

Alla cortese attenzione del
Presidente del Consiglio regionale
Dott. Federico Romani

Gentile Presidente,

i sottoscritti Consiglieri regionali Paola Pollini, Nicola Di Marco e Paola Pizzighini presentano, a proprio nome, il seguente progetto di legge recante il titolo: *“Obbligo per la regione Lombardia di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per i reati di associazione mafiosa e scambio elettorale politico-mafioso (artt. 416-bis e 416-ter c.p.)”*

Cordiali saluti,

1° Firmatario, la Consigliera regionale
Paola Pollini

Il Consigliere e la Consigliera regionali:

Nicola Di Marco

Paola Pizzighini

Milano, 02/04/2025

PROGETTO DI LEGGE

Obbligo per la regione Lombardia di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per i reati di associazione mafiosa e scambio elettorale politico-mafioso (artt. 416-bis e 416-ter c.p.)

di iniziativa dei Consiglieri regionali:
Paola Pollini, Nicola Di Marco, Paola Pizzighini

PROPOSTA DI PROGETTO DI LEGGE:

“Obbligo per la regione Lombardia di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per i reati di associazione mafiosa e scambio elettorale politico-mafioso (artt. 416-bis e 416-ter c.p.)”

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Obiettivo

Con questa proposta di legge, i firmatari intendono introdurre un obbligo specifico per la Regione Lombardia di costituirsi parte civile nei procedimenti penali per i delitti previsti dagli articoli 416-bis e 416-ter del Codice penale. L'obiettivo è rafforzare il ruolo istituzionale della Regione nella lotta alla criminalità organizzata, adeguandosi a quanto già stabilito da altre Regioni italiane che hanno adottato analoghe disposizioni.

Relazione

Nella seduta del 5 dicembre 2016, con comunicazione del Presidente della Giunta regionale, è stato indicato quale fosse criterio generale la rinuncia alla “prassi generalizzata” di costituzione di parte civile di Regione Lombardia nell'ambito dei procedimenti penali, salvo nei casi di esplicite previsioni di legge ovvero nei casi in cui l'ipotesi di reato contestato comporti un grave pregiudizio per la regione intesa sia come istituzione che come comunità, ne sono un esempio i casi di processi penali contro la criminalità organizzata.

Circa due anni dopo, con una nuova comunicazione del Presidente della Giunta regionale nella seduta del 10 luglio 2018, i predetti indirizzi sono stati sostanzialmente confermati precisando che le azioni necessarie per preservare le ragioni di credito mediante autonome azioni civili avanti le autorità giudiziarie competenti sono di volta in volta valutate al fine di garantire una più efficace e puntuale tutela dell'interesse regionale. Restano dunque confermati i casi previsti dalla legge o in cui l'ipotesi di reato contestato comporti un grave pregiudizio per la regione intesa sia come istituzione che comunità.

Il contesto in cui questo progetto di legge ha la necessità di emergere, è anzitutto descritto dalle ultime due relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia, relative all'intero anno 2023. I dati sulla presenza mafiosa che insiste sul territorio lombardo, riportano una situazione estremamente grave, consolidata e calcificata. Stabili sono anche le sue dinamiche, con una forte preponderanza della criminalità calabrese ('ndrangheta), seguita da organizzazioni siciliane, campane e pugliesi. Le strategie mafiose attuali vedono privilegiare l'infiltrazione economica e imprenditoriale, mantenendo un basso profilo per evitare allarmi sociali e investigativi.

In Lombardia, la 'ndrangheta risulta organizzata in 24 locali attive nelle province di Milano, Varese, Como, Monza-Brianza, Lecco e Pavia, e opera principalmente attraverso infiltrazioni economiche nei settori dell'edilizia, ristorazione, commercio di autoveicoli, gestione dei rifiuti e formazione delle imprese. Cosa Nostra mantiene forti legami con la Sicilia e si concentra nei settori ricettivi, edilizia e ciclo del cemento. La Camorra lavora in modo meno visibile ma con strategie sofisticate di riciclaggio e reimpiego di denaro illecito. La criminalità pugliese, pur non avendo strutture permanenti, è attiva nel traffico d'armi, droga, rapine ed estorsioni.

La criminalità straniera opera principalmente nel narcotraffico e sfruttamento della prostituzione. Le organizzazioni più attive sono di origine albanese e nordafricana (Nigeria, Senegal, Gambia), con collegamenti con la criminalità italiana e internazionale.

Infine, le operazioni da parte delle forze dell'ordine nel solo 2023, e nella sola Lombardia, hanno portato a 72 interdittive antimafia e molteplici sequestri che ammontano a circa 647 milioni di euro.

L'infiltrazione mafiosa in un territorio non è solo una questione di criminalità, ma una profonda alterazione dell'ordine pubblico inteso, anche dalla dottrina giuridica, come il libero e pacifico svolgimento della vita sociale e istituzionale, e l'ente territoriale stesso può ritenersi persona offesa. La semplice esistenza di un sodalizio mafioso in un'area geografica determina una limitazione della libertà dei cittadini, un condizionamento del tessuto economico e una perversione delle dinamiche democratiche.

La presenza di un'organizzazione criminale inoltre, anche quando qualificata come un danno non patrimoniale, incide gravemente sulla percezione pubblica di un Comune o di una Regione, compromettendone l'immagine e l'attrattività. L'associazione tra un territorio e la criminalità organizzata genera effetti devastanti sugli investimenti, sul turismo, sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Le città e le regioni che subiscono tale stigma rischiano di essere escluse dai circuiti economici virtuosi e di vedere ridotta la loro capacità di attrarre risorse e talenti.

Inoltre, occorre ricordare che le mafie non si limitano ad agire nell'ombra, ma penetrano nei gangli vitali dell'economia e dell'amministrazione pubblica, alterando la concorrenza, inquinando il mercato e corrompendo i meccanismi di gestione della cosa pubblica. L'infiltrazione negli appalti, nei servizi pubblici e nelle imprese mina alla radice i principi di trasparenza e correttezza, con danni incalcolabili per il tessuto produttivo e per la qualità della vita dei cittadini.

Ai fini della trattazione di questa proposta di legge, è utile richiamare la Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n.1 "Statuto d'autonomia della Lombardia", il documento fondamentale che definisce i principi fondamentali su cui si basa il governo della Regione, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dello Stato di diritto, democratico e sociale.

Al centro della visione regionale vi è la persona umana, la cui dignità e i cui diritti fondamentali vengono riconosciuti come pilastri della comunità lombarda. La Regione, infatti, si impegna a garantire la partecipazione attiva dei cittadini, delle istituzioni e delle realtà economico-sociali alla vita politica e amministrativa, affinché siano realmente esercitati diritti e doveri.

Tra le principali competenze, la Regione assume un ruolo attivo nella tutela della vita e della famiglia, con politiche volte a proteggere i figli e le persone anziane. Sostiene il diritto al lavoro, promuovendo condizioni di stabilità, sicurezza, e riconosce il valore delle imprese come motore dello sviluppo economico e sociale. In questo contesto, incentiva anche la cooperazione mutualistica e il rispetto della libera concorrenza, salvaguardando i diritti dei consumatori.

Infine, tra gli obiettivi prioritari, Regione Lombardia si impegna a promuovere iniziative concrete per garantire la sicurezza dei cittadini, affinché la legalità sia un principio cardine della vita comunitaria.

Costituirsi parte civile significa denunciare queste dinamiche, pretendere il risarcimento per il danno arrecato, e soprattutto contribuire alla costruzione di un sistema economico fondato sulla meritocrazia e sulla legalità. Date queste premesse, la costituzione di parte civile da parte di un ente territoriale nei processi per reati di mafia rappresenta dunque un atto di straordinaria importanza giuridica, sociale e simbolica. Essa si configura come un'imperativa riaffermazione dello Stato di diritto contro le infiltrazioni criminali e come uno strumento di giustizia e riparazione per le comunità colpite.

Costituirsi parte civile consente all'ente territoriale di rivendicare, in nome della collettività, il diritto inalienabile a vivere in una terra libera da oppressioni e minacce, riaffermando il primato della legalità e della giustizia.

Attraverso la costituzione di parte civile, l'ente territoriale afferma il diritto di riscattare la propria immagine, di difendere la propria identità e di tutelare le prospettive di sviluppo del proprio territorio.

L'atto di costituirsi parte civile è la voce di una comunità che si ribella, che rifiuta la rassegnazione, che non vuole essere complice dell'omertà. È il segno tangibile di un territorio che si riappropria della propria dignità, che si schiera senza esitazioni dalla parte della giustizia e che si oppone con forza all'arroganza mafiosa. Essere presenti nei processi, significa rendere testimonianza dell'impegno collettivo nella lotta contro il crimine organizzato e spezzare quel silenzio complice che da sempre alimenta il potere delle cosche.

L'importanza di questo strumento è riconosciuta dalla giurisprudenza italiana che ha ribadito, in più occasioni, la legittimità della costituzione di parte civile da parte degli enti locali nei processi per mafia. Con sentenza n. 41/2019, la Corte Costituzionale ha ritenuto anche legittimo l'introduzione dell'obbligo, in capo alla Regione Veneto, di costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio veneto, in cui venga emesso un decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti che riguardano le associazioni a delinquere di tipo mafioso e lo scambio elettorale politico mafioso (art. 416-bis e 416-ter).

Diverse Regioni, tra cui il già citato Veneto, hanno introdotto norme che prevedono l'obbligo per l'ente di costituirsi parte civile nei procedimenti contro la criminalità organizzata di stampo mafioso, così la Regione Piemonte, la Regione Puglia, la Regione Umbria, la Regione Liguria la Regione Sicilia. Questo consolidato orientamento legislativo e giuridico dimostra come la lotta alla mafia non sia solo una questione di repressione penale, ma anche un dovere civile e istituzionale.

Costituirsi parte civile non è solo un diritto ma un dovere morale, alla cui base non può esserci un preventivo calcolo economicistico. Rappresenta un gesto di civiltà imprescindibile per ristabilire una dignità offesa da anni di immobilismo, convenienze, compromessi e collusioni perpetrati ai danni dei cittadini. Entrare nelle aule dei tribunali significa ricostruire la verità, ridare voce alle vittime, ricostruire quei pezzi di comunità che sono stati distrutti. È un'azione che incute timore alle mafie, perché il loro potere si nutre dell'indifferenza e del silenzio.

Lo Statuto di Regione Lombardia stesso, nel suo primo articolo esprime l'indirizzo su cui i cittadini diventano una comunità che, in prima istanza, protegge sé stessa. Dunque, costituirsi parte civile in un processo di mafia non è solo un'azione giuridica: è uno straordinario esercizio di democrazia partecipata, un segnale forte che il territorio non si arrende, che lo Stato è presente, che la giustizia appartiene a tutti.

L'inserimento di tale obbligo è un atto che va ad agire sui poteri di indirizzo che spettano al Consiglio Regionale, il quale sceglie da che parte stare di fronte alla violenza della criminalità, e con il solo fine di tutela degli interessi anche diffusi della comunità regionale eventualmente lesi.

ARTICOLATO

Art. 1

(modifiche alla legge regionale 24 giugno 2017, n. 17)

1. Alla legge regionale 24 giugno 2017, n. 17 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità) sono apportate le seguenti modifiche:
 - a. Il comma 1 dell’articolo 31 della legge regionale 24 giugno 2017, n. 17 è interamente sostituito con: *“È fatto obbligo alla Regione di costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’articolo 416-bis del codice penale.*
 - b. Dopo il comma 1 bis sono aggiunti i seguenti:
1 ter. *La Regione, coerentemente alle finalità previste dalla presente legge, ha facoltà di costituirsi parte civile, anche prima dell’emissione del decreto che dispone il giudizio, in tutti quei procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione, in cui, nella richiesta di rinvio a giudizio, siano contestate imputazioni per i delitti di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’articolo 416-bis del codice penale.*
1 quater. *La Regione destina le somme liquidate a titolo di risarcimento a seguito della costituzione di parte civile alle iniziative promosse per il raggiungimento degli obiettivi generali della presente legge.*
1 quinquies. *La Regione non può farsi assistere da avvocati che nel contempo assistano imputati di crimini organizzati e dei reati ad essi collegati.*

Art. 2

(Clausola di neutralità finanziaria)

1. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Art. 3

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.