate dai professionisti sono molto inferiori rispetto a quelle effettuate dagli istituti di credito¹⁷⁸. Questo conferma le difficoltà nell'adempimento degli obblighi di antiriciclaggio da parte degli operatori non finanziari a causa della maggiore personalizzazione del rapporto con il cliente ed il vincolo della riservatezza particolarmente avvertito in questo settore (DIA 2012).

La scarsità di controlli e la mancata applicazione delle sanzioni agevola il comportamento illecito dei professionisti nel settore. Coloro infatti che sono chiamati a svolgere attività nell'interesse della collettività, spesso, agendo in violazione delle regole deontologiche, ottengono benefici non dovuti in cambio di denaro o altre utilità (Manganaro 2012). Quando si verificano simili situazioni gli ordini, che potrebbero sospendere a titolo cautelare gli iscritti, non si attivano in tal senso. Si realizzano così casi di professionisti condannati per favoreggiamento alla mafia, concorso esterno in associazione mafiosa, riciclaggio o corruzione, che risultano ancora iscritti nei rispettivi albi (Calì 2010).

4.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

Dall'analisi delle due fasi precedenti si rileva come il settore delle attività professionali scientifiche e tecniche sia caratterizzato da meccanismi di infiltrazione sostanzialmente diversi dai settori precedentemente analizzati. In particolare si preferisce la collaborazione finalizzata al reciproco arricchimento a discapito dei più tradizionali metodi coercitivi.

La fase 1 (Analisi della letteratura e dei casi di studio) ha evidenziato come il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche sia vulnerabile principalmente a causa:

- della corruttibilità dei professionisti;
- delle difficoltà di individuazione dei reati di cui questi si macchiano. Per riciclare denaro sporco ed immetterlo nei mercati legali la criminalità organizzata sfrutta le consulenze e le attività di esperti. I professionisti sono ormai da tempo al servizio e nell'organico delle associazioni criminali, tanto che si parla di "zona grigia" (Calì 2010).

La fase 2 (analisi delle vulnerabilità della legislazione) ha evidenziato come il quadro normativo di riferimento non sia sostanzialmente adeguato a controllare, prevenire e reprimere le infiltrazioni criminali nel settore delle attività professionali scientifiche e tecniche. Si riscontrano infatti:

- collusioni tra la criminalità organizzata e professionisti;
- un quadro normativo caratterizzato da un elevato numero di leggi, regolamenti e circolari che non è stato ancora riunito in un corpus unitario;
- utilizzo di termini tecnici e parole chiave non sufficientemente definite. Questo alimenta il rischio di interpretazioni contrastanti e applicazioni pratiche differenti;
- mancanza di un effettivo controllo da parte degli Ordini professionali ed una sostanziale reticenza nell'applicazione delle misure sanzionatorie disciplinari che favoriscono le infiltrazioni della criminalità organizzata. Vi sono infatti professionisti che pur essendo stati condannati per reati gravi, quali ad esempio l'associazione mafiosa, continuano a rimanere iscritti nei rispettivi albi (Calì 2010; Stella 2010). Gli Ordini professionali, in virtù della loro funzione di rappresentanza e controllo degli iscritti,

¹⁷⁷ Artt. 56 e 57 d.lgs. del 21.11.2007 n. 231. La sanzione si estende dall' 1% al 40% dell'importo dell'operazione non segnalata.

¹⁷⁸ Nel primo semestre 2012, ad esempio, il numero di segnalazioni di operazioni sospette ricevute dalla Uif (Unità di informazione finanziaria) è stato pari a 10.773, con una diminuzione di 3.346 unità rispetto al semestre precedente. Le segnalazioni effettuate dai dottori commercialisti sono 33, quelle inviate dagli avvocati 5, dai revisori dei conti 8 e dai notai 276.



dovrebbero sanzionare e paralizzare le attività di coloro che risultano collusi con la criminalità organizzata al fine di scoraggiare comportamenti illeciti (Ambrosoli 2010).

A seguito di quanto sopra esposto è possibile identificare diverse misure per prevenire e ridurre i rischi di infiltrazione nel settore. Tuttavia va evidenziato che la normativa che regola le attività professionali, scientifiche e tecniche è statale. Per questo motivo le misure adottabili dalla Provincia Autonoma di Trento sono molto limitate.

La tabella fornisce alcuni suggerimenti su possibili modifiche apportabili per rafforzare il sistema (valutazione pari o superiore a “medio”).

Tab. 4.1 – Rischi e soluzioni: possibili misure da adottare

Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
Volume della normativa Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?	M	Raccogliere in un corpus unitario tutte le leggi, i regolamenti, le circolari ed il Codice deontologico, per ogni singola professione. Es. Codice dell'avvocato, Codice del commercialista e Codice dell'architetto.
Organizzazione interna La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)	B	
Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?	B	
Chiarezza degli obiettivi Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?	B	
Rischio di interpretazioni errate La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?	B	
Definizioni Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?	M	Limitare l'uso di termini generici che si prestano a differenti interpretazioni Integrare la normativa con un articolo in cui si esplicitano le definizioni dei termini tecnici utilizzati
Meccanismi di controllo Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?	MA	Adottare la carta etica delle professioni intellettuali fissando i valori morali cui i professionisti devono attenersi nello svolgimento delle proprie attività Gli Ordini professionali dovrebbero: Incentivare i controlli e vigilare sui comportamenti dei loro iscritti Applicare in maniera più stringente le sanzioni previste dalla normativa



5. I trasporti

5.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

5.1.1. Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore

Il settore dei trasporti è a rischio infiltrazione dato il particolare interesse delle mafie ad investire in settori a bassa complessità tecnologica (Ciconte 2010; Calderoni, Dugato, e Riccardi 2010). Questo settore è peraltro contiguo ad altri vulnerabili quali quello agroalimentare (DNA 2012; CIA 2011), dell'edilizia (Sacco 2010) e del trattamento e smaltimento rifiuti (CPR 2012; Ummarino 2011).

L'infiltrazione nel settore dei trasporti è di grande interesse per le organizzazioni criminali poiché consente un intenso controllo del territorio, l'inserimento all'interno dei cantieri delle opere pubbliche (CPR 2012) e il riciclaggio di denaro (Li Donni 2011). L'infiltrazione produce all'interno del settore una distorsione della concorrenza poiché offre servizi a basso costo e garantisce la realizzazione degli stessi in tempi più brevi dei soggetti che operano in maniera legale (Li Donni 2011). Il controllo del settore dei trasporti permette l'ingresso nella grande distribuzione (supermercati, cinema, centri commerciali, mercati ortofrutticoli) e l'acquisizione di posizioni di monopolio in alcune aree (SOS Impresa 2011).

Meccanismi di infiltrazione

La criminalità organizzata adotta diverse strategie per accedere al settore dei trasporti. Accanto alle modalità violente quali minacce, estorsioni, e sabotaggi, si adottano metodi più sofisticati come la costituzione di società *ad hoc* grazie alla complicità di professionisti compiacenti e l'utilizzo di prestanome, inserimento nei subappalti e falsificazione dei documenti di viaggio (Li Donni 2011; CPR 2012).

Falsa dichiarazione per l'iscrizione all'albo

Per ottenere l'iscrizione all'albo le organizzazioni criminali producono false dichiarazioni che attestano la sussistenza dei requisiti necessari per l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori (vedi 5.2.), pur non essendone realmente in possesso (CPR 2012).

Ingresso in fase di subappalto

Altri meccanismi di infiltrazione sfruttano la debolezza del sistema degli appalti. In particolare, ciò avviene nella fase di esecuzione, quando le imprese che si sono aggiudicate la gara subappaltano il lavoro o il servizio a ditte controllate dalla criminalità organizzata (Sciarrone 2011; Sacco 2010). Talvolta le società mafiose si avvalgono del c.d. subappalto di subappalto, ovvero del subappalto di opere ricevute in subappalto, sebbene esso sia espressamente vietato. Ciò avviene quando si avvalgono, per l'esecuzione dei lavori di trasporto, di altre aziende senza però comunicarlo alla società subappaltante né alla stazione appaltante (CPR 2012).

Rapporti con imprese a conduzione familiare

Differente meccanismo di infiltrazione sfrutta la semplicità di inserimento in questo settore data sia alla frammentazione del mercato che dall'esistenza di tante piccole aziende a conduzione familiare. Queste, essendo solitamente di piccole dimensioni, sono più facilmente accessibili alla criminalità organizzata (Cia 2011). L'ingresso nel settore avviene anche con l'avvicinamento degli imprenditori in difficoltà economiche cui sono offerti servizi, poi riscattati con pressioni e ricatti. Infine, le organizzazioni criminali accedono al settore anche attraverso l'imposizione violenta di automezzi e manovalanza per la realizzazione delle commesse (CPR 2012).



Creazione di schermi societari

È possibile accedere al mercato dei trasporti anche attraverso la costituzione di società *ah hoc* per mezzo della complicità di professionisti conniventi che mettono al servizio dei criminali le loro conoscenze (Bellavia e Grasso 2011). In alternativa, i malavitosi puntano all'infiltrazione di società già inserite sul mercato (CPR 2012).

Falsificazione dei documenti di trasporto

Altra tecnica di infiltrazione è la falsificazione dei documenti di trasporto con l'intestazione a terzi della proprietà degli automezzi e la dichiarazione di tipologia e quantitativo di materiali differente rispetto a quanto effettivamente caricato. Sfruttando la difficoltà dei controlli lungo il percorso, è possibile dirottare i camion verso una destinazione non dichiarata nei documenti di trasporto (CPR 2012). In altri casi i prodotti trasportati sono occultati sotto uno strato di materiale conforme ai documenti di viaggio (Lo Cicero e Poncia 2013).

5.1.2. Casi studio

THETA: infiltrazione in un'azienda di trasporto per conto terzi

*I fatti*¹⁷⁹

La THETA è un'azienda che si occupa del trasporto di merci e documenti ed opera a livello nazionale ed internazionale. Si avvale della prestazione di altre società o cooperative per la consegna ed il ritiro di colli in spedizione nelle nazioni in cui è presente. Le società che stipulano il contratto per la fornitura del servizio con la THETA hanno l'onere della gestione dello stesso e delle spese che ne derivano. Per ogni servizio effettuato la THETA corrisponde un pagamento giornaliero fisso e la possibilità di ottenere dei bonus in base agli obiettivi raggiunti. L'interesse della criminalità organizzata nei confronti di tali società è dato dalla possibilità di inserirsi in un ingente volume d'affari. Nell'aprile del 2011 sei filiali lombarde di THETA sono state commissariate a causa dell'infiltrazione da parte della 'ndrangheta.

Nel dicembre 2008 G.R., 'ndranghetista, attraverso l'intermediazione del suo consulente finanziario A.M., tenta di infiltrarsi nella THETA 2, società che in Italia gestiva il servizio THETA. La THETA 2, però, era già sotto il controllo di un'altra 'ndrina operante nel milanese facente capo a G.F.. Dopo qualche tensione iniziale i due gruppi raggiungono un accordo per la costituzione di una nuova società di servizi. Tuttavia, il progetto non si realizza e i due decidono di utilizzare la THETA 3 S.c.r.l., altra ditta già controllata e intestata fittiziamente a terzi, come "schermo societario" per la THETA. La società ha come oggetto sociale "il magazzinaggio e la custodia a conto terzi" ed è amministrata da un prestanome calabrese (G.C.) facente capo a G.R. e A.M.. Quest'ultimo ne diviene socio formale, mentre G.F. e un altro reggino, P.M., sono assunti alle dipendenze della società partecipando anche agli utili.

Oltre ai citati imprenditori, nella scalata alle imprese collegate alla THETA compaiono anche professionisti quali il commercialista della THETA 3 (G.S.) e il tramite di G.F. all'interno della THETA, E.R.. Tra questi ultimi c'è un rapporto esclusivo, E.R. svolge un'attività all'interno della THETA per far acquisire nuove commesse alla THETA 3.

Vulnerabilità rilevate

Carenza di controlli nelle società di trasporti. Per la creazione delle società e delle cooperative i clan fanno ricorso a prestanome, acquisiscono o creano società *ad hoc* da utilizzare come "schermo".

Collusioni tra imprenditori, professionisti e mafiosi. Per ottenere le commesse dalla THETA è fondamentale l'appoggio di responsabili all'interno dell'azienda stessa e di esperti contabili.

¹⁷⁹ Ricostruzione da: CPR (2012)



IOTA: controllo di un'impresa di movimento terra

*I fatti*¹⁸⁰

Nel mese di ottobre 2008, dal controllo all'interno di un cantiere per la costruzione della linea ferroviaria TAV, emerge la presenza di G.R., 'ndraghetista.

Dalle indagini successivamente svolte sulla sua persona si rileva che quest'opera all'interno del settore movimento terra per mezzo della società IOTA s.r.l. di cui è dipendente, essendone in realtà l'amministratore occulto. Il meccanismo di infiltrazione si basa sul subappalto di subappalto che un imprenditore compiacente, G.N., concede per i lavori di carico rifiuti alla IOTA stessa. Per aumentare il controllo dell'organizzazione criminale nel cantiere, è assunto V.B., uomo di fiducia di G.R.. V.B. si occupa di gestire l'accesso dei camion al cantiere e lo smaltimento del materiale scavato. In particolare, istruisce gli autisti dei mezzi in modo da non avere più di un camion alla volta in cantiere per evitare di attirare l'attenzione.

Le indagini hanno evidenziato come, in altri casi, per non destare sospetti nell'esecuzione dei lavori sono stati impiegati mezzi con le insegne della ditta aggiudicatrice dell'appalto.

Grazie alla collaborazione di imprenditori compiacenti, G.R. è riuscito a inserirsi nel settore nonostante fosse privo dei requisiti soggettivi per l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori. Inoltre, le medie dimensioni della IOTA, hanno permesso a G.R. di collocarsi in posizione di collegamento tra appaltatore e piccoli padroni calabresi riuscendo, di fatto, a procurare lavoro a questi ultimi.

Vulnerabilità rilevate

Debolezza dei controlli nei subaffidamenti. La IOTA opera contravvenendo al divieto del subappalto di subappalto stabilito per gli appalti pubblici dall'articolo 118 decreto legislativo n. 163 del 2006.

Mancanza di trasparenza nella gestione del trasporto materiale inerte da cantiere. La libertà di movimento dei camion della IOTA è sintomatica di una gestione del movimento nei cantieri poco trasparente e di una carenza di controlli sui tragitti effettuati.

Mancanza di controlli dei camion. I camion di G.R. non utilizzano le insegne IOTA, bensì quelle della ditta aggiudicatrice dell'appalto.

5.1.3. Le vulnerabilità dei trasporti

Esaminando le dinamiche di infiltrazione nel settore è possibile estrapolare le vulnerabilità che incidono sulla possibilità delle organizzazioni criminali di penetrare nel sistema legale e ridurre il rischio di essere scoperti. In particolare, tra i casi sopraccitati si rileva la scarsa presenza di controlli che caratterizza il settore dei trasporti. La criminalità organizzata sfruttando le debolezze del sistema del subappalto, riesce ad inserirsi nell'autotrasporto di merci. La connivenza di professionisti e imprenditori facilita l'ingresso della criminalità organizzata nei mercati legali attraverso la costituzione di "schermi societari" e prestanome, dietro ai quali nascondere le attività illecite (Caso THETA). Inoltre la mancanza di trasparenza nella gestione dei materiali, nell'accesso ai cantieri, e la carenza di controlli degli automezzi e nell'accesso alla professione agevola le infiltrazioni criminali nel settore (Caso IOTA).

¹⁸⁰ Ricostruzione da: CPR (2012)

5.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello

Il settore dei trasporti è caratterizzato da una pluralità di atti normativi di fonte comunitaria, nazionale e provinciale. L'elevato volume delle leggi è dovuto principalmente alle diverse tipologie di trasporto e alla categorizzazione del settore. La disciplina dei trasporti comprende sia il trasporto di persone sia di merci, che possono essere in conto proprio o in conto terzi. Per ognuna di queste classificazioni esiste una disciplina specifica. Il settore delle merci, infatti, è regolato in base alla tipologia della merce trasportata. Si avranno pertanto specifiche norme per il trasporto di servizi postali, medicinali, animali, merci pericolose o inquinanti, rifiuti, alimenti, veicoli danneggiati ecc. Ognuna di queste categorie, a sua volta, presenta suddivisioni interne a seconda della tipo di merce. Si pensi, ad esempio, ai diversi tipi di rifiuti (domestici, pericolosi, non pericolosi, vegetali, speciali ecc.). La struttura è ulteriormente suddivisa in base alla tipologia del trasporto che, in generale, si può classificare in marittimo, aereo, ferroviario e stradale.

Si è deciso di analizzare la normativa relativa al trasporto merci su strada, in conto proprio e di terzi. Questi, infatti, sono ritenuti più strettamente inerenti alla tipologia di trasporti che interessa la Provincia Autonoma di Trento. Tuttavia, va sottolineato che la normativa provinciale di riferimento, l.p. del 09.07.1993 n. 16, Disciplina dei servizi pubblici di trasporto in provincia di Trento e il d.p.r. 19.11.1987, n. 527, norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, regola il trasporto non solo di merci, ma anche di persone. Data la presenza di norme provinciali, il *crime proofing* della legislazione si concentra principalmente su queste, facendo solo incidentalmente riferimento alla normativa nazionale e comunitaria.

COERENZA

Questa fase verifica l'esistenza, o meno, di contraddizioni tra le diverse fonti normative e l'esistenza di conflitti tra le disposizioni presenti all'interno della disciplina del settore. Una normativa che presenti incoerenze, lacune o sovrapposizioni tra le fonti, infatti, può generare confusione e disorientamento nell'applicazione della legge, favorendo così le opportunità criminali.

1. Volume della normativa

Il quadro normativo è caratterizzato da un eccessivo numero di leggi?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore del trasporto merci, per conto proprio e di terzi, è caratterizzato da una notevole stratificazione normativa di fonte comunitaria, nazionale e statale. La legislazione è quindi costituita da un *corpus* estremamente vasto e articolato. La frammentazione normativa è dovuta anche alle diverse modalità e tipologie di trasporto. Ad arricchire la disciplina di riferimento vi sono inoltre numerose leggi speciali che regolamentano, per determinati aspetti, il settore dei trasporti e le circolari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che spesso forniscono chiarimenti in relazione a punti controversi della materia¹⁸¹. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

¹⁸¹ Si pensi ad esempio alla Circolare del 30.04.2012, prot. n. 10670, professione trasportatore merci. "Oggetto: ulteriori chiarimenti per l'esercizio della professione di trasportatore di merci su strada per conto terzi"; Circolare del 28.11.2012, prot.n. 26666, "trasporto internazionale di merci su strada. Oggetto: Trasporto internazionale di merci su strada. Rilascio della licenza comunitaria, delle autorizzazioni per i Paesi non UE e delle autorizzazioni CEMT successivamente alla data del 4.12.2012".



Il trasporto merci, a seguito dell'evoluzione tecnologica e allo sviluppo dei rapporti commerciali che fuoriescono dai confini nazionali, ha assunto una rilevanza anche a livello internazionale. Vi sono infatti varie regolamentazioni transnazionali relative alle diverse modalità di trasporto¹⁸². A livello comunitario, i servizi di trasporto di cose su strada per conto terzi, sono stati interessati da un processo di riforma normativa finalizzato alla liberalizzazione del settore. Importanti elementi di novità sono stati introdotti dal regolamento CE del 26.03.1992, n. 881, in tema di accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità (Romagnoli 2011). Il regolamento CEE del 25.10.1993 n. 3118¹⁸³ determina i criteri di accesso da parte dei vettori non residenti al mercato dei servizi di trasporto nazionali di merci su strada all'interno di uno stato membro ospitante. Dal 04.12.2011 è entrato in vigore il nuovo pacchetto di regolamenti comunitari sull'autotrasporto. Questo è costituito dai regolamenti CE del 21.10.2009 n. 1071¹⁸⁴ e n. 1072¹⁸⁵ adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il nuovo quadro normativo europeo è volto a modernizzare, semplificare e razionalizzare le norme che disciplinano l'accesso alla professione e al mercato dei trasporti di merci su strada (Romagnoli 2011). Sempre a livello comunitario si ricorda la direttiva 2008/68/CE, in tema di trasporto merci pericolose.

A livello nazionale, il settore dell'autotrasporto trova specifica regolamentazione nella legge 06.06.1974 n. 298¹⁸⁶, nell'art. 88 del Codice della strada, nel d.lgs. del 30.04.1992 n. 285, nella legge del 27.05.1993, n. 162¹⁸⁷, nel d.lgs. del 19.11.1997 n. 422¹⁸⁸, nel d.lgs. del 14.03.1998 n. 84¹⁸⁹, nel Codice civile¹⁹⁰ e nel d.p.r. del 07.09.2010 n. 168. Le numerose modifiche intervenute per regolare il regime di accesso alla professione di autotrasportatore di cose per conto terzi, con un intento di liberalizzare il settore, hanno contribuito a rendere ancora più vasta e complessa la materia. Ne è un esempio il d.lgs. del 14.03.1998, n. 85, "Riordino della disciplina concernente il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto di terzi", la legge del 20.08.2001 n. 334, conversione in legge del d.l. 03.07.2001 n. 256, recante Interventi urgenti nel settore dei trasporti, successivamente modificata dal d.l. del 30.12.2004, n. 314.

Un ulteriore significativo intervento di riforma della materia è avvenuto con il d.lgs. del 21.11.2005 n. 286 recante "Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore". Il decreto è stato emanato in attuazione del disegno di riforma dell'autotrasporto previsto dalla legge delega del 01.03.2005 n. 32 (Romagnoli 2011). Recentemente, la legge del 04.04.2012 n. 35, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo", ha introdotto alcune novità alla materia di trasporti su strada. La nuova disciplina estende le norme generali sull'accesso e l'esercizio della professione anche alle imprese che esercitano l'attività con veicoli di piccola portata. Sempre a livello nazionale, per i particolari legami con il settore dei trasporti, vanno evidenziate la legge 13.08.2010 n. 136,

¹⁸² Si pensi, in relazione al trasporto su strada, al c.d. ADR (Accord Dangereuses Route) firmato a Ginevra il 30.09.1957, accordo internazionale sul trasporto merci pericolose su strada in Europa. Tale accordo, ratificato dall'Italia con la legge del 12.08.1962 n. 1839, è composto da 17 articoli e 2 allegati (allegato A "disposizioni sulle sostanze e sugli oggetti pericolosi" e allegato B "disposizioni sull'equipaggiamento e sulle modalità di trasporto"). Basandosi su di esso e con il fine di realizzare il mercato unico anche in questo settore, la Comunità europea ha reso obbligatoria, tramite la direttiva 94/55/CE (Direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose su strada, l'applicazione dell'ADR anche ai trasporti nazionali interni, oltre che internazionali. Tale direttiva è stata recepita in Italia con il D.m. del 04.09.1996, successivamente abrogato (ad eccezione degli allegati) dal Dm 03.05.2001 (il quale recepisce la direttiva 2000/61/CE, modificante la direttiva 94/55/CE).

¹⁸³ Recante condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro.

¹⁸⁴ Recante norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada.

¹⁸⁵ Norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada.

¹⁸⁶ Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti di merci su strada.

¹⁸⁷ Conversione in legge, modificazioni, del d.l. del 29.03.1993, n. 82, recante misure urgenti per il settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi.

¹⁸⁸ Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, co. 4, della legge 15.03.1997 n. 59.

¹⁸⁹ Riordino della disciplina per l'accesso alla professione di autotrasportatore di cose per conto di terzi, a norma dell'art. 7, co. 1, della legge 23.12.1997, n. 454.

¹⁹⁰ Libro IV, delle obbligazioni, Titolo III, dei singoli contratti, Capo VIII, del trasporto, Sezione I, disposizioni generali, artt. 1678- 1702.



recante misure antimafia, che ha introdotto determinati adempimenti per il trasporto merci¹⁹¹, e la legge anticorruzione del 06.11.2012 n. 190 che pone l'attenzione alle imprese di trasporto e smaltimento rifiuti¹⁹². Lo stesso Testo unico dell'ambiente, d.lgs. del 03.04.2006 n. 152, contiene alcune disposizioni rilevanti in tema di trasporto di rifiuti.

Il quadro normativo è reso ulteriormente complesso dalle problematiche connesse alla tutela dell'ambiente, della salute, dell'incolumità pubblica nel caso, ad esempio, di trasporto merci pericolose.

Prima di procedere all'individuazione della normativa provinciale di riferimento, è opportuno evidenziare il riparto delle potestà legislative e regolamentari tra Stato e Regioni, in relazione alla materia dei trasporti. Quest'ultima non è esplicitamente nominata nel nuovo art. 117 Cost. ma è inclusa nelle "grandi reti di trasporto e navigazione", tra le materie di legislazione concorrente (art. 117 co. 2 Cost.). Non vi sono altri riferimenti specifici al settore dei trasporti, specialmente a quello pubblico locale. Di conseguenza, la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito della competenza residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. (Servizi studi del Senato 2011). La stessa Corte Costituzionale, con sentenza del 06.06.2005 n. 222, ha precisato che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. Il legislatore statale, quindi, non può porsi in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia regionale.

Il d.lgs. del 19.11.1997 n. 422, ha disciplinato il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni dei compiti in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale. L'art. 1 co. 2, dopo aver specificato cosa si debba intendere per "servizi pubblici di trasporto regionale e locale"¹⁹³, al successivo comma 3 specifica che per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso le norme di attuazione.

L'art. 8, punto 18 del d.p.r. del 31.08.1972, n. 670, Testo unico del nuovo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, stabilisce che le province hanno la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4, in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia. La Provincia Autonoma di Trento ha quindi potestà legislativa primaria in materia di trasporti.

A livello provinciale il settore dei trasporti è regolato dalla l.p. del 09.07.1993 n. 16, "Disciplina dei servizi pubblici di trasporto in provincia di Trento", dal d.p.r. del 19.11.1987, n. 527, "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale" e dal d.lgs. del 21.09.1995 n. 429, "Norme di attuazione dello Statuto speciale delle regione Trentino – Alto Adige recante delega di funzioni amministrative alle province autonome di Trento e Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti".

2. Organizzazione interna

¹⁹¹ L'art. 4, ad esempio, prevede particolari obblighi riferiti al trasporto dei materiali per l'attività dei cantieri. Secondo tale disposizione, ogni trasporto deve essere accompagnato dalla bolla di consegna recante l'indicazione del nominativo del proprietario del veicolo ed il numero di targa.

¹⁹² Questa disciplina si pone due importanti obiettivi. Da un lato, quello di introdurre dei criteri mediante i quali isolare le imprese che presentano infiltrazioni di tipo mafioso, attraverso le istituzioni delle c.d. *white list*. Dall'altro, prevedere un inasprimento sanzionatorio nei confronti dei fenomeni di infiltrazione mafiosa. La legge anticorruzione prevede, inoltre, tra le imprese particolarmente interessate dal rischio di infiltrazione mafiosa, le imprese di trasporto materiali in discarica, di trasporto e smaltimento rifiuti, di estrazione, fornitura e movimentazione di terra e materiali inerti (Mecca 2012).

¹⁹³ Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.



La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa provinciale in materia di trasporti, in particolare la l.p. del 09.07.1993, n. 16, presenta una struttura sufficientemente chiara e coerente. Le suddivisioni interne sono precise e organizzate dal generale al particolare. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

La citata legge è composta da 52 articoli, suddivisi in sette titoli¹⁹⁴, caratterizzati da sezioni relativamente brevi e da pochi rinvii ad ulteriori leggi. La normativa provinciale sui trasporti, pur essendo stata oggetto di numerose modifiche¹⁹⁵, ha mantenuto una struttura organica, lineare e coerente. Gli articoli aggiunti, modificati o sostituiti dalle varie leggi provinciali, hanno comunque mantenuto inalterata l'organizzazione interna.

Allo stesso modo, il d.p.r. 19.11.1987, n. 527, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, presenta una struttura chiara e coerente caratterizzata da sezioni relativamente brevi. Le medesime considerazioni valgono per il d.lgs. 21.09.1995 n. 429, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino – Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di comunicazioni e trasporti.

La normativa nazionale in materia di autotrasporto di merci in conto proprio e di terzi, legge n. 298/74, presenta disposizioni brevi e chiare ed una struttura coerente e lineare.

¹⁹⁴ Titolo I, pianificazione ed organizzazione dei servizi pubblici di trasporto; Titolo II, gestione dei servizi pubblici di trasporto; Titolo III, interventi finanziari, Titolo IV, funzioni in materia di personale delle società esercenti i servizi pubblici di trasporto, Titolo V, sicurezza, vigilanza e regolarità di esercizio; Titolo VI, disposizioni finali modifiche di leggi provinciali e disposizioni transitorie; Titolo VII, disposizioni finanziarie.

¹⁹⁵ La l.p. del 09.07.1993, n. 16, infatti, è stata modificata con la l.p. del 12.09.1994 n. 4, l.p. del 07.08.1995 n. 8, l.p. del 02.02.1996 n.1, l.p. del 09.09.1996 n.8, l.p. del 23.02. 1998 n. 3, l.p. del 27.08.1999 n. 3, l.p. del 20.03.2000 n. 3, l.p. del 19.02.2002 n. 1, l.p. del 17.06.2004 n.6, l.p. del 29.12.2005 n. 20, l.p. del 21.12.2007 n. 23, l.p. del 27.12.2010 n. 27, l.p. del 27.12.2011 n. 18, n. 27, l.p. del 31.05.2012, n. 10.



3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo

Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Le modifiche che hanno caratterizzato la normativa dei trasporti hanno talvolta generato contraddizioni all'interno del quadro normativo di riferimento. In determinati casi la disciplina comunitaria si è posta in contrasto con quella nazionale. Altre volte, invece, le conflittualità sono state generate dal mancato rispetto del riparto di competenze legislative, tra Stato e Provincia Autonoma di Trento, in materia di trasporti. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

Un esempio è la legge del 20.08.2001 n. 334 che ha introdotto il comma 1 bis all'art. 22 d.lgs. del 22.12.2000 n. 395, con il quale è stata data attuazione alla direttiva del Consiglio dell'Unione Europea 98/76/CE del 01.10.1998, riguardante l'accesso alla professione di autotrasportatore su strada di merci. La nuova disciplina obbligava l'impresa di autotrasporto a dimostrare non solo l'iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori, ma anche una continuità economica imprenditoriale con soggetti già esercenti l'attività in esame (Romagnoli 2011). Tale normativa si era posta in contrasto con quella nazionale che, perseguendo un processo di liberalizzazione dei servizi di autotrasporto per conto terzi, non richiedeva l'ulteriore requisito della continuità economica imprenditoriale.

Le conflittualità all'interno del quadro normativo sono, talvolta, legate alla potestà legislativa attribuita alla Provincia Autonoma di Trento in materia di trasporti. Ciò implica un necessario coordinamento con i principi costituzionali e con le disposizioni e i principi comunitari, al fine di evitare conflitti normativi. Lo stesso legislatore nazionale deve tener conto degli spazi di autonomia di cui gode la Provincia Autonoma di Trento. In alcune occasioni, infatti, la normativa statale non è stata rispettosa del riparto di competenze eccedendo la propria sfera di attribuzioni. E' il caso del Decreto del ministro dei trasporti e della navigazione del 31.01.1997, recante "Nuove disposizioni in materia di trasporto scolastico". La Corte Costituzionale chiamata a dirimere il conflitto ha stabilito che il Decreto ministeriale, impugnato dalla Provincia Autonoma di Trento, dettava una disciplina che interferiva con le competenze provinciali in materia di trasporti. Di conseguenza ha dichiarato che non spettava allo Stato disciplinare, nei confronti della Provincia Autonoma di Trento, il trasporto scolastico ed ha annullato gli articoli 1, 2, 3, del d.m. nella parte in cui si applicavano al territorio della Provincia di Trento (Corte Cost. 1998)¹⁹⁶.

¹⁹⁶ La Corte Costituzionale ha inoltre evidenziato che in base all'art. 8 n. 18 e all'art. 16 dello Statuto speciale, la Provincia di Trento è titolare della funzione legislativa primaria, nonché della parallela funzione amministrativa, nelle materie sia dell'assistenza scolastica, sia dei trasporti di interesse provinciale, nel cui ambito va ricompreso il servizio del trasporto gratuito degli studenti. Il trasferimento a favore della Provincia delle funzioni amministrative inerenti alle due predette materie è stato attuato rispettivamente dal d.p.r. n. 687 del 1973 e dal d.p.r. n. 527 del 1987 con formule attributive molto ampie. La Provincia di Trento ha regolato il trasporto scolastico, sia urbano, sia extraurbano, nel quadro di una "disciplina dei servizi pubblici di trasporto in provincia di Trento" disposta con la legge provinciale n. 16 del 1993, poi modificata dalla legge provinciale n. 1 del 1996, il cui art. 8 stabilisce che l'istituzione e la gestione di questi servizi speciali sono di competenza della Giunta provinciale, che disciplina con proprio atto "le caratteristiche dei servizi nonché i criteri e le modalità della loro organizzazione". Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati principalmente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare. Alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale. Gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome (sentenza n. 135 del 1997).



CHIAREZZA DEI CONTENUTI

Questa fase dell'analisi concerne il linguaggio usato nel testo. La presenza di termini generici, concetti troppi ampi o norme ambigue, può creare incomprensioni con conseguenti applicazioni pratiche differenti, sfruttabili per scopi illeciti. Si valuta se gli obiettivi previsti dalla normativa siano chiari e si verifica la presenza, o meno, di definizioni, concetti tecnici e parole chiave.

4. Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Gli obiettivi, nonché il campo di applicazione della normativa in materia di trasporti, sono chiari e definiti. Per queste ragioni la vulnerabilità dell'indicatore è molto bassa.

L'art. 1 comma 1, della l.p. del 09.07.1993, n. 16, indica chiaramente l'ambito di applicazione della legge. La normativa in esame, infatti, si applica "ai servizi pubblici di trasporto di persone e di merci che si svolgono per la parte prevalente del percorso sul territorio della provincia di Trento, per via terrestre, lacuale, fluviale e per via aerea ivi compresi i servizi funiviari che collegano strade o ferrovie e centri permanentemente abitati o fra centri abitati, nonché all'interno degli stessi". L'obiettivo della normativa provinciale è pertanto la gestione e la regolamentazione dei sistemi di trasporto, sia di persone che di merci, sul territorio della Provincia.

Per quanto concerne la normativa nazionale, gli obiettivi principali della legge n. 298/74 sono la regolamentazione dell'attività di trasporto merci "professionale" effettuato da imprese che trasportano merci altrui dietro corrispettivo. In questo caso si parla di "trasporto per conto terzi". Oltre a questo tipo di trasporto la citata legge disciplina anche il trasporto in "economia", cioè quello "in conto proprio", effettuato da imprese che trasportano merci proprie.

5. Rischio di interpretazioni errate

La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Le disposizioni in materia di trasporto sono spesso articolate su più livelli, comunitario, nazionale e provinciale. Questo comporta dubbi interpretativi ed incertezze della normativa. Il cambiamento del quadro normativo di riferimento e la presenza di termini generici aumenta le possibilità di interpretazioni contrastanti. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è media.

Dubbi interpretativi possono sorgere riguardo ad alcuni termini tecnici non adeguatamente definiti. È il caso del termine "immatricolato" introdotto dall'art. 2 comma 227 della legge 24.12.2007 n. 244, Nuova disciplina per l'accesso al mercato dell'autotrasporto per conto terzi (c.d. Legge finanziaria 2008). In base alla citata normativa le imprese di autotrasporto di cose per conto terzi possono accedere al mercato in modo diretto o indiretto¹⁹⁷. La modalità di accesso "diretto" è quella che ha suscitato alcune questioni interpretative. L'accesso "diretto" al mercato si realizza mediante l'acquisizione in disponibilità del mezzo e la immatricolazione di veicoli per il trasporto di cose appartenenti alla categoria non inferiore ad Euro 3 e con

¹⁹⁷ L'accesso indiretto al mercato avviene attraverso una cessione di azienda da un'altra impresa di autotrasporto che abbia cessato la propria attività mediante cancellazione dall'Albo oppure attraverso una cessione dell'intero parco veicolare di un'altra impresa di autotrasporto che abbia cessato la propria attività.



massa complessiva a pieno carico superiore a 80 tonnellate (per esempio, due autocarri con rimorchio)¹⁹⁸. Dalla lettura della normativa non era chiaro il significato di “veicolo immatricolato”. Mancava infatti una precisa definizione del termine e questo creava difficoltà nell’applicazione della legge. Sull’interpretazione della citata norma è intervenuta una Circolare del Ministero dei Trasporti, n. 1/2008/apc del 29.01.2008, che ha chiarito la nozione di “veicolo immatricolato”. In base a tale interpretazione il termine “immatricolato” va inteso come immissione in circolazione sia di un veicolo di prima immatricolazione, sia di un veicolo usato (Romagnoli 2011).

Sempre in relazione alla normativa nazionale, alcuni dubbi interpretativi sono sorti in relazione all’espressione “esigenze proprie” contenuta nell’art. 31 legge 06.06.1974 n. 298¹⁹⁹. Il citato articolo stabilisce che il trasporto di cose in conto proprio è quello eseguito da persone fisiche o giuridiche, per “esigenze proprie”, quando ricorrono le condizioni specificatamente indicate nella norma. Sull’esatta definizione di “esigenze proprie” erano sorte questioni interpretative dovute alla genericità della definizione. Sul punto è intervenuta la Suprema Corte di Cassazione chiarendo che detto termine è legato alla natura imprenditoriale dell’attività di autotrasporto per conto proprio che deve essere esercitata in modo professionale, cioè abituale ed organizzato²⁰⁰.

Per ciò che attiene alla normativa provinciale non si rilevano particolari difficoltà interpretative.

6. Definizioni

Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa relativa al settore dei trasporti è caratterizzata dall’uso di definizioni tecniche, dall’utilizzo di termini specifici e parole chiave. Questo è dovuto principalmente alla elevata tecnicità della materia stessa che coinvolge differenti figure professionali come gli autotrasportatori, i committenti, i caricatori, gli spedizionieri, i vettori, ecc. Ogni soggetto coinvolto nel trasferimento di merci ha precisi doveri ed obblighi. Il trasporto merci è quindi caratterizzato da norme e regolamenti molto dettagliati formulati in base al tipo di materiale trasportato e ai mezzi di trasporto utilizzati. Le merci sono classificate rigidamente, in relazione alle loro caratteristiche. Per questi motivi la vulnerabilità dell’indicatore è bassa.

A livello provinciale, ad esempio, la l.p. 09.07.1993, n. 16, fornisce una definizione chiara di servizio pubblico di trasporto²⁰¹. Analogamente, l’art. 2 comma 1, fornisce una classificazione, con relative definizioni, dei servizi di trasporto urbani, extraurbani, ordinari, speciali, turistici, servizi a chiamata²⁰². L’art. 3 comma 2, indica chiaramente che cosa debba intendersi per piano provinciale dei trasporti²⁰³.

¹⁹⁸ Il mezzo può essere acquisito a titolo di proprietà, *leasing*, usufrutto, patto di riservato dominio.

¹⁹⁹ Art. 31. “Definizione. Il trasporto di cose in conto proprio è il trasporto eseguito da persone fisiche ovvero da persone giuridiche, enti privati o pubblici, qualunque sia la loro natura, per esigenze proprie, quando concorrano tutte le seguenti condizioni: a) il trasporto avvenga con mezzi di proprietà o in usufrutto delle persone fisiche o giuridiche, enti privati o pubblici, che lo esercitano o da loro acquistati con patto di riservato dominio e i preposti alla guida e alla scorta del veicolo, se non esercitate personalmente dal titolare della licenza, risultino lavoratori dipendenti; b) il trasporto non costituisca attività economicamente prevalente e rappresenti solo un’attività complementare o accessoria nel quadro dell’attività principale delle persone, enti privati o pubblici predetti. Il regolamento di esecuzione specificherà le condizioni che debbono ricorrere affinché il trasporto sia da considerare attività complementare o accessoria dell’attività principale; c) le merci trasportate appartengano alle stesse persone, enti privati o pubblici o siano dai medesimi prodotte e vendute, prese in comodato, prese in locazione o debbano essere da loro elaborate, trasformate, riparate, migliorate e simili o tenute in deposito in relazione ad un contratto di deposito o ad un contratto di mandato ad acquistare o a vendere”.

²⁰⁰ Corte di Cassazione, sent. del 11.03.1998, n. 3079.

²⁰¹ Si intendono per servizi pubblici di trasporto i servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose, anche se effettuati in modo saltuario, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, compresi i servizi di trasporto per alunni, i servizi turistici ed i servizi di trasporto per portatori di minorazioni.

²⁰² I servizi pubblici di trasporto di cui all’articolo 1 sono distinti, in relazione all’ambito territoriale nel quale si svolgono, in:

a) servizi urbani: che si svolgono all’interno di aree urbane o che collegano centri abitati, anche se appartenenti a comuni diversi, purché tra gli stessi sussista una sostanziale continuità di abitato;



MECCANISMI DI CONTROLLO

Questa fase dell'analisi valuta l'esistenza, o meno, di adeguati meccanismi di controllo. La carenza o la mancata previsione di controlli, infatti, costituisce una vulnerabilità della disciplina che può facilitare la commissione di illeciti.

7. Controlli

Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore del trasporto merci è particolarmente a rischio di infiltrazioni criminali a causa della mancanza di effettivi controlli sulla corretta applicazione della legge. In particolare, sono insufficienti le verifiche sui documenti di viaggio, sul tragitto realmente percorso dai vettori, sull'accertamento dei requisiti di accesso alla professione di autotrasportatore e nei confronti delle stesse ditte che operano nel settore. Si evidenzia inoltre la scarsa attuazione dei controlli previsti sia dalla normativa nazionale che provinciale. Si tratta dunque di una carenza relativa al piano operativo. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

A livello nazionale, il d.lgs. del 22.12.2000 n. 395 ed il decreto attuativo del 28.04.2005 n. 161, contemplano una specifica attività di controllo tesa a verificare la permanenza in capo alle imprese dei requisiti di accesso alla professione, nonché la previsione di misure sanzionatorie nelle ipotesi accertate di abuso e inosservanza delle regole²⁰⁴ (Romagnoli 2011). La normativa prevede inoltre un adeguato sistema di controlli e sanzioni nel caso di esercizio abusivo della professione di autotrasportatore per conto terzi. L'art. 7 comma

b) servizi extraurbani: che collegano località tra le quali non sussista una continuità di abitato.

2. I servizi indicati al co. 1 sono distinti, in relazione alle loro caratteristiche, in:

a) servizi ordinari: offerti alla generalità degli utenti a normali condizioni di trasporto;

b) servizi speciali: riservati a determinate categorie di utenti individuate con deliberazione della Giunta provinciale in considerazione delle caratteristiche individuali degli utenti, ovvero delle particolari funzioni sociali del servizio;

c) servizi turistici: aventi lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche, storiche o altre particolari attrattive di località della provincia di Trento, ovvero di località site in altra provincia o regione purché, in quest'ultimo caso, la parte prevalente del percorso si svolga sul territorio provinciale, oppure di garantire il collegamento tra vari centri o servizi nell'ambito di un bacino territoriale caratterizzato da afflusso turistico;

c bis) servizi a chiamata: servizi pubblici flessibili in termini di percorso e orari, svolti in territori a domanda debole.

²⁰³ "In armonia con il piano generale nazionale dei trasporti, con il programma di sviluppo provinciale e con il piano urbanistico provinciale, la Giunta provinciale approva il piano provinciale dei trasporti sentito il comitato tecnico-consultivo dei trasporti. Il piano tende al perseguimento dei seguenti fini:

a) attuazione di una gestione coordinata dei diversi sistemi di trasporto, sia di persone che di merci, mediante la promozione di sistemi integrati di mobilità;

b) ristrutturazione e costruzione di opere ed infrastrutture necessarie alla realizzazione dell'obiettivo di cui alla lettera a);

c) contenimento dei consumi energetici e riduzione delle cause di inquinamento atmosferico ed acustico.

3. Il piano contiene:

a) l'individuazione degli orientamenti dello sviluppo dei trasporti urbani ed extraurbani e delle relative infrastrutture;

b) l'individuazione degli indirizzi e degli interventi per l'integrazione ed il coordinamento intermodale dei diversi sistemi;

c) l'indicazione delle priorità degli interventi in materia di trasporti pubblici locali;

d) la definizione della rete dei servizi pubblici di trasporto extraurbani;

e) l'individuazione dei comuni all'interno dei quali si svolgono servizi pubblici di trasporto urbani. Il piano ha vigore a tempo indeterminato e può essere modificato in ogni tempo, con l'osservanza delle procedure stabilite per la sua approvazione. 4 bis. Per l'esecuzione dei lavori inerenti infrastrutture a servizio del sistema dei trasporti pubblici finanziati dalla Provincia, l'approvazione da parte della Provincia dei relativi progetti, purché conformi al piano urbanistico provinciale, equivale a dichiarazione di pubblica utilità, nonché d'indifferibilità e urgenza del lavoro. Qualora i predetti progetti comportino varianti agli strumenti urbanistici esistenti, si applica l'articolo 5 della l.p. 08.09.1997 n. 13, relativo alla conformità urbanistica delle opere".

²⁰⁴ L'accesso alla professione di autotrasporto merci per conto terzi è condizionato alla previa iscrizione all'albo nazionale degli autotrasportatori, istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed articolato in albi provinciali. Tra i requisiti di accesso vi sono l'onorabilità, la capacità finanziaria e la capacità professionale. Si vedano al riguardo gli artt. 5, 6 e 7 del d.lgs. del 22.12.2000 n. 395, attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 98/76/CE del 01.10.1998, modificativa della direttiva n. 96/26/CE del 29.04.1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.



3, del d.lgs. del 21.11.2005 n. 286, ad esempio, prevede particolari misure sanzionatorie a carico del vettore, dei committenti, dei caricatori e dei proprietari delle merci. Ciononostante le scarse verifiche da parte delle autorità competenti dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e di idoneità professionale in capo alle imprese, agevolano le infiltrazioni criminali. Vi sono casi in cui alcune aziende sono state cancellate dall'albo degli autotrasportatori dopo aver operato nel settore perché non in possesso, già al momento dell'iscrizione, dei requisiti necessari per l'iscrizione stessa. Molte imprese, iscritte all'albo degli autotrasportatori, sono in realtà prive degli impianti e delle dotazioni patrimoniali necessarie per l'espletamento del servizio di trasporto (Provincia di Modena 2012)²⁰⁵.

Al fine di intensificare i controlli e le verifiche sul corretto esercizio dell'attività di autotrasporto merci per conto terzi in ambito nazionale, l'art. 7 bis d.lgs. del 21.11.2005 n. 286²⁰⁶ ha previsto la c.d. scheda di trasporto. Quest'ultima è un documento che deve essere compilata dal committente e conservata a bordo del veicolo. Nella scheda devono risultare le indicazioni relative al vettore, comprensive del numero di iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori, quelle relative al committente, al caricatore, al proprietario della merce e ai prodotti trasportati, al peso, ai luoghi di carico e scarico. Sempre nell'ottica di una intensificazione dei controlli, l'art. 12 del citato decreto prevede verifiche sulla regolarità amministrativa della circolazione dei veicoli adibiti al trasporto di cose ponendo a carico dell'impresa l'obbligo di esibire il certificato di iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori all'atto della revisione annuale del veicolo. Allo stesso modo è previsto l'obbligo, per il committente, per il caricatore e per il proprietario della merce, di accertarsi del legittimo esercizio, da parte del vettore, dell'attività di autotrasporto (Romagnoli 2011). La normativa, pertanto, stabilisce adeguati controlli, ma la scarsa attenzione all'esecuzione degli stessi alimenta le infiltrazioni nel settore. Si registrano sempre più spesso casi di mancanza o falsificazione dei documenti di trasporto, carichi fuori norma sia per la quantità sia per la tipologia del materiale trasportato, contraffazione di targhe, ricettazione e riciclaggio di veicoli (CPR 2012).

Si evidenzia inoltre che a seguito dell'entrata in vigore della legge del 04.04.2012, n. 35²⁰⁷, anche le imprese che esercitano attività di trasporto con veicoli di piccola portata devono rispettare le regole generali in materia di accesso ed esercizio della professione di autotrasportatore. Di conseguenza anche a queste ditte sarà richiesta la dimostrazione dei tre requisiti necessari per l'iscrizione all'albo: capacità finanziaria, capacità professionale e onorabilità. In questo modo aumentano i controlli anche nei confronti delle imprese di dimensioni molto piccole, che esercitano attività con trasportatori monoveicolari, che proprio per le ristrette dimensioni possono essere più a rischio di infiltrazioni criminali.

Per quanto attiene invece l'ambito provinciale, la l.p. del 09.07.1993 n. 16, disciplina una serie di controlli in relazione alla qualità dei servizi e prevede sanzioni in caso di violazione degli obblighi prescritti. Gli articoli principali sono quattro: art. 28, rilevazioni annuali degli indicatori di efficienza ed efficacia²⁰⁸, art. 34, obblighi degli esercenti servizi di trasporto e sanzioni in caso di violazione²⁰⁹, e gli artt. 35 e 38 in tema di vigilanza²¹⁰.

²⁰⁵ Un esempio è la "pulizia" dell'albo trasportatori effettuata dagli uffici della provincia di Modena. Dalle ricerche effettuate nel 2011 la provincia ha cancellato 262 imprese e nel corso di quindici mesi sono state eliminate 345 imprese su un totale di 2926 ditte iscritte all'albo (Provincia di Modena 2012).

²⁰⁶ "Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore".

²⁰⁷ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto – legge 09.02.2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo".

²⁰⁸ Art. 28 "Rilevazioni annuali di indicatori di efficienza ed efficacia. La società di cui all'articolo 4, tenuto conto delle indicazioni contenute negli accordi di programma di cui agli articoli 7 e 23, in collaborazione con il servizio comunicazioni e trasporti, sentito il comitato per la qualificazione della spesa pubblica, dispone la rilevazione periodica, per periodi comunque non superiori all'anno, di dati necessari alla verifica dell'andamento temporale di significativi indicatori di efficienza ed efficacia dei servizi di trasporto. Le rilevazioni riguardano in particolare il grado di copertura della domanda di trasporto da parte dell'offerta, la qualità del servizio, la velocità commerciale, la produttività, i costi unitari e il grado di competitività con i mezzi di trasporto privato. Una tabella indicativa dei raffronti intertemporali di detti indicatori deve essere allegata al bilancio della società di cui all'articolo 4 in sede di approvazione. Con deliberazione della Giunta provinciale sono stabilite le modalità, gli indicatori e gli altri elementi oggetto delle rilevazioni, nonché la periodicità delle medesime".

²⁰⁹ Art. 34. "Obblighi degli esercenti i servizi di trasporto. Sanzioni in caso di violazione. 1. La Trentino trasporti s.p.a. e le altre società e imprese di cui agli articoli 8, 9, 11 e 18, nonché i soggetti gestori dei servizi ferroviari di cui all'articolo 1 bis del decreto del Presidente



Tuttavia dall'analisi complessiva della normativa, risulta assente la previsione di precisi obblighi di qualità nella prestazione del servizio pubblico e, di conseguenza, manca il controllo su di esso. Non sono infatti previste sanzioni in caso di inosservanza degli standard qualitativi (Auricchio 2002).

I controlli sul reale tragitto compiuto dagli automezzi sono insufficienti. Le indagini sui casi più rilevanti di infiltrazione nel settore dei trasporti, infatti, hanno evidenziato come il tratto effettivamente percorso dai camion fosse diverso da quello dichiarato nei documenti di viaggio²¹¹. La carenza di controlli agevola le organizzazioni criminali che, durante il trasporto merci, possono effettuare delle deviazioni con scambi illeciti di materiale o alleggerimenti dei carichi nel caso di trasporto di merci pericolose, occultando la destinazione finale delle stesse (CPR 2012).

In materia di controlli si ripresentano alcune questioni già esaminate per il settore degli appalti (vedi 2.2). L'affidamento dei servizi di trasporto può, infatti, avvenire attraverso il ricorso alle procedure concorsuali ad evidenza pubblica. Si ripropongono, pertanto, le problematiche già sollevate in relazione alla predisposizione dei bandi di gara, alla valutazione delle offerte, al subappalto, alle documentazioni antimafia. Le imprese colluse sono caratterizzate da un'elevata dinamicità e sono capaci di attuare ampie delocalizzazioni su tutto il territorio. Esse sono inoltre dotate di risorse umane e strumentali idonee a soddisfare i criteri di scelta del mercato: l'applicazione del massimo ribasso e la garanzia di realizzare la fornitura di servizi e la realizzazione delle opere in tempi ristretti. Questa efficienza è ricollegabile al capitale occulto, all'intimidazione della manodopera e al mancato rispetto delle normative cantieristiche. Per queste ragioni l'impresa mafiosa spesso gode di un rilevante vantaggio competitivo in grado di distorcere la concorrenza (CPR 2012; Li Donni 2011). Determinate criticità del settore dei trasporti sono legate a quelle già riscontrate nell'analisi del settore delle costruzioni, si pensi, ad esempio, alla mancanza di controlli presso i cantieri (vedi 3.2).

Particolarmente carenti sono i controlli sull'effettiva sussistenza dei requisiti per l'accesso alla professione di autotrasportatore. La normativa sul trasporto per conto terzi, legge del 06.06.1974 n. 298, è spesso violata

della Repubblica n. 527 del 1987, sono tenuti a svolgere il servizio secondo le modalità indicate rispettivamente negli accordi di programma di cui agli articoli 7 e 23, nei contratti di appalto e nei contratti di servizio. 2. È fatto inoltre obbligo alle società ed imprese di cui al co. 1 di comunicare immediatamente all'autorità di vigilanza le cause che possono influire sulla regolarità e sulla sicurezza del servizio, di fornire tutti i dati e gli elementi statistici concernenti il servizio e di agevolare la stessa autorità nell'espletamento del proprio compito. 3. Fatte salve le ipotesi di decadenza dal servizio di cui al co. 3 dell'articolo 10 ed al co. 5 dell'articolo 18, le società od imprese che violino gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 sono soggette al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da 51 a 510 euro. 4. Colui che eserciti un pubblico servizio di trasporto al di fuori delle ipotesi previste dalla presente legge è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da lire 1.000.000 a lire 5.000.000. 5. Per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi 3 e 4 si osservano le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689 e successive modificazioni. I dipendenti provinciali o comunali addetti alla vigilanza a norma dell'articolo 35 devono presentare il rapporto di cui all'articolo 17 della citata legge 24 novembre 1981, n. 689, rispettivamente all'assessore provinciale al quale è affidata la materia delle comunicazioni e trasporti o al sindaco, cui compete l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione di cui all'articolo 18 della citata legge 24 novembre 1981, n. 689. 6. Con deliberazione della Giunta provinciale può essere previsto un adeguamento delle sanzioni amministrative indicate ai commi 3 e 4 che si rendesse necessario a seguito delle variazioni del costo della vita".

²¹⁰ Art. 35. "Vigilanza. 1. La vigilanza sull'osservanza degli obblighi posti a carico degli utenti spetta agli agenti dipendenti dalla Trentino trasporti s.p.a., da sue controllate o partecipate e dalle società ed imprese di cui agli articoli 8, co. 2, 9 e 18 muniti della qualità di agenti giurati a norma di legge, nonché ai dipendenti del servizio comunicazioni e trasporti appositamente individuati con deliberazione della Giunta provinciale ed ai dipendenti comunali a ciò autorizzati per i servizi urbani. 2. I dipendenti provinciali e comunali suddetti svolgono inoltre la vigilanza sull'osservanza degli obblighi posti a carico della Trentino trasporti S.p.A., sue controllate o partecipate, degli appaltatori dei servizi pubblici di trasporto e delle società concessionarie ed imprese di cui agli articoli 9, 11 e 18 e, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno diritto di libera circolazione su tutti i mezzi pubblici di trasporto di competenza provinciale e libero accesso alle stazioni, alle rimesse ed alle officine. 3. I dipendenti del servizio comunicazioni e trasporti appositamente individuati con deliberazione della Giunta provinciale hanno la facoltà di esaminare direttamente i libri, la contabilità ed i documenti delle società e delle imprese di cui agli articoli 8, 9 e 18. Art. 38. Vigilanza e sanzioni amministrative. 1. Nelle materie di competenza provinciale rientranti nelle attribuzioni del servizio comunicazioni e trasporti l'attività di vigilanza prevista dalle disposizioni vigenti viene esercitata anche dai dipendenti dello stesso servizio individuati con deliberazione della Giunta provinciale. 2. Qualora sia accertata la violazione di disposizioni per le quali è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria spetta al dirigente del servizio comunicazioni e trasporti l'irrogazione della relativa sanzione. 3. I proventi derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie sono introitati nel bilancio provinciale. 4. Restano ferme le disposizioni della legge provinciale 31 ottobre 1983, n. 36, modificata dalla legge provinciale 29 agosto 1988, n. 28, e del titolo V della presente legge".

²¹¹ È quello che è accaduto per i grandi lavori relativi all'Expo 2015 e ai numerosi cantieri aperti nei dintorni di Milano (CPR 2012).



poiché coloro che svolgono l'attività di autotrasportatore non possiedono, in realtà, i requisiti necessari per gestire le attività (CPR 2012). Il d.lgs. del 22.12.2000 n. 395, ha apportato modifiche riguardanti l'iscrizione all'albo ed ha ampliato la casistica dei motivi che impediscono l'iscrizione²¹². Inoltre, a seguito della legge del 13.08.2010 n. 136, sono stati introdotti ulteriori controlli sui veicoli utilizzati. Ad esempio, l'art. 4 stabilisce che la bolla di consegna del materiale trasportato debba indicare il numero di targa e il nominativo del proprietario degli automezzi, per rendere facilmente individuabile la proprietà degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l'attività nei cantieri. Ciononostante, le insufficienti verifiche incrementano le possibilità di inserimento della criminalità nel settore (CPR 2012).

I soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali, essendo spesso colpiti da gravi precedenti penali, non hanno i requisiti per l'iscrizione all'albo. Tuttavia, grazie all'utilizzo di prestanome, alla costituzione di società *ad hoc* o all'aiuto di imprenditori, le organizzazioni riescono ad inserirsi nel settore (CPR 2012). L'infiltrazione è quindi facilitata dalla carenza di controlli, dal momento dell'accesso alla professione di autotrasportatore allo svolgimento delle attività.

Anche il settore dei trasporti ortofrutticoli presenta insufficienti verifiche e questo alimenta il rischio di infiltrazioni. Le associazioni mafiose, infatti, si inseriscono nel settore inizialmente attraverso il dominio dei terreni agricoli, per poi espandersi all'intermediazione, all'ingrosso di prodotti, al carico e scarico dei materiali, al trasporto, allo stoccaggio fino ad arrivare all'acquisto ed investimento in centri commerciali (Li Donni 2011). Sono quindi governate dalla criminalità non solo le ditte di trasporto, ma anche le società di intermediazione commerciale di prodotti agricoli, le officine autorizzate alla vendita e riparazione dei macchinari agricoli e le falegnamerie per le cassette della frutta (CIA 2011).

5.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

La fase 1 (Analisi della letteratura e dei casi di studio) ha evidenziato come le attività legate al trasporto di merci siano di grande interesse per la criminalità organizzata. Si tratta infatti di un settore che da anni occupa un posto di primo piano nell'ambito dell'economia internazionale (Reale 2011). La maggior parte del trasporto merci, in Italia, è su gomma e questo rende il settore particolarmente appetibile per la criminalità organizzata (CIA 2011). I servizi ritenuti più a rischio infiltrazioni sono:

- il trasporto di materiali in discarica;
- il trasporto e smaltimento rifiuti;
- fornitura e/o trasporto terra e materiali inerti, calcestruzzo, bitume e prodotti agricoli;
- servizi di autotrasporto.

La capacità di infiltrazione delle mafie in tale settore non dipende solo dal potere delle organizzazioni criminali, ma anche dalla debolezza e frammentazione del mercato, ove operano generalmente imprese a struttura familiare e di piccole dimensioni più a rischio sotto il profilo delle infiltrazioni (CIA 2011). Alcune indagini hanno rilevato un forte intreccio di interessi e relazioni tra le famiglie mafiose siciliane, i clan camorristici e la 'ndrangheta per il controllo del trasporto su strada di merci da immettere nella grande distribuzione. Tutto questo spesso si traduce in una situazione di monopolio dell'impresa mafiosa che riesce così ad imporre le proprie ditte di autotrasporto e i prezzi di acquisto della merce (Li Donni 2011).

Questo è tanto più vero nel settore del trasporto agricolo. Il reinvestimento dei proventi illeciti avviene attraverso l'indebita percezione dei finanziamenti nazionali e comunitari, l'attuazione di pratiche estorsive,

²¹² In particolare sono esclusi coloro che abbiano riportato, con sentenza definitiva, una o più condanne per reato non colposo, a pena detentiva complessivamente superiore a due anni e sei mesi ovvero abbiano riportato, con sentenza definitiva, una condanna a pena detentiva per uno dei delitti di cui al capo I, titolo II o capi II e III del titolo VII del libro secondo del codice penale o per uno dei delitti di cui agli articoli 416, 416bis, 513bis, 589, co. 2, 624, 628, 629, 630, 640, 641, 644, 648, 648bis, 648ter del codice penale e per numerosi altri reati previsti dalle norme speciali.

l'imposizione di forza lavoro e attraverso l'obbligo imposto agli operatori del settore di approvvigionarsi dei mezzi di produzione da soggetti vicini alle organizzazioni criminali. All'interno del settore dei trasposti lavorano tanti piccoli imprenditori facilmente adescabili dalla criminalità organizzata. Attraverso i servizi di trasporto le organizzazioni criminali hanno la possibilità di infiltrarsi nei mercati legali per ripulire i capitali illeciti. Il sistema mafioso utilizzato per l'infiltrazione nel settore dei trasporti è il c.d. schermo societario, ovvero la costituzione di società formalmente intestate a terzi e amministrare da persone di fiducia che svolgono attività di trasporto, movimento terra, magazzinaggio ecc. Grazie alla costituzione di società *ad hoc* la criminalità organizzata è in grado di ottenere le licenze di autotrasporto ed inserirsi nell'economia legale (CPR 2012).

La fase 2 (analisi delle vulnerabilità della legislazione) ha confermato:

- la particolare vulnerabilità del settore. Si tratta, infatti, di una materia molto complessa che trova la sua disciplina in fonti normative di vario livello: comunitario, nazionale e provinciale;
- la frammentazione della disciplina dovuta alle diverse modalità e tipologie di trasporto;
- il particolare tecnicismo della materia;
- la continua evoluzione del quadro normativo di riferimento;
- i conflitti e le contraddizioni generati dal mancato rispetto delle competenze legislative tra Stato e Provincia Autonoma di Trento in materia di trasporti;
- la carenza di controlli sulla corretta applicazione della legge.

A seguito di quanto sopra esposto è possibile identificare diverse misure per prevenire e ridurre i rischi di infiltrazione nel settore.

La tabella fornisce alcuni suggerimenti su possibili modifiche apportabili per rafforzare il sistema (valutazione pari o superiore a "medio").

Tab. 5.1 – Rischi e soluzioni: possibili misure da adottare

Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
Volume della normativa Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?	MA	Raccogliere in un corpus unitario tutta la normativa in materia di trasporto merci
Organizzazione interna La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)	B	
Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?	A	Disciplinare la materia del trasporto pubblico in linea con i principi guida nazionali ed europei nel rispetto del riparto di competenze tra Stato e Provincia Autonoma
Chiarezza degli obiettivi Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?	MB	
Rischio di interpretazioni errate La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?	M	Integrare la normativa provinciale con un articolo in cui si esplicitano le definizioni dei termini tecnici utilizzati limitare l'uso di termini generici che si prestano a differenti interpretazioni
Definizioni Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?	B	



Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
<p>Meccanismi di controllo Sono previsti meccanismi di controllo della corretta applicazione della normativa?</p>	<p>MA</p>	<p>Istituzione presso la Prefettura della c.d. white list: elenco di prestatori di servizi di autotrasporto che non risultano soggetti ad infiltrazioni mafiose</p> <p>Monitoraggio costante delle imprese iscritte all'albo per verificare l'effettivo possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e idoneità professionale</p> <p>Aumento dei controlli sulla regolarità e sull'autenticità dei documenti di trasporto degli automezzi che entrano in cantiere da parte della polizia locale</p> <p>Verifica della corrispondenza tra il tragitto effettivamente svolto dagli automezzi e quello dichiarato nei documenti di viaggio</p> <p>Controllo delle ditte di trasporto e della corrispondenza tra mezzi dichiarati, mezzi effettivamente utilizzati e numero dei lavoratori dipendenti</p> <p>Creazione di banche dati online o di appositi software in cui inserire tutti i dati relativi alle ditte di autotrasporto operanti nel territorio per effettuare controlli incrociati</p> <p>Aumento dei controlli nella gestione degli appalti per l'affidamento dei servizi di trasporto ed attenzione alle pratiche del massimo ribasso (25% - 30%)</p> <p>Verifica della regolarità delle imprese di trasporto già al momento della dichiarazione di subappalto</p>



6. Le attività finanziarie e assicurative

6.1. Analisi della letteratura e dei casi di studio

La criminalità organizzata accumula risorse attraverso le attività illecite che possono essere reinvestire nell'economia legale per occultarne la provenienza e diminuire il rischio di confisca (Chirico 2004). Tra i metodi più utilizzati c'è l'investimento finanziario che permette di muovere somme di denaro ingenti attraverso meccanismi molto sofisticati e di difficile individuazione (Arlacchi 2007; Zaccaria 2012). Per realizzare questi investimenti i gruppi criminali si avvalgono spesso della collaborazione di professionisti esperti in materia quali banchieri, mediatori creditizi, promotori finanziari (Dino 2009).

6.1.1. Strategie e tecniche di infiltrazione nel settore

Per infiltrarsi nel settore delle attività finanziarie e assicurative, le organizzazioni criminali adottano diverse strategie. La principale caratteristica del settore è l'elevata specializzazione, l'ingresso nel mercato è dunque condizionato dalla collaborazione di esperti che si prestano alla commissione degli illeciti (Masciandaro e Pansa 2000; Martucci 2006; Milosa 2009).

Collusioni con professionisti

I gruppi criminali sfruttano le abilità di professionisti compiacenti per inserirsi nei mercati legali. Questi ultimi utilizzano le loro conoscenze del sistema giuridico e approfittano delle norme poco chiare e della carenza di controlli per favorire gli illeciti (Martucci 2006). Procedono ad esempio all'intestazione fittizia di beni e società, al trasferimento di quote societarie e alla creazione di società e conti correnti nei c.d. paradisi fiscali (Bizzarri 2010). Grazie alla collaborazione di funzionari e banchieri, i criminali riescono ad ottenere finanziamenti e mutui – utilizzati come canali per riciclare denaro – pur non avendo i requisiti necessari per richiederli (Milosa 2012b).

Infiltrazioni attraverso gli intermediari finanziari

I rapporti tra criminalità organizzata e sistema bancario si incentrano sulla grande liquidità versata dai primi e movimentata dal secondo. Tra i servizi offerti dalle banche ci sono l'apertura di conti correnti e contratti di deposito e credito che garantiscono tempi brevi delle transazioni e costi ridotti. Gli operatori bancari possono favorire in modo più o meno consapevole l'operato criminoso, che attraverso le operazioni bancarie riesce a riciclare ingenti capitali (Masciandaro e Pansa 2000). In particolare, il riciclaggio di denaro avviene in due modi:

Riciclaggio bancario e finanziario consapevole

In questi casi la criminalità organizzata per le sue attività sfrutta un intermediario compiacente (intermediario inquinato) che è controllato o influenzato dalle organizzazioni criminali. L'azienda inquinata occulta l'origine della liquidità proveniente da attività illecite e la ripulisce (Masciandaro e Pansa 2000).

Riciclaggio bancario e finanziario inconsapevole

Le attività illecite avvengono attraverso intermediari onesti, quindi inconsapevoli, che non rilevano l'anomalia dell'operazione apparentemente insospettabile (Masciandaro e Pansa 2000).

Infiltrazioni attraverso società off-shore

I c.d. paradisi fiscali, grazie alla particolare convenienza nel trattamento fiscale in relazione alla movimentazione di capitali, unita alla particolare segretezza delle operazioni, favoriscono le attività illegali della criminalità organizzata (Masciandaro e Pansa 2000). Le organizzazioni criminali fanno ampio uso dei



centri *off-shore* per riciclare i patrimoni illeciti in zone con minor controllo sulle operazioni finanziarie. Nei paesi come la Colombia, le isole Cayman, il Messico, la Nigeria, Panama, la Thailandia, il Venezuela, la Russia ed il Liechtenstein, il controllo delle autorità di vigilanza sul mercato è limitato ed è quindi più facile costituire società fittizie per il movimento di denaro (Masciandaro e Pansa 2000).

Infiltrazioni attraverso la corruzione bancaria e il credito infedele e la costituzione di società

Questo tipo di inserimento nel mercato legale sfrutta la collusione con i banchieri che erogano credito in modo distorto in cambio di benefici personali (denaro o altre utilità). La criminalità organizzata si inserisce nel settore delle attività assicurative e finanziarie anche attraverso la costituzione di società di intermediazione creditizia che, per eludere i controlli, sono intestate a prestanome (Masciandaro e Pansa 2000; Tribunale civile e penale di Milano 2010).

6.1.2. Casi studio

KAPPA: le banche infedeli e mutui facili alla 'ndrangheta

*I fatti*²¹³

F.V., nato nel 1990, appartiene ad una nota famiglia 'ndranghetista trapiantata in Lombardia negli anni '80 a seguito di una faida tra clan. Nel novembre del 2009, a diciannove anni, con un reddito inferiore ai 9.000 euro e nessun impiego lavorativo, chiede ed ottiene un finanziamento alla KAPPA per l'acquisto di un appartamento nei pressi di Milano. L'istituto di credito concede un finanziamento di 129.600 euro senza la richiesta di alcuna garanzia. Il credito è erogato grazie alla collaborazione di un funzionario della banca che certifica che F.V. "è di famiglia benestante" e "ha già dato un acconto e il restante lo pagherà la famiglia".

F.V., classe 1937, capoclan dell'omonima famiglia, ottiene un mutuo dalla KAPPA 2 grazie all'utilizzo di un prestanome che è in grado di fornire le credenziali necessarie per ottenere il finanziamento. Il mutuo è utilizzato per l'acquisto della sua residenza a Bareggio (MI), una villa "bunker".

Il tribunale delle misure di prevenzione di Milano, con sentenza depositata il 23.11.2012, ha disposto la confisca degli immobili, l'estinzione dei mutui e l'annullamento delle relative ipoteche vantate dalla KAPPA giudicata in difetto di buona fede. All'istituto di credito KAPPA 2 è riconosciuta la buona fede all'atto dell'erogazione del mutuo, pertanto, pur confermando la misura della confisca, l'ipoteca è mantenuta.

Vulnerabilità rilevate

Carenza di vigilanza sull'operato dei funzionari bancari. Il membro del clan ottiene il finanziamento di 129.600 euro per l'acquisto di un immobile sulla base dell'attestazione della sua appartenenza ad una famiglia "benestante" da un funzionario della banca.

Collusioni tra operatori bancari e mafiosi (intermediari finanziari compiacenti). La compiacenza dell'operatore bancario agevola gli uomini del clan nell'ottenimento di mutui e finanziamenti.

Utilizzo di prestanome e difficoltà di individuazione del reato. L'utilizzo di prestanome in possesso dei requisiti per poter richiedere il mutuo, rende difficile l'individuazione dell'operazione illecita e agevola la concessione del finanziamento.

²¹³ Ricostruzione da: Milosa (2012b), DNA (2010), Berticelli e Ferrarella (2010)



LAMBDA: società di intermediazione mobiliare

*I fatti*²¹⁴

La LAMBDA s.a.s. è una società di intermediazione mobiliare con sede legale a Milano che fa capo a M.C., socio accomandatario ed ex moglie di un membro di un clan 'dranghetista. Oggetto sociale dell'impresa è la mediazione nel settore creditizio. Attraverso la società, M.C. si occupa della redazione delle pratiche per la richiesta dei mutui per alcune società del clan. In particolare, si occupa della documentazione di quattro imprese gestite per conto del gruppo criminale da A.V., figlia del capoclan F.V..

Per ottenere l'approvazione delle pratiche M.C. si rivolge ad un funzionario compiacente della filiale LAMBDA 2 DI Milano, B.V.B.. Dalle indagini emerge che M.C. accompagna A.V. in banca per discutere con B.V.B. la strategia migliore per ottenere il parere favorevole al mutuo, in un primo momento negato dalla direzione della banca. B.V.B. riesce a far ottenere ad A.V. un primo finanziamento pari a 70.000 euro. La richiesta di un finanziamento pari a 270.000 euro è respinta, poiché i bilanci societari di una delle imprese non soddisfano i requisiti per il credito. Per questa seconda richiesta B.V.B. si prodiga ulteriormente.

Le intercettazioni mostrano che il funzionario è consapevole dell'utilizzo di prestanome nella gestione delle società riconducibili al sodalizio criminale. Egli si rivolge sempre ad A.V. e non agli intestatari delle società. Dalle intercettazioni emerge che B.V.B. è a conoscenza dell'attività di riciclaggio di denaro illecito messa in pratica proprio attraverso la richiesta di mutui da parte del sodalizio criminale.

La sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano ha emesso due decreti nei confronti della filiale summenzionata della LAMBDA e della LAMBDA 2. In essi è stata disposta la sospensione per sei mesi dall'amministrazione di tutti i rapporti intrattenuti con le società gestite da A.V.. I decreti sono stati eseguiti dalla DDA di Milano in data 10.11.2010.

Vulnerabilità rilevate

Carenza di vigilanza sull'operato dei funzionari bancari. La mancanza di controlli sull'operato del funzionario e sulle modalità di erogazione dei mutui agevola il riciclaggio di denaro.

Collusioni tra operatori bancari e mafiosi (intermediari finanziari compiacenti). La compiacenza di un funzionario bancario permette al gruppo criminale di infiltrarsi in un settore per cui sono richieste competenze specifiche. La collaborazione dell'operatore dell'agenzia mobiliare e del funzionario di banca permette di ottenere la documentazione necessaria per l'accensione del mutuo in tempi brevi ed eludendo i controlli.

Difficoltà di individuazione del reato e utilizzo di prestanome. L'utilizzo di prestanome rende più difficile l'individuazione del reato e la confisca dei beni del gruppo criminale.

Società finanziarie. La costituzione di società di intermediazione finanziaria è finalizzata all'occultamento e reinvestimento di denaro sporco.

6.1.3. Le vulnerabilità delle attività finanziarie ed assicurative

Esaminando le dinamiche utilizzate per manipolare il settore delle attività finanziarie e assicurative, è possibile individuare le vulnerabilità che permettono alle organizzazioni criminali di penetrare nel sistema legale e ridurre il rischio di essere individuati. Nello specifico, nei casi sopra citati si evidenziano la compiacenza dei funzionari bancari, che favorisce le operazioni finanziarie dei clan e la carenza di controlli nel settore. Inoltre, la mancata vigilanza da parte degli istituti di credito sull'operato dei funzionari, costituisce un importante elemento di vulnerabilità.

²¹⁴ Ricostruzione da: Milosa (2012b), Tribunale civile e penale di Milano (2010), Pettinari (2010)

Le infiltrazioni nel settore avvengono attraverso due principali modalità: l'intermediario finanziario consapevole, che agevola le operazioni a favore dei clan, e l'intermediario inconsapevole. In quest'ultimo caso è lo stesso istituto di credito ad essere ingannato con l'utilizzo di prestanome.

6.2. Analisi della legislazione ed individuazione delle vulnerabilità: applicazione del modello

COERENZA

Questa fase verifica l'esistenza, o meno, di contraddizioni tra le diverse fonti normative e l'esistenza di conflitti tra le disposizioni presenti all'interno della disciplina del settore. Una normativa che presenti incoerenze, lacune o sovrapposizioni tra le fonti, infatti, può generare confusione e disorientamento nell'applicazione della legge, favorendo così le opportunità criminali.

1. Volume della normativa

Il quadro normativo è caratterizzato da un eccessivo numero di leggi?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Il settore delle attività finanziarie ed assicurative è oggetto di un grande numero di atti normativi di fonte comunitaria e statale che lo disciplinano sotto diversi aspetti. Il *corpus* normativo è vasto e articolato e le continue modifiche apportate alle leggi contribuiscono a creare un quadro di riferimento complesso. L'attività legislativa molto intensa è dovuta non solo all'influenza delle direttive comunitarie, ma anche alla necessità di regolamentare il settore finanziario in ogni sua forma essendo un canale spesso sfruttato dalla criminalità organizzata per scopi di riciclaggio. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

A livello europeo tra le varie direttive esistenti in materia bancaria si evidenzia la direttiva 2000/12/CE, relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio, la direttiva 91/308/CEE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, la direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno. Sempre in materia di sistemi di pagamento, vi è la raccomandazione 97/489/CE relativa alle operazioni mediante strumenti di pagamento elettronici, la raccomandazione 90/109/CEE concernente la trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni finanziarie transfrontaliere. In materia assicurativa vanno ricordate la direttiva 2002/92/CE sull'intermediazione assicurativa e la direttiva 2009/138/CE sull'accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione.

A livello nazionale le fonti di riferimento in materia finanziaria e assicurativa sono il Codice delle assicurazioni private, d.lgs. del 07.09.2005 n. 209, il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione, d.lgs. del 24.02.1998 n. 58, la legge sulle imprese e sui servizi bancari, finanziari e assicurativi del 17.11.2005 n.165, la legge del 18.06.2008 n. 95, la legge del 09.08.1993 n. 328, la legge del 05.07.1991 n. 197, il d.lgs. del 21.11.2007 n. 231 che ha recepito la terza direttiva anticiclaggio 2005/60/CE²¹⁵ ed il Codice civile.

La materia bancaria e creditizia è disciplinata dal Testo unico bancario (t.u.b.), d.lgs. del 01.09.1993 n. 385, che stabilisce le norme fondamentali e le competenze delle autorità creditizie. Le leggi in materia di mercati

²¹⁵ Il d.lgs. 231/2007 ha istituito la c.d. Uif, l'Unità di informazione finanziaria, cioè la struttura nazionale incaricata di ricevere dai soggetti obbligati e di richiedere ai medesimi, di analizzare e di comunicare alle autorità competenti le informazioni che riguardano ipotesi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.



finanziari sono invece raccolte nel Testo unico della finanza (t.u.f.). Esistono altre norme rilevanti in materia di organizzazione, competenze ed operatività della Banca d'Italia e dell'Autorità di vigilanza che sono contenute nella legge del 28.12.2005 n. 262 recante "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari". Il volume della normativa è ulteriormente arricchito dalle delibere del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (Cicr) e dalla regolamentazione emanata dalla Banca d'Italia attraverso circolari, regolamenti, disposizioni di vigilanza²¹⁶.

La complessità e la frammentarietà della normativa sono legate anche ai profondi mutamenti che ha subito nel corso degli anni il sistema finanziario italiano. A partire dai primi anni Novanta, infatti, la struttura ed il funzionamento dei mercati finanziari sono stati oggetto di cambiamenti radicali a causa della globalizzazione, dell'integrazione dei mercati e dei progressi della tecnologia (Mazzocco e Biffis 2003). Il notevole numero delle leggi è dovuto alla vastità degli strumenti finanziari ed alle molteplici tipologie degli intermediari che operano in una dimensione internazionale²¹⁷.

La riorganizzazione della materia assicurativa e finanziaria attraverso la raccolta delle diverse leggi in un corpus unitario²¹⁸ ha contribuito alla semplificazione e al riordino della disciplina che, a causa del notevole volume della normativa, rimane comunque molto complessa.

2. Organizzazione interna

La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa presenta una struttura sufficientemente lineare e coerente. Le sezioni sono suddivise in modo chiaro e vanno dal generale al particolare. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Il Testo unico bancario, ad esempio, è suddiviso in nove titoli ognuno dei quali è ripartito in capi e sezioni che disciplinano la materia dal generale al particolare, in modo chiaro e lineare²¹⁹. Nonostante alcuni articoli siano particolarmente lunghi, a causa delle numerose modifiche intervenute nel corso degli anni, la struttura nel suo complesso è coerente. Il t.u.b. dalla sua entrata in vigore nel 1993, ad oggi, ha subito circa una modifica all'anno²²⁰.

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 2 del Testo unico bancario, il Cicr svolge attività di vigilanza in materia di credito e di tutela del risparmio e delibera nelle materie attribuite alla sua competenza direttamente dal t.u.b. o da altre leggi. Il Cicr è composto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che lo presiede, dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro per le politiche europee. Tra le delibere più significative si evidenziano la delibera del 29.07.2008, n. 277, Disciplina delle attività di rischio e di altri conflitti di interesse delle banche e dei gruppi bancari nei confronti di soggetti collegati; Delibera del 29.07.2008 n. 275, Disciplina dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie con la clientela; Delibera del 29.07.2008 n. 276, Partecipazioni detenibili dalle banche e dai gruppi bancari. Tra le circolari e i regolamenti di vigilanza emanati dalla Banca d'Italia si segnala la Circolare del 2011 n. 115 in materia di istruzioni per la compilazione delle segnalazioni di vigilanza su base consolidata; Circolare del 2011 n. 139, Centrale dei rischi, istruzioni per gli intermediari creditizi; Circolare del 2011 n. 148, Manuale delle segnalazioni statistiche e di vigilanza per gli intermediari del mercato mobiliare. Tra le disposizioni di vigilanza si indicano le Disposizioni di vigilanza in materia di sanzioni e procedura sanzionatoria amministrativa del 18.12.2012; Sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari del 13.11.2011; Disposizioni di vigilanza per gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica del 20.06.2012.

²¹⁷ Si pensi ad esempio alle attività di mobilitazione del risparmio, all'erogazione di servizi d'investimento, alle relazioni con il mercato di massa del risparmio, alla partecipazione ed il controllo di società di gestione.

²¹⁸ Testo unico bancario, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria e il Codice delle assicurazioni private.

²¹⁹ Titolo I, autorità creditizie; Titolo II, banche; Titolo III, vigilanza; Titolo IV, disciplina delle crisi; Titolo V, soggetti operanti nel settore finanziario; Titolo V-bis, moneta elettronica e istituti di moneta elettronica; Titolo V-ter, istituti di pagamento; Titolo VI, trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti; Titolo VI-bis, agenti in attività finanziaria e mediatori creditizi; Titolo VII, altri controlli; Titolo VIII, sanzioni; Titolo IX, disposizioni transitorie e finali.

²²⁰ Le modifiche e le integrazioni sono state apportate con i seguenti atti normativi: legge del 17.02.1994 n. 135, "Misure a garanzia del credito agrario"; legge del 07.03.1996 n. 108, "Disposizioni in materia di usura"; d.lgs. del 23.07.1996 n. 415, di "Recepimento della direttiva 93/22/CEE del 10.05.1993 relativa ai servizi di investimento del settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE del 15.03.1993 relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi"; d.lgs. del 04.12.1996 n. 659, "Recepimento della direttiva 94/19/CEE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi"; d.lgs. del 24.02.1998 n. 58, "Testo unico delle



Allo stesso modo il Codice delle assicurazioni private, d.lgs. del 07.09.2005 n. 209 e il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, d.lgs. del 24.02.1998 n. 58, presentano una struttura sufficientemente chiara e coerente nonostante le continue modifiche. Le ripartizioni interne sono lineari anche se caratterizzate, talvolta, da disposizioni molto lunghe.

disposizioni in materia di intermediazione finanziaria; d.lgs. del 10.03.1998 n. 43, "Adeguamento dell'ordinamento nazionale alle disposizioni del trattato istitutivo della Comunità europea in materia di politica monetaria e di Sistema europeo delle banche centrali"; d.lgs. del 24.06.1998 n. 213, "Disposizioni per l'introduzione dell'euro nell'ordinamento nazionale; d.lgs. del 04.08.1999 n. 333, "Attuazione della direttiva n. 95/26/CE in materia di rafforzamento della vigilanza prudenziale nel settore degli enti creditizi"; d.lgs. del 04.08.1999 n. 342, "Modifiche al decreto legislativo 01.09.1993, n. 385, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia"; legge del 01.03.2002 n. 39, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2001"; d.lgs. del 11.04.2002 n. 61, "Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le Società commerciali; legge del 24.11.2003 n. 326; d.lgs. del 06.02.2004 n. 37, "Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi numeri 5 e 6 del 17.01.2003, recanti la riforma del diritto societario, nonché al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; d.lgs. del 09.07.2004 n. 197, di "Attuazione della direttiva 2001/24/CE in materia di risanamento e liquidazione degli enti creditizi"; d.lgs. del 28.12.2004 n. 310, "Integrazioni e correzioni alla disciplina del diritto societario ed al testo unico in materia bancaria e creditizia"; d.lgs. del 20.06.2005 n. 122, "Disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire"; d.lgs. del 30.05.2005 n. 142 "Attuazione della direttiva 2002/87/CE relativa alla vigilanza supplementare sugli enti creditizi, sulle imprese di assicurazione e sulle imprese di investimento appartenenti ad un conglomerato finanziario, nonché all'istituto della consultazione preliminare in tema di assicurazioni"; d.lgs. del 06.09.2005 n. 206, "Codice del consumo"; legge del 28.12.2005 n. 262, "Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari"; legge del 04.08.2006 n. 248; d.l. del 27.12.2006 n. 297 "Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio", convertito, con modificazioni, dalla legge 23.02.2007, n. 15; d.lgs. del 29.12.2006 n. 303, "Coordinamento con la legge 28.12.2005 n. 262, del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (T.u.b.) e del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (t.u.f.)"; legge del 28.01.2009 n. 2; d.lgs. del 27.01.2010 n. 11, "Attuazione della direttiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13.11.2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, e che abroga la direttiva 97/5/CE"; d.lgs. del 27.01.2010 n. 21, "Attuazione della direttiva 2007/44/CE, che modifica le direttive 92/49/CEE, 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE e 2006/48/CE per quanto riguarda le regole procedurali e i criteri per la valutazione prudenziale di acquisizione e incrementi di partecipazione nel settore finanziario"; d.lgs. del 27.01.2010, n. 39, "Attuazione della direttiva 2006/43/CE, relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati, che modifica le direttive 78/660/CEE e 83/349/CEE, e che abroga la direttiva 84/253/CEE; d.lgs. del 13.08.2010 n. 141, recante "Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del Titolo VI del Testo unico bancario (d.lgs. 1993/385) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi"; d.lgs. del 14.12.2010 n. 218, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13.08.2010 n. 141, recante attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo IV del Testo unico bancario (d.lgs. del 01.09.1993, n. 385) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi"; d.lgs. del 30.12.2010 n. 239, "Attuazione della direttiva 2009/111/CE che modifica le direttive 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2007/64/CE per quanto riguarda gli enti creditizi collegati a organismi centrali, taluni elementi dei fondi propri, i grandi fidi, i meccanismi di vigilanza e la gestione delle crisi"; d.lgs. del 24.03.2011 n. 49, recante "Attuazione della direttiva 2009/14/CE, che modifica la direttiva 94/19/CE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi per quanto riguarda il livello di copertura e il termine di rimborso"; legge del 12.07.2011 n. 106; d.l. del 06.12.2011 n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito con modificazioni dalla legge 22.12.2011, n. 214; legge del 15.12.2011 n. 217, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010"; d.lgs. del 29.12.2011 n. 230, recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27.01.2010, n. 11, recante attuazione della direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE e che abroga la direttiva 97/5/CE"; legge del 24.03.2012 n. 27; d.lgs. del 16.04.2012 n. 45, "Attuazione della direttiva 2009/110/CE, concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica, che modifica le direttive 2005/60/CE e 2006/48/CE e che abroga la direttiva 2000/46/CE"; d.lgs. del 30.07.2012 n. 130, "Attuazione della direttiva 2010/78/UE che modifica le direttive 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE e 2009/65/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati"; d.lgs. del 19.09.2012 n. 169, "Ulteriori modifiche ed integrazioni al d.lgs. del 13.08.2010, n. 141, recante attuazione della direttiva 2008/48/CE, relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo V del testo unico bancario in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi".



3. Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo

Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La particolare complessità della materia, dovuta principalmente al notevole numero di atti normativi che regolano il settore delle attività finanziarie ed assicurative, può comportare contraddizioni all'interno del quadro normativo. Le diverse discipline, che si articolano a livello nazionale e comunitario, possono entrare in conflitto generando contrasti ed incertezze applicative. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

Le continue modifiche apportate nel corso degli anni al t.u.b. hanno complicato ulteriormente il quadro normativo di riferimento generando, talvolta, contraddizioni. È il caso dei rapporti tra i principi del diritto penale, più precisamente il principio di determinatezza e tassatività, e gli illeciti previsti dal Testo unico bancario. Si pensi, ad esempio, al reato di mendacio bancario previsto dall'art. 137 t.u.b.²²¹. Alcuni autori, in passato, hanno sostenuto la genericità della definizione che rendeva difficoltoso individuare il soggetto attivo del reato. Non era chiaro, infatti, se il mendacio fosse un reato comune, quindi integrabile da chiunque, oppure un reato proprio, perciò realizzabile solo da determinate persone. La dottrina prevalente ravvisava nel mendacio un reato comune (Gaetano Contento e Losappio 2004). I contrasti interpretativi dovuti alla genericità delle norme, in aperto contrasto con i principi generali del diritto penale, generano contraddizioni e incertezze applicative.

Un ulteriore esempio è fornito dal d.lgs. del 21.11.2007 n. 231, attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo. Nel nostro ordinamento la definizione di riciclaggio è contenuta nell'art. 648 bis c.p. mentre la citata legge introduce, ai soli fini della segnalazione di operazioni sospette, una nozione più ampia e articolata²²². In particolare il d.lgs. n. 231/2007 comprende anche il c.d.

²²¹ Art. 137 co. 1 bis, t.u.b. "Salvo che il fatto costituisca reato più grave, chi, al fine di ottenere concessioni di credito per sé o per le aziende che amministra, o di mutare le condizioni alle quali il credito venne prima concesso, fornisce dolosamente ad una banca notizie o dati falsi sulla costituzione o sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria delle aziende comunque interessate alla concessione del credito, è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa fino ad euro 10.000. Nel caso in cui le notizie o i dati falsi siano forniti ad un intermediario finanziario, si applica la pena dell'arresto fino a un anno o dell'ammenda fino ad euro 10.000. Salvo che il fatto costituisca reato più grave, chi svolge funzioni di amministrazione o di direzione presso una banca o un intermediario finanziario nonché i dipendenti di banche o intermediari finanziari che, al fine di concedere o far concedere credito ovvero di mutare le condizioni alle quali il credito venne prima concesso ovvero di evitare la revoca del credito concesso, consapevolmente omettono di segnalare dati o notizie di cui sono a conoscenza o utilizzano nella fase istruttoria notizie o dati falsi sulla costituzione o sulla situazione economica, patrimoniale e finanziaria del richiedente il fido, sono puniti con l'arresto da sei mesi a tre anni e con l'ammenda fino a euro 10.329".

²²² Art. 2 d.lgs. n. 231/2007. "Definizioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e finalità del decreto. Ai soli fini del presente decreto le seguenti azioni, se commesse intenzionalmente, costituiscono riciclaggio: a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni; b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività; d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione. Il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato comunitario o di un Paese terzo. La conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento degli atti di cui al co. 1, possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive. Ai fini del presente decreto per finanziamento del terrorismo vale la definizione di cui all'articolo 1, co. 1, lettera a), del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Al fine di prevenire l'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico per finalità di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, il presente decreto detta misure volte a tutelare l'integrità di tali sistemi e la correttezza dei comportamenti. L'azione di prevenzione di cui al co. 5 è svolta in coordinamento con le attività di repressione dei reati di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo"

autoriciclaggio cioè l'attività di riciclaggio posta in essere dal medesimo autore del reato presupposto, che rimane invece irrilevante per il diritto penale e non è ancora tipizzata (Castaldi 2011a). Allo stato attuale, l'autoriciclaggio non è perseguibile penalmente come fattispecie autonoma di reato poiché l'art. 648 bis c.p. esonera da responsabilità chiunque ricicli denaro di provenienza illecita qualora abbia concorso nella commissione del reato base. Tuttavia questa stessa condotta è rilevante per il sorgere degli obblighi di segnalazione di operazione sospetta da parte dei professionisti. La mancata armonizzazione e razionalizzazione delle due nozioni può generare contraddizioni all'interno del sistema normativo.

CHIAREZZA DEI CONTENUTI

Questa fase dell'analisi concerne il linguaggio usato nel testo. La presenza di termini generici, concetti troppi ampi o norme ambigue, può creare incomprensioni con conseguenti applicazioni pratiche differenti, sfruttabili per scopi illeciti. Si valuta se gli obiettivi previsti dalla normativa siano chiari e si verifica la presenza, o meno, di definizioni, concetti tecnici e parole chiave.

4. Chiarezza degli obiettivi

Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

Nel complesso gli obiettivi enunciati nelle disposizioni che regolano il settore delle attività finanziarie ed assicurative sono sufficientemente chiari e definiti. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è bassa.

Gli obiettivi del Testo unico bancario, desumibili dall'analisi globale del testo, sono lo sviluppo dei mercati delle imprese, la creazione di un livello di affidabilità degli strumenti di raccolta di risparmio tra il pubblico e l'efficienza nella gestione degli intermediari creditizi. Il t.u., che recepisce direttive europee in materia creditizia, considera l'attività bancaria come attività di impresa e, pertanto, è orientata alla redditività degli azionisti (Marzano 2006).

Il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, d.lgs. del 24.02.1998 n. 58, invece, persegue obiettivi di correttezza, diligenza e trasparenza (art. 21) che impongono agli intermediari di rappresentare chiaramente al cliente gli obblighi cui è tenuto e le possibili conseguenze derivanti dal loro mancato rispetto (Pastrengo 2003). Inoltre, gli intermediari devono organizzarsi in modo tale da ridurre il rischio di conflitti di interesse; di conseguenza, devono agire in modo trasparente e assolvere gli obblighi informativi. Inoltre, nella prestazione di servizi le banche e gli intermediari autorizzati devono rispettare il principio della priorità di tempo nella ricezione degli ordini, quindi comunicare tempestivamente il rifiuto di eseguire un ordine e di eseguire le negoziazioni alle migliori condizioni possibili. Si tratta di regole di comportamento che sono state imposte a tutti gli intermediari e sono finalizzate a garantire competenza, correttezza e diligenza dei professionisti e, dunque, a tutelare gli investitori (Pastrengo 2003).

Gli obiettivi della disciplina del settore delle attività assicurative e finanziarie sono quindi la stabilità, il corretto e trasparente funzionamento dei mercati, la concorrenzialità e lo sviluppo degli stessi.

5. Rischio di interpretazioni errate

La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La disciplina delle attività finanziarie ed assicurative comporta un coordinamento tra diversi testi legislativi. Si pensi, ad esempio, al Testo unico bancario, al Codice delle assicurazioni private, al Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria e al Codice civile. Ognuno di essi prevede specifiche



regole e definizioni che, talvolta, possono essere interpretate in modo diverso generando incertezze e difficoltà applicative. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è alta.

È il caso, ad esempio, della questione sorta in merito al controllo esercitato sui gruppi societari. La nozione di "direzione e coordinamento" prevista dal Codice civile all'art. 2497 sexies²²³ si discosta da quella contenuta nell'art. 23 t.u.b.. Sul punto erano sorte incertezze applicative in relazione all'esatta determinazione degli indicatori necessari per l'individuazione del soggetto che esercita il controllo effettivo. Il Tar Lazio, con sentenza del 30.01.2010 n. 1215, ha precisato che il Testo unico bancario ammette un concetto di controllo più ampio che si riferisce ad ipotesi di coordinamento e direzione che non sono necessariamente quelle civilistiche. I giudici amministrativi hanno infatti sostenuto che l'equiparazione tra "controllo" e "attività di coordinamento e direzione", desunta dal richiamo fatto dall'art. 23 t.u.b. al Codice civile non esclude l'esistenza di una forma di controllo anche in assenza delle attività indicate dal Codice stesso (TAR Lazio 2010)²²⁴. L'art. 23 t.u.b., pertanto, nell'individuare il soggetto che detiene il controllo di una società, fa riferimento anche ad ulteriori ipotesi di controllo (Negri 2010).

6. Definizioni

Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?

MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa relativa al settore delle attività finanziarie ed assicurative è caratterizzata dall'utilizzo di termini tecnici e parole chiave. Per questo motivo la vulnerabilità dell'indicatore è molto bassa.

Il Testo unico bancario, ad esempio, all'art. 1 fornisce chiare definizioni di "autorità creditizie", "banca", "CICR", "CONSOB", "COVIP", "ISVAP", "UIC", "Stato Comunitario", "Stato d'origine", "Stato ospitante", "Stato extracomunitario", "SEVIF", "ABE", "AEAP", "AESFEM", "Comitato congiunto", "Autorità di vigilanza degli Stati membri", "legge fallimentare", "autorità competenti". Il successivo comma 2 indica le tipologie delle banche: banca italiana, comunitaria, extracomunitaria, autorizzata e succursale. Sono inoltre specificate le nozioni di "intermediari finanziari" e "stretti legami" tra le banche, "moneta elettronica", "istituti di pagamento"²²⁵. L'art. 10 fornisce la nozione di "attività bancaria"²²⁶ e l'art. 23 co. 2 precisa che cosa si debba

²²³ Art. 2497 sexies c.c. "Ai fini di quanto previsto nel presente capo, si presume salvo prova contraria che l'attività di direzione e coordinamento di società sia esercitata dalla società o ente tenuto al consolidamento dei loro bilanci o che comunque le controlla ai sensi dell'articolo 2359". Art. 2359. Società controllate e società collegate. "Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo co. si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa". Art. 23 t.u.b. Nozione di controllo. "Ai fini del presente capo il controllo sussiste, anche con riferimento a soggetti diversi dalle società, nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile. Il controllo si considera esistente nella forma dell'influenza dominante, salvo prova contraria, allorché ricorra una delle seguenti situazioni: 1) esistenza di un soggetto che, in base ad accordi con altri soci, ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza degli amministratori ovvero dispone da solo della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) possesso di una partecipazione idonea a consentire la nomina o la revoca della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione; 3) sussistenza di rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario e organizzativo idonei a conseguire uno dei seguenti effetti: a) la trasmissione degli utili o delle perdite; b) il coordinamento della gestione dell'impresa con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune; c) l'attribuzione di poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle azioni o dalle quote possedute; d) l'attribuzione a soggetti diversi da quelli legittimati in base all'assetto proprietario di poteri nella scelta di amministratori e dei dirigenti delle imprese; 4) assoggettamento a direzione comune, in base alla composizione degli organi amministrativi o per altri concordanti elementi."

²²⁴ Il Tar Lazio ha respinto il ricorso presentato da una banca di San Marino avverso il provvedimento con cui la Banca d'Italia aveva revocato l'autorizzazione a detenere partecipazioni azionarie nel capitale di una società capogruppo di un conglomerato di società operante nel settore finanziario. La banca negava di avere un controllo di fatto sul gruppo societario poiché mancava l'esercizio di un potere di direzione e di coordinamento esclusivo o solitario nei confronti della società controllata, come previsto dall'articolo 2497 sexies Codice civile.

²²⁵ Art. 1. Definizioni. "Nel presente decreto legislativo l'espressione: a) «autorità creditizie» indica il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia; b) «banca» indica l'impresa autorizzata all'esercizio



intendere per “controllo”²²⁷. Allo stesso modo l’art. 38 fornisce la definizione di “credito fondiario”²²⁸, l’art. 42 di “credito di opere pubbliche”²²⁹, l’art. 43 di “credito agrario e peschereccio”²³⁰. Il Capo II, vigilanza su base

dell’attività bancaria; c) «CICR» indica il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio; d) «CONSOB» indica la Commissione nazionale per le società e la borsa; d-bis) «COVIP» indica la commissione di vigilanza sui fondi pensione; e) «ISVAP» indica l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo; f) «UIC» indica l’Ufficio italiano dei cambi; g) «Stato comunitario» indica lo Stato membro della Comunità Europea; g-bis) «Stato d’origine» indica lo Stato comunitario in cui la banca è stata autorizzata all’esercizio dell’attività; g-ter) «Stato ospitante» indica lo Stato comunitario nel quale la banca ha una succursale o presta servizi; h) «Stato extracomunitario» indica lo Stato non membro della Comunità Europea; h-bis) «SEVIF»: il Sistema europeo di vigilanza finanziaria composto dalle seguenti parti: 1) «ABE»: Autorità bancaria europea, istituita con regolamento (UE) n. 1093/2010; 2) «AEAP»: Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, istituita con regolamento (UE) n. 1094/2010; 3) «AESFEM»: Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati, istituita con regolamento (UE) n. 1095/2010; 4) «Comitato congiunto»: il Comitato congiunto delle Autorità europee di vigilanza, previsto dall’articolo 54 del regolamento (UE) n. 1093/2010, del regolamento (UE) n. 1094/2010, del regolamento (UE) n. 1095/2010; 5) «CERS»: Comitato europeo per il rischio sistemico, istituito dal regolamento (UE) n. 1092/2010; 6) «Autorità di vigilanza degli Stati membri»: le autorità competenti o di vigilanza degli Stati membri specificate negli atti dell’Unione di cui all’articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1093/2010, del regolamento (UE) n. 1094/2010 e del regolamento (UE) n. 1095/2010; i) «legge fallimentare» indica il regio decreto 16 marzo 1942, n. 267; l) «autorità competenti» indica, a seconda dei casi, uno o più fra le autorità di vigilanza sulle banche, sulle imprese di investimento, sugli organismi di investimento collettivo del risparmio, sulle imprese di assicurazione e sui mercati finanziari; m) 2. Nel presente decreto legislativo si intendono per: a) «banca italiana»: la banca avente sede legale in Italia; b) «banca comunitaria»: la banca avente sede legale e amministrazione centrale in un medesimo Stato comunitario diverso dall’Italia; c) «banca extracomunitaria»: la banca avente sede legale in uno Stato extracomunitario; d) «banche autorizzate in Italia»: le banche italiane e le succursali in Italia di banche extracomunitarie; e) «succursale»: una sede che costituisce parte, sprovvista di personalità giuridica, di una banca e che effettua direttamente, in tutto o in parte, l’attività della banca; f) «attività ammesse al mutuo riconoscimento»: le attività di: 1) raccolta di depositi o di altri fondi con obbligo di restituzione; 2) operazioni di prestito (compreso in particolare il credito al consumo, il credito con garanzia ipotecaria, il factoring, le cessioni di credito pro soluto e pro solvendo, il credito commerciale incluso il «forfaiting»); 3) leasing finanziario; 4) prestazione di servizi di pagamento come definiti dagli articoli 1, co. 1, lettera b), e 2, co. 2, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11; 5) emissione e gestione di mezzi di pagamento («travellers cheques», lettere di credito), nella misura in cui quest’attività non rientra nel punto 4; 6) rilascio di garanzie e di impegni di firma; 7) operazioni per proprio conto o per conto della clientela in: strumenti di mercato monetario (assegni, cambiali, certificati di deposito, ecc.); cambi; strumenti finanziari a termine e opzioni; contratti su tassi di cambio e tassi d’interesse; valori mobiliari; 8) partecipazione alle emissioni di titoli e prestazioni di servizi connessi; 9) consulenza alle imprese in materia di struttura finanziaria, di strategia industriale e di questioni connesse, nonché consulenza e servizi nel campo delle concentrazioni e del rilievo di imprese; 10) servizi di intermediazione finanziaria del tipo «money broking»; 11) gestione o consulenza nella gestione di patrimoni; 12) custodia e amministrazione di valori mobiliari; 13) servizi di informazione commerciale; 14) locazione di cassette di sicurezza; 15) altre attività che, in virtù delle misure di adattamento assunte dalle autorità comunitarie, sono aggiunte all’elenco allegato alla seconda direttiva in materia creditizia del Consiglio delle Comunità europee n. 89/646/CEE del 15 dicembre 1989; g) «intermediari finanziari»: i soggetti iscritti nell’elenco previsto dall’articolo 106; h) «stretti legami»: i rapporti tra una banca e un soggetto italiano o estero che: 1) controlla la banca; 2) è controllato dalla banca; 3) è controllato dallo stesso soggetto che controlla la banca; 4) partecipa al capitale della banca in misura pari almeno al 20% del capitale con diritto di voto; 5) è partecipata dalla banca in misura pari almeno al 20% del capitale con diritto di voto; h-bis) «istituti di moneta elettronica»: le imprese, diverse dalle banche, che emettono moneta elettronica; h-ter) «moneta elettronica»: il valore monetario memorizzato elettronicamente, ivi inclusa la memorizzazione magnetica, rappresentato da un credito nei confronti dell’emittente che sia emesso per effettuare operazioni di pagamento come definite all’articolo 1, co. 1, lettera c), del d.lgs. del 27.01.2010, n. 11, e che sia accettato da persone fisiche e giuridiche diverse dall’emittente. Non costituisce moneta elettronica: 1) il valore monetario memorizzato sugli strumenti previsti dall’articolo 2, co. 2, lettera m), del decreto legislativo 27.01.2010, n. 11; 2) il valore monetario utilizzato per le operazioni di pagamento previste dall’articolo 2, co. 2, lettera n), del decreto legislativo 27.01.2010, n. 11; h-quater) «partecipazioni»: le azioni, le quote e gli altri strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi o comunque i diritti previsti dall’articolo 2351, ultimo co., del Codice civile; h-quinquies) «partecipazioni»: le imprese, diverse dalle banche e dagli istituti di moneta elettronica, autorizzate a prestare i servizi di pagamento di cui alla lettera f), n. 4); h-septies) «istituti di pagamento comunitari»: gli istituti di pagamento aventi sede legale e amministrazione centrale in uno stesso Stato comunitario diverso dall’Italia; h-octies) «succursale di un istituto di pagamento»: una sede che costituisce parte, sprovvista di personalità giuridica, di un istituto di pagamento e che effettua direttamente, in tutto o in parte, l’attività dell’istituto di pagamento. 3. La Banca d’Italia, può ulteriormente qualificare, in conformità delle deliberazioni del CICR, la definizione di stretti legami prevista dal co. 2, lettera h), al fine di evitare situazioni di ostacolo all’effettivo esercizio delle funzioni di vigilanza. 3-bis. Se non diversamente disposto, le norme del presente decreto legislativo che fanno riferimento al consiglio di amministrazione, all’organo amministrativo e agli amministratori si applicano anche al consiglio di gestione ed ai suoi componenti. 3-ter. Se non diversamente disposto, le norme del presente decreto legislativo che fanno riferimento al collegio sindacale, ai sindaci ed all’organo che svolge la funzione di controllo si applicano anche al consiglio di sorveglianza ed al comitato per il controllo sulla gestione e ai loro componenti.

²²⁶ Art. 10. Attività bancaria. “La raccolta di risparmio tra il pubblico e l’esercizio del credito costituiscono l’attività bancaria. Essa ha carattere d’impresa. 2. L’esercizio dell’attività bancaria è riservato alle banche. 3. Le banche esercitano, oltre all’attività bancaria, ogni altra attività finanziaria, secondo la disciplina propria di ciascuna, nonché attività connesse o strumentali. Sono salve le riserve di attività previste dalla legge”.

²²⁷ Art. 23 co. 2. “Il controllo si considera esistente nella forma dell’influenza dominante, salvo prova contraria, allorché ricorra una delle seguenti situazioni: 1) esistenza di un soggetto che, sulla base di accordi, ha il diritto di nominare o revocare la maggioranza degli amministratori o del consiglio di sorveglianza ovvero dispone da solo della maggioranza dei voti ai fini delle deliberazioni relative alle materie di cui agli articoli 2364 e 2364-bis del Codice civile; 2) possesso di partecipazioni idonee a consentire la nomina o la revoca della maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione o del consiglio di sorveglianza; 3) sussistenza di rapporti, anche tra soci, di carattere finanziario ed organizzativo idonei a conseguire uno dei seguenti effetti: a) la trasmissione degli utili o delle perdite; b) il coordinamento della gestione dell’impresa con quella di altre imprese ai fini del perseguimento di uno scopo comune; c) l’attribuzione di



consolidata, Titolo III, sulla vigilanza, all'art. 59 specifica le attività svolte delle "società finanziarie" e "società strumentali"²³¹. L'art. 121 offre le definizioni di "Codice del consumo", "consumatore", "Contratto di credito", "contratto di credito collegato", "costo totale del credito", "finanziatore", "importo totale del credito", "intermediario del credito", "sconfinamento", "supporto durevole", "tasso annuo effettivo globale"²³². L'art. 128 sexies indica le attività e le funzioni del "mediatore creditizio"²³³.

Il Codice delle assicurazioni private è caratterizzato dalla presenza di termini specifici e parole chiave, dovute principalmente alla tecnicità della materia che richiede particolari definizioni. Si pensi ad esempio all'art. 1 che reca le nozioni di "attività assicurativa"²³⁴, "attività di riassicurazione"²³⁵, "autorità di vigilanza"²³⁶,

poteri maggiori rispetto a quelli derivanti dalle partecipazioni possedute; d) l'attribuzione, a soggetti diversi da quelli legittimati in base alla titolarità delle partecipazioni, di poteri nella scelta degli amministratori o dei componenti del consiglio di sorveglianza o dei dirigenti delle imprese; 4) assoggettamento a direzione comune, in base alla composizione degli organi amministrativi o per altri concordanti elementi".

²²⁸ Art. 38. Nozione di credito fondiario. "Il credito fondiario ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti a medio e lungo termine garantiti da ipoteca di primo grado su immobili. 2. La Banca d'Italia, in conformità delle deliberazioni del CICR, determina l'ammontare massimo dei finanziamenti, individuandolo in rapporto al valore dei beni ipotecati o al costo delle opere da eseguire sugli stessi, nonché le ipotesi in cui la presenza di precedenti iscrizioni ipotecarie non impedisce la concessione dei finanziamenti".

²²⁹ "Il credito alle opere pubbliche ha per oggetto la concessione, da parte di banche, a favore di soggetti pubblici o privati, di finanziamenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche o di impianti di pubblica utilità".

²³⁰ Art. 43. "Il credito agrario ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali. Il credito peschereccio ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati alle attività di pesca e acquacoltura, nonché a quelle a esse connesse o collaterali".

²³¹ Le società finanziarie sono le società che esercitano in via esclusiva o prevalente: l'attività di assunzione di partecipazioni aventi le caratteristiche indicate dalla Banca d'Italia ed altre attività finanziarie. Le società strumentali sono le società che esercitano, in via esclusiva o prevalente, attività che hanno carattere ausiliario dell'attività delle società del gruppo, comprese quelle consistenti nella proprietà e nell'amministrazione di immobili e nella gestione di servizi anche informatici.

²³² Art. 121. "Codice del consumo" indica il d.lgs. del 06.09.2005 n. 206; il "consumatore" indica una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta; il "contratto di credito" indica il contratto con cui un finanziatore concede o si impegna a concedere a un consumatore un credito sotto forma di dilazione di pagamento, di prestito o di altra facilitazione finanziaria; il "contratto di credito collegato" indica un contratto di credito finalizzato esclusivamente a finanziare la fornitura di un bene o la prestazione di un servizio specifici se ricorre almeno una delle seguenti condizioni: 1) il finanziatore si avvale del fornitore del bene o del prestatore del servizio per promuovere o concludere il contratto di credito; 2) il bene o il servizio specifici sono esplicitamente individuati nel contratto di credito; e) "costo totale del credito" indica gli interessi e tutti gli altri costi, incluse le commissioni, le imposte e le altre spese, a eccezione di quelle notarili, che il consumatore deve pagare in relazione al contratto di credito e di cui il finanziatore è a conoscenza; f) "finanziatore" indica un soggetto che, essendo abilitato a erogare finanziamenti a titolo professionale nel territorio della Repubblica, offre o stipula contratti di credito; g) "importo totale del credito" indica il limite massimo o la somma totale degli importi messi a disposizione in virtù di un contratto di credito. Il termine "intermediario del credito" indica gli agenti in attività finanziaria, i mediatori creditizi o qualsiasi altro soggetto, diverso dal finanziatore, che nell'esercizio della propria attività commerciale o professionale svolge, a fronte di un compenso in denaro o di altro vantaggio economico oggetto di pattuizione e nel rispetto delle riserve di attività previste dal Titolo VI-bis, almeno una delle seguenti attività: 1) presentazione o proposta di contratti di credito ovvero altre attività preparatorie in vista della conclusione di tali contratti; 2) conclusione di contratti di credito per conto del finanziatore. Lo "sconfinamento" indica l'utilizzo da parte del consumatore di fondi concessi dal finanziatore in eccedenza rispetto al saldo del conto corrente in assenza di apertura di credito ovvero rispetto all'importo dell'apertura di credito concessa. Con il termine "supporto durevole" si indica ogni strumento che permetta al consumatore di conservare le informazioni che gli sono personalmente indirizzate in modo da potervi accedere in futuro per un periodo di tempo adeguato alle finalità cui esse sono destinate e che permetta la riproduzione identica delle informazioni memorizzate. Il "tasso annuo effettivo globale" o "TAEG" indica il costo totale del credito per il consumatore espresso in percentuale annua dell'importo totale del credito.

²³³ Ai sensi del primo co. dell'art. 128 sexies è mediatore creditizio il soggetto che mette in relazione anche attraverso attività di consulenza, banche o intermediari finanziari con la potenziale clientela per la concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma. Il mediatore creditizio svolge la propria attività senza essere legato ad alcuna delle parti da rapporti che ne possano compromettere l'indipendenza.

²³⁴ Assunzione e gestione dei rischi effettuata da un'impresa di assicurazione.

²³⁵ Assunzione e la gestione dei rischi ceduti da un'impresa di assicurazione o retrocessi da un'impresa di riassicurazione.

²³⁶ Autorità nazionale incaricata della vigilanza sulle imprese e sugli intermediari e gli altri operatori del settore.



“SEVIF²³⁷”, “AEAP²³⁸”, “ABE²³⁹”, ESFEM²⁴⁰”, “CERS²⁴¹”, “carta verde²⁴²”, “CONSAP²⁴³”, “credito di assicurazione²⁴⁴”, “fondo di garanzia²⁴⁵”, “impresa di assicurazione²⁴⁶”, “impresa di riassicurazione²⁴⁷”.

Anche il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, d.lgs. del 24.02.1998 n. 58, all’art. 1 fornisce una serie di definizioni, quali ad esempio, “fondo comune di investimento²⁴⁸”, “fondo aperto²⁴⁹”, “fondo chiuso²⁵⁰”, “prodotti finanziari²⁵¹”, “emittenti quotati²⁵²”, “mercato regolamentato²⁵³”. L’art. 93 bis presenta altre precise definizioni di “strumenti finanziari comunitari²⁵⁴”, “titoli di capitale²⁵⁵”, “responsabile del collocamento²⁵⁶”. L’art. 136 fornisce le definizioni di “delega di voto²⁵⁷”, “sollecitazione²⁵⁸”, “promotore²⁵⁹”.

MECCANISMI DI CONTROLLO

Questa fase dell’analisi valuta l’esistenza, o meno, di adeguati meccanismi di controllo. La carenza o la mancata previsione di controlli, infatti, costituisce una vulnerabilità della disciplina che può facilitare la commissione di illeciti.

7. Controlli

Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?

²³⁷ Sistema europeo di vigilanza finanziaria.

²³⁸ Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali.

²³⁹ Autorità bancaria europea.

²⁴⁰ Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

²⁴¹ Comitato europeo per il rischio sistemico.

²⁴² Certificato internazionale di assicurazione emesso da un ufficio nazionale.

²⁴³ Concessionaria servizi assicurativi pubblici s.p.a.

²⁴⁴ Ogni importo dovuto da un’impresa di assicurazione ad assicurati, contraenti, beneficiari o altre parti lese aventi diritto ad agire direttamente contro l’impresa di assicurazione e derivante da un contratto di assicurazione o da altre operazioni nell’ambito dell’attività di assicurazione diretta, compresi gli importi detenuti in riserva per la copertura a favore dei medesimi aventi diritto allorquando alcuni elementi del debito non sono ancora conosciuti. Sono parimenti crediti di assicurazione i premi detenuti da un’impresa di assicurazione, prima dell’avvio delle procedure di liquidazione dell’impresa stessa, in seguito alla mancata stipulazione o alla risoluzione dei medesimi contratti ed operazioni, in virtù della legge applicabile a tali contratti e operazioni.

²⁴⁵ Un organismo creato da uno Stato membro che ha almeno il compito di rimborsare entro i limiti dell’obbligo di assicurazione i danni alle cose e alle persone causati da un veicolo non identificato per il quale non vi è stato adempimento dell’obbligo di assicurazione.

²⁴⁶ La società autorizzata secondo quanto previsto nelle direttive comunitarie sull’assicurazione diretta.

²⁴⁷ La società autorizzata all’esercizio della sola riassicurazione, diversa da una impresa di assicurazione o da un’impresa di assicurazione extracomunitaria, la cui attività principale consiste nell’accettare rischi ceduti da un’impresa di assicurazione, da una impresa di assicurazione avente sede legale in uno Stato terzo, o dalle altre imprese di riassicurazione.

²⁴⁸ Con questo termine si indica il patrimonio autonomo raccolto mediante una o più emissioni di quote, tra una pluralità di investitori con la finalità di investire lo stesso sulla base di una determinata politica di investimento; suddiviso in quote di pertinenza di una pluralità di partecipanti; gestito nell’interesse dei partecipanti e in autonomia dei medesimi.

²⁴⁹ Fondo comune di investimento i cui partecipanti hanno diritto di chiedere, in qualsiasi tempo, il rimborso delle quote secondo modalità previste dalle regole di funzionamento del fondo.

²⁵⁰ Il fondo comune di investimento in cui il diritto al rimborso delle quote è riconosciuto ai partecipanti solo a scadenze predeterminate.

²⁵¹ Gli strumenti finanziari e ogni altra forma di investimento di natura finanziaria. Non costituiscono prodotti finanziari i depositi bancario postali non rappresentati da strumenti finanziari.

²⁵² I soggetti italiani o esteri che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati italiani.

²⁵³ Sistema multilaterale che consente o facilita l’incontro al suo interno e in base a regole non discrezionali, di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, ammessi alle negoziazione conformemente alle regole del mercato stesso in modo da dare luogo a contratti e che è gestito da una società di gestione, è autorizzato e funziona regolarmente.

²⁵⁴ I valori mobiliari e le quote di fondi chiusi.

²⁵⁵ Le azioni e altri strumenti negoziabili equivalenti ad azioni di società nonché qualsiasi altro tipo di strumento finanziario comunitario negoziabile che attribuisca il diritto di acquisire i summenzionati strumenti mediante riconversione o esercizio di diritti che essi conferiscono, purché gli strumenti di quest’ultimo tipo siano emessi dall’emittente delle azioni sottostanti o da un’entità appartenente al gruppo di detto emittente.

²⁵⁶ Il soggetto che organizza e costituisce il consorzio di collocamento, il coordinatore del collocamento o il collocatore unico.

²⁵⁷ Il conferimento della rappresentanza per l’esercizio del voto nelle assemblee.

²⁵⁸ La richiesta di conferimento di deleghe di voto rivolta a più di duecento azionisti su specifiche proposte di voto ovvero accompagnata da raccomandazioni, dichiarazioni, o altre indicazioni idonee a influenzare il voto.

²⁵⁹ Il soggetto, compreso l’emittente, o i soggetti che congiuntamente promuovono la sollecitazione.



MB	B	M	A	MA
----	---	---	---	----

La normativa in esame prevede adeguati meccanismi di controllo tuttavia la presenza di infiltrazioni criminali nel tessuto economico, in particolare quello assicurativo e finanziario, dimostra l'inefficacia degli stessi. I controlli non sono sempre effettuati dagli organi competenti e questo favorisce l'inserimento della criminalità nel settore. Per questi motivi la vulnerabilità dell'indicatore è molto alta.

Le attività bancarie e degli intermediari finanziari sono sottoposte ad un sistema di controlli dettagliati che si basa su fonti internazionali, comunitarie e nazionali²⁶⁰. A livello europeo sono state emanate diverse direttive per incentivare il sistema di controllo sulle operazioni economiche e la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo²⁶¹. A livello nazionale il Testo unico bancario impone alle autorità creditizie precisi obblighi di controllo sulle banche, attraverso la vigilanza informativa, regolamentare e ispettiva²⁶². In particolare la Banca d'Italia svolge sugli intermediari finanziari verifiche di diversa intensità e modalità. Sono previsti controlli sul corretto svolgimento delle attività, sulla stabilità patrimoniale, sulla sana e prudente gestione, sugli aspetti organizzativi, sulla gestione e sul controllo dei rischi e sul rispetto della normativa in materia di trasparenza, antiriciclaggio e usura²⁶³. Il Testo unico bancario, inoltre, prevede particolari sanzioni in caso di svolgimento di attività bancaria e finanziaria abusiva²⁶⁴.

L'ordinamento attribuisce funzioni di vigilanza sul mercato mobiliare anche ad altre autorità: alla Commissione nazionale sulle società e la borsa (Consob)²⁶⁵ e all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass) che dal 1 gennaio 2013 è succeduto in tutti i poteri, funzioni e competenze all'Isvap (Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo)²⁶⁶. Quest'ultima è un'autorità amministrativa indipendente, dotata di personalità giuridica che ha lo scopo di migliorare e rafforzare l'attività di controllo nel settore assicurativo²⁶⁷. L'istituto deve garantire la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione attraverso il controllo della loro gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile, la trasparenza e la correttezza degli operatori del settore assicurativo avendo riguardo alla efficienza, competitività, il buon funzionamento del sistema e la tutela del consumatore (Prosperetti e Colavolpe 2009).

Al fine di prevenire l'inserimento nei circuiti dell'intermediazione finanziaria da parte della criminalità, è stata istituita l'Unità d'informazione finanziaria (Uif) presso la Banca d'Italia che funge da filtro tra i soggetti privati, sui quali grava l'obbligo delle segnalazioni e le autorità pubbliche incaricate delle verifiche investigative.

Si deve inoltre evidenziare che la disciplina sui controlli dei mercati è rafforzata dalla previsione di sanzioni amministrative e penali che perseguono l'esercizio abusivo dei servizi di investimento o di gestione collettiva

²⁶⁰ A livello internazionale è stato concordato un quadro unitario di regole e tecniche di vigilanza attraverso lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità. Questo si basa sui lavori di organismi quali il *Financial Stability Board* (FSB), il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (BCBS), il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB), l'Autorità bancaria Europea (EBA), l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO).

²⁶¹ È il caso della Direttiva 2009/110/CE concernente l'avvio, l'esercizio e la vigilanza prudenziale dell'attività degli istituti di moneta elettronica e la Direttiva 2005/60/CE relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo.

²⁶² Artt. 51 ss. La Banca d'Italia, ad esempio, svolge un ruolo di vigilanza e può acquisire informazioni, atti e documenti ed eseguire ispezioni presso le banche, gli istituti di moneta elettronica, gli istituti di pagamento e gli intermediari finanziari. Lo stesso t.u.b. demanda alla Banca d'Italia il compito di dettare istruzioni di carattere generale per i controlli delle banche.

²⁶³ Controlli previsti dal Testo unico bancario.

²⁶⁴ Artt. 130 ss. Testo unico bancario. In particolare si tratta di abusiva attività di raccolta di risparmio, abusiva attività bancaria, abusiva emissione di moneta elettronica, abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento, abusiva attività finanziaria.

²⁶⁵ Il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria disciplina i poteri, indica i provvedimenti che può emanare la Consob e le funzioni di controllo.

²⁶⁶ Lo stesso Codice delle assicurazioni private conferisce all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), funzioni di vigilanza e controllo sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti da parte degli operatori del mercato assicurativo.

²⁶⁷ Più precisamente l'Isvap, ora Ivass, ha il compito di controllare le imprese che esercitano attività assicurative nel rispetto delle direttive impartite dal Ministero dell'industria e delle linee programmatiche fissate dal Cipe, Comitato interministeriale per la programmazione economica (Prosperetti e Colavolpe 2009).



del risparmio, la gestione infedele e la confusione di patrimoni, l'ostacolo alla vigilanza delle autorità, le false comunicazioni e da altri illeciti previsti dal Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, d.lgs. del 24.02.1998 n. 58²⁶⁸. Per garantire la parità di condizioni degli operatori nel mercato, la normativa sanziona comportamenti manipolativi dei prezzi degli strumenti finanziari (Fortunato 2004). Sono così puniti l'agiotaggio in borsa²⁶⁹, l'agiotaggio su strumenti finanziari e l'abuso di informazioni privilegiate (c.d. *insider trading*)²⁷⁰ (t.u. artt. 184-187).

Nonostante la previsione di controlli, si registrano casi di infiltrazione mafiosa nei mercati finanziari proprio attraverso il c.d. agiotaggio mafioso o l'*insider trading*. In questo modo le organizzazioni criminali, grazie alla collusione con i promotori finanziari e allo sfruttamento di informazioni privilegiate, riescono ad infiltrarsi nella Borsa gonfiando e sgonfiando artificialmente i prezzi dei titoli e pilotandoli a vantaggio dei clan, in danno ai risparmiatori (Redazione online Corriere della sera 2010).

L'inadeguatezza e l'inefficacia dei sistemi di controllo è da anni evidenziata dalla dottrina che sostiene l'inefficienza della cooperazione internazionale e della normativa relativa agli abusi di mercato (Spaventa 2002). Il contratto di deposito bancario, ad esempio, consente all'utente la possibilità di usufruire dei servizi di pagamento, di conseguenza, una banca che ha già subito infiltrazioni da parte della criminalità organizzata può agevolare la trasformazione della liquidità illecita in lecita (Masciandaro e Pansa 2000). Il deposito bancario diventa così funzionale alle esigenze di occultamento e ripulitura del denaro sporco proveniente dai gruppi criminali.

L'insufficiente coordinamento interno tra gli operatori degli istituti di credito, in particolare tra direttore, controllore e sportellista, agevola le infiltrazioni criminali nel settore bancario. Vi sono infatti le c.d. banche criminali, intermediari posseduti e controllati dai gruppi criminali che, attraverso la complicità dei funzionari, occultano le liquidità provenienti dalle attività illecite (Masciandaro e Pansa 2000). Le istituzioni bancarie compiacenti concedono alle organizzazioni criminali finanziamenti garantiti da depositi o altre disponibilità occultate all'estero (Castaldi 2011b). Più precisamente il denaro sporco è depositato in una banca estera che rilascia una certificazione di avvenuto deposito grazie alla quale il soggetto è in grado di farsi erogare un mutuo da un istituto di credito di un altro paese. Attraverso questo meccanismo i riciclatori mettono al sicuro i loro beni che essendo gravati da un mutuo ed avendo il deposito di garanzia in altro paese, riducono il rischio di sequestro. La criminalità, così, riesce ad eludere i controlli e riciclare denaro senza muovere fisicamente i capitali (Nebiolo 2009).

La particolare carenza di controlli nel settore dei finanziamenti e dei mutui agevola l'inserimento della criminalità. L'accensione di mutui è infatti un canale che le organizzazioni criminali sfruttano per riciclare denaro. Grazie alla compiacenza di funzionari bancari che si mettono a disposizione dei clan, sono erogati ingenti finanziamenti a soggetti che non avrebbero le credenziali per ottenerli (Milosa 2009). Tutto questo si realizza a causa della mancata vigilanza sull'operato dei funzionari e delle insufficienti verifiche al momento della concessione del mutuo. Altre volte, invece, è concesso il mutuo attraverso l'utilizzo di un prestanome

²⁶⁸ Artt. 166-196 ss.

²⁶⁹ Reato previsto dall'art. 501 c.p. che reprime la divulgazione di notizie false esagerate o tendenziose ovvero l'utilizzazione di artifici idonei ad alterare il regolare andamento delle quotazioni in borsa.

²⁷⁰ Pone in essere il reato di agiotaggio su strumenti finanziari colui che divulga nozioni false, esagerate e tendenziose ovvero pone in essere operazioni simulate o altri artifici idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari o l'appartenenza di un mercato attivo dei medesimi (artt. 180 ss. Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria). Sussiste invece il reato di abuso di informazioni privilegiate, chiamato anche *insider trading*, a carico di chiunque essendo in possesso di informazioni privilegiate in ragione della sua qualità di membro di organi di amministrazione, direzione o controllo dell'emittente, della partecipazione al capitale dell'emittente, ovvero dell'esercizio di un'attività lavorativa, di una professione o di una funzione, anche pubblica, o di un ufficio: a) acquista, vende o compie altre operazioni, direttamente o indirettamente, per conto proprio o per conto di terzi, su strumenti finanziari utilizzando le informazioni medesime; b) comunica tali informazioni ad altri, al di fuori del normale esercizio del lavoro, della professione, della funzione o dell'ufficio; c) raccomanda o induce altri, sulla base di esse, al compimento di taluna delle operazioni indicate nella lettera a).



che, di fatto, è in grado di soddisfare i requisiti richiesti per l'erogazione del finanziamento. In questo caso sono gli stessi istituti di credito ad essere truffati dalla criminalità (Milosa 2012a).

La criminalità organizzata per depositare gli ingenti flussi di denaro provenienti dalle attività illecite sfrutta le debolezze e le carenze del sistema bancario. I gruppi criminali, infatti, utilizzano sofisticate schermature per impedire la diretta imputazione dei proventi. Questo avviene con l'accensione di conti correnti intestati a terzi nei quali sono depositate e poi prelevate le somme necessarie da investire in altri settori. Grazie alla compiacenza di funzionari i conti sono periodicamente aperti e successivamente estinti per attivarne degli altri. L'insufficiente controllo sull'operato dei dipendenti degli istituti di credito favorisce le operazioni dei clan.

La criminalità organizzata, inoltre, attraverso sofisticate tecniche recupera ingenti quantità di denaro dalle truffe assicurative, in particolare dalle Rc auto. Questo avviene mediante la simulazione di sinistri stradali e la falsificazione delle polizze con la compiacenza dei consulenti tecnici e di professionisti del settore (CPA 2000). La debolezza del sistema assicurativo caratterizzato da insufficienti controlli sull'operato dei propri dipendenti e sulle denunce di sinistri agevola le attività illecite dei clan.

Infine, è da rilevare che il segreto bancario non agevola i controlli ed è un ostacolo alla trasparenza. Questo infatti è utilizzato per impedire lo scambio di informazioni e funge da incentivo per il deposito di denaro negli istituti di credito che lo sostengono, favorendo il riciclaggio (Schembri 2011; Oddone 2012). La questione è oggetto di accesi dibattiti e non mancano orientamenti abolizionisti volti ad eliminare tale istituto. La Corte Costituzionale ha da tempo precisato che il segreto bancario non può ostacolare l'attuazione delle esigenze costituzionali primarie quali quelle connesse all'amministrazione della giustizia e alla persecuzione dei reati (Corte Costituzionale 1971). In casi di particolare gravità, è possibile derogare al segreto bancario, non potendo rappresentare un ostacolo all'accertamento dei reati. La Corte ha evidenziato che dietro a questo istituto non vi sono valori della persona umana da tutelare, ma interessi patrimoniali, di conseguenza, non è opponibile il principio di riservatezza per limitare l'accesso ai dati finanziari custoditi dalle banche. Il c.d. decreto Bersani del 4.07.2006 n. 223, convertito dalla legge 04.08.2006 n. 248, ha ampliato il potere di acquisire dati bancari nel caso di controlli fiscali risolvendo questioni in relazione al bilanciamento tra l'interesse pubblico all'effettuazione di controlli e il diritto alla riservatezza (Serranò Maria Vittoria 2012). Il t.u.b., all'art. 7, disciplina il segreto d'ufficio e stabilisce che non può essere opposto all'autorità giudiziaria per le informazioni utili alle indagini per violazioni sanzionate penalmente. Ciononostante, quando si tratta di rilasciare informazioni relative a soggetti particolarmente influenti, le banche non offrono la dovuta cooperazione e raramente segnalano le operazioni sospette (Arlacchi 2007; Oddone 2012b). Alla luce di tutto questo è da evidenziare che il recente decreto c.d. "Salva Italia"²⁷¹, ha ulteriormente ristretto il campo di applicazione del segreto bancario.

6.3. Rischi e soluzioni: possibili misure per prevenire il rischio di infiltrazione

Dall'analisi delle due fasi precedenti il settore delle attività finanziarie ed assicurative appare di grande interesse per la criminalità organizzata. Attraverso le attività finanziarie infatti le organizzazioni criminali hanno l'opportunità di infiltrarsi nei mercati legali per ripulire i proventi illeciti ed ottenere ingenti liquidità di denaro.

La fase 1 (Analisi della letteratura e dei casi di studio) ha portato ai seguenti risultati:

Il riciclaggio di denaro attraverso lo sfruttamento del settore economico è un fattore di inquinamento del sistema agevolato dalla collaborazione di operatori disonesti (Masciandaro e Pansa 2000);

²⁷¹ Decreto legge del 06.12.2011 n. 201, convertito in legge 22.12.2011 n. 214.

La criminalità organizzata per inserirsi nei mercati legali utilizza le c.d. “imprese paravento” finalizzate al lavaggio dei capitali illeciti. I redditi così ricavati sono occultati e ripuliti mediante la creazione di apposite società grazie all'utilizzo di prestanome;

Il riciclaggio di denaro sporco attraverso lo sfruttamento dei circuiti economici genera distorsioni dell'economia legale, rappresenta una minaccia per l'integrità del sistema finanziario, altera la concorrenza e penalizza gli operatori onesti (Castaldi 2009).

La fase 2 (analisi delle vulnerabilità della legislazione) ha rilevato i seguenti problemi.

Il settore delle attività finanziarie ed assicurative è caratterizzato da un notevole numero di leggi di fonte comunitaria e statale che implica un coordinamento tra diversi testi legislativi;

Il corpus normativo è vasto e articolato e le continue modifiche hanno creato un quadro di riferimento particolarmente complesso. L'attività legislativa molto intensa è dovuta non solo alla influenza delle direttive comunitarie, ma anche alla necessità di regolamentare il settore finanziario in ogni suo aspetto essendo un canale spesso sfruttato dalla criminalità organizzata per scopi di riciclaggio;

La particolare complessità della materia crea contraddizioni all'interno del quadro normativo. Le diverse discipline, infatti, possono entrare in conflitto e generare contrasti e incertezze applicative;

Vi sono di molteplici meccanismi di controllo che, di fatto, non sono applicati dagli organi competenti.

A seguito di quanto sopra esposto è possibile identificare alcune misure per prevenire e ridurre le vulnerabilità evidenziate. Si rileva che la normativa che regola il settore delle attività finanziarie ed assicurative è statale, per questo motivo le misure adottabili dalla Provincia Autonoma di Trento sono molto limitate. La tabella fornisce alcuni suggerimenti su possibili interventi per fine di prevenire e ridurre i rischi e le vulnerabilità legate agli aspetti della normativa che necessitano di particolare attenzione (valutazione pari o superiore a “medio”).

Tab. 6.1 – Rischi e soluzioni: possibili misure da adottare

Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
Volume della normativa Il quadro normativo è caratterizzato da una quantità eccessiva di norme?	MA	Continuare nell'ottica della codificazione . La vastità, la complessità della materia e il notevole numero delle leggi impongono la riunificazione delle discipline in un <i>corpus</i> unitario
Organizzazione interna La normativa ha una struttura opaca ed incoerente? (es. suddivisioni poco chiare, struttura non lineare...)	B	
Conflittualità tra le disposizioni e contraddizioni all'interno del quadro normativo Le singole disposizioni presenti nella normativa sono in contrasto tra loro e/o confliggono con il resto della normativa sussistente in materia?	A	L'individuazione dei comportamenti vietati e delle sanzioni deve avvenire in modo chiaro e specifico nel rispetto dei principi di tassatività e determinatezza
Chiarezza degli obiettivi Gli obiettivi della normativa sono poco chiari o ambigui?	B	
Rischio di interpretazioni errate La normativa contiene termini e disposizioni che potrebbero avere interpretazioni diverse e contrastanti?	A	Coordinamento tra i termini utilizzati nei diversi testi legislativi. Es. adeguare la nozione penale di riciclaggio con quella amministrativa, introdotta dal d.lgs. del 21.11.2007 n. 231
Definizioni Nella normativa mancano le definizioni di concetti tecnici e parole chiave?	MB	



Indicatore	Pt	Suggerimenti per possibili misure da adottare
<p>Meccanismi di controllo</p> <p>Sono previsti meccanismi di controllo sulla corretta applicazione della normativa?</p>	<p>MA</p>	<p>Creazione di canali interni agli istituti di credito per aumentare l'efficienza delle segnalazioni sospette di riciclaggio anche attraverso l'istituzione di un organo <i>ad hoc</i>, competente ed indipendente</p> <p>Creazione di canali esterni di controllo per assistere ad eventuali <i>whistle blower</i>, cioè ai dipendenti che effettuano le segnalazioni e che potrebbero essere a rischio di ripercussioni</p> <p>Promuovere la cultura del controllo e lo sviluppo dei principi di integrità morale e dei valori etici anche attraverso l'adozione di appositi codici di comportamento</p> <p>Intensificare la collaborazione attiva tra tutti gli operatori del settore bancario e vagliare costantemente le operazioni effettuate dai clienti</p> <p>Rivisitare il sistema sanzionatorio in materia di riciclaggio incentivando forme di responsabilità a titolo di <i>culpa in vigilando</i> a carico di coloro che non effettuano le dovute segnalazioni di operazioni sospette</p>



7. Conclusioni

La prima parte del progetto METRIC ha portato all'identificazione dei settori economici maggiormente a rischio di infiltrazione criminale in Trentino. I settori individuati sono gli appalti, le costruzioni, i trasporti, le attività professionali e le attività assicurative e finanziarie²⁷².

La seconda parte del progetto ha analizzato la legislazione dei settori a rischio. Lo studio ha adattato il metodo del *crime proofing of legislation* sviluppato da Transcrime in diversi progetti europei e nazionali.

Per ogni settore esaminato sono stati valutati diversi aspetti normativi raggruppabili in tre insiemi: coerenza tra le fonti, chiarezza dei contenuti e meccanismi di controllo sull'applicazione della normativa. Gli insiemi sono stati rielaborati in sette indicatori qualitativi cui è stata attribuita una valutazione ritenuta, a seconda dei casi, "molto bassa", "bassa", "media", "alta", "molto alta" (MB, B, M, A, MA). Al termine di ogni analisi per le vulnerabilità valutate da "media" a "molto alta" lo studio ha formulato delle raccomandazioni operative utili a migliorare il sistema e minimizzare il rischio criminalità.

I risultati, in generale, evidenziano un quadro normativo complicato che potrebbe favorire in maniera involontaria le opportunità criminali. Questo è dovuto sia alla stratificazione delle norme in diversi livelli (comunitario, nazionale e provinciale) che alla continua evoluzione del quadro legislativo di riferimento. Talvolta le contraddizioni all'interno della disciplina sono date dai conflitti che si generano tra la normativa comunitaria, nazionale o 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.

Le maggiori vulnerabilità riscontrate nel corso dell'analisi sono legate alla carenza di controlli sulla corretta applicazione della legge. Spesso la normativa prevede adeguati meccanismi di controllo che, di fatto, non sono attuati dagli organi competenti (si pensi, ad esempio, al settore degli appalti e delle attività assicurative). I limiti nei controlli aumentano ulteriormente il rischio di infiltrazione nei settori esaminati. In vista degli sviluppi futuri delle attività legate ai settori analizzati, appare opportuno rinforzare il sistema quanto più possibile. L'avvio di grandi opere, quali ad esempio il futuro ospedale (NOS), rappresenta per la criminalità organizzata un'interessante occasione per provare ad infiltrarsi nel tessuto trentino. Il territorio, ad oggi, risulta ancora immune come dimostrato dallo studio sviluppato nella precedente annualità e come confermato dal rapporto elaborato da Transcrime nell'ambito del Progetto PON Sicurezza 2007-2013 "I beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nelle regioni dell'obiettivo Convergenza: dalle strategie di investimento della criminalità all'impiego di fondi comunitari nel riutilizzo di beni già destinati". Tuttavia recentissime indagini della polizia di Trento hanno fatto emergere un possibile tentativo di infiltrazione della criminalità organizzata nel Trentino. In particolare, si sta indagando sulla società P.T.A.M. costruzioni, con sede a Castellamare di Stabia (NA) e con presunti legami con la camorra. La ditta, che fa capo alla famiglia Vuolo, si sarebbe aggiudicata una gara di appalto, indetta per la realizzazione di barriere antirumore sull'A22, con un ribasso del 40%. I lavori, a seguito delle indagini della squadra mobile di Trento, sono stati sospesi (Cordellini 2013).

Il primo settore analizzato è quello degli **appalti**. A causa del volume della normativa, della sua organizzazione interna (frammentaria e caotica) e della conflittualità tra le disposizioni, della poca chiarezza dei termini utilizzati e nell'assenza dei controlli, il settore è tra i più esposti al rischio criminalità. Le soluzioni

²⁷² Il settore "servizi di informazione e comunicazione", individuato nel precedente anno di analisi tra quelli a rischio infiltrazione, è composto da numerosi diversi sottosettori e da una molteplicità di imprese che non sono facilmente riconducibili ad una sola tipologia. Inoltre, sul territorio provinciale si registra un basso numero di tali imprese, pertanto si è preferito concentrare l'analisi sugli altri settori individuati.



individuate mirano innanzitutto a riorganizzare il comparto normativo in un corpus unitario e a rivedere la struttura normativa creando sezioni dotate di disposizioni brevi e chiare. Per rafforzare il sistema dei controlli si suggerisce innanzitutto l'utilizzo delle c.d. clausole di gradimento, al fine di impedire ai concorrenti al bando di diventare, in un momento successivo, subappaltatori. Si propone poi l'adozione delle *white list* ovvero elenchi di imprese non soggette ad inquinamento mafioso redatte dalle Prefetture, si consiglia di evitare il ricorso a procedure ristrette e all'adozione del criterio del massimo ribasso in favore delle procedure negoziate e del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si indicano poi, quali soluzioni finali, l'organizzazione periodica di corsi d'aggiornamento e la creazione di uno sportello provinciale per le consulenze dedicati in via principale agli operatori della pubblica amministrazione del territorio.

Il secondo settore di interesse è quello delle **costruzioni**. I problemi rilevati sono da imputare alla complessità dell'insieme normativo, alle conflittualità tra le norme e al rischio di interpretazioni errate. Tuttavia le criticità maggiori sono individuate nei meccanismi di controllo. Tra i suggerimenti individuati si ricorda innanzitutto la continuazione sulla via dell'unificazione normativa già iniziata dalla Provincia e si consiglia di coordinare i principi dell'urbanistica provinciale con quelli nazionali e comunitari al fine di non creare sovrapposizioni o conflittualità. Per quanto concerne il tema dei controlli, le soluzioni individuate sono l'implementazione dei controlli prima del rilascio delle autorizzazioni e verifiche più stringenti sul campo sia in relazione alle opere che agli operatori. Inoltre si suggerisce la pubblicazione sui siti comunali delle liste dei dati relativi all'intervento edilizio e di un Osservatorio provinciale on line in cui far confluire tutti i dati relativi ai cantieri attivi sul territorio. Infine si suggerisce di aumentare la collaborazione tra le pubbliche amministrazioni attraverso la stipulazione di protocolli d'intesa.

Il terzo settore preso in esame è quello delle **attività professionali, scientifiche e tecniche**. Il comparto è caratterizzato da un vasto numero di leggi e regolamenti non riunite in un testo unitario e dall'utilizzo di termini tecnici non definiti in maniera uniforme. Per quanto concerne i controlli è stato rilevato che gli ordini, preposti a vigilare sull'operato dei loro associati, non applicano le misure sanzionatorie previste con il risultato di favorire le attività illecite realizzate da professionisti compiacenti in concorrenza con i gruppi criminali. La normativa che regola le attività professionali, scientifiche e tecniche è statale, pertanto al termine dell'analisi è stato possibile delineare solo alcuni consigli base per l'Autorità provinciale e per gli ordini territoriali. Nel caso specifico si suggerisce agli ordini di applicare in maniera stringente le sanzioni previste dalla normativa, mentre a livello provinciale si consiglia l'adozione della carta etica delle professioni, come già fatta in altre realtà.

Il quarto settore analizzato tratta i **trasporti** con particolare attenzione al trasporto su gomma. Questa tipologia di trasporto è, infatti, quella più presente sul territorio provinciale. L'analisi della normativa presenta un quadro di vulnerabilità diffuse. Tra i principali problemi rilevati un elevato numero di norme che in alcuni casi confliggono tra loro e un insieme di termini non definiti in maniera adeguata che possono dare adito ad interpretazioni diverse e contrastanti. Infine un problema importante si rileva sui meccanismi di controllo. I suggerimenti individuati indicano tra le soluzioni al problema il raggruppamento in un testo unico le norme relative al trasporto delle merci, l'unificazione delle norme provinciali ai principi nazionali e comunitari e l'adozione di definizioni specifiche, chiare e univoche che azzerino il rischio di errate interpretazioni. Ancora, per quanto concerne il settore dei controlli, si suggerisce di monitorare le autorizzazioni rilasciate alle imprese per verificare che i requisiti richiesti per l'iscrizione all'Albo dei trasportatori dichiarati corrispondano a realtà e porre maggiore attenzione sulla gestione degli appalti e dei subappalti per l'affidamento dei servizi di trasporto.

Il quinto e ultimo settore esaminato è quello delle **attività finanziarie ed assicurative**. Le criticità maggiori nel settore sono legate al volume della normativa e alla conflittualità tra le disposizioni. Sono inoltre presenti rischi di interpretazioni errate imputabili alla mancata uniformazione di alcune definizioni e rischi legati ad un debole apparato dei controlli. Le possibili soluzioni ai problemi indicati sono in parte già state realizzate. È questo il caso della codificazione della materia. Per ciò che concerne le conflittualità tra le norme è necessario procedere all'individuazione chiara e specifica dei comportamenti vietati e delle sanzioni previste,



mentre per minimizzare il rischio di interpretazioni errate si consiglia di coordinare le nozioni già in uso. Inoltre, sul piano dei controlli, è opportuno incentivare il sistema delle segnalazioni creando canali interni ed esterni agli istituti per l'assistenza degli operatori che comunichino irregolarità nelle procedure e incrementare i controlli sulle operazioni effettuate dai clienti. In via più generale, infine, si consiglia di promuovere la cultura del controllo e dello sviluppo dei principi di integrità morale e valori etici attraverso l'adozione di specifici codici di comportamento.

Le **raccomandazioni** formulate per trovare soluzione alle vulnerabilità prevedono in generale:

Il **riordino** delle disposizioni provinciali in un *corpus* normativo unitario e una precisa definizione dei termini utilizzati al fine di semplificare le singole materie e facilitare l'applicazione delle leggi;

L'aumento del numero di **controlli** e il coordinamento tra gli organi competenti in materia, per disincentivare la realizzazione di illeciti;

La **formazione** dei soggetti interessati dal settore. Amministratori preparati, professionisti competenti e soggetti deputati al controllo ben formati sono funzionali all'individuazione di anomalie che potrebbero tradursi (o potrebbero celare) illeciti;

Stipulazione di **protocolli di legalità** tra prefetture, pubblica amministrazione, forze di polizia per rafforzare i vincoli previsti dalla normativa antimafia e per contrastare le infiltrazioni della criminalità nel territorio e nelle attività economiche. Promuovere la cultura del controllo e lo sviluppo dei principi di integrità morale e valori etici anche attraverso l'adozione di appositi codici di comportamento;

Massimizzare la **trasparenza** in ogni settore attraverso la **pubblicazione on line di albi, elenchi e liste** per ridurre i rischi di infiltrazione realizzati con la collaborazione di professionisti compiacenti. La pubblicità delle operazioni, infatti, diminuisce le possibilità di corruzione e collusione degli operatori attraverso il controllo delle attività esercitato (o esercitabile) dai singoli cittadini. Per rafforzare ancora il sistema, si rende opportuna la creazione di **white list** per permettere ai soggetti interessati, di individuare le imprese che non risultano esposte alle pressioni della criminalità organizzata. Inoltre, è opportuno creare soluzioni di supporto per i funzionari che nello svolgimento delle loro attività effettuano le segnalazioni di irregolarità e che potrebbero essere a rischio di ripercussioni (c.d. whistle blowers).

In conclusione, l'analisi della legislazione ha rilevato vulnerabilità sotto profili diversi. Spesso i problemi legati al rischio criminalità non sono considerati come una priorità nell'elaborazione della normativa di un settore. Sarebbe pertanto 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 la nuova legislazione provinciale sia "a prova di criminalità" contribuendo alla prevenzione e al più completo raggiungimento degli obiettivi della normativa stessa.



Appendice metodologica

Modello analisi del territorio

Indicatore	Variabile	Fonte dei dati	Anno dei dati
Numero di imprese di dimensioni minime sul totale delle imprese del territorio	Imprese con nessuno o un solo addetto nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero delle imprese attive nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
Numero di fallimenti sul totale delle imprese presenti sul territorio	Numero di fallimenti nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2004-2010
	Media imprese attive nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2004-2010
Ricambio delle imprese sul territorio	Numero di imprese iscritte nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero delle imprese registrate nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
Indice di criminalità economica	Numero evasori totali nella CdV	Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza	2009-2010
	Numero violazioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10 bis, 10ter, 10quater, 11 del DLGS 74/2000 nella Cdv	Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza	2009-2010
	Numero denunce per riciclaggio nella Cdv	Sistema Informativo d'Indagine (SDI)	2004-2010
	Popolazione residente nella Cdv	ISTAT	2004-2010
Indice di criminalità organizzata	Numero denunce per estorsione nella Cdv	Sistema Informativo d'Indagine (SDI)	2004-2010
	Numero denunce per associazione per delinquere nella Cdv	Sistema Informativo d'Indagine (SDI)	2004-2010
	Numero di denunce per reati connessi agli stupefacenti nella Cdv	Sistema Informativo d'Indagine (SDI)	2004-2010
	Popolazione residente nella Cdv	ISTAT	2004-2010
Indice di ricchezza	Costo abitazioni civili al mq nella Cdv	Ufficio Catasto della Provincia Autonoma di Trento	2009-2010
	Numero di contribuenti ad imposta netta nella Cdv	Istituto Tagliacarne	2006
	Reddito imponibile da quadro RV nella Cdv	Istituto Tagliacarne	2006
	Popolazione residente nella Cdv	ISTAT	2004-2010
Struttura d'impresa	Numero di dipendenti subordinati nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero di dipendenti familiari nella Cdv	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010

Il numero di imprese di dimensioni minime sul totale delle imprese del territorio è dato dal rapporto tra la somma, per la Comunità di Valle X, delle imprese che presentano nessuno o un solo addetto nell'anno 2010 e il totale delle imprese attive nella Comunità di Valle X stessa, moltiplicato per una costante.

$$\left(\frac{(\text{imprese 0 addetti}) + (\text{imprese 1 addetto})}{\text{imprese attive}} \right) \cdot 100$$



I dati elaborati sono relativi all'anno 2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Il numero di fallimenti sul totale delle imprese del settore è dato dal rapporto tra la somma dei fallimenti delle imprese nella Comunità di Valle X negli anni 2004-2010, e la media delle imprese attive nella Comunità di Valle X negli anni 2004-2010, moltiplicato per una costante. $\left(\frac{(\text{fall. 2004}) + (\text{fall. 2005}) + (\text{fall. 2006}) + (\text{fall. 2007}) + (\text{fall. 2008}) + (\text{fall. 2009}) + (\text{fall. 2010})}{\text{media imprese attive 2004-2010}} * 10000 \right)$

I dati elaborati sono relativi agli anni 2004-2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Il ricambio delle imprese sul territorio è dato dal rapporto tra il numero di imprese iscritte presenti nella Comunità di Valle X nell'anno 2010 sul numero totale di imprese che risultano registrate nella stessa Comunità di Valle X all'anno 2010, moltiplicato per una costante $\left(\frac{\text{imprese iscritte 2010}}{\text{imprese registrate 2010}} * 100 \right)$.

I dati elaborati sono relativi all'anno 2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Per creare l'indice di criminalità economica sono state calcolate le variabili *evasioni rank100*, *reati fiscali rank100*, *riciclaggio rank100*.

evasioni rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di evasioni*, ovvero il rapporto tra la somma del numero di evasioni nella Comunità di Valle X per gli anni 2009-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X negli anni 2009-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{evasioni 2009}) + (\text{evasioni 2010})}{\text{media popolazione residente 2009-2010}} * 10000 \right)$;

il *tasso di evasioni* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*evasioni nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*evasioni rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*evasioni rank100*).

reati fiscali rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di reati fiscali*, ovvero il rapporto tra il numero di reati fiscali (violazioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10 bis, 10ter, 10quater, 11 del DLGS 74/2000) nella Comunità di Valle X per gli anni 2009-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X per gli anni 2009-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{reati fiscali 2009}) + (\text{reati fiscali 2010})}{\text{media popolazione residente 2009-2010}} * 10000 \right)$;

il *tasso di reati fiscali* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*reati fiscali nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*reati fiscali rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*reati fiscali rank100*).



riciclaggio rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di riciclaggio*, ovvero il rapporto tra la somma del numero di denunce per riciclaggio nella Comunità di Valle X per gli anni 2004-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X negli anni 2004-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{riciclaggio } 2009) + (\text{riciclaggio } 2010)}{\text{media popolazione residente } 2009-2010} * 10000 \right)$;

il *tasso di riciclaggio* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*tasso riciclaggio nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*riciclaggio rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*riciclaggio rank100*).

L'indice di criminalità economica è dato dalla media dei valori *evasioni rank100*, *reati fiscali rank100* e *riciclaggio rank100*.

I dati sulle evasioni e sui reati fiscali sono relativi agli anni 2009-2010 e sono stati forniti dal Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza. I dati sul riciclaggio sono relativi agli anni 2004-2010, sono stati forniti dal Sistema Informativo d'Indagine (SDI) e si riferiscono ai reati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria.

Per creare l'indice di criminalità organizzata sono state calcolate le variabili *estorsioni rank100*, *associazione per delinquere rank100* e *stupefacenti rank100*.

estorsioni rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di estorsioni*, ovvero il rapporto tra la somma del numero di denunce per estorsione nella Comunità di Valle X per gli anni 2004-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X negli anni 2004-2010, moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{est. } 2004) + (\text{est. } 2005) + (\text{est. } 2006) + (\text{est. } 2007) + (\text{est. } 2008) + (\text{est. } 2009) + (\text{est. } 2010)}{\text{media popolazione residente } 2004-2010} * 10000 \right)$;

il *tasso di estorsioni* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*estorsioni nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*estorsioni rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*estorsioni rank100*).

associazione per delinquere rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di associazioni per delinquere*, ovvero il rapporto tra il numero di denunce per associazione per delinquere nella Comunità di Valle X per gli anni 2004-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X per gli anni 2004-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{ass.del. } 2004) + (\text{ass.del. } 2005) + (\text{ass.del. } 2006) + (\text{ass.del. } 2007) + (\text{ass.del. } 2008) + (\text{ass.del. } 2009) + (\text{ass.del. } 2010)}{\text{media popolazione residente } 2004-2010} * 10000 \right)$

il *tasso di associazioni per delinquere* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*associazione per delinquere nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*associazione per delinquere rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*associazione per delinquere rank100*).

stupefacenti rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:



calcolo del *tasso di stupefacenti*, ovvero il rapporto tra la somma del numero di denunce per reati connessi agli stupefacenti nella Comunità di Valle X per gli anni 2004-2010 e la media della popolazione residente nella Comunità di Valle X negli anni 2004-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{stup. 2004}) + (\text{stup. 2005}) + (\text{stup. 2006}) + (\text{stup. 2007}) + (\text{stup. 2008}) + (\text{stup. 2009}) + (\text{stup. 2010})}{\text{media popolazione residente 2004-2010}} * 10000\right)$;

il *tasso di stupefacenti* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*tasso stupefacenti nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*tasso stupefacenti rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*stupefacenti rank100*).

L'indice di criminalità organizzata è dato dalla media dei valori estorsioni rank100, associazione per delinquere rank100 e stupefacenti rank100.

I dati elaborati sono relativi agli anni 2004-2010, sono stati forniti dal Sistema Informativo d'Indagine (SDI) e si riferiscono ai reati denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria.

Per creare l'indice di ricchezza sono state calcolate le variabili *costo medio abitazione al mq rank100* e *reddito medio imponibile rank100*.

costo medio abitazione mq rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *costo medio abitazione al mq*, ovvero il rapporto tra la media per gli anni 2009-2010 della media ponderata del costo delle abitazioni civili al metro quadro nei comuni di cui è pervenuto il dato della Comunità di Valle X per gli anni 2009 (e 2010) e la media della popolazione residente nei comuni di cui è pervenuto il dato della Comunità di Valle X negli anni 2009 (e 2010)

$$\left(\frac{\frac{\sum(\text{costo ab.civile al mq nel comune 2009} * \text{pop. comuni 2009})}{\sum \text{popolazione comuni 2009}} + \frac{\sum(\text{costo ab.civile al mq nel comune 2010} * \text{pop. comuni 2010})}{\sum \text{popolazione comuni 2009}}}{2}\right);$$

il *costo medio abitazione al mq* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*costo medio abitazione mq nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*costo medio abitazione mq rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*costo medio abitazione mq rank100*).

reddito medio imponibile rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *reddito medio imponibile*, ovvero il rapporto tra la l'imponibile RV per l'anno 2006 della Comunità di Valle X e il numero di contribuenti ad imposta netta della Comunità di Valle X nell'anno 2006

$$\left(\frac{\text{imponibile RV 2006}}{\text{contribuenti imposta netta 2006}}\right);$$

il *reddito medio imponibile* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 alla Comunità di Valle che ha ottenuto il valore più elevato tra tutte le Comunità di Valle analizzate (*reddito medio imponibile nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente le Comunità di Valle in base al punteggio ottenuto (*reddito medio imponibile rank*) e assegnando un punteggio di 100 alla Comunità di Valle in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori alle altre (*reddito medio imponibile rank100*).



L'indice di ricchezza è dato dalla media dei valori costo medio abitazione al mq rank100 e reddito medio imponibile rank100.

I dati sul costo medio delle abitazioni sono relativi agli anni 2009-2010 e sono stati forniti dall'Ufficio Catasto della Provincia Autonoma di Trento. I dati sul reddito imponibile sono dati ISTAT relativi all'anno 2006.

L'indicatore di struttura d'impresa è stato calcolato facendo il rapporto tra il numero di dipendenti subordinati presenti nelle imprese della Comunità di Valle X nell'anno 2010 e il numero di dipendenti familiari nelle imprese nella stessa Comunità di Valle X all'anno 2010 $\left(\frac{\text{addetti subordinati 2010}}{\text{addetti familiari 2010}}\right)$.

I dati elaborati sono relativi all'anno 2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Per questo modello i dati sulla popolazione residente sono relativi agli anni 2004-2010 e sono stati forniti dall'ISTAT.

Modello analisi del settore

Indicatore	Variabile	Fonte dei dati	Anno dei dati
Indicatore statico della struttura d'impresa	Imprese con nessuno o un solo addetto nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero delle imprese attive nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero di dipendenti subordinati nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero di dipendenti familiari nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
Indicatore della dinamica delle imprese	Numero di fallimenti nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2004-2010
	Media imprese attive nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2004-2010
	Numero di imprese iscritte nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
	Numero delle imprese registrate nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2010
Indice di criminalità economica del settore	Numero evasori totali nel settore	Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza	2009-2010
	Numero violazioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10 bis, 10ter, 10quater, 11 del DLGS 74/2000 nel settore	Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza	2009-2010
	Media delle imprese attive nel settore	Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento	2009-2010

Per calcolare l'indicatore statico della struttura d'impresa sono state calcolate le variabili *tasso di piccole imprese rank100* e *addetti imprese rank100*.

tasso di piccole imprese rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di piccole imprese* ovvero il rapporto tra la somma, per il settore X, delle imprese che presentano nessuno o un solo addetto nell'anno 2010 e le imprese attive nel settore X stesso moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{imprese 0 addetti}) + (\text{imprese 1 addetto})}{\text{imprese attive}} * 100\right)$;



il *tasso di piccole imprese* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*tasso di piccole imprese nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*tasso piccole imprese rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*tasso di piccole imprese rank100*).

addetti imprese rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo di *addetti imprese* ovvero il rapporto tra il numero di dipendenti subordinati nelle imprese del settore X nell'anno 2010 e il numero di dipendenti familiari nelle imprese dello stesso settore X $\left(\frac{\text{addetti subordinati 2010}}{\text{addetti familiari 2010}} \right)$.

addetti imprese è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*addetti imprese nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*addetti imprese rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*addetti imprese rank100*).

L'indicatore statico della struttura d'impresa è dato dalla media tra *tasso di piccole imprese rank100* e *addetti imprese rank100*.

I dati elaborati sono relativi all'anno 2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Per calcolare l'indicatore di dinamica dell'impresa sono state calcolate le variabili *tasso di fallimenti rank100* e *ricambio delle imprese rank100*.

numero di fallimenti rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di fallimenti*, ovvero del rapporto tra la somma dei fallimenti delle imprese del settore X, sulla media delle imprese attive nel settore X, moltiplicato per una costante. Visti i valori esigui registrati, al fine di mantenere la solidità del dato, sono stati accorpati i valori per gli anni 2004-2010 $\left(\frac{(\text{fall. 2004}) + (\text{fall. 2005}) + (\text{fall. 2006}) + (\text{fall. 2007}) + (\text{fall. 2008}) + (\text{fall. 2009}) + (\text{fall. 2010})}{\text{media imprese attive 2004-2010}} * 10000 \right)$;

il *tasso di fallimenti* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*tasso di fallimenti nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*tasso di fallimenti rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*tasso di fallimenti rank100*).

ricambio delle imprese rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *ricambio delle imprese*, ovvero del rapporto tra il numero di imprese iscritte nel settore X nell'anno 2010 e il numero totale di imprese che risultano registrate nello stesso settore X nell'anno 2010, moltiplicato per una costante $\left(\frac{\text{imprese iscritte 2010}}{\text{imprese registrate 2010}} * 100 \right)$.

il *ricambio delle imprese* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*ricambio delle imprese nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*ricambio delle imprese rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*ricambio delle imprese rank100*).



L'indicatore di dinamica delle imprese è dato dalla media tra *tasso di fallimenti rank100* e *ricambio delle imprese rank100*.

I dati elaborati riguardanti i fallimenti sono relativi agli anni 2004-2010, mentre i dati riguardanti il ricambio delle imprese sono relativi all'anno 2010. I dati elaborati sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.

Per creare l'indice di criminalità economica sono state calcolate le variabili *evasioni rank100* e *reati fiscali rank100*.

evasioni rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di evasioni*, ovvero il rapporto tra la somma del numero di evasioni per il settore X negli anni 2009-2010 e la media delle imprese attive nel settore X negli anni 2009-2010 moltiplicato per una costante $\left(\frac{(\text{evasioni } 2009) + (\text{evasioni } 2010)}{\text{media imprese attive } 2009-2010} * 10000 \right)$;

il *tasso di evasioni* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*evasori nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*evasioni rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*evasioni rank100*).

reati fiscali rank100 è stato calcolato svolgendo i seguenti passaggi:

calcolo del *tasso di reati fiscali*, ovvero il rapporto tra il numero di reati fiscali (violazioni degli articoli 2, 3, 4, 5, 8, 10, 10 bis, 10ter, 10quater, 11 del d.lgs. 74/2000) negli anni 2009-2010 per il settore X e la media delle imprese attive nel settore X negli anni 2009-2010 $\left(\frac{(\text{reati fiscali } 2009) + (\text{reati fiscali } 2010)}{\text{media imprese attive } 2009-2010} * 10000 \right)$;

il *tasso di reati fiscali* è stato poi parametrato assegnando il punteggio 100 al settore che ha ottenuto il valore più elevato tra tutti i settori analizzati (*reati fiscali nrm*).

I punteggi così ottenuti sono stati poi riparametrati ordinando in modo decrescente i settori in base al punteggio ottenuto (*reati fiscali rank*) e assegnando un punteggio di 100 al settore in prima posizione e via di seguito punteggi proporzionalmente inferiori agli altri (*reati fiscali rank100*).

L'indice di criminalità economica è dato dalla media dei valori delle variabili *evasioni rank100* e *reati fiscali rank100*.

I dati elaborati riguardanti le evasioni ed i reati fiscali sono relativi agli anni 2009-2010 e sono stati forniti dal Comando Regionale Trentino - Alto Adige della Guardia di Finanza. I dati sulla media delle imprese attive si riferiscono all'anno 2010 e sono stati forniti dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento.



Bibliografia

- Albanese, Jay S. 1987. "Predicting the Incidence of Organized Crime: A Preliminary Model". *Organized Crime in America*: 103–114.
- . 2008. "Risk Assessment in Organized Crime". *Journal of Contemporary Criminal Justice* 24 (3): 263–273. doi: 10.1177/1043986208318225.
- Ambrosino, Sandro. 2003. "Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed Enti locali". *Rivista giuridica dell'edilizia*: 77 ss.
- Ambrosoli, Umberto. 2010. "Ordini professionali più severi per lottare contro la corruzione". *Corriere della sera*. Recuperato da http://archiviostorico.corriere.it/2010/maggio/12/Ordini_professionali_piu_severi_per_co_9_100512085.shtml.
- Ance. 2012. "Audizione dell'Ance, Associazione nazionale Costruttori Edili, sul Disegno di legge n. 2156/B (Anticorruzione), presso la Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia) del Senato, del 18.09.2012".
- Arlacchi, Pino. 1983. *La mafia imprenditrice: l'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*. Il Mulino.
- . 2007. *La mafia imprenditrice: dalla Calabria al centro dell'inferno*. Milano: Il Saggiatore.
- Arona, Alessandro. 2012. "Project financing, quattro in corsa per il maxi ospedale di Trento". *Edilizia e Territorio - Il Sole 24 ORE*. Recuperato da <http://www.ediliziaeterritorio.ilssole24ore.com/art/bandi/2012-08-21/maxi-ospedale-trento-corsa-101033.php?uuid=AbRpHVRG>.
- Auricchio, Gabriele. 2002. *Il sistema del trasporto pubblico in provincia di Trento*. Corte dei Conti. Recuperato da http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/trentino/trento/2002/delibera_12_2002_relazione.pdf.
- Autorità di Vigilanza. 2008. *Parere n. 254 del 10.12.2008*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2009. *Parere n. 64 del 20.05.2009*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2010. *Determinazione del 11.03.2010, Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2011a. *Parere n. 80 del 5.05.2011*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2011b. *Parere n. 97 del 19.05.2011*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2011c. *Determinazione n.2 del 06.04.2011 in tema di indicazioni operative inerenti la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2011d. *Determinazione n. 4 del 07.07.2011*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2011e. *Determinazione n. 7 del 24.11.2011: Linee guida per l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2012a. *Determinazione n. 2 del 01.08.2012*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2012b. *Determinazione n. 4 del 10.10.2012, Bando tipo, indicazioni generali redazione bandi di gara*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- . 2012c. *Comunicazione del 05.06.2012*. Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.
- Balsamo, Antonio. 2008. "La collaborazione attiva dei professionisti per la lotta al riciclaggio: punti fermi e problemi aperti dopo l'intervento della Corte di Giustizia Europea". *Cassazione penale*.
- Beccucci, Stefano, e Monica Massari. 2001. *Mafie nostre, mafie loro. Criminalità organizzata italiana e straniera nel Centro-Nord Italia*. Torino: Edizioni Comunità.



- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *The Journal of Political Economy* 76 (2): 169–217.
- Bellavia, Enrico, e Pietro Grasso. 2011. *Soldi sporchi: come le mafie riciclano miliardi e inquinano l'economia mondiale*. Dalai.
- Berticelli, Alberto, e Luigi Ferrarella. 2010. "I magistrati diventano 'banchieri' e bloccano i conti aperti dai clan." *Il corriere della sera*. Recuperato da http://archiviostorico.corriere.it/2010/novembre/11/magistrati_diventano_banchieri_bloccano_conti_c_o_8_101111021.shtml.
- Bertoli, Mario. 2011. "Cosbau e mafia, indaga la Procura". *Alto Adige*. Recuperato da <http://altoadige.gelocal.it/cronaca/2011/01/28/news/cosbau-e-mafia-indaga-la-procura-1.4196602>.
- Braghero, Manuele. 2005. "Difendere le istituzioni locali e l'economia dalle infiltrazioni mafiose: la consapevolezza di un rischio". *L'infiltrazione della criminalità organizzata negli ambiti economici e imprenditoriali locali* Quaderno numero 2 di Avviso Pubblico (2).
- Calderoni, Francesco. 2011. "Where is the mafia in Italy? Measuring the presence of the mafia across Italian provinces". *Global Crime* 12 (1): 41–69.
- Calderoni, Francesco, e Stefano Caneppele. 2009. *La Geografia Criminale Degli Appalti*. FrancoAngeli.
- Calderoni, Francesco, Marco Dugato, e Michele Riccardi. 2010. "Mafia Inc.: Analysis of the investments of the Italian Mafia".
- Cali, Alessandro Maria. 2010. *Disordini*. Marsala: Navarra editore.
- Calovi, Francesca, e Gabriella Pomposo. 2005. "The European Pharmaceutical Sector". In *Organised Crime and Vulnerability of Economic Sectors: The European Transport and Music Sector*, di Tom Beken. Maklu.
- Castaldi, Giovanni. 2009. "Contro le distorsioni dell'economia legale". *Narcomafie* (10).
- . 2011a. "Antiriciclaggio, società off shore e globalizzazione." In Palermo. Recuperato da <http://www.bancaditalia.it/UIF/interventi/InterventiUIF/palermo-2011.pdf>.
- . 2011b. "Controlli e segreti. La lotta al denaro sporco." In Rimini. Recuperato da <http://www.bancaditalia.it/UIF/interventi/InterventiUIF/Rimini-2011.pdf>.
- Cavallo, Maria Barbara. 2011. "La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici. La recente normativa alla luce delle determinazioni dell'autorità per la vigilanza sui contratti pubblici". *Giurisprudenza di merito* (6): 1500 ss.
- CdD. 2012. *Temi dell'attività parlamentare, la riforma delle professioni*. Camera dei Deputati. Recuperato agosto 20, 2012, .
- Centonze, Alessandro. 2005. *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici: modelli di analisi e strumenti di contrasto*. Milano: Giuffrè.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. 2008. "Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale". *Pausania*. Recuperato da www.pausania.it/numerootto/govterritoriocirelli.htm.
- Chinè, Giuseppe. 2008. "art. 2". In *Codice dell'edilizia*, a c di. Roberto Garofoli e Giulia Ferrari.
- Chirico, Fabrizio. 2004. "Criminalità organizzata ed 'inquinamento' dell'economia legale". *Notiziario della Guardia di Finanza* (3): 357–421.
- CIA. 2011. "Cittadino agricoltore in sicurezza: rapporto criminalità in agricoltura 2011". Recuperato da http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=22746.
- Ciavola, Antonino. 2005. "Sanzioni disciplinari per avvocati: l'avvertimento". *Altalex*. Recuperato da <http://www.altalex.com/index.php?idnot=4236>.
- Ciccarello, Elena. 2012. "'Ndrangheta in Piemonte, confische per dieci milioni. Riciclaggio in Olimpiadi e Tav." *Il fatto quotidiano*. Recuperato da <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/03/01/ndrangheta-piemonte-confische-dieci-milioni-riciclaggio-olimpiadi-2006/194889/>.
- Ciconte, Enzo. 2010. *'Ndrangheta padana*. Rubbettino.
- Cna. 2011. *Edilizia e criminalità: eliminare il criterio del massimo ribasso d'asta negli appalti pubblici*. Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa.
- Cnel. 2008. *Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico*. Recuperato da http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=8262.
- CNEL. 2010. *L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia*. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Osservatorio socio-economico sulla criminalità.
- Codebò, Roberto. 2012. "Tassatività delle cause di esclusione, piccola rivoluzione delle imprese, nota a sentenza Consiglio di Stato sez. III, 2012 n. 493". *Urbanistica e appalti*.
- Colagiacomì, Fabrizio. 2012. "I requisiti di ordine generale per partecipare alle gare,". *Diritto e Pratica amministrativa* (ottobre): 47–53.



- Colombo, Claudio. 2012. "Liberalizzazioni e professioni: prime considerazioni sul decreto Monti". *Dossier del Consiglio Nazionale Forense* (10).
- Confesercenti. 2010. *Rapporto SOS Impresa: Le mani della criminalità sulle imprese*.
- Consiglio di Stato. 2007. n. 3384 del 21.06.2007. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2008a. n. 4244 del 08.09.2008. Consiglio di Stato.
- . 2008b. n. 4897 del 7.10.2008. Consiglio di Stato sez. V.
- . 2009. n. 3448 del 04.06.2009. Consiglio di Stato, sez. VI.
- . 2010a. n. 8043 del 15.11.2010. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2010b. n. 7256 del 1.10.2010. Consiglio di Stato sez. V.
- . 2010c. n. 3213 del 21.05.2010. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2010d. n. 8006 del 10.11.2010. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2011a. n. 3565 del 13.06.2011. Consiglio di Stato, sez. VI.
- . 2011b. n. 6079 del 18.11.2011. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2011c. n. 2343 del 18.04.2011. Consiglio di Stato, sez. III.
- . 2011d. n. 4735 del 09.08.2011. Consiglio di Stato, sez. VI.
- . 2011e. n. 3809 del 23.06.2011. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2011f. n. 2404 del 19.04.2011. Consiglio di Stato.
- . 2011g. n. 642 del 28.01.2011. Consiglio di Stato, sez. VI.
- . 2011h. n. 2018 del 01.04.2011. Consiglio di Stato sez. V.
- . 2012a. n. 3887 del 03.07.2012. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2012b. n. 4105 del 11.07.2012. Consiglio di Stato, sez. VI.
- . 2012c. n. 5203 del 4.10.2012. Consiglio di Stato, sez. III.
- . 2012d. n. 564 del 02.02.2012. Consiglio di Stato, sez. V.
- . 2012e. n. 30 del 26.07.2012. Consiglio di Stato audizione plenaria.
- Consiglio Nazionale Forense. 2012a. "Dossier ufficio studi e pareri su riforma professioni".
- . 2012b. *Parere in merito alla possibilità di applicare la disciplina prevista dall'art. 9 del decreto legge 24.01.2012, n. 1*. Recuperato da www.consiglionazionaleforense.it/site/...per.../documento5934.html.
- . 2012c. *Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*.
- Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. 2010. *Acquisizione del parere sull'allineamento delle Linee Guida per la valutazione e la riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale alle nuove Norme Tecniche sulle costruzioni*.
- Corbetta, Piergiorgio. 2003. *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*. Il Mulino.
- Cordella, Silvia. 2009. "Villabate: la corruzione non paga". *Antimafia duemila*.
- Cordellini, Ubaldo. 2013. "L'ombra della camorra su un appalto A22". *Trentino corriere delle Alpi*, marzo 22. Recuperato da <http://trentinocorrierealpi.gelocal.it/cronaca/2013/03/22/news/l-ombra-della-camorra-su-un-appalto-a22-1.6746645>.
- Corrias Lucente, Giovanna. 2012. "Deontologia forense e procedimento disciplinare". *Il sole 24 ore* (ottobre 29). Recuperato da <http://www.diritto24.ilssole24ore.com/civile/civile/primiPiani/2012/10/deontologia-forense-e-procedimento-disciplinare.html>.
- Corte Conti TAA. 2009. n. 2009 del 9 luglio 2009. Corte dei Conti regione Trentino Alto Adige.
- Corte Cost. 1998. n. 30 del 1998. Corte Costituzionale.
- . 2010. n. 45 del 12 febbraio 2010. Corte Costituzionale.
- . 2012. n. 74 del 21 marzo 2012. Corte Costituzionale.
- Corte d'Assise d'Appello di Venezia. 1996. *Sentenza del 14 dicembre 1996*. Prima sezione.
- Corte di Cassazione. 1992. n. 11947 del 04.12.1992. Corte di Cassazione.
- . 1995. n. 4364 del 19.04.1995. Corte di Cassazione.
- . 1999. n. 4692 del 12.05.1999. Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione III.
- . 2008. n. 35051 del 11.06.2008. Corte di Cassazione penale, sezione II.
- Cottone, Nicoletta. 2010. "Appalti sotto controllo, in vigore la tracciabilità dei flussi finanziari". *Norme e Tributi* (settembre 7).
- CPA. 2000. *Doc. XIII n. 46*. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari.
- . 2003. *Doc. XXIII n. 3*. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare.
- . 2008. *Relazione annuale sulla 'Ndrangheta*. Roma: Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare.



- . 2010. *Audizione di Luigi Giampaolino, Presidente dell'AVCP*. Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. III Comitato: inquinamento delle mafie nel settore degli appalti e delle opere pubbliche.
- CPR. 2012. *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Lombardia*. Roma: Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.
- Curtol, Federica, Andrea Nicola, Sara Martocchia, e Ernesto U. Savona. 2007. "Regulation of Offshore Banking Services and Financial Entities". *European Journal on Criminal Policy and Research* 12 (3-4): 279–298. doi: 10.1007/s10610-006-9030-3.
- Curtol, Federica, Gloria Pesarin, e Tom Vander Beken. 2006. "Testing the Mechanism on EU Public Procurement Legislation". *European Journal on Criminal Policy and Research* 12 (3-4): 337–364.
- D'Angelo, Nicola. 2008. *Abusi e reati edilizi, Manuale operativo commentato con la giurisprudenza*. Maggioli.
- Danovi, Remo. 2004. *Commentario del codice deontologico forense*. Milano.
- . 2005. *Il procedimento disciplinare nella professione di avvocato*. Milano: Giuffrè Editore.
- De Nictolis, Rosanna. 2010. *Manuale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*. Milano: EPC.
- Della Porta, Donatella Della, e Alberto Vannucci. 2007. *Mani impuniti: vecchia e nuova corruzione in Italia*. Laterza.
- Di Cristina, Fabio. 2012. "La corruzione negli appalti pubblici". *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1).
- Di Nicola, Andrea. 2006. *La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*. Franco Angeli.
- Dino, Alessandra. 2009. "Il sistema di potere mafioso". *Narcomafie* (n. 10).
- DNA. 2004. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2003 – 30 giugno 2004*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- . 2007. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2006 – 30 giugno 2007*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- . 2008. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2007 - 30 giugno 2008*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- . 2009. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2008 – 30 giugno 2009*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- . 2010. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1 luglio 2009 - 30 giugno 2010*.
- . 2011. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2010 – 30 giugno 2011*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- . 2012. *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2011 – 30 giugno 2012*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- Dorn, Nicholas, Stijn Van Daele, e Tom Vander Beken. 2007. "Reducing Vulnerabilities to Crime of the European Waste Management Industry: the Research Base and the Prospects for Policy". *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15 (1): 23–36. Recuperato marzo 26, 2012, .
- Dorn, Nicholas, Stijn Van Daele, Tom Vander Beken, e Department of Penal law and criminology. 2007. "Reducing Vulnerabilities to Crime of the European Waste Management Industry: The Research Base and the Prospects for Policy".
- Ehrlich, Isaac. 1973. "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation". *Journal of Political Economy* 81 (3): 521–565. Recuperato novembre 8, 2011, .
- Fiorentini, Gianluca, e Sam Peltzman. 1995. *The Economics of Organised Crime*. Cambridge University Press e CEPR.
- Fortarezza, Antonio. 2012. "Gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette. Gli indicatori di anomalia e gli schemi di comportamento anomalo." In .
- Fortunato, Sabino. 2004. "La Consob e il mercato mobiliare". In *Diritto Commerciale*. IV. Bologna: Monduzzi.
- Gaetano Contento, e Giuseppe Losappio. 2004. "Il commentario delle disposizioni penali del Testo unico delle leggi penali bancarie. Le disposizioni penali (artt.130-143)". *Magistra - Banca e Finanza. Rivista di Diritto Bancario e Finanziario*. Recuperato da http://www.tidona.com/pubblicazioni/novembre04_3.htm.



- Gaino, Alberto. 2009. "Tav, Olimpiadi e Spina 3, i cantieri della 'ndrangheta." *La Stampa*, ottobre 21. Recuperato da <http://www.lastampa.it/2009/10/21/cronaca/tav-olimpiadi-e-spina-i-cantieri-della-ndrangheta-fHWBagFV2HTBCtcmFw9AUP/pagina.html>.
- Gioffrè, Giovanni. 2009. "Le clausole del bando di gara, vero campo minato". *Altalex* (giugno 26).
- Gratteri, Nicola, e Antonio Nicaso. 2006. *Fratelli di sangue: la 'ndrangheta tra arretratezza e modernità: da mafia agro-pastorale a holding del crimine: la storia, la struttura, i codici, le ramificazioni*. Pellegrini Editore.
- Greco, Raffaele. 2008. "Ancora sui rapporti tra Testo Unico dell'Edilizia e le leggi Regionali (commento ad adunanza plenaria, 07.04.2008, n.2)". *Giustizia amministrativa*.
- Il Sole 24 Ore. 2012. "Controlli nei cantieri, nasce a Trento l'Osservatorio bilaterale imprese-sindacati, pubblicato in Edilizia e Territorio". *Edilizia e Territorio*.
- Klerks, Peter. 2007. "Methodological aspects of the Dutch National Threat Assessment". *Trends in Organized Crime* 10: 91–101. doi: 10.1007/s12117-007-9024-7.
- Klima, Noël. 2011. "The Goods Transport Network's Vulnerability to Crime: Opportunities and Control Weaknesses". *European Journal on Criminal Policy and Research*. doi: 10.1007/s10610-011-9139-x.
- Klima, Noël, Tom Vander Beken, Stijn Van Daele, e Department of Penal law and criminology. 2009. "Vulnerabilität der Wirtschaft für Organisierte Kriminalität: Vulnerabilitätsstudien zur Prävention am Beispiel der Abfallentsorgungsindustrie".
- Lara, Claudio. 2011. "Pacchetto sicurezza e tracciabilità dei flussi finanziari". *Giurisprudenza di merito* (7-8): 1772 ss.
- Lavezzi, Andrea Mario. 2008. "Economic structure and vulnerability to organised crime: evidence from Sicily". *Global Crime* 9 (3): 198–220.
- Legambiente. 2012a. *Cemento Spa. Mafie, corruzione e abusivismo edilizio: numeri, storie e misfatti di chi sta saccheggiando il Nord*. Legambiente.
- . 2012b. "Abbatti l'abuso: la campagna nazionale di Legambiente contro l'edilizia illegale".
- Lembo, Corrado. 2004. "Coordinamento investigativo e cooperazione istituzionale: nuove prospettive della lotta alla criminalità organizzata nel settore dei lavori pubblici". In *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a c di. Armando Spataro, Giovanni Melillo, e Piero Luigi Vigna. Milano: Giuffrè.
- . 2007. *Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi*. Relazione presentata all'Incontro di studio sul tema Appalto di opere pubbliche e violazioni penali: Consiglio Superiore della Magistratura.
- Li Donni, F. Paolo. 2011. "Logistica: la Mafia ha scelto". *Corriere dei trasporti* (n. 7) (febbraio 14). Recuperato da <http://www.calameo.com/read/001085551c5c3f1991818?authid=Impn2SfMcRLW>.
- Lo Cicero, Chiara, e Clara Poncia. 2013. "Intervista alla responsabile del Servizio Valutazione Ambientale – Settore rifiuti e alla responsabile del Servizio Valutazione Ambientale - Settore cave e miniere" Intervista di Marina Marchiaro e Maria Luisa Offer. Orale.
- Mandarano, Antonio. 2002. "I rapporti tra legislazione statale e regionale in materia di DIA dopo la l. n. 166/2002 ed alla luce della riforma del titolo V della Costituzione". *Urbanistica e appalti*: 1023 ss.
- Manganaro, Francesco. 2012. *Corruzione e criminalità organizzata*. Vol. L'area grigia della 'ndrangheta. Aragne Editrice.
- Maranesi, Alessandro. 2011. "Allarme dei magistrati: tunnel del Brennero mafia in agguato". *Trentino*, giugno 4.
- Martucci, Pierpaolo. 2006. *La criminalità economica: una guida per capire*. Laterza.
- Marzano, Antonio. 2006. *Mercati finanziari e banche: la riforma del risparmio*. Roma: CNEL. Recuperato da www.cnel.it/application/.../CNELMARZANO_31.05.06.doc.
- Masciandaro, Donato, e Alessandro Pansa. 2000. *La farina del diavolo - Criminalità, imprese e banche in Italia*. Milano: Dalai.
- Mascitelli, Alfonso, e Elio Lanutti. 2011. *Atto n. 3-01933 (in Commissione)*.
- Mazzocco, Gian Nereo, e Paolo Biffis, a c di. 2003. "Rischi e controlli nelle banche e nelle assicurazioni". In Udine.
- Mecca, Giuseppe. 2012. "Finanza e investimenti". *Legge anticorruzione per imprese di trasporto e smaltimento rifiuti* (dicembre 12). Recuperato da <http://www.finanzaeinvestimenti.it/rubriche/ufficiagiuridica/02754-legge-anticorruzione-per-imprese-di-transporto-e-smaltimento-rifiuti.html>.
- Milosa, Davide. 2009. "Quei bravi professionisti". *Narcomafie* (7). Recuperato da <http://www.narcomafie.it/2009/07/10/10523/>.



- . 2012a. “Appalti per il terremoto, il broker delle cosche e il segretario dell'ex Ministro DC”. *Il fatto quotidiano*. Recuperato da <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/11/15/appalti-per-terremoto-broker-della-ndrangheta-e-segretario-dell'ex-ministro-dc/414210/>.
- . 2012b. “Mutui ai boss per 4 milioni, la sentenza: ‘Banche infedeli, annullare i crediti’”. Recuperato da <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/11/28/banche-infedeli-concedono-mutui-ai-boss-per-quattro-milioni-di-euro-tribunale-annulla/428679/>.
- . 2013. “L'avvocato della 'ndrangheta condannato a risarcire il Comune di Milano”. *Il fatto quotidiano*, gennaio 3. Recuperato da <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/01/03/lavvocato-della-ndrangheta-condannato-a-risarcire-comune-di-milano/459948/>.
- Ministero dell'Interno. 2010. “Direttiva del Ministero dell'Interno ai Prefetti in materia di controlli antimafia preventivi nelle attività a rischio infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali”.
- Ministero della Giustizia. 2012. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica recante 'riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'art. 3, comma 5, del decreto legge 13.08.2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14.09.2011, n. 148*. Roma: Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo.
- Moretti, Paolo. 2012. “Como, aiutò i clan 'ndrangheta quattro anni all'avvocato”. *Progetto San Francesco - Centro Studi Sociali contro le mafie* (settembre 27). Recuperato da http://www.progettosanfrancesco.it/index.php?option=com_content&view=article&id=324:como&catid=7&Itemid=102.
- Nebiolo, Marco. 2009. “Con la crisi la mafia vince sempre”. *Narcomafie* (n. 10).
- Negri, Giovanni. 2010. “Per le banche il controllo ha più indicatori”. *Il sole 24 ore*. Recuperato da http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/rassegna_stampa/pdf/2010/201002/2010021614971551.pdf&%5d.
- Oddone, David. 2012. “I furbetti di San Marino”. *Narcomafie* (n. 10).
- Pastrengo, Marcello. 2003. “Etica e regole per garantire un mercato finanziario efficiente, per educare i risparmiatori e per recuperare fiducia nei mercati: un dibattito destinato ad alimentarsi sempre di più”. *Diritto e Diritti*. Recuperato da <http://www.diritto.it/materiali/bancario/pastrengo3.html>.
- Pettinari, Aaron. 2010. “'ndrangheta: commissariata filiale BNL”. *Antimafia duemila*.
- Polizia di Stato. 2009. “Un pezzo di 'Ndrangheta negli arresti della DIA”. *Polizia di Stato*, ottobre 20. Recuperato da www.poliziadistato.it.
- Polo, Michele. 2011. “L'espansione delle organizzazioni criminali: quali effetti economici sui mercati legali” maggio 23, Università Bocconi.
- Ponte, Meo. 2011. “E' il contabile delle cosche, gli sequestrano un tesoretto”. *La Repubblica*, aprile 11. Recuperato da http://torino.repubblica.it/cronaca/2011/04/11/news/e_il_contabile_delle_cosche_gli_sequestrano_un_tesoretto-14772004/.
- Portaluri, Pier Luigi. 2002. “Riflessioni sul 'governo del territorio' dopo la riforma del titolo V”. *Rivista giuridica dell'edilizia* II: 358 ss.
- Prosperetti, Marco, e Alessandro Colavolpe. 2009. *Banche, Assicurazioni e Gestori di risparmio - Corporate governance, vigilanza e controlli*. IPSOA.
- Provincia di Modena. 2012. “Comunicato stampa n. 269 del 11.04.2012”. Recuperato da <http://www.provincia.modena.it/page.asp?IDCategoria=7&IDSezione=851&ID=99578>.
- Randazzo, Ettore. 2012. “Procedimento disciplinare, debuttano le regole del giusto processo”. *Guida al diritto - il sole 24 ore* (dicembre 10). Recuperato da <http://www.diritto24.ilssole24ore.com/guidaAlDiritto/civile/primiPiani/2012/12/procedimento-disciplinare-debuttano-le-regole-del-giusto-processo.html>.
- Reale, Giuseppe. 2011. “Le sanzioni amministrative nel trasporto di merci pericolose”. In *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, di Alessandra Cagnazzo, Stefano Toschei, e Cristina Pozzi. Torino: G. Giappichelli.
- Redazione Alto Adige. 2011. “Estorsione: arrestato imprenditore di Salerno”. *altoadige.geolocal.it*. Recuperato luglio 24, 2013, da <http://altoadige.geolocal.it/cronaca/2011/01/20/news/estorsione-arrestato-imprenditore-di-salerno-1.4193465>.
- Redazione online Corriere della sera. 2010. “Mafia in azione alla Borsa, indagate 18 persone manipolavano titoli.” *Corriere della sera*. Recuperato da http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/10_febbraio_9/insider-trading-mafia-borsa-promotori-rizzuto-1602430227438.shtml.
- Richter, Paolo Stella. 2002. *I principi del diritto urbanistico*. Giuffrè.



- Romagnoli, Alessandra. 2011. "Il regime di accesso all'autotrasporto delle merci". In *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, di Stefano Zunarelli e Alessio Claroni. Bologna: Libreria Bonomo.
- Rosenkranz, Rens, e Eduard J. Emde. 1996. "Organized crime: towards the preventive screening of industries: a conceptual model". *Security Journal* (7): 169–176.
- Ruggiero, Vincenzo. 1996. *Economie sporche: l'impresa criminale in Europa*. Torino: Bollati Boringhieri.
- . 2010. "Organized crime. Between the Informal and the Formal Economy". *Global Consortium on Security Transformation* 4: 1–33.
- Sacco, Salvatore. 2010. *La mafia in cantiere: l'incidenza della criminalità organizzata nell'economia: una verifica empirica nel settore delle costruzioni*. Centro di studi ed iniziative culturali Pio La Torre.
- Salerno, Mauro, e Giorgio Santilli. 2012. "Salgono a 90 le cause di esclusione tassative nel bando tipo licenziati dall'Autorità". *Edilizia e Territorio* (ottobre 19).
- Salvia, Filippo, e Francesco Teresi. 2009. *Diritto Urbanistico*. Padova.
- Sandulli, Aldo M. 2003. "Effettività e semplificazioni nel governo del territorio". *Diritto amministrativo*: 507 ss.
- Santino, Umberto. 2003. "Mafia and Mafia-Type Organizations in Italy". In *Organized crime: World Perspectives*, di Jay S. Albanese. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- . 2006. *Dalla mafia alle mafie: scienze sociali e crimine organizzato*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Saviano, Roberto. 2012. "Le mani della mafia sui cantieri". *La Repubblica*.
- Savona, Ernesto U. 2001. "Economia e criminalità". In *Enciclopedia delle scienze sociali I Supplemento, Vol. IX*, 92 – 100. Treccani.
- . 2010. "Infiltration of the public construction industry by Italian organised crime". In *Situational Prevention of Organized Crimes*, a c di. Karen Bullock, Ronald V. Clarke, e Nick Tilley, 130–150. Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Savona, Ernesto U., e Sabrina Adamoli. 1996. *The impact of organized crime*. Transcrime working paper.
- Savona, Ernesto U., Mario Maggioni, Francesco Calderoni, e Sara Martocchia. 2006. *A Study on Crime Proofing - Evaluation of Crime Risk Implications of the European Commission's Proposals Covering a Range of Policy Areas*. Recuperato da <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/850.php>.
- Schelling, Thomas. 1967. "Economics and criminal enterprises". *The Public Interest* 7: 61–78.
- Schembri, Francesco Schembri. 2011. "Manovra, addio al segreto bancario: spiati tutti i nostri conti correnti". *Corriere Informazione - il giornale degli operatori economici*. Recuperato da <http://www.corriereinformazione.it/2011121215959/fisco-e-previdenza/manovra-addio-al-segredo-bancario-spiati-tutti-i-nostri-conti-correnti.html>.
- Sciarrone, Rocco. 2009. *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*. Donzelli Editore.
- , a c di. 2011. *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Roma: Donzelli Editore.
- Serranò Maria Vittoria. 2012. *Indagini finanziarie e accertamento bancario*. Torino: Giappichelli.
- Servizi studi del Senato. 2011. "Trasporto pubblico locale: dossier n. 286 aprile 2011". Recuperato da http://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/attachments/dossier/file_internets/000/006/027/Dossier_20286.pdf.
- Sileci, Giuseppe. 2012. "La Riforma Forense è legge". *Guida al diritto Il Sole 24 Ore* (dicembre 21). Recuperato da <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/civile/civile/primiPiani/2012/12/riforma-forense-verso-l-approvazione-definitiva-.html>.
- Smith, Dwight C. 1975. *The Mafia mystique*. New York: Basic Books.
- . 1980. "Paragons, Pariahs, and Pirates: A Spectrum-Based Theory of Enterprise". *Crime & Delinquency* 26 (3): 358 –386. doi: 10.1177/001112878002600306.
- SOS Impresa. 2011. *Le mani della criminalità sulle imprese*. Roma: Aliberti editore.
- Spaventa, Luigi. 2002. *Indagine conoscitiva sull'attuazione del Testo Unico della Finanza*. Roma: Commissione Nazionale per le Società e la Borsa. Recuperato da <http://www.consob.it/main/documenti/Pubblicazioni/Audizioni/audizionefin.htm?hkeywords=&doid=4&page=2&hits=120&newsearch=1>.
- Stella, Gian Antonio. 2010. "Condannati per mafia ma iscritti all'Ordine. Albi professionali privi di rigore e dei controlli promessi". *Il corriere della sera*, marzo 17. Recuperato da http://archiviostorico.corriere.it/2010/marzo/17/Condannati_per_mafia_iscritti_all_co_9_100317064.shtml.
- Stigler, George J. 1970. "The Optimum Enforcement of Laws". *Journal of Political Economy* 78 (3). *Journal of Political Economy*: 526–36. Recuperato novembre 8, 2011, .



- Strang, Sven J. 2000. "Project SLEIPNIR: An Analytical Technique for Operational Priority Setting". Royal Canadian Mounted Police. Recuperato da <https://www.education.psu.edu/drupal6/files/sgam/Project%20SLEIPNIR%20An%20Analytical%20Technique%20for%20Operational%20Priority%20Setting.pdf>.
- T.A.R. Campania Salerno. n. 813 del 29.04.2011. T.A.R. Campania Salerno, sez. I.
- T.A.R. Friuli Venezia Giulia. 2012. n. 165 del 10.5.2012. T.A.R. Friuli Venezia Giulia Trieste, sez. I.
- T.A.R. Lazio. 2007. n. 5896 del 02.07.2007. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I bis.
- . 2012. n. 3892 del 30.04.2012. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II.
- T.A.R. TAA. 2011. n. 110 del 7 aprile 2011. T.A.R. Trentino Alto Adige sez. I.
- T.A.R. Valle d'Aosta. 2012. n. 59 del 20.06.2012. T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, sez. I.
- T.A.R., Puglia Lecce. 2012. n. 3892 del 30.04.2012. T.A.R. Puglia Lecce.
- Tanzarella, Giancarlo. 2012. "Latitudine e forma dell'attestazione di moralità professionale negli appalti". *Diritto e Pratica amministrativa* (ottobre): 54–57.
- TAR Lazio. 2010. n. 1215 del 2010. Tar Lazio.
- TAR Parma. 2011. n. 271/2011. Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, sez. I.
- Terreri, Francesco. 2010a. "Interdetta dagli appalti per il parente mafioso". *L'Adige.it - Quotidiano indipendente del Trentino Alto Adige*, marzo 2.
- . 2010b. "Cosbau, il virus della 'Ndrangheta". *L'Adige.it - Quotidiano indipendente del Trentino Alto Adige*, luglio 15.
- . 2011a. "La 'ndrangheta, affari nel trasporto pietre". *L'Adige.it - Quotidiano indipendente del Trentino Alto Adige*, maggio 14.
- . 2011b. "Mafia, accertamenti sui trasporti". *L'Adige.it - Quotidiano indipendente del Trentino Alto Adige*, maggio 23.
- Tizian, Giovanni. 2012a. "Subappalti, contratti e consulenze. Il grande caos dei cantieri pubblici". Recuperato da www.inchieste.repubblica.it.
- . 2012b. "Cantieri, fatta la legge trovato l'inganno". Recuperato da www.inchieste.repubblica.it.
- Transcrime. 2012a. *Analysis of the Draft Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products*. Recuperato da <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/1046.php>.
- . 2012b. *Crime proofing the policy options for the revision of the Tobacco Products Directive*. Recuperato da <http://transcrime.cs.unitn.it/tc/547.php>.
- Tribunale civile e penale di Bolzano. 2012. *Relazione del Commissario Giudiziale ex art. 172 della legge fallimentare R.D. 16.03.1942 n. 267*.
- Tribunale civile e penale di Milano. 2010. N. 46229/08 R.G.N.R. n. 10464/08 R.G.GIP. Tribunale civile e penale di Milano.
- Tribunale ordinario di Milano. 2011. n. 43733/06 RGNR n. 8265/06 R.GIP *Ordinanza applicativa di misura coercitiva con mandato di cattura*. Tribunale ordinario di Milano Ufficio del giudice per le indagini preliminari.
- Tribunale ordinario di Venezia. 2011. n. 10581/10 RGNR e n. 2692/11 R.GIP *Ordinanza applicativa di misure cautelari coercitive*. Tribunale Ordinario di Venezia, Sezione Giudici per le indagini preliminari.
- Turone, Giuliano. 1994. "Le strategie di contrasto dell'economia criminale (dall'indagine patrimoniale alla confisca dei valori ingiustificati)". *Questione Giustizia* (1).
- Ummarino, Alessandro. 2011. "Analisi delle problematiche connesse agli interessi delle organizzazioni criminali 'ndranghetiste al settore della gestione delle terre e rocce da scavo (TRS) nella provincia di Milano". *Diritto all'ambiente*. Recuperato da http://www.dirittoambiente.net/file/polizia_articoli_243.pdf.
- Urbani, Paolo. 2002. "Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro". *Giustizia amministrativa* (12).
- Zaccaria, Laura. 2012. *La collaborazione del settore bancario nel contrasto alla criminalità organizzata, alla corruzione ed al riciclaggio di denaro*. Associazione Bancaria Italiana. Recuperato da <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201211/20121120ATT55965/20121120ATT55965EN.pdf>.
- Zoutendijk, Andries Johannes. 2010. "Organised crime threat assessments: a critical review". *Crime, Law and Social Change* 54: 63–86. Recuperato novembre 8, 2011, .



Hanno collaborato

(in ordine alfabetico)

Maria Arrabito, (responsabile amministrativo, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento), Francesco Attardi (Comandante Regionale Trentino Alto Adige della Guardia di Finanza), Sabrina Azzolini (Comitato progetto METRiC), Pierangelo Baldo (Confindustria, responsabile per l'area economia d'impresa), Carlo Bentivegna (Capo Ufficio Pianificazione, Programmazione e Controllo del Comando Regionale Trentino Alto Adige della Guardia di Finanza), Italo Borrello (funzionario Unità di Informazione finanziaria della Banca d'Italia), Giovanni Bort (Presidente dell'Unione Commercio, Turismo, Servizi, Professioni e PMI della provincia di Trento), Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento, Stefano Caneppele (Transcrime), Stefania Corradini (Transcrime), Roberto de Laurentis Presidente Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Trento), Andrea De Matthaeis (Confartigianato, referente per l'area trasporti), Luigi Delpino (Procuratore della Repubblica, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia), Stefano Dragone (Comitato progetto METRiC), Marco Gallina (Sostituto del Procuratore, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trento), Enrico Garbari (Presidente della Sezione Autonoma dell'Edilizia di Confindustria Trento), Lorenzo Garbari (Ance, segretario della sezione di Trento), Patrizia Gentile (Comitato progetto METRiC), Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), Paolo Mazzalai (Presidente Confindustria Trento), Alessandro Melchionda (Comitato progetto METRiC), Ministero dell'Interno, Paolo Mondini (Consigliere della Giunta esecutiva dell'Unione Commercio, Turismo, Servizi, Professioni e PMI della provincia di Trento), Maria Luisa Offer (Transcrime), Nicolò Pedrazzoli (Comitato progetto METRiC), Roberto Pennisi (Sostituto del Procuratore, Direzione nazionale antimafia), Remo Pisetta (Vicepresidente della Sezione Porfidi di Confindustria Trento), Provincia Autonoma di Trento (Agenzia del lavoro, Avvocatura, Progetto Riforma Istituzionale, Servizio Statistica, Ufficio del Catasto), ROS dei Carabinieri.