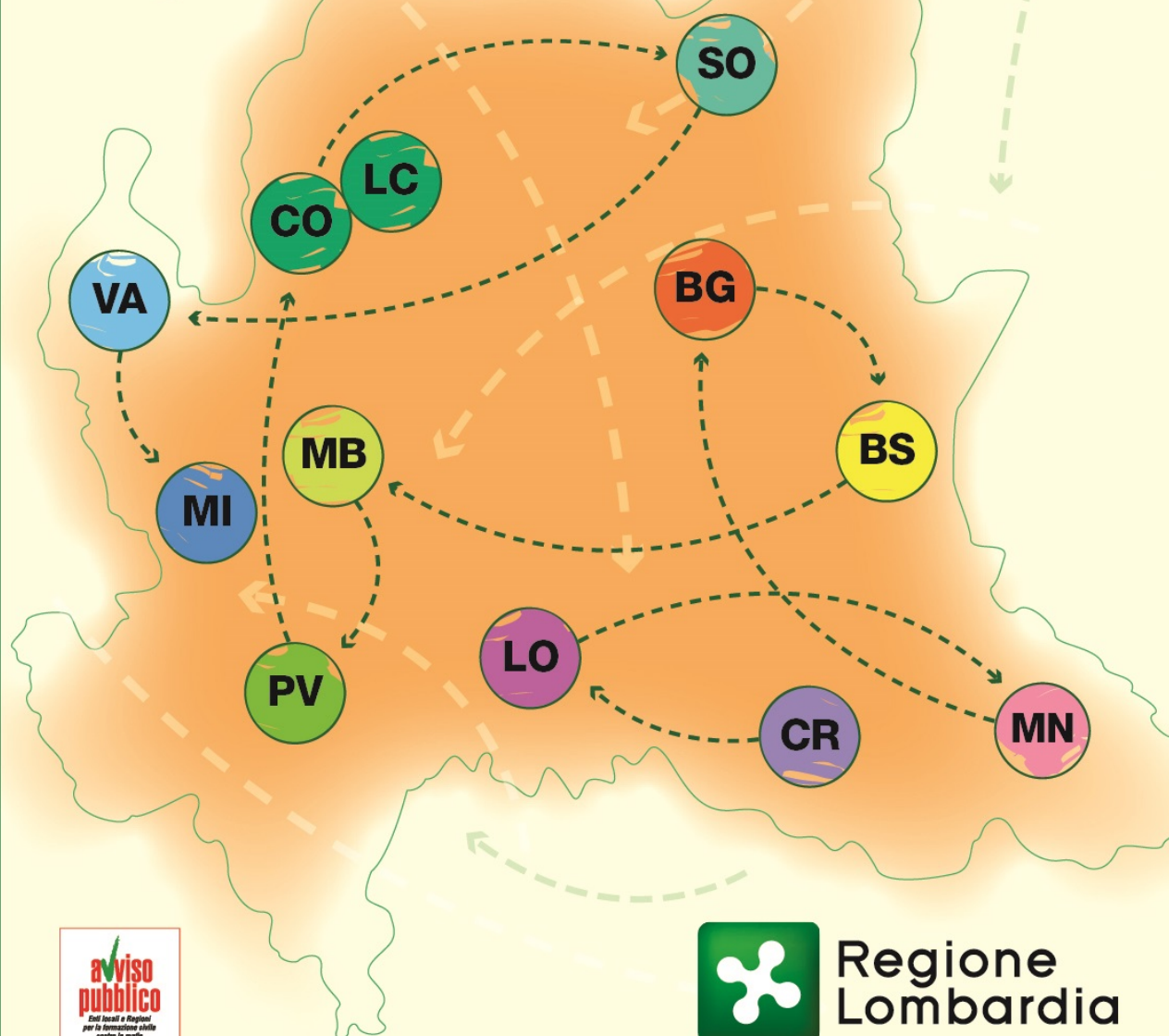


# PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA CONTRO MAFIA E CORRUZIONE

Cremona • Lodi • Mantova • Bergamo • Brescia • Monza •  
Pavia • Como e Lecco • Sondrio • Varese • Milano

DA MARZO A LUGLIO 2019



Regione  
Lombardia

[www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)



DOCUMENTAZIONE DI CHIUSURA DEL PERCORSO



# INDICE

*Documento di sintesi dei materiali presentati durante il percorso formativo. A cura dell'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico*

pg 4. PRESENTAZIONE DEL PERCORSO

pg 6. CALENDARIO COMPLESSIVO

pg 7. RELATORI INTERVENUTI

pg 8. AVVISO PUBBLICO

pg 9. CORRUZIONE, TRASPARENZA ED ETICA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

pg 14. IL GIOCO D'AZZARDO FRA CRIMINALITÀ, IMPATTO SOCIALE E STRUMENTI PER LE P.A

pg 19. I BENI CONFISCATI

pg 23. APPALTI PUBBLICI: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE

pg 28. PRESENZE MAFIOSE AL NORD

pg 33. INFILTRAZIONI MAFIOSE E CORRUZIONE NELLA SANITÀ PUBBLICA E PRIVATA

pg 37. LE ECOMAFIE

pg 42. WELFARE LOCALE E INFILTRAZIONI MAFIOSE

pg 46. SICUREZZA URBANA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

pg 50. LE MAFIE FRA RICICLAGGIO, EVASIONE, RACKET E USURA



# PRESENTAZIONE PERCORSO



Regione  
Lombardia



## PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA CONTRO MAFIA E CORRUZIONE

**Progetto finanziato da Regione Lombardia e realizzato in collaborazione con “Avviso Pubblico – Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie”**

Il progetto “PERCORSI DI FORMAZIONE CONTRO MAFIE E CORRUZIONE” nasce dalla volontà di Regione Lombardia di porre i temi del contrasto alle mafie ed alla corruzione al centro di una riflessione che coinvolga tutto il territorio regionale, dialogando con i cittadini, le categorie economiche e produttive, le realtà associative e, soprattutto, ponendo attenzione alle realtà istituzionali ed amministrative, locali e regionali, in una cornice progettuale che evidenzia e valorizza la necessità di “fare” e “costruire” reti di fronte a fenomeni tanto complessi.

Dentro questo orizzonte di senso nasce la collaborazione con l’associazione Avviso Pubblico, associazione di cui la Regione Lombardia è socia, insieme ad altre 10 Regioni ed oltre 400 Enti Locali in tutto il paese, e che dalla sua nascita sperimenta forme di prevenzione ai fenomeni corruttivi e mafiose, cercando di rinforzare cultura e strumenti dentro le Amministrazioni Pubbliche.

### FINALITÀ del PERCORSO

Sviluppare iniziative di informazione, conoscenza formazione e scambio di buone prassi amministrative, volte a diffondere la cultura dell’etica pubblica e a far maturare sensibilità rispetto alla prevenzione e al contrasto alle mafie e alla corruzione e di ogni altro reato connesso alle attività illecite e criminose.

### OBIETTIVI del PERCORSO

- diffondere una corretta conoscenza ed una conseguente consapevolezza dei rischi e dei pericoli dei fenomeni della corruzione e delle infiltrazioni mafiose sui territori del Nord Italia;
- offrire strumenti interpretativi e di azione concreta nella logica della prevenzione e del contrasto, anche avvalendosi di buone prassi amministrative già sperimentate;
- restituire senso di responsabilità e di “possibilità di azione” a tutti i cittadini ed in particolare agli uomini ed alle donne che operano nelle amministrazioni pubbliche;
- favorire la costruzione, il sostegno e l’implementazione di reti sociali capaci di contrastare i fenomeni citati anche attraverso la condivisione di buone pratiche amministrative.

### ORGANIZZAZIONE del PERCORSO

Il percorso prevede la realizzazione di 2 momenti formativi in ciascuna delle Province del territorio Lombardo (fatti salvi i territori del Comasco e del Lecchese i cui eventi copriranno entrambe le aree provinciali) per un totale di 22 eventi formativi.

In ciascuna area territoriale si realizzeranno un intervento serale, di carattere generale, ed un intervento mattutino, di carattere specialistico, destinati ad approfondire aspetti differenti dei fenomeni corruttivi e mafiosi, del loro impatto sulla vita delle comunità e locali e delle Amministrazioni pubbliche, delle possibili azioni di contrasto (a titolo di esempio si cita il tema delle Ecomafie, quello dei Beni Confiscati, degli appalti e dei contratti pubblici...).

All’interno della stessa area, invece, gli interventi mattutini e serali verteranno sulla medesima tematica, anche se affrontata a partire da elementi di approfondimento differenti, selezionati a partire dai destinatari presenti in aula.

### DESTINATARI

- gli incontri serali (19.30-22.30) saranno rivolti, prioritariamente, a cittadini, amministratori locali, rappresentanti del mondo delle professioni e delle associazioni di categoria, del volontariato, della scuola, e di tutte quelle realtà che svolgono attività di carattere sociale sui temi del contrasto alle infiltrazioni mafiose ed alla corruzione;
- gli incontri mattutini saranno rivolti, prioritariamente ai dipendenti di Regione Lombardia (coinvolgendo tutti gli Uffici Territoriali Regionali) e degli Enti del Sistema Regionale locale (ad esempio, ARPA, ALER, Consorzi di Bonifica, ASST, ATS, Enti Parchi, ecc.) degli Enti Locali e Provinciali/Metropolitani, del complesso delle Pubbliche Amministrazioni dell'area in cui si svolge la sessione formativa.

### TEMI TRATTATI

Di seguito un elenco sintetico dei temi che verranno approfonditi nelle diverse aree territoriali: "Presenze mafiose al Nord"; "Corruzione, trasparenza ed etica nelle Amministrazioni Pubbliche"; "Ecomafie"; "Il gioco d'azzardo ed i legami con le organizzazioni criminali"; "La gestione degli appalti pubblici"; "Riciclaggio, evasione, elusione, racket e usura"; "Sicurezza urbana e Criminalità organizzata"; "Welfare Locale e infiltrazioni mafiose"; "Beni Confiscati"; "Mafie e economia globale"; "Infiltrazioni mafiose e corruzione nella sanità pubblica e privata"

### RELATORI

Nei diversi moduli formativi si alterneranno rappresentanti:

- del mondo istituzionale(ad esempio della Direzione Investigativa Antimafia);
- del mondo delle Amministrazioni Locali e Regionali;
- del mondo Accademico e culturale;
- del mondo del Lavoro, del Welfare e del Privato Sociale che vivifica una realtà complessa e talvolta definita "Antimafia Sociale".

### SEDI E PERIODO DI REALIZZAZIONE

I seminari si svolgeranno nelle sedi degli Uffici Territoriali Regionali della Regione Lombardia; il percorso si concluderà a Milano con gli incontri del 3 e 4 luglio 2019.  
Il percorso si svolgerà interamente fra Marzo e Luglio 2019.

### CORNICE NORMATIVA

In coerenza e in applicazione della Legge Regionale 24 giugno 2015, n. 17 "Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità", il percorso si inserisce nel quadro dell'Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e l'Associazione Avviso Pubblico, approvato con D.g.r. n. X/7754/2018 "Approvazione accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e l'associazione senza scopo di lucro «Avviso Pubblico» – Enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie" e sottoscritto il 6 dicembre 2018.



Regione  
Lombardia

# CALENDARIO COMPLESSIVO

## PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA CONTRO MAFIA E CORRUZIONE



**Area del cremonese**  
CORRUZIONE, TRASPARENZA ED ETICA  
NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE  
27 marzo ore 19.30-22.30  
28 marzo ore 9.30-13.00



**Area del lodigiano**  
IL GIOCO D'AZZARDO, QUALI LEGAMI  
CON LE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI,  
QUALI EFFETTI SUL TERRITORIO E  
QUALI POSSIBILITÀ DI AZIONE PER  
L'ENTE LOCALE  
9 aprile ore 19.30-22.30  
10 aprile ore 9.30-13.00



**Area del mantovano**  
I BENI CONFISCATI  
15 aprile ore 19.30-22.30  
16 aprile ore 9.30-13.00



**Area del bergamasco**  
GESTIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI  
E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE  
E DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE  
8 maggio ore 19.30-22.30  
9 maggio ore 9.30-13.00



**Area del bresciano**  
PRESENZE MAFIOSE AL NORD:  
DINAMICHE DI INSERIMENTO,  
DI RADICAMENTO E DI AZIONE  
15 maggio ore 19.30-22.30  
16 maggio ore 9.30-13.00



**Area di Monza e del Brianzo**  
INFILTRAZIONI MAFIOSE E  
CORRUZIONE NELLA SANITÀ  
PUBBLICA E PRIVATA  
21 maggio ore 19.30-22.30  
22 maggio ore 9.30-13.00



**Area del pavese**  
LE ECOMAFIE  
5 giugno ore 19.30-22.30  
6 giugno ore 9.30-13.00



**Area del comasco  
e del lecchese**  
WELFARE LOCALE E  
INFILTRAZIONI MAFIOSE  
12 giugno ore 19.30-22.30  
13 giugno ore 9.30-13.00



**Area del sondriese**  
SICUREZZA URBANA E  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
17 giugno ore 19.30-22.30  
18 giugno ore 9.30-13.00



**Area del varesotto**  
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
E CONTRASTO A  
RICICLAGGIO, EVASIONE,  
ELUSIONE, RACKET E USURA  
26 giugno ore 19.30-22.30  
27 giugno ore 9.30-13.00



**Area metropolitana  
di Milano**  
MAFIE ED ECONOMIA  
GLOBALE  
3 luglio ore 19.30-22.30  
4 luglio ore 9.30-13.00



Gli incontri dalla mattina  
saranno trasmessi in  
videoconferenza in tutte le  
sedi territoriali (UTR) di  
Regione Lombardia.



**Regione  
Lombardia**

[www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)



*“E' l'unione delle competenze a fare la differenza nel contrasto alle infiltrazioni mafiose, perché una minoranza organizzata avrà sempre la meglio su una maggioranza incapace di cooperare. (Tenente colonnello Piergiorgio Samaja, Cremona, Marzo 2019).”*

# RELATORI

- Salvatore Sberna - Scuola Normale Superiore di Pisa
- Cinzia Carovigno - Responsabile formatori Transparency Italia
- Giuliano Palagi - Direttore Acer Bologna
- Silvia Nejrotti - Coordinatrice del progetto, consulente e formatrice
- Maurizio Fiasco - ALEA - Associazione per lo studio del gioco d'azzardo
- Angela Gregorini - Vicesindaco e Assessore Comune di Pavia
- Claudio Forleo - giornalista e autore di Lose for Life
- Lucio Guarino - Segretario Generale Comune di Partinico
- Stefania Di Buccio - Università di Bologna
- Tatiana Giannone - Libera, Settore Università e Settore Beni Confiscati
- Pierdaniilo Melandro - Avvocato, esperto di Contratti Pubblici
- Luca Bertoni - Presidente Ordine Ingegneri Lodi
- Simona Melorio - Università del Molise e Università Suor Orsola Benincasa, Napoli
- Federica Cabras - Università di Milano
- Giuseppe Baldessarro - La Repubblica
- Mario Portanova - Il Fatto Quotidiano
- Manuela Iati - SKY e autrice di "Avvelenati"
- Antonio Pergolizzi - curatore Rapporto Ecomafia di Legambiente
- Giampiero Rossi - Corriere della Sera
- Massimo Brunetti - Ausl Modena
- Vittorio Martone - Università di Torino
- Giampiero Calapà - Il Fatto Quotidiano
- Cesare Giuzzi - Corriere Della Sera
- Gian Guido Nobili - Fisù e Regione Emilia e Romagna
- Roberto Cornelli - Università degli Studi di Milano-Bicocca
- Ivan Cecchini - Direttore Amministrativo Comune di Bellaria - Igea Marina
- Mario Turla - Esperto e consulente antiriciclaggio
- Monica Mori - Responsabile Antiriciclaggio Comune di Milano
- David Gentili - Presidente Commissione Antimafia Comune di Milano
- Gianantonio Girelli, Presidente Commissione speciale Situazione carceraria in Lombardia
- Monica Forte, Presidente Commissione speciale Antimafia della Regione Lombardia
- Nando Dalla Chiesa, Direttore dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata, Università di Milano
- Alberto Vannucci, Direttore del Master in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, Università di Pisa
- Alessandro Galimberti, Presidente Ordine dei giornalisti di Regione Lombardia

# PROGETTAZIONE E MODERAZIONE

- Silvia Nejrotti - Coordinatrice del progetto, consulente e formatrice
- Francesco Vignola - Responsabile Dipartimento Formazione Avviso Pubblico

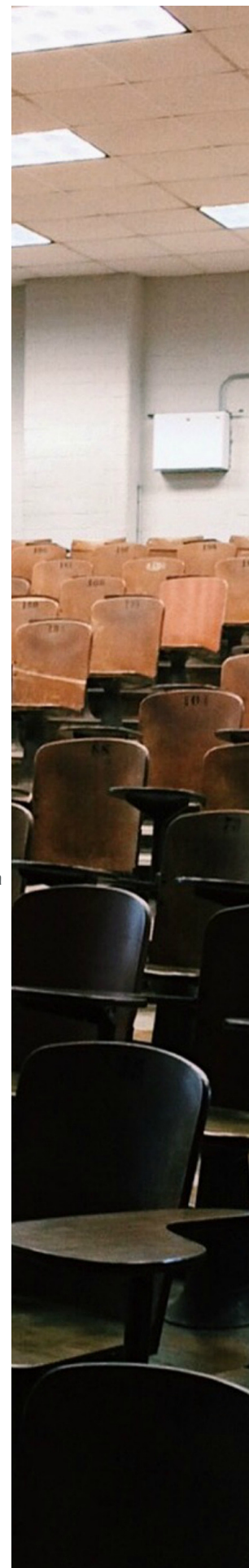
# COMUNICAZIONE E DOCUMENTAZIONE

- Luca Fiordelmondo - Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico
- Claudio Forleo - Giornalista, Osservatorio Parlamentare Avviso Pubblico
- Giulia Migneco - Responsabile Ufficio stampa Avviso Pubblico

# LA DIA

- Piergiorgio Samaja - Capocentro Operativo Direzione Investigativa Antimafia
- Giovanni Gervasi - Direzione Investigativa Antimafia
- Angelo Frescoso - Direzione Investigativa Antimafia
- Paola Ciaccio - Vice Questore - Direzione Investigativa Antimafia

La Direzione Investigativa Antimafia è intervenuta, gratuitamente, a ciascuno degli incontri formativi realizzati, contribuendo in modo fondamentale alla riuscita del percorso.



# AVVISO PUBBLICO

Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, è un'Associazione nata nel 1996 con l'intento di collegare ed organizzare gli Amministratori locali che concretamente si impegnano a promuovere la cultura della legalità negli Enti locali. Attualmente conta più di 450 soci tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni fra cui la Regione Lombardia.

## L'OSSERVATORIO PARLAMENTARE DI AVVISO PUBBLICO

*Le sintesi della normativa e della documentazione qui offerta sono estrapolate dai materiali presenti sul sito di Avviso Pubblico alle pagine "Osservatorio Parlamentare" e "Documentazione"*

Dal 2014 l'associazione si è dotata di un Osservatorio Parlamentare, un portale che monitora quotidianamente le attività del Parlamento, in Aula e nelle varie Commissioni, anche di inchiesta, in materia di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione e fornisce approfondimenti su argomenti specifici.

Nel corso degli anni l'Osservatorio ha acquisito una corposa documentazione, attualmente suddivisa in 12 aree tematiche, estendendo il campo di analisi anche alla legislazione regionale, ai provvedimenti assunti dagli Enti locali e alla giurisprudenza amministrativa.

## IL DIPARTIMENTO FORMAZIONE DI AVVISO PUBBLICO

È la struttura di Avviso Pubblico dedicata alla costruzione e all'organizzazione di percorsi formativi, eventi e seminari rivolti principalmente agli amministratori e ai dipendenti pubblici, nonché ai rappresentanti del mondo economico e produttivo, delle libere professioni, delle associazioni e ai cittadini.

È un contenitore di proposte già strutturate, ma non rigide, che spaziano dalla singola giornata monotematica alla realizzazione di percorsi pluritematici più articolati e lunghi nel tempo che vengono discussi ed elaborati con i committenti. Questo avviene ascoltando sia quali sono i loro bisogni in termini di conoscenza sia di quali strumenti necessitano per prevenire e contrastare le mafie, la corruzione e il malaffare sui loro territori e con le loro comunità.

**INFO** [www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/](http://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/)

[www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/](http://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/)







# CORRUZIONE, TRASPARENZA ED ETICA NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

*“Non possiamo cadere nella tentazione di dire: "sono tutti uguali". Perché chi corrompe sa bene a quali porte "non" può bussare.*  
(Giuliano Palagi, Cremona, Marzo 2019).

## LA LEGGE "SPAZZA-CORROTTI" (N.3 DEL 2019)

*Il 18 dicembre 2018 il Parlamento ha approvato il disegno di legge "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", ribattezzato "Spazza-corrotti".*

### INASPIMENTO DELLE SANZIONI

- È disposto un aggravamento di pena per il reato di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.): tre anni nel minimo ed otto anni nel massimo (la precedente forbice era compresa tra uno e sei anni)
- Con riferimento al reato di indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter c.p.), è stabilita una pena aggravata nel caso in cui a commetterlo sia un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio che abusi delle sue qualità o dei suoi poteri: reclusione da uno a quattro anni, in luogo della pena base compresa tra sei mesi e tre anni
- Più severa anche la sanzione inflitta a chi commette il delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.), ora punito con «la reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 1.000 a euro 3.000» (precedentemente: reclusione fino a tre anni e multa fino a 1.032 euro)
- Aggravamento ed effettività delle sanzioni accessorie: ampliamento dell'ambito applicativo dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione; riduzione della possibilità di mitigare la pena accessoria temporanea in rapporto alla durata della pena principale; aggravamento delle condizioni necessarie perché abbiano a prodursi gli effetti estintivi della riabilitazione sulle sanzioni accessorie dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e del divieto perpetuo di concludere contratti con la pubblica amministrazione; inclusione del delitto di peculato (art. 314 c.p.) e di vari delitti relativi ad atti corruttivi fra i reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari.

## L'AGENTE SOTTO COPERTURA

Si estende la possibilità di effettuare operazioni di polizia sotto copertura al contrasto di alcuni reati contro la pubblica amministrazione – sul modello delle regole in materia di contrasto alla mafia, al traffico di stupefacenti e ad una serie di altri delitti.

## NON PUNIBILITA' PER CHI DENUNCIA

È inserito nel codice penale l'art. 323-ter, con il quale si introduce una clausola di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione. All'autore del reato è richiesto di attivarsi «prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti, e comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto». Al secondo comma è previsto che la non punibilità del denunciante sia ulteriormente «subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo». Onde evitare che possa abusarsi di tale previsione per provocare impunemente la corruzione, nell'ultimo comma si specifica che la causa di non punibilità non si applica quando vi è prova che la denuncia sia stata premeditata rispetto alla commissione del reato denunciato. Siffatta causa escludente non si applica, altresì, in favore dell'agente sotto copertura che abbia agito in violazione delle disposizioni di legge. È pertanto escluso dagli intendimenti del legislatore il proposito di istituire il c.d. "agente provocatore".

## PRESCRIZIONE DEI REATI

I termini di decorrenza della prescrizione in caso di reato continuato è individuato nel giorno in cui cessa la continuazione (si tratta di un ritorno alla disciplina antecedente la legge n. 251 del 2005, c.d. "ex Cirielli"). La riforma dell'articolo 159, secondo comma, sospende il corso della prescrizione «dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna». Entrambe le disposizioni entrano in vigore il 1° gennaio 2020.

## TRASPARENZA DEI PARTITI POLITICI

contributi in denaro complessivamente superiori nel corso dell'anno a 500 euro per soggetto erogatore, o altre forme di sostegno dal valore equivalente, elargiti a partiti e movimenti politici sono sottoposti ad un particolare regime di pubblicità, quanto all'identità dell'erogante, all'entità del contributo o al valore della prestazione o di altra forma di sostegno, nonché alla data dell'erogazione, attraverso l'annotazione in un apposito registro custodito presso la sede legale del partito o movimento politico, con l'inserimento nel rendiconto di esercizio e mediante pubblicazione sul sito istituzionale del partito o movimento politico.

Vengono apportate modifiche in materia di tracciabilità dei contributi ai partiti politici. In particolare, tra l'altro, è ridotto da 5.000 a 500 euro il limite dell'importo ricevuto a titolo di liberalità che dà luogo all'obbligo di inserimento nella dichiarazione patrimoniale o di reddito, nonché il tetto al raggiungimento del quale è fatto obbligo di inserimento nell'elenco dei soggetti erogatori da trasmettere alla Presidenza della Camera dei deputati. Per analoga finalità, si riduce da 5.000 a 3.000 euro il limite di finanziamento al raggiungimento del quale è fatto obbligo ai partiti o loro articolazioni politico-organizzative, ai gruppi parlamentari, ai membri del Parlamento nazionale, ai membri italiani del Parlamento europeo, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai candidati alle predette cariche, ai raggruppamenti interni dei partiti politici nonché a coloro che rivestono cariche di presidenza, di segreteria e di direzione politica e amministrativa a livello nazionale, regionale, provinciale e comunale nei partiti politici di sottoscrivere una dichiarazione congiunta con l'erogatore, da depositare presso la Presidenza della Camera dei deputati.

Sono puntualmente definiti gli enti che, in ragione della caratteristica composizione dei propri organi e del tipo di liberalità elargite a tali organizzazioni, si ritengono equiparati a partiti e movimenti politici ai fini dell'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e semplificazione.

# LA RELAZIONE DELL'ANAC AL PARLAMENTO

*Quanto segue è un estratto dell'intervento del Presidente ANAC, Raffaele Cantone, nel corso della presentazione della Relazione annuale redatta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, illustrata il 14 giugno 2018 in Senato. L'estratto è relativo al tema della prevenzione della corruzione*

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Punto di partenza non può che essere il Piano Nazionale Anticorruzione, il più importante documento di indirizzo per l'attuazione della strategia di prevenzione. Nel 2017 è stato aggiornato il primo Piano adottato dall'Autorità nel 2016, proseguendo con la già sperimentata tecnica degli approfondimenti per aree e settori caratterizzati da peculiarità organizzative e funzionali, concentrandosi sulle autorità di sistema portuale, sui commissari straordinari di Governo e sulle università. Grazie a tavoli di lavoro molto partecipati, sono state individuate, come era accaduto l'anno precedente con la sanità, aree di rischio e misure da adottare, non calandole dall'alto.

Qualche parola in più va dedicata al Piano sulle università. Il documento si è giovato del contributo di qualificati esponenti dell'intero mondo accademico, che, superando posizioni polemiche che vedevano nell'iniziativa dell'Autorità una compromissione dell'autonomia universitaria, ha saputo cogliere questa occasione per una riflessione di fondo sui rischi che anche in questo settore sono presenti.

Nel Piano si trovano indicazioni su misure concrete per la didattica e la ricerca, per il reclutamento di docenti e ricercatori e per la definizione più precisa di cause di incompatibilità con lo svolgimento di incarichi esterni, assicurando sempre maggiore trasparenza sulla propria organizzazione e attività. Ora, però, tocca a professori e ricercatori farsi protagonisti di un processo che rafforzi il prestigio delle università!

L'aggiornamento del Piano per il 2018 proseguirà sulle stesse direttrici, focalizzando l'attenzione su rifiuti, immigrazione, agenzie fiscali e semplificazione. L'attività di regolazione ha affrontato anche altri temi: nel mese di marzo dello scorso anno, in collaborazione con il Ministero della salute e l'Agenas, sono state adottate le linee guida sui codici di comportamento nel servizio sanitario nazionale, per individuare obblighi e divieti degli operatori in relazione, tra l'altro, a liste di attesa e attività professionali.

## ALCUNE CRITICITÀ

L'analisi a campione, realizzata anche quest'anno grazie alla collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata ha confermato che ormai il 90% delle amministrazioni adotta il piano, ma ha anche rimarcato persistenti carenze nella fase di monitoraggio e di coordinamento con altri strumenti di programmazione.

I problemi più significativi emersi dalla vigilanza riguardano, però, l'applicazione della rotazione e la nomina e revoca dei responsabili della prevenzione. Pur essendo stata ribadita nel Piano l'importanza della rotazione, permane la resistenza all'adozione della misura, spesso nascosta dietro presunte esigenze organizzative, nonostante l'Autorità – soprattutto nelle realtà di ridotte dimensioni come i piccoli comuni – si sia fatta carico di indicare possibili misure alternative (ad esempio, l'affiancamento di più funzionari nell'istruttoria).

In alcuni casi, la rotazione non è stata attuata neppure in presenza di persone sottoposte a procedimenti penali o disciplinari per fatti molto gravi; in una ASL, ad esempio, un dirigente rinviato a giudizio per associazione a delinquere e truffa, non solo non era stato adibito ad altre funzioni e sottoposto a procedimento disciplinare ma gli era stato anche rinnovato l'incarico, tanto da indurre l'Autorità ad attivare i poteri ispettivi e di diffida.

Sul responsabile della prevenzione, l'obiettivo perseguito dall'Autorità è di evitare sia che tale incarico venga rivestito dai titolari delle funzioni di indirizzo politico, con sovrapposizione delle posizioni di controllore e controllato, sia che intervengano revoche della funzione di carattere "ritorsivo" che compromettano l'autonomia dell'organo.

Lo strumento che la legge riserva all'Autorità a tale scopo è, però, decisamente insufficiente perché consiste in una semplice richiesta di riesame alle amministrazioni, che ben possono poi confermare la propria decisione.

## IL "WHISTLEBLOWING" (RAPPORTO 2018 CURATO DALL'ANAC)

*La tutela del whistleblower (letteralmente «colui che soffia nel fischiello»), quel soggetto che si rende autore di segnalazioni di reati o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, è garantita nell'ordinamento italiano dalla legge n. 179 del 2017*

L'analisi dei dati fra 2014 e i primi mesi del 2018, fa registrare un significativo aumento del numero di segnalazioni ricevute dall'Anac. Tra il 2015 e il 2016 il numero di fascicoli annui non ha superato le 180 unità, con una media di circa 150. Nell'anno della sopracitata riforma, invece, tale cifra è cresciuta fin oltre le 350 unità, corrispondenti a quasi 900 protocolli (ad ogni segnalazione viene assegnato un numero di protocollo; per ragioni di "connessione oggettiva o soggettiva" più segnalazioni possono essere accorpate in un'unica pratica). Dato destinato a crescere ulteriormente nel 2018 in quanto, solo nei primi cinque mesi dell'anno, le procedure avviate dall'Autorità hanno già superato quota 330. Quanto alla qualifica del soggetto segnalante, rilevantisima è la porzione di dipendenti pubblici (circa il 66 per cento nel 2017 e il 56 per cento nei primi mesi del 2018), di molto superiore a quella seguente dei dirigenti (quasi 15 per cento e circa 12 per cento, rispettivamente, nel 2017 e 2018). Molto significativo, nel 2018, il numero delle segnalazioni provenienti da dipendenti o collaboratori di aziende private che lavorano per la pubblica amministrazione ovvero di dipendenti di enti pubblici privati o di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

Le tipologie delle condotte illecite maggiormente segnalate afferiscono ai demansionamenti e trasferimenti illegittimi derivanti da segnalazioni (19 per cento nel 2017 e 25 per cento nel 2018), alla cattiva amministrazione (circa 21 per cento e poco oltre 22 per cento), nonché all'illegittimità degli appalti (17 per cento e 13 per cento).

Gli enti cui appartengono i segnalanti sono principalmente Regioni ed Enti locali (46 per cento nel 2017 e 36 per cento nel 2018); Istituzioni scolastiche (12 per cento e 17 per cento circa); Aziende sanitarie e ospedaliere (14 e 15 per cento); e società pubbliche (7 e 10 per cento circa).

Il Rapporto si conclude con la sottolineatura di alcune criticità: l'utilizzo improprio dell'istituto, con segnalazioni riferite a materie non di competenza dell'ente; la scarsa qualità delle segnalazioni; la scarsa fiducia nell'istituto; le difficoltà a trattare segnalazioni provenienti dai collaboratori delle imprese appaltatrici; le difficoltà dell'istituto ad attecchire nei contesti lavorativi di ridotte dimensioni. Oltre a ciò sono però illustrati dei casi positivi: l'istituzione di un nucleo collegiale per la valutazione delle segnalazioni presso il Comune di Catania; l'attività di formazione avviata dal Comune di Napoli; la revisione delle procedure amministrative del Comune di Roma Capitale; la possibilità di inoltrare segnalazioni da parte di operatori economici (soggetti esterni) che si interfacciano con la società disposta dalla Consip.

# METODO MAFIOSO E CORRUZIONE

*La Commissione Parlamentare Antimafia della XVII legislatura ha approvato il 7 febbraio 2018 la Relazione conclusiva, che fornisce un quadro dettagliato sulle politiche di contrasto delle diverse organizzazioni criminali. In questa scheda si riassumono le posizioni della Commissione riguardo all'evoluzione delle strategie mafiose e alle infiltrazioni nell'economia.*

## EVOLUZIONE DELLE STRATEGIE CRIMINALI

- Allargamento del raggio d'azione al Centro e Nord Italia ed anche all'estero, testimoniato dalle numerose inchieste giudiziarie, fermo restando il radicamento nei territori di origine dove viene ancora praticata la tradizionale attività di estorsione-protezione ed è possibile condizionare più facilmente le scelte delle amministrazioni locali;
- Profili organizzativi più flessibili volti alla mimetizzazione e "inabissamento" nella società, in cui la violenza quotidiana viene ad essere in larga parte sostituita dalla ricerca di legami con il mondo politico e imprenditoriale;
- Massiccio ingresso nell'economia legale, nei diversi settori produttivi, sia quelli "tradizionali" (edilizia, appalti, commercio, sanità pubblica e privata, trasporti e infrastrutture, contraffazione, contrabbando) sia "nuovi" (rifiuti, energie rinnovabili, turismo, giochi e scommesse, servizi sociali, accoglienza dei migranti, investimenti finanziari, comparto immobiliare etc).

## LA FORZA DI ESPANSIONE

Pur in presenza di una forte riduzione del consenso sociale (anche nelle aree di tradizionale radicamento mafioso) e di rilevantissimi colpi inferti da forze di polizia e magistratura (si pensi alla cattura dei vertici di alcune organizzazioni criminali), le mafie dimostrano tuttora una forza enorme sul piano politico-economico, acquisendo nuovi consensi all'interno delle élite imprenditoriali di diversi settori economici. Gli ingentissimi profitti ricavati dalle attività illecite (ed in particolare dal traffico di droga, dove la criminalità è capace attraverso la forza e "l'esercizio della violenza organizzata... di dominare gli scambi, non di rado subordinando progressivamente i produttori e i distributori") sono reinvestiti nell'economia legale, dando luogo ad intrecci sempre più stretti tra criminalità mafiosa, corruzione, criminalità economica e dei colletti bianchi: "Le mafie sono diventate, nonostante la repressione, protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale".

## L'ALLEANZA CON "L'AREA GRIGIA"

In questo contesto di profonde trasformazioni della criminalità organizzata, si registra anche un'evoluzione del "metodo mafioso": c'è un minore ricorso alla violenza, esercitata o minacciata (ad eccezione della camorra napoletana) per favorire invece relazioni di scambio e collusioni nei mercati legali, utilizzando "la disponibilità degli imprenditori ad entrare in relazioni con i mafiosi pur sapendo con chi hanno a che fare, sulla base di semplici valutazioni di convenienza" e di competitività delle loro aziende. "Emblematico in tal senso è il reinvestimento dei proventi illeciti nell'economia pubblica, dove le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei subappalti".

Le organizzazioni dedicano perciò una particolare attenzione alla "promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta "area grigia" (imprenditori, professionisti, politici, pubblici funzionari e altri)", definita anche come "borghesia mafiosa, composta da personaggi insospettabili i quali, sebbene non inseriti nella struttura criminale, avvalendosi di specifiche competenze professionali avvantaggiano l'associazione mafiosa fiancheggiandola e favorendola, non solo nella protezione dei propri membri, nell'allargamento delle conoscenze e dei contatti con altri membri influenti della società civile, ma anche nel rafforzamento del potere economico".

Le mafie forniscono "servizi" di diversa natura (protezione, contenimento dei conflitti sindacali, credito, assistenza per il riciclaggio dei proventi in nero, e l'adozione di forme di contabilità opache etc) rivolgendosi in particolare a piccole imprese, caratterizzate da basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, che ricerca contatti con le cosche allo scopo di fare affari e ricavarne vantaggi (spesso solo momentanei). Si realizza un sistema di scambi reciprocamente vantaggioso: le aziende puntano a "incrementare i profitti, abbattere i costi, recuperare crediti o risolvere problemi di liquidità con l'iniezione di nuovo capitale. Le mafie diventano così delle vere e proprie agenzie di servizi illegali per le imprese, pronte come sono a mettere a disposizione dell'economia all'occorrenza il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate". E ad assumere progressivamente il controllo totale delle imprese coinvolte "con estromissione sostanziale dei precedenti titolari, grazie anche all'omertà delle vittime determinata non solo da paura ma anche dai pregressi rapporti con i componenti del sodalizio".

## IL CONDIZIONAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

Le mafie ricercano un "accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di "corruzione sistemica": in quest'ottica assume un rilievo essenziale la capacità di condizionare gli indirizzi degli enti locali.

Aumentano progressivamente anche al centro-nord i casi di coinvolgimento delle mafie o di violenti nella rete corruttiva, fino a diventare prassi abituale. Tali reati risultano di difficile individuazione in ragione del meccanismo stesso della corruzione, dove entrambi i soggetti coinvolti hanno un vantaggio reciproco e quindi anche il comune interesse a tenere segrete le forme di transazione e di esazione che li coinvolge. Si ricorre spesso ad “un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sotto-capitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l'esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell'opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali.

## DIRITTO DI ACCESSO AGLI ATTI DELLA P.A.

La trasparenza è un principio generale del nostro ordinamento, volto a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari gli obblighi di pubblicità (che danno la possibilità di conoscere direttamente, senza necessità di istanze o di registrazioni, l'organizzazione e gli atti delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali, nella sezione denominata “amministrazione trasparente”) ed il diritto di accesso, che oggi non è più limitato esclusivamente alla tutela di situazioni giuridiche soggettive ma sempre più come “accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”.

Ispirandosi al FOIA statunitense, l'istituto dell'accesso civico è stato trasformato in uno strumento di carattere generalizzato, e l'accessibilità ai documenti amministrativi è divenuta la regola (la legge qualifica le disposizioni sulla trasparenza come “livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche”, garantito, quindi, sull'intero territorio nazionale): chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche ulteriori rispetto a quelli oggetto specifico di obbligo di pubblicazione, con il solo limite del rispetto e della tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

### TIPOLOGIE DI "ACCESSO" AGLI ATTI

- **ACCESSO DOCUMENTALE.** Introdotto il 1990 il diritto di accesso è subordinato alla titolarità di un “interesse concreto, attuale e diretto”, rispetto al contenuto degli atti, corrispondente a una “situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è richiesto l'accesso”. Il riconoscimento del diritto di accesso rappresenta, quindi, una conseguenza della particolare posizione soggettiva del singolo, cui è così garantito l'esercizio delle facoltà partecipative, difensive e oppositive attraverso una più completa conoscenza dei provvedimenti concretamente adottati dalla PA. Il diritto di disporre di un documento amministrativo è quindi strumentale alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che si trova in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini.
- **ACCESSO CIVICO SEMPLICE.** Introdotto nel 2013, è riconosciuto a “chiunque” ma ha un ambito più limitato perché circoscritto a garantire il rispetto dell'obbligo di pubblicazione, da parte delle singole Amministrazioni, dei documenti e informazioni indicati dalla legge (specificati dal decreto legislativo n. 33 del 2013).
- **ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO.** Introdotto nel 2016, consente a ogni cittadino di richiedere alla pubblica amministrazione dati e documenti già esistenti, anche in assenza di specifici obblighi di pubblicazione e senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto né di motivazione della richiesta, con la sola finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati che sono considerati dalle norme come pubblici e quindi conoscibili: attraverso questo strumento si vogliono rendere chiare le scelte compiute dalle Amministrazioni pubbliche.

### I LIMITI AL DIRITTO DI ACCESSO

Di fronte ad una richiesta di accesso, l'Amministrazione deve sempre valutare l'esistenza di un pregiudizio “concreto” ad altri interessi: pubblici (ad esempio, le informazioni coperte da segreto di Stato o quelle che riguardino l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale, le relazioni internazionali, gli impianti industriali a rischio, le indagini giudiziarie); privati (in particolare la protezione dei dati personali, il diritto d'autore e i segreti commerciali). Particolarmente delicata è l'attività di “bilanciamento” da parte dell'Amministrazione tra il diritto alla conoscenza da parte del cittadino e l'esigenza di tutelare dati sensibili di altri soggetti coinvolti. In linea generale, nell'accesso documentale la tutela del richiedente è maggiore, consentendo un accesso più in profondità ai dati indicati; nell'accesso generalizzato, invece, l'accesso è meno profondo ma più esteso, perché può riguardare una più ampia massa di dati, documenti e informazioni.

La logica complessiva è comunque quella di privilegiare la libertà del singolo di attingere alle informazioni amministrative, eventualmente anche attraverso il differimento dell'accesso o l'accessibilità parziale ai documenti richiesti, evitando in ogni caso che l'adempiimento a tali richieste determini un aggravio di lavoro incompatibile con le risorse dell'Amministrazione interessata.

# IL GIOCO D'AZZARDO FRA CRIMINALITÀ, IMPATTO SOCIALE E STRUMENTI PER LE P.A.

“ *L'azzardo è fondamentale per le mafie. Nell'ultima relazione della D.I.A. il gioco è citato 103 volte, la parola droga 115*  
Claudio Forleo, Lodi, Aprile 2019

”

## 100 MILIARDI GIOCATI, IL 10% ALLO STATO

La scelta di legalizzare il gioco d'azzardo in Italia ha avuto due motivazioni ufficiali: contrastare il gioco illegale e contestualmente reperire risorse per l'Erario dalla gestione di quello legale. Non è lo Stato che gestisce direttamente il gioco d'azzardo, ma attraverso l'Agenzia dei Monopoli - ente pubblico dotato di personalità giuridica - concede a soggetti privati la gestione del settore secondo regole previste dalle concessioni stesse, mantenendo l'attività di controllo e vigilanza.

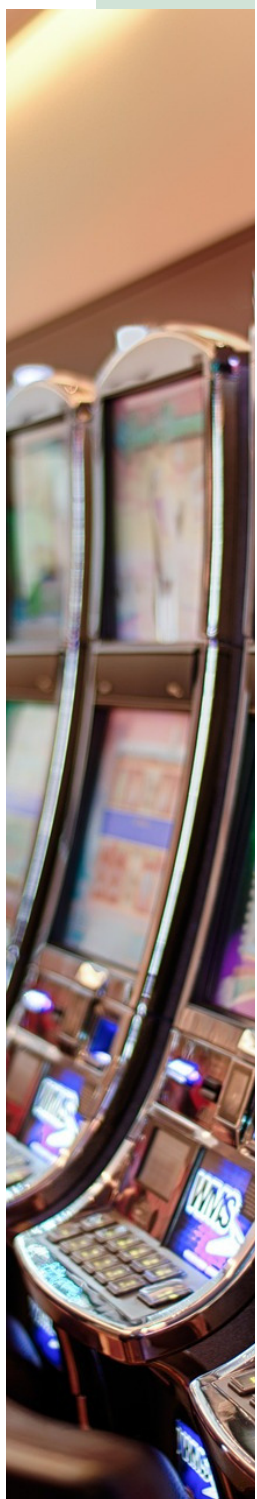
### RACCOLTA, SPESA E GETTITO ERARIALE

Per "Raccolta" si intende il totale del volume di denaro puntato nelle varie tipologie di gioco legale oggi disponibili in Italia. Nel 2018 è stato pari a 106,8 miliardi di euro, il dato più alto mai registrato. Una crescita apparentemente inarrestabile, essendo la Raccolta passata dai 25 miliardi registrati nel 2004, ai 48 censiti nel 2008, agli 88 del 2012, fino al dato sopracitato. Lo sviluppo di quello che è un vero e proprio sistema economico - 6mila imprese e oltre 150mila posti di lavoro - è il frutto delle medesima visione condivisa dai vari governi che si sono succeduti alla guida del Paese nelle ultime due decadi: utilizzare l'azzardo come fonte di approvvigionamento per le casse dello Stato che, ogni anno, incassa un gettito erariale dal gioco legale superiore ai 10 miliardi di euro. La "Raccolta" non è l'unico indicatore da prendere in considerazione. Sottraendo a questo dato le vincite destinate ai giocatori (circa l'80% della Raccolta), si ottiene la "Spesa", il ricavato lordo dei grandi concessionari che - per conto dello Stato - gestiscono il settore. La Spesa rappresenta contestualmente l'ammontare delle perdite annuali degli italiani nell'azzardo, pari a 19 miliardi di euro nel 2018. Sulle varie tipologie di gioco lo Stato non applica la stessa tassazione. Per effetto delle diverse aliquote (calcolate perlopiù sulla Raccolta), quei 19 miliardi vengono divisi tra le imprese (circa 8,5 miliardi nel 2018) e lo Stato.

Gli incassi dello Stato hanno subito un'ulteriore accelerazione negli ultimi 3 anni, per effetto dell'aumento delle aliquote applicate alle due tipologie di gioco più diffuse: le slot machine (o AWP) e le VideoLottery (VLT).

### ALCUNE DATE FONDAMENTALI

Dopo la crisi valutaria del 1992 il gioco d'azzardo inizia ad essere considerato una importante leva fiscale, con i governi che guardano con preoccupazione all'esplosione del debito pubblico e alla necessità di rispettare i parametri per non perdere il treno dell'Unione Europea. Tutto fa cassa, anche ciò che veniva considerato fino a pochi anni prima un "disvalore etico".



Nel 1997 viene introdotto il Superenalotto. Nel 1999 si autorizza l'apertura delle sale bingo. Il 2003 è l'anno della prima grande svolta: la legge Finanziaria (n.289 del 2002) apre le porte dei pubblici esercizi alle slot machine, all'epoca denominate "videogiochi a gettone", oggi principale fonte di Raccolta in Italia.

Nel 2006 viene approvato il Decreto Legge n. 248, il cosiddetto Decreto Bersani – Visco che, tra le altre cose, apre le porte del mercato italiano del gioco agli operatori esteri. Nel 2009 vengono liberalizzate le Videolottery con il DL 39/2009, denominato Decreto Abruzzo: oggi le VLT raccolgono da sole 23 miliardi di euro di giocate.

Nell'estate del 2011, sull'orlo di una possibile bancarotta dello Stato, il governo Berlusconi corre ai ripari deliberando una manovra finanziaria di correzione dei conti. Viene approvato il Decreto Legge n. 138/2011, noto come Decreto di Ferragosto, che liberalizza completamente il gioco online, settore che oggi pesa per oltre un quinto della Raccolta totale.

L'enorme offerta di gioco riversata nel Paese si incrocia con la crisi economica, innescando un meccanismo perverso: gli italiani hanno meno denaro da parte, ma giocano molto di più. La sfida alla fortuna sotto diverse forme ha rappresentato per milioni di italiani, bombardati da continui stimoli pubblicitari in stile "ti piace vincere facile?", un'illusoria ma potenziale via d'uscita dalle loro difficoltà. Alla perdita di un lavoro, di un salario, di una casa, diversi nostri connazionali hanno pensato di porvi rimedio ricorrendo alle scommesse, al Gratta e Vinci, alle lotterie, finendo molto spesso per impoverirsi ed indebitarsi ancora di più.

## TIPOLOGIE DI GIOCO IN ITALIA

In Italia esistono numerosissime tipologie di gioco, aumentate in maniera esponenziale nel corso degli ultimi vent'anni, ciascuna delle quali contribuisce alla Raccolta. Attualmente i giochi sotto l'egida dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli possono essere racchiusi in 10 categorie:

- GIOCHI NUMERI A TOTALIZZATORE: Superenalotto, Superstar, SiVinceTutto Superenalotto, Eurojackpot, Win for Life
- GIOCHI A BASE SPORTIVA: Totocalcio, Totogol, Scommesse a quota fissa, Scommesse virtuali, Big Match, Big Race
- GIOCHI A BASE IPPICA: Ippica nazionale, Ippica Internazionale, Scommesse Ippiche in Agenzia, V7
- APPARECCHI DA INTRATTENIMENTO: AWP e sistemi di gioco VLT
- SKILL GAMES O GIOCO ONLINE, giochi di abilità a distanza con vincite in denaro
- LOTTO: Lotto, 10 e Lotto
- LOTTERIE E GRATTA E VINCI: Lotterie istantanee, Lotterie istantanee telematiche, Lotterie tradizionali
- BINGO: Bingo a distanza, Bingo di sala
- BETTING EXCHANGE
- COMMA 7: apparecchi di intrattenimento senza vincite in denaro

## LOMBARDIA E LODI OLTRE LA MEDIA

In Lombardia nel 2017 la Raccolta su rete fisica - escluso il gioco online - è stata pari a 14 miliardi e 412 milioni di euro. Per un pro-capite (calcolato sulla popolazione maggiorenne censita dall'ISTAT) pari a 1.722 euro. Nel territorio comunale di Lodi nel 2017 la Raccolta su rete fisica è stata pari a 74.630.001,65 euro. Per un pro-capite pari a 1.951 euro. La Raccolta nazionale sulla sola rete fisica nel 2017 è stata superiore ai 74 miliardi di euro. Per un pro-capite pari a 1.474 euro.

# DISTURBO DA GIOCO D'AZZARDO

*È il 1980. Il gioco d'azzardo patologico viene inserito nella terza edizione del Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali (DSM III). Un importante riconoscimento da parte della comunità scientifica che servirà a superare una visione morale che vedeva l'ossessione e la distruzione nel gioco quale comportamento vizioso.*

## PRIMA INDAGINE SUL D.G.A. IN ITALIA

È stata presentata a Roma il 18 ottobre 2018 la prima indagine epidemiologica sul gioco d'azzardo in Italia realizzata dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS) nell'ambito dell'accordo scientifico con l'Agenzia delle Dogane e Monopoli, volta a fornire un quadro ampio del fenomeno, prendendo in considerazione i diversi fattori che possono concorrere al sorgere di un comportamento problematico legato al giocare d'azzardo.

- 18 MILIONI E MEZZO DI GIOCATORI. Dall'indagine condotta dall'ISS emerge che in Italia i giocatori sono 18 milioni e 400mila (il 36.4% della popolazione maggiorenne). Sono considerati tali coloro i quali hanno giocato almeno una volta d'azzardo nei 12 mesi precedenti l'indagine. Vi è una prevalenza di uomini (10.500.000) rispetto alle donne (7.900.000). Si gioca d'azzardo soprattutto tra i 40 e i 64 anni (il 41% dei maggiorenni in questa fascia d'età), ma si inizia molto prima, in genere tra i 18 e i 25 anni.
- L'8% DEI GIOCATORI HA UN PROFILO PROBLEMATICO. Un milione e mezzo di questi giocatori ha un "profilo problematico", ovvero fatica a gestire il tempo da dedicare al gioco, a controllare quanto spende, alterando i comportamenti familiari e sociali. Anche in questo caso c'è una propensione maggiore nel sesso maschile (il 3,6% della popolazione maggiorenne) rispetto al femminile (2,5%).

- Altri 1,4 milioni di persone sono considerate “a rischio moderato” – giocatori che avendo per la maggior parte del tempo uno o più comportamenti dei giocatori problematici, potrebbero avere conseguenze negative – due milioni sono “a basso rischio”(atteggiamenti a rischio che si presentano in poche occasioni) e il restante è definito “giocatore sociale”, il cui approccio al gioco d’azzardo è a scopo definitivo ricreativo.
- SI GIOCA MAGGIORMENTE AL CENTRO-NORD, MA SI RISCHIA DI PIU’ NEL MEZZOGIORNO. L’area geografica più coinvolta è il Centro (gioca il 42,7% dei maggiorenne), seguita dal Nord-Ovest (39,3%), dalle Isole (35,8%), dal Sud (33,8) e dal Nord-Est (29,3). Ma se prendiamo in considerazione i giocatori definiti problematici, la mappa si ribalta: la maggiore percentuale è nelle Isole (il 5,8% della popolazione maggiorenne), seguita dal Sud (4,6%), il Nord-Ovest (3%), il Centro (1,7%) e il Nord-Est (0,8%).
- PERCHE’ SI GIOCA. Molto interessanti i risultati della ricerca sulle motivazioni che spingono inizialmente al gioco, suddivise per tipologia di giocatori. Curiosità e divertimento sono le prime due motivazioni in tutte e quattro le tipologie. Ma tra i giocatori problematici, il 24,5% afferma di aver iniziato perché “convinto che al gioco si potesse vincere facilmente”. La stessa motivazione è al 29,8% tra i giocatori a rischio moderato contro l’11,2% dei giocatori sociali. Altra motivazione, strettamente legata alla precedente, è “l’aver bisogno di soldi”: il 14,8% tra i problematici, l’11% tra quelli a rischio moderato e appena il 2,1% tra i giocatori sociali.
- ASPETTI ECONOMICI. La ricerca sottolinea come il giocatore problematico abbia ottenuto prestiti da parenti o amici (27,7%), da società finanziarie (11,1%) o da privati (14,2%) in percentuale maggiore rispetto alle altre tipologie di giocatori e tale situazione si manifesta “con percentuali crescenti all’aumentare della gravità del comportamento di gioco”.
- GIOCO MINORILE. 673mila i minorenni della fascia d’età 14-17 anni che hanno avuto accesso al gioco d’azzardo legale, pur non avendone i requisiti per legge. Un 14enne su 4 (il 24%) ha dichiarato di aver giocato almeno una volta. Percentuale che arriva al 35% tra i 17enni. Giocano molto di più i ragazzi (486mila) rispetto alle ragazze (187mila). A cosa giocano? Prevalentemente Lotterie istantanee, scommesse sportive e virtuali, slot machine.
- 150 MILA STUDENTI A RISCHIO O PROBLEMATICI. Notevole la percentuale (10%, pari a 68.850) di problematici tra gli studenti, a cui si aggiungono altri 80mila ritenuti “a rischio”. La maggiore percentuale di problematici si concentra anche in questo caso al Sud e nelle Isole. Come negli adulti, anche nella fascia d’età 14-17 anni, si riscontra un’associazione tra comportamento di gioco e stili di vita non salutari (fumo, consumo di alcool e altre sostanze). Altro aspetto estremamente allarmante è l’età di iniziazione al gioco: tra i problematici il 40% ha cominciato ad accedere all’azzardo tra i 9 e i 12 anni.

## ALLE MAFIE PIACE L'AZZARDO

*Nel corso degli anni gli interessi delle organizzazioni criminali sul gioco si sono evoluti e l'ampliamento del gioco d'azzardo legale si è trasformato in una risorsa per le mafie, anziché in un freno agli affari illeciti..*

### BASSO RISCHIO, ELEVATO PROFITTO

Dalle indagini della magistratura e dalle parole dei collaboratori di giustizia emerge come il settore, in ragione della sua permeabilità e vulnerabilità, sia diventato un mercato in cui i clan hanno deciso di investire. Il gioco d’azzardo, secondo la Commissione Parlamentare Antimafia, è un settore attraverso il quale “possono essere riciclate ed investite, senza gravi rischi, elevatissime somme di denaro. L’accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute”. In sintesi, il gioco d’azzardo è considerato dalle mafie un settore a basso rischio e ad elevato profitto

Le inchieste hanno accertato enormi investimenti criminali sia nel gioco legale, attraverso l’uso di prestanome o l’inserimento di persone di fiducia nelle compagini societarie che operano sul mercato con regolari autorizzazioni, che in quello illecito, operando in Paesi a fiscalità agevolata, senza controlli o tracciabilità.

Laddove le mafie esercitano un capillare controllo del territorio, dimostrato dalla capacità di imporre il pagamento del pizzo, esse stesse distribuiscono e installano i propri apparecchi, sostituendosi in pratica all’Agenzia dei Monopoli. Il tutto senza abbandonare i vecchi canali del gioco illegale: le bische clandestine, le scommesse illegali, il match fixing – le partite truccate – soprattutto nei campionati minori di calcio.

Molti giocatori finiscono per essere maggiormente attratti dal gioco illegale, considerato più allettante perché privo di una serie di controlli e limitazioni. In realtà, giocare sul mercato illegale spesso significa consegnarsi direttamente nelle braccia di strozzini senza pietà, finendo per alimentare un altro canale di arricchimento delle mafie: l’usura.

L’enorme offerta di gioco riversata nel Paese si incrocia con la crisi economica, innescando un meccanismo perverso: gli italiani hanno meno denaro da parte, ma giocano molto di più. La sfida alla fortuna sotto diverse forme ha rappresentato per milioni di italiani, bombardati da continui stimoli pubblicitari in stile “ti piace vincere facile?”, un’illusoria ma potenziale via d’uscita dalle loro difficoltà. Alla perdita di un lavoro, di un salario, di una casa, diversi nostri connazionali hanno pensato di porvi rimedio ricorrendo alle scommesse, al Gratta e Vinci, alle lotterie, finendo molto spesso per impoverirsi ed indebitarsi ancora di più.



## IL BUSINESS DEL GIOCO ONLINE

*Il contributo del Procuratore aggiunto della Direzione Nazionale Antimafia, Giovanni Russo in "Lose For Life - Come salvare un Paese in overdose d'azzardo" (2017), realizzato da Avviso Pubblico ed edito da Altreconomia.*

La dimensione sempre più globalizzata e transazionale del comparto dei giochi e delle scommesse ha determinato la crescita esponenziale dell'offerta mediante bookmaker esteri, non autorizzati ad esercitare l'attività in Italia che, in collegamento con soggetti legati alla criminalità organizzata, effettuano la raccolta illegale del gioco on line mediante server installati in loro Paesi ma, di fatto, controllati da provider italiani.

Le peculiarità del settore hanno spinto le mafie a ricorrere a figure dotate di particolari competenze professionali per la realizzazione e la gestione di siti internet creati ad arte per aggirare le prescrizioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, allocando i server in Paesi offshore o a fiscalità privilegiata e, comunque, refrattari a qualunque forma di collaborazione ai fini di polizia e giudiziari. Si tratta di circuiti clandestini, sottratti a qualsiasi forma di controllo, ai quali è particolarmente complesso imporre regole di tracciabilità.

Le evidenze investigative e processuali hanno messo in luce alcune delle più sofisticate procedure illegali che spaziano dalla creazione di siti di gioco on line non autorizzati, ai quali si accede da apparecchiature installate in numerose sale gioco nazionali, gestiti da server ubicati negli Stati Uniti, in Florida, in Romania ed altri Paesi esteri, fuori dal controllo dei Monopoli di Stato fino alla falsificazione delle cedole e delle ricevute delle giocate, sulle quali viene stampigliato finanche il logo dell'A.A.M.S., per superare i controlli amministrativi e carpire la buona fede degli ignari giocatori, ampliando in tal modo il numero delle giocate ed il volume degli introiti.

L'efficienza del sistema illegale viene garantita dal coinvolgimento di esperti informatici per la gestione delle piattaforme web illegali create ad hoc oltre che da una struttura di tipo verticistico-piramidale.

## IL RICICLAGGIO DI CAPITALI SPORCHI

L'attuale dimensione marcatamente globalizzata (in ragione dell'impiego dei sistemi informatizzati che hanno dilatato la distanza fisica tra i giocatori e i gestori del gioco) e la persistenza di forti disomogeneità nelle legislazioni antiriciclaggio dei diversi Paesi, agevolano le consorterie mafiose nelle operazioni di ripulitura del denaro, consentendo alle stesse, fortemente proiettate verso sempre nuovi ambiti da controllare, di sfruttare a proprio favore ogni comparto del gioco, da quello più tradizionale a quello più innovativo. Si ricicla in vari modi:

- aprendo una sala giochi o un centro scommesse con denaro di provenienza illecita, previa intestazione ad un prestanome.
- provvedendo al pagamento - caratterizzato da maggiore immediatezza rispetto ai tempi burocratici degli organismi statali preposti a tale funzione - in contanti di provenienza illecita, della vincita derivante da un tagliando legale Gratta e Vinci o del Superenalotto: il tagliando vincente, così acquisito, viene poi riscosso ufficialmente dal riciclatore che può disporre di una somma pulita, perché proveniente dalle casse dei Monopoli dello Stato.
- mediante l'abusiva concessione di prestiti ad alti tassi d'interesse da parte dei cosiddetti cambisti per finanziare i clienti in perdita.
- ricorrendo al sistema delle giocate fittizie, ossia cambiando - presso un casinò legale - rilevanti somme di denaro (eventualmente in più tranches) da destinare ipoteticamente alle puntate, ma - in realtà - conservando la sostanziale integrità della somma complessiva e ottenendo, a fine serata, all'atto della restituzione delle fiches, un assegno emesso dalla casa da gioco che conferisce a quelle somme (originariamente provento di reato) la piena liceità, in quanto derivanti apparentemente da una vincita legale.
- attraverso il gioco on line, favorendo movimentazioni di denaro poco tracciabili e poco controllabili per la tipologia dei flussi e per l'ubicazione delle società di gestione all'estero, spesso addirittura in paradisi fiscali.
- specifici pericoli si annidano, poi, in talune modalità di gioco: si pensi al poker nella versione cash, ovvero in quella a torneo con più partecipanti dietro i quali si cela in realtà la medesima persona che ha interesse, da un lato, a perdere e, dall'altro, a vincere, facendo così transitare una determinata somma da un conto (o da una carta di credito) all'altro.

## STRUMENTI DI CONTRASTO PER GLI ENTI LOCALI

*In mancanza di una normativa nazionale che metta ordine nel settore dei giochi, uniformando criteri, competenze e ambiti di intervento degli Enti locali, Comuni e Regioni sono intervenuti autonomamente, attuando politiche di prevenzione e contrasto al fenomeno del gioco d'azzardo mediante ordinanze, regolamenti, iniziative di sensibilizzazione sul territorio. Gli esempi in tal senso sono numerosissimi, molti dei quali disponibili sul sito di Avviso Pubblico.*

### IL "DISTANZIOMETRO"

Nell'ambito degli interventi di contrasto al GAP - Gioco d'Azzardo Patologico - messi in atto da Regioni ed autonomie locali, meritano un'attenzione particolare i provvedimenti finalizzati a contenere la diffusione nel territorio delle sale da gioco e provvedere ad una loro ricollocazione. Il c.d. decreto Balduzzi (decreto legge n. 158 del 2012, convertito nella legge n. 189 del 2012) aveva previsto una "progressiva ricollocazione" delle sale con gli apparecchi da gioco "che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto. In assenza del decreto attuativo dell'Agenzia delle dogane sui "luoghi sensibili", diverse Regioni e Comuni hanno disciplinato la materia, prevedendo una distanza minima di 300 o 500 metri dai "luoghi sensibili".

Contro tali provvedimenti sono stati presentati numerosissimi ricorsi da parte dei titolari degli esercizi commerciali, che, in base alla più recente giurisprudenza, vengono spesso respinti da TAR e Consiglio di Stato, proprio facendo riferimento alle competenze espressamente loro attribuite dalle leggi regionali. Molti Comuni hanno dato concreta attuazione al principio contenuto nelle leggi regionali che attribuiscono alle amministrazioni locali la facoltà di individuare ulteriori luoghi “sensibili”. Importanti pronunce dei giudici amministrativi si registrano anche con riguardo all'estensione della disciplina delle distanze minime ai punti di raccolta delle scommesse. Anche per tale aspetto risulta molto importante la disciplina approvata a livello regionale.

## I LIMITI AGLI ORARI DI GIOCO

Molti Comuni, di grandi e piccole dimensioni, hanno varato provvedimenti finalizzati a ridurre gli orari di apertura delle sale da gioco al fine di contenere l'utilizzo degli apparecchi da intrattenimento, soprattutto da parte dei giovani, e prevenire così la diffusione del fenomeno del gioco compulsivo. L'opposizione dei titolari degli esercizi commerciali ha trovato per lungo tempo un largo ascolto da parte dei giudici amministrativi, che hanno spesso annullato le misure di limitazione dell'orario di utilizzo degli apparecchi da gioco adottate dai Comuni, ritenendole illegittime, in quanto la materia “ordine pubblico e sicurezza” rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Il punto di svolta è rappresentato sicuramente dalla decisione della Corte Costituzionale (sentenza n.220 del 2014), la quale ha considerato pienamente legittimo l'utilizzo in questo campo dei poteri di ordinanza ex art. 50, comma 7, del testo unico sugli Enti locali per esigenze di tutela della salute, della quiete pubblica, ovvero della circolazione stradale. Tale orientamento trova ora conferma in gran parte delle sentenze di TAR e Consiglio di Stato. In tale quadro le limitazioni all'attività degli esercizi commerciali trovano giustificazione, alla luce del dettato costituzionale e della normativa comunitaria sulla libertà dell'iniziativa economica, nell'esigenza di prevenire il fenomeno del GAP tra le fasce più deboli della popolazione, in particolare gli adolescenti.

C'è chi contesta l'utilità dei provvedimenti di limitazione degli orari perché non applicati in modo omogeneo sul territorio, in quanto l'utente potrebbe sempre recarsi in un comune limitrofo, in cui non è stata emanata una disciplina al riguardo. Occorre peraltro considerare che tali misure non sono rivolte ai giocatori patologici (disponibili anche a sobbarcarsi lunghi tragitti pur di soddisfare il proprio impulso a giocare) ma ai soggetti che non sono in una situazione di rischio, diminuendo le occasioni di gioco come, ad esempio, per il divieto di accensione delle slot machine nei periodi che precedono e seguono il normale orario scolastico.

Va inoltre consolidandosi la tendenza da parte di alcuni Comuni che insistono nella stessa area territoriale di adottare la medesima disciplina, al fine di evitare che una diversa regolamentazione comprometta l'efficacia delle misure di riduzione degli orari

# LA LEGGE REGIONALE DELLA LOMBARDIA

La legge n. 8 del 2013 (“Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico”, così come modificata dalla legge n. 11 del 2015 e dall'art. 13 della legge n. 34 del 2016) interviene su numerosi aspetti. Eccone alcuni:

- Divieto di installazione, di apertura di nuove sale da gioco e installazione di apparecchi di gioco entro un ambito di 500 metri dai “luoghi sensibili” (scuole, luoghi di culto, strutture socio-sanitarie – ivi inclusi gli asili nido – , centri di aggregazione giovanile etc). I Comuni hanno la facoltà di individuare altri “luoghi sensibili”, tenuto conto dell'impatto degli apparecchi sul contesto, sulla sicurezza urbana, la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica. Sono equiparati alla nuova installazione il rinnovo del contratto stipulato tra esercente e concessionario per l'utilizzo degli apparecchi, la stipula di un nuovo contratto nel caso di rescissione o risoluzione del contratto in essere e l'installazione dell'apparecchio in altro locale in caso di trasferimento della sede dell'attività.
- Divieto di qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito presso esercizi commerciali o pubblici.
- Previsione di un marchio “No slot” per i circoli e gli altri luoghi di intrattenimento che scelgono di non installare nel proprio esercizio le apparecchiature per il gioco d'azzardo.
- Contributi ad enti ed associazioni che svolgono attività di assistenza e sensibilizzazione sui rischi del gioco e sull'uso responsabile del denaro.
- Obblighi di informazione a carico dei gestori delle sale gioco sul fenomeno del GAP e sui rischi connessi al gioco ed attività di formazione del personale che vi lavora.
- Le sanzioni sono destinate prioritariamente a iniziative per la prevenzione e il recupero dei soggetti patologici, anche in forma associata, o a finalità di carattere sociale e assistenziale.

In attuazione della legge n. 8 del 2013 è stato approvato il piano integrato, di durata triennale, per il contrasto, la prevenzione e la riduzione della dipendenza dal gioco patologico ed adottati una serie di provvedimenti attuativi con riferimento alla formazione del personale delle sale da gioco, al sostegno delle famiglie, alla disciplina dell'accesso agli esercizi dove si pratica il gioco d'azzardo lecito.



# I BENI CONFISCATI

*Dai Beni confiscati si può sviluppare economia pulita, in grado di restituire dignità ai territori sfruttati dalle mafie.*

(Lucio Guarino, Mantova, Aprile 2019).

## LA NORMATIVA SUL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI

Nell'ambito della legislazione contro la mafia le misure riguardanti il sequestro dei beni delle organizzazioni mafiose rivestono una notevolissima importanza perché volte a colpire il patrimonio accumulato illecitamente dalle organizzazioni criminali.

Non si vuole tanto colpire il soggetto socialmente pericoloso quanto sottrarre i beni di origine illecita dal circuito economico dell'organizzazione criminale. Tali misure di prevenzione, introdotte per la prima volta nel 1982 con la legge Rognoni-La Torre (legge n. 646 del 1982), sono state oggetto nel corso degli anni di numerose modifiche al fine di superare le difficoltà applicative e rendere più snelle ed efficaci le procedure.

Qui di seguito sono sintetizzati gli elementi principali racchiusi nel codice antimafia (decreto legislativo n. 159 del 2011) che, come detto, è il risultato di diversi provvedimenti succedutisi nel tempo. Aspetto, questo, che non sempre facilita la comprensione dei testi in vigore.

### SEQUESTRO E CONFISCA

Soggetti destinatari dei provvedimenti di sequestro e confisca sono, tra gli altri, gli indiziati di appartenere ad associazione mafiose, coloro che sono dediti abitualmente a traffici delittuosi ovvero che vivono abitualmente con i proventi di attività delittuose (art. 16).

In caso di morte queste misure possono essere applicate anche nei confronti dei loro eredi o aventi causa (art. 18). Competenti a proporre l'adozione sono il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, il questore e il direttore della Direzione investigativa antimafia, che a tal fine effettuano tutti gli accertamenti necessari (artt. 17 e 19).

Il sequestro è disposto dal tribunale quando il valore dei beni risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ritiene che essi siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego (art. 20).

Al termine del procedimento, cui partecipano anche gli eventuali terzi interessati - proprietari o comproprietari - il sequestro dovrà essere confermato entro un termine prestabilito da un provvedimento di confisca (artt. 23 e 24).

## NON PUNIBILITA' PER CHI DENUNCIA

La legge prevede anche il c.d. "sequestro per equivalente", che interessa altri beni di valore analogo, quando il destinatario delle misure di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni sottoposti a sequestro (art. 25).

Un'ipotesi particolare, disciplinata dall'art. 12-sexies del decreto legge n. 306 del 1992 ('Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa') riguarda la c.d. "confisca allargata" del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona, risulta essere titolare o avere la disponibilità, in valore sproporzionato al proprio reddito. Con il provvedimento di sequestro viene nominato l'amministratore giudiziario con il compito di custodire, conservare ed amministrare i beni, anche al fine di incrementarne la redditività, e di predisporre apposite relazioni; in tale attività è assistito dall'Avvocatura generale dello Stato e dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, alla quale è affidata la gestione del bene dopo il provvedimento di confisca di primo grado (artt. 35-39).

## LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI

A seguito della confisca definitiva i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45). È l'Agenzia a deliberare in ordine alla destinazione del bene, versando al Fondo Unico per la Giustizia le somme di denaro, ivi incluse quelle derivanti dalla vendita dei beni. I beni immobili sono mantenuti al patrimonio dello Stato (per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile o per essere utilizzati da altre amministrazioni pubbliche) ovvero trasferiti agli enti locali che potranno gestirli direttamente oppure assegnarli in concessione, a titolo gratuito, ad associazioni del terzo settore, seguendo le regole della massima trasparenza amministrativa.

Le aziende sono mantenute nel patrimonio dello Stato: l'Agenzia le può destinare all'affitto (a titolo oneroso o gratuito, ad esempio a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata), alla vendita e anche alla liquidazione, quando le altre due possibilità risultino impraticabili. I relativi proventi confluiscono anch'essi nel Fondo Unico Giustizia (artt. 47 e 48).

# LE NOVITÀ INTRODOTTE DAL C.D. "DECRETO SICUREZZA"

La legge n. 132 del 2018 è entrata in vigore il 4 dicembre 2018.

Numerose disposizioni riguardano i beni confiscati alla criminalità organizzata. Si prevede innanzitutto l'autorizzazione da parte del Ministro dell'Interno (e non più del Presidente del Consiglio) per l'assegnazione per finalità economiche all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC). È possibile il trasferimento dei beni confiscati anche alle Città metropolitane e la destinazione degli immobili confiscati per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale. Viene soppressa l'assegnazione automatica ai Comuni, prevista dalla legislazione vigente, con concessione a titolo gratuito ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile confiscato.

Il decreto-legge ha ampliato la platea dei beneficiari a cui destinare la vendita dei beni, mobili ed immobili, precisando i criteri da seguire per le migliori offerte da presentare, i controlli di certificazione antimafia sugli acquirenti, le limitazioni temporali per la futura rivendita dei beni medesimi e la procedura di sanatoria urbanistica. Il 90 per cento delle somme ricavate dalla vendita dei beni confiscati affluisce al Fondo Unico Giustizia, per essere riassegnate al Ministero dell'Interno (per il 40 per cento) e all'ANBSC (per il 20 per cento). Il rimanente 10 per cento confluisce in un fondo, istituito presso il Ministero dell'Interno, per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni trasferiti agli enti territoriali.

## PROCEDURE DI GESTIONE E DESTINAZIONE

Si snellisce la procedura volta a consentire la prosecuzione dell'attività di un'impresa sequestrata o confiscata, mediante la sospensione degli effetti della documentazione antimafia interdittiva «dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e fino all'eventuale provvedimento di dissequestro dell'azienda o di revoca della confisca della stessa, o fino alla data di destinazione dell'azienda».

Prima della novella introdotta dal decreto in oggetto, era stabilito che il prefetto della provincia rilasciasse all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia, e che questa avesse «validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa».

L'istituzione presso le prefetture dei tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, prevista dall'art. 41-ter del d.lgs. n 159/2011, diviene ora una facoltà del prefetto.

È elevato da uno a due anni il termine superato il quale l'ente territoriale cui è stato trasferito (ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n 159/2011) un bene immobile confiscato, che non abbia provveduto all'assegnazione o all'utilizzazione del bene stesso, si vede revocato il trasferimento dall'ANBSC (la quale può ancora, alternativamente, nominare un commissario con poteri sostitutivi).

## AGENZIA PER I BENI CONFISCATI

Nel 2017 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro per entrambi i settori ordinari e speciali si è attestato attorno ai 139 miliardi di euro, con un aumento dei valori del mercato rispetto al precedente anno del 36,2% e del 13,8% rispetto al picco precedente avutosi nel 2015

Di rilievo anche il fatto che tale aumento coinvolga tutti i settori, con quelli delle forniture, dei servizi e dei lavori che fanno registrare gli incrementi più rilevanti. La terza parte della Relazione fornisce un resoconto dell'attività di vigilanza esercitata dall'Autorità. A tal proposito nel 2016 è stata elevata a rango di norma primaria la disposizione regolamentare sulla vigilanza collaborativa, secondo cui l'Autorità svolge, per affidamenti di particolare interesse, attività di vigilanza da attuarsi mediante la stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara: uno strumento, quello della verifica preventiva delle bozze degli atti di gara, secondo il c.d. "modello Expo", che continua a riscuotere grande apprezzamento, come testimoniato dall'elevato numero di protocolli sottoscritti.

La Relazione fornisce un resoconto dettagliato dell'attività di vigilanza, di indagine, ispezione e arbitrato esercitata dall'Autorità. Nel corso del 2017 sono pervenute oltre 5.190 segnalazioni concernenti appalti di lavori, servizi e forniture, con un deciso incremento rispetto ai 4.372 del 2016, di cui: per il settore dei lavori, risultano pervenuti circa 1.700 esposti ed aperte 500 istruttorie; per il settore dei servizi e delle forniture, sono pervenute 3.490 segnalazioni con 585 istruttorie aperte. Significativa, al riguardo, appare la revisione della disciplina del procedimento di vigilanza avutasi con l'adozione del nuovo Regolamento in materia di contratti pubblici del 15 febbraio 2017. Tale revisione è finalizzata a consentire all'Autorità un intervento tempestivo su questioni attinenti alla tutela della trasparenza, della concorrenza e della legittimità delle procedure di gara da parte delle stazioni appaltanti.

## LE STAZIONI APPALTANTI

Vengono destinate risorse aggiuntive per il personale dell'ANBSC, cui dovrà essere garantita in sede di contrattazione una indennità aggiuntiva, attingendo ai proventi derivanti dall'utilizzo dei beni immobili confiscati.

L'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno, dispone di una sede principale in Roma e fino a quattro sedi secondarie. Una quota dell'organico (70 unità su 170) sarà reclutata attraverso procedure selettive pubbliche e non più solo tramite comando da altre Amministrazioni.

Sono infine integrate le risorse finanziarie destinate allo svolgimento della normale attività dell'Agenzia (formazione del personale, collaborazioni, consulenze, ecc.).

# RELAZIONE DEL GOVERNO (AGOSTO 2018)

*Il Ministero della Giustizia trasmette semestralmente alle Camere una Relazione sulla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati. Di seguito sono analizzati sinteticamente i principali aspetti della relazione presentata il 5 settembre 2018.*

## IL SISTEMA INFORMATIVO

Il nuovo sistema di raccolta e gestione integrata dei dati, come viene specificato nel documento, è tuttora in fase di realizzazione. A ciò va aggiunto che la Banca dati centrale (Bdc) viene alimentata con flussi informativi aventi ad oggetto «i soli beni sottoposti a sequestro e confisca nell'ambito dei procedimenti di prevenzione; mentre nessuna informazione viene registrata relativamente ai provvedimenti di confisca e sequestro disposti nel contesto del processo "penale ordinario".

Se, infine, si considerano le gravi carenze attinenti alla trasmissione di dati tra l'Autorità giudiziaria e l'ANBSC, e tra la stessa Agenzia e la Bdc, nonché la penuria di informazioni circa il valore dei beni immobili, mobili registrati e delle aziende sequestrate e confiscate, appaiono di immediata evidenza le «ripercussioni sulla efficacia del controllo di questo aspetto della strategia di contrasto criminale, posto che sulla base dei dati immagazzinati dalla Bdc è redatta la relazione semestrale presentata dal Governo al Parlamento».

## PROCEDIMENTI SOPRAVVENUTI

Al 31 dicembre 2017, sono 8.793 i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniali presenti nella Banca dati centrale: di questi, 432 sopravvenuti nell'ultimo anno. I numeri del triennio 2015-2017 restituiscono inoltre una significativa concentrazione geografica, con il 67 per cento dei procedimenti iscritti che hanno ad oggetto beni situati nel sud e nelle isole (1.069 dei 1.593 totali). Il primato va ancora una volta alla Sicilia, la quale detiene da sola il 24 per cento del totale nazionale, seguita dalla Calabria (16 per cento) e dalla Campania (15,2 per cento). I distretti giudiziari maggiormente interessati nel corso dell'ultimo anno sono quelli di Palermo, Reggio Calabria, Napoli, Milano e Roma.

## QUANTIFICAZIONE DEI BENI

Ai quasi 9.000 procedimenti iscritti al 31 dicembre 2017 corrispondono 177.906 beni, dei quali oltre 15.000 inseriti nel corso dell'ultimo anno.

La relazione li classifica per tipologia (beni immobili, beni mobili, beni mobili registrati, beni finanziari, aziende) e per categoria, cui può corrispondere una sotto-categoria (ad esempio, il bene mobile "denaro" presenta le sottocategorie "contante", "conto corrente bancario", "conto corrente postale" ecc.).

Va peraltro notato che «il sistema prevede la registrazione non solo dei beni sottoposti a sequestro e confisca, ma anche di quelli per i quali si è ancora nella fase della proposta della misura di prevenzione, nonché di quelli che sono stati dissequestrati o che, confiscati in via definitiva, sono stati destinati dall'ANBSC».

Sono 16.462 i beni sottoposti a sequestro (6.605 se si considera solo l'ultimo triennio), poco più del 9 per cento dei beni individuabili nella banca dati. Decisamente superiore il numero dei beni confiscati: 63.725 (36 per cento), dei quali 28.643 riferiti al periodo 2015-2017.

Si contano poi 7.080 beni "destinati" (4 per cento), essendo costituita la rimanente parte dei beni censiti da beni gravati da misure annullate o revocate (55.552, 31 per cento del totale) e da beni che hanno formato oggetto di una proposta non ancora riscontrata dall'Autorità giudiziaria (34.907, corrispondenti a quasi il 20 per cento).

Riferendocisi ora alle cinque tipologie di beni più sopra richiamate, si segnalano un totale di: 82.766 beni immobili (46,5 per cento); 35.046 beni mobili registrati (19,7 per cento); 27.368 beni mobili (15,4 per cento); 20.293 beni finanziari (11,4 per cento); 12.433 aziende (7 per cento).

## BENI CONFISCATI NELLA BANCA DATI

Tra i beni sottoposti a misure di ablazione penale presenti nella banca dati (87.447), si annoverano 70.805 beni oggetto di provvedimenti di confisca (81 per cento), così suddivisi: 36.196 per i quali la confisca non è definitiva (41,4 per cento); 27.529 definitivamente confiscati (31,5 per cento), dei quali 7.080 oggetto di un decreto di destinazione: la percentuale dei beni riutilizzati a fini sociali, rispetto ai beni definitivamente confiscati, è pertanto pari al 25,7 per cento.

Analizzando nel dettaglio i beni oggetto di confisca definitiva, si nota una decisa prevalenza dei mobili registrati (11.209), mentre la tipologia degli immobili raggiunge una cifra di poco inferiore (8.412).

Con riguardo ai beni destinati, rileva notare che «per l'ultimo periodo l'aggiornamento risente della mancata attivazione di un sistema di alimentazione diretto tra ANBSC e Bdc, con conseguente disallineamento dei dati dell'ANBSC rispetto quelli del Ministero».

Con tutte le cautele rese necessarie dalla incompletezza dei dati disponibili, la relazione evidenzia una tendenza al miglioramento della procedura di destinazione, rinvenibile nel sensibile aumento numerico fatto segnare negli ultimi anni da questo tipo di procedimenti. In ogni caso, appaiono decisamente più numerosi i beni assegnati ai Comuni (e agli altri enti locali) rispetto a quelli che vedono come destinatario lo Stato.

Coerentemente con la distribuzione geografica dei procedimenti afferenti le misure di prevenzione patrimoniali, la Sicilia si colloca al primo posto quanto a beni confiscati giunti a destinazione nell'ultimo quinquennio, seguita da altre regioni meridionali quali Calabria, Puglia e Campania.

# APPALTI PUBBLICI: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE

*"Troppe Riforme, talvolta di segno opposto.  
Cambiare le regole di continuo non aiuta la  
prevenzione dei fenomeni corruttivi in  
materia di appalti"*

Pierdanilo Melandro, Bergamo, Maggio 2019

## MAFIE E CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

*La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha presentato nel luglio 2018 la Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo luglio 2016 – giugno 2017. Nel programma organizzativo della DNA è istituito il "polo di interesse" relativo alla corruzione, destinato all'approfondimento di varie tematiche tra cui le infiltrazioni delle mafie negli appalti pubblici*

### LE IMPRESE MAFIOSE

Si è sottolineato come già da tempo le associazioni mafiose abbiano manifestato e manifestino una crescente propensione a sviluppare attività criminali in contesti sia amministrativi sia imprenditoriali, con il risultato di essere sempre più potenti e presenti sul territorio. Sotto il primo profilo non sono rari i procedimenti in cui emergono le responsabilità di amministratori e funzionari, di politici, di appartenenti alle forze di polizia o all'ordine giudiziario, che si adoperano, a vario titolo e con variegate condotte (ad esempio consentendo l'accesso ad informazioni riservate, predisponendo documenti falsi, pilotando i procedimenti di evidenza pubblica, alterando le procedure di affidamento, sviando le attività investigative....) per favorire i mafiosi in cambio di utilità di vario genere. Né si può trascurare che nel corso del 2017 per ben 21 Comuni è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale per fenomeni di infiltrazione mafiosa, a cui si aggiungono 5 provvedimenti di proroga di precedenti decreti.

Sotto il secondo profilo numerose ed importanti indagini anni hanno evidenziato come sui territori di origine, ma ancor più nel centro e nel nord Italia, moltissime aziende ed attività produttive, imprese finanziarie ed edilizie anche di primaria importanza, siano gestite o controllate dalle mafie. Siamo quindi di fronte ad una infiltrazione della mafia nel mondo dell'economia legale, che si manifesta soprattutto nel settore degli appalti di opere pubbliche e nelle attività commerciali. I profitti ricavati vengono reinvestiti in altre attività apparentemente lecite, schermando ovviamente, con sistemi sempre più sofisticati, l'origine criminale dei capitali.



## LO STRUMENTO DELLA CORRUZIONE

Uno dei settori di maggiore interesse per le organizzazioni mafiose è quello degli appalti pubblici ove ditte partecipate da soggetti mafiosi, o comunque contigui alle organizzazioni criminali, si inseriscono nei lavori quali affidatarie o, più spesso, subcontraenti, ottenendo, con modalità illecite, l'affidamento di subappalti e subcontratti connessi all'esecuzione dell'appalto pubblico.

E ciò non soltanto nei settori "tradizionali" della fornitura e della produzione e distribuzione degli inerti nel ramo dell'edilizia, nei cantieri stradali, nel ciclo del cemento, nella gestione dei rifiuti, ma anche in altri comparti quali quello della sanità, dell'assistenza pubblica, dell'accoglienza ai migranti. Gli appalti vengono ottenuti grazie alla vulnerabilità delle istituzioni pubbliche, esposte alle infiltrazioni criminali attraverso meccanismi corruttivi e collusivi, solo raramente associati all'intimidazione. In pratica i mafiosi ottengono gli appalti attraverso la corruzione di coloro che sono preposti alla gestione delle procedure di affidamento, senza alcun bisogno di ricorrere ad azioni intimidatorie o violente per "convincere" il politico o il funzionario, ovvero per "scoraggiare" la concorrenza. La corruzione è divenuta dunque fattore strategico e strumentale dell'espansione mafiosa.

Le mafie hanno subito un'evoluzione nel loro sviluppo storico, privilegiando progressivamente l'adozione di sistemi collusivi o corruttivi rispetto al metodo apertamente violento, che viene ormai utilizzato in modo residuale, soltanto quando non se ne può prescindere per la realizzazione degli scopi dell'associazione, nella consapevolezza che in una società evoluta, l'utilizzo sistematico della violenza, finisce per elevare il livello di attenzione delle istituzioni, con conseguente danno per l'operatività delle organizzazioni criminali.

Si tratta comunque di un metodo che, anche senza l'esercizio della violenza, si avvale della forza di intimidazione posto che "esiste una memoria collettiva ed individuale nella quale, nel corso degli anni, in un dato contesto sociale, si è sedimentato il ricordo delle violenze e delle sopraffazioni consumate dai mafiosi sicché oramai una parola o uno sguardo possono evocarla e farla operare... memoria che, ai tempi d'oggi, si propaga e si è propagata anche al fuori dei confini territoriali tradizionali."

## INFILTRAZIONI NEGLI ENTI LOCALI

Va sottolineato che, secondo le risultanze di numerosissime indagini, il condizionamento mafioso attuato attraverso la leva della corruzione è diffuso soprattutto nelle autonomie comunali e regionali. Le motivazioni della concentrazione del fenomeno negli enti territoriali sono variegata:

- innanzitutto sovente la mafia "gioca di anticipo" favorendo l'elezione nei consigli comunali e regionali di soggetti ritenuti in grado di acquisire posizioni di rilievo nell'amministrazione, così da poter poi chiedere il conto in termini di affidamenti, autorizzazioni edilizie, forniture ed altro;
- è inoltre indubbio che le procedure relative agli appalti e agli affidamenti gestiti dalle amministrazioni locali non siano presidiate dalle cautele e dai sistemi di controllo predisposti per le opere di rilievo nazionale;
- ancora, soprattutto nei piccoli comuni, il settore dei contratti è affidato a tecnici spesso poco preparati a districarsi con normative particolarmente complesse e farraginose, o assunti sulla base di contratti precari, così da essere facilmente esposti alle pressioni dell'assessore o del consigliere colluso;
- soprattutto va considerato che in un periodo caratterizzato da un imponente debito pubblico e da limitate risorse, sono ben poche le opere di grande respiro finanziate e destinate alla realizzazione, cosicché la maggior parte degli appalti è bandita, necessariamente, dagli enti locali divenuti importante centro di imputazione della spesa pubblica.

Una seconda considerazione riguarda il rilievo che il settore degli appalti pubblici ha per le organizzazioni mafiose. Esso infatti non è solo una rilevante occasione di profitto, ma rappresenta anche uno strumento per rafforzare il capillare controllo del territorio da esse attuato. E' indubbio infatti che a fronte di una persistente e grave congiuntura economica, la gestione (diretta o indiretta) di un'impresa affidataria di commesse pubbliche, il controllo di una società partecipata da un ente territoriale o di un consorzio pubblico, hanno importanti ricadute sul tessuto sociale. Si tratta infatti di situazioni che consentono di affidare subcontratti, di offrire posti di lavoro, di gestire i contratti di nolo e di fornitura, e dunque di "fidelizzare" larga parte della popolazione.

## COME INDIRIZZANO LE GARE D'APPALTO

Le modalità con cui le organizzazioni criminali riescono a pilotare le gare di appalto sono svariate. Tra quelle più frequentemente utilizzate si elencano:

- capitolati redatti con la finalità di inserire specifiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
- formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici, composte da soggetti disponibili ad avvantaggiare una determinata ditta;
- offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
- accordi di desistenza tra imprese, deliberatamente orientati a favorire l'aggiudicazione nei confronti di una di esse;
- adozione sistematica di procedure negoziate (cioè senza gara) creandone artatamente i presupposti (ad esempio l'urgenza)
- varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state aggiudicate sulla base di fortissimi ribassi.



Il nuovo codice degli appalti pubblici, tenendo in considerazione le risultanze dei numerosi processi instaurati negli ultimi anni, ha introdotto una serie di cautele per contrastare tali comportamenti illeciti, disponendo tra l'altro che l'affidamento debba avvenire, di regola, attraverso procedure aperte ovvero tramite procedure ristrette ma con pubblicazione del bando di gara.

## RELAZIONE ANAC: INTERVENTO IN SENATO

Il decreto legge n. 90/2014 ha trasferito le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione, ridisegnando la missione istituzionale dell'ANAC. Questa può essere individuata nella prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali di ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi. Annualmente l'ANAC redige una corposa Relazione, di cui di seguito sono sintetizzati alcuni elementi distintivi.

Sono inoltre forniti elementi di valutazione sull'applicazione concreta dei Piani anticorruzione da parte delle diverse amministrazioni, le cui criticità sono state tenute in considerazione nella fase attuativa dell'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione. Anche nel 2017, l'Autorità ha deciso di dedicare tale aggiornamento – attraverso un serrato confronto con i soggetti coinvolti – a specifiche tipologie di amministrazioni e settori di attività, con l'intento di aiutare le Amministrazioni ad adottare apposite misure di prevenzione in relazione alle proprie specificità.

Tra le più recenti attribuzioni, è da segnalare una modifica al codice dei contratti pubblici, introdotta in sede di conversione del d.l. n. 50 del 2017 (legge n. 96 del 2017), che ha nuovamente attribuito all'Autorità un potere impugnatorio assimilabile a quelli già riconosciuti ad altre amministrazioni. In applicazione di quanto stabilito dall'art. 211, co. 1-quater del Codice, l'Autorità ha ritenuto necessario disciplinare il potere ad essa attribuito con un regolamento, posto in consultazione, al fine di stabilire tempi stringenti per la conclusione del procedimento e delimitare in modo preciso l'ambito di intervento.

La parte seconda della Relazione è dedicata all'analisi degli indicatori di rischio corruttivo, strettamente funzionale all'attività di prevenzione. A tal riguardo, si enfatizzano anzitutto le potenzialità di utilizzo dei prezzi di riferimento elaborati dall'Anac, che sono sostanzialmente dei vincoli di prezzo massimo alle condizioni di efficienza "normale" (assicurano cioè la corretta qualità del servizio prevista dai contratti e il margine di remunerazione di mercato all'impresa appaltatrice), al di sotto dei quali si deve pertanto posizionare il prezzo pagato per l'acquisizione di un determinato bene/servizio. Da questi è poi possibile elaborare degli indicatori di eccesso di spesa, costruiti confrontando l'importo dei contratti di un determinato bene/servizio effettivamente pagato e la spesa ottenibile sostituendo i prezzi contrattuali con quelli di riferimento pubblicati dall'Anac.

Sono inoltre forniti elementi di valutazione sull'applicazione concreta dei Piani anticorruzione da parte delle diverse amministrazioni, le cui criticità sono state tenute in considerazione nella fase attuativa dell'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione. Anche nel 2017, l'Autorità ha deciso di dedicare tale aggiornamento – attraverso un serrato confronto con i soggetti coinvolti – a specifiche tipologie di amministrazioni e settori di attività, con l'intento di aiutare le Amministrazioni ad adottare apposite misure di prevenzione in relazione alle proprie specificità.

Sono inoltre forniti elementi di valutazione sull'applicazione concreta dei Piani anticorruzione da parte delle diverse amministrazioni, le cui criticità sono state tenute in considerazione nella fase attuativa dell'Aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione. Anche nel 2017, l'Autorità ha deciso di dedicare tale aggiornamento – attraverso un serrato confronto con i soggetti coinvolti – a specifiche tipologie di amministrazioni e settori di attività, con l'intento di aiutare le Amministrazioni ad adottare apposite misure di prevenzione in relazione alle proprie specificità.

### LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI

Nel 2017 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro per entrambi i settori ordinari e speciali si è attestato attorno ai 139 miliardi di euro, con un aumento dei valori del mercato rispetto al precedente anno del 36,2% e del 13,8% rispetto al picco precedente avutosi nel 2015.

Di rilievo anche il fatto che tale aumento coinvolga tutti i settori, con quelli delle forniture, dei servizi e dei lavori che fanno registrare gli incrementi più rilevanti. La terza parte della Relazione fornisce un resoconto dell'attività di vigilanza esercitata dall'Autorità. A tal proposito nel 2016 è stata elevata a rango di norma primaria la disposizione regolamentare sulla vigilanza collaborativa, secondo cui l'Autorità svolge, per affidamenti di particolare interesse, attività di vigilanza da attuarsi mediante la stipula di protocolli di intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, finalizzata a supportare le medesime nella predisposizione degli atti e nell'attività di gestione dell'intera procedura di gara: uno strumento, quello della verifica preventiva delle bozze degli atti di gara, secondo il c.d. "modello Expo", che continua a riscuotere grande apprezzamento, come testimoniato dall'elevato numero di protocolli sottoscritti.

La Relazione fornisce un resoconto dettagliato dell'attività di vigilanza, di indagine, ispezione e arbitrato esercitata dall'Autorità. Nel corso nel 2017 sono pervenute oltre 5.190 segnalazioni concernenti appalti di lavori, servizi e forniture, con un deciso incremento rispetto ai 4.372 del 2016, di cui: per il settore dei lavori, risultano pervenuti circa 1.700 esposti ed aperte 500 istruttorie; per il settore dei servizi e delle forniture, sono pervenute 3.490 segnalazioni con 585 istruttorie aperte. Significativa, al riguardo, appare la revisione della disciplina del procedimento di vigilanza avutasi con l'adozione del nuovo Regolamento in materia di contratti pubblici del 15 febbraio 2017. Tale revisione è finalizzata a consentire all'Autorità un intervento tempestivo su questioni attinenti alla tutela della trasparenza, della concorrenza e della legittimità delle procedure di gara da parte delle stazioni appaltanti.

## LE STAZIONI APPALTANTI

legislatore, attraverso il nuovo codice dei contratti pubblici, ha ravvisato la necessità di attivare un processo attraverso il quale ridurre sensibilmente il numero delle stazioni appaltanti (in Italia di numero superiore a 30.000) aumentandone allo stesso tempo la professionalizzazione. In generale, un sistema di qualificazione delle SA dovrebbe condurre a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza del processo di acquisto. Gli appalti pubblici, infatti, risentono molto spesso di forti asimmetrie informative legate sia alla selezione del contraente più efficiente (possibilità di adverse selection) sia alla difficoltà di mantenimento dei termini contrattuali inizialmente pattuiti con l'operatore economico selezionato (possibilità di moral hazard). In virtù di questo orientamento, l'art. 38 del Codice attribuisce all'Anac la predisposizione di un apposito elenco di stazioni appaltanti qualificate, in quanto capaci di programmare, progettare, affidare ed eseguire un appalto sia esso di lavori, servizi o forniture. Le capacità delle SA qualificate devono essere garantite attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti, tra cui si citano la presenza di strutture organizzative stabili, la formazione e l'aggiornamento del personale, il numero di gare svolte nel quinquennio precedente, la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione. Si precisa che sono qualificati di diritto i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, la Consip, Invitalia e i soggetti aggregatori regionali.

# COME FUNZIONANO LE "CARTIERE" MAFIOSE

*Quanto segue è l'analisi della pronuncia emessa dalla terza sezione della Cassazione penale con la sentenza n.50623 pubblicata l'8 novembre 2018. Il contributo è a cura della dott.ssa Ilenia Filippetti, Responsabile Sezione Provveditorato della Regione Umbria e Presidente di Forum Appalti*

## IL PRINCIPIO

Le "cartiere" delle mafie sono società esistenti solo sulla carta e prive di reali strutture, che apparentemente prendono in subappalto i lavori affidati ad una società realmente operante e dotata di uomini e mezzi, in modo tale da rendere possibile la creazione di costi fittizi e consentire, in generale, l'attuazione di meccanismi fraudolenti.

## IL CASO

La pronuncia in commento ha tratto origine da un'indagine della Guardia di finanza di Chiari che – in base al monitoraggio fiscale di alcuni appalti aggiudicati negli anni 2011-2012 e vinti da poche imprese di medio-grandi dimensioni – aveva verificato l'esistenza di subappalti che, per il numero rilevante, erano risultati sospetti: in particolare, il prezzo del subappalto era spesso risultato così basso che il margine di netto ricavato del subappaltatore risultava prossimo allo zero, circostanza che aveva indotto gli inquirenti ad ipotizzare il ricorso a strategie di risparmio illecito sulle opere da realizzare.

L'indagine aveva poi consentito di convalidare tale ipotesi, perché, in relazione ad un gruppo d'impresе riferibili ai fratelli M. – che operavano in collaborazione con la famiglia N. (in particolare, con il prestanome N.V. e sotto la regia fiscale di N.R.) – era stato accertato un collaudato meccanismo che permetteva all'impresa appaltatrice C. di ottenere un risparmio sugli oneri fiscali e contributivi attraverso la costituzione di una serie di società "cartiere", intestate a prestanomi stipendiati, prive di una sede effettiva e di personale, finalizzate alla mera assunzione di squadre di operai formalmente riferiti alla singola cartiera ma in realtà sempre in carico alla medesima impresa appaltatrice C.

La cartiera fatturava i servizi relativi alla fornitura di manodopera – possibile, ad es., mediante il subappalto o con il ricorso al distacco del proprio personale all'appaltatrice C. – e poteva così annotarne i costi deducibili all'interno della propria contabilità: dopo un breve periodo di attività, la cartiera veniva sciolta, spesso in passivo, e tramite la distruzione della contabilità veniva dissimulata l'inesistenza dei costi ingiustificatamente compensati.

Nel corso delle indagini erano poi emerse alcune anomalie nella gestione della società appaltatrice: la contabilità era seguita da un professionista di Oppido Mamertina, N.R., mentre il fratello di quest'ultimo, N.V., era subentrato nella legale rappresentanza di alcune società in precedenza formalmente amministrate da parenti stretti dei fratelli M.

Dal controllo effettuato sull'appaltatrice C. e sulla rete delle subappaltatrici, formalmente amministrata da N.V., erano così state individuate una serie di "cartiere", la P., la P.D., la CE. e la M., che formalmente servivano a giustificare l'esternalizzazione dei costi dell'appaltatrice C., emettendo fatture inesistenti a favore di questa ed, occasionalmente, a favore di altre società.

## LA PRONUNCIA

La Corte di Cassazione dichiara manifestamente infondati i ricorsi proposti contro la decisione della Corte d'appello di Brescia: vengono così confermate le decisioni assunte dal Giudici di merito, i quali avevano evidenziato come la maggior parte delle imputazioni scaturiva dal fatto che le società P., CE. e P.D. erano, apparentemente e formalmente, delle entità autonome, mentre, in realtà, si trattava di propaggini fittizie della società appaltatrice C. create appositamente per fungere da schermo e consentire di raggiungere illeciti vantaggi, anche fiscali.

I lavori erano stati sì realizzati, ma si trattava di lavori solo apparentemente imputabili alle "cartiere" P., CE. e P.D., in quanto il personale era in fatto riconducibile all'appaltatrice C. e da questa retribuito. Irrilevante era dunque la circostanza per la quale gli importi fatturati dalla P., dalla CE. e dalla P.D. erano stati effettivamente pagati dalla C., poiché le "cartiere" erano riconducibili al medesimo centro d'interessi economici che faceva capo all'appaltatrice C. ed i pagamenti costituivano un trasferimento di denaro solo apparente in quanto i fondi rimanevano sempre nell'ambito del medesimo centro d'interessi rappresentato dai fratelli M. e dai loro sodali. Nella specie, non v'era stata la "classica" fatturazione tra oggetti estranei solo allo scopo di frodare il fisco, facendo fittiziamente figurare il compimento di operazioni mai realizzate, quanto piuttosto un meccanismo che prevedeva, ad opera di un unico centro direzionale, la costituzione di società esistenti solo sulla carta e prive di reali strutture, che avrebbero dovuto apparentemente prendere i lavori in subappalto dall'unica società realmente operante e dotata di uomini e mezzi – l'appaltatrice C. – in modo tale da rendere possibile la creazione di costi fittizi ed consentire, in generale, l'attuazione di meccanismi fraudolenti.

Alcuni ricorrenti avevano peraltro contestato l'accertamento di responsabilità per la configurabilità del reato associativo, svolgendo delle considerazioni anche sulla differenza con il concorso di persone. La Cassazione rigetta anche questo motivo di ricorso, rilevando come il tema era stato ben sviscerato dai Giudici di merito, i quali, dopo aver puntualmente richiamato la giurisprudenza, avevano osservato che, oltre alla partecipazione di tutti al compimento dei reati fine, ognuno dei membri del sodalizio criminoso aveva svolto un ruolo preciso: un componente aveva avuto una funzione direttiva della strategia complessiva, un altro componente, a stretto contatto con il fratello, s'era occupato dell'organizzazione e del concreto andamento del "sistema" illecito, altro ancora aveva messo a disposizione del gruppo le proprie conoscenze e la propria esperienza in materia tributaria, ed un ultimo componente aveva funto da prestanome di talune società, occupandosi, tra l'altro, della restituzione alla fonte dei fondi pervenuti a tali società per le fatture relative ad operazioni inesistenti.

Il sistema messo in piedi, pertanto, non era stato costituito al fine di perpetrare un numero definito e limitato di reati, dovendo servire, piuttosto a rendere possibile l'attuazione di un numero indeterminato e potenzialmente illimitato di illeciti penali, con la conseguente configurabilità dell'associazione a delinquere e non del semplice concorso di persone nella commissione dei vari reati.



# PRESENZE MAFIOSE AL NORD

“ *Il tema della negazione e della sottovalutazione per troppo tempo ha alimentato e favorito la presenza delle mafie.*  
(Simona Melorio, Brescia, Maggio 2019).

## OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

*L'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano è un Centro di ricerca interdipartimentale, con funzioni di impulso e di scambio, nato nel 2013 e diretto dal professore Nando Dalla Chiesa. Il Rapporto di ricerca "Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia" è stato presentato in Regione l'11 marzo 2019. Di seguito ne proponiamo alcuni passaggi.*

### ALCUNI CENNI STORICI

Possiamo datare la presenza mafiosa nella regione dalla metà degli anni cinquanta. Fu in quel periodo che giunsero in Lombardia due personaggi simbolici: Joe Adonis, grande boss di Cosa Nostra di origine avellinese, rispedito in Italia come indesiderato dagli Stati Uniti nel 1953 e poi sbarcato nel '58 a Milano a dirigere per Cosa nostra i traffici di preziosi e stupefacenti con l'Europa; e Giacomo Zagari, allora modesto 'ndranghetista giunto in provincia di Varese, come egli stesso ricorda, "ai tempi del primo festival di Sanremo".

Le biografie dei due boss riflettono un po' le ragioni generali dei movimenti mafiosi verso il Nord. Adonis arrivò infatti in una logica strategica, Zagari un po' per caso come muratore. Con loro cercarono fortuna e spazio molti piccoli e medi esponenti delle diverse organizzazioni mafiose, tra le quali Cosa nostra spiccava allora nettamente per forza organizzativa e relazioni di potere. I boss famosi o di piccolo cabotaggio giunsero mescolandosi al grande processo migratorio che portò centinaia di migliaia di persone dalle campagne meridionali in via di spopolamento in un Nord lanciato verso il boom economico del 1959-'62.

L'economia come la sociologia, la letteratura come il cinema, si sono molto occupati di questa "grande trasformazione" che ha visto spostarsi al Nord i giovani più disponibili al sacrificio ma anche gli spiriti più avventurosi o più spregiudicati. I boss mafiosi applicarono a questa epopea di cambiamento il tipico parassitismo criminale che accompagna tutti i movimenti migratori. Un meccanismo noto e collaudato. I legami che si ricostituiscono ad altre latitudini o longitudini, le relazioni dei paesi di partenza che si trapiantano velocemente altrove, la compaesanità come cemento morale, i favori che si cercano e non si dimenticano, le reti di parentele e di lealtà. Spesso la cultura di fabbrica infranse questi schemi mentali collettivi. Altre volte essi resistettero e divennero bacino di identità e di consenso sociale ed elettorale.

## IL SOGGIORNO OBBLIGATO

Poi si innestò su questo movimento l'effetto dirompente del soggiorno obbligato. Istituto, questo, assai deprecato. Per molti aspetti giustamente, visti i fatti; per altri aspetti un po' ingenerosamente. Esso venne concepito in effetti per dimostrare che lo Stato era più forte della mafia, in un'epoca in cui i boss mafiosi uscivano trionfanti dai processi, quasi sempre assolti per insufficienza di prove, grazie a testimoni e anche giudici intimiditi.

L'istituto venne diretto, nel 1956, a sanzionare le persone "pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità" e poi specificamente, nel 1965, ebbe il compito di sanzionare gli "indiziati di appartenere ad associazioni mafiose". Si pensò così di colpire il prestigio dei boss e reciderne il rapporto di sovranità con il territorio di appartenenza. Con l'idea di trasferirli in un paese dove per ragioni culturali e di compatibilità di costumi non avrebbero potuto mettere nuove radici. E questa fu certo una previsione ottimistica.

L'incompatibilità con i luoghi di destinazione in realtà non vi fu. Per di più l'istituto, che pure aveva in sé una sua forza repressiva, venne sistematicamente addomesticato in sede politica. Quel che le autorità di polizia disponevano, il ministero disfaceva almeno a metà. La legge prevedeva infatti che il trasferimento coatto degli indiziati di mafia dovesse essere effettuato verso paesi lontani dalle grandi vie di comunicazione e dai grandi aggregati industriali. Ossia verso paesi isolati. Invece i mafiosi furono inviati spesso proprio lì dove pulsava il nuovo sviluppo economico.

Per questo li si ritrova debitamente concentrati in tutti i comuni ricchi di opportunità e di movimenti migratori, da Trezzano sul Naviglio, alle porte di Milano, a Desio, sede dell'Autobianchi. Più volte vennero inviati proprio dove già avevano sodali o parenti. E per giunta sottoposti a un controllo pigro e benevolo (una firma ogni due giorni in un comando dei carabinieri). Tanto che il gruppo di Luciano Leggio detto Liggio poté comprare, in vista della stagione dei sequestri, due cascinali: a Treviglio tra Milano e Bergamo e a Moncalieri, alle porte di Torino.

## IL "PASSAGGIO A NORD"

Si aprì a fine 1972, con il rapimento a Vigevano di Pietro Torrielli jr, figlio di un industriale, la stagione dei sequestri di persona. Lunga quasi un decennio. Aperta dai clan siciliani, imitati a ruota da quelli calabresi. Stagione drammatica e purtroppo assai spesso rimossa. Anche se nella sola Lombardia si contarono 103 sequestri tra il 1974 e il 1983.

Quella stagione mise per la prima volta a tu per tu di fronte alla violenza mafiosa la borghesia lombarda. Che si scoprì debole e in evidente stato di inferiorità davanti al metodo mafioso, materializzatosi di incanto nella provincia ricca e industrializzata, quasi sempre in collegamento con i paesi del soggiorno obbligato. Fu una stagione di svolta. Che rifornì le organizzazioni mafiose di denaro fresco da reinvestire nei traffici di stupefacenti.

Fu Cosa Nostra a chiudere per prima questa stagione. Le misure di contrasto adottate dallo Stato, come il blocco dei beni delle famiglie degli ostaggi, la maggiore capacità investigativa delle forze dell'ordine, il numero delle persone necessarie per realizzare il reato e la severità delle pene previste, resero l'impresa sempre meno conveniente. Specie rispetto alle opportunità ormai aperte dal mercato degli stupefacenti. Ma soprattutto si ritenne necessario cambiare il rapporto con la borghesia del Nord: ora anziché spaventarla bisognava farci gli affari.

Erano arrivati infatti i tempi dei viaggi a Milano dei corleonesi carichi di soldi da investire nella capitale dell'economia, le cui industrie (soprattutto quelle che avevano fatto la storia del capitalismo familiare) erano ormai esauste. In più istituti bancari e finanziari si mescolarono i soldi dell'élite più reputata e i narcodollari corleonesi, mentre si avviava un inquinamento pervasivo del capitale immobiliare. Esercizi pubblici, ristoranti, e in genere i locali della industria del divertimento divennero oggetto delle attenzioni dei clan. A quel punto, si era nei primi anni ottanta, la storia della ascesa mafiosa aveva definitivamente cambiato registro.

La presenza dei vari clan in Lombardia non era più alimentata da uno stato di necessità (le latitanze) e dalle costrizioni imposte dallo Stato (i soggiorni obbligati) ma da un progetto in formazione di "passaggio a Nord". C'era stato, di fatto, un cambio d'epoca. La presenza mafiosa aveva cambiato qualità e spessore. Non si accontentava più delle tradizionali enclaves della malavita ma puntava e riusciva a entrare nella società del potere.

# CLAN MAFIOSI E INDAGINI SUL TERRITORIO LOMBARDO

*Il Ministro dell'Interno ha trasmesso alle Camere, il 28 dicembre 2018, la Relazione sulle attività svolte e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia nel primo semestre del 2018. Il capitolo che segue è relativo alle proiezioni mafiose sul territorio lombardo*

## LA COLONIZZAZIONE DELLA 'NDRANGHETA

Trascorsa la stagione dei collaboratori di giustizia - compresa tra la fine degli anni '80 e gran parte degli anni '90 - ed esaurita la relativa fase giurisdizionale che ha inferto duri colpi alle consorterie, in Lombardia i gruppi criminali hanno costituito, all'occorrenza, occasionali alleanze con organizzazioni criminali anche di altra matrice, sia italiana che straniera, per la realizzazione di svariati interessi illeciti.

Al pari della Liguria, il risalente radicamento della 'ndrangheta in Lombardia ha consentito alla matrice mafiosa calabrese di dotarsi di una struttura di coordinamento sul territorio denominata, appunto, "la Lombardia", intesa come una vera e propria "camera di controllo", in collegamento con la "casa madre" reggina e funzionalmente sovraordinata ai locali presenti nella zona.

Negli anni le investigazioni hanno tracciato la presenza di numerosi locali di 'ndrangheta nelle province di Milano (locali di Milano, Bollate, Bresso, Cormano, Corsico, Pioltello, Rho, Solaro e Legnano), Como (locali di Erba, Canzo-Asso, Mariano Comense, Appiano Gentile, Senna Comasco, Fino Mornasco e Cermenate), Monza – Brianza (locali di Monza, Desio, Seregno, Lentate sul Seveso e Limbiate), Lecco (locale di Lecco e Calolziocorte), Brescia (locale di Lumezzane), Pavia (locali di Pavia e Voghera) e Varese (locale di Lonate Pozzolo). Presenze non strutturate sono state riscontrate inoltre nelle province di Cremona, Mantova, Bergamo e Lodi.

Tra quelli menzionati, le più recenti evidenze investigative confermano il particolare spessore criminale del locale di Corsico, controllato dalla cosca BARBARO-PAPALIA di Platì (RC), che mantiene forti legami con l'area di provenienza ed al centro di diverse attività investigative concluse nel semestre.

- Nel mese di gennaio, nell'ambito dell'operazione "Vindicta", la Guardia di finanza ha eseguito, tra la Lombardia e la Calabria, una misura cautelare nei confronti di 8 soggetti, partecipi di un sodalizio autoctono operante nell'area metropolitana milanese di Corsico, Assago, Buccinasco e Trezzano sul Naviglio, attivo nel traffico internazionale di cocaina e di armi. Nel corso delle operazioni sono stati sequestrati 7 fucili e 2 pistole, munizioni di vario tipo, alcuni motoveicoli rubati e una pressa industriale utilizzata per confezionare lo stupefacente.
- L'indagine ha evidenziato le potenzialità logistiche strumentali al narcotraffico internazionale, nonché il supporto fornito, in Spagna, a un sodale latitante. Tra le figure di vertice del sodalizio, prevalentemente di origini calabresi, spiccano soggetti contigui al clan BARBARO, uno dei quali - già emerso nella nota indagine "Infinito" per i suoi contatti con esponenti del locale di Milano.
- Sono del successivo mese di febbraio le operazioni "Martingala" e "Vello d'Oro", che hanno fatto luce su un sodalizio criminale partecipato da esponenti delle cosche BARBARO-I Nigri e NIRTA-Scalzone, nonché da un soggetto originario di Melito Porto Salvo (RC) ma residente a Vimercate (MB), principale artefice del sistema delle false fatturazioni e "regista" delle movimentazioni finanziarie dissimulate con fittizie attività commerciali.
- Ancora, sempre con riferimento ai BARBARO, nel mese di maggio, nell'ambito dell'operazione "The Hole", i Carabinieri hanno eseguito, tra la Lombardia ed il Piemonte, una misura cautelare nei confronti di 23 soggetti, tra i quali sodali della cosca citata (in particolare, il menzionato indagato dell'operazione "Vindicta"), responsabili di traffico di stupefacenti, ricettazione, intestazione fittizia di beni, porto e detenzione illegale di armi comuni da sparo e munizioni. Nel corso delle operazioni sono stati sequestrati oltre kg. 300 di droga, armi e un centro estetico a Cerro Maggiore (MI), punto di incontro per alcuni degli indagati. L'inchiesta ha fatto, altresì, emergere i rapporti tra i BARBARO ed un soggetto originario di Platì (RC), ma residente a Volpiano (TO),
- In ordine alla frangia dei PAPALIA, si segnalano anche gli esiti dell'operazione "Happy Dog", conclusa dalla Polizia di Stato nel mese di giugno - tra Taurianova, Locri, Gioia Tauro (RC), Lamezia Terme (CZ), Melissa (KR) e Gudo Visconti (MI) - con l'esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 11 soggetti, ritenuti responsabili, a vario titolo, di tentata estorsione, turbata libertà degli incanti, illecita concorrenza con minaccia e violenza, intestazione fittizia di beni e truffa, reati aggravati dal metodo mafioso. Nel mese di maggio, con l'operazione "Barbarossa", i Carabinieri hanno tratto in arresto 26 soggetti, uno dei quali, da poco trasferitosi nella provincia di Brescia, aveva partecipato ad una serie di attività estorsive, nonché a più episodi delittuosi in materia di armi, agendo per conto e nell'interesse della famiglia PESCE di Rosarno (RC).
- Sempre nel mese di maggio, nel prosieguo dell'operazione "Mar Ionio" (aprile 2016), i Carabinieri hanno eseguito un sequestro, emesso dal Tribunale di Milano, nei confronti di esponenti della famiglia LOIERO, insediati in Lombardia e Calabria. Il provvedimento ha riguardato 2 imprese edili, 1 ristorante, 1 palazzina, 2 ville, 3 box, 22 terreni, mezzi per il movimento terra, autoveicoli e 6 rapporti finanziari, per un valore di circa 5 milioni di euro. A Settimo Milanese (MI), dove fu scoperto un laboratorio per il confezionamento e lo stoccaggio della cocaina, vennero sequestrati 180 chilogrammi di cocaina e 112 chilogrammi di sostanza da taglio, oltre ad 1 milione di euro in contanti. La cocaina, proveniente dal Brasile, veniva occultata all'interno di sacchi di colla per lavorazioni edilizie.
- Il 3 febbraio sono state depositate le motivazioni della sentenza emessa dal Tribunale di Mantova nell'ambito dell'inchiesta "Pesci", con la quale sono stati condannati per associazione di tipo mafioso 5 affiliati della cosca cutrese GRANDE ARACRI. Dalla lettura delle motivazioni si chiarisce il modus operandi della struttura mafiosa stanziata nella Lombardia orientale, delineando una 'ndrangheta degli affari, economicamente dinamica, operativa, catalizzata ed attratta dalla grande o piccola commessa, dal guadagno, dal profitto e dalla speculazione. In diversi passaggi delle motivazioni della sentenza si fa riferimento ad uno stretto rapporto tra il locale stanziato al nord, vera e propria proiezione, pur dotata di autonomia, della cosca cutrese. Nella provincia di Mantova, sempre secondo la ricostruzione del giudice di primo grado, da tempo si sono create le condizioni di un humus socio-economico "straordinariamente favorevole" all'infiltrazione 'ndranghetista soprattutto nel campo delle attività legate all'edilizia.

## COSA NOSTRA E CAMORRA NELLA REGIONE

Per quanto concerne la presenza nella regione di formazioni mafiose di matrice siciliana va detto che l'opera di "sommersione", da tempo attuata da cosa nostra, sembra aver raggiunto - particolarmente al settentrione - l'obiettivo di perfezionare la propria capacità di mimetizzarsi per infiltrare in maniera meno appariscente, ma più subdola e per questo ancor più pericolosa, il tessuto dell'economia legale.

In tal senso, risulta esemplificativa l'operazione "Security", coordinata dalla DDA di Milano che, nel maggio 2017, aveva condotto all'arresto di 15 persone, alcune delle quali riconducibili alla famiglia LAUDANI di Catania. L'attività investigativa aveva fatto luce sull'operatività di un'associazione criminale che, attraverso una serie di società e cooperative, era riuscita ad infiltrare il tessuto economico lombardo, organizzando servizi di vigilanza, sicurezza e logistica.

Gli ulteriori sviluppi di tale operazione si sono orientati lungo diversi filoni. Con il primo, nel gennaio 2018, è stato tratto in arresto un commercialista di origini messinesi, già sottoposto agli arresti domiciliari nella propria abitazione di Monza, il quale aveva favorito la citata consorterìa mafiosa catanese: in particolare, avvalendosi delle proprie competenze e del conseguente circuito relazionale nel milanese, aveva ideato, a vantaggio di una società riconducibile alla consorterìa, un articolato meccanismo di evasione delle imposte attraverso false fatturazioni. La Lombardia attrae gli interessi anche dei clan camorristici oltre quelli menzionati di 'ndrangheta e cosa nostra. Diverse attività investigative condotte da Procure e Forze di Polizia campane hanno avuto riflessi nella regione, soprattutto per quanto riguarda la cattura di latitanti e le attività di reinvestimento di capitali illeciti, operate da insospettabili prestanome nei più svariati settori.

Negli anni, le operazioni di polizia condotte nella provincia di Milano hanno interessato i clan napoletani MARIANO, LICCIARDI, CONTINI, DI LAURO, MAZZARELLA, FABBROCINO, MOCCIA, GIONTA, NUVOLETTA, POLVERINO ed il cartello casertano dei CASALESI.

## LE AREE DI "INTERESSE"

*Tratto dal Rapporto "Il monitoraggio della presenza mafiosa in Lombardia" a cura dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano*

### LA VOCAZIONE EDILIZIA

Il mercato dell'edilizia è notoriamente in grado di garantire alle organizzazioni mafiose che vi investono una "preziosa" gamma di vantaggi. Innanzitutto, l'impresa edile mafiosa è per definizione una strategica "centrale di collocamento", in grado di offrire posti di lavoro non specializzati e, di conseguenza, di legittimare il proprio potere sui territori settentrionali in cui agisce. Diviene pertanto un soggetto alternativo in grado di "dare lavoro", accumulando non solo profitti, ma anche consenso sociale.

Ancora, le costruzioni rappresentano per i boss il bacino occupazionale di riferimento, garantendo loro una copertura stabile rispetto agli affari illegali condotti. Grazie alla scarsa specializzazione richiesta, infatti, quello di muratore può essere ad oggi considerato il mestiere di punta per gli 'ndranghetisti.

È dall'analisi delle principali inchieste della magistratura che emerge questa particolare specializzazione professionale riconducibile ai boss nel settore, la quale sembra essere trasmessa di padre in figlio, seguendo un processo di trasmissione ereditaria dei percorsi lavorativi da una generazione all'altra. Non è pertanto un caso che su 85 indagati nell'ambito del più grande procedimento contro la 'ndrangheta nella regione, ormai comunemente noto come "Infinito", siano in 31 a essere occupati nell'edilizia.

Un altro vantaggio fondamentale legato al settore riguarda appunto la possibilità di controllare il territorio, grazie soprattutto alla presenza fisica dei clan all'interno dei cantieri. Si presenta così alle 'ndrine l'opportunità di sviluppare maggiormente un requisito essenziale del modello mafioso, il quale si manifesta attraverso la "naturale" capacità intimidatoria riconducibile alle organizzazioni mafiose.

In ultimo, l'edilizia si presenta come un terreno di incontro di tre mondi diversi: criminale (esponenti delle 'ndrine, con le rispettive imprese), imprenditoriale (il quale include anche l'ambito delle professioni), politico locale (funzionari comunali, assessori, consiglieri, consulenti).

### IL CICLO DEI RIFIUTI

Lo smaltimento illegale dei rifiuti e, più in generale, i reati ambientali rappresentano un fenomeno criminale crescente in Lombardia. Nella classifica regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti stilata nel 2018 da Legambiente, la Lombardia si posiziona all'ottavo posto a livello nazionale con 399 infrazioni accertate, e al primo tra le regioni del Nord. La classifica, disponibile anche su base provinciale, indica Brescia, Bergamo, Como e Pavia come i territori in cui si concentrano i numeri più alti di infrazioni. Si tratta, ovviamente, di stime parziali che tuttavia forniscono una prima fotografia di un mercato criminale che sembra negli ultimi anni aver trovato la sua manifestazione massima (rispetto al passato) nell'area settentrionale del Paese. Questa tendenza, segnalata anche dalla Direzione nazionale antimafia, corrisponde ad un cambio di rotta significativo, seppur parziale, nella filiera all'interno della quale le regioni del Nord, ovvero le sedi per definizione della criminalità d'impresa, avrebbero conquistato un ruolo di maggior rilievo. I rifiuti.

Un altro fattore, forse quello che al momento desta maggiori preoccupazioni, riguarda la frequenza sorprendente di incendi appiccicati agli impianti di gestione e trattamento dei rifiuti nella regione e, in particolare, in alcune sue provincie. L'urgenza rispetto al numero crescente di episodi incendiari registrati negli ultimi anni è stata colta anche dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, la quale nel 2018 ha deciso di procedere a un approfondimento di inchiesta su quello che ha assunto le dimensioni di un "vero e proprio fenomeno nazionale".

Il quale, secondo i dati raccolti dalla stessa Commissione, vede una prevalenza di eventi incendiari nelle regioni settentrionali (124 casi, 45,5% del totale), giustificata sia dal più alto numero di impianti sia dai maggiori flussi di movimentazione e produzione di rifiuti.

## IL COMMERCIO E L'AGROALIMENTARE

Il commercio è uno tra i settori di maggiore attrazione per la criminalità organizzata di stampo mafioso. Lo studio sugli investimenti delle mafie curato da Transcrime mostra come a questa attività si riferisca il 29,4% dei beni confiscati. Tuttavia, nonostante la rilevanza numerica in tema di sequestri e confische, emerge chiaramente come il settore del commercio non rappresenti un reale interesse imprenditoriale per i clan. L'investimento in questo settore è infatti improntato al controllo del territorio, mentre sono l'edilizia e le costruzioni "a fare registrare alti orientamenti a una specializzazione funzionale". Non mancano anche nei settori del commercio e dei servizi casi significativi di infiltrazione: dalla gestione del mercato ortofrutticolo milanese ai servizi di facchinaggio della grande distribuzione; dall'investimento nei supermercati al proliferare di nuovi centri commerciali.

Nel corso degli ultimi vent'anni diverse inchieste hanno dimostrato il forte interesse delle organizzazioni criminali per la filiera agroalimentare e i mercati ortofrutticoli all'ingrosso. In Lombardia, l'ortomercato di Milano è senza dubbio il caso di studio che meglio ha rappresentato l'attrattiva di questo settore per la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Benché le inchieste abbiano sottolineato una iniziale spartizione criminale tra le principali organizzazioni mafiose italiane (Cosa nostra, camorra e 'ndrangheta), sin dai primi anni Novanta l'ortomercato milanese è stato tuttavia considerato come "il regno dei Morabito", potente famiglia di 'ndrangheta originaria di Africo (RC). La prima grande operazione giudiziaria, meglio nota come Gelo, già nel 1993 svelava la presenza di un rilevante traffico internazionale di stupefacenti condotto attraverso l'impiego di società di copertura attive nel commercio di frutta e verdura.

Nel gennaio 2017, una nuova inchiesta ha portato all'arresto di 33 persone tra Milano e Reggio Calabria: secondo l'accusa oggi è il clan Piromalli, potente 'ndrina originaria di Gioia Tauro (RC), a controllare il mercato. Protagonista della vicenda è Antonio Piromalli, il quale avrebbe creato una complessa rete di imprese con il sostegno di esponenti di 'ndrangheta e di fiancheggiatori volta a dominare il mercato ortofrutticolo milanese, attraverso l'impiego del metodo mafioso volto a scoraggiare la concorrenza.

## L'INDUSTRIA DEL DIVERTIMENTO

La gestione dei locali notturni, così come quella dell'installazione delle macchinette videopoker e slot-machine nei bar e tabaccherie, costituisce per la criminalità organizzata di stampo mafioso uno strumento per esercitare un controllo capillare del territorio, come dimostrano i casi riconducibili al clan di 'ndrangheta Flachi e Valle-Lampada.

Dalla gestione delle attività commerciali dell'industria del divertimento è poi possibile sviluppare rapporti strumentali e vantaggiosi con attori orbitanti nel settore. Si pensi, ad esempio, al fenomeno in espansione della ludopatia e ai possibili casi di usura che vedono quali vittime soggetti dipendenti dal gioco. Costoro vengono talora "usati" dai clan per riciclare denaro attraverso uno schema d'azione che in genere prevede l'acquisto da parte di esponenti mafiosi delle ricevute delle vincite dei giocatori, così da ottenere apparente giustificazione per i loro patrimoni. O, ancora, ai figli di professionisti, come di imprenditori, che possono frequentare i medesimi locali notturni dei figli dei boss. Le discoteche, in particolare, divengono in certi casi un punto di incontro privilegiato tra soggetti provenienti dalle più svariate aree sociali, economiche e culturali.

Si realizza così una sorta di "promiscuità sociale" che favorisce il consenso sociale, appunto, basato su una rete di relazioni favorevoli alla criminalità organizzata mafiosa. Consenso, questo, che è possibile ottenere anche attraverso la gestione di squadre sportive, soprattutto calcistiche, che, riuscendo a mobilitare tantissime persone, favorisce un processo di identificazione e di obiettivo comune tra società e tifosi.

Ancora, tornando ai locali notturni, essi possono essere utilizzati dalle organizzazioni mafiose come luoghi in cui prolungare i propri traffici illeciti. Su tutti, si pensi allo spaccio di stupefacenti e allo sfruttamento della prostituzione praticato all'interno di night e discoteche. Ma, altresì, le attività formalmente che vengono gestite dai clan sotto forme criminali. L'esempio più comune è rappresentato dai servizi di sicurezza che, come noto, più volte hanno attirato gli interessi delle organizzazioni mafiose e, in particolare, della 'ndrangheta. In ultimo, l'industria del divertimento si configura come un settore all'interno del quale gli esponenti mafiosi possono trovare una "copertura lavorativa", talora non regolarizzata, che ne incrementa ancora una volta il prestigio sociale, soprattutto in periodi di forte crisi economica.



# INFILTRAZIONI MAFIOSE E CORRUZIONE NELLA SANITÀ PUBBLICA E PRIVATA

*"la sanità è un settore dalle mille risorse, in grado di garantire benefici plurimi: dal profitto al consenso, dai vantaggi politici all'impunità"*

Federica Cabras, Monza, Maggio 2019

## ANALISI RISCHIO CORRUZIONE NEL SISTEMA SANITARIO

*"Curiamo la corruzione" è un progetto condotto da Transparency International Italia, Censis, ISPE Sanità e RiSSC relativo al fenomeno corruttivo nel sistema sanitario. Ciò che segue è un estratto dal secondo Report, presentato nel 2017.*

### LA COMPLESSITÀ DEL FENOMENO

Secondo tutti i dati internazionali, la sanità permane uno dei settori a rischio corruzione, ed è necessario investire energie e risorse per tutelare il sistema da sprechi, inefficienze e corruzione. Un quinto della spesa sanitaria nei paesi OCSE è inefficace – nella migliore delle ipotesi – o uno spreco, causato da prestazioni non necessarie o con costi gonfiati, dall'eccesso di burocrazia e da corruzione e frode.

Il lavoro di analisi e trattamento dei rischi di corruzione all'interno di un'azienda sanitaria rimane un'attività estremamente complessa, per numerosi motivi, tra i quali:

- La natura oscura del fenomeno e la difficoltà di intercettarlo;
- La deframmentazione dei processi e la decentralizzazione delle responsabilità;
- I limiti organizzativi e regolamentali, la mancanza di coordinamento tra funzioni con duplicazione di compiti;
- I costi amministrativi e la privatizzazione della sanità che rendono difficile il controllo e la definizione della maladministration;
- I notevoli interessi privati in gioco, sia delle aziende che delle organizzazioni criminali;
- La mancanza di etica e integrità di parte del personale che viola le regole o non denuncia le violazioni commesse da colleghi;
- La scarsa integrità della sperimentazione, in particolare rispetto ai trial clinici e al conflitto di interessi;
- Il "doppio monopolio" del sapere del personale sanitario, verso i pazienti e verso le strutture in cui operano.



## LE PRINCIPALI CRITICITÀ

La strategia disegnata dalla legge 190/2012 rappresenta un modello avanzato di gestione e trattamento dei rischi di corruzione. Dopo quattro anni di applicazione, il lavoro di ricerca nel progetto Curiamo la Corruzione evidenzia i progressi della strategia, che inizia ad avere contorni più definiti, ma presenta ancora notevoli problemi, esterni ed interni alle aziende sanitarie. Sono elementi positivi:

- La qualità complessiva dei PTPC - Piani Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – in particolare delle valutazioni e del trattamento del rischio;
- La presenza, in molte regioni, di almeno una azienda che possa fungere da benchmark per le altre aziende della regione;
- Le sinergie tra RPC - Responsabili Prevenzione della Corruzione - e Amministrazione regionale, presente in numerose regioni e dimostrate dal livellamento verso l'alto dei PTPC.

A fronte di questi segnali positivi, vanno evidenziate alcune criticità rilevanti:

- La continua evoluzione del contesto normativo, che porta all'incertezza nelle procedure e alla proliferazione delle regole, incluse le regole sull'anticorruzione, contraria all'idea stessa di semplificazione nella PA;
- I mutamenti nei modelli organizzativi, caratterizzati da tagli e riorganizzazioni, fusioni, e soprattutto dalla riforma della PA;
- La questione Nord-Centro-Sud che presenta ancora un gap significativo tra le regioni del Nord e le regioni del Centro-Sud dove il lavoro di analisi e trattamento del rischio è peggiore, pur in un contesto esterno critico;
- Il rischio di appiattimento sul modello ANAC ed il fenomeno di "copia e incolla" tra PTPC, almeno in apparenza, che riduce la qualità del lavoro di diagnosi delle aziende;
- Rispetto ai PTPC, rimangono carenze importanti nei processi di descrizione e ponderazione del percezioni rischi e sprechi in sanità.
- La mancata standardizzazione e classificazione dei rischi di corruzione, che impedisce sia di verificare la completezza dell'analisi effettuata dagli RPC, sia un lavoro di analisi e confronto più preciso.
- Un sostanziale squilibrio verso il formalismo dei Piani rispetto alla loro sostanza, che comporta limiti sia dal punto di vista della raccolta e circolazione dei dati, sia dal punto di vista dell'efficacia dei Piani stessi e della loro funzione.

## CORRUZIONE STIMATA: DAI 4 AI 9 MILIARDI

Occorre sviluppare un modello di analisi della gestione economico-finanziaria delle ASL (Aziende Sanitarie Locali) e AO (Aziende Ospedaliere), capace di individuare le aree di inefficienza, spreco e potenziale corruzione all'interno del sistema sanitario. Valutare ed identificare modelli gestionali integrati e collegati all'interno di ogni singola regione è sicuramente un primo indicatore di efficienza gestionale.

Di contro, è in quelle Regioni in cui le ASL e AO sono caratterizzate da modelli gestionali completamente disaggregati, tanto dal punto di vista organizzativo-gestionale che da quello economico-finanziario, che si verificano comportamenti inefficienti.

Il fenomeno della corruzione va di pari passo con l'inadeguata gestione organizzativa e con gli sprechi ingiustificati, che si traducono in risorse sottratte ai servizi sanitari:

- La stima della potenziale "corruption" nel Sistema Sanitario Nazionale varia tra i 4,3 e 9,2 miliardi, che rappresentano circa il 6,1% delle spese correnti;
- L'ammontare delle potenziali inefficienze nell'acquisto di beni e servizi nel Sistema Sanitario Nazionale è pari a circa 13 miliardi di euro;
- Nelle ASL, l'acquisto di servizi sanitari è la componente di spesa più a rischio di inefficienze, mentre nelle AO è l'acquisto di beni sanitari a presentare maggiori rischi;
- Le ASL del Nord Est e del Centro Italia presentano valori di spesa per residente più eterogenei tra di loro;
- Le AO del Sud Italia presentano valori di spesa per dimesso mediamente più omogenei rispetto a quelle del Nord e del Centro.

## INTERESSI MAFIOSI SULLA SANITÀ LOMBARDA

*Quanto segue è un estratto dal capitolo sulla "Sanità" contenuto nel Rapporto di ricerca "Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia" realizzato dall'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano*

### UNA PRESENZA DIVERSIFICATA

Nel complessivo contesto settentrionale il sistema sanitario lombardo è apparso soggetto, specie nell'ultimo decennio, a una più accentuata, insidiosa attenzione da parte degli interessi mafiosi. È infatti in questa regione, più che in altre, che i clan hanno mostrato di volere cogliere e sfruttare l'ampio orizzonte di opportunità economiche, sociali e "impunitarie" che il settore offre fisiologicamente. La loro presenza si è manifestata secondo forme e modalità assai diversificate.

Talora con una pressione articolata e a vasto raggio, come è avvenuto nel caso paradigmatico dell'Asl di Pavia e del suo direttore sanitario Carlo Antonio Chiriaco. Talaltra, nei lineamenti meno marcati del singolo investimento (cliniche private, forniture, servizi infermieristici...). A questi si sono affiancati casi che nulla o quasi hanno avuto a che vedere con la ricerca del profitto da parte delle diverse organizzazioni mafiose coinvolte, le quali sono state piuttosto sospinte dalla necessità (e, in certi frangenti, dall'urgenza) di usufruire di quelle preziosissime risorse che solo la sanità è in grado di assicurare.

Ne sono esempi i servizi di cura forniti da ospedali milanesi a esponenti mafiosi ricoverati sotto falso nome, come nel caso dello 'ndranghetista Francesco Pelle ospite della prestigiosa clinica pavese Maugeri e successivamente dell'ospedale Niguarda di Milano. O, ancora, le perizie mediche di favore grazie a cui pericolosi boss sono stati in grado di evitare la detenzione carceraria, come avvenuto per il camorrista Giuseppe Setola, la cui cecità fittizia è stata certificata da un medico ancora una volta della Maugeri.

A distanza di quasi dieci anni dall'indagine Infinito, la ormai nota vicenda legata all'Asl di Pavia rappresenta tuttora l'esempio storico più eclatante di infiltrazione nel settore sanitario verificatosi nella regione e, in generale, in tutto il Nord Italia.

La sanità lombarda costituisce un settore pregiato e di eccellenza di una delle regioni più progredite e ricche d'Europa. Un settore dinamico e punto di riferimento per gli utenti di ogni regione d'Italia, beneficiario di risorse ingenti, pubbliche e private. Quasi un tesoro pubblico.

Ma come tutti i tesori, inevitabilmente destinato a fare gola alle organizzazioni criminali, specie se persuase di avere le abilità per impossessarsene, del tutto o in parte. Negli ultimi anni fra l'altro la 'ndrangheta sembra avere conquistato in quest'ambito anche mercati di investimento collaterali, come nel caso delle farmacie, fornendo ulteriore prova della sua speciale vocazione espansionistica.

## LA "GEOGRAFIA" DELLE INFILTRAZIONI

Il punto di partenza per ogni analisi consapevole è sempre il contesto generale in cui il sistema sanitario è chiamato a operare. Laddove si sia in passato registrata una certa e prolungata combinazione di corruzione e clientelismo locale l'ambiente sanitario ne ha inevitabilmente risentito venendo risucchiato in scandali giudiziari, da Tangentopoli alle più recenti inchieste.

La comprovata efficienza del "modello sanitario lombardo" non è cioè bastata, in queste contingenze, a fare argine a fenomeni ambientali di legalità "intermittente", aprendo di conseguenza varchi anche a soggetti criminali esterni al sistema. Tra questi la 'ndrangheta, più di qualsiasi altra organizzazione mafiosa, è stata in grado di attuare una forma di contaminazione "multilivello" del settore, perseguendo sia necessità contingenti sia strategie diversificate di più lungo respiro.

Il problema non ha tuttavia interessato egualmente l'intera regione, ma si è concentrato lungo il versante occidentale lombardo dove si sono registrati i maggiori episodi di contaminazione accertati (o in corso di accertamento), ricalcando appunto le forme di distribuzione geografica della stessa organizzazione 'ndranghetista, i cui indici di presenza sono mediamente più elevati proprio nell'area occidentale della regione.

Ma quali sono le risorse strategiche di cui i clan dispongono e che possono funzionare come punto di partenza per strategie di "conquista" di seppur limitati segmenti della sanità pubblica e privata della regione?

## "STRATEGIE" DI CONQUISTA

"La formula sinora vincente sperimentata dai clan sembra prevedere la direzione sapiente di flussi di persone di fiducia da inserire all'interno di posizioni lavorative strategiche, affiancata alla disponibilità di cospicui capitali da investire. Ossia, l'inserimento di soggetti vicini ai clan all'interno di sedi dirigenziali, ma non solo, talora mediata da una politica compiacente o soprattutto "miope", da un lato, e investimenti dettati dalla necessità di riciclare capitali di origine illecita, dall'altro. Denaro e forza lavoro possono dunque essere considerate, nel loro continuo integrarsi, come le carte principali in mano alle organizzazioni mafiose.

## OBIETTIVO MERCATO FARMACEUTICO

Il riciclaggio è un reato non sempre facilmente accertabile. Anzi, stabilire a distanza di anni la provenienza del denaro investito dalle organizzazioni mafiose in attività economiche di varia specie può diventare la classica prova diabolica. Il mercato farmaceutico viene indicato da recenti inchieste della magistratura come il nuovo bersaglio della 'ndrangheta. Presunti investimenti mafiosi in farmacie milanesi, se confermati in via definitiva in sede processuale, testimonierebbero l'avanzata dei clan all'interno di un settore considerato ancora immune dalle infiltrazioni mafiose, almeno tra le regioni del Nord.

Risale al 2016 l'operazione della Direzione distrettuale antimafia che ha acceso i riflettori su una farmacia, in pieno centro a Milano, recentemente colpita da interdittiva antimafia, revoca della licenza ai danni dell'ex titolare e successivo sequestro. Secondo l'accusa, la farmacia in questione sarebbe stata acquistata per oltre due milioni di euro con i soldi provenienti dai traffici di droga della famiglia di 'ndrangheta Marando, tramite due intermediari, C.S. e G.S.

Quest'ultimo, legato da rapporti parentali con esponenti mafiosi, in qualità di direttore di una filiale di Poste Italiane in provincia di Reggio Calabria, avrebbe agevolato l'apertura di conti correnti a nome di esponenti di 'ndrangheta, senza segnalare l'anomalia delle operazioni. Si sarebbe cioè prestato a versare denaro contante con modalità inconsuete su conti correnti accesi presso filiali delle Poste da lui dirette, e sarebbe entrato in rapporti strettissimi con riciclatori di primo piano, i quali si sarebbero prestati a "lavare" i proventi di un sostanzioso traffico di stupefacenti avviato da Pasquale Marando insieme ad altri appartenenti alla 'ndrangheta.

## IL "CASO CHIRIACO"

Quello di Carlo Antonio Chiriaco può essere considerato come un caso unico all'interno del panorama settentrionale. Per anni Chiriaco ha infatti rappresentato il baricentro di interessi politici, sanitari e mafiosi in virtù della vasta rete di relazioni che negli anni era riuscito a costruirsi all'interno di ambienti sociali prestigiosi che, da medico, era solito frequentare. Sino al momento del suo arresto, nel luglio del 2010, il medico pavese di origini calabresi, era infatti in grado di trovare posti di lavoro per parenti e amici di esponenti dell'organizzazione mafiosa, di far loro ottenere appalti pubblici e commesse private, creando opportunità aggiuntive di investimento dei capitali dei clan accumulati illecitamente, ma anche di inserirsi nel mondo politico ai più alti livelli.

Secondo la magistratura, Carlo Antonio Chiriaco rivestiva una posizione non tradizionale, insolita, all'interno della 'ndrangheta: da Reggio Calabria si era trasferito a Pavia per frequentare la facoltà di medicina, città da cui ha avuto inizio la sua folgorante carriera supportata del "boss-tributarista" Giuseppe Neri, corregionale e amico di lunga data. Fresco di laurea, era divenuto dapprima ispettore sanitario presso il Policlinico "San Matteo" e successivamente aveva scelto la strada della politica per poi rivestire la carica di presidente dell'ILAER. Dopo aver ricoperto il ruolo di direttore sanitario presso l'ospedale Policlinico aveva conquistato, nel febbraio 2008, la carica di direttore sanitario dell'Asl di Pavia.

Una nomina che, secondo la relazione prefettizia sulle infiltrazioni mafiose nella sanità pavese, non rappresentava il frutto di espliciti condizionamenti di tipo mafioso ma piuttosto l'esito di una scelta politica che vedeva in Chiriaco il miglior candidato. Chiriaco presentava dunque un profilo assai differente rispetto a quello di semplice uomo di 'ndrangheta comunemente caratterizzato da un basso livello di scolarizzazione e da una posizione lavorativa modesta. Allo stesso tempo, appariva dissimile anche rispetto alle figure professionali ricondotte alla cosiddetta "area grigia", ossia a quelle figure di raccordo degli interessi mafiosi nel settore sanitario locale.

Egli è stato prima di tutto il principale punto di riferimento di un intreccio affaristico di politica, imprenditoria e sanità che non ha escluso il ricorso al metodo mafioso quale *modus operandi*; metodo che lui stesso utilizzava in più occasioni, presentandosi con fierezza a interlocutori esterni come "uomo di 'ndrangheta".



# LE ECOMAFIE

*Il principio 'chi inquina paga' finalmente è nel nostro Codice Penale, adesso abbiamo nuove fattispecie delittuose, i delitti ambientali vengono puniti per quello che sono: un crimine contro l'umanità.  
(Antonio Pergolizzi, Pavia, Giugno 2019).*

## CRIMINALITÀ AMBIENTALE: ANALISI DELLA DNA

*La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha presentato nel luglio 2018 la Relazione annuale sulle attività svolte nel periodo luglio 2016 - giugno 2017. Nel programma organizzativo della DNA è istituito il "polo di interesse" relativo alla criminalità ambientale, di cui si propongono alcuni stralci.*

### RIFIUTI: MENO LI TOCCHI, PIÙ GUADAGNI

Il vero e proprio fenomeno della interconnessione tra le attività della criminalità organizzata di tipo mafioso ed il crimine ambientale si ha quando il tipo di intervento di quella criminalità nel ciclo dei rifiuti sia tale da determinarne una distorsione tale da dar luogo alla commissione dei reati previsti dal Testo Unico Ambientale. Secondo il tragico insegnamento derivante dal disastro ambientale campano consumato nei lontani anni in cui la mafia dei "casalesi" si mise a disposizione delle centrali criminali economiche dei rifiuti per trasformare il suo territorio in quella immensa discarica abusiva i cui nefandi effetti perdureranno nei secoli, a memento di una vergogna che il trascorrere del tempo non potrà, né dovrà, cancellare.

Al di fuori di ciò, l'intervento del crimine mafioso nel settore dei rifiuti, senza che si determini quel tipo di effetto di distorsione del ciclo, non fuoriesce dal perimetro delle ordinarie attività di tipo mafioso e, specificamente, della mafia degli appalti...il tutto reso possibile dalla facilità del fondersi e confondersi di mafia ed impresa criminale, con la prima, quindi, che nutre la seconda, nel settore dei rifiuti, quelle dinamiche comportamentali che sottostanno al crimine ambientale, ovvero sia il profitto che, a questo punto, per il sodalizio mafioso non consiste nel solo fatto di essersi impadronito di un settore economico che già di per se stesso è lucroso (e lo diventa ancor di più se si gonfiano ad arte i quantitativi di rifiuti gestiti, con manovre truffaldine), ma anche nella distorsione del ciclo stesso con le classiche azioni dei criminali ambientali. Quelle, cioè, che rispondono alla logica secondo cui "il rifiuto meno lo tocchi e più guadagni", così eliminandosi i vari passaggi del "trattamento", quelli richiesti dalla normativa ambientale, la cui mancata esecuzione crea nocimento all'ambiente.

Non può sottacersi come l'analisi dei fenomeni criminali degli ultimi tempi in materia di rifiuti veda il ripetersi di quella tendenza dei trafficanti dei rifiuti italiani a convogliarli, via terra, verso altri Paesi dell'Unione Europea, allo scopo di esportarli dai relativi Porti verso aree extra-europee, onde non incappare nei serrati controlli italiani. E tanto si rileva allo scopo di segnalare come indispensabile sia una armonica legislazione europea in materia e, soprattutto, una cooperazione tra forze di polizia ed organi giudiziari in termini operativi con continui scambi di informazioni e dati che valgano a stroncare in ogni dove gli illeciti traffici.

Il periodo di interesse ha visto anche l'esplosione di un allarmante fenomeno, in realtà non nuovo, ma che nell'anno 2017 ha assunto dimensioni che mai prima avevano avuto luogo, ovvero quella degli incendi degli impianti destinati al deposito e/o al trattamento dei rifiuti che hanno interessato tutto il territorio nazionale, dalla Lombardia alla Sicilia. In alcuni casi le fiamme distruttive hanno riguardato impianti facenti capo ad imprese già note alla Direzione Nazionale per essere state oggetto di indagini riguardanti traffici illeciti di rifiuti, o sospettate di porli in essere.

Non è infondato, pertanto, il sospetto che i detti incendi siano di natura dolosa; senza, però, che possano riconnettersi a ritorsioni o danneggiamenti da parte di terzi. Ed, invece, ispirati dalla stessa logica criminale che regge le attività organizzate finalizzate al traffico illecito dei rifiuti. In particolare, la volontà di sbarazzarsi di enormi quantitativi di rifiuti acquisiti illegalmente, oppure da sottoporre a costose procedure di trattamento dopo aver intascato i proventi relativi alla loro raccolta.

Per cui, piuttosto che porre in essere le rischiose condotte delittuose volte alla (falsa) attribuzione di codici funzionali all'avvio in discarica, quando ben diversa avrebbe dovuto essere la destinazione (recupero e/o riciclo), il ricorso al fuoco può ben essere considerato la più opportuna (criminale) soluzione.

## SOTTO IL TALLONE DEI TRAFFICANTI DI RIFIUTI

*Quello che segue è un estratto dal contributo di Stefano Ciafani, Presidente di Legambiente, pubblicato nel Rapporto di Avviso Pubblico "Amministratori sotto tiro 2018", presentato il 5 aprile 2019 a Roma.*

### 300 INCENDI IN 30 MESI

Per centinaia di sindaci e amministratori pubblici di tutta Italia l'ultima emergenza ambientale e sanitaria ha a che fare con l'epidemia di roghi agli impianti di trattamento di rifiuti. Almeno 300 quelli censiti ufficialmente negli ultimi due anni e mezzo. Come ammettono gli investigatori, dietro ai roghi c'è quasi sempre un traffico illecito di rifiuti e mille altri reati, non solo ambientali.

Con il fuoco si manda tutto al diavolo, comprese le prove degli intralazzi. Non mancano nemmeno casi di roghi appiccicati per mera intimidazione, per proteggere pezzi di monopolio nella filiera, nel tipico stile ecomafioso. Lo hanno insegnato al mondo intero i clan campani attivi nella Terra dei fuochi.

Sulle tracce di questa particolare tipologia di piromani si muovono procure e forze dell'ordine da tempo. I risultati non sono mancati. Come nel caso dell'indagine denominata Velenum coordinata dalla Dda di Milano, che alla fine di febbraio di quest'anno ha portato in carcere 8 persone, 4 ai domiciliari e 3 con l'obbligo di firma, con l'accusa di traffico organizzato di rifiuti. Velenum perché l'indagine è nata dall'incendio scoppiato quattro mesi prima (ottobre) alla Ipb, un deposito di rifiuti nel quartiere della Bovisasca di Milano, a due passi da Quarto Oggiaro. Fiamme alte quanto palazzi a sei piani avevano ammorbato l'aria e i polmoni di migliaia di famiglie del posto.

L'incendio durerà diversi giorni, divorando 2.500 metri quadrati di capannone insieme alle sue tonnellate di veleni stoccati. Il sindaco, in preda al panico, sarà costretto a emanare una specie di coprifuoco, invitando i suoi concittadini a barricarsi in casa e a non aprire le finestre per nessun motivo al mondo. L'aria puzzava di morte.

Ancora più impressionante il fatto che alcune ore dopo e a pochi chilometri di distanza divamperà un altro incendio a un impianto di rifiuti gemello a Novate Milanese, mandando in cenere ben due capannoni destinati a deposito di materie plastiche. Anche in quel caso, il fumo sarà visibile per chilometri, acre e micidiale da respirare, impegnando i vigili del fuoco per giorni. Già nel 2015 e sempre di domenica (era l'alba del 28 giugno) nella stessa ditta di Novate si era registrato un altro incendio. Stesso film: un intero territorio e la sua comunità era stata avvelenata.

I fuochi non si accendono quasi mai per caso. I sospetti che dietro ai roghi ci sia un disegno criminale diventano presto realtà. Appare così anche per il caso della Ipb. Sono bastati quattro mesi di indagini ventre a terra della Squadra Mobile di Milano per avere le prove giuste per accusare il titolare di usare la ditta come base operativa di un imponente traffico illecito rifiuti, servendosi pure di broker di alto livello. I rifiuti sarebbero dovuti andare all'estero, in inceneritori in Bosnia e Bulgaria. Qualcosa non ha funzionato e ci hanno pensato le fiamme.

La testa pensante del traffico avrebbe usato una serie di capannoni (affittati da società terze e intestate a prestanome), quindi non solo quello andato in fumo, per stoccare illegalmente tonnellate di rifiuti indifferenziati proveniente dalle città di Napoli e Salerno, trasportati in Lombardia grazie a ditte di trasporto e autisti compiacenti. Per l'accusa, le società coinvolte, nove in tutto, "operavano principalmente nel Nord Italia, sull'asse lombardo-veneto e, tramite intermediari complici che agivano sul territorio, provvedevano al reperimento dei rifiuti da parte di varie aziende conferenti. I rifiuti, mediante ditte di trasporto, autisti e varia manovalanza collusa, non venivano regolarmente smaltiti presso i siti autorizzati, bensì accumulati ed abbandonati all'interno di vasti capannoni, con risparmio sui costi di smaltimento".

Negli ultimi tempi, la banda era alla costante ricerca di capannoni e impianti dove accumulare rifiuti. Come ha spiegato il procuratore aggiunto Alessandra Dolci, capo della Direzione distrettuale antimafia, "nonostante l'attenzione mediatica sul caso, che ha destato particolare timore sociale, nei giorni successivi gli indagati hanno continuato a cercare nuovi siti per stoccare illegalmente i rifiuti". La domanda di raccolta di rifiuti non manca mai.

Ha scritto nell'ordinanza il gip Giusy Barbara: "è altamente probabile che l'incendio sia servito per smaltire illegalmente" gli stessi rifiuti "per i sopravvenuti ostacoli (...) a trasferirli in altri siti, oppure a nascondere le prove del traffico svolto dagli indagati dopo il sopralluogo di pochi giorni prima della Polizia Locale e del personale di Città Metropolitana e la conseguente scoperta" della presunta discarica abusiva.

Solo qualche giorno prima, in audizione dinnanzi all'attuale "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati" il Procuratore Generale della Corte d'Appello di Milano Roberto Alfonsi ha messo a verbale: «Al momento si contano 13 procedimenti presso la Dda di Milano, di cui dieci sono ancora nella fase delle indagini preliminari. Per almeno due è in corso la stesura delle richieste di misure cautelari. In tre procedimenti, riguardanti fatti molto gravi, c'è stato rinvio a giudizio, sono già state applicate le misure cautelari. Su 13, dieci riguardano fatti del 2018: significa che il fenomeno diventa sempre più grave, continua e si ripete sempre più spesso. Da qui la necessità di una maggiore attenzione e sempre più costante». Alfonsi si è peraltro spinto fino a ventilare l'ipotesi di un'unica regia dei roghi, oltre che della strana provenienza di rifiuti dalla Campania. «Il dato anomalo che ha incuriosito chi sta indagando è l'inversione di tendenza nei flussi. In molti casi la provenienza dei rifiuti è campana: la Dda ha individuato l'imprenditore campano, sa chi è, lo sta seguendo nelle indagini. Così come sa i nomi e i cognomi di alcuni 'ndranghetisti che sono dietro ad alcuni di questi incendi», ha spiegato Alfonsi.

«Le indagini portano gli inquirenti a dire che a loro giudizio c'è una regia unica, perché probabilmente ci sono stesse società che ricorrono in più parti, o ci sono società nelle cui compagine societarie c'è una stessa persona fisica». Al Nord ci sono gli impianti dove falsificare i documenti e mettere in campo le truffe più significative, movimentare camion senza dare troppo nell'occhio, così le rotte si invertono, da Sud verso Nord, per poi finire in fiamme.

## LA GUERRA DEI RIFIUTI

Purtroppo, le vicende milanesi non fanno quasi notizia, visto che gli impianti di rifiuti bruciano da tempo in tutto lo stivale. La già citata "Commissione parlamentare di inchiesta" dall'estate del 2015 alla primavera del 2017 ha contati 9 incendi fotocopia a impianti di trattamento dei rifiuti nella sola provincia di Milano, altri due roghi del genere a Lainate, a Bruzzano, a Cinisello Balsamo, a Senago, a Novata Milanese, a Cornaredo, senza contare l'escalation di fuochi nelle provincie di Pavia e Brescia. Considerando l'intera regione il conto sale a 30. Un bollettino di guerra che vede le amministrazioni locali costrette a contare i danni, emanare ordinanze e aspettare il prossimo fuoco. I sindaci, insieme alle rispettive comunità, denunciano la frustrazione di dover assistere inermi. Una guerra dei rifiuti che gli scorre otto gli occhi ma che non riescono a fermare.

Sulla grossa fetta di rifiuti, quelli classificati come Speciali, non hanno competenza alcuna, essendo la gestione lasciata al libero mercato. Sugli impianti di trattamento le autorizzazioni spettano alle Regioni, mentre sul mercato della raccolta e del riciclo operano soggetti privati, che conoscono bene la tecnica criminale del giro-bolla per falsificare i Codici Cer (oggi Elenco Europeo Rifiuti) dei rifiuti e maturare ricavi illegali. L'unica competenza è nella gestione dei rifiuti Urbani, in teoria di competenza pubblica (dove incomberebbe anche l'obbligo di prossimità), anche se spesso viene affidata tramite gara a aziende private, salvo i casi di gestioni in house (che prevedono comunque gestioni manageriali e di tipo imprenditoriale dove si innescano altre patologie, come quelle di tipo clientelare/corruttivo).

Sta di fatto che il controllo da parte dei Comuni dei flussi e delle filiere è davvero scarso nella pratica. Anche la tracciabilità è minima: una volta transitati negli impianti intermedi, come i TMB, i rifiuti Urbani diventano di fatto Speciali, potendo andare al migliore offerente, in Italia e all'estero. I trafficanti lo sanno bene: più rifiuti, più passaggi, più chilometri, più affari in vista.

In generale, le rotte illegali di rifiuti tagliano e infettano territori per poi finire in fiamme, senza che sindaci e amministratori pubblici possano fare granché. L'unica buona notizia è che grazie alla legge 68/2015 sugli ecreati, a differenza del passato, adesso è possibile contestare ai responsabili anche i delitti di inquinamento e disastro ambientale, che prevede pene esemplari che superano i vent'anni.

# RELAZIONE PARLAMENTARE SULL'ATTUAZIONE DELLA NUOVA LEGGE

*Sintesi della relazione approvata il 23/02/2017 dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sulla Gestione dei Rifiuti sull'attuazione della legge 22 maggio 2015, n.68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente), basata su relazioni e documenti degli uffici giudiziari e di altri organismi (tra cui i rapporti di Legambiente).*

## REATI E PROFILI PRATICI-ORGANIZZATIVI

La relazione si sofferma in particolare sulla nuova fattispecie dell'inquinamento ambientale di cui all'articolo 452-bis del codice penale, introdotta dalla legge n. 68/2015, che prevede la reclusione da due a sei anni (e una multa da 10.000 a 100.000 euro) a chi cagiona abusivamente una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque, dell'aria, del suolo o di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

In base ai dati raccolti emerge che, tra i nuovi "ecoreati", tale fattispecie sia quella maggiormente contestata su tutto il territorio nazionale, a conferma della bontà della scelta effettuata dal legislatore. Al tempo stesso, sono emerse rilevanti criticità in sede applicativa, ciò che ha indotto molti Uffici giudiziari ad applicare prudentemente la nuova norma penale. Un incentivo ad un maggiore utilizzo di tale disposizione può derivare dalla recente pronuncia della Corte di Cassazione (n.46170 del 3 novembre 2016), che ha espresso in particolare il proprio orientamento interpretativo in ordine ai concetti di "compromissione o un deterioramento significativi e misurabili".

Si registra un numero significativo di contestazioni anche per i reati di disastro ambientale (art. 452-quater c.p.) e per i delitti colposi contro l'ambiente (art. 452-quinquies c.p.); più limitato il numero delle contestazioni per i delitti di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.), di impedimento del controllo (art. 452-septies c.p.) e di omessa bonifica (art. 452-terdecies c.p.).

Per la fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-ter c.p.), anch'essa di limitata applicazione, è stata sollevata una problematica di ordine sistematico – valevole in generale per i nuovi "eco-delitti" – sull'assenza di una corrispondente forma di tutela penale per le ipotesi di morte o lesioni conseguenti alle più gravi fattispecie di disastro ambientale e di delitti colposi contro l'ambiente.

La legge n.68/2015 ha introdotto un procedimento speciale per perseguire i reati contravvenzionali in materia ambientale (artt. 318-bis e ss. del D.Lgs. n.152/2006): il soggetto responsabile di reati ambientali può provvedere al ripristino della situazione preesistente, sulla base delle prescrizioni dei soggetti competenti, ed estinguere così il reato pagando una contravvenzione.

Dalle informazioni raccolte non è possibile effettuare una valutazione della concreta applicazione della norma. Sono emerse peraltro numerose problematiche interpretative, con particolare riguardo alla tipologia di reati esclusi da tale procedimento, al soggetto beneficiario delle somme versate e al soggetto competente a definire le prescrizioni: per superare tali divergenti interpretazioni, la relazione suggerisce l'emanazione di apposite circolari da parte procure generali.

Accanto agli aspetti di natura interpretativa, la raccolta di informazioni e dati è servita a valutare la necessità di adeguare mezzi e risorse per rendere possibile l'attuazione della legge (in termini di polizia giudiziaria, personale specializzato, strutture e soggetti pubblici competenti ad effettuare gli accertamenti tecnico-scientifici), tenuto anche conto dell'assenza di stanziamenti aggiuntivi nella legge n.68/2015.

L'applicazione della nuova normativa presuppone infatti un lavoro complesso, spesso molto lungo, da parte della polizia giudiziaria e delle Procure al fine di appurare, nei singoli casi concreti, la sussistenza dei numerosi e potenzialmente controversi elementi costitutivi dei nuovi reati ambientali, e supportarli di adeguati elementi di prova nell'ambito del procedimento penale. Ad esempio, le indagini presso determinati distretti produttivi caratterizzati da intensa o significativa industrializzazione hanno evidenziato l'esistenza di una pluralità di cause inquinanti, ciò che rende difficile l'accertamento del nesso causa-effetto tra l'evento inquinante e le condotte oggetto di indagine. In caso di impianti dismessi o in siti maggiormente isolati si scontano inoltre le difficoltà investigative legate all'accertamento di comportamenti anche assai risalenti nel tempo e commessi in luoghi spesso situati in proprietà o pertinenze interdette o comunque non immediatamente accessibili al pubblico.



Altro aspetto problematico è quello relativo alla mancata identificazione di un responsabile dei reati, ciò che porta alla richiesta di archiviazione anche in caso di fatti molto gravi (in base ai dati raccolti dalla Commissione, i procedimenti contro ignoti rappresentano una quota significativa delle contestazioni relative ai nuovi "eco-delitti"); la relazione sottolinea comunque l'estrema importanza delle indagini giudiziarie anche in funzione di deterrenza e prevenzione. Alcune considerazioni finali. La relazione sottolinea che l'indagine della Commissione ha evidenziato – assieme alle difficoltà tecnico, giuridiche e organizzative - una seria e ragionata applicazione della nuova normativa che ha anche prodotto effetti di prevenzione generale, anche se rimane essenziale in questo settore l'esistenza di un efficiente sistema dei controlli. E' comunque indispensabile continuare l'attento monitoraggio dell'evoluzione della giurisprudenza in questa materia e su tutte le problematiche che potranno emergere in futuro, anche attraverso un miglioramento dei sistemi informativi volto a permettere l'elaborazione di dati omogenei su tutto il territorio nazionale ed un'applicazione efficace ed omogenea della legge. Una particolare attenzione dovrà essere data all'analisi del procedimento delle prescrizioni e all'applicazione delle norme sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e degli enti.

## IL CICLO DEI RIFIUTI IN LOMBARDIA

*Quanto segue è un estratto dal capitolo "Il ciclo dei rifiuti in Lombardia" contenuto nel Rapporto di ricerca "Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia" realizzato dall'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano*

### LE 5 FASI DELLA GESTIONE ILLECITA

Lo studio dei principali casi di infiltrazione raccolti all'interno delle carte giudiziarie, consente di individuare quattro fasi principali (a cui se ne aggiunge una quinta, meno frequente) che contraddistinguono la gestione del traffico illecito di rifiuti a opera dei clan. La quale si basa innanzitutto: sull'acquisto, l'affitto o l'impiego abusivo di un terreno (FASE 1); sul quale vengono poi effettuati scavi profondi (FASE 2) necessari a creare i presupposti per l'interramento dei rifiuti di varia origine (FASE 3) e la produzione del calcestruzzo (FASE 4) con il materiale inerte prodotto con gli stessi rifiuti a cui può seguire una denuncia formale e la richiesta di bonifica da parte degli stessi clan mafiosi che hanno precedentemente interrato e smaltito illegalmente sostanze di varia natura (FASE 5).

### ALCUNI CASI ESEMPLIFICATIVI

Decisamente esemplificativa del modus operandi della 'ndrangheta è la vicenda emersa nell'ambito dell'operazione Star Wars del 2008, la quale ricalca quasi perfettamente le fasi del modello di gestione mafiosa.

I fratelli Domenico e Fortunato Stillitano, esponenti del clan Iamonte, negli anni avevano interrato 178.000 metri cubi di rifiuti tossici provenienti da svariate imprese del Nord. Individuavano terreni abbandonati della Brianza, li acquistavano, contattavano aziende per svolgere lo smaltimento illecito di piombo, cromo e materie plastiche. La terra asportata veniva successivamente venduta per la produzione di calcestruzzo e i terreni venivano a loro volta venduti a imprese edili.

Il "metodo Stillitano" contemplava poi un'ultima fase, nei fatti mai realizzata, che prevedeva la denuncia per inquinamento contro ignoti al fine di ottenere dalla pubblica amministrazione il cambio di destinazione d'uso del terreno da "agricola" a "residenziale" finalizzato alla bonifica, aumentandone così il valore.

Anche le inchieste Cerberus e Parco Sud, rispettivamente del 2008 e 2009, sottolineano gli interessi delle famiglie di 'ndrangheta, e nello specifico i Barbaro-Papalia, per lo smaltimento illecito di rifiuti. Secondo gli inquirenti, nel comune di Buccinasco migliaia di tonnellate di rifiuti speciali e tossici derivanti dalla demolizione di edifici finivano sepolti negli scavi dei cantieri delle imprese del clan o in discariche abusive, ovvero su aree pubbliche per cui gli stessi affiliati chiedevano la bonifica.

A detta dell'imprenditore Maurizio Luraghi, gli uomini del clan Barbaro-Papalia "non si premuravano di portare i materiali inquinanti nelle cave perché avrebbero dovuto pagare per questo. I margini di guadagno si incrementavano se si scaricava sul suolo pubblico e sul suolo privato poi colmato con terra di coltivo". Lo stesso Luraghi, vero paradigma di quella "attrazione fatale" che mette in comunicazione universo mafioso e impresa legale, spiegava in una intercettazione i vantaggi economici derivanti dallo smaltimento illecito e dal supporto dei servizi illegali offerti dalla 'ndrangheta: *«Perché uno non ci pensa, ma se pensi che qua così abbiamo scaricato tanta di quella m\*\*\*\* che avremmo dovuto pagare tanti di quei soldi in cava a scaricare tutta questa roba qua, uno magari ci pensa che anche quei quattro soldi che prendiamo son tutti soldi guadagnati, solo che...»*

E sempre alla famiglia di 'ndrangheta dei Barbaro erano legati gli imprenditori arrestati nell'ambito dell'operazione Fly Hole condotta nel 2013 dai Carabinieri del Nucleo Operativo Ecologico (Noe) insieme al Comando provinciale di Milano. Erano i titolari di un'impresa di trasporti con sede operativa a Casarile (PV) a dare lavoro ai cosiddetti "padroncini" di origine calabrese, aggiudicandosi importanti appalti per Expo 2015, ma anche per i lavori di costruzione dell'autostrada Brebemi e del teleriscaldamento per la A2A, una delle più importanti aziende municipalizzate di Milano. Questi imprenditori, attraverso il sostegno pratico delle imprese legate al clan, con il cosiddetto sistema "giro-bolla" smaltivano rifiuti speciali che, senza subire alcun trattamento, venivano illecitamente declassati in materiale da scavo e, infine, sversati nelle cave di Romentino (NO), San Rocco al Porto (LO) e San Donato Milanese (MI).

# WELFARE LOCALE E INFILTRAZIONI MAFIOSE

“*la mafia non è un corpo estraneo che si insinua in un corpo sano. Dobbiamo riconoscere che ci rassomiglia*”

Vittorio Martone, Como, Giugno 2019

## I TENTACOLI DELLE MAFIE SULL'IMMIGRAZIONE

*Numerosi riscontri investigativi attestano l'interesse delle mafie italiane nella gestione dell'accoglienza agli immigrati, intervenendo nella gestione dei centri. Di seguito si portano due esempi esemplificativi relativi all'inchiesta "Mondo di Mezzo", meglio conosciuta come Mafia Capitale, e all'indagine "Jonny" sul CARA di Isola Capo Rizzuto (Crotone)*

### LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE D'ACCESSO A ROMA CAPITALE

L'attività investigativa svolta dai ROS nell'ambito dell'inchiesta "Mondo di Mezzo" ha evidenziato che la gestione dell'emergenza immigrati è il settore in cui il sodalizio riconducibile a Salvatore BUZZI, attratto dalle consistenti risorse finanziarie ivi impegnate, "si è proficuamente insinuato con metodo eminentemente corruttivo, alterando per un verso i processi decisionali dei decisori pubblici, per altro verso i meccanismi fisiologici dell'allocazione delle risorse economiche gestite dalla pubblica amministrazione".

L'ordinanza ha puntualmente ricostruito il meccanismo che reggeva il settore: un sistema fondato su cartelli d'impresa e sull'attribuzione di favori a imprese amiche, che si dividono il mercato avvalendosi di connivenze istituzionali, in modo da impedire la crescita di altri soggetti economici.

### L'ORDINANZA (STRALCI)

Cartelli d'impresa, come quello che emerge evidente da una serie di conversazioni telefoniche, che evidenziano come il sistema, in questo settore, si fonda su una attribuzione di favori a imprese amiche, che si dividono il mercato.

Utilizzazione dei classici strumenti del crimine d'impresa, come le false fatturazioni poste in essere per veicolare le illecite retribuzioni documentate nell'informativa del Ros, Possibilità di trarre profitti illeciti immensi - che attrae nel settore le organizzazioni criminali come quella cui appartiene Buzzi - paragonabili a quelli degli investimenti illeciti realizzati in altri settori criminali come lo smercio di stupefacenti.

Un sistema che ruota su una serie di tangenti versate a Luca Odevaine, già vicecapo gabinetto di due Amministrazioni, il quale attraversa, in senso verticale e orizzontale, tutte le amministrazioni pubbliche più significative nel settore dell'emergenza immigrati.

La qualità pubblicistica di Odevaine e la sua curvatura nell'interesse di soggetti economici riconducibili a Buzzi risiede nell'essere appartenente al Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Tavolo cui siede quale espressione dell'Unione Province Italiane, in forza di una nomina proveniente da un Presidente di Provincia che non è più tale, senza che nessuno se ne accorga, così consentendogli lo svolgimento di una funzione privo di qualunque legittimazione.



Il tavolo ha la funzione di partecipazione:

- alla programmazione degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale secondo gli indirizzi sanciti d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;
- alla predisposizione di un Piano nazionale che individui le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni.

Proprio in forza di quel ruolo che artatamente era riuscito a custodire, confidava al commercialista la sua capacità di orientare i flussi dei migranti transitanti per il CARA di Mineo, verso centri di accoglienza vettori di suoi privati interessi.

## IL C.A.R.A. DI ISOLA CAPO RIZZUTO (KR)

L'Operazione denominata "Jonny" condotta nel maggio del 2017 ha smantellato la struttura della cosca Arena di Isola Capo Rizzuto (Crotone) ed evidenziato il controllo del clan sul Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo posto in località S.Anna.

Nell'ordinanza si legge che l'associazione ndranghetistica, "per il tramite dell'articolazione di Isola di Capo Rizzuto della Fraternita di Misericordia acquisiva il controllo delle forniture e dei servizi inerenti l'assistenza ai migranti apprestati nel centro di accoglienza. Acquisiva il controllo dei servizi subappaltati dall'ente c.d. gestore Misericordia, fra i quali quello di catering, per il tramite di imprese di ristorazione gestite da intranei e dotate aziendalmente con danaro della consorteria".

Il GIP di Crotone ha evidenziato come "la cosca Arena ha, quantomeno dal 2006, accentrato nelle proprie mani la gestione delle ingenti risorse pubbliche. Decine di milioni di euro, erogate dallo Stato per l'assistenza ai migranti ricoverati, dopo gli sbarchi, nelle varie strutture del centro di accoglienza Sant'Anna, uno dei più grandi e importanti di Europa".

Tale obiettivo si è realizzato, afferma il GIP, "per effetto di una vera e propria 'proposta di affari' che la consorteria ha ricevuto da un insospettabile personaggio, ... fondatore dell'associazione di volontariato Misericordia di Isola di Capo Rizzuto".

Nel periodo 2006-2015 le imprese riconducibili alla cosca avrebbero incamerato risorse pubbliche pari a 103 milioni di euro, un terzo dei quali (36 milioni) sarebbero stati utilizzati per finalità diverse da quelle previste (la gestione del centro), ma distratti verso altre occupazioni, tra cui il mantenimento degli affiliati alla cosca e delle loro famiglie. 39 degli indagati sono stati rinviati a giudizio nel maggio del 2018. Altri 81 imputati hanno optato per il rito abbreviato.

## LA GESTIONE DELLE "CASE POPOLARI" AD OSTIA

*Quanto segue sono estratti da una serie di interventi registrati nel corso della Summer School "Lazio senza mafie", tenutasi a Roma nel luglio 2018.*

### LA REGGENZA DEL "QUADRILATERO"

*Maria Cristina Palaia, Sostituto Procuratore presso la Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo*

Ostia è sostanzialmente come un grosso quadrilatero che comprende una serie di isolati, composto perlopiù da case popolari del Comune, governate come emerge dalle indagini di polizia giudiziaria proprio dalla volontà delle famiglie Spada e Fasciani, e dal punto di vista dell'attività di narcotraffico, in cui si opera come una delle piazze di spaccio di tipo napoletano.

Individuano soggetti estranei che cercano di entrarvi, persone incensurate o comunque poco note alla polizia giudiziaria che custodiscono la droga, organizzano turni per l'effettuazione dell'attività di spaccio, in un ambiente contraddistinto da grande omertà da parte di chi vi abita e vi opera. Per svolgere semplici attività di indagine in materia di compravendita e detenzione di sostanze stupefacenti l'unico strumento efficace è stato per lungo tempo quello del posizionamento di telecamere sulle strade. Questa piazza così organizzata si trova a pochi chilometri dal centro di Roma, una situazione che ritroviamo soltanto in altri quartieri particolari della Capitale, come ad esempio Tor Bella Monaca, Primavalle o il Pigneto.

### CONSENSO E CONTROLLO DEL TERRITORIO

*Ilaria Meli, ricercatrice dell'Università di Milano e de La Sapienza di Roma*

Partendo dai paradigmi delle scienze sociali, possiamo definire quelle di Ostia vere e proprie associazioni mafiose? Quello a cui faccio riferimento è il modello elaborato dal professor Dalla Chiesa, che individua la mafia in quella struttura di potere che attua il controllo sul territorio, ha rapporti organici con la politica, utilizza la violenza come risorsa e crea rapporti di dipendenza personali. Offrendo questa definizione, cosa si può ritrovare o meno nel contesto di Ostia?

Di rapporti organici con la politica mi sembra non sia nemmeno necessario approfondire ulteriormente, perché ne abbiamo avuto diverse testimonianze. Analoga considerazione per la violenza come risorsa: le gambizzazioni, i fenomeni estorsivi ma soprattutto una violenza che non deve necessariamente compiersi.

C'è una descrizione che usa Andrea Camilleri in uno dei suoi racconti. In un dialogo tra due persone, uno chiede "che cos'è la mafia". L'altro risponde "Se io entro nel tuo negozio con una pistola e ti dico fai qualcosa e tu lo fai, quella violenza non è mafia. Ma se io entro ti spiego perché ti conviene fare quello che dico io e tu lo fai, la prossima volta torno e lo fai di nuovo, allora quella è mafia". Anche il controllo del territorio, per quello che riguarda il particolare l'area di nuova Ostia, è stato un tema ampiamente dibattuto.

Rapporti di dipendenza personali: è un argomento trattato, ma che forse vale la pena approfondire. Cosa vuol dire? Passano dalla costruzione del consenso sociale. Come avviene questo ad Ostia? Un mezzo è sicuramente quello delle case popolari.

I Fasciani e gli Spada, prima di loro la Banda della Magliana, gestiscono queste abitazioni. Vuol dire che se tu vuoi entrare in una casa popolare è del tutto inutile l'iscrizione all'interno delle liste. L'ingresso avviene attraverso il pagamento al clan di una cifra - ci sono dei prezzi in base all'estensione, alla metratura dell'appartamento, se si tratta di una mansarda, di un appartamento o di un bilocale - e si ottiene un accesso che di fatto ti dà diritto a niente, perché stai occupando una casa, quindi non hai nessun diritto: a fronte di un controllo te ne devi andare.

Ma i clan ritornano, sfondano la porta, cambiano la serratura e ti danno le chiavi della porta nuova. Questo crea consenso.

Tale funzione di "regolazione" le mafie la svolgono anche grazie alle relazioni con la classe politico-amministrativa del territorio. Ad esempio, nelle inchieste sono stati coinvolti anche dipendenti dell'ufficio anagrafe, che segnalavano le persone in difficoltà per le case popolari, chi aveva bisogno perché era stato escluso dalle liste. I clan avevano una rete di relazioni all'interno del Municipio.

## ALLOGGI ED ESTORSIONI

Nel gennaio 2018 la Direzione Distrettuale Antimafia, attraverso l'operazione "Eclissi", colpisce duramente il clan Spada di Ostia. In merito alle attività illegali condotte dagli Spada in tema di case popolari, nel comunicato stampa emanato dalle forze dell'ordine al termine dell'operazione, viene specificato quanto segue: *Nell'ambito delle estorsioni tipico è il modus operandi adottato dagli SPADA per impossessarsi delle case popolari, ovvero quello di cedere a credito la sostanza stupefacente fino a far raggiungere un indebitamento talmente insostenibile da parte dell'acquirente che l'unica possibilità di estinzione, imposta con violenza dai creditori, era soltanto attraverso la cessione del proprio appartamento. In particolare, S. R. a seguito del mancato pagamento di una partita di hashish avrebbe costretto la vittima, avvalendosi della forza intimidatrice derivante dal clan di appartenenza, a cedergli l'appartamento, di maggiore metratura, assegnato dal Comune di Roma.*

## L'AGGRESSIONE AL SISTEMA DI WELFARE

*Di seguito un breve estratto dalla Relazione conclusiva della Commissione Parlamentare Antimafia della XVII Legislatura, presentata nel febbraio 2018, e relativo alle "attività legali dell'economia mafiosa nel Nord Italia".*

L'analisi delle attività economiche mostra che gli interessi delle organizzazioni criminali si sviluppano ormai in ogni settore: dalle tradizionali attività legate al ciclo del cemento e alla ristorazione; dal commercio all'ingrosso e al dettaglio al turismo; dal gioco d'azzardo, ai rifiuti, dalla sanità allo sport.

Sport, rifiuti e sanità costituiscono settori d'investimento che stanno assumendo un ruolo centrale anche nelle strategie criminali. Nel mercato sanitario si concentrano probabilmente i maggiori vantaggi di cui beneficiano le organizzazioni mafiose.

Particolarmente permeabile è risultato il tessuto sanitario lombardo, vero fiore all'occhiello nell'intero Paese, per cui si segnalano i principali casi di infiltrazione da parte della 'ndrangheta.

Le cosche sono riuscite a inserirsi all'interno di diversi segmenti che compongono il sistema sanitario pubblico e privato: dagli appalti di fornitura alla direzione di importanti ASL, come nella vicenda di Carlo Chiriaco, potente direttore sanitario della ASL di Pavia, fino all'ingresso nella distribuzione dei farmaci con l'acquisto e la gestione di farmacie.

L'aggressione al sistema di welfare è dettata da molteplici interessi, non solamente di natura economica. In questo settore le mafie consolidano ed estendono il loro consenso, indispensabile all'esercizio del potere. In questa logica, la sanità non garantisce solo profitti ma serve anche "a portare voti" e a fornire servizi assistenziali e aiuto alle famiglie, non solo quelle mafiose, che dai paesi del sud si spostano nei centri d'eccellenza del nord per farsi curare.

Si ricorda che il 24 novembre 2014 una delegazione della Commissione si era recata in missione a Milano, avendo come oggetto anche uno specifico approfondimento sul tema dell'occupazione abusiva delle case popolari e sui relativi eventuali collegamenti con la criminalità organizzata.



# SICUREZZA URBANA E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

“La collaborazione fra le diverse articolazioni della Repubblica, fra Stato, Regioni e Città, è fondamentale nella gestione dei processi e nelle Politiche di sicurezza integrata e sicurezza urbana.  
(Gian Guido Nobili, Sondrio, giugno 2019).”

## DECIMO RAPPORTO SULLA SICUREZZA SOCIALE

*Il contributo che segue è un estratto dal commento di Ilvo Diamanti al "Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa" del febbraio 2017*

### L'EUROPA TRA INQUIETUDINE E SPERANZA

Sessant'anni dopo i trattati di Roma, il progetto dell'Unione europea ha perduto molti consensi. In Europa. Soprattutto dopo l'avvio della moneta unica, all'inizio del primo decennio degli anni Duemila. Lo mostra, con molta evidenza, il X Rapporto sulla Sicurezza e l'In-sicurezza in Europa, curato da Demos, Osservatorio di Pavia insieme alla Fondazione Unipolis.

La fiducia nelle istituzioni europee, infatti, è calata sensibilmente, in molti Paesi. Soprattutto se valutata nell'arco degli ultimi vent'anni. In particolare in Francia, in Gran Bretagna e in Italia. Ma anche in Spagna. Mentre risulta elevata nei Paesi che vi hanno aderito nello scorso decennio. Se facciamo riferimento alle aree coinvolte nella nostra indagine: in Polonia e Ungheria. Tuttavia, dovunque, 7-8 cittadini su 10 considerano la "costruzione europea" un obiettivo giusto. Solo nel Regno Unito il consenso appare più limitato, ma, tuttavia, largamente maggioritario. Eppure, è il Paese dove è stata votata la Brexit. Peraltro, negli stessi Paesi, gli stessi cittadini ritengono che questo progetto sia stato realizzato male.

Che l'unità europea sia sorta da un disegno giusto e condiviso, ma tracciato e proseguito in modo inadeguato. L'insoddisfazione cresce, anche rispetto l'anno scorso, se si prende in considerazione l'Euro. La moneta "comune". In Germania, Francia, Spagna, tanto più in Italia, la componente di coloro che ritengono la moneta solo una complicazione, da abbandonare senza esitazioni, si sta allargando. E supera, dovunque, l'ampiezza degli euro-sostenitori. Quelli che guardano la moneta unica come una risorsa vantaggiosa. Comunque e dovunque. L'Euro: la maggioranza dei cittadini europei preferisce mantenerlo. Ma solo per prudenza. E per timore. Di quel che potrebbe avvenire altrimenti. Se vi si rinunciassero. Europei per prudenza e per timore. Con queste premesse, è difficile proseguire insieme un percorso lungo e accidentato.

Parto da queste considerazioni per commentare i risultati del “Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa” perché evidenziano, a mio avviso, la principale spiegazione, se non l'origine, dell'inquietudine che si sta diffondendo - e sale - un po' dovunque, in questa fase. Legata a ragioni e cause diverse, nei diversi Paesi considerati. L'insoddisfazione generata dai problemi legati a economia e disoccupazione risulta estesa dovunque.

Ma soprattutto nell'area mediterranea: in Italia, Francia, Spagna. Mentre nei Paesi dell'Est, pesa maggiormente l'inefficienza dei servizi. Anche per “nostalgia” di un sistema di tutele pubbliche, garantite dallo Stato, che non c'è - e non esisterà - più. Altri motivi di inquietudine rispecchiano emergenze specifiche. Sul piano storico e territoriale. Per primo e soprattutto, il terrorismo, che ha colpito la Germania e, ripetutamente, la Francia. E ancora incombe. Infine, ma solo perché si tratta di un'emergenza denunciata dovunque, in Europa: l'immigrazione. Che ha coinvolto - e preoccupato - tutti i Paesi, da Sud verso il Centro-Nord. In modo e in misura crescente, nell'ultimo anno.

L'immigrazione: spiega, in buona parte, la domanda - diffusa nella popolazione di tutti i Paesi - di marcare i confini e controllare le frontiere. Insomma, di rivedere il trattato di Schengen, che ha trasformato l'Europa in un territorio e in uno spazio comune, per i cittadini. Non solo per la moneta.

Oggi coloro che ritengono opportuno mantenere la libera circolazione dei cittadini, fra i diversi Paesi, sono una minoranza, più o meno limitata. Dovunque. Così si rischia di assistere al declino del progetto europeo. Perché “tradito”. Oppure per incapacità. Da parte dei governi che lo hanno intrapreso. Di certo, anche per la povertà dei valori e degli obiettivi che hanno accompagnato l'azione dei leader comunitari. Ben lontani dall'orizzonte visionario dei padri fondatori. Come pretendere, d'altronde, di affidare la costruzione di uno spazio e di un'istituzione comune a una moneta? Come immaginare che un Euro potesse/possa suscitare passione per l'Europa - Unita?

Così, insieme all'Europa, si è indebolito un appiglio importante per il sentimento di sicurezza dei cittadini. Non solo Perché l'Europa costituisce un obiettivo “condiviso”. Ma anche perché garantisce tutela e “governo” all'esterno e dall'esterno. Di fronte alle minacce e all'instabilità sollevate dalla globalizzazione.

Perché l'Europa offre - meglio: “dovrebbe offrire” - “mediazione” e “rappresentanza”, ma anche “difesa”, nelle relazioni fra noi e il Mondo. Fra il nostro Paese, il nostro paese, fra il nostro mondo e il Mondo. Così, comunque: anche così, si spiega la crescita dell'insicurezza fra i cittadini. In particolare, in Italia, dove abbiamo condotto, come di consueto, un'indagine ampia e approfondita. Tre italiani su quattro, infatti, si sentono frequentemente inquieti, scossi da ragioni di insicurezza “globale”.

Per cause esterne al nostro contesto, indipendenti dall'intervento delle istituzioni locali e nazionali. Fra tutte, negli ultimi anni e in particolare negli ultimi mesi, pesano le emergenze, “naturali”. I terremoti che si ripetono e, da agosto in poi, hanno scosso e s-travolto le zone dell'Italia centrale. Fra Lazio, Abruzzo e Marche. Infine, di recente, la valanga che ha investito l'Hotel Rigopiano. Sul versante pescarese del Gran Sasso. Facendo 29 vittime. Si tratta di un profilo molto diverso rispetto al quadro che emergeva dieci anni fa, quando abbiamo avviato questo Osservatorio. Allora, l'orizzonte delle insicurezze era ben definito. E “finito”. Delimitato e limitato. Concentrato sulla criminalità, a sua volta riassunta dall'immigrazione.

In seguito, l'attenzione - e il focus dell'insicurezza - si è spostata sui fatti criminali che avvengono in famiglia, nelle cerchie di amici e conoscenti. In tutti questi casi, il ruolo dei media e, in particolare, della televisione è risultato importante. Decisivo. Ad amplificare il nesso fra immigrati e criminalità. Poi, a sceneggiare e a spettacolarizzare le storie criminali. In famiglia, fra amici. Nel quartiere, vicino a casa nostra. All'origine di processi infiniti, affrontati e osservati quasi in diretta TV.

Oggi questa tendenza si è ridimensionata. In generale negli ultimi dieci anni, come rileva l'Osservatorio di Pavia, si assiste a un calo della narrazione ansiogena e, in particolare, al ridimensionamento sensibile degli eventi legati all'insicurezza economica, oggi pressoché assenti nel racconto dei media (1% di visibilità). Invece, è cresciuto lo spazio dedicato alla UE. Ma ha cambiato di segno. Nel 2017 la visibilità della UE è, infatti, molto ampia ma, a differenza del passato, ha assunto una declinazione negativa. Collegata all'immigrazione, alla Brexit e alla manovra economica (e la relativa disapprovazione di Bruxelles)

Mentre muri e frontiere sono divenuti metodi di separazione, una soluzione e una risposta semplicista - più che semplice - alle “minacce” che arrivano da fuori. Argomenti agitati da “imprenditori politici della paura”, che, non per caso, si oppongono all'Unione europea. E, insieme, amplificano la paura degli immigrati. Degli “stranieri”. Come se vi fossero muri in grado di frenare la “disperazione” che spinge popolazioni lontane ad affrontare viaggi “disperati”. Così, oggi le fonti dell'insicurezza si sono spostate “fuori” dalla nostra vita quotidiana, dalla nostra possibilità di controllo. Si sono trasferite altrove.

“Fuori” dai nostri confini, anche perché i confini non riescono più a delimitare la nostra vita. E quando gli eventi tragici, che generano paura e angoscia avvengono dentro i nostri confini, si tratta comunque, di fatti che sfuggono alla nostra comprensione. E, purtroppo, alla nostra “prevenzione”. Perché i disastri naturali ci travolgono senza che noi possiamo sottrarci ad essi. Nonostante tutto. Visto che le polemiche sulla prevenzione mancata avvengono sempre “dopo”.

Per questo il senso di insicurezza oggi, rispetto al passato anche recente, appare tanto inafferrabile. Perché non ha confini né tempi né luoghi prevedibili.

Per questo l'assenza, meglio, il ritratto sempre più sbiadito dell'Europa Politica, dell'Europa Istituzione, concorrono ad alimentare la nostra insicurezza. Perché ci privano di un sistema di mediazione. Fra noi e il mondo. Perché ci privano di obiettivi verso cui proiettare le "nostre" attese e le "nostre" speranze. Di riferimenti a cui affidare la tutela dei "nostri" confini. Di fronte alle "nostre" emergenze. E perché aggiunge nuove emergenze e nuove tensioni. In un Mondo senza confini, dove le emergenze si moltiplicano e ci assediano. Ogni giorno. E possono esplodere in ogni momento. Senza la possibilità di dare loro un volto e un nome.

Perché gli immigrati, i profughi, gli stessi terroristi, l'Europa-che- ancora-non-c'è, i terremoti, le alluvioni, le catastrofi naturali: non hanno un nome, non hanno un volto. Ne hanno molti, mutevoli e cangianti. E per questo incombono su di noi. Più opprimenti di prima.

## LA SICUREZZA URBANA

*Il contributo che segue è un estratto da una relazione redatta da Gian Guido Nobili, responsabile area Sicurezza Urbana della Regione Emilia-Romagna*

### PERCEZIONE E PROBLEMI OGGETTIVI

Il concetto di sicurezza urbana è un concetto complesso che chiama in causa l'interdipendenza tra l'andamento dei fenomeni criminali in senso stretto (i reati), le forme di devianza e, più in generale, tutti i processi di trasformazione della società.

Parlare di sicurezza significa dunque riferirsi a diversi ordini di problemi, oggettivi e soggettivi. Tra i primi si collocano il verificarsi di reati (le aggressioni, le diverse tipologie di furti o di rapine), i fenomeni riconducibili a comportamenti incivili ed il degrado urbano. Altrettanto importanti sono però i sentimenti soggettivi, ovvero ciò che i cittadini percepiscono rispetto alla propria sicurezza, individuale e collettiva. Se questi sono i problemi che si devono affrontare quando si parla di sicurezza urbana, il primo aspetto da sottolineare è che la sicurezza avrà caratteristiche diverse a seconda del territorio preso in considerazione, delle specifiche modalità con cui i fenomeni si manifestano in quel territorio e dei soggetti coinvolti.

I problemi legati alla criminalità: aspetti oggettivi

Come si accennava, si è soliti distinguere tra aspetti «oggettivi» e aspetti «soggettivi» della sicurezza, intendendo con aspetti «oggettivi» il verificarsi di eventi criminosi a danno di cittadini, famiglie o imprese di un territorio. In questo caso il problema da diagnosticare concerne la natura e l'andamento dei fenomeni criminosi: ciò che interessa è capire quali sono i reati che si stanno diffondendo (e a che velocità).

Da questo fatto – le caratteristiche dei reati e il loro andamento – se ne ricavano indicazioni sulle caratteristiche che potrebbero avere gli autori e, in un certo senso, anche quelle che hanno le vittime. È insomma importante conoscere se ci sono dei reati che stanno assumendo forme, modalità e volumi particolari, tenendo conto che un elemento essenziale è già quello di capire quali sono i reati coinvolti in queste dinamiche poiché è evidente che ci sono forti differenze, ad esempio, dal diffondersi di borseggi, furti in appartamento o estorsioni.

I problemi legati alla criminalità: aspetti soggettivi

Con aspetto soggettivo si intende invece la percezione che, di nuovo, cittadini, famiglie o imprese, hanno della diffusione dei fenomeni criminosi: esistono peraltro numerosi riscontri empirici su come la percezione dei fenomeni abbia uno scarto temporale rispetto all'andamento oggettivo degli stessi.

In ogni caso, questa dimensione è riconducibile ad almeno tre diversi modi con cui la criminalità viene percepita dai cittadini:

- La criminalità come problema (o preoccupazione) sociale;
- La criminalità come (percezione di una) presenza di fenomeni criminosi nella zona in cui si vive;
- La criminalità come elemento (indistinto) che genera paura.

In sede di diagnosi locale sarà bene distinguere questi diversi aspetti, anche perché essi tendono a diffondersi in differenti strati sociali e debbono dar luogo ad iniziative diverse e, a seconda di quale dimensione tende a prevalere, queste iniziative potranno essere di comunicazione, di intervento, o di rassicurazione.

La diagnosi della dimensione soggettiva – va da sé – trae alimento da informazioni provenienti direttamente dai cittadini e rilevate sia con modalità quantitative (ad es. tramite i sondaggi) sia con modalità qualitative, quali, ad esempio le interviste a testimoni privilegiati o a gruppi di cittadini: in quest'ultimo caso, la tecnica più utilizzata è quella del focus group.

Nel diagnosticare quali sono "i mali" che fanno aumentare la domanda di sicurezza occorre considerare aspetti della vita urbana in cui non compaiono direttamente dei comportamenti criminali, ma dei "segni" di rottura dell'ordine urbano. Questi segni possono avere origine negli aspetti fisici della città (il degrado) o scaturire dal comportamento di qualche particolare gruppo sociale (le inciviltà) o, ancora, essere attribuiti "d'ufficio" a qualche gruppo facilmente etichettabile come una «presenza estranea» per il territorio in questione.



Infatti è ormai unanimemente riconosciuta, sia in Italia che all'estero, la capacità ansiogena dei fenomeni di disordine urbano e la loro responsabilità nella produzione e soprattutto nel consolidamento della domanda sociale di sicurezza, indipendentemente dalla situazione concreta della criminalità e del rischio da questa rappresentato.

Questo scenario, che sconfessa l'intuitiva ed esclusiva corrispondenza tra criminalità e paura, è spiegabile attraverso la cosiddetta "ipotesi delle inciviltà".

Tale ipotesi si fonda sul presupposto che ogni comunità si dia standard socialmente condivisi di convivenza nello spazio pubblico e di cura e mantenimento del territorio.

La proliferazione dell'insicurezza sarebbe da ricondursi ad un progressivo processo di deterioramento del tessuto urbano e dei rapporti di vicinato. In questa prospettiva, ogni comportamento - sia esso assunto consapevole o meno - teso a violare al ribasso gli standard di convivenza condivisi è da ritenersi un atto di inciviltà. Più in particolare, sono definite inciviltà fisiche o ambientali le violazioni dei criteri di cura e mantenimento del territorio (si pensi ai graffiti, ai rifiuti abbandonati, a lampioni danneggiati). Le inciviltà sociali si riferiscono al contrario a violazioni di codici di comportamento negli spazi pubblici (ad esempio urinare in strada, rompere bottiglie, molestare i passanti).

Tali comportamenti hanno in genere una bassa intensità deviante, hanno cioè una residuale rilevanza penale quando non nulla. La loro valenza minacciosa non è dunque legata all'aspetto della pericolosità, bensì a quello dell'ampia visibilità. Si tratta infatti di atti che esercitano effetti immediatamente visibili negli spazi pubblici, sia nel caso di atti deliberatamente aggressivi e con valenza espressiva come ad esempio i vandalismi, sia nel caso di comportamenti non intenzionali quali l'accumulo di rifiuti o la scarsa manutenzione degli arredi urbani.

Secondo questa ipotesi, le inciviltà fisiche e sociali sarebbero interpretate dai cittadini, e in particolare dai soggetti più deboli, come segni di vulnerabilità del proprio ambiente e dunque come indizi dell'assenza di controllo istituzionale.

All'ipotesi delle inciviltà è intimamente legata la teoria del "vetro rotto", nota anche come broken windows hypothesis.

Secondo la tesi sostenuta nel celebre articolo "Finestre rotte" di James Q. Wilson e George L. Kelling, il degrado sociale e ambientale nei quartieri urbani può, se non controllato, incentivare non solo i sentimenti di insicurezza, ma la proliferazione stessa della criminalità.

# LE MAFIE FRA RICICLAGGIO, EVASIONE, RACKET E USURA

“ *Il rapporto tra mafie ed evasione è strettissimo. Si pensi alle false fatturazioni per creare liquidità. Le mafie si sono accorte di una richiesta che proveniva dai territori e si sono messe ad offrire un servizio*”

Mario Turla, Varese, Luglio 2019

## ECONOMIA "NON OSSERVATA" NEI CONTI NAZIONALI

Report diffuso il 12 ottobre 2018 dall'ISTAT sul sommerso economico e attività illegali in Italia nel periodo 2013-2016. L'Economia "non osservata" include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. Le principali componenti sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro.

### 210 MILIARDI DI EURO: IL 12% DEL PIL

Nel 2016, l'economia non osservata (sommerso economico e attività illegali) vale circa 210 miliardi di euro, pari al 12,4% del Pil. Il valore aggiunto generato dall'economia sommersa ammonta a poco meno di 192 miliardi di euro, quello connesso alle attività illegali (incluso l'indotto) a circa 18 miliardi.

Le stime al 2016 confermano la tendenza alla discesa dell'incidenza della componente non osservata dell'economia sul Pil dopo il picco del 2014. Si riscontra infatti un'ulteriore diminuzione di 0,2 punti percentuali dopo quella di 0,5 punti registrata nel 2015.

La composizione dell'economia non osservata registra variazioni limitate. Nel 2016, la componente relativa alla sotto-dichiarazione pesa per il 45,5% del valore aggiunto (circa -0,6 punti percentuali rispetto al 2015).

La restante parte è attribuibile per il 37,2% all'impiego di lavoro irregolare (37,3% nel 2015), per l'8,8% alle altre componenti (fitti in nero, mance e integrazione domanda-offerta) e per l'8,6% alle attività illegali (rispettivamente 9,6% e 8,2% l'anno precedente).

Le Altre attività dei servizi (33,3% nel 2016), il Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (23,7%) e le Costruzioni (22,7%) si confermano i comparti dove l'incidenza dell'economia sommersa è più elevata.

Anche il peso della sotto-dichiarazione sul complesso del valore aggiunto risulta più rilevante nei medesimi settori: 16,3% nei Servizi professionali, 12,4% nel Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione e 11,9% nelle Costruzioni. Nel Manifatturiero, l'incidenza è relativamente elevata nella Produzione di beni alimentari e di consumo (7,5%) e molto contenuta nella Produzione di beni di investimento (2,3%).

La componente di valore aggiunto generata dall'impiego di lavoro irregolare incide maggiormente nel settore degli Altri servizi alle persone (con un peso del 22,8% nel 2016), dove è principalmente connessa al lavoro domestico, e nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (16,4%).



INel 2016, le unità di lavoro irregolari sono 3 milioni 701 mila, in prevalenza dipendenti (2 milioni 632 mila), in lieve diminuzione rispetto al 2015 (rispettivamente -23 mila e -19 mila unità). Il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro (ULA) non regolari sul totale, è pari al 15,6% (-0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

L'incidenza del lavoro irregolare è particolarmente rilevante nel settore dei Servizi alle persone (47,2% nel 2016, in calo di 0,4 punti percentuali rispetto al 2015), ma risulta significativo anche nei comparti dell'Agricoltura (18,6%), delle Costruzioni (16,6%) e del Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione (16,2%).

Le attività illegali considerate nella compilazione dei conti nazionali hanno generato poco meno di 18 miliardi di euro di valore aggiunto (compreso l'indotto), con un aumento di 0,8 miliardi, sostanzialmente riconducibile alla dinamica dei prezzi relativi al traffico di stupefacenti.

## RICICLAGGIO: RAPPORTO UIF 2018

*Il 13 luglio 2018, il Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), Claudio Clemente, ha presentato il Rapporto annuale sull'attività svolta nel corso del 2017, del quale sono qui sintetizzati gli aspetti più rilevanti.*

*La UIF è l'unità centrale nazionale con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituita presso la Banca d'Italia*

### LE DIRETTIVE EUROPEE ANTIRICICLAGGIO

Ai fini del recepimento della quarta Direttiva antiriciclaggio, il 4 luglio del 2017 è entrato in vigore il d.lgs. n. 90/2017. Numerose sono le novità riguardanti «il novero dei soggetti obbligati, la collaborazione tra autorità, gli obblighi antiriciclaggio improntati a una più estesa applicazione del risk based approach e alla semplificazione, il sistema sanzionatorio».

In conseguenza di ciò, i poteri dell'UIF hanno subito un ampliamento in materia di rilevazione e segnalazione delle operazioni sospette, ed estese ne sono risultate «le forme di collaborazione istituzionale e le fonti informative per l'analisi finanziaria e lo studio di fenomeni, di tipologie di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo».

Particolarmente rilevante, a tal proposito, appare il Protocollo sottoscritto il 5 ottobre 2017 tra la UIF, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, la Guardia di Finanza e il Dipartimento della Polizia di Stato.

Tale accordo consente, tra l'altro, di verificare la corrispondenza «tra i dati anagrafici dei soggetti contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette (resi anonimi con apposite tecniche di crittografia) e quelli presenti nelle basi dati a disposizione della DNA».

Anticipando alcune delle innovazioni contemplate dalla quinta Direttiva europea, il d.lgs. n. 90/2017 ricomprende nel novero dei soggetti obbligati anche i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, pur se limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione delle valute virtuali con quelle aventi corso forzoso.

Nell'ambito specifico dei prestatori di servizi di gioco, invece, «nel dicembre 2017 è stata prevista l'istituzione del registro dei distributori ed esercenti di gioco presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli».

Nel registro sono censiti i dati identificativi dei distributori e degli esercenti, i casi di estinzione dei rapporti contrattuali intercorsi con gli operatori stessi per il venir meno dei requisiti previsti ovvero per gravi o ripetute infrazioni riscontrate in sede di controllo, nonché di sospensione dall'esercizio dell'attività disposta dal MEF in esito ai controlli della Guardia di Finanza. Al registro possono accedere il Ministero dell'Economia, la UIF, la Guardia di Finanza, la DIA e la DNA, nonché le questure e i concessionari di gioco».

Al d.lgs. n. 90/2017 si deve anche una significativa modifica della disciplina sanzionatoria antiriciclaggio, con la strutturazione di un complesso sistema di fattispecie e competenze.

«Tra le novità introdotte in materia di violazione degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette vi sono quelle riguardanti la qualificazione (in termini di gravità, sistematicità o reiterazione) e il livello di responsabilità della violazione, dalla cui determinazione corrispondono competenze sanzionatorie diverse, poste in capo alle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Consob, IVASS) per le persone giuridiche e al Ministero dell'Economia e delle finanze per le persone fisiche (personale e titolari di funzioni di amministrazione, direzione e controllo)».

In tale quadro riformatore, volto a razionalizzare la legislazione penalistica, «il reato di indebito utilizzo e falsificazione di carte di credito e di pagamento, prima contenuto nel decreto antiriciclaggio, è stato trasferito nel codice penale».

### ELEMENTI RICORRENTI E PROFILI A RISCHIO

L'analisi sulle segnalazioni di operazioni sospette operata dall'UIF ha permesso di individuare gli «elementi ricorrenti e rilevanti per la valutazione delle minacce di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, quali l'utilizzo improprio di determinati strumenti finanziari e mezzi di pagamento, la collocazione territoriale dell'operatività, i settori economici a maggior rischio, gli specifici profili soggettivi dei segnalati, le strutture societarie complesse e opache atte a mascherare la titolarità effettiva». Partendo da tali caratterizzazioni, è stato poi possibile definire le «tipologie» che «delineano modalità operative e profili comportamentali a rischio».

Come risulta da molteplici studi, l'Italia si pone ai primi posti della classifica concernente l'utilizzo del contante; sicché non sorprende notare che una porzione ingente di operazioni segnalate riguardi proprio tale strumento, con un leggero aumento rispetto alla precedente annualità (33 per cento contro il 31 per cento del 2016). «I dati relativi al rating attribuito dagli analisti dell'Unità confermano, tuttavia, che tali segnalazioni sono in larga misura connotate da scarsa rischiosità». Altro capitolo degno di nota è quello riferito al servizio di money transfer, con la recente emersione di talune anomalie meritevoli di approfondimento.

«Tra queste, spicca per numerosità l'incoerenza geografica dei flussi, vale a dire la mancata coincidenza tra il paese di origine degli esecutori delle rimesse e quello di destinazione dei fondi. In presenza di determinate connotazioni territoriali, tale casistica può essere connessa con il traffico di migranti, come peraltro confermato in diversi casi dalle evidenze investigative».

Altre circostanze frequentemente segnalate nel settore del trasferimento di denaro afferiscono ai casi in cui il soggetto esecutore svolge sia il ruolo di receiver sia quello di sender, con controparti spesso collocate in paesi differenti. Fra le casistiche più ricorrenti, «quella riferita a flussi di rimesse provenienti dal Nord America a favore di soggetti italiani e africani localizzati in Campania, cui fanno seguito invii di rimesse verso la Cina, è potenzialmente collegata al fenomeno del commercio di prodotti contraffatti»

Rivolgendo ora l'attenzione al comparto dei giochi, emergono anche nel 2017 diverse fattispecie riguardanti i Video Lottery Terminal (VLT). Esse «mettono in luce specifici aspetti di anomalia, quali intervalli temporali eccessivamente prolungati tra l'emissione dei ticket e il successivo riutilizzo/riscossione, che rimandano di frequente al medesimo schema, vale a dire il possibile improprio utilizzo dei ticket per il trasferimento anonimo di somme di denaro».

Sebbene questi strumenti vengano definiti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli come "documenti di legittimazione validi esclusivamente nei confronti degli emittenti in relazione al rapporto sottostante", dall'analisi delle segnalazioni sembra legittimo ipotizzare un utilizzo dei ticket anche per il trasferimento di fondi.

«Tali strumenti, emessi potenzialmente senza limiti di importo massimo, anche a seguito del mero caricamento di banconote nella VLT e in assenza di giocate effettive, risultano facilmente trasferibili tra soggetti privati e dunque utilizzabili per ogni tipo di regolamento di affari la cui causa economica si voglia mantenere nascosta».

Venendo a considerare le principali tipologie di segnalazioni – selezionate in ragione della loro ricorrenza o della loro riconducibilità alle aree individuate come esposte al maggior rischio – «l'analisi del flusso segnaletico conferma, anche per il 2017, che le violazioni di norme fiscali e tributarie costituiscono uno strumento versatile e trasversale, il cui utilizzo è spesso riscontrabile a monte del processo finalizzato alla re-immissione nel sistema finanziario di fondi di origine illecita».

Altra questione è rappresentata, infine, dalle tipologie operative connesse con il crimine organizzato: «gli approfondimenti condotti confermano l'elevato grado di sofisticazione raggiunto dalle consorterie mafiose, ovvero dai sodali di queste ultime, nella realizzazione degli schemi operativi strumentali al raggiungimento delle proprie finalità, mediante il ricorso a prodotti/servizi finanziari nonché a strutture giuridiche complesse che si affiancano alle tecniche tradizionali». Tutto ciò sembra d'altronde favorito dall'infittirsi di quella tela di rapporti e relazioni che vede protagonisti, da un lato, le organizzazioni criminali e, dall'altro, le realtà professionali e imprenditoriali, spesso dedite alla ricerca di reciproche utilità.

## STATISTICHE UIF DEL 2018

*L'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia ha pubblicato nel gennaio 2019 una sintesi dei dati sulle segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2018.*

Nel 2018 la UIF ha ricevuto 98.030 segnalazioni di operazioni sospette (SOS), il 4,5 per cento in più rispetto al 2017. Nel secondo semestre le SOS ricevute sono state complessivamente pari a 48.687, in significativo aumento rispetto a quelle pervenute nel periodo corrispondente del precedente anno (9,1 per cento); le operazioni segnalate hanno superato i 45 miliardi di euro (oltre 35 miliardi quelle effettivamente eseguite), contro i circa 41 miliardi nel secondo semestre del 2017.

La crescita delle segnalazioni ricevute è totalmente imputabile alle segnalazioni di riciclaggio (47.503 unità, +13,7 per cento). Si tratta in assoluto del maggior numero di segnalazioni di questa categoria acquisite nell'arco di un semestre. L'aumento delle segnalazioni di riciclaggio ha più che compensato l'ulteriore riduzione di quelle relative alla voluntary disclosure (762 unità rispetto alle 2.312 del secondo semestre del 2017) e il rallentamento delle segnalazioni relative al finanziamento del terrorismo (409 a fronte di 506), che hanno tuttavia superato per la prima volta le 1.000 unità nell'anno. Le segnalazioni valutate dalla UIF di interesse finanziario hanno rappresentato l'83,7 per cento del totale, in aumento di oltre 3 punti percentuali rispetto al secondo semestre del 2017.

Sotto il profilo della ripartizione territoriale la Lombardia si conferma al primo posto per numero di segnalazioni inoltrate nel semestre, in linea con il dato dello stesso periodo del precedente anno. Sono aumentate le segnalazioni riferite a operazioni effettuate in Campania (da 4.965 a 6.036), in Emilia-Romagna (da 3.091 a 3.325), in Toscana (da 2.982 a 3.613), in Sicilia (da 2.400 a 2.898) e in Puglia (da 2.379 a 2.632).

A livello provinciale, Prato, Milano, Imperia, Pordenone e Napoli si collocano ai primi cinque posti per segnalazioni di operazioni sospette in rapporto alla popolazione.

# COMPETENZA ANTIRICICLAGGIO DEGLI ENTI LOCALI

*Contributo di Mario Turla, consulente ed esperto in materia di antiriciclaggio*

## LINEE GUIDA SULLE OPERAZIONI SOSPETTE

Il 23 aprile 2018 sono state pubblicate, a firma di Claudio Clemente, direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, le istruzioni di comunicazione di dati ed informazioni riguardanti le operazioni finanziarie sospette da parte degli uffici della Pubblica amministrazione. È la fine di un percorso che è stato lungo e tortuoso, ma nello stesso tempo l'inizio di un altro, forse anche più complicato. Per capire bisogna fare un po' di storia.

Fin dalla prima Direttiva europea riguardante la materia dell'antiriciclaggio (anno 1991), la Pubblica amministrazione era compresa come soggetto obbligato. Era quindi obbligata a collaborare attivamente al fine di segnalare le operazioni finanziarie sospette. Purtroppo, come tante leggi non fu mai applicata, con la motivazione della difficoltà nell'attuazione e soprattutto della mancanza di indicatori di anomalia nel contesto della Pubblica amministrazione. Questo fino a quando il Comune di Milano, su proposta della Commissione antimafia, decise di attuare una Legge dello Stato chiedendo all'UIF un confronto su come organizzarsi e segnalare le SOS, portando delle proposte di indicatori. Da qui nacque un tavolo di confronto proprio su queste tematiche che contribuirono alla stesura del Decreto legge 233 del 7.10.2015 del Ministero degli interni, sugli indicatori di anomalia nella Pubblica amministrazione.

Purtroppo questo decreto fu annullato con il recepimento della quarta Direttiva europea sull'antiriciclaggio, poiché nella stesura del testo e contro il parere del Parlamento, la Pubblica amministrazione non rientra più tra i soggetti obbligati ma, con un articolo separato, deve/può trasmettere dati ed informazioni riguardanti le SOS.

Quindi la pubblicazione delle istruzioni, risulta essere un passo importante perché sancisce l'obbligo della Pubblica amministrazione (anche se non c'è sanzione), ma lascia, nel caso dei comuni la possibilità del controllo sul riciclaggio e finanziamento al terrorismo in modo attivo e non formale.

Il documento prevede le istruzioni di comunicazione dei dati e delle informazioni ed in allegato gli indicatori di anomalia. Si affrontano i seguenti argomenti – comunicazione di dati e informazioni, modalità e contenuto – in cui si evidenziano le particolarità delle informazioni e dati da inviare.

Infatti le evidenze nell'esperienza devono essere supportate da documenti di spiegazione integrabili negli allegati. Nell'allegato vengono riportati gli indicatori di anomalia che sono gli stessi presenti nel Decreto legge del 2015, confermando la bontà di quel lavoro.

Negli argomenti, ci sono i finanziamenti pubblici e le gare di appalto. Sembra essere una duplicazione dei controlli anticorruzione, ma non è così, poiché qui devono essere visti sotto il profilo sostanziale e non formale, collocandosi come complementarietà.

Inoltre vengono confermati gli indicatori del commercio e dell'edilizia dove la conoscenza dei comuni è più che adeguata. Rimane da sottolineare che per poter essere attuata, bisogna che ci sia una volontà politica poiché non è prevista alcuna sanzione nel caso non venga applicata la legge.

Pertanto se si diffonderà la cultura della responsabilità e consapevolezza che il riciclaggio di denaro è un cancro all'interno della nostra società, questa legge con la sua circolare attuativa, può dare uno strumento utile e concreto ai Comuni per combattere questo fenomeno.

## RACKET E USURA: RELAZIONE SULLE ATTIVITÀ SVOLTE NEL 2018

*Il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura ha inviato alle Camere, il 30 novembre 2018, la relazione sull'attività svolta dal Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Se ne sintetizzano di seguito gli aspetti principali.*

### SOSTEGNO ALLE VITTIME

Nel corso del 2018 sono stati erogati contributi per un importo complessivo di quasi 13 milioni di euro, dei quali il 70 per cento in favore delle vittime di estorsione ed il restante 30 per cento in favore delle vittime di usura (nel corso del 2017 le erogazioni ammontarono a circa 18 milioni di euro, ripartiti per il 65 per cento alle vittime di estorsione e per il 35 per cento alle vittime di usura).

È la Sicilia la regione in favore della quale sono stati stanziati i maggiori importi per elargizioni alle vittime di estorsione (con un decremento del 4 per cento rispetto al 2017), seguita dalla Calabria (-37 per cento) e dalla Puglia (+33 per cento).

È la Sicilia la regione in favore della quale sono stati stanziati i maggiori importi per elargizioni alle vittime di estorsione (con un decremento del 4 per cento rispetto al 2017), seguita dalla Calabria (-37 per cento) e dalla Puglia (+33 per cento).

Per quanto concerne le vittime di usura, invece, la regione in cui sono state assegnate le maggiori somme per mutui è la Puglia (un dato di oltre cinque volte superiore rispetto alla precedente rilevazione), seguita dalla Campania (-83 per cento) e dalla Sicilia (-60 per cento).

Con riguardo, poi, al contenzioso, si segnala che la grandissima parte dei ricorsi amministrativi avverso le decisioni del Comitato, vertenti perlopiù sulla quantificazione dei contributi erogati, è stata respinta.

La relazione contiene dati analitici sulle deliberazioni adottate, ivi inclusi i provvedimenti di revoca per utilizzo improprio dei contributi o per la perdita dei requisiti, e sulle sentenze dei giudici amministrativi.

## MIGLIORAMENTO DELLA NORMATIVA

Le ipotesi di riforma avanzate dal Gruppo di Studio operante presso il Comitato sono state pienamente recepite dal legislatore nel corso della conversione in legge del c.d. “decreto sicurezza” (legge n. 132 del 2018). Esse concernono, in particolare:

- l'ampliamento dei termini di presentazione delle istanze di accesso al Fondo;
- la possibilità di concessione dell'intero ammontare dell'elargizione dopo il decreto di rinvio a giudizio e quindi prima della sentenza relativa al procedimento penale posto a base dell'istanza;
- l'ampliamento della durata del periodo di sospensione dei termini (ex art. 20 della legge n. 44 del 1999) di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva.

Quanto al primo aspetto, la singolare condizione degli interessati, caratterizzata da un marcato disagio, rendeva piuttosto avvilente «dover disporre il diniego della concessione di una elargizione o di un mutuo a fronte della sola riscontrata decorrenza dei termini», col rischio inoltre che si diffondesse un senso di sfiducia verso la burocrazia statale, percepita come inefficace.

Il secondo punto si pone invece in linea con il parere espresso sull'argomento dall'Avvocatura Generale dello Stato, la quale ha ritenuto che, «specialmente nei casi in cui l'Amministrazione risulti in possesso di fondati elementi probatori in merito all'evento delittuoso posto alla base dell'istanza, possa legittimamente consentirsi alla stessa di procedere all'erogazione dell'intero ammontare del beneficio anche prima della conclusione del procedimento penale».

Venendo infine alla terza ed ultima questione, si rileva che il precedente termine di trecento giorni appariva eccessivamente contenuto oltretutto non sempre fruibile nella sua interezza. «Dalla concreta esperienza era emerso infatti come, di frequente, i provvedimenti di sospensione, emanati dai Procuratori della Repubblica, intervenissero a sensibile distanza temporale rispetto al dies a quo del menzionato termine, coincidente per legge con ogni singola scadenza, e ciò a cagione dei tempi, ben più estesi, destinati alla verifica della bontà delle dichiarazioni delle parti offese».





PERCORSI DI  
FORMAZIONE E CONOSCENZA  
CONTRO **MAFIA E CORRUZIONE**



Regione  
Lombardia