

Nel corso dell'attività, la Commissione ha incoraggiato l'impiego per la finalità conoscitiva delle condizioni di legalità della vita amministrativa dell'ente locale, per valorizzare la finalità di prevenzione che ispira il procedimento di cui all'articolo 143 del TUEL; del pari, ha sempre sostenuto l'azione delle commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente dopo lo scioglimento per mafia, in particolare per l'adozione di incisive misure nei confronti della componente amministrativa del comune sciolto, soprattutto al livello dirigenziale, che molto spesso rimangono al di fuori del *focus* degli effetti dello scioglimento, indirizzato all'organo elettivo, riuscendo di fatto ad attraversarne le vicissitudini in modo praticamente indenne.

L'accesso ispettivo che ha interessato il comune di Roma Capitale nel 2015 a seguito dell'inchiesta «mondo di mezzo» della procura di Roma è stata l'occasione per una riflessione generale sulle esigenze di perfezionamento della disciplina vigente, raccolte nelle numerose proposte più volte illustrate, riguardanti sia la fase precedente allo scioglimento sia quella successiva. Occorre specialmente riflettere sulla necessità di uscire, in sede di valutazione delle risultanze dell'accesso ispettivo, dall'alternativa secca, manichea, tra l'adozione del provvedimento di scioglimento e la dichiarazione di chiusura del procedimento. La misura dissolutiva, infatti, certamente non è priva di un effetto sanzionatorio a livello politico e a livello amministrativo, ai fini della causa di ineleggibilità specifica di cui al comma 11 dell'articolo 143, sulla compagine politica – sindaco, componenti della giunta e del consiglio comunale – al governo dell'ente; l'archiviazione *sic et simpliciter*, invece, può paradossalmente produrre gli effetti di una misura assolutoria dell'amministrazione in carica, con involontari effetti di legittimazione o persino di rafforzamento anche quando, come spesso accade, la commissione di accesso abbia rilevato irregolarità anche gravi di gestione, ma non tali da integrare i requisiti per lo scioglimento. Questi ultimi sono stati resi più stringenti anche per l'azione della giurisprudenza amministrativa in materia, per cui sono oggi necessari elementi «concreti, univoci, e rilevanti».

Di conseguenza, la Commissione ha proposto un diverso modello di intervento, a carattere tutorio, analogo per certi versi al controllo giudiziario recentemente introdotto per le aziende sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata. Occorre, in altri termini, uno strumento più duttile, capace di far fronte anche alle esigenze di governo di

comunità molto vaste e di realtà amministrative molto complesse, come è stato il caso di Roma Capitale.

Questa forma di azione sussidiaria dello Stato nei confronti dell'ente locale dovrebbe essere volta a sostenerne la tenuta legale e democratica, anche a richiesta dello stesso ente, soprattutto prima che le condizioni di infiltrazione e condizionamento diventino irreversibili, sanare situazioni compromesse, ma circoscritte ad ambiti amministrativi determinati, rimuovendone le cause e i responsabili, ovvero ad assisterne il percorso di ripristino della legalità dopo lo scioglimento, anche per un periodo più lungo di quanto attualmente previsto per la durata della commissione straordinaria.

Nella materia, il dibattito in Commissione ha inoltre fornito importanti spunti alle prospettive di riforma del procedimento disciplinato dal TUEL, che si consegnano al lavoro parlamentare della prossima legislatura. Tra questi, ad esempio, vi sono l'ampliamento del novero degli enti nei cui confronti possono essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, comprese le società partecipate e i consorzi pubblici, anche a partecipazione privata; l'introduzione dell'obbligo per gli enti locali sciolti di avvalersi di un'unica stazione appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica; l'incandidabilità per la durata di sei anni per tutte le elezioni amministrative; la specializzazione e l'impiego in via esclusiva di personale, da inserire in un apposito elenco, come membri delle commissioni straordinarie; la mobilità obbligatoria presso altro ente ovvero il licenziamento del dipendente anche ove non sia disposto lo scioglimento.

Sia nel corso delle missioni che in sede si è dato, pertanto, un particolare spazio di ascolto dei componenti sia delle commissioni di accesso sia delle commissioni straordinarie per la gestione degli enti, nonché dei sindaci neoeletti dopo un periodo di commissariamento ovvero dopo un accesso ispettivo per rischi di infiltrazione mafiosa.

4.6 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario

L'inchiesta parlamentare sull'applicazione del regime detentivo del 41-*bis* ha preso le mosse dall'interessamento della Commissione alla vicenda del cosiddetto protocollo Farfalla, relativa a un presunto accordo tra i vertici dei servizi segreti italiani e dell'amministrazione penitenziaria al fine di consentire colloqui con soggetti sottoposti allo speciale regime di detenzione. La Commissione ha quindi svolto una serie di missioni presso case circondariali adibite al regime detentivo speciale del 41-*bis*, tra le quali si ricorda il sopralluogo presso la struttura nella quale era ristretto Salvatore Riina, al fine di verificare le condizioni di salute di tale detenuto e l'adeguatezza delle cure a cui questi era sottoposto. La parte della relazione che sarà dedicata al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario si pone la precipua finalità di confermare tale istituto e di verificarne l'efficacia.

Invero, nel corso dell'inchiesta parlamentare sono state rilevate una serie di problematiche inerenti:

a) all'effettività del regime previsto dall'articolo 41-*bis* o.p. (essendo emerso che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma);

b) alla dilatazione applicativa del "carcere duro" (che potrebbe comportare, nel lungo periodo, lo snaturamento dell'istituto e la sua decozione);

c) al possibile sviamento del sistema carcerario (nel senso che talune prassi possono creare, di fatto, intorno ai detenuti sottoposti al regime speciale un humus informativo, parallelo e sotterraneo, sottratto ad ogni controllo giudiziario).

Queste problematiche, inoltre, vanno inquadrare, per coglierne la reale portata, in quel progressivo contenimento dell'istituto sia da parte della stessa giurisprudenza, a partire dalla magistratura di sorveglianza fino a giungere alla Corte europea per i diritti dell'uomo, sia, di converso, da parte dello stesso Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, sia anche da altre fonti autorevoli quali la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (cfr. il «Rapporto sul regime detentivo speciale - indagine conoscitiva sul 41-*bis*» dell'aprile 2016) e gli «Stati generali

dell'esecuzione penale» organizzati nel 2016 dal Ministero della giustizia (cfr. la relazione del «Tavolo 2»).

È allora evidente che le accennate criticità potrebbero finire per inficiare la ratio e minare la tenuta dell'istituto: se, in concreto, il regime speciale non si rivela in grado di raggiungere il suo scopo primario di interruzione dei rapporti tra associati detenuti e organizzazione criminale; se nella sua applicazione viene screditato da esasperazioni nella valutazione del pericolo concreto; se, per di più, viene sviato dalle proprie finalità per essere strumentalizzato quale bacino di informazioni parallele. Diventa chiaro che ci si trova di fronte ad un cortocircuito in cui, necessariamente, finiranno per prevalere le esigenze di tutela del detenuto rispetto alle inattuato o esagerate o sviate esigenze di sicurezza.

a) Sulla problematica dell'effettività delle regime speciale si affronteranno, pertanto, tutte quelle situazioni che, concretamente, impediscono la reale attuazione della norma di cui all'articolo 41-*bis*.

1. Si tratterà, pertanto, delle strutture penitenziarie “dedicate” previste dalla norma per impedire le comunicazioni interne tra detenuti di gruppi di socialità diversi, per sollecitarne la realizzazione, quantomeno in termini di completamento delle opere in corso e di tempestivo adeguamento dei vecchi istituti.

Sempre a tal proposito si rifletterà sul contenuto della recente circolare del DAP del 2 ottobre 2017 (relativa alla «Organizzazione del circuito detentivo speciale previsto dall'articolo 41-*bis*») nella parte in cui, rimettendo ai direttori dei penitenziari l'onere di assicurare la incomunicabilità nonostante l'inadeguatezza delle carceri, possa avere l'effetto di «superare le carenze strutturali nel senso che ci si adegua alle carenze strutturali» e di «scaricare la responsabilità sui direttori [...] e sul personale che, comunque, è carente».

2. Circa i colloqui con l'esterno, cioè con i familiari indicati nella norma, si solleciteranno una serie di provvedimenti volti a ripristinare l'interpretazione originaria e restrittiva dell'articolo 41-*bis*, in modo da arginare le sempre più ricorrenti prassi (da ultima quella in materia di contatti con i minori) che, pur nel lodevole tentativo di favorire i rapporti familiari, creano gravi falle al sistema della sicurezza pubblica.

3. Con riguardo agli altri modi di comunicare con l'esterno, desunti da una serie di esperienze che hanno dimostrato l'esistenza di sistemi di elusione, si affronteranno, tra

le altre, la questione delle difese plurime e delle difese ad opera di avvocati che siano parenti del detenuto (proponendo l'introduzione di norme, al pari di quelle inserite per i difensori dei collaboratori di giustizia, volte ad arginare il pericolo che, di fatto, una tale situazione comporta); quella della divulgazione indiscriminata di intercettazioni contenenti il pensiero e le volontà dei capi detenuti (come accaduto per le "confidenze" rese da soggetti di elevata caratura criminale, quali Totò Riina e Giuseppe Graviano) che, di fatto, rappresenta il modo migliore e più efficace per dialogare con l'esterno e, anzi, con un numero illimitato di soggetti; quella del controllo della stampa consultabile dai detenuti (che può facilitare il sistema di comunicazione tramite annunci, pubblicità, così come avvenuto), nel senso di prevedere meccanismi che non consentano la preventiva conoscenza delle riviste ammesse negli istituti penitenziari.

4. Per la formazione dei gruppi di socialità si proporrà non solo di modificare sul punto la recente circolare del DAP, ma, soprattutto, di prevedere normativamente un ruolo costante e per ogni caso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

5. L'ulteriore questione, emersa nel corso dell'inchiesta, circa il problema della conoscenza e formazione dei giudici di sorveglianza dislocati nei vari territori, che ha inciso sulla difformità del trattamento, talvolta anche tramite il sistema dei permessi, ha aperto varchi ai contatti dei detenuti al 41-*bis* con l'esterno. Verrà proposto di concentrare la competenza, anche su tali aspetti del regime speciale, al tribunale di sorveglianza di Roma, eventualmente prevedendone l'aumento di organico.

6. Con riferimento alla questione dell'invecchiamento della popolazione carceraria per la quale si rischia di non riuscire ad assicurare *tout court* le cure ed assistenze adeguate, con l'ovvia conseguenza di possibili e pericolose scarcerazioni, verrà proposto di adottare tempestivamente soluzioni di ricovero e cura ottimali, per quanto possibile intramurarie, in grado di soddisfare i diritti del singolo ma anche la tutela della collettività nonché, comunque, soluzioni idonee a evitare ripetuti trasferimenti dei detenuti che devono partecipare alle udienze adeguando, ove occorra, le stesse strutture sanitarie pubbliche con sistemi di videoconferenza.

b) Sulla problematica della cosiddetta "inflazione" del regime speciale, ormai applicato a centinaia di detenuti, si evidenzierà che un tale sistema, da un lato, non consente di garantire per tutti, viste le carenze strutturali, il trattamento rigoroso previsto dalla norma e, dall'altro, conduce la magistratura a interpretazioni flebili dell'articolo 41-

bis per compensare quei casi di pericolosità ridotta, aprendo tuttavia la strada per lo smantellamento dell'istituto giuridico. Si rifletterà, pertanto, sulle proposte di chi ritiene che l'articolo 41-*bis* vada applicato solo a coloro che, nei provvedimenti giudiziari, siano stati ritenuti "capi". Poiché, tuttavia, una tale soluzione non consentirebbe di valutare le variegate situazioni peculiari che prescindono talvolta dal ruolo svolto, verrà invece considerata la possibilità di una lettura più attenta della norma, specie in tema di proroghe, come nel caso di soggetti destinati ad essere scarcerati a distanza di pochi mesi o giorni e che, pur tuttavia, rimangono, spesso inutilmente, al regime speciale fino alla completa espiazione della pena.

c) Sull'ultima problematica inerente al possibile sviamento del sistema carcerario, saranno affrontati i rapporti tra il DAP e i servizi di informazione, già peraltro sperimentati con le cosiddette operazioni Farfalla e Rientro, e si analizzerà l'attuale convezione del 10 giugno 2010 intercorsa tra l' AISI e il DAP, in merito alla quale verranno esposti rilievi critici per poi concludere sull'inopportunità del suo mantenimento in vita.

Sempre sotto il profilo dello sviamento, si tratterà delle registrazioni da parte del DAP dei colloqui tra detenuti al regime speciale con familiari e conviventi, teoricamente fonte di preziose informazioni. Tuttavia, non essendo regolate dalle rigide norme delle intercettazioni, possono in ipotesi costituire "merce di scambio" informativo. Si segnalerà, pertanto, che appare necessaria una normativa che stabilisca chiaramente:

- chi sono i soggetti che possono procedere all'ascolto;
- quali sono i doveri e gli adempimenti di costoro;
- quali sono i controlli su tali attività;
- le modalità, i tempi e i luoghi di conservazione della documentazione audio e video;
- chi sono i soggetti legittimati ad accedere a tale documentazione.

4.7 Gioco lecito e illecito

La penetrazione mafiosa non riguarda più solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma interessa anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *on line* fino al fenomeno del match fixing.

A questo fenomeno in forte espansione la Commissione ha dedicato una lunga istruttoria, condotta dal X Comitato «*Infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*» (coordinato dal senatore Vaccari), svolgendo sedici audizioni e un sopralluogo presso la sede operativa dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli.

La relazione, approvata dalla Commissione il 6 luglio 2016 (Doc. XXIII, 18), sottolinea l’altissimo interesse della criminalità mafiosa che, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo nel settore, ricava ingenti introiti anche attraverso il riciclaggio e il reinvestimento di capitali provenienti dalle tradizionali attività delittuose, riducendo al minimo il rischio di incorrere nell’attività repressiva delle forze di polizia.

In quest’ambito fanno anche un diffuso ricorso ad attività illegali: attivazione di apparecchi clandestini, manipolazione delle macchinette per ridurre la tassazione sui ricavi, alterazione del sistema di gioco e delle probabilità di vincita del giocatore, ecc.

L’attenzione della Commissione si è focalizzata anche sul gioco legale che, sebbene gestito da privati attraverso il sistema delle concessioni, è pur sempre esercitato in nome dello Stato. Anche qui la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti, acquisendo e intestando a prestanome sale deputate al gioco, ma anche inserendosi nell’organigramma delle società di gestione degli esercizi deputati al gioco. Si tratta di interferenze mafiose che talvolta lambiscono anche le stesse società concessionarie.

Il lavoro d’inchiesta ha inoltre rilevato che l’accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio, quale quello vigente, che a causa di pene edittali non elevate, per il reato di gioco illecito, non permette l’utilizzo di più efficaci sistemi d’indagine ed è presto destinato alla prescrizione.

Molte le proposte avanzate dalla Commissione per fronteggiare un fenomeno che ha altissime ricadute negative anche sul piano sociale.

Si tratta di rafforzare ulteriormente le barriere all'ingresso nel sistema pubblico dei giochi in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome.

Un primo gruppo di proposte riguarda la revisione del sistema delle concessioni e licenze ed in particolare: l'ampliamento dei reati che pregiudicano la possibilità di ottenere concessioni e licenze (ad esempio l'autoriciclaggio, lo scambio elettorale politico-mafioso, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, la concussione per induzione, etc), includendovi anche i delitti commessi all'estero e i casi in cui siano state irrogate sanzioni interdittive o di divieto di contrarre con la pubblica amministrazione; l'estensione dei requisiti previsti dalla normativa antimafia ai concessionari delle reti *on line* di raccolta di gioco a distanza, ai gestori e terzi incaricati degli apparecchi e ai proprietari, produttori e importatori degli apparecchi; la previsione dell'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia (con l'assoggettamento ai medesimi controlli) anche per gli operatori di società aventi sede all'estero.

Una seconda serie di interventi concerne invece l'aumento delle pene per i reati connessi allo svolgimento di attività illecita nel settore del gioco e delle scommesse, anche al fine di consentire l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche ed ampliare i termini della prescrizione.

Un terzo gruppo di proposte riguarda le sanzioni amministrative: dalla decadenza in caso di condotte illecite (la relazione ipotizza una sorta di Daspo del questore per le sale scommesse e sale bingo) alla confisca obbligatoria degli apparecchi utilizzati per commettere il reato, alle sanzioni pecuniarie per chi commercializza macchinette non conformi alle prescrizioni di legge, ecc. Una specifica attenzione dovrebbe essere posta anche sulle responsabilità dei concessionari nei confronti dei gestori dei punti gioco che commettano violazioni della normativa vigente.

Un ulteriore gruppo di interventi punta a rafforzare le misure antiriciclaggio, anche attraverso una più estesa identificazione di coloro che giocano (per esempio tramite un'apposita *card*) e delle operazioni sospette (anche con riferimento al gioco *on*

line), in linea con le indicazioni a livello comunitario (vedi, da ultimo, la “quarta direttiva antiriciclaggio” 2015/849).

La relazione sottolinea inoltre la necessità di innalzare la qualità dei controlli di legalità, attraverso un coordinamento delle verifiche amministrative e tributarie svolte dai diversi apparati dello Stato, un maggiore scambio di informazioni sensibili con la magistratura e l’impiego di più evoluti strumenti informatici.

Infine, la Commissione ribadisce l’urgenza di interventi volti alla prevenzione della ludopatia e la necessità di garantire un’attiva partecipazione degli enti locali nell’elaborazione delle strategie utili a contrastare queste forme di dipendenza e a valutare l’impatto sociale del gioco d’azzardo nelle singole realtà territoriali. A questo fine si sottolinea l’utilità di favorire i controlli nel settore attraverso una riduzione dell’offerta complessiva (in particolare nelle aree più “a rischio”) ed anche dell’attuale “polverizzazione” degli esercizi in cui si può praticare il gioco d’azzardo, da perseguire parallelamente ad una maggiore “qualificazione” degli esercizi medesimi.

4.8 Mafia e calcio

In base al mandato legislativo, già all'avvio dell'attività, in sede di organizzazione dei comitati di lavoro nel febbraio 2014, la Commissione ha individuato il tema del rapporto tra mafia e manifestazioni sportive come meritevole di uno speciale approfondimento istruttorio. La Commissione ha inizialmente dedicato mirati atti di inchiesta a vicende come quella di Napoli-Fiorentina, finale della Coppa Italia di calcio, quella della riapertura nel 2015 delle indagini sul caso della morte del ciclista Marco Pantani, quella delle denunce sul caso del marciatore Alex Schwazer e della sua partecipazione alle Olimpiadi di Rio de Janeiro del 2016; successivamente ha inteso varare un'indagine sulle forme di infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel mondo del calcio professionistico italiano.

Tale approfondimento si è svolto, da gennaio a novembre 2017, sia in seno al IX Comitato «*Mafia e manifestazioni sportive*», coordinato dall'on. Marco Di Lello e dall'on. Angelo Attagui, sia nella sede della Commissione plenaria, attraverso una corposa istruttoria (30 sedute, 42 soggetti auditi). Si è operata una selezione di vicende e di situazioni connesse a indagini giudiziarie considerate particolarmente significative per la rilevanza delle squadre coinvolte o per la significatività dei fatti emersi (riguardanti le squadre del Catania, del Napoli, della Juventus, del Genoa, della Lazio e del Latina) al fine di fornire una più ampia e approfondita valutazione della Commissione sulle infiltrazioni mafiose nel calcio, sui principali fattori di rischio, sulle principali linee di intervento e sulle conseguenti proposte. Tra i soggetti chiamati a riferire vi sono stati coloro che ricoprono le massime responsabilità in seno alle istituzioni non solo sportive del Paese, tra cui il Ministro dell'interno, il Ministro dello sport, il capo della Polizia, il presidente del CONI, il presidente della FIGC, i presidenti delle leghe professionistiche e dell'associazione italiana calciatori (AIC), i presidenti delle società di calcio della serie A della Juventus, del Napoli, della Lazio e del Genoa. La Commissione ha inoltre raccolto, in forza dei poteri attribuiti dalla legge istitutiva e con la fondamentale collaborazione della magistratura e delle forze di polizia, una rilevante base dati documentale, acquisita al proprio archivio, relativa alle principali inchieste giudiziarie in tema di criminalità organizzata che in tempi recenti hanno visto a vario titolo coinvolti calciatori o esponenti delle società calcistiche professionistiche.

I profili di interesse della Commissione parlamentare antimafia sono risultati molteplici e possono essere distinti essenzialmente in tre macro-aree: i rapporti tra la mafia e le tifoserie che possono essere la porta d'ingresso che consente alla criminalità organizzata di tipo mafioso di avvicinarsi alle società per il tramite del controllo mafioso dei gruppi organizzati; il rapporto tra la mafia e le società sportive, che attiene al tema dei presidi posti a tutela del sistema calcistico per evitare che capitali illeciti possano essere utilizzati per l'acquisizione o il controllo delle società sportive e per il successivo condizionamento delle rilevanti attività economico-finanziarie connesse, ad esempio, alla compravendita dei giocatori, all'organizzazione degli eventi sportivi e al relativo indotto; il rapporto tra la mafia e i giocatori come veicolo di consenso sociale e il tema delle scommesse e del cosiddetto *match fixing*, cioè l'alterazione del risultato sportivo al fine di conseguire illeciti guadagni attraverso il sistema dei giochi e delle scommesse legali e illegali. Un approfondimento particolare è stato infine dedicato al tema delle società dilettantistiche e allo sport come vettore della raccolta e della gestione del consenso sociale sul territorio, specialmente in provincia, da parte delle locali organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Dalle audizioni svolte emerge uno spaccato del mondo calcistico professionistico e dilettantistico che ha assoluta necessità, sotto tutti i profili, di irrobustire l'attività di prevenzione e di controllo e di trovare gli opportuni strumenti, normativi e organizzativo-amministrativi, per rendere tutti i soggetti della filiera sportiva consapevoli del rischio di infiltrazione mafiosa e, quindi, attrezzati per fronteggiarlo insieme alle istituzioni. Dall'inchiesta sul calcio – le cui risultanze sono contenute nella relazione su mafia e calcio (Doc. XXIII, n. 31) approvata il 14 dicembre 2017 – sono nate alcune proposte di modifica normativa sul tema della sicurezza e sul rafforzamento degli anticorpi rispetto ai tentativi di contaminazione mafiosa del sistema economico del calcio professionistico e dilettantistico (solo per citarne alcune: incentivare gli investimenti in tecnologia ai fini della sicurezza negli stadi, siano essi privati o pubblici; rafforzare lo strumento del Daspo e introdurre uno di tipo privatistico, il c.d. Daspo interno; introdurre il reato di bagarinaggio; inasprire le sanzioni della giustizia sportiva; riformare la *governance* del mondo dello sport, rafforzando la centralità del CONI e la sua dimensione pubblicistica; reinserire la disposizione sul controllo preventivo dei capitali esteri, il c.d. “emendamento Bindi”; ampliare i poteri di vigilanza di COVISOC e COVISOD; ratificare la Convenzione di Macolin del Consiglio d'Europa del 18 settembre 2014 sulla

manipolazione delle competizioni sportive; rafforzare, a fini preventivi, il sistema di monitoraggio sulle scommesse illegali su siti non autorizzati o su siti stranieri; vietare le scommesse sui campionati minori e limitarne le tipologie sugli altri).

4.9 Mafia e mondo dell'informazione

La Commissione, attraverso l'VIII Comitato «*Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione*» (coordinato dall'on. Fava), ha svolto uno specifico approfondimento dei rapporti tra mondo dell'informazione ed organizzazioni criminali, a partire dal rilevantisimo fenomeno degli atti di intimidazione ai danni dei giornalisti (oltre 2 mila dal 2006 ad oggi, con una crescita significativa negli ultimi anni), diffuso su tutto il territorio nazionale: basti sottolineare che oltre trenta giornalisti sono attualmente sottoposti a misure di protezione da parte del Ministero dell'interno. La Commissione ha analizzato anche l'opera di fiancheggiamento di mezzi di informazione (televisioni, radio, giornali, siti internet) collegati in vario modo ai clan mafiosi che esercitano campagne mirate di delegittimazione nei confronti di esponenti del mondo politico e giudiziario ovvero degli stessi giornalisti impegnati nella denuncia delle illegalità nel territorio.

Nella relazione, approvata dalla Commissione il 5 agosto 2015 (Doc. XXIII, n. 6), sono contenute una serie di proposte, sulle quali si è registrato un ampio consenso nel corso del dibattito presso l'Assemblea di Montecitorio del marzo 2016, volte innanzitutto a rafforzare le forme di tutela penale per i giornalisti minacciati, sanzionando chiunque ponga in essere condotte di violenza, minaccia, danneggiamento al fine di condizionare la libertà dei diversi mezzi di comunicazione; al tempo stesso, dovrebbe essere punita la reiterata pubblicazione di notizie false, quando essa è finalizzata alla denigrazione o delegittimazione di singoli o di istituzioni. L'indipendenza dei giornalisti può essere garantita anche attraverso una revisione del contratto collettivo ed una stabilizzazione dei rapporti di lavoro, superando la logica dei *freelance*. Parallelamente, dovrebbe essere sempre assicurata la trasparenza della proprietà delle testate giornalistiche, superando lo schermo rappresentato dalle società di comodo, sanzionando in modo adeguato tutte le violazioni.

Da ultimo, la Commissione ha dedicato una particolare attenzione anche al fenomeno, in continua crescita, delle querele per diffamazione e delle citazioni per danni temerarie, strumenti spesso utilizzati per condizionare i giornalisti, soprattutto quelli meno garantiti da solide strutture editoriali: a tal fine appare necessaria una modifica della disciplina della diffamazione a mezzo stampa, prevedendo che, in assenza di rettifica, non si possa esercitare il diritto di querela/citazione in giudizio.

4.10 Mafia e sanità

La sanità è uno dei settori della pubblica amministrazione più importanti e, quindi, più esposti al rischio di attenzioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata in ragione di un insieme di specificità che sono fisiologiche al settore stesso e che, inevitabilmente, la rendono di particolare interesse per le organizzazioni criminali. I fattori che spiegano l'interesse possono essere raggruppati in tre macro-categorie: la gestione di ingenti risorse economiche; il rapporto con professionisti compiacenti; i rapporti con l'apparato statale e della politica. Sono le caratteristiche alla base dei rischi a cui è esposta la sanità nei confronti della criminalità e, più in generale, dell'illegalità e della corruzione. Il sistema sanitario non sempre ha saputo mettere in atto azioni di prevenzione e gestione dei rischi, e non solo nei territori storicamente condizionati dalla presenza di organizzazioni mafiose. Infatti anche nelle regioni centro-settentrionali la sanità è coinvolta in casi di corruzione e illegalità connesse alla criminalità organizzata.

La Commissione si è avvalsa della collaborazione dell'AgeNaS e del Coripe Piemonte, integrando competenze e esperienze di tipo tecnico, scientifico e operativo. Nell'aprile 2015 è stato prodotto un primo rapporto che riporta i risultati dell'analisi svolta, a partire dall'esame della documentazione relativa alle aziende sanitarie oggetto di scioglimento per infiltrazione della criminalità organizzata, con l'obiettivo di individuare i fattori di rischio e gli elementi di debolezza che favoriscono l'ingerenza da parte delle mafie, di identificare le aree di maggiore interesse per la criminalità e di conseguenza a maggior rischio di infiltrazioni.

La sanità e le attività previste dalla normativa su trasparenza e anticorruzione -
Una moderna strategia di contrasto alla corruzione è perciò la prima azione concreta per prevenire l'infiltrazione della criminalità.

La cattiva amministrazione è causa ed effetto delle infiltrazioni criminali -
Disordine amministrativo, mancanza di atti regolamentari, instabilità dei vertici, assenza di meritocrazia, abnorme contenzioso legale, bassa qualificazione professionale, dimensione dei debiti fuori bilancio, sono tutti fenomeni che possono essere considerati indicatori di inefficienza e, al contempo, di grave rischio di infiltrazioni criminali.

Sotto questo profilo, maggiore attenzione dovrebbe essere riservata nella politica dei Piani di rientro alle connessioni fra disavanzi di bilancio e criminalità organizzata.

Le esternalizzazioni creano spazi di mercato per le organizzazioni criminali - Un ulteriore elemento di debolezza del sistema sanitario, che trova origine nella normativa degli ultimi decenni, è la diffusa tendenza ad avvalersi, per la gran parte dei servizi accessori, di fornitori esterni.

Un importante punto di attacco del sistema: il personale - Il livello di integrità del personale che opera nella sanità è elemento fondamentale per contrastare i rischi di condizionamento. Proprio per questo i clan considerano il personale un importante “punto di attacco” del sistema, attraverso il quale possono precostituirsì la disponibilità di figure “di fiducia” in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti.

Il vorticoso avvicendamento dei vertici aziendali - L’ingerenza della criminalità nel personale della sanità riguarda anche i vertici delle aziende, ovvero gli incarichi conferiti dagli organi politici, gli incarichi apicali di natura strettamente fiduciaria e i responsabili di strutture complesse e semplici. Il loro ricambio frequente non aiuta a portare a termine le azioni individuate di rientro nella legalità.

La permeabilità delle amministrazioni locali e il rischio di infiltrazione nelle aziende sanitarie - I territori di competenza delle aziende sanitarie oggetto di indagine e scioglimento sono spesso caratterizzati dalla presenza di più consigli comunali sciolti per condizionamento mafioso.

I contratti di acquisto di beni e servizi - I fenomeni patologici in questa branca possono intervenire nella fase di scelta del contraente: formulando bando e capitolato con l’aiuto del fornitore; nominando commissioni tecniche compiacenti; affermando una infungibilità del prodotto non reale od oggettiva; nella scelta e nell’esecuzione del contratto; nell’abuso di proroghe e rinnovi; nel conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; nell’inadeguato controllo dei servizi e delle forniture resi in adempimento del contratto.

Le debolezze del processo di accreditamento - In generale, tutte le fasi che portano all'accREDITAMENTO e agli accordi contrattuali sembrano carenti dal punto di vista della trasparenza e della disciplina regionale.

L'assistenza socio-sanitaria e le politiche sociali - Tali settori sono contraddistinti da alta intensità di lavoro, da bassi livelli di regolamentazione e da inadeguati sistemi di valutazione e verifica della qualità dei servizi erogati.

Le infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali - Un settore di crescente interesse per le mafie è quello farmaceutico: traffico di medicinali, vendita *on-line*, contraffazione, furti di farmaci e loro successiva manipolazione, false documentazioni per farmaci contraffatti da introdurre sul mercato.

Il rientro nella legalità - Particolarmente interessante è l'analisi delle attività messe in atto, dopo lo scioglimento delle aziende sanitarie, dalle commissioni straordinarie incaricate di eliminare i condizionamenti mafiosi. Così come avviene per i Piani di rientro dal disavanzo, sarebbe opportuno introdurre i "Piani di rientro nella legalità", in particolare nelle regioni al cui interno si sono sviluppati importanti fenomeni di illegalità e criminalità organizzata.