

patrimoniali dell'impresa e in ragione dell'effettiva realizzabilità dell'appalto per la cui esecuzione è richiesta la specifica prestazione assicurativa. La necessità di copertura assicurativa finirebbe in questo modo per promuovere in modo sistemico la bonifica del mercato degli appalti mettendo ai margini imprese senza adeguate competenze e patrimonio e fuori dal quadro della cantierabilità di improbabili progetti infrastrutturali con costi ed esiti non chiaramente preventivabili.

4.4.2 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.

Le specificità che rendono la sanità un terreno di particolare interesse per la criminalità organizzata sono numerose, alcune delle quali sono esclusive del settore, il che le rende particolarmente appetibili per la criminalità.

Volendo tentare una sintesi dei fattori che possono contribuire a spiegare l'interesse mostrato dalle organizzazioni criminali per la sanità, può essere utile raggrupparli in alcune macro-categorie.

La sanità è oggetto di particolare interesse per la criminalità perché:

- è un settore che gestisce ingenti risorse economiche e in quanto tale può essere terreno anche di operazioni di varia natura (dal riciclaggio di denaro all'aumento del giro di affari, dallo sbocco occupazionale al controllo dei territori);
- i clan hanno bisogno di strutture in grado di garantire l'assistenza sanitaria ai propri affiliati in condizioni di particolare riservatezza e hanno necessità di professionisti in grado di fornire perizie mediche compiacenti;
- le organizzazioni mafiose hanno bisogno di instaurare rapporti con ambienti in grado di facilitare il collegamento con settori importanti dell'apparato statale e della politica, di cui necessitano per proteggere e allargare i loro interessi.

Le tre caratteristiche di cui sopra costituiscono l'essenza dei rischi a cui è esposta la sanità nei confronti della criminalità e, più in generale, dell'illegalità e della corruzione.

In quanto settore particolarmente interessante per la criminalità organizzata, il sistema sanitario non sempre ha saputo mettere in atto azioni di prevenzione e gestione dei rischi, rischi di cui talvolta i decisori e gli operatori sembrano non essere neanche pienamente consapevoli. Ciò si osserva non solo nei territori storicamente condizionati dalla presenza di organizzazioni mafiose in molti ambiti dell'economia e della vita sociale, ma anche in territori in cui la penetrazione della criminalità organizzata è solitamente ritenuta meno diffusa e invasiva.

Per quanto difficilmente quantificabile, tutti gli studi recenti sulle organizzazioni criminali, e più in generale sulla illegalità, sottolineano come non sia più possibile pensare a tali fenomeni come relegati essenzialmente a una specifica parte del Paese, tanto che a proposito della presunta minore presenza delle mafie al nord si è parlato della “fine di un luogo comune”. Tale affermazione vale anche per il settore sanitario: la sanità delle regioni centro-settentrionali è coinvolta, pur con modalità e intensità differenziate nel territorio, in casi di corruzione e illegalità connesse alla criminalità organizzata che, per dimensioni e disprezzo di valori morali e sociali, appaiono molto preoccupanti, soprattutto in prospettiva.

Con l'obiettivo di produrre un'analisi delle criticità presenti nel servizio sanitario nazionale connesse ai condizionamenti e alla infiltrazioni della criminalità organizzata, anche nella prospettiva di riforma della normativa in materia, dal 2014 la Commissione si è avvalsa della collaborazione di un gruppo di ricercatori ed esperti dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e del Consorzio per la ricerca e l'istruzione permanente in economia dell'università di Torino e dell'università del Piemonte orientale (CORIPE Piemonte). La collaborazione fra CORIPE Piemonte e AGENAS ha permesso di integrare le competenze e le esperienze di tipo tecnico, scientifico e operativo presenti in ciascuno dei due organismi, favorendo un'analisi di fenomeni al momento relativamente poco studiati al di fuori degli organi di giurisdizione e delle strutture investigative. I due gruppi di ricerca si sono avvalsi delle conoscenze raggiunte nel corso degli anni grazie a una pluralità di esperienze in ambito economico, giuridico, organizzativo e di *policy*, attraverso attività di studio, di formazione, di impegno civile nonché di partecipazione a gruppi di lavoro, reti di operatori e di amministrazioni.

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. L'analisi è stata svolta attraverso l'esame delle relazioni finali delle commissioni di accesso e, per quanto disponibili, delle relazioni conclusive della successiva gestione commissariale. Il gruppo di lavoro si è avvalso delle informazioni disponibili nei documenti ufficiali contenenti elementi di conoscenza sui legami fra mafia e sanità, oltre che della specifica letteratura.

Il rapporto si compone di due parti: la prima parte rende conto delle considerazioni emerse nel corso dello studio con riferimento alla sanità quale settore a rischio di opacità e illegalità in ragione di alcune sue caratteristiche intrinseche quali l'ingente quantità di risorse economiche gestite, la complessità professionale e relazionale, il rapporto tra attori pubblici e privati, il divario informativo fra i diversi soggetti; la seconda parte riporta e analizza i principali elementi risultanti dalle commissioni di accesso e/o commissariamento delle seguenti aziende³¹⁷:

- azienda sanitaria locale Napoli 4 (sciolta nel 2005);
- azienda sanitaria locale Locri 9 (sciolta nel 2006);
- ex azienda sanitaria locale Reggio Calabria 11 (confluita nella ASP 5 di Reggio Calabria, quest'ultima sciolta nel 2008);
- ex azienda sanitaria locale Palmi 10 (confluita nella ASP 5 di Reggio Calabria, quest'ultima sciolta nel 2008);
- azienda sanitaria provinciale 5 di Reggio Calabria (sciolta nel 2008 subito dopo la sua costituzione; l'ASP risulta dalla confluenza delle ASL 9, 10 e 11; la confluenza della ASL Locri 9 era stata ritardata essendo in quel momento ancora sottoposta a commissariamento);
- azienda sanitaria provinciale Vibo Valentia (sciolta nel 2010);
- azienda ospedaliera “Sant’Anna e San Sebastiano” di Caserta (sciolta nel 2015, oggetto di un successivo aggiornamento del primo rapporto).

La sanità e le attività previste dalla normativa su trasparenza e anticorruzione

L'impegno richiesto alle aziende sanitarie in questo campo appare per ora per lo più formale, anche in ragione della molteplicità degli adempimenti previsti, spesso con scadenze molto ravvicinate e senza un'adeguata formazione dei responsabili per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT). Non mancano tuttavia esperienze significative, in particolare in ambito formativo, con l'obiettivo di combinare, secondo autorevoli indicazioni internazionali, un approccio basato sulle regole e sui valori.

Nel settore sanitario la lotta alla corruzione e il contrasto al fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata hanno l'obiettivo di consolidare il perseguimento di fini istituzionali, garantendo alla popolazione la fruizione di servizi relativi a diritti fondamentali e recuperando le legittime aspettative e la fiducia della cittadinanza rispetto al sistema sanitario nazionale. In tale ottica, una maggiore finalizzazione degli adempimenti richiesti alle aziende sanitarie e un forte coinvolgimento dei professionisti e della popolazione potrebbero contribuire a rendere più efficace l'imponente sforzo messo in atto in questi ultimi anni nel nostro Paese.

Una moderna strategia di contrasto alla corruzione è perciò la prima azione concreta per prevenire l'infiltrazione della criminalità organizzata e deve puntare, fra l'altro, a promuovere fra gli operatori una più chiara percezione dei rischi, troppo spesso sottovalutati o addirittura ignorati; sostenere comportamenti di lealtà verso l'azienda; riconoscere il valore delle attività di cura svolte dalle aziende sanitarie; sottolineare l'importanza di un buon clima aziendale, capace di rendere le

³¹⁷ Cfr. Doc. 160 (ASL Napoli 4 di Pomigliano d'Arco), Doc. 493 (relazioni delle commissioni per la gestione straordinaria dell'ASP 5 di Reggio Calabria, dell'ASP di Vibo Valentia e dell'ASP 9 di Locri), Doc. 159 (ASP di Vibo Valentia) e Doc. 617 (azienda ospedaliera “Sant’Anna e San Sebastiano” di Caserta).

persone orgogliose del proprio lavoro e di crescere professionalmente. L'obiettivo è intervenire in quegli ambiti che possono trasformarsi in terreno fertile per la cattiva amministrazione e, quindi, per le infiltrazioni criminali. A tal fine l'approccio preventivo è da incoraggiare mentre, per quanto fondamentale, l'approccio ispettivo-sanzionatorio rischia di produrre effetti in parte perversi perché incentiva comportamenti volti ad aggirare la norma, soprattutto fra chi risponde a valori etici meno solidi, mentre carica di onerosi adempimenti burocratici chi opera con dedizione e integrità. Così come affermazioni generiche e scandalistiche sulla corruzione in sanità hanno l'effetto di demotivare proprio quegli operatori più rigorosi il cui impegno è cruciale per l'assistenza da garantire alla popolazione.

Nonostante i casi di cattiva amministrazione e di illegalità, il settore sanitario appare fortemente impegnato nel percorso di identificazione dei problemi e di pianificazione delle strategie per migliorare il livello di trasparenza e per prevenire la corruzione. Non si tratterebbe, quindi, di una maggiore fragilità, permeabilità o arrendevolezza degli operatori del settore rispetto alle sollecitazioni e alle interferenze della criminalità, ma di una sua specifica e connaturale condizione di maggiore esposizione al rischio di attenzioni, ingerenze e penetrazioni. Tale caratteristica accomuna tutta la sanità, sia quella pubblica sia quella privata, ed è presente – pur con diversa intensità – in tutti i sistemi di tutela della salute e in tutti i Paesi.

La cattiva amministrazione è causa ed effetto delle infiltrazioni criminali

Oltre alla diffusa presenza di condizioni naturali di interesse per la criminalità organizzata, nel servizio sanitario nazionale possono essere presenti anche veri e propri elementi di debolezza che originano all'interno del sistema stesso e che possono favorire l'ingerenza delle mafie. Si tratta di elementi che sono al contempo causa ed effetto delle infiltrazioni criminali e che possono complessivamente essere ricondotti alla cattiva amministrazione. La cattiva gestione non è, infatti, solo effetto dell'incapacità e dell'inefficienza della macchina amministrativa, ma è anche il risvolto della presenza di interessi illeciti nella vita dell'azienda, i quali trovano nella cattiva gestione terreno fertile per attecchire e crescere, come dimostra la presenza in alcune aziende sanitarie di personale dipendente autore di reati contro la pubblica amministrazione e al contempo appartenente alle organizzazioni criminali, in particolare nei casi di aziende sciolte per infiltrazioni mafiose.

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 relazioni delle gestioni straordinarie delle aziende sanitarie sciolte per infiltrazioni di carattere mafioso in Calabria, regione sottoposta a piano di rientro, descrivono le enormi difficoltà incontrate dalla commissione straordinaria di fronte a “un assoluto sfacelo amministrativo, strutturale, finanziario e alla pressoché totale assenza di risorse umane e professionali in grado di cooperare”, situazione che ha costretto la commissione, chiamata ad eliminare le ingerenze mafiose, a “occuparsi di ben altre e gravi disfunzioni”.

Ne consegue che “fare buona amministrazione ordinaria” è una delle condizioni fondamentali anche per prevenire e contrastare l'illegalità e la criminalità anche nel settore sanitario. Più in generale, un importante punto di debolezza delle amministrazioni sanitarie – che pure si possono considerare per molti aspetti all'avanguardia rispetto al resto della pubblica amministrazione – è il crescente impoverimento della qualità del personale sotto il profilo dimensionale, professionale e motivazionale. Dall'inizio del secolo a oggi, a fronte di maggiori competenze del livello regionale e di una crescente complessità del settore, si è assistito a un modesto rafforzamento della qualità dei funzionari pubblici regionali e aziendali, anzi, proprio là dove tale rafforzamento sarebbe stato più indispensabile, si registra un progressivo peggioramento

della dotazione e della preparazione di una parte dei funzionari pubblici o, meglio, della capacità degli stessi di far fronte agli attacchi che alla buona amministrazione provengono da settori esterni molto ben preparati e attrezzati. Non è ininfluente sottolineare che la spesa per il personale dipendente del servizio sanitario nazionale rispetto alla spesa complessiva, dal 2000 al 2016 è diminuita del 9 per cento. A fronte di tanti tecnici con un'ottima esperienza professionale, ciò che è venuto meno è la presenza di funzionari con specifica preparazione di tipo manageriale, gestionale e giuridica in grado di guidare l'intero operato dell'azienda entro le regole della buona amministrazione e della legalità. Nel contempo anche la qualità dell'amministrazione statale sembra essersi in parte depauperata, con un abbassamento generalizzato della qualità dei funzionari pubblici. Spesso, inoltre, le difficoltà della politica non forniscono ai funzionari capaci e coraggiosi l'indispensabile sostegno.

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 – talvolta anche sanitari – di fornitori esterni. Adottata con l'obiettivo, spesso non raggiunto, di risparmiare risorse, l'esternalizzazione di servizi – soprattutto di quelli molto impegnativi dal punto di vista economico – costituisce, per la sanità come per tutti gli altri settori della pubblica amministrazione, una soluzione di grande interesse per la criminalità organizzata e per l'illegalità, perché crea spazi per infiltrazioni e condizionamenti per i clan e per la cattiva politica. L'esternalizzazione è di per sé un semplice fattore di rischio, al pari di quello connesso all'acquisto di beni, e non una causa dell'illegalità, ma è innegabile che molti degli accordi a danno della sanità pubblica messi in atto dalle organizzazioni criminali, con la collaborazione diretta o implicita della politica e dell'amministrazione sanitaria, hanno riguardato i servizi esternalizzati: raccolta e smaltimenti rifiuti, preparazione e distribuzione pasti, pulizia, vigilanza, lavanolo, centri unificati di prenotazione, elaborazione stipendi, *morgue*, eccetera.

Sotto questo profilo la scelta di imporre importanti restrizioni al personale dipendente ha avuto come conseguenza non solo la privatizzazione dei servizi ma anche, inaspettatamente, la creazione di nuovi mercati per le organizzazioni che prosperano grazie alla contiguità fra interessi mafiosi, politica legata agli affari, lavoro sottopagato e cattiva amministrazione. E nella fornitura di servizi l'imprenditoria vincente è quella di chi unisce alla forza del capitale la capacità di intimidazione, anche nei rapporti negoziali con le pubbliche amministrazioni.

Un importante punto di attacco del sistema: il personale

Pur escludendo i casi estremi come quello dell'ASL di Palmi dove, nel 2007, il 20 per cento del personale dipendente era segnalato nelle banche dati delle forze di polizia o aveva pregiudizi di carattere penale, compresa l'appartenenza a organizzazioni criminali di tipo mafioso o l'imputazione o la condanna per reati contro la pubblica amministrazione, il livello di integrità del personale che opera all'interno della 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 preconstituirsì la disponibilità di figure "di fiducia" in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti; ciò può avvenire attraverso il diretto inserimento di personale affiliato o comunque vicino ai clan, oppure attraverso il condizionamento di personale già presente nell'azienda. La casistica è molto varia e comprende sia persone con limitata qualificazione e posizioni di scarso rilievo, sia figure di elevata professionalità e ruoli decisionali; all'interno degli apparati pubblici appaiono, inoltre, in aumento i casi di rapporti – indiretti ma determinanti – della malavita con posizioni insospettabili di vertice. L'attenzione delle mafie al sistema di reclutamento del personale sanitario può arrivare a livelli di sofisticazioni tali da prevedere il coinvolgimento degli atenei che devono garantire la laurea ad affiliati "all'uopo"

selezionati. Un esempio illuminante è il caso dell'azienda ospedaliera "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta: nell'atto di scioglimento si richiama il "contesto socio-ambientale caratterizzato dalla presenza di criminalità organizzata che mira a ingerirsi nelle attività economiche e nella gestione della cosa pubblica", riprendendo le risultanze di un'indagine della direzione distrettuale antimafia di Napoli da cui emerge che dipendenti e dirigenti dell'azienda ospedaliera sono "organici e contigui alla criminalità". Tutto ciò ha prodotto una pervasiva e consolidata rete di connivenze e collusioni volta ad assicurare il "controllo degli appalti pubblici garantendo, nel contempo, al sodalizio la fruizione di uno strumento di sostentamento stabile e di apparente provenienza lecita"³¹⁸. In questo senso rileva, in particolare, la presenza all'interno dell'ospedale di soggetti collocati a capo di uffici nevralgici dell'amministrazione e confermati anche dopo le prime risultanze delle indagini svolte dalla commissione di accesso. Il livello di *compliance* dell'azienda ospedaliera rispetto alle misure per la trasparenza e per la prevenzione della corruzione non è stato qualitativamente e quantitativamente adeguato.

Le organizzazioni mafiose hanno evidentemente interesse a inserire fra il personale della sanità (dipendente o precario) loro amici e conoscenti non solo per avere persone di fiducia su cui poter contare, ma anche per accrescere il loro consenso popolare e consolidare il loro potere, garantendo posti di lavoro, occasioni di guadagno e carriera.

Inoltre, per le organizzazioni criminali la possibilità di offrire, attraverso i numerosi e ricchi servizi che la sanità deve acquisire dall'esterno, un posto di lavoro a persone che altrimenti non avrebbero avuto alcun reddito costituisce un potente strumento, spesso una condizione, per costruire consenso a favore del loro operato.

Tale fattore è estremamente preoccupante perché, soprattutto in un contesto in cui le aziende sanitarie devono rispettare vincoli stringenti sul personale, si ricorre sempre più diffusamente alla somministrazione di lavoro temporaneo e all'appalto di servizi all'esterno, il che amplia il terreno sul quale le organizzazioni criminali possono agire. Inoltre, la prassi di offrire contratti a tempo determinato per pochi mesi – 3 o 6 al massimo – e di prevedere rinnovi "a canguro" – ovvero saltando un turno – estende ulteriormente la platea dei potenziali beneficiari e ne rafforza i legami di soggezione e sottomissione con i capi clan.

Precarietà ed esternalizzazione del lavoro, unite alla insufficiente preparazione professionale dei funzionari rappresentano un tunnel diretto di infiltrazione della criminalità organizzata, su cui si ritiene necessario un rapido ripensamento.

La "vocazione imprenditoriale" delle organizzazioni criminali

L'intreccio tra esigenze delle organizzazioni criminali e opportunità hanno prodotto una continua evoluzione delle politiche messe in atto dalle mafie attraverso modalità e strumenti che, dalla casistica analizzata, appaiono estremamente sofisticati e specialistici con programmi di lungo periodo e proiezioni di livello nazionale e internazionale.

Il tribunale di Napoli, in occasione delle recenti indagini sull'ospedale di Caserta, osserva che "emerge (...) una vera e propria vocazione imprenditoriale del gruppo camorristico capace di gestire direttamente e/o indirettamente attività imprenditoriali o comunque di eccezionale rilevanza economica".

Analoghe evoluzioni sembrano potersi intravedere nelle inchieste che interessano la sanità di alcune regioni dell'Italia settentrionale, dalla Lombardia al Piemonte. La criminalità sembra quindi organizzarsi con veri e propri "rami imprenditoriali" che si occupano del controllo di appalti e subappalti e mirano a imporre l'affidamento di forniture a ditte amiche attraverso l'impiego di tangenti e altri gravi illeciti, compresi quelli contro la persona, come risulta riguardo all'ospedale di Caserta. L'obiettivo ultimo è la gestione del denaro pubblico, l'inserimento in maniera quasi

³¹⁸ Cfr. Doc. 617.

monopolistica in molti servizi – dai rifiuti alle pulizie, da alcuni servizi sociali a quelli esternalizzati –, riuscendo così a gestire enormi ricchezze.

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 (nomina del direttore generale), gli incarichi apicali di natura strettamente fiduciaria (direttore amministrativo e sanitario) e i responsabili di strutture complesse e semplici (dirigenti di strutture e unità operative).

Con riguardo ai direttori generali, un elemento presente in alcune aziende condizionate dalla criminalità organizzata è il vorticoso avvicendamento degli stessi: i direttori generali restano in carica spesso meno di un anno, rendendo difficoltosa l'individuazione di responsabilità agli occhi della società civile e degli inquirenti. Le responsabilità dei ripetuti cambi dei vertici aziendali sono in capo alle regioni che li nominano. In Calabria, per esempio, i direttori generali restano mediamente in carica circa un anno e mezzo, contro gli oltre otto della provincia di Bolzano. Significativo è anche l'avvicendamento dei direttori generali e dei commissari nell'azienda di Vibo Valentia, dove dal 2007 al 2017 si sono succeduti ben nove responsabili, compresa la commissione straordinaria che ha operato con due diverse terne di commissari; oppure la vicenda del direttore amministrativo dell'ASL 4 di Napoli, nominato nel 2001, rimosso dopo solo dieci mesi dal suo insediamento per la sua attività di ripristino della legalità negli appalti e anche in seguito a un "asfissiante pressing" sul direttore generale da parte di non ben precisati poteri locali, come emerge dagli atti dell'accesso all'ASL Napoli 4³¹⁹.

Oltre a essere un elemento di debolezza per la gestione dell'azienda, la continua sostituzione dei *manager* sembra essere uno strumento facilmente utilizzabile per il perseguimento di obiettivi di natura clientelare o illecita. Si noti che il continuo avvicendamento dei vertici rende superfluo il condizionamento degli organi di governo e induce le organizzazioni criminali a concentrarsi sullo "zoccolo duro", ovvero il personale dell'azienda.

La permeabilità delle amministrazioni locali e il rischio di infiltrazione nelle aziende sanitarie

La criminalità organizzata è strettamente legata a tutte le forme di corruzione, compresa quella della politica. La criminalità considera la politica un importante interlocutore non solo per le funzioni che essa svolge nel settore sanitario – programma gli investimenti, disciplina i rapporti con le strutture private, assegna budget, eccetera – ma anche per il ruolo che svolge in ambiti non sanitari, che costituiscono importanti terreni di affari e di potere per le mafie. La criminalità ha, quindi, bisogno di instaurare rapporti con la politica e la sanità costituisce un buon terreno per creare tali collegamenti. In cambio i clan offrono consenso elettorale, reti di relazioni e finanziamenti occulti. Nella gran parte dei casi di illegalità si osserva, infatti, un forte intreccio fra i boss della criminalità organizzata e i vertici politici delle istituzioni territoriali (dalla Calabria alla Lombardia).

I territori di competenza delle aziende sanitarie oggetto di indagine e scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata sono spesso caratterizzati dalla presenza di più consigli comunali sciolti per condizionamento mafioso, per esempio al momento dell'accesso all'ASL Napoli 4 erano già stati sciolti ben 12 comuni su 35). Lo scioglimento di un consiglio comunale potrebbe, quindi, essere considerato un campanello di allarme del rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata anche nelle aziende sanitarie. Rileva a tal fine l'aumento del numero delle regioni recentemente interessate dal fenomeno, così come del numero di comuni sciolti. I legami sul territorio e gli ambiti contigui di competenza non possono che favorire la diffusione della

³¹⁹ Cfr. Doc. 160.

contaminazione, spesso infiltrata in territori decentrati ma progressivamente estesa anche a comuni di maggiori dimensioni. Sotto questo profilo, le aziende sanitarie nella cui zona di competenza sono presenti consigli comunali sciolti per condizionamento della criminalità organizzata dovrebbero procedere a una specifica valutazione dei rischi in occasione della predisposizione dei piani anticorruzione e alla identificazione di adeguati strumenti di prevenzione e diagnosi precoce di situazioni a rischio di illegalità. Analoghe considerazioni possono essere formulate in presenza di inchieste della magistratura su fenomeni mafiosi, corruzione o gravi illegalità, anche in assenza di scioglimento di consigli comunali.

I contratti di acquisto di beni e servizi

Particolare attenzione merita l'esame dei problemi connessi ai contratti di acquisto di beni e servizi, anche questo uno dei settori più interessati da fenomeni di esercizio deviato di potere, amministrativo e politico, finalizzato a favorire interessi particolari.

I fenomeni patologici possono intervenire nella fase di scelta del contraente (acquistando prodotti che non corrispondono a un reale bisogno della popolazione o in misura superiore al reale fabbisogno; procedendo con atti di gara in modo da favorire uno dei contraenti; formulando bando e capitolato con l'aiuto del fornitore; nominando commissioni tecniche compiacenti; affermando una infungibilità del prodotto non reale od oggettiva; eccetera); nella fase di esecuzione del contratto, fase fondamentale che richiede grande cura e su cui troppo si è abbassata la guardia (mancanza di controlli sulla prestazione, accondiscendenza allo sfioramento della spesa, doppia e tripla fatturazione, nuovi accordi definiti per il tramite delle cosiddette "transazioni" che consentono di evidenziare vizi originari, eccetera); nella scelta della tipologia del contratto. I fenomeni possono verificarsi in taluni casi anche nel rispetto apparente delle forme amministrative. La presenza all'interno delle aziende sanitarie di personale "di fiducia" delle organizzazioni criminali è fondamentale per perseguire questi scopi illeciti.

Nelle realtà esaminate in dettaglio, le pratiche più frequentemente osservate sono la predisposizione di capitolati su misura per favorire determinate imprese; l'abuso di proroghe e rinnovi, anche per molti anni; la mancata richiesta o acquisizione delle informazioni antimafia sul conto delle ditte contraenti; la nomina di commissioni giudicatrici compiacenti; il conflitto di interesse nella valutazione delle offerte; gli accordi tra i possibili concorrenti; i criteri di selezione e di valutazione eccessivamente duttili e oscuri; il frazionamento delle forniture per aggirare le soglie previste dalla normativa comunitaria; l'inadeguato controllo dei servizi e delle forniture rese in adempimento del contratto.

Le debolezze del processo di accreditamento

L'accREDITAMENTO delle strutture, in particolare in relazione a quelle private, è uno dei settori più intensamente interessati dai condizionamenti della criminalità organizzata, come dimostrano tutti i documenti delle aziende sanitarie commissariate per infiltrazioni mafiose, nonché molti casi di corruzione.

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; difficoltà si sono osservate in relazione all'eccesso di tecnicità e di dettaglio dei requisiti richiesti, facilitando così il mancato rilevamento degli abusi. È stato osservato un abuso degli spazi di discrezionalità nella scelta dei soggetti erogatori; un diffuso, sistematico e ingente sfioramento dei tetti di spesa da cui originano consistenti disavanzi; la presenza fra i soci delle strutture private di soggetti coinvolti in procedimenti penali per gravi reati, tra cui imputazioni di associazione mafiosa; la commistione fra sanità, criminalità organizzata e politica; la difficoltà a ricostruire l'esistenza dei contratti di fornitura e più in generale una frequente assenza o carenza dei contratti. A questo si aggiunga che spesso i controlli *in loco* sono deboli e non sistematici; gli accertamenti ai fini dell'accREDITAMENTO

definitivo sono carenti; la stipula degli accordi contrattuali è spesso tardiva e insufficiente nelle caratteristiche sostanziali, risentendo delle debolezze delle amministrazioni sanitarie rispetto agli erogatori privati. Un problema indiscusso è l'uso strumentale della forza lavoro coinvolta dalle strutture accreditate, di cui spesso le stesse si fanno scudo per impedire l'effettiva decadenza di concessionari di pubblico servizio non meritevoli o non adeguati.

Rispetto a tali situazioni vanno rafforzati il sistema dei controlli e la capacità di negoziazione delle aziende sanitarie con l'insieme degli erogatori. Da valutare la possibilità di prevedere la gestione diretta o l'affidamento a terzi di strutture accreditate coinvolte in vicende di malaffare.

L'assistenza socio-sanitaria e le politiche sociali

Il settore socio-sanitario e il settore socio-assistenziale non sono immuni dai fenomeni di condizionamento della criminalità. Si tratta di settori con caratteristiche in parte diverse da quello sanitario, ma profondamente contigui non solo nell'ambito delle politiche di tutela della salute ma anche negli interessi delle organizzazioni criminali. Tali settori sono contraddistinti da alta intensità di lavoro (operano, cioè, grazie a un elevato apporto di personale, spesso a rischio di intermediazione e con livelli di specializzazione mediamente meno complessi), da bassi livelli di regolamentazione (delle caratteristiche strutturali, delle attività e prestazioni da garantire, delle figure professionali coinvolte e della loro specifica formazione) e da inadeguati sistemi di valutazione e verifica della qualità dei servizi erogati (mancando parametri e *standard* di riferimento). Si tratta, inoltre, di settori spesso deputati a distribuire anche erogazioni monetarie in base a criteri non sempre privi di discrezionalità e destinati a quella parte della popolazione meno in grado di difendere i propri diritti. Per questo risultano terreno fertile per le opacità, gli abusi di potere, le clientele, i favoritismi.

Fenomeni degni di considerazione sono la carenza di regole per l'accreditamento socio-sanitario, l'intermediazione di mano d'opera, l'utilizzo di gare al massimo ribasso, dietro le quali si nasconde spesso il problema del costo del personale, le incertezze delle risorse disponibili e la debolezza della *governance* pubblica nella programmazione e nel controllo delle attività. Tutti fattori che possono favorire la crescita di condizionamenti e ingerenze deviate che meriterebbero maggiore attenzione.

Le infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali

Un settore di crescente interesse per le mafie è quello farmaceutico: traffico di medicinali – in particolare di quelli molto costosi o il cui utilizzo è sottoposto a specifica disciplina –, vendita *on-line*, contraffazione, furti di farmaci e loro successiva manipolazione, false documentazioni per farmaci contraffatti da introdurre sul mercato. Il fenomeno riguarda tutti i prodotti: di marca e generici, consolidati e innovativi, compresi farmaci molto costosi e pertanto di maggior interesse per la criminalità.

In Italia i casi osservati sono ancora relativamente pochi, ma i furti negli ospedali risultano in preoccupante crescita. Interessano per lo più farmaci utilizzabili per fini illeciti e/o farmaci rivendibili in mercati meno controllati: si pensi all'uso di sostanze attive legali per finalità illegali – per esempio, l'EPO nel *doping* –, alla vendita nel mercato illegale di farmaci particolarmente costosi – antitumorali, immunosoppressori e biologici – o legati a specifiche esigenze – come il trattamento delle disfunzioni erettili –, destinati sia al mercato interno sia ai Paesi con sistemi sanitari più deboli (es. Est Europa). La tipologia dei farmaci sottratti e le modalità di ricettazione sembrano confermare l'ipotesi che in questa attività illecita possa essere coinvolta la criminalità organizzata, in grado di "piazzare" i medicinali sul mercato illegale. Carenze del sistema di controlli della farmaceutica ospedaliera, soprattutto nei grandi ospedali, e dell'appropriatezza nella prescrizione del farmaco sono stati rilevati anche nei documenti delle aziende analizzate.

Le conseguenze delle infiltrazioni delle mafie nel mercato dei medicinali sono ampie: sulla salute delle persone, che rischiano di consumare farmaci impuri, tossici o inefficaci; sui bilanci delle aziende sanitarie, che subiscono i furti e sono costrette a riacquistare intere partite di prodotti; sull'industria farmaceutica, che rischia di perdere la fiducia dei pazienti.

Una normativa imponente, solo parzialmente efficace

La normativa antimafia, rilevante e sofisticata, è sistematicamente disattesa proprio in quelle realtà più esposte ai condizionamenti di tipo mafioso, come dimostrano i casi delle aziende sanitarie sciolte per infiltrazioni mafiose nelle quali i controlli risultano essere stati eseguiti solo quando ordinati dal prefetto in occasione del commissariamento dell'azienda, o come provano i numerosi casi di affidamenti a società gravate da interdittive antimafia.

La recente normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione si propone di costruire un sistema di amministrazioni trasparenti, anche se le prescrizioni in essa contenute non possono che rivestire il carattere di condizione necessaria ma non sufficiente a contrastare l'illegalità. Inoltre, la completa pubblicizzazione di tutte le informazioni previste dalla normativa comporta la creazione di banche dati che rischiano di essere caratterizzate da dimensioni imponenti, elevati livelli di complessità e limitata fruibilità, con conseguenti potenziali effetti negativi sulla reale efficacia della stessa.

Per quanto riguarda la normativa sanitaria, quella regionale risulta in alcune realtà piuttosto precaria, in quanto sottoposta a continue modifiche in particolare in occasione di cambi di maggioranza politica al governo della regione, mentre quella nazionale risulta soggetta a frequenti contenziosi costituzionali. In entrambi i casi viene meno la certezza del diritto, elemento che sicuramente non ostacola gli interessi della criminalità e degli affaristi.

Nello specifico, paiono opportune azioni concrete su due versanti: in primo luogo di semplificazione e prosciugamento della normativa – per renderla essenziale, di immediata comprensione e di meno agevole aggirabilità – e, in secondo luogo, di sviluppo di politiche attive di sostegno della legalità, che superino la logica delle prescrizioni burocratiche e puntino soprattutto sulla formazione.

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. Nel corso della gestione straordinaria, le commissioni hanno tentato di affrontare i gravi problemi loro segnalati attraverso una intensa attività di approfondimento e riorganizzazione. In generale hanno registrato condizioni operative di grande ostacolo per la loro azione, tanto è vero che la commissione straordinaria dell'ASP 5 di Reggio Calabria si è premurata di offrire indicazioni circa le condizioni che dovrebbero essere garantite in casi analoghi: disponibilità di una *task force* con poteri straordinari e con specifiche professionalità, fattiva collaborazione dell'amministrazione regionale, sostegno e affiancamento da parte di tutti gli organi dello Stato. Si tratta di condizioni che difficilmente possono essere garantite nelle aziende sanitarie commissariate, a causa della carenza di risorse e della diffusa contaminazione ambientale, tanto che le commissioni appaiono talvolta impotenti di fronte a condizionamenti ramificati e consolidati. Impressionanti sono, per esempio, i tentativi di delegittimazione, i contrasti e gli ostacoli frapposti all'azione della commissione straordinaria dell'ASP 5 di Reggio Calabria.

Inerzie e indifferenze si rilevano anche nelle altre realtà soggette a gestioni commissariali, segno che la prolungata assenza di regole, di controlli e di guida richiede interventi che vanno oltre la semplice attività riparatoria delle singole disfunzioni, implicando un articolato piano di recupero della legalità e della buona amministrazione.

Da oltre un decennio, il settore sanitario si è dotato di un sistema evoluto di *governance* volto a favorire la responsabilizzazione delle regioni nell'utilizzo delle risorse, in particolare attraverso i piani di rientro dai disavanzi. Scarsa attenzione è stata, invece, dedicata alla necessità di rafforzare i livelli di integrità del sistema e, in particolare, di conoscere e superare quelle sacche di illegalità che più o meno diffusamente si osservano in tutto il territorio nazionale.

Il rientro nella legalità dovrebbe diventare un obiettivo del servizio sanitario al pari del rientro dai disavanzi contabili. Le analisi mostrano, infatti, come i disavanzi contabili siano sempre accompagnati da una diffusa abitudine a considerare con relativa leggerezza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, delle norme e dei fondamenti etici.

Pare pertanto opportuno prevedere che a fianco dei piani di rientro dal disavanzo siano introdotti dei piani di rientro nella legalità, in particolare nelle regioni al cui interno si sono sviluppati importanti fenomeni di illegalità e criminalità organizzata.

Il rientro nella legalità dovrebbe peraltro interessare anche le regioni non sottoposte a piani di rientro dai disavanzi: gravi vicende di intrecci fra mafie, politica e sanità si sono, infatti, verificate anche in regioni tradizionalmente in grado di rispettare gli equilibri di bilancio.

L'introduzione di piani di rientro nella legalità potrebbe contribuire a individuare specifici strumenti di affiancamento, formazione e sostegno di tutti i settori della sanità; definire obiettivi di analisi e gestione dei fattori di rischio; favorire il confronto e il trasferimento delle esperienze, nella consapevolezza che il recupero di adeguati livelli di integrità migliora le condizioni di lavoro degli operatori, consenta risparmi di risorse e contribuisca a qualificare l'assistenza erogata. Specifica attenzione dovrebbe essere riservata alla necessità di evitare che l'affiancamento si traduca in una mera sostituzione del sistema di *governance* regionale.

4.5 Il gioco delle mafie

4.5.1 Gioco lecito e illecito

La Commissione parlamentare antimafia, fin dall'avvio dei propri lavori in questa legislatura, ha posto al centro delle proprie inchieste il tema dell'infiltrazione mafiosa nel settore dei giochi e delle scommesse. A uno dei quattordici comitati, coordinato dal senatore Vaccari, la Commissione Antimafia ha affidato il compito specifico di analizzare le infiltrazioni mafiose e criminali nel gioco lecito e illecito e di svolgere un'attività istruttoria anche ai fini della formulazione di adeguate proposte normative, che si inserissero utilmente nell'*iter* legislativo dei provvedimenti in discussione sulla materia dalle competenti Commissioni parlamentari.

È un dato di fatto che la penetrazione mafiosa non riguarda solo i tradizionali settori imprenditoriali, ma si snoda e permea di sé anche quelli di più recente sviluppo, rappresentati proprio dal gioco e dalle scommesse, dalla gestione delle *slot machine*, dalle scommesse sportive *on-line* fino al fenomeno del *match fixing*. Il comparto del gioco risulta di altissimo interesse per la criminalità di tipo mafioso, stante la possibilità di realizzare, attraverso la gestione diretta o indiretta delle società inserite a vario titolo in tale comparto, ingenti introiti, anche attraverso il riciclaggio e il reinvestimento di capitali provenienti dalle tradizionali attività delittuose, riducendo al minimo il rischio di incorrere nella morsa dell'attività repressiva delle forze di polizia. Il lavoro di inchiesta della Commissione ha infatti evidenziato che, a fronte di rilevanti introiti economici, 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 di indagine, ed esso è presto destinato alla prescrizione.

Le stesse dichiarazioni dei collaboratori di giustizia e le risultanze delle indagini fin qui svolte forniscono un quadro preciso di quale sia l'attenzione della criminalità nei confronti di un settore che, nonostante i diversi interventi normativi e l'impegno delle forze dell'ordine, dimostra purtroppo di essere ancora permeabile e vulnerabile, presentando aree di opacità che consentono alle organizzazioni criminali un facile inserimento e la realizzazione di lautissimi guadagni, tanto da costituire una valida alternativa ad altre attività altrettanto lucrose, quali, per esempio, il traffico di stupefacenti, con un rischio tutto sommato molto più contenuto sotto il profilo dei controlli.

Dalle audizioni svolte sia in plenaria sia nell'ambito del X Comitato, la Commissione ha colto il senso di un vero e proprio malessere che permea il sistema dei giochi, di cui le molteplici indagini giudiziarie, di cui si è avuta notizia nel corso della legislatura, sembrano quasi rappresentare solo la punta dell'*iceberg* degli enormi interessi che nutre la criminalità organizzata verso questo settore. Anche l'elevato tasso di irregolarità amministrativa (circa il 32 per cento, secondo i controlli rilevati dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dalla Guardia di finanza nel 2015 nell'ambito delle loro ispezioni di *routine*) dimostra che l'ambiente del *gaming* di Stato risulta ancora vulnerabile e permeabile all'illegalità.

L'attenzione della Commissione si è focalizzata anche sul gioco legale, cioè nei confronti di un settore che, non va dimenticato, appartiene allo Stato, e che, sebbene gestito da privati attraverso il sistema delle concessioni, è pur sempre esercitato in nome dello Stato. All'esito di numerose indagini è stato accertato che la criminalità mafiosa ha operato enormi investimenti in questo comparto, acquisendo e intestando a prestanomi sale deputate al gioco, oppure mediante l'inserimento di uno o più sodali all'interno dell'organigramma delle compagnie societarie di gestione degli esercizi deputati al gioco, quali preposti o con altri compiti di rappresentanza, sia per percepire rapidamente guadagni consistenti sia per riciclare capitali illecitamente acquisiti.

Si tratta di interferenze mafiose che talvolta lambiscono anche le stesse società concessionarie che, proprio perché poste al vertice della filiera del gioco legale, sono le prime a spendere il nome dello Stato di fronte ai cittadini giocatori.

La relazione, approvata dalla Commissione parlamentare antimafia il 6 luglio 2016³²⁰, non ha mancato di sottolineare con forza, tra i vari punti, quanto sia necessario adottare talune misure atte ad arginare tale fenomeno, a partire innanzitutto da una più stringente regolamentazione del momento concessorio in modo da assicurare l'effettività ad un sistema di legalità sostanziale, fino all'ultimo anello della catena della filiera del gioco. Nessun operatore deve essere escluso.

La Commissione è stata facile profeta, in questo senso: nel novembre 2016 la Guardia di finanza, sotto il coordinamento delle indagini della procura di Roma e su impulso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ha eseguito l'operazione "*Rouge et noir*" nei confronti degli esponenti di una concessionaria di *slot machine*, il gruppo "Atlantis-Bplus Gioco Legale", che ha utilizzato persino la locuzione "gioco legale" nella propria denominazione sociale. Tale società, peraltro, era stata a suo tempo già colpita da interdittiva antimafia, poi annullata dai giudici amministrativi. L'indagine ha evidenziato gli oscuri rapporti tra ambienti vicini a cosa nostra, imprenditori del gioco d'azzardo operanti nello scenario anche internazionale, e perfino un parlamentare della Repubblica, che è stato peraltro membro della Commissione Bilancio, della stessa Commissione Antimafia, e che, proprio in qualità di parlamentare, ha potuto influire sulla formazione della legislazione in qualche modo protettiva degli interessi della società in questione.

Sarà compito della magistratura fare piena luce su questi rapporti, che sembrano avere quale denominatore comune enormi interessi economici, tali da aver potuto condizionare l'adozione di un provvedimento di legge appunto in senso favorevole agli interessi di questa eterogenea consorceria. Desta profonda preoccupazione la circostanza che dagli atti di quell'indagine sia emerso un passaggio di denaro - 2,4 milioni di euro - che recava addirittura come espressa causale il riferimento ad una norma di legge (decreto-legge n. 78 del 2009) allora appena approvata, che, come sembra potersi desumere dall'inchiesta, era il frutto dell'asservimento dell'attività legislativa agli interessi criminali e mafiosi.

La Commissione ha temuto, e a ragione, che questo non fosse un caso isolato.

Infatti, quasi al termine della legislatura, una nuova indagine condotta dalla procura della Repubblica di Palermo sulla "famiglia" di cosa nostra di Partinico ha posto in luce come uno dei principali operatori di giochi *on-line*, privo di adeguate concessioni dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, e colpito per effetto dell'operazione da misura cautelare per l'articolo 416-*bis* codice penale, abbia confidato ai suoi sodali una strategia che prevedeva l'appoggio alla campagna elettorale di un candidato alle elezioni regionali siciliane, tramite il procacciamento di 4 mila voti, affinché questi, una volta eletto, si facesse portavoce presso il Parlamento nazionale di una iniziativa tesa ad ottenere una riapertura della sanatoria dalla quale l'imprenditore mafioso avrebbe tratto indubbi cospicui vantaggi economici.

La Commissione è dell'avviso che sia necessaria estrema vigilanza affinché questi episodi gravissimi non continuino a verificarsi, atteso che i soggetti coinvolti sono molto aggressivi, molto attenti, molto presenti nelle istituzioni, e di volta in volta sanno individuare gli interlocutori più efficaci per poter approvare anche norme di legge a loro favorevoli.

Il settore del gioco e delle scommesse ha, come pochi altri, un carattere di spiccata multidisciplinarietà. Esso coinvolge delicate questioni riguardanti la fiscalità, gli aspetti sociali (tra questi, il gioco di azzardo patologico), i rapporti tra Stato e autonomie, la normativa antiriciclaggio e, non da ultimo, le già ricordate interferenze e relazioni con il mondo della criminalità organizzata anche di tipo mafioso. Si tratta di un ambito che richiede da parte del legislatore un approccio di carattere olistico, in grado, cioè, di considerare nell'insieme tutti questi aspetti del gioco, legale e illegale, proprio perché tra loro strettamente interdipendenti e interconnessi.

La Commissione si è posta dunque l'obiettivo di coniugare tale esigenza di un approccio olistico con i limiti di mandato conferiti dalla legge istitutiva. È stato ritenuto, al riguardo, che il giusto equilibrio percorribile fosse quello di esplorare e approfondire le criticità del mondo del

³²⁰ Relazione sulle infiltrazioni nel gioco lecito e illecito, relatore senatore Vaccari, approvata il 6 luglio 2017 dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni similari, anche straniere. Doc. XXIII, n. 18.

gioco e delle scommesse in tutte le sue prospettive, nella misura in cui fossero risultate avere un impatto, anche indiretto, sull'agire della criminalità organizzata e, conseguentemente, sulle politiche antimafia del Paese.

La citata relazione approvata dalla Commissione il 6 luglio 2016, cui si fa rinvio, non ha mancato di sottolineare con forza, tra i vari punti, quanto fosse cruciale porre rimedio alle rilevate vulnerabilità del sistema del gioco legale e, conseguentemente, adottare talune misure che fanno perno innanzitutto sul momento concessorio, ma che poi si devono dipanare, in un ambiente giuridico e operativo di legalità sostanziale, fino all'ultimo anello della catena della filiera del gioco, nessun operatore escluso.

Sul punto, si ricorda che entrambi i rami del Parlamento hanno approvato specifiche risoluzioni che fanno propri gli esiti della citata relazione e ne condividono le articolate proposte e raccomandazioni normative ivi formulate.

Le principali risultanze del lavoro della Commissione, che si è fondato sull'istruttoria, condotta in seno al X Comitato attraverso sedici audizioni e un sopralluogo presso la sede operativa dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sono ascrivibili a cinque ambiti normativi: le misure antiriciclaggio, il ruolo delle autonomie locali, le barriere all'ingresso, la repressione dell'illegalità e la nuova *governance* del settore. Inoltre, sono state formulate due raccomandazioni dirette al Governo.

In primo luogo la Commissione ha ritenuto che fosse necessario intervenire per rafforzare la normativa antiriciclaggio applicabile al settore, con l'obiettivo di una maggiore trasparenza dei capitali investiti nel settore del gioco pubblico e di una tracciabilità delle operazioni di gioco che hanno luogo soprattutto *on-line*. È stato, infatti, rilevato un utilizzo sempre più crescente delle valute virtuali (tra cui i *bitcoin*) nelle transazioni via Internet e, tra queste, anche quelle relative alle scommesse *on-line*, o impiegate nei cosiddetti casinò virtuali. Sono stati acquisiti al riguardo indicazioni che testimoniano come anche nel nostro Paese le valute virtuali siano utilizzate per alimentare conti di gioco accesi presso *provider*, al momento non riconducibili a regolari concessionari, che accettano scommesse anche in Italia. Le valute virtuali, si ricorda, sono mezzi di pagamento che, in quanto non emessi da banche centrali o da autorità pubbliche, non costituiscono moneta legale, né d'altro canto sono assimilabili alla moneta elettronica. Tuttavia, poiché risultano di agevole trasferibilità, conservazione e negoziazione elettronica, trovano un impiego sempre più vasto. La principale criticità rilevata dalla Commissione sull'uso di *bitcoin*, come delle altre valute virtuali, risiede nel fatto che lo scambio di ricchezze che ha luogo sul *web* ha carattere di anonimato, così prestandosi ad un uso illecito da parte delle organizzazioni criminali e mafiose che hanno tutto l'interesse di nascondere l'origine delittuosa dei proventi e di movimentarli da o verso Paesi che non assicurano un'efficace cooperazione giudiziaria e di polizia o carenti sotto il profilo della legislazione antiriciclaggio. Peraltro, la Commissione ha rilevato la necessità che fossero disciplinati e sottoposti a disciplina antiriciclaggio tutti i soggetti che svolgono attività funzionale all'utilizzo, allo scambio e alla conservazione di valute virtuali e alla loro conversione da o in valute aventi corso legale. Una tale misura, ha segnalato la Commissione, sarebbe stata utile al fine di rendere più trasparenti e tracciabili non solo le operazioni di gioco, ma tutto il complesso di transazioni che approdano su queste piattaforme.

Sotto questo profilo va registrato che l'appello lanciato dalla Commissione Antimafia non è rimasto inascoltato. La proposta della Commissione è stata, infatti, recepita pochi mesi dopo dal legislatore, grazie all'inserimento nel decreto legislativo n. 90 del 25 maggio 2017, adottato nell'esercizio della delega per il recepimento della "quarta direttiva" antiriciclaggio (direttiva 849/2015), laddove è stato previsto l'inserimento, tra gli "operatori non finanziari" tenuti al rispetto delle norme antiriciclaggio, dei cosiddetti *exchanger* di *bitcoin*, cioè i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valute virtuali "limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso"³²¹. Peraltro, con l'adozione di tale misura, il

³²¹ Articolo 3, comma 3, lettera i) del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività

legislatore italiano è giunto persino in anticipo rispetto ad una direttiva europea, di prossima emanazione, che imporrà a tutti gli Stati membri di procedere in modo analogo a quello del legislatore italiano³²².

Sul delicato rapporto tra territorio e diffusione del gioco d'azzardo e sul ruolo degli enti locali in questo settore, la Commissione si è ampiamente soffermata nella citata relazione tenendo conto degli elementi di valutazione forniti nel corso delle audizioni anche da parte dell'ANCI³²³ e di Avviso Pubblico³²⁴. La Commissione è stata dell'opinione, così come indicato nella citata relazione, che lo Stato e le autonomie locali dovevano raggiungere quanto prima un'intesa che assicurasse un'offerta di gioco complessiva "eticamente e territorialmente sostenibile" e indicando anche in che modo, dal punto di vista delle politiche antimafia, era necessario raggiungere questo obiettivo.

È stato segnalato al riguardo che l'eccessiva polverizzazione sul territorio delle diverse tipologie di punti di gioco e l'elevato numero di apparecchi di gioco (circa 300mila) non agevolano i controlli. La criticità è più fortemente avvertita nelle aree del Paese dove le autorità inquirenti sono già impegnate nel contrasto alla criminalità organizzata o al terrorismo e laddove queste sono maggiormente radicate sul territorio. La Commissione ha così proposto che occorre offrire alle regioni e agli enti locali la possibilità, in alternativa o in aggiunta alle tipologie di punti di gioco ora previsti (senza dunque aumentare l'offerta complessiva), che la propria quota di offerta di gioco fosse concentrata in un numero limitato di luoghi di gioco ritenuti più sicuri. Una soluzione del genere avrebbe agevolato anche l'esecuzione dei controlli. Una delle ipotesi sul tappeto era quella di valutare l'istituzione di sale da gioco certificate con caratteristiche tali da ridurre il rischio di infiltrazioni criminali o comunque di illegalità quali, per esempio, personale dotato di requisiti di moralità, di una formazione specifica, l'accesso selettivo all'ingresso, la completa identificazione dell'avventore, la tracciabilità piena delle giocate, delle vincite e l'installazione di apparecchi di videosorveglianza interna simili a quelli in dotazione ai tradizionali casinò.

Inoltre, la Commissione ha segnalato che nei criteri di distribuzione sul territorio dell'offerta di gioco si tenesse conto che le varie aree del Paese hanno profili di rischio di criminalità diversi, oltre che diversa, da luogo a luogo, è la propensione al gioco compulsivo o alla dipendenza al gioco patologico. Differenti sono pure le situazioni di tensione e di degrado sociale. In merito, sono stati elaborati diversi indici che tengono conto dei predetti fattori, tra cui l'indice di presenza mafiosa dell'osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università di Milano.

Altro aspetto importante è quello della collocazione e della programmazione dei punti di gioco. La Commissione ha preso atto che la responsabilità della programmazione fa capo, di fatto, alla Conferenza unificata, così come peraltro richiamato da ultimo dall'articolo 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 209 (legge di stabilità 2016). La Commissione, nella sua relazione tematica e nelle relative risoluzioni approvate dalle Camere, ha sottolineato con forza l'importanza che l'ente locale non debba essere semplicemente responsabile della decisione della collocazione dei punti di gioco, ma che debba innanzitutto avere voce in capitolo nella fase di programmazione, tenendo presente soprattutto, nei vari territori, il rischio di infiltrazione mafiosa attraverso il sistema dei giochi, per fare in modo che ciascun sindaco non sia, in qualche modo, l'ultimo responsabile, ma che possa influire, a partire dalla propria situazione locale, nella programmazione di carattere nazionale e che, dimostrando che attraverso il gioco è penetrata l'organizzazione mafiosa nel

criminoso e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006.

³²² Il 13 dicembre 2017 il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico sulla proposta della Commissione di una direttiva che modifica la IV direttiva anticiclaggio (cosiddetta "V direttiva"). Vedi articolo 1 della proposta della Commissione (COM/2016/450/final).

³²³ X Comitato, seduta del 14 aprile 2016, audizione del vice presidente dell'ANCI e sindaco di Chieti, Umberto Di Primio, resoconto stenografico n. 6.

³²⁴ X Comitato, seduta del 17 marzo 2016, audizione del coordinatore nazionale di Avviso Pubblico, dottor Pierpaolo Romani, del vice presidente nazionale di Avviso Pubblico, dottor Paolo Masini e del coordinatore dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico, Giulio Marotta, resoconto stenografico n. 4.

proprio territorio, possa arrivare anche a distanziarsi dalla stessa indicazione che viene dalla programmazione. Così pure, nella fase di programmazione e collocazione dei punti gioco occorre tener conto delle esigenze connesse all'efficacia dei controlli. La polverizzazione dei punti di gioco cui il Paese ha assistito negli ultimi anni non agevola i controlli e ne mina l'efficacia.

La Commissione ha inoltre esaminato il settore dei giochi e delle scommesse e del suo impatto sulle dinamiche criminali anche in un orizzonte di lungo periodo e di carattere sistemico sui delicati meccanismi di vigilanza e di controllo del settore. Atteso che, come sopra ampiamente riportato, il rischio di infiltrazione non riguarda solo il gioco illecito ma anche il lucroso mercato del gioco in concessione dello Stato, la Commissione è stata dell'avviso che occorra ripensare l'intero sistema in modo più strutturato, così da collegare il rispetto della normativa antimafia e antiriciclaggio con le ispezioni amministrative, le verifiche tributarie e il monitoraggio continuo e capillare delle tecnologie elettroniche e informatiche, un sistema cioè che sia in grado di garantire, per esempio, la continuità del processo, la condivisione delle informazioni e il coordinamento sulla sicurezza informatica delle reti critiche funzionali a questo settore.

In questo contesto, la Commissione auspica una riforma complessiva dei giochi, con l'emanazione di un testo unico, che ponga le premesse per un nuovo modello di *governance* della vigilanza nel settore dei giochi e delle scommesse, basato anche sulla centralizzazione di qualunque dato o informazione giudiziaria riguardante il gioco d'azzardo e l'infiltrazione criminale nel gioco legale. Si rammenta, al riguardo, che anche la quarta direttiva europea in materia di antiriciclaggio prevede esplicitamente la necessità che il settore del gioco d'azzardo, considerato vulnerabile al riciclaggio al pari delle banche e degli istituti finanziari, sia adeguatamente governato da un'autorità di vigilanza dotata di poteri rafforzati.

La Commissione ha formulato, inoltre, specifiche e dettagliate proposte normative, per le quali si fa rinvio alla più volte citata relazione, per ulteriormente rafforzare le barriere all'ingresso del sistema pubblico dei giochi, in modo da chiudere possibili varchi alla criminalità organizzata e ai loro prestanome. I requisiti di base attualmente previsti per la partecipazione a gare o a procedure ad evidenza pubblica in materia di giochi e scommesse hanno delle lacune al pari dei requisiti per il rilascio e il mantenimento di concessioni in materia di giochi pubblici. Le norme vigenti, ad esempio, non prevedono nell'ambito dei delitti ostativi i reati contro la pubblica amministrazione, i tipici reati connessi in occasioni di gare d'appalto, i delitti di terrorismo interno e internazionale e le fattispecie più gravi di reati in materia fiscale.

In considerazione del fatto che il mercato dei giochi è sempre più un mercato internazionalizzato e integrato a livello europeo, è necessario che siano annoverate tra le cause ostative anche le condanne irrogate all'estero, quantomeno per i delitti di criminalità organizzata, corruzione e riciclaggio. Sempre al fine di rafforzare le barriere di prevenzione del sistema del gioco legale, è necessario estendere l'applicazione della normativa a tutta una serie di soggetti attualmente esclusi a cui tali disposizioni sono applicabili solo parzialmente. Lo *standard* antimafia e di moralità deve, cioè, essere omogeneo per tutti gli attori della filiera del gioco pubblico, dal vertice a valle, si tratti di concessionari delle reti *on-line* di raccolta di gioco, di gestori di apparecchi o di terzi incaricati, di produttori o di importatori di apparecchi di gioco.

Parimenti, la Commissione lamenta il ritardo di un intervento sistemico che tenda ad uniformare la disciplina della tempistica delle gare delle concessioni di gioco, troppo spesso bandite nell'imminenza della scadenza della concessione tramite provvedimenti *spot* e non di rado scarsamente meditati circa le conseguenze che possono derivare da una normazione imperfetta, anche sotto il profilo della prevenzione. Va da sé che tutti gli interventi di riforma sulle barriere d'ingresso nel sistema dei giochi dovranno tener conto principalmente della normativa europea in tema di libertà di stabilimento e dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia europea in tale materia, salvaguardando la funzionalità e l'efficienza del sistema italiano dei giochi nell'ottica delle ragioni dell'ordine pubblico. Per il futuro, è fondamentale che anche per gli operatori di società aventi sede all'estero l'obbligo di concessione o autorizzazione di polizia sia ancorato alla tutela di interessi di ordine pubblico.