

# CORRUZIONE SEPOLTA

BOLOGNA, TRA  
DINAMICHE  
CORRUTTIVE E  
STRUMENTI  
ANTICORRUZIONE



R . I . G . A .





**R.I.G.A.**  
**CORRUZIONE SEPOLTA**  
***Bologna, tra dinamiche corruttive***  
***e strumenti anticorruzione***

*A cura di Libera Bologna e Libera Informazione*

*R.I.G.A. - Report e Inchieste di Giornalismo Antimafia è il frutto del lavoro che Libera Bologna svolge durante l'anno nel campo dell'Informazione.*

*La presente pubblicazione è stata curata da  
Sofia Nardacchione*

*Copertina di Simona Cota*

*Novembre 2019*

**Una riga dopo l'altra**, un lavoro quotidiano e costante di studio, approfondimento e inchiesta su quello che accade sul territorio.

Un lavoro che crediamo sia fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso: per combattere le mafie è necessario conoscerle, ma è necessario, ancora prima, conoscere dove si infiltrano e radicano, i luoghi e le modalità.

E, visto che neanche Bologna è esente da un radicamento mafioso, abbiamo ritenuto necessario iniziare a mettere nero su bianco quello che sappiamo, mettere insieme pezzi e unirli in dei dossier tematici che crediamo siano essenziali per buttare giù quei muri di indifferenza che spesso abbiamo incontrato nel nostro percorso.

Questi dossier saranno quindi tanti tasselli che andranno a creare un quadro complessivo del fenomeno mafioso a Bologna, nella speranza che la consapevolezza di quello che accade nel capoluogo emiliano porti alla diffusione sempre più ampia di una coscienza e di una mentalità antimafiose.

Per poter arrivare a dire tutti insieme: **Mafie, riga\*!**

*[\*Riga, espressione bolognese per dire : basta, chiuso, finito]*

# INDICE

<b>1. BOLOGNA E CORRUZIONE, OSSIMORO IMPROBABILE?</b> <i>di Lorenzo Frigerio</i>	pag. 7
<b>2. INTRODUZIONE</b>	pag. 12
<b>3. CORRUZIONE E MAFIE NEL SISTEMA DELLA SALUTE UN INQUADRAMENTO DEL PROBLEMA</b> <i>di Massimo Brunetti</i>	pag. 19
<b>La corruzione a Bologna. I casi:</b>	
<b>4. MONDO SEPOLTO</b>	pag. 26
4.1. <b>Come contabilizzare la corruzione.         Sulle tracce del denaro</b>	pag. 32
4.2. <b>Gli strumenti di prevenzione         e controllo nell'ambito della salute</b> <i>di Massimo Brunetti</i>	pag. 36
<b>5. TRA AMICIZIA E CORRUZIONE. IL CASO DEL GIUDICE MENEGATTI</b>	pag. 42
<b>6. CORROTTI O CORRUTTORI?</b> Il Gruppo Fiori e lo smaltimento delle carcasse d'auto da Roma a Bologna	pag. 46
<b>7. CORRUZIONE ORGANIZZATA. IL CASO BLACK MONKEY</b>	pag. 48
<b>8. PASSARE ALL'AGIRE (SAPENDO COME FARE)</b> <i>di Leonardo Ferrante</i>	pag. 49

## 1. Bologna e corruzione, ossimoro improbabile?

di Lorenzo Frigerio<sup>1</sup>

Siamo ormai alla quarta edizione di F.I.L.I., il Festival dell'Informazione Libera e dell'Impegno, voluto e promosso da Libera Bologna e da Libera Informazione, e l'appuntamento con l'approfondimento giornalistico si rinnova anche quest'anno, segnalandosi come un ulteriore passo in avanti nel percorso di analisi e comprensione dei fenomeni criminali nel capoluogo regionale.

Dopo *"Bologna crocevia dei traffici di droga"*<sup>2</sup> e *"Caporalato emiliano"*<sup>3</sup>, con il nuovo dossier *"Corruzione sepolta. Bologna, tra dinamiche corruttive e strumenti anticorruzione"*, il coordinamento felsineo di Libera spicca un doppio salto mortale, dimostrando non solo preveggenza, ma anche coraggio.

Preveggenza perché in questo lavoro i lettori potranno trovare una lettura, non banale, di un fenomeno che è tanto pervasivo nella società odierna, quanto difficile da raccontare nelle sue pieghe più recondite. I casi specifici che sono illustrati, per quanto ridotti li si voglia considerare, aprono tuttavia uno squarcio su scenari ben più ampi: uno sforzo non di poco conto, capace di illuminare e individuare quelle zone buie, dove il malaffare prospera.

Coraggio poiché non è facile e non è neppure scontato affrontare un tema simile, diventato negli ultimi tempi sempre più difficile da digerire per una pubblica opinione distratta dalle sirene di una politica alla ricerca del consenso a tutti i costi e per ciò impegnata negli ultimi anni in una perenne campagna elettorale. Se apparentemente il tema della corruzione sembra garantire crediti e punti nello scontro tra programmi e partiti, quando si tratta di mettere mano a provvedimenti concreti la classe dirigente si scontra con le barricate innalzate dai loro stessi elettori. Il decreto cosiddetto *"spazzacorrotti"*, annunciato come la soluzione finale al problema della corruzione, sebbene necessiti ancora di un vaglio più probante nella fase della sua applicazione a casi concreti, non ha finora suscitato più di tanto le reazioni positive che pure erano attese, tanto negli operatori del diritto che nei cittadini. Basti pensare inoltre alle polemiche recenti in tema dell'evasione fiscale, parente molto stretto della corruzione: da panacea determinante per l'aggiustamento dei conti pubblici a tabù sociale impossibile da affrontare il passo è stato breve, in un continuo gioco di specchi e di rimandi, alimentato da fake news e cattiva informazione.

Ecco perché, nell'era dei social media che tutto accreditano e tutto negano, occorre preliminarmente intendersi sul significato da attribuire al termine *"corruzione"*.

Se in ambito naturale questa può intendersi come il disfacimento di un organismo o di un territorio, in altro senso figurato, che discende dal primo, può interpretarsi come la degenerazione di una società e dei suoi costumi. Arriviamo poi al significato che più ci

<sup>1</sup> Coordinatore della Fondazione Libera Informazione

<sup>2</sup> *"Bologna crocevia dei traffici di droga"*

<sup>3</sup> *"Caporalato emiliano"*

interessa e che integra la figura di reato prevista dall'art. 318 e seguenti del codice penale, ogni qual volta un soggetto investito di funzioni pubbliche, in cambio di denaro o altre utilità, compie azioni contrarie ai doveri e agli obblighi che gli sono propri. Nel corso degli anni sono state introdotte modifiche alle tipologie che rientrano nella più ampia categoria della corruzione, ma in questa sede non è nostra intenzione affrontare la questione solo e soltanto dal punto di vista giuridico.

Intendiamo piuttosto comprendere perché questo lavoro di approfondimento giornalistico sia importante per la sua capacità di denuncia dei fatti criminali, anche quelli più controversi, anche quando diventa difficile quantificare un fenomeno come la corruzione che tende naturalmente a sottrarsi ai normali indicatori e spesso si rifugia nel mero racconto della percezione, pur importante, ma altrettanto sfuggente. Certo il dato giudiziario di per sé non è tutto, ma anche rifarsi ad altre modalità per rilevare il grado di disfacimento delle istituzioni e del comune sentire può essere scivoloso.

E non è un caso se parlare oggi di corruzione non sia più *“politicamente corretto”* ma sia al contrario veramente complicato, per una serie di ragioni che attengono in parte ad un quadro nazionale e in parte, invece, hanno motivazioni di natura strettamente locale.

### **Il quadro nazionale**

In linea generale, va ricordato innanzitutto che ormai siamo lontani “anni luce” dai giorni di Tangentopoli<sup>4</sup>, quando il lavoro d'inchiesta del pool di magistrati della Procura della Repubblica di Milano aprì la stagione di “Mani pulite” in tutt'Italia, dando la stura all'azione di moralizzazione della vita pubblica nel nostro Paese, nella quale furono coinvolte numerose procure, compresa quella di Bologna.

Una lontananza da allora, quella odierna, che non è solo misurabile in termini di tempo, ma che attiene piuttosto al mutato clima culturale che si respira nella società italiana oggi, all'alba del 2020.

All'indomani delle stragi di mafia in Sicilia, quando l'azione dei giudici milanesi dimostrò di volersi tradurre non in un'azione politica contro quel politico o quel partito – anche se oggi resiste, seppure in quota del tutto residuale, un'altra scuola di pensiero che continua ad etichettare quel periodo come il frutto più velenoso di una politicizzazione della magistratura, peraltro mai dimostrata con fatti e atti – ma, piuttosto e coerentemente, come il rispetto e l'applicazione della legge per tutti, si avviò nella società italiana un moto in senso contrario all'esaltazione parossistica dei magistrati.

In larghi strati della collettività, infatti, prese corpo sempre più il timore, mai dichiarato ma malcelato, che prima o poi potesse toccare a tutti di finire nelle maglie della legge e quindi essere potenzialmente a rischio di sanzioni. Meglio era togliere il consenso ai giudici, esaltati fino a poco prima come salvatori della Patria, finendo per metterli sul banco degli accusati, falsando finanche la storia e imputando loro quella che, frettolosamente e propagandisticamente, fu apostrofata come una *“rivoluzione per via giudiziaria”* o anche come il *“rito ambrosiano della giustizia”*.

4 *A vent'anni dalle stragi di mafia e da Tangentopoli*, Libera Informazione 29/07/2012

La supremazia del Cavaliere di Arcore allora *“homo novus”* in quel contesto, che sarebbe durata un ventennio nel panorama politico italiano, diede origine paradossalmente ad alcuni colpi di coda che offrirono il destro alle battaglie contro la *“casta”*<sup>5</sup>, per prima sapientemente raccontata nel libro di Stella e Rizzo, creando l'illusione che si potesse nuovamente aprire l'orizzonte al controllo di legalità, nel nome di un rinnovato protagonismo dei cittadini, al grido di *“uno vale uno”*. Era corollario di molti ragionamenti allora in voga, infatti, la propensione di molti a credere che potessero tornare tempi duri per i corrotti e per i corruttori.

Invece non è stato così e se oggi ci s'interroga sugli imprevedibili reflussi di una lunga stagione politica del nostro Paese è perché è mancata del tutto, in corso d'opera, la lucidità di comprendere che, in Italia, erano ben lontani dall'essere spazzati via i principi machiavellici ben radicati e tuttora in vigore nella vita pubblica, pilastri funzionali all'affermazione di cattivi costumi pubblici, vera anticamera della corruzione.

Infatti, il brodo di cultura che alimenta i fenomeni della corruzione è costituito da una mentalità assai diffusa in Italia – senza distinzioni peregrine tra nord e sud, figlie della propaganda politica – che vede nel soddisfacimento dei bisogni propri e dei propri ristretti affetti e/o interessi la prima ragione d'essere di ogni azione, sia quando sono in gioco relazioni del tutto private, a maggior ragione quando è il pubblico ad essere al centro di dispute e appetiti di varia natura.

Manca nel nostro Paese un'etica collettiva e condivisa dalle diverse generazioni che spinga ciascuno di noi a considerare quel che è pubblico come di tutti e non in balia del proprio particolare: è il *“familismo amorale”* che tanti autori di estrazione differente hanno argomentato nei loro testi negli ultimi decenni, a partire dal ricercatore americano Edward C. Banfield.

Ecco perché ci piace ricordare a tale proposito Papa Francesco, impegnato nella pubblica denuncia della corruzione, ben prima di assurgere al ruolo di guida spirituale della Chiesa Cattolica, con le parole che lo scorso anno ha affidato ai giovani, un monito a vigilare e a non finire nella stessa rete di abitudini malsane che generano assuefazione all'illegalità e comportamenti conseguenti in un perverso circolo vizioso: *«I corrotti sono all'ordine del giorno. Ma i giovani non devono accettare la corruzione come fosse un peccato come gli altri, non devono abituarsi mai alla corruzione, perché quello che lasciamo passare oggi, domani si ripresenterà, finché ci faremo l'abitudine e anche noi ne diventeremo ingrannaggio indispensabile»*<sup>6</sup>.

Un secondo motivo di ordine generale che rende questo dossier un apprezzabile sforzo nel tentativo di individuare i pericoli per la società bolognese derivanti dalla corruzione è intrinseco alla sostanza dei reati che facciamo rientrare sotto la dizione omnicomprensiva di questo reato.

Ci riferiamo cioè alla cosiddetta *“cifra oscura”*, vale a dire al numero reale dei reati che sfuggono del tutto alle statistiche giudiziarie, a fronte di quelli, in misura inferiore, che

5 Sergio Rizzo, Gian Antonio Stella, *La casta*, Rizzoli, Milano 2007

6 Francesco, *Dio è giovane. Conversazione con Thomas Leoncini*, Piemme, Milano 2018

al contrario sono denunciati e, nella maggior parte dei casi, perseguiti penalmente. Nell'ambito della corruzione la cifra oscura ha un peso ben più rilevante di quanto accade per altri reati, perché purtroppo è molto elevata. Infatti, si tratta di un elemento costitutivo il reato stesso, in quanto corrotto e corruttore spesso sono gli unici a conoscenza del patto corruttivo che hanno stretto e quindi, se nessuno dei due parla, all'esterno nulla è destinato a trapelare, nonostante gli effetti del mercimonio della funzione pubblica possano essere divenuti ampiamente oggetto di critiche e di sospetti.

La pesante incidenza della cifra oscura in tema di corruzione è facilmente riscontrabile dall'attenta lettura delle statistiche giudiziarie: a fronte dei guasti provocati dagli scambi illeciti nel corso degli ultimi decenni – basti solo pensare agli effetti nefasti causati dai rovesci meteorologici di qualsiasi origine che hanno prodotto danni, in ragione di un dissesto idrogeologico aggravato da interventi della mano pubblica, che sono stati fatti oggetto di condizionamenti corruttivi, più o meno accertati – i soggetti condannati a scontare la pena in base agli articoli 318 e seguenti del codice penale raggiungono numeri assolutamente ininfluenti e tali da passare del tutto inosservati.

### La città e la regione

Venendo al piano più locale lungo il quale misurare la difficoltà di un racconto della corruzione, ci scontriamo subito con lo stereotipo della dotta Bologna, culla della civiltà del diritto da secoli e patria di buone pratiche in tema sociale, politico ed economico riconosciute ed esportate non solo in Italia.

Se Bologna è stata raccontata in questo modo lungo un arco di tempo così ampio, facendo ampio utilizzo delle retoriche insite in queste chiavi di lettura, in parte purtroppo in grado di falsare la lettura della realtà, diventa improponibile accostare al nome della città la semplice parola “corruzione”: siamo cioè in presenza di un più che probabile ossimoro culturale e sociale. Come se avessimo costruito un periodo ipotetico dell'irrealtà, immaginando che il capoluogo di una delle regioni tra le più sviluppate non solo del nostro Paese, ma dell'intera Europa possa coltivare al suo interno il germe dell'infezione, il tarlo della corruttela che tutto divora senza rispetto. Eppure, come ci è accaduto quando abbiamo dovuto documentare il peso delle cosche mafiose in Emilia-Romagna, all'indomani dell'operazione antimafia Aemilia, con i dossier realizzati da Libera Informazione per conto dell'Assemblea Regionale<sup>7</sup>, registrando critiche e scetticismi, così oggi che ci troviamo ad ipotizzare ben più di una macchia sul curriculum di Bologna, affrontando la questione della corruzione, dobbiamo giustificare questa lettura con atti e ragionamenti che siano inappuntabili.

È una sfida che questo dossier raccoglie con responsabilità: Libera Bologna e Libera Informazione non intendono cioè creare allarmismi o cercare scoop, piuttosto pensano di fare opera utile per la città e i suoi abitanti, mettendo in fila una serie di elementi e di attenzioni che servono a cogliere i prodromi di un'infezione per combatterla al meglio.

<sup>7</sup> I quattro dossier realizzati da Libera Informazione per l'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna possono essere consultati e scaricati a questo link: <http://www.liberainformazione.org/pubblicazioni/>

In queste pagine, infatti, si documentano fatti e si ricostruiscono scenari, tali da suscitare nei cittadini e nelle istituzioni la giusta attenzione per un fenomeno pervasivo e strisciante quale è la corruzione, con lo scopo di contribuire a far nascere e sviluppare quegli anticorpi in grado di debellare le peggiori infezioni.

A differenza di altri soggetti o realtà che, per anche legittime ragioni di parte o di bandiera, non intendono mettersi in discussione, ricercando comodi alibi nel noto copione del “*buon nome della regione e della città*”, in grado di sconfiggere qualsiasi degenerazione criminale, proprio in virtù degli anticorpi civili e sociali diffusi nella politica, nell'economia, nella collettività, al contrario crediamo che soltanto la piena conoscenza dei fenomeni criminali possa attivare delle barriere naturali che siano davvero resistenti al contagio, capaci cioè di aggredirlo alle prime manifestazioni e non quando non c'è più nulla da fare per l'intero organismo.

Ecco la scelta di documentare, carte alla mano, alcuni casi che potranno non risultare eclatanti a prima vista, ma che ci dicono molto della corruzione dei costumi e delle pratiche, tali da aprire varchi anche a presenze criminali organizzate, quali quelle che si sono manifestate in un passato recente nella regione e che sono ancora silenti in parte.

Le ricostruzioni di casi concreti che troviamo in “*Mondo sepolto*” e che interessano uno spazio altamente sensibile e fragile per l'esistenza di ciascuno, quello cioè della scomparsa di un proprio caro, ci raccontano dei traffici che attraversano il comparto delle pompe funebri, a partire dalle camere mortuarie ai funerali veri e propri. Momenti tragici per una famiglia che diventano occasione di arricchimento illecito per altri, con la complicità di chi dovrebbe controllare che tutto ciò non avvenga.

Nella vicenda che ha riguardato invece il Gruppo Fiori, invece, il settore preso di mira dall'inchiesta della Direzione Distrettuale Antimafia di Roma è quello dello smaltimento dei rottami delle autovetture, lungo un asse che ha interessato anche il capoluogo felsineo. Coinvolti anche ufficiali dei carabinieri nelle indagini, al termine delle quali insieme alla corruzione, è stato contestato il reato di smaltimento illecito di rifiuti, di competenza appunto della DDA.

C'è poi il racconto di chi è venuto meno alle sue funzioni pubbliche di magistrato. Poco da aggiungere al riguardo, se non rimarcare che l'esercizio della giustizia, bene prezioso per il funzionamento corretto di una società, quando diventa oggetto di speculazioni e di dubbi sulla terzietà di chi è chiamato ad applicare le leggi, rischia pericolosamente di essere un boomerang per la tenuta complessiva delle istituzioni. La mancanza di un “*giudice a Berlino*”, pardon Bologna, è un lusso che nessuna società democratica può permettersi, pena il mettere in discussione le ragioni dello stare insieme, così ben sancite dalla nostra Costituzione<sup>8</sup>.

E, infine, c'è un approfondimento su Black Monkey, che mette in evidenza come la corruzione sia diventato strumento delle associazioni criminali.

Quattro spie accese di pericolo, quattro casi che ci dicono come oggi Bologna e corruzione non siano più, per partito preso, un ossimoro impossibile da definirsi.

La scelta di raccontare questi casi e non altri episodi – come le vicende legate ai rim-

<sup>8</sup> Art. 101 Costituzione: “La giustizia è amministrata dal popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge”

borsi facili che hanno interessato l'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna non molto tempo fa – è stata voluta proprio per offrire una chiave di lettura solida e capace di segnare alcune linee di tendenza e non, invece, passibile di essere criticata per la sua parzialità, anche e soprattutto per il periodo in cui questo dossier vede la luce: quello cioè di una campagna elettorale in corso, proprio per il rinnovo delle istituzioni regionali, che non deve essere ostaggio di contrapposizioni strumentali, ma piuttosto libero campo per il confronto di idee e progetti, anche in tema di prevenzione e di contrasto della corruzione, perché i prossimi amministratori possano con la loro azione rafforzare i presidi di legalità in Emilia-Romagna.

Ecco perché abbiamo pensato fosse meglio tralasciare i facili e rassicuranti luoghi comuni e dedicarsi al racconto della realtà.

Ecco perché crediamo ci sia bisogno di FILI.

## 2. Introduzione

Le mafie cambiano, si modificano in base al territorio e al momento storico. Mafie silenziose, mafie liquide, mafie imprenditoriali. Mafie moderne, nuove, difficili da riconoscere, a livello giudiziario e non solo. Per raccontarle bisogna trovare nuove modalità, nuovi strumenti, chiari e capaci di raggiungere più persone possibili, che si uniscano al coro di chi dice che a Bologna le mafie ci sono. Un passaggio necessario e importante, ancora di più in una città che fatica a riconoscere i segni mafiosi: abbiamo beni confiscati, fuori e dentro le mura della città, abbiamo processi in corso, abbiamo operazioni e indagini.

Come quelle che abbiamo raccontato nei precedenti dossier di “R.I.G.A.”, “Bologna crocevia dei traffici di droga”<sup>9</sup> e “Caporalato Emiliano”<sup>10</sup>. Una sfida per far capire che a Bologna le mafie ci sono, con forme e modalità differenti da quelle tradizionali. Ma soprattutto che incidono sulle nostre vite, sulla nostra economia, sulla nostra sicurezza. Incidono sulla nostra democrazia.

Nelle precedenti pubblicazioni abbiamo approfondito il tema delle droghe - tra narcotraffico, spaccio e dipendenze - e quello del caporalato e dello sfruttamento lavorativo. Settori in cui le mafie sono presenti, radicate, settori su cui le mafie consolidano il proprio potere, economico e sociale. Lo fanno in modo sempre più mimetico, difficile da portare alla luce. Ancora di più quando in mezzo ci sono modalità corruttive, sempre più diffuse non solo tra le associazioni mafiose, ma nella società tutta.

Quello della corruzione è diventato sempre più un tema centrale per chi si occupa di contrasto alla criminalità organizzata, ma soprattutto per chi ha a cuore la cosa pubblica e i meccanismi democratici, a livello sociale, economico, politico.

<sup>9</sup> “Bologna crocevia dei traffici di droga”, a cura di Libera Bologna e Libera Informazione, maggio 2018  
<http://www.liberabologna.it/dossier/bologna-crocevia-dei-traffici-di-droga/>

<sup>10</sup> “Caporalato emiliano”, a cura di Libera Bologna e Libera Informazione, dicembre 2018  
<http://www.liberabologna.it/dossier/caporalato-emiliano/>

“È in atto una sorta di mutazione genetica delle associazioni mafiose - scriveva nel 2018 la Direzione Nazionale Antimafia<sup>11</sup> - che tendono a vivere sott'acqua, cioè mimetizzandosi nel momento stesso in cui si infiltrano nei gangli dell'economia produttiva e finanziaria e negli appalti e servizi pubblici. Insomma, la corruzione è ormai uno dei fattori strategici per l'espansione mafiosa”. Una espansione che si consolida tramite il “condizionamento degli amministratori locali e/o la corruzione di funzionari locali, che diventano così le pedine di un gioco criminale finalizzato ad incrementare ed estendere il potere mafioso”.

Ma, ricorda sempre la Direzione Nazionale Antimafia, “non sono le mafie a causare la crescita della corruzione in Italia; esse arrivano dove già essa c'è da gran tempo. Anzi, è la corruzione è un elemento facilitatore delle mafie. La corruzione e le mafie sono due “questioni” che affondano le origini nel passato ma sono a loro agio nel presente, elementi di lunga durata della storia italiana, che mantengono una impressionante continuità e presenza nell'oggi”.

Anche in Emilia-Romagna, anche a Bologna. Eppure poche volte viene alla luce. Non la vediamo, non ne sentiamo quasi parlare. Il motivo sta nel meccanismo stesso della corruzione: il reciproco interesse delle persone coinvolte. Tutti, infatti, hanno un guadagno, a differenza di ogni altra azione delittuosa, dove solitamente esistono una ‘vittima’ e un ‘carnefice’: la corruzione è un “reato-contratto”, in cui due soggetti si accordano per ottenere un vantaggio reciproco. E infatti “il silenzio nella corruzione non è imposto, minacciato, ma è conveniente. L'omertà nella corruzione è più immediata che nelle mafie. Il fatto che ci siano così scarse denunce in presenza di una percezione così alta vuol dire che il patto regge, l'ordinamento alternativo funziona”<sup>12</sup>.

### LA CORRUZIONE NEL CODICE PENALE

*Oltre ad essere un fenomeno sociale, la corruzione è uno dei reati previsti dal nostro sistema penale a tutela della Pubblica Amministrazione. È sanzionato, a seguito di recenti interventi del Legislatore, nel 2012 legge n.190 e nel 2019 legge n.3, in modo severo in quanto ritenuto particolarmente grave perché idoneo a ledere contemporaneamente il buon andamento, l'imparzialità dell'azione amministrativa, il prestigio della Pubblica Amministrazione nonché a cagionare danno economico. La corruzione è un reato proprio, che può essere commesso solo dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio, e necessariamente plurisoggettivo, in quanto caratterizzato dall'accordo, dallo scambio, dalla reciprocità. Il corruttore, che dia o prometta denaro o altra utilità, è soggetto alle stesse pene previste per chi si lasci corrompere.*

*Il codice penale tipizza diverse specie di corruzione quali la corruzione per esercizio della funzione, che subentra alla cosiddetta corruzione impropria, la corruzio-*

<sup>11</sup> Relazione annuale 2019 della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 31 luglio 2019  
<https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/altri-atti-parlamentari/direzione-nazionale-antimafia-e-direzione-investigativa-antimafia/relazione-2019-della-direzione-nazionale-antimafia-e-antiterrorismo/>

<sup>12</sup> Relazione annuale 2019 della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 31 luglio 2019



ne per atto contrario ai doveri d'ufficio, che sostituisce la cd. corruzione propria, e la fattispecie speciale di corruzione in atti giudiziari.

Elemento comune a tutte le forme di corruzione è rappresentato dal mercimonio tra funzione pubblica e denaro o altra utilità. Il corrotto dispone della funzione ad egli attribuita in virtù del ruolo rivestito, di dirigente, di membro delle forze dell'ordine, ovvero di magistrato, per ottenere un profitto personale, antepo- nendo in sostanza il proprio interesse a quello dell'amministrazione di riferimento e asservendosi all'istanza del corruttore sulla scorta di un accordo negoziale, il cosiddetto *pactum sceleris*. Le parti dell'accordo corruttivo si pongono sullo stesso piano e mercanteggiano sull'esercizio o conforme alla legge, ma piegato all'inter- esse del corruttore, o sull'esercizio contrario alla legge, della funzione pubblica. La funzione pubblica non è negoziabile, perciò ogni forma di accordo su di essa è illecito.

Per questo motivo è difficile fare statistiche, basarsi su numeri e dati che spieghino la corruzione. Come scrive Piercamillo Davigo, “i delitti di corruzione presentano una cifra nera (ovvero la differenza fra il numero di reati commessi e quelli risultanti dalle statistiche giudiziarie) molto elevata”<sup>13</sup>. L'esempio che fa il magistrato è significativo: il numero di condanne ogni 100.000 abitanti in Italia è più basso alla Finlandia, uno dei paesi ritenuti meno corrotti al mondo, ma, secondo, gli indici di percezione della corruzione di Transparency International<sup>14</sup>, l'Italia è dietro molti paesi africani e asiatici.

È possibile comunque dare un quadro dettagliato, anche se, per i motivi spiegati in precedenza, non può essere né scientifico né esaustivo. L'Autorità nazionale anticorruzione, istituita nel 2012 dalla Legge Severino per prevenire il fenomeno della corruzione, nel report sulla corruzione in Italia tra il 2016 e il 2019 ha analizzato le indagini penali per dare un quadro sulla fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che ne agevolano la diffusione, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

“Nel complesso, dall'esame delle vicende venute alla luce, - si legge nel report - si evince che gli scambi corruttivi avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diversa fisionomia a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere (politico, burocratico, imprenditoriale)”.

Nei casi analizzati dall'Anac, il denaro continua ad essere il principale strumento dell'accordo illecito: ricorre nel 48% delle vicende esaminate, ma spesso per importi esigui (2.000-3.000 euro ma in alcuni casi anche 50-100 euro appena) e talvolta quale percentuale fissa sul valore degli appalti. Emerge, quindi, il cosiddetto fenomeno della “smaterializzazione” della tangente”, che vede una sempre minor ricorrenza della contropartita economica.

<sup>13</sup> *Il sistema della corruzione*, Piercamillo Davigo, Editori Laterza, 2017

<sup>14</sup> [https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/01/2018\\_CPI\\_Global\\_MapResults.pdf](https://www.transparency.it/wp-content/uploads/2019/01/2018_CPI_Global_MapResults.pdf)



## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018

The perceived levels of public sector corruption in 180 countries/territories around the world.



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	COUNTRY/TERRITORY
88	Denmark	1	Chile	27	53	Grenada	53	111	India
87	New Zealand	2	Seychelles	28	54	Italy	53	112	Kuwait
86	Finland	3	Bahrain	29	55	Costa Rica	53	113	Lebanon
85	Singapore	3	Portugal	30	56	Mauritius	56	114	Cote d'Ivoire
85	Sweden	3	Burundi	31	57	Togo	56	115	Egypt
85	Switzerland	3	Dominican Republic	31	57	Sierra Leone	57	116	El Salvador
84	Norway	7	Taiwan	33	58	Chad	58	117	Peru
82	Netherlands	6	Qatar	33	58	China	60	118	Togo
81	Canada	8	Botswana	34	59	Malaysia	61	119	Tanzania
81	Luxembourg	9	Poland	34	60	Romania	61	120	Ethiopia
80	Germany	11	Slovenia	36	61	Hungary	64	121	Papua New Guinea
80	United Kingdom	11	Cyprus	38	62	Sao Tome and Principe	64	122	Russia
	Australia	13	Czech Republic	38	62	Venezuela	64	123	Comoros
	Austria	14	Lithuania	38	63	Guinea	64	124	Guatemala
	Costa Rica	14	Georgia	41	64	Greece	67	125	Kenya
	Hong Kong	14	Latvia	41	64	Montenegro	67	126	Liberia
	Israel	14	Saint Vincent and the Grenadines	41	64	Senegal	67	127	Mali
	Belgium	17	Spain	41	64	Bahrain	70	128	Ukraine
	Estonia	18	Cuba	45	65	Maldives	70	129	Uzbekistan
	Ireland	18	Dominica	45	65	South Africa	73	130	Guinea Bissau
	Japan	21	Korea, South	45	65	Suriname	73	131	Sudan
	France	22	Costa Rica	48	66	Tunisia	73	132	Korea, North
	United Arab Emirates	23	Rwanda	48	66	Bulgaria	77	133	Yemen
	Uruguay	23	Saint Lucia	50	67	Burkina Faso	78	134	South Sudan
	Barbados	25	Malta	51	68	Ghana	78	135	Syria
	Bhutan	25	Namibia	52	69	Algeria	106	136	Somalia



#cpi2018  
www.transparency.org/cpi

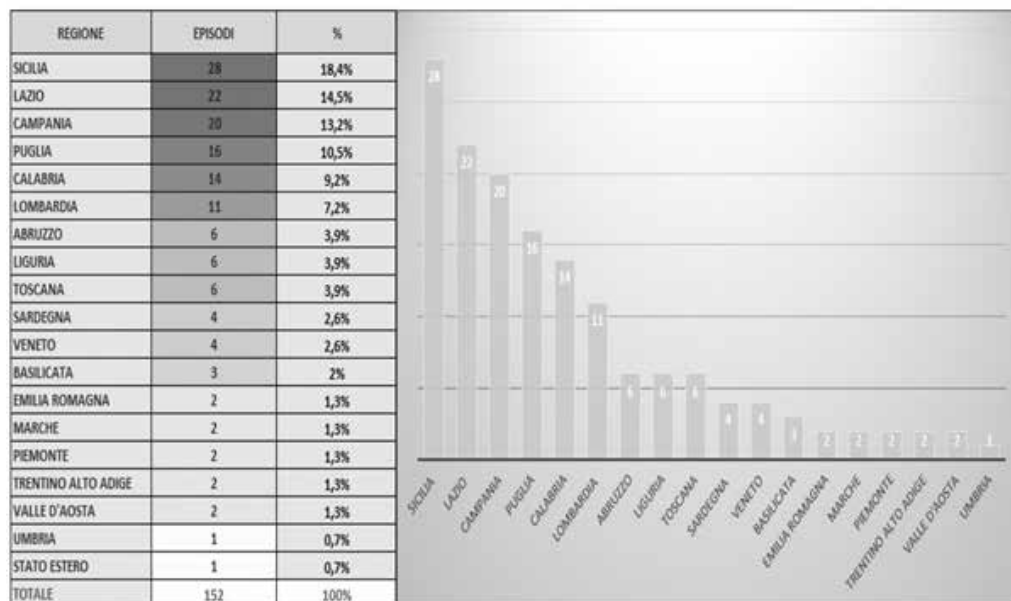
This work from Transparency International 2018 is licensed under CC BY-ND 4.0

Si manifestano nuove forme di corruzione, più pragmatiche: “In particolare - si legge nel report - il posto di lavoro si configura come la nuova frontiera del *pactum sceleris*. A seguire, a testimonianza del sopravvento di più sofisticate modalità criminali, si colloca l'assegnazione di prestazioni professionali (11%), specialmente sotto forma di consulenze, spesso conferite a persone o realtà giuridiche riconducibili al corrotto o in ogni caso compiacenti. Le regalie sono presenti invece nel 7% degli episodi”.

Quali sono invece i settori più colpiti? Secondo il rapporto, il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici, in una accezione ampia che comprende anche interventi di riqualificazione e manutenzione (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio). A seguire, il comparto legato al ciclo dei rifiuti (raccolta, trasporto, gestione, conferimento in discarica) con 33 casi (22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali, servizi di lavaggio e pulizia), equivalente al 13%. E gli enti maggiormente a rischio sono i Comuni: dei 152 casi censiti, 63 hanno avuto luogo proprio nei municipi (41%), seguiti dalle società partecipate (24 casi, pari al 16%) e dalle Aziende sanitarie (16 casi, ovvero l'11%).

Insomma, conclude l'Autorità nazionale anticorruzione, "il quadro complessivo che emerge dal rapporto testimonia che la corruzione, benché all'apparenza scomparsa dal dibattito pubblico, rappresenta un fenomeno radicato e persistente, verso il quale tenere costantemente alta l'attenzione".

**Tab. 1 - EPISODI DI CORRUZIONE 2016-2019**



Dal rapporto Liberaidee, la ricerca di Libera contro le mafie, emerge che il 16,2% delle 674 persone che in Emilia-Romagna hanno compilato un questionario per capire la percezione della presenza mafiosa e corruttiva, la corruzione di dipendenti pubblici è tra le attività più legate alla presenza mafiosa in Regione. E infatti in casi non mancano.

Tra i tanti fatti emersi da Aemilia, il maxiprocesso alla 'ndrangheta emiliana che si sta celebrando tra Reggio Emilia e Bologna con filoni aperti anche in altre regioni d'Italia, un imprenditore che aveva pagato due milioni per ricevere un appalto di venticinque, visto che le cose non si concretizzavano, si rivolge a uno degli 'ndranghetisti che facevano parte dell'associazione mafiosa emiliana, convinto che lui è più in grado di altri di far rispettare i patti. Un fatto che ci conferma che, dove è presente, la criminalità organizzata di tipo mafioso finisce per gestire il mercato della corruzione.

Come spiega la Direzione nazionale antimafia, "è un fatto il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata di tipo mafioso. Ma se la conflittualità sanguinaria è diminuita, è aumentata al contrario l'incidenza economica delle mafie. Non si riducono gli affari, anzi essi aumentano; si riduce lo scontro armato e il numero

Secondo te quali tra le seguenti attività sono più legate alla presenza mafiosa nella tua Regione?	Emilia Romagna	Italia
Traffico di droga	60,0%	59,8%
Appalti truccati	30,7%	27,9%
Lavoro nero	25,6%	24,5%
Pizzo / estorsione	13,5%	23,8%
Corruzione dipendenti pubblici	16,2%	21,0%
Riciclaggio di denaro sporco	32,6%	20,6%
Sfruttamento della prostituzione	28,0%	20,0%
Smaltimento illecito di rifiuti	8,5%	15,3%
Controllo del gioco d'azzardo e delle sale gioco	24,4%	12,6%
Scambio di voti	4,2%	11,3%
False fatturazioni, false perizie e falsi collaudi	13,7%	11,1%
Usura	6,2%	7,1%
Omicidi	1,9%	5,1%
Contraffazione	5,1%	4,6%
Agromafie	3,1%	3,5%
Attentati e danneggiamenti	2,7%	3,3%
Traffico di esseri umani	2,7%	2,9%

di omicidi. Se aumenta il ruolo economico delle mafie, aumenta per esse la possibilità di servirsi della corruzione piuttosto che della violenza fisica per farsi avanti negli affari, perché la corruzione è un sistema diffuso di relazioni nel sistema economico. Le mafie si adeguano. Non determinano la corruzione ma arrivano dove essa già c'è. La corruzione sostituisce la forza o si affianca ad essa. La forza di intimidazione si accompagna alla forza di persuasione della reciproca convenienza economica"<sup>16</sup>.

Così in Aemilia e nei tanti filoni che si sono aperti ci sono quasi sempre casi di corruzione, lo stesso in Black Monkey, anche se in secondo grado è caduto il reato di associazione mafiosa e quindi andrebbe fatto, almeno prima della sentenza definitiva, un

<sup>16</sup> Relazione annuale 2019 della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 31 luglio 2019

ragionamento di altro tipo. Ma una delle caratteristiche tipiche della corruzione spiega bene perché il fenomeno non si ferma alle organizzazioni criminali: la diffusività. La corruzione, scrive Davigo, “è diffusiva in quanto corrotti, corruttori e intermediari, al fine di assicurarsi la realizzazione dei patti illeciti e di evitare di essere scoperti, tendono a coinvolgere altre persone, creando una fitta rete di interrelazione illecite, fino a che sono gli onesti ad essere esclusi dagli ambienti prevalentemente corrotti”<sup>17</sup>.

Quella della diffusività sembra rappresentare al meglio quanto emerge da uno dei casi approfonditi in questa pubblicazione: “Mondo sepolto”, che ha portato alla luce un sistema di corruzione e riciclaggio che coinvolgeva quasi tutte le principali società funerarie di Bologna e i due ospedali più importanti della città. Un sistema che andava avanti, come hanno dichiarato le persone coinvolte, da oltre vent’anni. Ed ecco che abbiamo anche il secondo elemento tipico della corruzione: la serialità. “I corrotti tendono a creare un ambiente favorevole alla corruzione, coinvolgendo nei reati altri soggetti, in modo da acquisirne la complicità fino a che sono le persone oneste a rimanere isolate”<sup>18</sup>, scrive sempre Davigo.

Oltre a Mondo Sepolto questa pubblicazione approfondisce altri tre casi. Ciò che tutti e quattro dimostrano, seppur in tutti i casi si tratta di procedimenti penali ancora in corso, è come la corruzione sia presente in tutti gli ambienti: in quello delle camere mortuarie e delle pompe funebri, in quello della rottamazione delle auto e del riciclaggio, in quello della giustizia, come nel caso del processo, ancora in corso, a un giudice della Commissione Tributaria dell’Emilia-Romagna (caso lampante quest’ultimo della cosiddetta “smaterializzazione della tangente”) e in quello delle associazioni criminali. Soprattutto, sono casi che riguardano Bologna. Bologna “città immune” dal fenomeno mafioso e corruttivo, Bologna che “ha gli anticorpi”. Non sempre è così, come in tanti ancora affermano. I fenomeni mafiosi e corruttivi sono fenomeni gravi e urgenti da affrontare. Noi partiamo da qua: dall’approfondimento e dal racconto, per provare a far sì che siano sempre più le misure che ognuno di noi mette in atto per contrastarli.

*Il presente dossier approfondisce casi con procedimenti penali che non sono ancora stati chiusi in via definitiva. Non è detto, quindi, che le sentenze riconoscano l’impianto accusatorio qui riportato. Crediamo sia comunque importante analizzare, seppur con questa fondamentale premessa, gli aspetti e le caratteristiche che emergono da questi casi, perché mostrano bene come e con quali modalità i fenomeni corruttivi sono presenti a Bologna.*

17 *Il sistema della corruzione*, Piercamillo Davigo, Editori Laterza, 2017

18 *Il sistema della corruzione*, Piercamillo Davigo, Editori Laterza, 2017

### 3. Corruzione e mafie nel sistema della salute Un inquadramento del problema

di Massimo Brunetti<sup>19</sup>

La corruzione e le mafie nel settore della salute quando presenti portano a dei danni maggiori rispetto ad altri settori della società, perché vanno a toccare le persone in momenti di particolare bisogno e vulnerabilità.

Gli interessi sono molti e gli episodi di corruzione mettono in luce i momenti in cui l’interesse del cittadino viene accantonato a favore di interessi privati. È molto chiaro che la salute dei singoli non possa che passare da un impegno di tutta la comunità, intesa non solo come bene privato della singola persona, ma come bene comune a cui tutti siamo chiamati a dare il nostro contributo.

Si tratta di trasformare le asimmetrie informative, la mancanza di conoscenza condivisa, da problema in opportunità. Facendo quindi luce sulla complessità del sistema e mettendo al centro, in modo concreto e non solo a parole, i cittadini. E nel fare l’etica e i valori giocano un ruolo di primo piano, sapendoli trasformare da parole in azioni concrete in grado di guidare ogni giorno gli operatori del settore.

#### La mappa degli interessi nella salute

Ogni giorno le persone cercano una risposta ad un problema legato al loro benessere e al contempo una grande e complessa organizzazione fatta di professionisti e strutture sanitarie e sociali cerca di dare una risposta a questo bisogno. È naturale che dietro a questa sequenza di azioni come vedremo ruotano molti interessi, la maggior parte dei quali legittimi.

Infatti se nella maggior parte dei casi le persone vivono una esperienza positiva nell’interazione fra questa domanda di salute e la relativa risposta, si possono tuttavia nascondere comportamenti opportunistici, non tesi al benessere della singola persona, ma mirati a soddisfare interessi particolari.

Il primo e più importante elemento che viene minato quando si è in presenza di un episodio di corruzione o di infiltrazione criminale nel sistema della salute è legato alla fiducia da parte delle persone. Va tuttavia sin da subito detto con forza che la maggior parte di coloro che lavorano nel sistema della salute sono persone oneste che ogni giorno operano per il bene dei cittadini e dei pazienti. E sono pochi quelli che sporcano il buon lavoro e la reputazione dei molti, creando dei danni enormi e andando a incidere sulla fiducia delle persone.

Per corruzione si intende l’abuso del potere e della fiducia che vengono dati ad un operatore del sistema, pubblico o privato, per fare il proprio interesse, di un partito, di una associazione o altro. E la non tutela dell’interesse del singolo cittadino con il suo problema di salute o della collettività, quando si parla di un interesse generale come ad esempio in tema ambientale.

La definizione generale di corruzione va al di là dei reati penali e comprende la mal-amministrazione, ossia il cattivo uso delle risorse di cui la società dispone, che possono

19 *Progetto Illuminiamo la Salute e Associazione italiana Integrità Salute*

essere pubbliche o private. Del medico nei confronti del paziente, del ricercatore che fa solo l'interesse dell'industria farmaceutica che sostiene la ricerca, del dirigente che compra materiali scadenti, di chi non gestisce al meglio i rifiuti, di chi non controlla in modo adeguato gli alimenti che mangiamo o i luoghi di lavoro in cui operiamo, del politico che compie scelte per difendere interessi delle lobbies, che magari gli finanziano la campagna elettorale<sup>20</sup>.

Corruzione nell'ambito della salute che può anche riguardare privati. Si pensi al patto corruttivo tra allevatori e laboratori di analisi privati per modificare i risultati delle analisi sul latte per poter produrre dei formaggi, anche quando non considerati sicuri per la salute delle persone.

Si tratta quindi di condizioni di rischio che vanno individuate e gestite in modo adeguato. Come vedremo la prevenzione della corruzione e delle mafie ricade in quella che viene definita gestione del rischio, azione che mira soprattutto a prevenire i problemi. Sono due le principali condizioni di rischio: le asimmetrie informative e i conflitti di interesse. Quando i due si associano si possono creare situazioni di rischio. Il primo fattore riguarda un elemento costitutivo che caratterizza il sistema della salute è la non perfetta conoscenza della realtà da parte di cittadini e spesso anche degli operatori. Gli economisti lo definiscono a-simmetria informativa, ossia la differenza di informazioni fra i diversi interlocutori, in primis il paziente che dispone di molte meno informazioni sulla sua condizione. Asimmetria informativa che esiste anche fra gli stessi operatori quando per lo stesso problema ci forniscono risposte diverse, fenomeno sperimentato da tutti nel corso della vita. E qui entra in gioco il tema degli interessi: queste differenze di opinioni e punti di vista sono eticamente accettabili se comunque legate al cercare di fare il bene del paziente, non lo sono se invece sono legate al fatto di fare gli interessi privati di qualcuno.

L'altro elemento di rischio sono i conflitti di interesse. Fenomeno sempre esistito nell'ambito della salute: si pensi che già nel Medioevo si poneva il tema di evitare contiguità fra medici e coloro che dispensavano medicinali, e fu l'Imperatore Federico II il primo a porre delle regole in questa direzione<sup>21</sup>.

In generale abbiamo dei potenziali conflitti di interesse quando una persona ha un interesse privato che potrebbe incidere sulla tutela dell'interesse primario, rappresentato dal cittadino. Sappiamo che di per sé avere un conflitto di interesse non rappresenta un problema, semplicemente è un campanello di allarme di una situazione a rischio, su cui vanno prese le opportune misure di attenzione.

Spesso siamo abituati a fare una classificazione in cui consideriamo i mafiosi più pericolosi dei corrotti, in quanto li pensiamo più violenti. Questa in realtà è una sottovalutazione dei problemi che la corruzione può portare. Pensiamo al danno che un ricercatore può far nascondendo gli effetti collaterali di un farmaco e poi quella molecola viene assunta da milioni di persone che avranno gli stessi effetti collaterali che possono portare anche alla morte di decine di migliaia di individui<sup>22</sup>. O dell'apicoltore che

20 Vannucci A. *Atlante della corruzione* 2012 Edizioni Gruppo Abele

21 Franco Lupano, *Non habeo societatem cum aliquo apothecario*, *Occhio Clinico* n. 5 maggio 2007, p. 28-29

22 Gotzsche PC *Medicine letali e crimine organizzato. Come le grandi aziende farmaceutiche hanno corrotto il sistema sanitario* 2015 Giovanni Fioriti Editore

sparge l'antibiotico nella sua arnia in modo del tutto inappropriato e indirettamente a distanza di tempo fa sviluppare resistenze a quelle molecole, che andranno anche ad uccidere delle persone. O dell'uso improprio degli antibiotici negli allevamenti.

In ogni caso le mafie hanno sempre visto il sistema sanitario come un ambito in cui investire per le enormi quantità di denaro presenti, si pensi ad esempio alle case di cura private controllate dalle mafie, alle farmacie, alle catene odontoiatriche o alle aziende del biomedicale<sup>23</sup>. Ma anche un ambito da controllare per altri vantaggi che gli derivano quali ad esempio:

- il controllo di un territorio attraverso operatori sanitari infiltrati;
- i voti che i medici e gli operatori sanitari possono portare ai politici collusi al momento delle elezioni;
- il supporto sanitario ai propri affiliati in caso di malattie;
- le certificazioni sanitarie per attuire i provvedimenti carcerari o per falsificare i controlli sulla salute pubblica<sup>24</sup>.

Questi esempi ci portano a dire come ogni atto corruttivo e mafioso nel sistema della salute abbia un impatto che può essere letto da diversi punti di vista<sup>25</sup>:

- sulla salute e sicurezza delle persone: generando malattie, disabilità e morti evitabili. Si pensi ad una discarica con rifiuti pericolosi, un dispositivo medico non sicuro, un cantiere in cui i lavoratori operano in condizioni rischiose, un intervento chirurgico inutile;
- economico: non uso le risorse nel miglior modo che genera salute: compro l'ennesimo robot chirurgico sulla chirurgia bariatrica e poi non insegno ai bambini a mangiare in modo equilibrato;
- di freno alla innovazione: chi è corrotto non vuole cambiare il sistema e si oppone ad ogni forma di miglioramento della situazione esistente;
- di equità: gli atti corruttivi producono essi stessi disuguaglianze e colpiscono maggiormente le persone che hanno meno possibilità di difendersi, anche in termini di conoscenze del sistema<sup>26</sup>.

Nella Figura 1 abbiamo realizzato una mappatura di tutti coloro che hanno interessi nel mondo della salute. Senza entrare nella descrizione delle singole realtà, è evidente che ognuno di questi attori può pesare in modo negativo sul benessere del cittadino e della comunità quando non mette al centro il bene del singolo ma segue altri fini.

23 *Mafia e Sanità - Summer School Narcomafie 2015 numero 6 monografico*

Commissione Antimafia 2018 - *Mafia e sanità - Relazione conclusiva del 7.2.2018 della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*

24 De Rosa C, Galesi L *Mafia da legare. Come Cosa Nostra usa la follia* 2013 Sperling & Kupfer  
In ambito di certificazioni sanitarie, possiamo fare memoria della figura e della storia del medico palermitano Paolo Giaccone.

25 *Come prevenire illegalità e corruzione nel sistema sanitario e sociale* In Pratica 2015 Il Pensiero Scientifico Editore

26 *Sul tema della lotta alle disuguaglianze nella salute si legga Marmot M. - La salute disuguale. la sfida di un mondo ingiusto* 2016 Il Pensiero Scientifico Editore

Al centro della figura abbiamo messo la salute e il benessere dei cittadini attorno a cui ruotano tutti questi interessi. Gli studi scientifici ci dicono che il sistema sanitario incide infatti solo per il 15-20% circa sulla condizione di benessere di una persona<sup>27</sup>. Tutto il resto lo fanno i cosiddetti determinanti della salute: i fattori genetici, le condizioni familiari, della società e del contesto dei primi anni di vita, dell'ambiente naturale, delle condizioni lavorative, l'alimentazione, il movimento, tutti elementi che vengono ben prima del sistema sanitario inteso in senso tradizionale.

Volendo partire dai **determinanti di salute**, abbiamo provato a fornire alcuni spunti di riflessione per i diversi ambiti:

- **La genetica:** è il primo elemento che incide sul benessere delle persone e nel corso degli anni le tecnologie ci stanno mostrando gli enormi benefici che le nuove tecniche possono portare in fase diagnostica e di cura. Oltre agli aspetti positivi vengono tuttavia aperte anche nuove possibilità per chi vuole fare unicamente profitto, senza scrupolo per la tutela dei diritti degli individui. Per molti di questi temi siamo ancora in un ambito in cui il dibattito etico spesso è ancora aperto<sup>28</sup>. E ancora una volta torna in evidenza il tema dell'etica delle professioni, in questo caso dei ricercatori, e della asimmetria informativa in cui si trovano sia i cittadini, sia le stesse istituzioni che si trovano a decidere su elementi poco conosciuti e con un livello elevato di incertezza. Una chiave per agire in questo caso è certamente quella di farlo nell'interesse del cittadino, applicando il principio di precauzione prima di fare scelte irreversibili.

- **Il contesto sociale:** Sappiamo che il benessere delle persone dipende molto dal contesto sociale e familiare in cui i bambini crescono e le famiglie vivono. In questo ambito sono presenti problemi, si pensi agli interventi **sugli anziani e sui disabili** nelle strutture residenziali, dove ci si trova anche con forme di sfruttamento del lavoro degli operatori, a discapito della qualità delle prestazioni offerti ai cittadini o di tentativi di infiltrazioni criminali nell'offerta di servizi<sup>29</sup>. Un altro ambito di grande attenzione sono le risorse dedicate ai **migranti**, dove vi possono entità che sfruttano queste persone non offrendo loro quanto previsto per il loro sostegno e inserimento nella società civile.

- **L'ambiente naturale:** Sempre più ci stiamo accorgendo quanto l'ambiente naturale in cui viviamo pesa sul nostro benessere. Pensiamo alla qualità dell'aria e delle acque o nella gestione dei rifiuti. Le storie delle molte terre dei fuochi del nostro paese devono essere un monito per disegnare politiche diverse rispetto al passato.<sup>30,31</sup> In ultimo esiste anche il tema delle bonifiche, argomento estremamente delicato e a volte controllato dalle mafie, con un messaggio positivo riportando l'esperienza di Casale Monferrato<sup>32</sup>.

27 Badura B. *Scientific foundations for a public health policy in Europe. (Juvena, Weinheim); 1995.*

Wilkinson R, Marmot M. *Social determinants of health: the solid facts. Copenhagen: WHO;2003*

28 Vineis P *Etica, ambiente e biotecnologie Il Pensiero Scientifico Editore 2003*

29 Lolli S, Caiazza C. *Mafia capitale sulla schiavitù del lavoro Ediesse, 2016*

30 [www.legambiente.it/contenuti/dossier/rapporto-ecomafia](http://www.legambiente.it/contenuti/dossier/rapporto-ecomafia)

31 *Rapporto zoomafie – Lav*

32 *“La rivincita di casale Monferrato” Documentario di Rosy Battaglia 2018*

- **Le condizioni lavorative:** In questi casi il lavoro da elemento di benessere, si trasforma in elemento di morte, disabilità e malattia. Citiamo solo l'esempio dei problemi della filiera agricola in cui il caporalato continua ad essere presente, nonostante l'approvazione della legge del 2016<sup>33</sup>.

- **Stili di vita:** il primo stile di vita riguarda la sana alimentazione e dove le persone stanno chiedendo sempre più trasparenza sulla qualità dei cibi. Il settore alimentare è un ambito in cui si giocano interessi economici enormi<sup>34</sup>. In questo ambito il ruolo dei veterinari pubblici e degli altri operatori dei dipartimenti di sanità pubblica è molto importante. Sono i garanti di quello che arriva nei nostri piatti. E la loro categoria è una di quelle maggiormente a rischio in termini di sicurezza, viste le numerose aggressioni fisiche subite e intimidazioni da parte delle mafie. Se da un lato si registra in questo ambito la presenza delle infiltrazioni criminali in questo settore<sup>35</sup>, si deve tuttavia rimarcare come secondo gli esperti in generale la qualità del cibo che arriva sulle tavole degli italiani sembra essere più alta che in altri paesi.

- **Dipendenze:** in questo ambito possiamo ricordare il tema del **fumo e dell'alcool:** E parlando di questo dobbiamo ricordare il tema delle **lobbies**, che riguardano tutti i settori incluso quello alimentare, che cercano di limitare gli interventi a tutela dei cittadini. Un altro tema è quello del doping in ambito sportivo e dilettantistico, insieme a quello dell'acquisto dei farmaci sul mercato elettronico senza alcuna forma di controllo, con un mercato gestito anche dalla criminalità organizzata. Il caso Schwarzer e la storia di Sandro Donati sono l'emblema di quello che accade nel mondo dello sport<sup>36</sup>. Dove di mezzo, anche ci sono interessi economici enormi, legati alle sponsorizzazioni da parte delle multinazionali. Le nuove forme di dipendenze riguardano forme come il **gioco d'azzardo** nelle sue diverse forme. Anche in questo caso le pressioni delle lobbies sono molto forti per continuare a mantenere questo sistema e i giovani stanno sempre più aumentando il livello del gioco, che spesso avviene online senza alcuna forma di controllo.

Andremo ora a vedere brevemente le aree a maggior rischio **all'interno del sistema sanitario.**

- **Gestione dell'innovazione.** Il tema dell'innovazione è centrale per il benessere delle persone. Molte le tecnologie che vengono sviluppate anche grazie al contributo delle aziende private. E chiaramente dove ci sono grandi interessi ci sono grandi rischi di non fare l'interesse primario del cittadino. Nella gestione delle innovazioni sono tre gli ambiti molto legati fra loro: la gestione della ricerca scientifica, dell'informazione scientifica e della formazione dei professionisti, che spesso purtroppo è quasi com-

33 *Sfruttati. Povertà e disuguaglianza nelle filiere agricole in Italia OXFAM – TERRA! Giugno 2018*

Leogrande A. *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud 2016 Feltrinelli*

34 *Stefano Liberti I signori del cibo. 2016 Minimum Fax*

35 [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it) e [www.illuminiamolalasalute.it/veterinariaemafie](http://www.illuminiamolalasalute.it/veterinariaemafie)

36 *Alessandro Donati Lo sport del doping. Chi lo subisce, chi lo combatte. 2012 Giunti Editore*

pletamente affidata al privato. Sul tema della ricerca Altman già nel 1994 riassume così il problema “Abbiamo bisogno di meno ricerca, ricerca migliore e ricerca fatta per le giuste ragioni”<sup>37</sup>. In modo sintetico possiamo avere problemi nel disegno degli studi, nella conduzione delle ricerche (può capitare che gli effetti collaterali di un farmaco non siano registrati) o nella pubblicazione dei risultati. Dove ad esempio gli studi negativi non hanno la stessa probabilità di essere pubblicati di quelli positivi (publication bias). Numerosi sono gli studi che vengono ritirati dalle pubblicazioni scientifiche ogni anno per i loro problemi metodologici o di altro tipo<sup>38</sup>.

- **Farmaci e dispositivi medici.** Nel corso degli anni i risultati delle ricerche scientifiche ci hanno portato a risultati importanti in ambito diagnostico e terapeutico grazie a nuovi farmaci e dispositivi medici. Tuttavia, sappiamo come molte novità non siano purtroppo vere innovazioni con risultati significativi per i pazienti<sup>39</sup>. Peter Gotzsche<sup>40</sup>, così come già molti altri autori, ha raccontato in modo chiaro le grandi criticità del mondo dell'industria farmaceutica e biomedicale nel cercare di difendere interessi economici che mettono a rischio investimenti di decine di anni di lavoro. Va tuttavia sottolineato come anche l'industria stia facendo sforzi nella direzione di una maggiore trasparenza (si dovrebbe a breve approvare anche in Italia il Sunshine Act sui finanziamenti degli operatori da parte delle industrie). Il mondo dei dispositivi medici presenta similitudini e differenze rispetto a quello dei farmaci. Per i dispositivi gli studi clinici sono molto più difficili da realizzare e l'efficacia e appropriatezza è molto più complessa da misurare. E anche qui sono presenti storture che favoriscono interessi privati più che interessi collettivi andando dagli interessi delle grandi multinazionali a quelli molto più limitati dei singoli punti vendita che offrono dispositivi e materiale protesico.

- **La gestione liste di attesa.** Un tema molto sentito dai cittadini quando si parla di corruzione è il famoso “salto della lista di attesa”, grazie alla visita privata dal medico che riesce a inserire il paziente nella lista di attesa prima del previsto e senza adeguate giustificazioni cliniche. Il tema non è togliere il diritto a farsi visitare da uno specifico professionista in libera professione o privatamente, ma evitare di passare davanti ad altri senza averne un diritto. Esistono diverse forme per prevenire il problema: ridurre le liste di attesa stesse attraverso degli interventi sull'appropriatezza delle prescrizioni e sui percorsi prioritari legati alle urgenze, controllare che quelle che ci sono siano vere e non create artificialmente, verificare l'equilibrio tra libera professione e attività istituzionale da parte dei medici, informatizzare le liste di attesa stesse tenendo traccia di chi modifica la lista, e così via.

- **La sanità privata.** Il settore della sanità privata è un'area a rischio per i numerosi

37 Altman D G. *The scandal of poor medical research*. BMJ 1994; 308 :283

38 Per rimanere aggiornati sugli studi che vengono ritirati dalle riviste scientifiche ci si può iscrivere alla newsletter [www.retractionwatch.com](http://www.retractionwatch.com)

39 Pour mieux soigner, des médicaments à écarter : bilan 2017 *La revue Prescrire* 2017 Tome 37 N° 400: 137-148

40 Si veda la nota 3

esempi di comportamenti inopportuni che si sono verificati nel corso degli anni in diverse regioni italiane per avere benefici sugli stanziamenti previsti. Ricordiamo solo per citarne alcuni i casi del Lazio, Abruzzo, Sicilia, Lombardia. Il filo comune che lega tutte queste storie è il rapporto con il livello politico regionale che definisce le regole di quel mercato. Inoltre il privato è sempre stato visto come occasione di investimento da parte della criminalità organizzata sia rispetto alle case di cura e centri specialistici, sia ad esempio al settore dell'odontoiatria<sup>41</sup>. Il tema di fondo non è la presenza del privato, ma chi realmente decide le priorità: se è il Servizio Sanitario Nazionale che decide i bisogni e le relative risposte o se l'interesse dei singoli produttori prevale su quello della collettività. E come si è visto nel corso degli anni la politica gioca un ruolo importante in questo ambito, nel bene e nel male. La trasparenza degli accordi contrattuali e delle valutazioni dell'operato del privato accreditato, la presenza e gestione di tetti contrattuali e la valutazione dell'appropriatezza rappresentano buone pratiche.

- **Organi e trapianti.** Un caso che ci riporta al confine tra etica ed esercizio delle professioni sanitarie è quello legato ai trapianti di organi. Alcuni anni fa è emerso in Germania una situazione di favoritismi nelle liste di attesa per i trapianti, sfruttando la disponibilità dei pazienti a ricevere il prima possibile gli organi da trapiantare<sup>42</sup>. Altro caso sempre in questo ambito è quello legato al traffico di organi umani, fenomeno che ha risvolti a livello mondiale<sup>43</sup>.

- **Le onoranze funebri.** Anche qui il problema di fondo sono le informazioni, in questo caso sui decessi per potersi proporre ai familiari. Pratica estremamente odiosa perché avviene in un momento di grande debolezza della famiglia. E anche qui possono essere messe in campo diverse azioni preventive. Fra cui la pubblicazione delle liste delle onoranze funebri presenti su quel territorio, la consegna ai parenti di istruzioni molto chiare sui passaggi successivi alla perdita del proprio caro, ecc. Interessante notare come i problemi di questo settore siano anche legati alle trasformazioni che questo settore sta avendo come l'arrivo di società low cost, che per entrare nel mercato sono disposte a qualunque mezzo pur di avere le informazioni giuste.

41 <https://portale.fnomceo.it/commissione-antimafia-audizione-della-fnomceo/>

42 *Study on Corruption in the Healthcare Sector* 2013 European Union

43 *Trafficking in humans organs European Union* 2015



## LA CORRUZIONE A BOLOGNA. I CASI

### 4. Mondo sepolto

di Lorenzo Pirozzi e Sofia Nardacchione

Un complesso e ramificato sistema corruttivo, mutante, invasivo e silenzioso, come lo definiscono gli inquirenti, che coinvolge tutte le principali società funerarie di Bologna e le camere mortuarie dei più grandi ospedali, il Sant'Orsola-Malpighi e il Maggiore, e che avrebbe coinvolto anche la Pubblica Amministrazione. È stato chiamato "Mondo sepolto": era un vero e proprio sistema, strutturato e impermeabile, che andava avanti da più di vent'anni grazie alla collaborazione tra gli addetti delle pompe funebri coinvolte e alcuni operatori sanitari. E grazie a una zona grigia che non ha mai denunciato quello che avveniva all'interno degli ospedali bolognesi.

Ogni persona che faceva parte del "sistema Mondo Sepolto" aveva un ruolo ben definito e chiaro: non poteva non sapere, secondo gli investigatori, qual era il meccanismo più grande in cui era coinvolto. "Qui in questo ambiente nessuno predica il pulito", si sente in una intercettazione, "Nessuno è vergine qua dentro".

A far parte del sistema erano gli imprenditori, le menti del progetto criminoso che si basava sull'impermeabilità del sistema corruttivo e su fondi neri creati grazie all'evasione fiscale. C'erano poi gli intermediari, stretti collaboratori degli imprenditori e stanziati giornalmente nelle camere mortuarie, dove ricevevano le segnalazioni da parte degli incaricati di pubblico servizio. Secondo l'accusa, questi ultimi, cioè gli operatori sanitari, in cambio di funerali pilotati e altri servizi esclusivi, ricevevano soldi, regali, favori personali.

Lo scopo delle imprese corruttrici era chiaro: cercare di accaparrarsi più servizi funebri possibili. E ad arricchirsi erano tutti: corruttori e corrotti. Un conto corrente fittizio ed un "bunker" in pieno centro erano a disposizione delle due principali società coinvolte, la C.i.f. e la Rip Service, i due consorzi di imprese funebri, per mettere da parte i soldi per le micro tangenti. Gli operatori sanitari intascavano mazzette dai 150 ai 350 euro provenienti dai ricavi illeciti di false fatturazioni e mancate dichiarazioni. In un sistema quasi impossibile da spezzare, tenuto vivo da una struttura che si diffonde e si sostiene, come un 'contagio': chi doveva un favore ha poi potuto restituirlo, chi ha corrotto una volta è possibile che la volta dopo sia stato corrotto.

Il denaro era in grado di comprare tutto e tutti. E le imprese che non volevano entrare nel sistema erano costrette a sottomettersi: i corruttori, secondo gli investigatori, erano infatti gli unici a detenere imprese di servizi (Rip Service e C.I.F.).

#### Come funzionava il sistema

Le forze dell'ordine hanno svelato un meccanismo di corruzione sistematica che da più di vent'anni andava avanti nelle camere mortuarie dei più grandi ospedali di Bo-

logna, il Sant'Orsola-Malpighi e il Maggiore, con il coinvolgimento di tutte le principali società funerarie di bolognesi. L'organizzazione aveva una struttura piramidale composta da un primo livello di organizzazione che era il vertice di controllo delle dinamiche logistiche della corruzione, a cui i titolari delle singole aziende funebri, componenti del secondo livello, facevano riferimento (**Immagine 1: lo schema illustra il sistema di ramificazione dell'azione della ditta «Franceschelli», simile anche per le altre imprese**). Gli impiegati delle ditte erano coloro che agivano sul piano più pratico: corrompevano tramite cospicue tangenti gli operatori sanitari (OSS. e O.T.) responsabili delle camere mortuarie.

A svelare il sistema è stata un'indagine dei carabinieri di Bologna che ha portato, il 17 Gennaio 2019, a 30 arresti in misura cautelare richiesti dal pubblico ministero Augusto Borghini (9 in carcere, 18 arresti domiciliari e 3 divieti di esercizio di attività di impresa) ed un sequestro complessivo di circa 13 milioni di euro in beni mobili e immobili.

Ma il sistema andava avanti da decenni, e funzionava sempre allo stesso modo: le agenzie funebri dei consorzi Rip e C.I.F. si accordavano con determinati operatori sanitari delle camere mortuarie, che indirizzavano i parenti dei defunti verso le ditte da cui provenivano le tangenti. Figura centrale presso l'ospedale Sant'Orsola Malpighi era, secondo gli investigatori, Daniele Bultrini che emerge come principale attore nella spartizione delle salme verso le agenzie paganti. Bultrini avrebbe avuto come tattica non semplici consigli, ma il vero e proprio convincimento attivo dei parenti anche tramite motivazioni fantasiose (es. casse ecologiche meno inquinanti) che spingevano i parenti dei defunti verso le imprese corruttrici. Il compito di Bultrini, come degli altri funzionari delle camere mortuarie, sarebbe stato quello di convincere i parenti e contattare i procacciatori delle agenzie funebri in modo da avvantaggiarle nell'accaparrarsi il business dei funerali. La sua attività avrebbe favorito il guadagno della Franceschelli Onoranze Funebri - che apparteneva al consorzio del C.I.F. - a cui sarebbero stati portati 26 funerali venduti da parte del funzionario: funerali che gli avrebbero garantito come ritorno diverse tangenti dal valore complessivo di 5.700 euro (circa 220 euro per singolo funerale).

I due consorzi funebri si spartivano gli ospedali: secondo gli investigatori, i funerali venduti all'interno del Sant'Orsola erano comprati dalle agenzie del C.I.F., mentre il consorzio Rip aveva accordi nell'ospedale Maggiore, dentro il quale i personaggi di riferimento erano Giuseppe Parise e Giuseppe Venturi. I due avrebbero agito in modo pressoché identico a Bultrini, tramite la creazione di uno sviluppato sistema clientelare.

Il circolo che alimentava la corruzione degli operatori proveniva dalla mancata dichiarazione al fisco da parte delle agenzie funebri di quote che ammontavano in media a circa 1000 euro per funerale. L'organizzazione avrebbe messo a punto un sistema in grado di coprire i movimenti di denaro illecito grazie ad un conto corrente intestato ad un anziano presso una banca di San Matteo della Decima (BO) dove la ditta "GRANDI Onoranze Funebri" di Pepe Cesari (C.I.F) depositava il "nero" evaso. I depositi e i prelievi dal conto erano in netta discrepanza con le effettive disponibilità economiche dell'intestatario: questo avrebbe dovuto portare i dipendenti della banca a segnalare le operazioni sospette.

Ma le imprese funebri avevano pensato anche a questo, estendendo la loro rete: nell'indagine della polizia giudiziaria emerge infatti che, a pochi mesi dall'apertura del conto corrente, il C.I.F. ha assunto Gherardi Riccardo, figlio di Bonafede Fiorella, direttrice della filiale bancaria presso cui era registrato il conto fittizio e responsabile delle segnalazioni presso la Banca d'Italia. Esistevano, quindi, una serie di strutture logistiche che consentivano ai diversi attori dell'organizzazione di eliminare i sospetti riguardo l'accumulo e il successivo reinvestimento del denaro.

Oltre al conto corrente fittizio, secondo quanto emerge dall'indagine, era a disposizione dei due consorzi un "bunker" in pieno centro: serviva a mettere da parte i soldi per le micro tangenti, dai 150 ai 350 euro. L'ufficio, in Vicolo Ghirlanda è riconducibile all'associazione onlus Oltre, collegata a Massimo Benetti. L'ufficio era gestito da quella che gli investigatori definiscono la "postina del nero" Patrizia Bertagni, individuata come la responsabile della contabilità dell'illecito contenuto nel bunker, dove, oltre al denaro in contanti, c'erano anche orologi e oggetti antichi di alto valore.

### **Processo "Mondo Sepolto"**

Il totale sono 74 le persone che sono state indagate in "Mondo Sepolto", accusate di associazione per delinquere, corruzione di incaricato di pubblico servizio per atti contrari ai doveri d'ufficio, dichiarazione fraudolenta continuata in concorso, false comunicazioni sociali, riciclaggio continuato in concorso e rivelazione di segreti d'ufficio in concorso.

Le prime condanne sono già arrivate: sono quelle delle 19 persone che hanno deciso di patteggiare, condannate a un totale di 34 anni. Tra queste ci sono coloro che sono ritenuti essere al vertice del sistema: Giancarlo Armaroli, titolare della ditta 'Armaroli Tarozzi' e ritenuto il capo dell'associazione egemone al Maggiore, condannato a 4 anni, e Massimo Benetti, presidente del consiglio di amministrazione del Consorzio imprese funebri (C.I.F.), a 3 anni e 6 mesi. Sono state poi condannate altre 17 persone: Graziano Muzzi, titolare della ditta "Franceschelli", a 2 anni e 7 mesi; Davide Gambellini, titolare della ditta "Nettuno", a 1 anno e 10 mesi; Patrizia Bertagni, considerata la contabile dell'associazione per delinquere capeggiata da Benetti, 1 anno e 4 mesi.

Altre condanne riguardano alcuni dipendenti e procacciatori di affari della "Armaroli Tarozzi": Luca Scagliarini condannato a 2 anni; Giuliano Vecchiatti a 1 anno, 11 mesi e 10 giorni; Albertino Pinelli a 2 anni e 6. Condanne simili per coloro che avevano lo stesso ruolo per la ditta "Franceschelli": Marco Bertocchi condannato a 2 anni e

Stefano Iannelli a 1 anno e 6 mesi. Della ditta "Lelli" è stato condannato Gianluca Bobina, a 2 anni.

Ci sono infine le condanne degli operatori della camera mortuaria del Sant'Orsola: Francesco Ramoscelli, Paolo Montaguti e Maria Campisi sono stati condannati a 2 anni, Raffaella Gianfrancesco a 1 anno e 10 mesi.

Per gli altri cinquanta indagati il processo è iniziato il 29 novembre 2019, con l'avvio delle udienze preliminari: davanti al gup del Tribunale di Bologna sono andate 41 persone e 9 società. Tra queste ci sono anche i due consorzi di imprese funebri, ritenuti alla base del sistema corruttivo: la Rip Service e il Cif. Ci sono poi le altre ditte coinvolte nell'inchiesta: Franceschelli, Lelli, Ditta Golfieri, Ditta Grandi Mario, Centro Servizi Funerari e Garisenda onoranze funebri.

Le parti offese che si sono costituite parte civile sono l'Ausl, il Sant'Orsola, Codacons, Asso Consum e l'associazione Eccellenza Funeraria Italiana.



### **La responsabilità amministrativa degli enti - Il decreto legislativo 231 del 2001**

*Tradizionalmente si riteneva che il diritto penale fosse indirizzato agli uomini e finalizzato alla sanzione delle loro azioni. Quest'impostazione è decisamente tramontata, tanto che oggi, come nel caso di "Mondo Sepolto", è possibile parlare di responsabilità da reato degli enti, cioè delle persone giuridiche, ad esclusione dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli enti pubblici economici e di quelli che svolgono funzioni di rilievo costituzionale (art 1). La questione sulla natura giuridica di tale tipo di responsabilità è da anni al centro del dibattito dottrinario, ma la Giurisprudenza è concorde nel ritenere che essa sia una sorta di 'tertium genus' tra quella penale e quella amministrativa. Con la responsabilità penale quella degli enti condivide numerosissimi aspetti, di cui il principale è la presenza del reato definito come presupposto della responsabilità. Con quella amministrativa condivide, tra gli altri caratteri, la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie e interdittive, ma non detentive.*

*La legge che introduce nel sistema italiano la cosiddetta responsabilità amministrativa da reato degli enti è il **Decreto legislativo 231 del 2001**, sorto in attuazione del diritto sovranazionale, in particolare di convenzioni europee in materia di corruzione che vincolavano gli Stati membri a prevedere, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, forme di responsabilizzazione delle persone giuridiche sulla base dell'assunto per cui anche queste ultime possono commettere fatti di rilievo penalistico. Il decreto è stato integrato a più riprese e arricchito quasi sempre in attuazione di normative sovranazionali, anche di recente con la cosiddetta legge "Spazzacorrotti".*

*Ma cosa significa che l'ente è penalmente responsabile delle proprie azioni? Primo elemento perché possa esserci responsabilità dell'ente è la commissione di un reato tra quelli individuati dallo stesso decreto 231 del 2001. Si trattava, originariamente, di una scarsa serie di reati contro la pubblica amministrazione e l'allora Comunità Europea (come l'indebita percezione di erogazioni, la truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e la frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico, Concussione e corruzione). Ad oggi, invece, i reati commissibili dall'ente sono diventati numerosissimi e vanno dai delitti di criminalità organizzata all'omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fino alle recentissime norme sui reati di xenofobia, razzismo e frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati.*

*Preliminarmente si può osservare che il reato, come fatto umano antiguridico e colpevole, possa essere commesso, materialmente, solo dall'uomo o da più uomini. Tuttavia, quel fatto criminoso potrebbe essere stato realizzato a vantaggio o per l'interesse non dell'autore materiale dello stesso, ma appunto, dell'ente. Inoltre, il reato potrebbe essere stato favorito da omissioni consistenti dell'ente, il quale*

*avrebbe dovuto attenersi a paradigmi obbligatori, detti modelli o compliance programs, che avrebbero impedito il reato della persona fisica.*

*È in tali elementi che si riscontra la responsabilità della persona giuridica: in tali ipotesi, risulterebbe poco deterrente e poco efficace punire solo il singolo dipendente, in posizione apicale ovvero sottoposto (per usare la nomenclatura della 231/2001) permettendo comunque alla persona giuridica, che si giovi dell'attività criminosa, di continuare la propria attività, acquisendone profitti e vantaggi, tanto più perché la condotta dell'autore del reato eventualmente incriminato e condannato è, in termini generali, sostituibile con quella di un altro soggetto. Ciò non toglie, evidentemente, che la persona fisica possa essere perseguita penalmente per le proprie azioni.*

*Imputare all'ente, come soggetto autonomo, la responsabilità per i reati commessi a proprio vantaggio o per il proprio interesse significa colpire effettivamente chi promuove e soprattutto chi beneficia del reato. Le sanzioni, non potendo essere detentive, sono di natura patrimoniale e/o interdittive. Queste ultime risultano particolarmente gravose per l'ente quando, come avviene relativamente alla commissione dei reati di criminalità organizzata, vengono comminate in via definitiva. In tutte le altre ipotesi previste dal decreto, le sanzioni interdittive possono avere una durata limitata, rientrando in una cornice edittale e, in un'ottica di premialità rispetto a comportamenti ritenuti positivi perché di segno opposto rispetto al reato accertato, le sanzioni possono essere attenuate al ricorrere di determinate circostanze.*

*Ciò si verifica, nell'ambito dei reati di concussione, corruzione e induzione indebita a dare o promettere utilità, quando l'ente, prima della sentenza di primo grado, si sia adoperato concretamente e con esito positivo per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e l'individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite. L'ente deve inoltre aver eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato, mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi.*

*Tale possibilità, assente nell'originario disegno di legge, è stata introdotta dal legislatore con la legge cosiddetta "Spazzacorrotti", nell'intento di premiare gli enti che riconoscano di aver avuto una carenza, quindi una qualche forma di responsabilità tale da aver reso possibile i fatti di corruzione, e si siano attivati per contrastarli in modo puntuale e specifico per l'avvenire.*

Al di là delle condanne e del processo, ancora in corso e quindi di difficile valutazione, un aspetto che emerge e è quello del controllo nelle strutture pubbliche coinvolte in “Mondo Sepolto”: il tema riguarda l’efficacia delle azioni messe in campo da parte degli organi istituzionali deputati al controllo e alla sorveglianza sulle attività in camera mortuaria di cui si erano ricevute nel tempo segnalazioni di comportamenti anomali.

L’attività d’indagine incarna tutti gli aspetti tipici della corruzione: l’abuso di potere da parte di soggetti che agiscono nel solo interesse privato a discapito di quello pubblico, la continua violazione delle “regole morali” rilevanti e consolidate nel contesto sociale e la violazione delle “regole giuridiche” codificate dal diritto di questo Paese.

Quello di Mondo Sepolto è un sistema corruttivo che colpiva i bilanci pubblici, attraverso i suoi costi diretti e indiretti: la corruzione, infatti, è una “tassa occulta” sulle imprese ed ha effetti negativi sugli investimenti, costituisce una barriera alla concorrenza e, quindi, nel sistema attuale, determina inefficienze nel sistema. I danni, quindi, non sono solo di carattere economico, ma anche di carattere sociale e morale: quando infatti il pagamento diventa prassi comune per vincere la concorrenza in un libero mercato e la risorsa pubblica viene inghiottita in giri di potere non onesti, ad essere sacrificata è l’imparzialità della Pubblica Amministrazione. E, quindi, la credibilità dello Stato.

#### **4.1. Mondo Sepolto. Come contabilizzare la corruzione: sulla tracce del denaro**

*di Marco Marano*

##### *I punti nevralgici di Mondo Sepolto*

Nella vicenda di Mondo Sepolto, uno dei punti nevralgici di tutto il sistema illecito è stata la macchina per generare fondi neri. Questi diventavano il meccanismo per controllare il mercato, garantendo un sistema a rete di interessi convergenti tra persone fisiche e persone giuridiche, finalizzati all’arricchimento fuori dalle regole del gioco.

Seguendo la ragnatela di tali interessi si intercetta il flusso di denaro: questo diventava prima “nero”, per poi essere riutilizzato. E ad ogni evasione di denaro sarebbero corrisposte forme di corruzione e di riciclaggio. Questo avveniva attraverso un sistema a rete la cui struttura esprime una visione imprenditoriale, ma che connota, comunque, una cultura diffusa verso l’illegalità.

##### *La gestione centralizzata: il Bunker*

All’interno del C.I.F., il presidente del CdA Massimo Benetti, individuava, secondo gli investigatori, la necessità di definire un modello organizzativo, relativamente alla gestione contabile, più efficiente e dinamico, ma che soprattutto passasse dalla sua supervisione. Ad un certo momento vi è stata la necessità di creare un unico punto di raccordo tra tutte le imprese del Consorzio, considerando che le singole aziende gestivano, con i loro addetti alla contabilità, gli introiti dei funerali.

La reale necessità di Benetti sembrava, quindi, quella di avere una sintesi tra lui e i titolari delle aziende consorziate. Avrebbe così individuato nella ‘contabile’ Patrizia Bertagni la figura che potesse assolvere a questa sintesi.

Al centro della riorganizzazione del sistema contabile vi era quello che dagli “associati” veniva definito il “bunker”, cioè il luogo fisico dove convogliare i proventi delle attività illecite e strutturare le operazioni per le quotidiane attività sia di corruzione che di riciclaggio.

Il bunker era sito in vicolo della Ghirlanda 2, una location pressoché segreta, conosciuta da pochissimi associati: lì si incontravano la contabile e la sua collaboratrice Roberta Mazzucchelli. In questo immobile ci sarebbe stata, ufficialmente, la sede dell’associazione “Oltre”, il cui legale rappresentante era sempre Massimo Benetti. Tipico paravento per attività illecite, la storia di questa associazione culturale parte dal giugno del 2005. Era un’associazione ombra, senza neanche un conto corrente bancario, né beni patrimoniali o dipendenti o risorse di alcun genere.

Ma è proprio nell’associazione Oltre che troviamo la famiglia Lelli. Sì, perché il proprietario dell’immobile è Stefano Lelli, di professione avvocato, fratello e socio di Lorenzo Lelli - della impresa funebre Lelli srl - che nel 2004 lo acquistava dall’Immobiliare Omega Srl, di cui egli stesso era vicepresidente, nonché socio dell’impresa Roncato Marmi Srl, in più possessore di una piccola quota della stessa C.I.F. Con Omega Srl si aggiunge un altro pezzo di questa rete, perché l’unica dipendente era proprio l’assistente contabile del “nero” Roberta Mazzucchelli, poi passata formalmente ad una delle imprese del consorzio.

##### *La gestione d’impresa: il pagamento del funerale*

Se il Bunker era in qualche modo la rappresentazione centralizzata dei proventi illeciti di tutte le imprese del consorzio, queste, singolarmente, avevano un loro referente che gestiva direttamente il flusso di denaro in nero, parte del quale veniva poi reindirizzato alla cassa centrale.

Nadia Mazzini, era la tesoriera dell’impresa Franceschelli Srl, la struttura più importante del C.I.F.. Il meccanismo operativo sarebbe avvenuto calibrando il prezzo del funerale. Per far questo erano di fondamentale importanza le informazioni degli intermediari sulla famiglia che richiedeva l’intervento dell’impresa: i familiari si sarebbe rivolti a loro liberamente o attraverso gli operatori della camera mortuaria collegati alla Franceschelli. In quest’ultimo caso era assolutamente necessario “calibrare” il prezzo, poiché occorreva pagare gli operatori corrotti.

La Mazzini nel formulare la proposta finale del prezzo doveva infatti considerare, secondo quanto emerge dall’indagine, il costo in nero di 220 euro, da pagare agli operatori della camera mortuaria. Calibrare il prezzo significava in sostanza chiedere parte del pagamento in contanti, per coprire il costo della corruzione ai collaboratori delle camere mortuarie.

### *Il ruolo degli intermediari*

Come abbiamo visto, la camera mortuaria dell'Ospedale S.Orsola, era praticamente il luogo dove il sistema illecito aveva inizio, sotto gli occhi di molti. Secondo quanto emerge dalle indagini il luogo era infatti permanentemente presidiato dagli intermediari delle imprese, che, grazie al gancio degli operatori mortuari, infermieri o OSS, intercettavano i parenti dei defunti.

Nadia Mazzini sollecitava sistematicamente lo "staff" ad una sempre più stretta compartimentazione della camera mortuaria. Gli intermediari, una volta agganciata la famiglia grazie alla corruzione degli operatori, avviavano una prima contrattazione sul prezzo e sulle modalità di pagamento del funerale. Poi, sempre secondo gli investigatori, la chiusura dell'accordo veniva fatta dalla Mazzini: incasso in contanti e senza fatturazione di circa 500-900 euro per ogni singolo funerale.

Ma non sempre diventava possibile convincere i clienti a pagare in contanti, per cui il piano B diventava un pagamento con doppio assegno, di cui uno senza intestatario. Questa opzione però non era la più sicura: il contante garantiva infatti la certezza della non tracciabilità. Un metodo che era in ogni caso meglio del bonifico, assolutamente da scongiurare poiché sarebbe saltato il prezzo della corruzione.

### *La migliore modalità: il contante*

Il contante restava quindi la migliore modalità per assecondare le prassi evasive. La stessa Mazzini si occupava direttamente di convincere il cliente verso tale modalità, nel momento in cui l'intermediario che lo aveva agganciato si era reso conto che l'interlocutore era condizionabile. Ma sembrano essere stati rari i casi in cui il pagatore non abbia accettato il pagamento in nero.

In tal senso, c'è sicuramente un grande spazio di ambiguità sul consenso delle famiglie ad assecondare i fini evasivi delle imprese funebri. Sembra che la contabile del nero utilizzasse come motivazione per convincere i clienti quella che la cifra era esente da Iva, poiché già anticipata.

La Mazzini, secondo gli investigatori, preparava le buste con i soldi per i corrotti delle camere mortuarie, e questo avveniva a fine mese. Fatta una attenta analisi, individuava il dovuto per ogni operatore. Il denaro in nero non tracciabile diventava così il mezzo con cui il sistema messo in piedi dall'organizzazione funzionava: ogni mese il ricavato netto sarebbe stato dai dieci ai quindicimila euro.

Infine, l'ultimo pezzo del processo illecito era il passaggio di denaro dalla contabilità dell'impresa Franceschelli al Bunker. Ciò sarebbe avvenuto sempre mensilmente, in base agli accordi tra la responsabile della contabilità centralizzata Patrizia Bertagni e la Mazzini.

### *Il conto corrente*

Il denaro non tracciabile, proveniente dalle aziende C.I.F. e Roncato Marmi, era stato canalizzato su di un conto corrente con intestatario fittizio dal febbraio 2003 al marzo

2013. È questa la vicenda che forse meglio racconta le modalità attraverso cui la rete organizzativa faceva leva su legami di interessi tra famiglie.

Anche qui, l'ideatore sarebbe Massimo Benetti, il quale nel 2003, secondo quanto emerge, si accorda con Fiorella Bonafede, la direttrice di filiale della Carisbo di San Matteo della Decima, nell'area metropolitana di Bologna. L'accordo prevedeva la gestione e la copertura da parte della Direttrice di questo conto corrente praticamente falso, in cambio dell'assunzione a tempo indeterminato del figlio di lei Riccardo, proprio presso il Consorzio di Imprese Funebri.

Benetti sceglieva un prestanome ignaro: un anziano signore, Enrico Stefanelli, nato nel 1926, a cui poter intestare il conto. Ma l'uomo non ne era a conoscenza: Benetti e la Bonafede avrebbero escogitato infatti l'accesso alla documentazione non per domiciliazione ma per casella di posta, in modo tale da impedire a Stefanelli di scoprire la cosa.

Le entrate erano certamente cospicue: secondo quanto emerge dall'indagine, più di 400.000 euro. Per mettersi formalmente a riparo rispetto alla soglia minima per le segnalazioni antiriciclaggio, le operazioni in entrata erano rispettose delle norme, e avvenivano prevalentemente attraverso gli sportelli con il contante in mano.

Quello che ovviamente non veniva denunciato dalla banca, probabilmente grazie alla complicità della sua direttrice, era il fatto che le movimentazioni non rispondevano certo allo status economico dell'ignaro correntista, quindi veniva omessa in tal senso l'obbligatorietà della segnalazione alle autorità competenti e quindi alla Banca d'Italia. Il conto corrente veniva estinto appena prima del trasferimento in altra sede della Bonafede.

## 4.2. Gli strumenti di prevenzione e controllo nell'ambito della salute

di Massimo Brunetti

Prima di entrare nello specifico del sistema della salute e del sistema sanitario, abbiamo provato a elencare alcune azioni per prevenire e incidere sulle cause dei problemi. Alcune misure generali sono:

- **Rendere concreti l'etica e i valori nelle professioni.** Un punto fondamentale è la pratica concreta dell'etica e dei valori nelle professioni sanitarie che ruotano attorno alla salute. Riprendendo le parole di Luigi Ciotti "L'etica non è un obiettivo fra gli altri, ma deve fare da sfondo a ogni progetto, ogni investimento ogni scelta strategica. Tutto questo significa 'Etica come professione'". Belle parole, ma come tradurle in concreto? A partire dall'ascolto dei professionisti delle situazioni in cui l'etica può essere messa a rischio, di educazione fra pari, sia con i professionisti che già lavorano, sia di quelli che stanno per entrare nel mondo del lavoro, con un lavoro profondo con le Università. In generale con un investimento forte sui temi dell'etica e dei valori, più che sulle regole e sulle norme, che sono semplicemente la traduzione di quei valori nel vivere professionale. Le Università e gli Ordini professionali possono aver un ruolo propulsivo importante e di stimolo alle istituzioni come le aziende sanitarie che spesso non percepiscono questa come una priorità.
- **Ridurre le asimmetrie informative attraverso la trasparenza.** Come già visto, le asimmetrie informative sono una parte costitutiva del sistema della salute. Ridurre il divario di conoscenze fra i diversi attori rappresenta in generale la prima azione che può ridurre la possibilità di avere comportamenti opportunistici. E il principio della trasparenza va in questa direzione. Concetto previsto con la legge 33/2013 e le successive integrazioni e rafforzata con il cosiddetto FOIA (Freedom of Information Act), da anni utilizzato in altri paesi. Al momento sui siti di tutte le pubbliche amministrazioni nella sezione Amministrazione Trasparente ci sono migliaia di informazioni che aspettano di essere usate. E grazie allo strumento dell'accesso civico è possibile richiedere in modo semplice tutte le informazioni che non sono lì sopra pubblicate (tutelando diritti come quello della privacy). Ma serve la trasparenza? Al momento la maggior parte delle amministrazioni ha subito passivamente tale norma e la società civile non ne ha ancora compreso in pieno la portata, e quindi per ora possiamo dire che è solo un adempimento burocratico. Molte amministrazioni pubbliche non hanno colto questo strumento come leva per il cambiamento e il miglioramento del proprio agire. Si tratta quindi di riuscire a trasformare le informazioni in saperi e conoscenza utile sia all'esterno che all'interno delle amministrazioni. Goleman già nel 2009 citava l'esperienza della trasparenza totale come un fattore di successo delle imprese del futuro, come un elemento competitivo su cui giocare la fiducia dei consumatori<sup>44</sup>.
- **Lottare contro l'incompetenza.** L'incompetenza è la prima forma di corruzione.

44 Goleman D *Intelligenza ecologica* 2009 RCS Libri

L'essere incompetente per un certo incarico, dal punto di vista clinico, assistenziale, come amministratore di una azienda sanitaria, oltre che mettere a rischio la vita delle persone, risulta comunque un cattivo uso di risorse della comunità. E quindi rientra nella definizione allargata di corruzione, anche se non vengono commessi reati espliciti per la nomina di quel professionista. E il tema generale per superare questo problema, presente nel pubblico e anche nel privato, è legato ad una adeguata selezione del personale, oltre che quello della crescita e formazione professionale delle persone già assunte. Questo è un problema molto sentito e richiede una profonda riflessione per trovare forme per reclutare i professionisti che vadano a responsabilizzare maggiormente chi compie le scelte. Problema che va risolto a partire dalla politica che deve imparare a pretendere dai tecnici le professionalità adeguate e non solo professionisti legati al proprio ambito politico.

- **Gestire il rischio in modo integrato.** Nella maggior parte delle aziende sanitarie la gestione del rischio clinico è ormai entrata nei meccanismi quotidiani con cui gli operatori sanitari si interfacciano. L'obiettivo è quello di migliorare i percorsi assistenziali imparando dagli errori accaduti e da quelli che sarebbero potuti accadere. Questa logica è la stessa che è stata proposta per la gestione del rischio di integrità da coloro che hanno scritto la legge 190 anticorruzione e poi dato corpo all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il problema ora è quello di non gestire questi rischi come dei grandi silos che non comunicano fra loro. Questo porta infatti ad uno spreco di risorse e una minore efficacia rispetto ad una gestione condivisa del rischio, che dovrebbe vedere una sinergia fra i gestori del rischio clinico, lavorativo, la privacy, l'integrità, strutturale, quello tecnologico per citarne alcuni. Tutti questi soggetti possono condividere una serie di strumenti a partire dalla valutazione dei diversi rischi, arrivando ad avere una valutazione del rischio integrata, sino ad arrivare ad un approccio unico dal punto di vista culturale rispetto alla cultura del rischio.
- **Snellire la burocrazia inutile.** Inutile dire che in Italia la burocrazia rappresenti un problema. Cottarelli lo identifica, insieme alla corruzione, come uno dei sette peccati capitali del nostro paese<sup>45</sup>. Lottare contro la burocrazia significa pretendere che vi siano il minor numero possibile di norme, eliminando tutte le ridondanze che non servono. Questa è una battaglia che va fatta a tutti i livelli: da quello nazionale in Parlamento e in tutti i luoghi in cui sono scritte le leggi, al livello di singola azienda sanitaria, in cui sono scritti i regolamenti, che troppe volte sono fatti con una logica difensiva, senza pensare al se e come saranno poi applicati. Quindi un grande lavoro per arrivare a regole chiare, applicate e facilmente verificabili.
- **I piani anticorruzione delle aziende sanitarie** Come tutte le Pubbliche Amministrazioni, anche le aziende sanitarie sono tenute ad applicare quanto previsto dalla legge 190/2012 anticorruzione. Il modello è quello della 'gestione del rischio': analisi del contesto e dei processi, valutazione del rischio e messa in campo di misure di riduzione del rischio e relativo monitoraggio. E occorre farlo partendo dall'etica e

45 Cottarelli C *I sette peccati capitali dell'economia italiana* 2018 Feltrinelli

dai valori in gioco, sapendo trasformare i problemi in opportunità di miglioramento, sapendo ascoltare i cittadini e gli operatori che possono offrire indicazioni preziose su dove è possibile migliorare. Senza, come afferma molto chiaramente ANAC nel 2019 nel nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, produrre burocrazia inutile. Una spinta fondamentale affinché questa cultura passi anche a livello di direzione delle singole aziende sanitarie deriva dal livello regionale. Alcune Regioni, come l'Emilia Romagna, hanno iniziato dei percorsi di coordinamento su queste tematiche, coinvolgendo anche gli Organismi Indipendenti di Valutazione e i risultati positivi si vedono molto chiaramente. E' stata infatti creata una Rete per l'Integrità Regionale che sta lavorando su molti temi e percorsi.

- **Whistleblower:** Strumenti e tutele come quelle previste per chi segnala sono delle grandi opportunità per fare emergere i punti deboli delle nostre organizzazioni. E tanto più cresce la fiducia nelle istituzioni, tanto più le persone hanno fiducia nel segnalare situazioni opache.

- **Rotazione degli incarichi.** Un elemento ritenuto importante da ANAC è quello della rotazione degli incarichi. Al di là del ridurre possibili situazioni di vicinanza da parte dei professionisti, questa misura rappresenta una grande opportunità dal punto di vista di una sana gestione e crescita del capitale umano di una amministrazione. Troppe poche volte vediamo dei piani di sviluppo del personale e troppo spesso in questo ambito si gioca in difesa senza guardare al futuro in modo aperto e costruttivo.

- **Controlli interni:** Legato al tema della gestione del rischio vi è quello della creazione di sistemi aziendali dei controlli interni, in grado di aiutare i servizi delle singole aziende sanitarie a fare bene i controlli di primo livello. Tutto questo si lega al tema delle procedure che devono essere chiare, applicate dagli operatori e prevedere i controlli da svolgere. Procedure quindi non viste come burocrazia a cui adempiere e tirare fuori dai cassetti quando arrivano gli auditors, ma come strumento utile agli operatori nel quotidiano. Tutte le aziende sanitarie della Regione Emilia Romagna, così come altre regioni, si stanno dotando nella loro organizzazione di strutture di **Internal Auditing**, che nel settore privato hanno ormai una storia di decine di anni<sup>46</sup>. E fra i compiti vi è quello di verificare per le direzioni strategiche l'efficacia e le criticità sul sistema dei controlli interni.

- **Controlli di sanità pubblica.** A tutela della salute del cittadino esiste una rete strutturata di controlli, che hanno l'obiettivo di garantire la salute delle persone, facendo controlli sulla maggior parte dei determinanti di salute prima descritti. Pensiamo alla rete che lavora dentro i dipartimenti di sanità pubblica, che vede coloro che lavorano nei servizi veterinari, di igiene degli alimenti e nutrizione, di igiene pubblica, di sicurezza degli ambienti lavorativi. Professionisti che fanno controlli che il singolo cittadino non avrebbe le competenze e capacità per fare. Oltre a questi ci sono i controlli degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali e delle ARPA, le Agenzie Regionali di Protezione Ambientale.

46 [www.aiaaaweb.it](http://www.aiaaaweb.it)

## Il ruolo degli altri portatori di interesse

Come si è visto il sistema della salute è molto complesso ed è importante che anche tutti gli altri attori e portatori di interesse siano attivi per tutelare l'interesse della salute dei cittadini.

- **Gli ordini professionali.** L'aspetto etico e valoriale delle professioni è di primaria importanza per l'integrità del sistema salute e in questo senso gli ordini professionali hanno un ruolo fondamentale. Citiamo le parole di Vincenza Rando, sul ruolo degli Ordini "quali custodi del patto di fedeltà e onore che i professionisti si assumono quando decidono di stare al servizio del Paese, esercitando la professione. L'esperienza di tantissimi processi mette in evidenza come i professionisti possano essere attori non solo di collusioni e connivenze consapevoli con le mafie e il malaffare, ma anche di servitù, inconsapevoli, come spesso sono, di appartenere a quella zona grigia delle infiltrazioni che usano le professioni senza nemmeno il bisogno di corromperle. Queste situazioni indeboliscono la professione e una professione debole è più soggetta ad infiltrazioni. Un circolo vizioso questo che gli Ordini possono e devono spezzare nel sapere aprirsi ed agire accogliendo chi ha il coraggio di parlare e di stare dalla parte della legalità affermando il principio di fedeltà e di onore della professione. Compito degli Ordini è non lasciare mai soli i professionisti e dare gli strumenti per rompere l'omertà, che non sempre è mafiosa, ma che crea quella complicità che porta verso il reato avendo come sua prima causa la solitudine di quel professionista"<sup>47</sup>.

- **I sindacati.** Anche i sindacati possono giocare un ruolo decisivo nel rendere integro il sistema della salute, avendo la capacità di essere vicini ai lavoratori, di ascoltarli, di conoscere in modo profondo i contesti e nel riuscire a fare proposte di miglioramento delle singole organizzazioni. Uno dei valori aggiunti che il sindacato è in grado di apportare è quello di leggere i fenomeni corruttivi e di infiltrazione criminale anche dal punto di vista dell'impatto sulle dinamiche del lavoro. Lo sfruttamento dei lavoratori è un campanello di allarme che spesso segnala situazioni a rischio: la magistratura, così come i responsabili anticorruzione, hanno bisogno di ricevere questo tipo di segnalazioni.

- **Le società scientifiche.** I professionisti vivono le società scientifiche come luoghi di confronto e di crescita della loro professionalità in termini di competenze e capacità. E da questi ambiti, anche a livello internazionale, spesso passa il tema dell'appropriatezza attraverso la definizione di raccomandazioni cliniche e organizzative. E' evidente come questo possa essere un canale usato per chi vuole far passare i propri messaggi, finanziando queste società scientifiche e spingendo in modo poco visibile le loro attività. Visto quindi il ruolo importante che queste associazioni di professionisti ricoprono all'interno del sistema della salute, è altrettanto importante il loro investimento etico come elemento cardine del loro agire, a partire dalla trasparenza delle loro attività e finanziamenti.

47 FNOVI Facciamo rete Coscienza etica e community empowerment 30 giorni n. 9 Ottobre 2015 [www.fnovi.it](http://www.fnovi.it)

• **La società civile.** I cittadini, essendo i primi a vivere situazioni opache, possono e devono avere un ruolo molto più attivo su queste tematiche. Anche la normativa ha messo a loro disposizione una serie di strumenti (trasparenza, accesso civico, collaborazione con responsabile anticorruzione, ecc) che vanno sfruttati. Esistono diverse esperienze interessanti, e ne citiamo a titolo di esempio due fra le molte come il progetto Common<sup>48</sup> o quella di Cittadini Reattivi<sup>49</sup>, capaci di partire dai contesti e dai bisogni dei cittadini e di sviluppare dei percorsi che favoriscono l'integrità dei territori e delle istituzioni legati ad essi. L'azione di lobbying deve essere fatta anche per il bene collettivo. Le associazioni di pazienti da un lato svolgono un ruolo importante per la tutela della salute, dall'altro corrono il rischio di essere strumentalizzati da chi vuole fare interessi specifici. Per questo motivo si sottolinea l'importanza della trasparenza di queste associazioni e in generale della opportunità che a guidarle non siano professionisti sanitari che potrebbero farlo solo per interessi personali.

Abbiamo visto come la ricerca sia fondamentale per il benessere delle persone e i cittadini non possono stare fuori dal decidere anche le priorità della ricerca, così come l'esperienza della James Lind Initiative ha messo in luce<sup>50</sup>. Sempre in questo ambito Ian Chalmers ha presentato otto azioni che possono essere portate avanti da cittadini e ricercatori per essere più consapevoli su queste tematiche<sup>51</sup>.

1. Accrescere la capacità di giudicare l'affidabilità delle affermazioni sugli effetti dei trattamenti, da parte di tutti, anche dei giovani operatori. Saper quindi distinguere ciò che funziona e anche l'affidabilità degli studi scientifici;

2. Accrescere la capacità di preparare, mantenere e disseminare le revisioni sistematiche delle prove sugli effetti dei trattamenti (su questo punto si veda l'esperienza della Cochrane Collaboration);

3. Incoraggiare la franchezza con i pazienti quando ci siano incertezze sugli effetti delle cure;

4. Identificare e definire le priorità della ricerca per rispondere ai quesiti rilevanti sia per i pazienti sia per i clinici;

5. Affrontare il consenso informato ai trattamenti in modo aperto, ammettendo le incertezze quando esistono e facendo partecipare i pazienti a ricerche per ridurle;

6. Contrastare le inefficienze all'interno della comunità dei ricercatori, spingendo i finanziatori e i comitati etici a far sì che i ricercatori non inizino una nuova ricerca senza prima aver condotto o esaminato una revisione sistematica delle conoscenze disponibili;

7. Bandire le pratiche di pubblicazione parziale, registrando i protocolli degli studi all'inizio e pubblicando in modo obbligatorio i risultati quando questi finiscono.

8. Richiedere trasparenza su ogni tipo di conflitto di interesse.

48 Ferrante L, Vannucci A *Anticorruzione pop. E' semplice combattere il malaffare se sai come farlo* 2017 Edizioni Gruppo Abele

49 [www.cittadinireattivi.it](http://www.cittadinireattivi.it)

50 [www.jameslindlibrary.org](http://www.jameslindlibrary.org)

51 <http://it.testingtreatments.org>

• **I giornalisti e i media** In una società in cui l'informazione ha un ruolo sempre più importante, il ruolo dei giornalisti e di tutti coloro che si occupano di media diventa fondamentale in un percorso che mira all'integrità del sistema. Anche in questo caso fonti informative indipendenti sono estremamente importanti nel momento in cui vengono affrontati temi su cui gli interessi delle parti in gioco sono molto elevati. Anche perché il singolo cittadino spesso subisce questa informazione senza porsi problemi sulla qualità di quello che gli viene offerto. Un tema estremamente delicato è quello della pubblicità diretta ai cittadini da parte dell'industria sui medicinali prescrivibili dal servizio sanitario pubblico, cosa che avviene in altre nazioni dove in TV è ammessa la pubblicità del singolo farmaco con il nome commerciale. E' evidente l'interesse dell'industria nel cercare di forzare questo limite per arrivare direttamente al grande pubblico. Anche se in realtà questo blocco viene aggirato attraverso la promozione sui social, anche attraverso i cosiddetti influencer, fenomeno che in futuro necessiterà di una sempre maggiore attenzione.

• **La politica.** La politica può fare molto per l'integrità del sistema della salute. Un sistema che funziona ha certamente bisogno di una classe politica che è in grado di leggerne i bisogni e di dare risposte adeguate, tenendosi alla giusta distanza da tutti gli interessi delle parti in gioco. E' evidente l'azione delle lobbies e la prima azione è nell'esserne consapevoli e nel prendere le giuste distanze per riuscire a garantire l'indipendenza del proprio agire. Qui di seguito proponiamo una "Carta per la Salute delle Comunità", in cui abbiamo elencato 10 impegni e spunti di riflessione per la politica.

1. Lavorare sui determinanti di salute. L'80% del benessere delle persone arriva da questi elementi. Quindi creare salute in ogni politica, integrando in primis la scuola e le altre istituzioni

2. Forte sostegno e integrazione degli interventi sociali e socio assistenziali per coloro che hanno più bisogno: famiglie in difficoltà, disabili, persone non autosufficienti

3. Lavorare sulla domanda di dipendenze a tutti i livelli, a partire dal mondo dei giovani con un approccio integrato fra istituzioni e coinvolgendo le comunità

4. Favorire una forte assistenza territoriale e domiciliare, togliendo sempre più spazio all'ospedale, usato solo per gli interventi acuti e specialistici

5. Pretendere un sistema sanitario che crea "bene" per le persone e le comunità e non pensi solo a produrre e vendere assistenza

6. Essere indipendenti dalle lobbies e comunque totalmente trasparenti

7. Non chiedere mai l'assunzione di un professionista, ma di una professionalità

8. Far sì che l'Università svolga ricerche utili ai bisogni delle persone, a partire da quelli del proprio territorio

9. Pretendere dalle aziende sanitarie controlli efficaci e trasparenti, sia interni che esterni

10. Far comunicare e lavorare insieme professionisti, cittadini e istituzioni sul tema dei valori, mettendo al centro le persone e il loro interesse e non quelli di parte. Come si vede le azioni che si possono porre in essere sono molte, tutte finalizzate a mettere al centro l'interesse di salute e di benessere del cittadino e della comunità.



## 5. Tra amicizia e corruzione. Il caso del giudice Menegatti

Di Giada Rinaldi e Graziana Cota

Salumi, piccoli doni, favori in cambio di consulenze. Una “piccola” corruzione che non lascia da parte nessun ambiente, neanche quello della Giustizia. Come nel caso del giudice Carlo Alberto Menegatti, accusato di corruzione per esercizio della pubblica funzione e accesso abusivo a sistema informatico o telematico.

L'ANAC, nell'aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, presenta la corruzione come “*assunzione di decisioni devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari*”. Essa si presenta in diverse situazioni. Abbiamo, ad esempio, la corruzione internazionale e abbiamo quella che Morena Plazzi, Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Bologna, definisce “la piccola corruzione di tutti i giorni”, piccola perché di solito la contropartita economica è modesta o comunque si tratta di casi di corruzione minori, ma è comunque capillare e pervasiva.

E di corruzione, seppure di quest'ultimo tipo, è imputato il giudice della XII Commissione tributaria della Regione Emilia-Romagna Carlo Alberto Menegatti, assieme ad altre tredici persone tra cui spunta il nome di Sante Levoni, ex dirigente della Alcar Uno di Castelnuovo Rangone di Modena e di altre sedi tra cui la Globalcarni Spa, dedita all'acquisto, lavorazione, conservazione e vendita di carni suine e bovine (da non confondere con il salumificio Levoni di Mantova che si dichiara estranea alla vicenda).

Le indagini che hanno portato la Procura di Bologna a chiederne il rinvio a giudizio hanno preso avvio da un analogo procedimento per corruzione, ancora più ampio, instaurato a Milano, città in cui il giudice Menegatti operava prima del trasferimento a Bologna. Dalle intercettazioni è emerso che Carlo Alberto Menegatti, mediante un suo ex collega che cercava affari e contatti, aveva rapporti con commercialisti e imprenditori con problemi con il Fisco. Ad essi forniva consulenze, consigli nella redazione degli atti e/o mostrava come scrivere il ricorso in cambio di beni materiali o piccoli importi in denaro.

Il giudice è accusato di aver offerto consulenze non lecite a Sante Levoni in merito a ricorsi della Globalcarni pendenti presso la Commissione tributaria. Tra questi “favori” risultano informazioni sui giudici assegnatari del ricorso, alcuni accertamenti fiscali a carico della società Globalcarni - come si legge nella richiesta della Procura - e altre informazioni volte a favorire Levoni, tra cui valutazioni in merito all'opportunità di trasferire la residenza fiscale presso il Principato di Monaco, per ottenere vantaggi fiscali. I contatti tra l'imprenditore e il giudice avvennero tra aprile e luglio 2016.

Il legale dell'imprenditore, Cosimo Zaccaria, dichiara che tra il suo assistito e Menegatti ci sia solo amicizia, la quale giustificherebbe i contatti e le consulenze fornite dal giudice all'imprenditore, nonché i piccoli regali. Tuttavia il caso sopra citato non si limita solo a Sante Levoni, bensì comprende una rete ben più ampia di persone che avevano analoghi rapporti con il giudice, tra cui il commercialista bolognese Giu-

seppe de Pascali e l'imprenditore Romano Verardi. Infatti, sempre secondo l'accusa, anche De Pascali avrebbe pagato Menegatti per consulenze rispetto a un ricorso che un suo cliente aveva di fronte alla Commissione tributaria di Firenze. L'altro nome illustre è quello dell'imprenditore bolognese Verardi che avrebbe chiesto a Menegatti consulenze rispetto a vertenze che aveva di fronte alla Commissione tributaria dell'Emilia-Romagna.

Alla luce di queste circostanze, è difficile ritenere che di semplici consigli amichevoli si trattasse, come è difficile non considerare i doni, seppure dal modesto valore economico, un vero e proprio prezzo della corruzione. D'altronde il fatto non può nemmeno essere considerato una mera violazione del codice deontologico, secondo cui il magistrato non può utilizzare “indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio”, non può “fornire o richiedere informazioni confidenziali su processi in corso”, né “effettuare segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi”. E infatti le vicende sono state classificate dal P.M. come corruzione per esercizio della funzione.

### **Corruzione per esercizio della funzione - Articolo 318 del Codice Penale**

*Ma che cos'è la corruzione per esercizio della funzione? Per il codice penale, la “corruzione per esercizio della funzione” (articolo 318 del codice penale) consiste nello scambio a beneficio del corrotto o di un terzo, tra l'attività propria della funzione del pubblico ufficiale ovvero tra l'esercizio di un potere di quest'ultimo, e un'utilità o un altro vantaggio economicamente valutabile. In sostanza il corrotto si fa indebitamente pagare per svolgere il proprio compito, magari con modalità non rituali, oppure per realizzare un compito che in base al suo ruolo egli dovrebbe comunque svolgere, ovvero per esercitare i propri poteri ma in modo conforme al pactum sceleris, tradendo il dovere di agire nell'interesse dell'amministrazione di cui è rappresentante. Laddove l'atto del pubblico ufficiale deve essere, per legge, frutto di discrezionalità tecnica, se questa è caratterizzata dall'accordo corruttivo, evidentemente essa si risolve in arbitrio, tanto che la “cosa pubblica” viene piegata all'interesse egoistico.*

*La giurisprudenza ritiene corruzione per l'esercizio della funzione anche l'attività del pubblico ufficiale che fornisca parere consultivo a chi, in cambio, gli offra vantaggi economici. Così facendo, infatti, viene messa a disposizione del corruttore la funzione propria di giudice, caratterizzata dal bagaglio di conoscenze giuridiche e non solo, circa l'andamento del processo ovvero circa le migliori modalità per vincere la causa, laddove invece il giudice dovrebbe sempre essere una figura terza e imparziale.*

*Prima della riforma Severino adottata con la legge anticorruzione n.190 del 2012, la corruzione per esercizio della funzione era denominata “corruzione per un atto d'ufficio”. Il legislatore, conscio dell'ampiezza delle condotte in concreto realizzabili come corrispettivo dell'accordo corruttivo, ha ampliato la portata del reato andando a sanzionare qualsiasi atto, anche riconducibile alla funzione che non*

*sia contrario al dovere d'ufficio ma con esso compatibile, punendo in sostanza la "compravendita" esercizio della funzione-utilità, a prescindere dal singolo atto amministrativo o dal singolo potere e scongiurando così, quantomeno nelle intenzioni, il rischio che alcune condotte di generico asservimento all'interesse privato non siano coperte dalla norma incriminatrice.*

*La fattispecie di cui all'art. 318 c.p. è considerata dal legislatore meno grave rispetto a quella per atto contrario ai doveri d'ufficio perché il generico asservimento all'interesse privato potrebbe concretizzarsi in un risultato amministrativo non contrario alla legge. Qualora invece la corruzione sia finalizzata alla realizzazione di un atto contrario ad un preciso dovere d'ufficio, la condotta integrerà comunque un risultato vietato dalla legge. Le pene previste sono rispettivamente da tre a otto anni di reclusione, e da sei a dieci anni di reclusione.*

*La corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, invece, consiste nell'accordo finalizzato alla violazione di un dovere d'ufficio del pubblico ufficiale o al ritardo o all'omissione di un suo compito al fine di favorire il corruttore, che dia o prometta di dare in cambio una ricompensa. La pena è aggravata se oggetto dello scambio è il conferimento di un incarico pubblico, di stipendi o pensioni ovvero la stipulazione di contratti che impegnino l'amministrazione.*

*Infine, la corruzione in atti giudiziari rappresenta una fattispecie autonoma destinata a sanzionare i fatti di corruzione per esercizio della funzione, in questo caso giurisdizionale, e i fatti di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio di tutti quei soggetti che possano efficacemente influire sulle decisioni giurisdizionali, scambiando per un'utilità personale il corretto andamento di processi penali, civili o amministrativi. La norma prevede l'aggravamento della pena se, come conseguenza dell'accordo corruttivo, si giunga a provvedimenti di condanna alla reclusione o all'ergastolo ingiusti.*

Nel caso del giudice Menegatti si tratta di corruzione per esercizio della funzione (articolo 318 del codice penale) e non di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (articolo 319 del codice penale) in quanto l'asservimento al corruttore non si risolve nella realizzazione di atti contrari a quelli previsti dalla legge. Non si tratta neanche di corruzione in atti giudiziari, in quanto la condotta del Giudice Menegatti consisteva nel rendere, sistematicamente, consulenze "tecniche" a soggetti che avevano processi pendenti o controversie con la commissione tributaria utilizzando il proprio sapere giuridico per "guidarli" verso soluzioni dal carattere illecito o quanto meno elusivo, e non nell'emanare provvedimenti giudiziari "pilotati".

Questo giro di consulenze illecite non sarebbe stato possibile senza l'aiuto di persone in grado di ottenere tutte le informazioni possibili. Tra queste abbiamo un impiegato dell'Agenzia delle Entrate accusato di accesso abusivo al sistema informatico per l'ottenimento di banche dati (articolo 615 ter del codice penale), condotta contestata anche ad un dipendente di Equitalia e al Menegatti stesso, che si serviva anche di stru-

menti e chiavi informatiche in suo possesso per ragioni di servizio per favorire i propri "clienti". Gli imputati dovranno dar conto, durante il dibattimento apertosi l'11 ottobre del 2019, di molteplici accessi al sistema informatico che erano, secondo la Procura, finalizzati esclusivamente all'ottenimento di notizie utili da fornire ai corruttori "clienti". E questa ricostruzione ha già superato il vaglio dell'udienza preliminare. Probabilmente sarà difficile per la Procura della Repubblica di Bologna dimostrare in giudizio che si sia trattato di corruzione, in questo come in tantissimi altri casi aventi ad oggetto simili scambi. Statisticamente il numero di condanne definitive per corruzione è infatti bassissimo proprio perché essa prevede un "contratto" tra due persone entrambe accusabili che non hanno convenienza a parlare. È forte infatti l'alleanza tra i correi: nessuno dei due soggetti coinvolti, né chi corrompe né chi si lascia corrompere, ha interesse a svelare il misfatto e, d'altra parte soprattutto quando il prezzo è minimale o può assumere le sembianze di un piccolo dono, la questione si pone tra la testimonianza fornita dall'uno avverso quella fornita dall'altro. La corruzione può quindi essere individuata grazie al supporto di intercettazioni ambientali o telefoniche oppure grazie alla reazione di chi denuncia, caso possibile, ma ancora raro.

Il caso del Giudice Menegatti, proprio per l'apparente banalità ed esiguità degli scambi interscambiati con gli imprenditori, quali i salumi "offerti" dal Sante Levoni, ci porta al cuore del problema principale, ossia quello dell'identificazione della corruzione nella nostra vita quotidiana. Quando, allora, l'esercizio da parte di un funzionario pubblico dei suoi poteri, delle sue facoltà, dei suoi "strumenti di lavoro", con riferimento agli indebiti accessi ai software dell'agenzia delle entrate, rappresenta un abuso? Quando esso è deontologicamente scorretto ma non sanzionabile? Quando è invece tollerabile, innocuo, anzi positivamente valutabile perché dimostrazione di legami personali? Viene quindi da riflettere sul concetto a volte sottile in Italia tra "amicizia e corruzione". L'avvocato difensore di Sante Levoni, Cosimo Zaccaria, ha dichiarato infatti che tra il suo assistito e Menegatti ci fosse solo "un'amicizia passata" e che la regalìa di prosciutti fosse del tutto distaccata dalle vicende dell'azienda. Valutando la difesa come un po' farraginoso in quanto questi legami di amicizia presunti avrebbero toccato non solo il patron dei salumi, ma diverse altre persone, nonostante siamo consapevoli della necessità di attendere i risultati del processo, poniamo un interrogativo sulla parola "amicizia" usata dall'avvocato per discolorare il suo assistito.

Fin dove si può arrivare per onorare un legame di amicizia e cosa si può arrivare a fare per essa? L'uso della parola "amico" può risultare come una scusante per giustificarsi di fronte ad atti contrari all'etica come quasi fosse una cosa normale. Sono diversi i casi arrivati alle cronache non solo di raccomandazioni ma anche di favori, bandi truccati, atti contrari al dovere d'ufficio, consulenze, fatte da persone con poca etica che antepongono gli interessi personali-familiari-amicali a quelli della collettività e del vivere comune.

L'articolo 97 della Costituzione prevede il dovere di chi opera nella Pubblica Amministrazione di garantire l'imparzialità, la parità di trattamento e di non fare preferenze, con garanzia di tutela del principio di eguaglianza. Naturalmente chiunque adotti "corsie preferenziali" agisce al limite del legale, ma ci sono varie gradazioni di gravità dei fatti. Si parte da un semplice comportamento deontologicamente scorretto e non penalmente rilevante, se la persona che agisce in maniera non consona alla sua



funzione lo fa senza contropartita economica, all'abuso d'ufficio fino ad arrivare alla corruzione e/o concussione. Sta di fatto che, di fronte a una mancata imparzialità e nel caso di comportamenti non consoni alla propria funzione, vi è un comportamento scorretto, che sia o meno penalmente perseguibile.

## 6. Corrotti o corruttori? Il Gruppo Fiori e lo smaltimento delle carcasse d'auto da Roma a Bologna

*Di Luca Gulisano*

Corruzione e traffico illecito di rifiuti. Sono queste le accuse che emergono dall'indagine avviata a marzo 2017 dal Nucleo Operativo Ecologico (NOE) dei Carabinieri di Roma, coordinato dalla Direzione distrettuale antimafia della Procura capitolina, in un settore che riguarda la tutela ambientale, in particolare il traffico illecito di rifiuti, reato che dal 2018 è passato dal Codice ambientale al Codice penale. L'inchiesta riguarda circa trentamila tonnellate di carcasse d'auto e rifiuti metallici, provenienti da quasi tutti gli autodemolitori della capitale, ma che riguardano anche Bologna: i rifiuti venivano presi in carico per lo smaltimento dalle ditte Italferro di Crespellano (Bologna) e Italmetalli di Santa Palomba (Roma). Uno degli impianti di frantumazione più efficienti e dotati del Centro e Sud Italia quello del Gruppo Fiori. Ma facciamo un passo indietro.

La filiera che in Italia si occupa di riciclare e recuperare i metalli parte dagli autodemolitori (i meglio noti "sfasciacarrozze"), a cui spetta il compito di consegnare i veicoli fuori uso (VFU) e i rifiuti metallici di ogni genere agli impianti di frantumazione, dai quali viene fuori, in seguito ad attività di compattazione, il metallo come "materia prima seconda" (ovvero nata dalla lavorazione di materie prime o da materiali derivati dal recupero e riciclaggio di rifiuti) che viene quindi reimpresso nell'industria siderurgica. In questa filiera i frantumatori sono quindi un anello intermedio di importanza cruciale per la gestione efficiente ed ecologicamente corretta dei veicoli cosiddetti "a fine vita". L'A.I.R.A. (Associazione Italiana Riciclatori Auto) è un organismo che riunisce proprio i frantumatori italiani dotati delle migliori tecniche di smaltimento: tra gli associati troviamo le due aziende del Gruppo Fiori e fra i consiglieri vi è stato proprio Valerio Fiori.

Dove sta l'illecito? Dopo alcune verifiche sugli autodemolitori romani, sarebbe emerso che il gruppo imprenditoriale dei Fiori avrebbe acquistato a prezzi ridotti rottami metallici non "bonificati", ovvero non privati delle componenti inquinanti (plastica, batterie, motori), ma certificati come tali: rottami che sarebbero poi stati ricompattati e rivenduti, senza ulteriori trattamenti, alle fonderie a prezzi di mercato. In questo modo le ditte dei Fiori rimettevano in circolo materiale nocivo e inquinante, ricavano ingenti guadagni.

Stando ai fatti finora emersi, è lecito ipotizzare che i Fiori potessero non sapere che le carcasse da loro smaltite fossero non bonificate. Proprio nell'ottobre 2017 lo stesso Valerio Fiori, in un servizio per Ricicla.tv, denunciava, insieme a Mauro Grotto, presidente dell'AIRA, la violazione del decreto legislativo n. 209, che stabilisce di sottoporre i VFU a operazioni di messa in sicurezza prima che si proceda al recupero

o allo smaltimento del veicolo stesso e dei suoi componenti e che impone di rimuovere i materiali e i componenti pericolosi per non contaminare i successivi rifiuti frantumati provenienti dai veicoli fuori uso. Fiori sottolineava le ingenti difficoltà degli impianti di frantumazione nei casi in cui il materiale in ingresso nei frantumatori fosse pericolosamente scadente e potesse quindi generare esplosioni o interruzioni della catena di recupero. Del 5 ottobre dello stesso anno è un'audizione di Fiori e Grotto in Commissione Ecomafie (la commissione bicamerale di inchiesta sugli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti): Fiori dichiarava che 127 tonnellate di rifiuti metallici non idonei erano stati respinti dalla sua azienda e che erano già avvenuti controlli da parte del NOE e dell'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale) in seguito ai quali l'impianto aveva interrotto i lavori di frantumazione. Sembrerebbe, quindi, che proprio gli inquisiti si siano occupati e curati del danno ambientale che viene da questi smaltimenti.

Il monitoraggio costante del gruppo Fiori da parte del NOE, a partire da marzo 2017, però, ha portato alla luce una vera e propria struttura di intelligence con a capo i Fiori, tesa verosimilmente a raccogliere informazioni sull'inchiesta in corso e a proseguire il compattamento illecito dei rifiuti in tranquillità. I titolari del Gruppo Fiori sono stati sottoposti a misura cautelare, con l'accusa di corruzione e di traffico illecito di rifiuti, ma alle loro dipendenze si trovavano figure di non poco rilievo nella ricostruzione degli inquirenti: Mauro Monti, ex magistrato bolognese reinventatosi manager e presidente del Cda della Italferro, e Sergio Amatiello, ex comandante del Noe bolognese e responsabile della sicurezza del gruppo, avrebbero costruito una fittissima rete di informazioni e scambi di favori per coprire le attività del gruppo imprenditoriale. In particolare Monti teneva i contatti con un non meglio identificato E.B., che è uno dei quattro militari del NOE bolognese accusati di corruzione, rivelazione di segreto d'ufficio e accesso abusivo a sistema informatico. Amatiello, che era già stato sospeso dall'Arma e condannato in via definitiva per concussione, ma nonostante questo assunto dai Fiori in nero a 2000 euro al mese, era il «collettore di tutte le informazioni e dei documenti acquisiti», secondo l'accusa, ed era incaricato di distribuire prebende e donativi agli informatori. Questi erano, presso il Noe romano, i due esperti informatici *Ciro Paone* e *Andrea Pilu*, quest'ultimo "agganciato" tramite *Santo Caldareri*, in servizio al Noe di Roma fino al 2016 e poi passato al Comando provinciale di Catania: *il Caldareri* era stato membro del celeberrimo gruppo del capitano *Ultimo* che mise le manette a *Totò Riina*.

Una rete di informazioni e corrottele che, partendo da Bologna, sarebbe passata da Roma per arrivare fino a Catania. Un'inchiesta straordinariamente delicata, come ha riconosciuto il procuratore aggiunto di Roma *Prestipino*: i militari del Comando tutela ambientale hanno dovuto, infatti, rivolgere al proprio interno l'attività investigativa, eseguendo ben quattro misure cautelari nei confronti di colleghi "infedeli". Una faccenda che permette, attenendosi sempre a dati che naturalmente devono essere processualmente vagliati, di comprendere come il fenomeno corruttivo possa facilmente mimetizzarsi, quindi essere quasi imprendibile. Sull'informazione che gli organi preposti dovrebbero garantire rispetto a una vicenda del genere non si ritiene di seconda-

ria importanza che la sopracitata AIRA, un organismo istituzionalmente riconosciuto anche da organi di indagine come la Commissione Ecomafie, non menziona neanche la vicenda Fiori nella sezione “News illeciti” del proprio sito ufficiale.

## 7. Corruzione organizzata. Il caso Black Monkey

400mila euro. Sono questi i soldi che Nicola ‘Rocco’ Femia, il principale imputato del processo Black Monkey, avrebbe investito per cercare di modificare una sentenza della Corte di Cassazione. I soldi servivano per individuare, all’interno della Corte, complicità che assicurassero al capo dell’associazione di ridurre la pena di 30 anni che gli era stata inflitta dalla Corte di Appello di Catanzaro. Un fatto scoperto dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Bologna all’interno delle indagini che hanno poi portato a Black Monkey, il processo che si è celebrato nel Tribunale di Bologna contro quella che era ritenuta essere dalla Dda una associazione mafiosa di stampo ‘ndranghetistico, il cui business principale era quello del gioco azzardo, legale e illegale. Il reato di associazione mafiosa è stato riconosciuto dai giudici nella sentenza di primo grado, il 22 febbraio 2017, mentre è caduto in Appello, il 29 ottobre 2019. Le motivazioni della sentenza di secondo grado devono ancora essere depositate e rimandiamo quindi una riflessione sul mancato riconoscimento del reato di associazione mafiosa, ma è interessante notare i tratti caratteristici delle associazioni criminali, che sempre più utilizzano la corruzione come strumento per accrescere il proprio potere sul territorio in cui operano, creando una rete di corrotti e corruttori, e per assicurare la propria impunità. La forza di intimidazione si accompagna sempre più, quindi, alla forza di persuasione della reciproca convenienza economica.

Reciproca convenienza che, nel caso di Nicola Femia, avrebbe coinvolto Teresa Tommasi, dipendente della Corte di Cassazione di Roma, e altri due sodali, Massimiliano Colangelo - condannato in secondo grado a tre anni di reclusione anche per altri fatti - e Nicola Paparusso, in un accordo promosso da Guido Torello, la persona che, in una telefonata con Femia lo tranquillizzava riguardo agli articoli di un giornalista sui suoi affari nel gioco d’azzardo e gli diceva: “Se non la smette gli sparo in bocca”. Il giornalista era Giovanni Tizian, e, a seguito dell’intercettazione della telefonata, è stato messo sotto protezione.

I 400mila euro dovevano servire per retribuire i giudici che avrebbero trattato il procedimento, per ottenere in cambio l’annullamento senza rinvio della sentenza impugnata. Il luogo dove avviene l’accordo è nei pressi dell’Hotel Mulino Rosso, a Imola, in provincia di Bologna: è qua che si incontrano Femia, Guido Torello e Massimiliano Colangelo ed è in questa occasione che, oltre a ricevere il pagamento dei primi 100mila euro, Colangelo fa firmare a Femia un documento con cui l’imputato si impegnava a pagare l’intera somma convenuta - cioè altri 300mila - nella forma dell’apparente donazione a una onlus.

Ma, in contrasto con le aspettative del capo dell’associazione, la Corte di Cassazione annulla solo parzialmente la sentenza della corte di appello di Catanzaro, con rinvio ad altra sezione della stessa corte territoriale.

Quello messo in campo sembra essere un meccanismo già messo in atto altre volte: secondo quanto ricostruito dalla Dda di Bologna, Teresa Tommasi e Massimiliano Colangelo erano infatti già intervenuti altre volte per cercare di modificare sentenze della Corte di Cassazione. Il caso che viene riportato dagli investigatori è quello che riguarda Raffaele Petrone, accusato di tentato omicidio.

Ma ci sono anche altri fenomeni corruttivi che emergono da Black Monkey. Nicola Femia, infatti, avrebbe attivato anche altri contatti che gli permettono di agire illecitamente con più sicurezza: in particolare, attiva un importante contatto con Rosario Romeo, Ispettore della Polizia di Stato in servizio presso la Squadra mobile di Reggio Calabria, per verificare quali risultanze SDI fossero a carico del genero Giannalberto Campagna e di un altro degli imputati del procedimento, Ciriaco Carrozzino.

Ed è lo stesso Nicola Femia che retribuisce Rosario Romeo, con una somma di denaro consegnata da Giannalberto Campagna, per l’accesso abusivo al sistema informatico SDI effettuata da Romeo.

Commentando questo caso, il Pubblico Ministero Francesco Caleca scriveva: “Anche in questo scenario, emergono, dunque, dinamiche che sono tipiche delle organizzazioni mafiose, quali: le ritorsioni, anche con il coinvolgimento di familiari, contro soggetti responsabili di forme, anche atipiche, di collaborazione con gli inquirenti; l’uso di disponibilità economiche per acquisire da funzionari infedeli informazioni sullo stato delle indagini; l’assunzione da parte dell’intero gruppo criminale, dell’onere di “fronteggiare” il pericolo di iniziative repressive, prescindendo dalle responsabilità dei singoli componenti”<sup>52</sup>.

Uno dei tanti fatti che mette in evidenza il clima di omertà promanato dall’associazione con a capo Nicola Femia. Un clima che ha permesso, scrive sempre il Pubblico Ministero, “al Romeo, ispettore della Polizia di Stato, di non avere remore nel consegnare a un soggetto fino ad allora sconosciuto la prova documentale del suo accesso abusivo al sistema informatico SDI, ricevendo in cambio denaro contante; al Campagna di incontrarsi in luogo pubblico con un poliziotto in servizio presso la Squadra Mobile di Reggio Calabria per gli scopi illeciti già descritti, così da rendere evidente la sua “vicinanza” a Rocco Femia e anche il suo interesse eloquente alle indagini” riguardanti l’associazione”.

## 8. Passare all’agire (sapendo come fare)

*di Leonardo Ferrante*

E quindi, che si fa?

Ecco la domanda che non può che renderci inquieti, se siamo arrivati a questo punto della lettura del presente dossier. Una domanda che ci riporta a tutto ciò che, come cittadini ordinari e abitanti di un tempo complesso come il presente, possiamo fare

<sup>52</sup> Memoria del Pubblico Ministero del processo Black Francesco Caleca, Direzione Distrettuale Antimafia di Bologna

per collaborare a tenere corrotti, corruttori e mafiosi fuori dalla porta della vita economica e sociale sana della nostra Regione.

Proveremo pertanto a fare un po' di ordine, distinguendo tre diversi punti che parlano di quello che ci compete, ma anche di ciò che non è nostra responsabilità su questo fronte.

### **Punto numero uno. NON fare ciò che non è in tuo potere fare**

Cominciamo dal chiarire un aspetto solo all'apparenza banale. La maggior parte di chi sta leggendo questo lavoro non appartiene alla magistratura o alla polizia, alla finanza, al corpo dei carabinieri e così via. Soprattutto, non è una supereroina o un supereroe con un'identità segreta e relativa maschera sotto i vestiti o nell'armadietto.

Questa semplice constatazione serve a renderci evidente che a noi, comuni cittadini, non spetta la funzione del contrasto della corruzione o delle mafie. Contrastare significa infatti anzitutto disporre dei giusti strumenti (la legge e la forza) e di una precisa responsabilità che lo Stato affida appunto a giudici, polizia e autorità competenti.

Percepirsi "attivisti magistrati", "volontari carabinieri", "supereroi della domenica" da un lato non servirebbe a nessuno, dall'altro potrebbe persino metterci in situazioni di pericolo.

Partiamo quindi dall'escludere, dalla nostra cassetta degli attrezzi, questi inopportuni strumenti.

Contemporaneamente, liberiamoci anche dal pensiero inverso: che noi cittadini dobbiamo rimanere meri spettatori di una partita che non ci compete, solamente parteggiando per una delle due fazioni: si spera, quella della legalità. Significa cioè che non basta più (e forse non è mai bastato) limitarsi al tifo da stadio verso magistratura e forze dell'ordine. Sebbene sia necessario garantire attorno a loro un clima di supporto civico che li sollevi da ogni sensazione di solitudine, magari sedendo in tribunale a processi dove sono coinvolti corrotti e clan, non possiamo sentirci con la coscienza a posto dopo aver condiviso nei nostri social un post che inneggi all'inasprimento delle pene o ad alcune (pur ottime) figure del mondo giudiziario.

A proposito delle pene: non percepirsi magistrati significa che non è a noi che compete decidere su come fermare una persona colpevole di fatti criminali, arrestarla, metterla in uno spazio chiuso isolandola dal resto della società. Ragionare su questi aspetti è davvero una cosa complicata, oggetto del diritto penale. Necessitano anni di studio, e anche una profonda conoscenza dell'essere umano, per trovare l'equilibrio tra le giuste tutele di umanità e i diritti della persona giudicata. Coloro che invocano la pena di morte per mafiosi e corrotti sappiano che i Paesi dove essa è prevista sono quelli dove è percepita come più diffusa: Cina, Corea del Nord, Vietnam, Iraq, Iran, Marocco, Thailandia, Myanmar, Indonesia, Laos. In molti di questi casi è utilizzata più per far fuori l'avversario politico di turno che per perseguire il malaffare.

Non dobbiamo quindi avere paura di dire che la cultura della punizione rischia di non dare spazio a quella della prevenzione, che è il vero antidoto a questi fenomeni, dove entra in gioco la vigilanza civica e una seria cultura dell'integrità, sulla quale abbiamo più che una responsabilità diretta, come vedremo a breve.

Sicuramente, però, è vero che in Italia scontiamo un grave problema, cioè l'assenza della certezza della pena. I colletti bianchi soprattutto pagano di rado i loro conti con

la giustizia. Ma ciò avviene non certo perché è bassa la pena prevista, quanto perché a volte le maglie del diritto sono così larghe da lasciar passare certi comportamenti e accordi illeciti senza riuscire a fermarli. Inoltre, non tutto è arginabile solamente con la forza della legge. Ecco perché a volte ci si ritrova di fronte a quei casi in cui nei fatti c'è malaffare sistemico, ma per i quali il codice penale non riesce a intercettare gli scambi complessi che hanno radici in anni di promesse e accordi, o che coinvolgono non due, ma decine di aggrovigliati nodi di questa rete criminale corruttiva e mafiosa. In sintesi, sebbene sia fondamentale dotarsi delle più efficaci norme, il diritto non è una bacchetta magica che ci può liberare dalla piaga della corruzione, altrimenti avrebbe già (almeno in parte o almeno in passati momenti storici) totalmente funzionato. Non va dimenticato che il contrasto avviene solo dopo che le "uova dell'integrità" sono state rotte e "la frittata del malaffare" è già servita in tavola a vantaggio di pochissimi; insomma, quando è troppo tardi per impedire che gli effetti e i costi nefasti del malaffare si siano prodotti, considerando che spesso è praticamente impossibile rigenerare ciò che si è crepato o distrutto.

Ecco perché è fondamentale lavorare sulla prevenzione, anche considerando che è qualcosa che ci spetta in ampia parte.

### **Punto numero due. Impariamo a vigilare noi stessi (dalle false narrazioni e dai comportamenti inopportuni)**

La lettura di questo report potrà aver messo in crisi un vecchio stereotipo che colloca i fenomeni criminali lontani da certe zone geografiche o da ambiti di vita di tutti i giorni. In direzione contraria, è però probabile che siano ora considerati "normali" e fisiologici tanto la presenza di clan quanto la persistenza di corrotti e corruttori nella vita economica, politica e sociale del Paese.

Cattivi racconti che vogliono la corruzione come l'"olio del sistema" utile a sbloccare i farraginosi gangli delle decisioni pubbliche sono ancora duri a morire. Il peggior pregiudizio è quello per cui una certa propensione alla corruzione sia nel nostro DNA. Ebbene: nessun genetista ha tracciato l'amminoacido della corruzione, che ci condanna a soccombere per sempre a questo fenomeno. Ecco, ripartiamo da quest'ultima parola: la corruzione è un fenomeno, certamente diffuso, ma che è diventato tale perché c'è una cultura ad essa non ostile. Parafrasando il giudice Giovanni Falcone, per il quale "la mafia non è affatto invincibile. È un fatto umano e come tutti i fatti umani ha un inizio, e avrà anche una fine", lo stesso vale anche per la corruzione, o per essa intesa a livello sistemico. Dentro di noi, infatti, abbiamo tutto quello che ci occorre per generare un cambiamento definitivo nel dare consenso a questo fenomeno: occorre solamente sceglierlo.

Scegliere significa rendersi conto che pensare mafie e corruzione come invincibili finisce per dare forza proprio ad esse.

Ecco perché la prima e fondamentale forma di prevenzione è quindi la vigilanza sui nostri pensieri. Una sorta di simulazione, un auto-laboratorio che ciascuno di noi può fare (e che nessuno può fare al posto nostro) è stilare un elenco di stereotipi e pregiudizi su questi fenomeni, al fine di liberarcene uno per uno: tutti quei modi di pensare, o quelle frasi fatte, o quei pensieri che magari ci ritroviamo come eredità dell'espressione ripetuta dal nonno, del suggerimento confidato dal padre, del consiglio a mezza

bocca della madre, del ragionamento apparentemente vincente nelle chiacchiere tra amici...

La guida che aiuta a discernere questi pensieri è capire se ci rendono liberi o, viceversa, ci legano a logiche di schiavitù rispetto a questi comportamenti.

Vigilarsi, però, non si esaurisce con quest'attività. Occorre infatti divenire consapevoli del fatto che ciascuno di noi, a diverso titolo e in diverse forme, è corrompibile. Significa che, piaccia o meno, nella vita, specie quella lavorativa, potrà capitarci di ritrovarsi a un bivio. Da un lato c'è una via apparentemente più lunga, quella dell'integrità, ma con un destino certo: il proprio bene e il bene comune. Dall'altra una vita che si preannuncia come più corta, magari più seducente, ma in realtà, una volta intrapresa, piena di tranelli, inciampi, false uscite di sicurezza, colma di avventori inaffidabili e pericolosi lungo tutto il percorso. Un percorso, poi, che finisce col condurre magari al bene personale, ma solamente a danno degli altri e a un costo carissimo: ancora una volta una servitù di fatto. In sintesi, se non è vero che siamo "naturalmente corruttibili", ossia geneticamente propensi al malaffare, è viceversa vero che siamo tutte e tutti "naturalmente corrompibili", ossia che biologicamente ci sono possibili entrambe queste strade: quella dell'integrità e quella del malaffare, dato che questo "bivio" è tipico della condizione umana. Culturalmente siamo oggi chiamati a capire che è devastante perseguire la seconda strada, specie se non si ragiona solo sul brevissimo periodo (dove la corruzione pare convenire) quanto su un tempo più lungo. Non a caso gli effetti terribili del malaffare finiscono per ricadere parimenti sui figli degli onesti e dei corrotti, generando una società e un'economia in caduta libera, e non è detto che i secondi riusciranno a comprarsi un paracadute per attutire lo schianto.

Un secondo compito che proponiamo prevede di fare un elenco di tutti i bivi in cui sarà possibile trovarsi: quelli legati alla propria carriera lavorativa presente, passata o futura; quelli concernenti la vita di tutti i giorni magari alla luce di una storia familiare; quelli in cui un proprio interesse particolare può andare in conflitto con l'interesse collettivo. Occorre essere consapevoli che siamo profondamente disabituati a pensare noi stessi secondo queste categorie, e anzi è possibile che ci provochi fastidio, facendoci sentire sotto una inopportuna lente di ingrandimento. Ma è solo una questione di abitudine: quanto più useremo questo modo di pensare, anche condividendo tale scenario in un contesto condiviso e plurale, tanto più ci scopriremo veloci nell'imboccare la via dell'integrità.

C'è un'ultima cosa che possiamo fare sul fronte dell'auto-vigilanza. Non possiamo più limitarci a pensare di fare "il proprio piccolo": non corrompersi, ossia non accettare corruzione riconoscendo i rischi e ogni forma di complicità con le mafie non è il triplice fischio che sancisce la fine della partita. La questione è: come comportarsi rispetto alla corruzione degli altri? È tempo di rompere il muro di omertà su cui pure si fonda la complicità a questi fenomeni, senza passare per bacchettoni. Rimanere silenziosi di fronte a un comportamento illegale rischia di farci abituare all'illegalità stessa, finendo a non riconoscerla più nella nostra vita.

Esistono già tante persone, non santi né eroi, che hanno detto no; che non sono stati in silenzio di fronte al furto di risorse collettive, che in alcuni casi hanno persino de-

nunciato delitti mafiosi. Sono i cosiddetti "whistleblower" (se lavoratori che hanno segnalato malamministrazione) e i "testimoni di giustizia" (se, del tutto estranei ai fatti, hanno denunciato fatti di mafia). Non possiamo più permetterci che questi comportamenti restino l'azione di qualcuno particolarmente coraggioso, ma diventare la norma. Meglio ancora, divenire normali.

L'ultimo auto-laboratorio relativo al vigilarsi è quindi domandarsi come agiremmo di fronte a un comportamento illegale di altri, magari osservato sul proprio luogo di lavoro o nel luogo sociale in cui si vive. Inoltre: che opinione abbiamo di chi segnala gli abusi? Li consideriamo spioni, delatori, "gole profonde"? O siamo in grado di difendere quella scelta, contribuendo a riorientare la percezione sociale che pesa come un macigno sulle spalle già affaticate di chi ha fatto una scelta di integrità?

Ormai sarà chiara una cosa: in fin dei conti, l'ago della bilancia siamo tutti noi. Siamo noi e il nostro modo di accettare o meno nella nostra vita questi fenomeni, sia vivendoli direttamente sia interpretandoli da lontano. Abbiamo un potere enorme perché, se ai magistrati e alle forze di polizia è richiesto di catturare chi compie il malaffare, noi e solamente noi possiamo vigilare la nostra stessa disponibilità a quei fenomeni, a dar loro consenso, a farli entrare nella nostra vita e a reputarli sostenibili. Oppure a costruire una barriera morale tanto forte da tenerli fuori dalle nostre scelte, a segnalarli se compiuti da altri, a resistervi perché ci sarà chiaro che questi fenomeni non portano altro che guai e danni al bene comune.

Non solo: su questo fronte, occorre imparare ad agire non solo come singoli, ma anche come comunità, anzi recuperando in forme aggiornate quel senso di comunità che ci fa tenere a cuore il bene comune. Quanto più agiremo insieme al fine di cambiare il nostro modo di pensare la corruzione in termini positivi, quanto più insieme ci abitueremo a porci le giuste domande sul nostro essere "corrompibili", quanto più con altri proveremo a non far sentire soli segnalanti di corruzione e mafie, tanto più saremo in grado di generare una società libera dal malaffare e da ogni forma di opacità. Ed è una partita tutta aperta.

### **Punto numero tre. Prendersi cura del bene comune, vigilandolo**

La migliore e più completa forma di definizione di anticorruzione, sebbene la cosa possa non trovare magari l'accordo della comunità scientifica che studia il tema, è "tutela del bene comune". La corruzione è a tutti gli effetti un furto di risorse collettive e la loro privatizzazione a vantaggio di quei pochissimi che partecipano allo scambio occulto, siano essi corrotti, corruttori, faccendieri, mafiosi. Ciò che viene spartito è ciò che è di tutti, generando esiti devastanti tanto sul lato economico quanto sul lato culturale. Non a caso già l'etimologia della parola corruzione ne racchiude l'esito più nocivo: cum-rumpere, ossia spezzare, liquefare e distruggere la fiducia che ci tiene insieme come esseri umani.

Di contro, come "cum-reparare"? Come costruire cioè una prevenzione del malaffare che permetta di costruire e ricostruire una società impermeabile al malaffare?

Partiamo da un assunto che sfugge a tantissimi: dal 2012 è cambiato tutto. Nonostante la stragrande maggioranza di noi non se ne sia accorta, è del 6 novembre 2012 la Legge

190 che mette al centro proprio il rivoluzionario concetto di prevenzione del malaffare in ambito pubblico. La “dimenticanza” si deve al fatto che questa norma è stata l’ultimo atto di un governo già verso la fine del suo mandato (il governo Monti): una legge fatta in fretta e furia al fine di evitare all’Italia l’ennesima figuraccia (e multa) per non aver rispettato un termine di tempo previsto da Carte internazionali firmate e da direttive europee anticorruzione con l’obbligo di ricezione da parte del nostro Paese. È poi vero che fino a quella data in Italia ci limitavamo a combattere la corruzione con le sole armi del contrasto, delegandolo a magistratura e forze di polizia, come unici soggetti in grado di fare qualcosa contro corrotti e corruttori. Esisteva pertanto, ed esiste tuttora a sette anni di distanza, una forte resistenza culturale che guarda con sospetto alla prevenzione come a una effettiva soluzione al malaffare.

Sul come funziona la normativa relativa “prevenzione della corruzione”, l’idea è chiara: chi ha il compito di curare il bene comune, ossia agire per conto dello Stato in tutte le sue forme (quindi tutta la Pubblica amministrazione, a livello politico, territoriale e burocratico), è tenuto a compiere due cose. Primo: fare di tutto per prevenire il malaffare al proprio interno, attraverso strategie come la rotazione degli incarichi, i codici etici, la figura del responsabile della corruzione, le segnalazioni di episodi opachi, il Piano triennale anticorruzione fondato sull’analisi dei rischi di cattiva amministrazione. Secondo: rendersi totalmente conoscibile, salvo alcune comprensibili eccezioni legate alla sicurezza di Stato e alla privacy delle persone, mettendo online dati sul come ci si organizza, si spendono le risorse e si prendono le decisioni. A dirci quali dati vanno messi online c’è il decreto legislativo 33 del 2013, mentre a fare da punto di riferimento istituzionale per tutti gli Enti c’è Anac, ossia l’Autorità nazionale anticorruzione, che è chiamata a garantire il monitoraggio istituzionale.

I destinatari di questa “conoscibilità”, ossia coloro i quali hanno diritto di accedere totalmente a questi dati, siamo tutti noi cittadini che, attraverso i portali della Pubblica amministrazione (c’è una specifica pagina che si chiama “Amministrazione trasparente”), abbiamo a disposizione un’incredibile quantità di informazioni: dall’albo pretorio ai bilanci e agli appalti e bandi di gara; dall’anagrafe degli eletti (che contiene informazioni chiave circa chi ricopre incarichi politici e di responsabilità burocratica) all’organigramma completo di tutti gli incarichi ricoperti negli enti.

Per capire la portata di questa rivoluzione, occorre sapere che in Italia, fino a prima di questa legge, l’unico modo per esercitare il proprio “diritto di sapere” era essere un portatore di interesse diretto, concreto, attuale e pertinente, ma è inutile soffermarci oltre sul significato di queste espressioni, e più in generale sulla L 241 del 1990 cosiddetta dell’ “accesso agli atti”, proprio perché oggi il punto di vista si è totalmente ribaltato a nostro favore: il solo essere una cittadina o un cittadino ci garantisce di poter conoscere la Pubblica amministrazione senza dover motivare nulla. Anzi: sarà lo Stato a motivare un’eventuale assenza di dati o a provvedere tempestivamente se la mancanza non risulti fondata, magari a seguito proprio di una richiesta di informazioni, che si chiama “accesso civico”. Tramite questo istituto, si possono chiedere tutti quei dati che già avrebbero dovuto essere online perché in presenza di un obbligo di legge (accesso civico semplice), sia tanti altri dati e documenti pubblici che, anche in assenza di imposizione normativa, nulla osta siano resi conoscibili (accesso civico generalizzato). Purtroppo, quello che abbiamo presentato finora è lo spirito autentico della preven-

zione del malaffare, per come è inteso dalle migliori esperienze internazionali in materia e soprattutto per come dovrebbe essere secondo gli scenari migliori. In realtà in Italia, nonostante siano trascorsi oltre sette anni dall’emanazione della norma, siamo ancora lontani dall’aver compreso, come istituzioni ma anche come cittadini, le potenzialità di un sistema preventivo che, in quanto tale, funziona unicamente nella misura in cui ciascuno impiega proprie energie per farlo funzionare.

La Pubblica amministrazione, per la maggior parte, ancora non ha del tutto superato la logica dell’adempimento burocratico: il dato va online “perché c’è l’obbligo di legge”, non già per rendersi conoscibili all’esterno. Le interessanti esperienze pubbliche che pur esistono sulla trasparenza anche in Emilia Romagna rischiano di essere rinchiusi dal concetto a volte isolante di “buone pratiche” senza mai elevarsi a soluzione sistemica per tutti.

D’altro canto, resta ancora tantissimo da fare affinché anche la cittadinanza allargata, e non solo una parte molto ristretta di essa, sappia utilizzare questa enorme mole di dati al fine di esercitare quel controllo diffuso così indispensabile per contribuire alla prevenzione del malaffare. Non di rado si assiste ancora a una generica richiesta di conoscere ad esempio come spende il proprio Comune, non sapendo però che quell’informazione è già online e a pochi click di distanza da noi. Oppure accade che gli strumenti del diritto di sapere finiscano utilizzati più frequentemente dal petulante di turno, orientato più a infastidire la Pubblica amministrazione e cercare dietrologismi a tutti i costi, piuttosto che da cittadini monitoranti interessati a utilizzare i dati per la tutela del bene comune.

Ecco perché proponiamo, ormai da quattro anni come Libera e Gruppo Abele, la metodologia del monitoraggio civico fondato sulle comunità. Siamo cioè consapevoli che solo una corretta ed efficace collaborazione della società civile, organizzata in forme appunto comunitarie (né quindi ad opera di singoli e neanche guidata dall’alto), alla prevenzione della corruzione possa davvero garantire la tutela del bene comune, proprio attraverso l’utilizzo degli strumenti del “diritto di sapere” che la legge di prevenzione della corruzione ci affida. Tali strumenti devono essere noti a tutti e occorre rimuovere ogni forma di ostacolo alla conoscibilità, da parte dei cittadini, dei dati pubblici, favorendo a tutti gli effetti, anche in coerenza con l’art.3 della costituzione un pieno accesso ai dati, che a tutti gli effetti sono un nuovo diritto umano fondamentale. Non a caso, in una recente sentenza del marzo 2019, il Consiglio di Stato ha riconosciuto come l’accesso civico “attiene alla cura dei beni comuni al fini di interesse generale”.

Anche su questa strada, ossia l’appropriazione civica della normativa della prevenzione della corruzione, la via è lunghissima. Iniziative diverse, nel caso di Libera e Gruppo Abele legate al progetto Common - comunità monitoranti, stanno provando a generare un cambiamento di paradigma, che resta ancora un obiettivo tutto da perseguire, a cui ciascuno, compreso chi legge queste pagine, può collaborare.

