
Il progetto WOC (Warning On Crime) per la prevenzione delle infiltrazioni criminali negli appalti

di [Vincenzo Mirra](#)

Pubblicato il 5 Maggio 2015

Gli organi governativi si stanno muovendo (anche a livello comunitario) per inasprire la legislazione che intende prevenire l'infiltrazione criminale negli appalti pubblici.

1. Premessa.

È oramai noto come la criminalità organizzata, in tutte le sue sfaccettature, si sia ramificata in una dimensione transnazionale.

Approfittando (anche) del processo di globalizzazione che sta investendo la nostra società, si avvale di tutte le opportunità offerte dai mercati e dalle nuove tecnologie di comunicazione e di gestione delle informazioni.

Gli “*affari*” criminali sono sempre più frequentemente condotti su scala transnazionale ed i motivi sono tendenzialmente gli stessi che hanno portato alla globalizzazione dei mercati convenzionali, con l’aggiunta però, per il settore criminale, di ulteriori incentivi al proseguimento di questo *trend*:

Approfittare delle disomogeneità legislative esistenti tra i diversi Paesi, così come dell’inferiore capacità di controllo da parte delle agenzie di polizia nazionali.

Questo fenomeno rappresenta una minaccia per i cittadini europei, le imprese, le istituzioni statali e l’economia nel suo complesso, ciò rende necessaria un’adeguata risposta, un’efficace azione comune di contrasto a livello europeo.

In tale ottica si inserisce il *The European programme Prevention of and Fight against Crime* adottato dal Consiglio dell’Unione Europea il 12 febbraio 2007 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 24 febbraio 2007).

Il programma, con un *budget* iniziale di 600 milioni di euro, si poneva l’obiettivo di contribuire alla sicurezza dei cittadini attraverso progetti specifici mirati a prevenire e combattere la criminalità.

Di seguito vengono riepilogate le aree di intervento: terrorismo, traffico di essere umani, abusi sui minori, criminalità informatica, il traffico di armi e di droga, la corruzione e la frode.

I settori su cui si sviluppa il programma sono quattro:

- prevenzione della criminalità;

- applicazione della legge;
- protezione dei testimoni e supporto;
- tutela delle vittime.

Per lo sviluppo del menzionato programma, l'Unione Europea tende ad incentivare la cooperazione attraverso specifiche azioni: il potenziamento delle reti, la diffusione delle informazioni, lo scambio delle esperienze positive, il monitoraggio, la valutazione, lo sviluppo ed il trasferimento di nuove tecnologie e metodologie¹.

Uno dei progetti finanziati da *The European programme Prevention of and Fight against Crime* è il Progetto "WOC - Warning On Crime".

2. Il Progetto "WOC – Warning On Crime".

Il finanziamento dell'Unione Europea per le opere pubbliche di rilevanti dimensioni è di notevole spessore, con la conseguenza che il rapporto tra appalti pubblici ed interessi economici dell'UE è sempre più stretto.

Atteso che la protezione del denaro pubblico UE (Unione Europea) è un interesse di livello superiore, diverso dalla somma degli interessi nazionali, la politica dell'UE in materia deve essere veramente efficace.

Il progetto parte dalla consapevolezza della scarsa armonizzazione tra i sistemi normativi dei diversi paesi membri dell'Unione Europea in tema di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle grandi opere pubbliche nonché dell'assenza di un quadro legislativo europeo in materia di corruzione (a cui si tenta di sopperire attraverso le iniziative del Consiglio d'Europa).

Proprio le differenze tra le varie legislazioni dei paesi membri offre molte opportunità ed un alto rischio di penetrazione per le organizzazioni criminali.

Conseguentemente, il Progetto si pone i seguenti obiettivi:

- approfondire e consolidare la conoscenza delle legislazioni e delle prassi amministrative dei vari Stati dell'Unione in modo da identificare i punti di forza e debolezza;
- individuare i meccanismi di *warning* che consentano di segnalare gli aspetti più significativi in tema di vulnerabilità all'infiltrazione criminale nelle norme e nelle prassi amministrative nazionali;
- aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sull'argomento stimolando dibattiti tra i cittadini dell'Unione sui rischi derivanti dalla fragilità della legislazione e delle procedure amministrative nazionali, soprattutto quando tali ambiti di intervento ricoprono un contesto intergovernativo e transnazionale;
- offrire, come obiettivo a lungo termine, strumenti concreti per migliorare il livello di protezione dell'economia dall'infiltrazione criminale nelle grandi opere e dalla corruzione.

3. Le fasi del progetto

Al fine di poter raggiungere gli obiettivi dichiarati e sopra indicati, il progetto è suddiviso in tre fasi:

- **Gli studi preparatori.**

In questa fase, attraverso un'analisi delle fonti di tipo secondario, si appurerà il *modus operandi* che la criminalità organizzata utilizza per le infiltrazioni nell'economia legale.

Si verificherà inoltre il quadro normativo europeo e le opinioni dei cittadini dell'Unione sia sul fenomeno delle organizzazioni criminali sia su quello della corruzione.

Il carattere della ricerca, operato esclusivamente da un *team* italiano, sarà interdisciplinare, usufruendo degli apporti derivanti dal diritto, dalla scienza e della criminologia.

Un particolare approfondimento sarà previsto per l'Italia e la Francia al fine di preparare la seconda fase del progetto.

- **La seconda fase del progetto: il caso studio sulla TAV Torino-Lione.**

Il caso di studio sulla TAV Torino-Lione non può dirsi scelto a caso o frutto di una coincidenza (*anzi!*).

Gli elementi che caratterizzano quest'infrastruttura, quali la natura transfrontaliera dell'opera, la rilevanza della documentazione esistente, il coinvolgimento di due Paesi con legislazioni differenti, sono assolutamente coincidenti con quelli ricercati dal progetto per raggiungere uno degli obiettivi: cogliere le fragilità e gli elementi di forza sia della prassi normativa che di quella amministrativa in modo che possano essere rappresentativi per gli Stati dell'Unione e quindi fornire tangibili strumenti per migliorare la lotta alla criminalità organizzata a livello comunitario.

Tra l'altro, non va sottovalutato l'aspetto del coinvolgimento di due Stati, l'Italia e la Francia, per la realizzazione dell'opera: è vero che vi sono normative differenti, ma è altrettanto vero che non si può derogare dal principio dell'impossibilità di seguire *standard* e norme dissimili in materia di trasparenza e legalità nell'abito delle attività che si sviluppano nel territorio delle due nazioni.

- **Lo studio delle norme e procedure amministrative dei Paesi dell'UE.**

Sulla base dei risultati dell'attività preparatoria delle prime due fasi, un *team* italiano preparerà un questionario che sarà consegnato a tutti i 28 paesi dell'Unione.

Lo scopo, relativamente al contrasto alle organizzazioni criminali e alla corruzione, sarà quello di verificare l'esistenza o meno di norme nazionali, il rispetto o meno di norme europee esistenti, la presenza e l'efficacia di organismi *ad hoc* di controllo e/o repressione, le caratteristiche peculiari delle procedure amministrative adottate.

4. Gli attori del progetto.

Il capofila del progetto è l'Università di Torino - Dipartimento di Giurisprudenza che si avvarrà della collaborazione di una serie di enti ed istituzioni pubbliche e private sia in Italia che in Francia, Olanda e Romania, di seguito elencate:

- Prefettura Torino (Italia);
- Amapola – Progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità (Italia);
- Università Cattolica di Lione (Francia);
- Università di Maastricht (Olanda);
- Centro Romeno per le Politiche Europee (Romania).

A questi si aggiungono, come *partner* associati, altre istituzioni nazionali ed internazionali le quali si impegneranno a collaborare alla realizzazione di tutte le fasi del progetto rendendo fruibili informazioni, conoscenze e rendendosi disponibili per la diffusione dei dati sia in ambito nazionale che internazionale.

Nel dettaglio le istituzioni sono le seguenti:

- DNA – Direzione Nazionale Antimafia;
- UNICRI – *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*;
- Osservatorio per il Collegamento Ferroviario Torino-Lione.

5. Il protocollo d'intesa tra l'Università di Torino e la locale Prefettura.

Uno degli interlocutori con cui l'Università di Torino - Dipartimento di Giurisprudenza ha inteso confrontarsi è la locale Prefettura, alla quale è stata proposta la sottoscrizione di un protocollo d'intesa.

La Prefettura di Torino, convinta della bontà e dell'utilità del progetto, una volta visionata la bozza del protocollo l'ha sottoposta al parere del Ministero dell'Interno, che si è espresso favorevolmente.

Così il 26 novembre 2014, la Prefettura e l'Università di Torino - Dipartimento di Giurisprudenza hanno sottoscritto il menzionato protocollo d'intesa.

Il protocollo rappresenta sicuramente un terreno concreto di confronto e di arricchimento per tutti gli attori coinvolti, soprattutto quelli a livello nazionale e territoriale che saranno i diretti beneficiari delle analisi e delle elaborazioni effettuate su scala europea, le quali consentono un raffronto tra le norme e prassi adottate nei diversi paesi dell'UE.

La collaborazione tra Prefettura di Torino e la locale Università si estrinsecherà attraverso la costituzione di un Gruppo di lavoro congiunto, la cui composizione viene definita d'intesa tra il Prefetto ed il Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza.

I due enti si impegnano allo scambio reciproco di dati ed informazioni non coperti da riservatezza e nella pubblica diffusione dei risultati del progetto.

L'impegno della Prefettura di Torino si estenderà inoltre nell'agevolare le attività di ricerca dell'Università di Torino, attraverso una funzione di raccordo con le istituzioni e gli organismi tecnici impegnati con funzioni di prevenzione e controllo coinvolgendoli, se opportuno e necessario, nelle attività del predetto Gruppo di Lavoro.

L'Università, dal canto suo, renderà disponibile alla Prefettura tutto il materiale di ricerca, prodotto nell'ambito del progetto, che dovrà essere utilizzato esclusivamente per scopi scientifici.

6. Lo stato del progetto ed i prossimi obiettivi.

Durante la prima fase, ovvero quella degli studi preparatori, i ricercatori hanno, allo stato, approfondito l'analisi della letteratura e della normativa europea.

È stato dato il via anche alla seconda fase con lo studio del “caso TAV Torino Lione”. In particolar modo è stata ricostruita la storia del progetto evidenziando gli aspetti più significativi del suo sviluppo e quelli più direttamente legati al tema del progetto.

È stata inoltre recentemente effettuata un'intervista a personale qualificato del G.I.T.A.V. (Gruppo Interforze Tratta Alta Velocità)² per comprenderne il ruolo, le attività e la normativa applicata.

Dai risultati è emerso che il menzionato Gruppo, in conformità delle procedure indicate nelle “Linee guida per i controlli antimafia” concernenti la realizzazione degli interventi inseriti nel *Programma delle Infrastrutture Strategiche* (PIS), predisposte dal *Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza alle Grandi Opere (CCASGO)* ed approvate dal **CIPE** con deliberazione n. 58 del 3 agosto 2011, svolge attività di **monitoraggio** e **analisi** delle informazioni di interesse nel settore dei controlli e delle verifiche antimafia, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159e successive modificazioni ed integrazioni (*Codice Antimafia*), al fine di ottimizzare l'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, in particolare negli interventi previsti per la realizzazione della **Nuova Linea Torino-Lione**.

5 maggio 2015

Vincenzo Mirra e Fabrizio Stella

1 Sull'argomento si veda: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm&usg=ALkJrhgF-FeVqeQ_u8jizqGAiYkPN-mf3Q.

2 Istituito con Decreto del Ministro dell'Interno del 28 giugno 2011 ed organicamente incardinato nel Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della polizia criminale - Servizio Analisi Criminale