



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Rivista di Studi e Ricerche
sulla
Criminalità Organizzata



INDICE

Editoriale

QUESTO NUMERO (N.d.C).....	3
----------------------------	---

Dibattito

DIECI ANNI DI CODICE ANTIMAFIA – LE MISURE DI PREVENZIONE: BILANCI E PROSPETTIVE di <i>Fabio Basile</i>	6
---	---

LA PREVENZIONE MITE: AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E CONTROLLO GIUDIZIARIO EX ARTT. 34 e 34 BIS DEL CODICE ANTIMAFIA di <i>Marcella Vulcano</i>	20
---	----

UNA VISIONE ANTROPOMORFICA DEL C.D. CODICE ANTIMAFIA NELLA CELEBRAZIONE DEL DECIMO ANNO DALLA PUBBLICAZIONE IN GAZZETTA UFFICIALE di <i>Stefania Di Buccio</i>	58
--	----

La ricerca

LO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: EFFETTI SULLA POLITICA E SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE. IL CASO DELLA LIGURIA di <i>Marco Antonelli</i>	76
--	----

Storia e memoria

PRIMA DI GOMORRA. LA CAMORRA ANNI OTTANTA SECONDO PASQUALE GALASSO di <i>Ciro Dovizio</i>	101
---	-----

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO	183
--	------------

Comitato scientifico

*Fabio Basile, Stefan Bielanski, Nando dalla Chiesa, Giovanni De Luna,
Donatella Della Porta, Alessandra Dino, Ombretta Ingrassi, Monica Massari,
Mariele Merlati, Stefania Pellegrini, Christian Ponti, Virginio Rognoni,
Rocco Sciarrone, Renate Siebert, Carlo Smuraglia, Alberto Vannucci,
Federico Varese, Ugi Zvekić*

Redazione

Nando dalla Chiesa (direttore), Ciro Dovizio, Ombretta Ingrassi, Michela Ledi,
Mariele Merlati, Roberto Nicolini, Christian Ponti

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità con gli usi delle discipline
di appartenenza degli autori

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0
International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

ISSN 2421-5635

QUESTO NUMERO

Il 2021 è stato il decennale del cosiddetto “codice antimafia”, documento di sintesi non solo della normativa prodotta in tema di contrasto alla criminalità mafiosa ma anche dell’elaborazione scientifico-culturale e delle tensioni civili e politiche di un’epoca intera, sfociate -talora faticosamente- in una nuova sensibilità e in un *nuovo diritto* sul fenomeno mafioso.

Lo scorso 29 settembre l’Università degli Studi di Milano ha ospitato sul tema un convegno promosso dall’associazione “Advisora” (comunità di professionisti impegnati in materia di misure di prevenzione e di beni confiscati) e dal proprio Centro di Ricerca Coordinata sulle Misure di Prevenzione .

Titolo: “Dieci anni di codice antimafia – Le misure di prevenzione: bilanci e prospettive”. Dei contributi proposti in quella sede la “Rivista” ne ha scelti tre, ritenuti per diverse ragioni di particolare interesse. E ha chiesto agli autori di rielaborarli per questo numero. Il primo è quello di Fabio Basile, coordinatore del Dottorato di ricerca in “Studi sulla criminalità organizzata” dell’Ateneo. Si tratta di un inquadramento del ruolo del codice nel patrimonio normativo del Paese, volto a mettere in luce i punti di svolta e i pregi di un percorso che ha dovuto misurarsi comunque con vischiosità culturali e con inadeguatezze teoriche. Un codice, precisa l’autore, che ha “meriti immensi” e che tuttavia presenta delle criticità importanti sul versante delle misure di prevenzione, al cui approfondimento è stato appunto dedicato l’intervento di apertura del convegno.

Il secondo contributo è invece di Marcella Vulcano, presidente dell’associazione ispiratrice dell’incontro. L’autrice, avvocato in prima linea in molte campagne per la legalità e la trasparenza, mette soprattutto l’accento sulle incertezze permanenti nell’applicazione delle misure di prevenzione. Prospettando l’orizzonte di una più efficace prevenzione “mite”, Vulcano sottolinea gli spazi, le potenzialità consentite da una creativa e intelligente attività interpretativa delle norme esistenti per dargli

concretezza. Per farlo progressivamente maturare nella realtà anche al di qua di nuovi interventi legislativi.

Il terzo contributo scelto è quello di Stefania Di Buccio, avvocato, amministratrice giudiziaria e coordinatrice alla didattica del Master “Pio La Torre” dell’Alma Laurea di Bologna. In questo caso è stato chiesto all’autrice di conservare il più possibile spirito e toni dell’intervento tenuto al convegno, caduto come salutare provocazione sulla platea di addetti ai lavori e studenti. Toni ironici e immaginifici, felicemente capaci di mettere in discussione incrostazioni e pregiudizi metodologici e teorici. Punto di partenza una visione “antropomorfa” del codice antimafia (un vero e proprio “nickname” quest’ultimo, sottolinea l’autrice), tale da poterne meglio comprendere le debolezze fisiologiche, già a partire dall’età anagrafica dello speciale “corpo” osservato.

A questo gruppo di contributi teorici, omogenei per oggetto, segue una ricerca empirica di diverso argomento. Oggetto, in questo caso, gli effetti prodotti dallo scioglimento delle amministrazioni comunali per infiltrazione mafiosa sulla capacità di rigenerazione delle istituzioni locali interessate. Autore è Marco Antonelli, ricercatore dell’Università di Pisa da anni impegnato nello studio dei fenomeni mafiosi e corruttivi. L’autore mette sotto la lente di ingrandimento tre casi liguri: in ordine di tempo quelli di Bordighera, di Ventimiglia e di Lavagna. Verifica così i limiti quasi fisiologici dell’istituto dello scioglimento, la sua quasi organica inadeguatezza a mutare il contesto amministrativo. Da qui l’esigenza di adottare strategie di contrasto più complesse, peraltro non sempre rese possibili proprio dal contesto ambientale.

Chiude come sempre la sezione “Storia e Memoria”, questa volta dedicata da Ciro Dovizio a un documento significativo della storia della camorra. Viene infatti recuperato e pubblicato in parte il testo dell’audizione in Commissione parlamentare antimafia di un boss tra i più potenti e prestigiosi della camorra degli anni ottanta. Si torna così al 13 luglio del 1993 quando Pasquale Galasso, diventato collaboratore di giustizia, consegnò all’organismo parlamentare un ritratto vivido e sconcertante delle caratteristiche del fenomeno camorristico dell’era cutoliana, e di

quella immediatamente successiva, con il suo corredo di spropositata violenza. La camorra prima di Gomorra.

Buona lettura a tutte e a tutti.

N.d.C

DIECI ANNI DI CODICE ANTIMAFIA – LE MISURE DI PREVENZIONE: BILANCI E PROSPETTIVE*

Fabio Basile

Title: Ten years of Antimafia Code. The preventive measures: evaluations and perspectives

Abstract

The ten-year anniversary of the promulgation of Legislative Decree no. 159 of 2011 – better known as the "Anti-mafia Code" – offers the opportunity for some reflections on the strengths and shortcomings of this legislative text, including its jurisprudential practice. In particular, with reference to one of the subject-matters regulated by this law, namely preventive measures.

Keywords: anti-mafia Code, preventive measures, seizure and confiscation, results, perspectives, jurisprudential application

L'anniversario dei dieci anni dalla promulgazione del d.lgs. n. 159 del 2011 – meglio noto come "codice antimafia" – offre l'occasione per alcune riflessioni sui meriti, ma anche sulle criticità di tale testo legislativo e della sua applicazione giurisprudenziale, qui condotte con particolare riferimento ad una delle materie disciplinate da tale testo legislativo: le misure di prevenzione.

Parole chiave: codice antimafia, misure di prevenzione, sequestro e confisca, bilanci, prospettive, applicazione giurisprudenziale

* *Relazione introduttiva*, presentata all'omonimo convegno tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano, 29 settembre 2021. Della "Relazione" è stato mantenuto l'andamento discorsivo originario, con l'aggiunta di alcune note a piè pagina.

1. Introduzione

L'interesse e l'attenzione per la tematica delle misure di prevenzione risultano ampiamente giustificati dalla grande rilevanza pratica e dall'importanza strategica che tali misure hanno assunto e possono continuare ad avere in futuro per il nostro Paese: come del resto oltre duecento anni fa già scriveva Cesare Beccaria nel suo mirabile libriccino dedicato ai delitti e alle pene, "è meglio prevenire i delitti che punirli: questo è il fine principale di ogni buona legislazione".¹

In effetti, un ordinamento giuridico che si limitasse alla sola repressione dei reati, rischierebbe di essere un ordinamento che arriva sempre troppo tardi, quando ormai beni giuridici fondamentali del singolo (ad esempio, vita, incolumità) o della collettività (ad esempio, incolumità pubblica, concorrenza e trasparenza dei mercati, corretto agire della P.A., integrità degli ecosistemi) potrebbero risultare irrimediabilmente compromessi.

Il vero quesito non è, quindi, relativo al "se" occorra una prevenzione dei reati, bensì al "come" la medesima debba essere realizzata, e, di certo, l'ideale sarebbe poterla realizzare rimuovendo le cause sociali ed economiche del crimine, attraverso politiche di assistenza sociale e sanitaria, politiche urbane, politiche di istruzione, educazione e avviamento al lavoro.

Nell'ambito dell'odierno convegno, tuttavia, ci "limiteremo" a parlare della prevenzione attuabile attraverso gli strumenti offerti dal d.lgs. n. 159 del 2011, nella ricorrenza del decennale della sua promulgazione: un testo legislativo dagli immensi meriti, che finalmente ha ricondotto in un quadro ordinato e sistematico una pluralità di leggi, che si erano stratificate e aggrovigliate nei decenni precedenti, formando un intrico a tal punto complicato, da risultare quasi inaccessibile agli stessi operatori del diritto.

Certo, il c.d. "*codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*" è tale solo a metà; in particolare, esso non contiene la ricognizione e l'armonizzazione della normativa penale e processuale in materia di criminalità organizzata, pur auspicata dalla relativa legge delega del 2010.² Pertanto, se di "codice" vogliamo parlare,

¹ Cesare Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, ed. a cura di G.D. Pisapia, Giuffrè, Milano, 1964, p. 127.

² Sulle ragioni di tale opzione autolimitatrice del legislatore delegato, v. Bartolomeo Romano, *Il nuovo codice antimafia*, in *Misure di prevenzione*, Sandro Furfaro (a cura di), Utet Giuridica, 2013, p. 45 ss.,

sarebbe più corretto parlare di codice (solo) delle misure di prevenzione; e forse anche la parola “codice” è troppo ambiziosa, trattandosi più che altro di una sorta di testo unico, giacché privo di tratti fortemente innovativi rispetto alla legislazione previgente.

Comunque sia, oggi l’esistenza di un testo fondamentale di riferimento per le misure di prevenzione indubbiamente alleggerisce gli sforzi di individuazione della normativa, rendendone anche più semplice – e, di conseguenza, più frequente – l’applicazione da parte dei giudici, e al contempo stimola e agevola la ricostruzione sistematica dell’intera disciplina.

2. Viaggio nel passato

Il convegno di oggi – il convegno del decennale – è destinato a trarre bilanci e a individuare prospettive. Il modo migliore per approcciarci a tale compito, allora, forse consiste nel seguire un antico insegnamento talmudico: *“se vuoi sapere dove stai andando, scopri prima da dove vieni”*.

Ebbene, da dove viene l’attuale disciplina delle misure di prevenzione? Per scoprirlo, vi chiedo di accompagnarmi in un viaggio all’indietro nel tempo, e di risalire almeno al 1889, perché è allora che si consumò una sorta di “peccato originale”, finora forse non lavato da alcun battesimo.

Il 1889 è, infatti, l’anno della promulgazione del primo codice penale dell’Italia unita, il Codice Zanardelli, un codice liberale, che raccoglieva l’eredità illuminista, e che tra l’altro si emancipava finalmente dai reati destinati a punire gli oziosi, i vagabondi, i mendicanti, le persone “sospette”:³ un codice moderno – si pensò – deve punire solo “fatti” offensivi di beni giuridici, non “categorie di soggetti”.

il quale riporta il parere, fortemente critico, predisposto dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati, nel quale si manifestavano serie perplessità rispetto alla sistemazione, all’interno di un medesimo decreto, anche del diritto penale della criminalità organizzata; operazione che, a giudizio dell’organo parlamentare, avrebbe potuto essere svolta più opportunamente in un separato ed autonomo testo normativo.

³ Si consideri che ancora nel codice penale sardo-piemontese del 1859 (artt. 435 ss.) nei confronti di oziosi, vagabondi, mendicanti e “persone sospette” (vale a dire, ai sensi dell’art. 447, i “diffamati per crimini o per delitti, e singolarmente per grassazioni, estorsioni, furti e truffe, nonché i “sottoposti alla sorveglianza speciale della Pubblica Sicurezza”), era prevista la pena carceraria. Analoghe incriminazioni erano previste in altri codici italiani preunitari.

Di certo, tuttavia, non si rinunciò in quell'occasione ad un controllo coercitivo su oziosi, vagabondi, mendicanti, persone sospette, e sugli altri soggetti "pericolosi" per l'emergente società borghese e per l'unità dello Stato appena conquistata: solo che siffatto controllo *dalle* stanze auree del codice penale venne dirottato *nei* meandri oscuri della coeva legge di pubblica sicurezza,⁴ così spargendo i germi di un possibile attentato ad alcune libertà fondamentali dei consociati.

A ben vedere, infatti:

- 1) le categorie dei soggetti pericolosi, destinatari delle misure di prevenzione, risultavano *vaghe e imprecise*;
- 2) questi soggetti pericolosi potevano comunque facilmente essere immessi nel *circuito del diritto penale*, e quindi essere sottoposti a pena, non appena avessero violato una delle innumerevoli prescrizioni loro imposte tramite le misure di prevenzione;
- 3) soprattutto, un ruolo centrale nella gestione di questo formidabile strumento di limitazione della libertà dei consociati veniva assegnato al potere amministrativo. Questi germi, come è noto, "matureranno" appieno di lì a poco, quando il legislatore fascista⁵ non mancherà di esasperare i tratti autoritari e polizieschi del sistema delle misure di prevenzione.⁶

Ma continuando il nostro viaggio nel passato arriviamo finalmente al 1948, alla promulgazione della nostra Costituzione: una Costituzione splendida, "rinnovatrice, progressiva" come la definiva Piero Calamandrei, ma che serbò un sorprendente, e tuttora indecifrabile silenzio sulle misure di prevenzione, nonostante la bruttissima prova di sé che le stesse avevano dato durante il ventennio fascista.⁷

Sotto l'impulso dei primi interventi demolitori della Corte costituzionale urgeva, tuttavia, mettere mano ad una nuova disciplina delle misure di prevenzione: a ciò provvede la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante "Misure di prevenzione nei

⁴ Lo stesso giorno, infatti – 30 giugno 1889 – il Parlamento italiano licenziò sia il codice penale, sia la legge di pubblica sicurezza c.d. Crispi.

⁵ Il riferimento è, in particolare, al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (r.d. 6 novembre 1926, n. 1848), coordinato nel 1931, tramite il r.d. 18 giugno 1931, n. 773, con il nuovo codice penale Rocco.

⁶ In argomento v. Guido Corso, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 262.

⁷ Edoardo Zuffada, *La prevenzione personale ante delictum: alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in "Diritto penale e Uomo", rivista online, fasc. 9/2021, p. 2 ss.

confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità”.⁸ Questa legge, tuttavia – a parte l’attribuzione di talune competenze all’autorità giudiziaria – non andò molto più in là di una semplice ripulitura della legislazione previgente dai suoi più evidenti e grossolani profili di incompatibilità con i nuovi principi costituzionali, senza apportare significative innovazioni né nella individuazione dei destinatari della prevenzione, né nella concezione di fondo del sistema di prevenzione.

Il fatto che anche il legislatore repubblicano non considerasse le misure di prevenzione un vecchio arnese desueto e inutile, è peraltro confermato dalle successive leggi, che hanno segnato una graduale, continua espansione sia della platea dei possibili destinatari, sia della tipologia delle misure, come avvenuto con la l. 31 maggio 1965, n. 575 (la prima legge antimafia dell’Italia repubblicana).

Proprio la legge n. 575 del 1965 va considerata, nel bene e nel male, davvero fondamentale per la materia che ci occupa, e ciò almeno per tre motivi:

- 1) perché con essa si intuiscono le enormi potenzialità delle misure di prevenzione quale *strumento di contrasto alla mafia*;
- 2) perché a tal fine, inaugurando un precedente poi più volte seguito dal legislatore nei decenni successivi, si crea la *prima fattispecie di pericolosità qualificata di epoca repubblicana* – quella degli “indiziati di appartenere ad associazioni mafiose” – e lo si fa sfruttando le maglie ben più larghe con cui il principio di legalità si presentava sul fronte della prevenzione rispetto al terreno della repressione penale: siamo nel 1965 quando ancora non esiste il reato di associazione mafiosa. Anzi, il legislatore dell’epoca si ritiene impossibilitato a formulare una fattispecie incriminatrice, precisa, tassativa, di associazione mafiosa: “la mafia non si può definire”, si diceva.⁹ E allora cosa fa il legislatore del 1965? “ripiega” sul sistema della prevenzione, dove è sufficiente parlare in termini

⁸ Si noti che è solo con la l. n. 1423/1956 che compare nell’ordinamento italiano la locuzione “misure di prevenzione”. Prima del 1956, infatti, si discorreva in termini più generici di “misure di polizia” o di “misure preventive”.

⁹ Si veda, ad esempio, quanto scriveva in proposito, ancora nel 1976, Pietro Nuvolone, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, p. 645: “quello della mafia è un fenomeno complesso, non ben definibile: è un modo di vivere, di comportarsi, in virtù di occulti vincoli di solidarietà. E non necessariamente la mafia esprime se stessa attraverso veri e propri delitti. Questa inafferrabilità del fenomeno rende praticamente impossibile una definizione razionale: esso si coglie più che altro a livello intuizionistico, emozionale”.

generici di “indiziato” e di “associazione mafiosa”, senza bisogno di definire né l’uno né l’altra!

3) la legge del 1965 è fondamentale, infine, perché agli indiziati di mafia riserva una *disciplina in più punti speciale*, ovviamente più rigorosa, rispetto a quella contenuta nella legge “generale” del 1956.¹⁰

Proseguendo nel nostro viaggio nel passato, nel 1982 – a distanza, quindi, di diciassette anni dalla legge del 1965 – ci imbattiamo di nuovo in una legge antimafia, che a sua volta apporta una rivoluzione nel sistema della prevenzione: con la legge 13 settembre 1982, n. 646 (c.d. legge Rognoni-La Torre), mentre nel codice penale si introduce finalmente l’art. 416-*bis*, nel sistema della prevenzione si inaugura infatti, la *prevenzione patrimoniale*, affidata agli istituti del sequestro e della confisca.¹¹

Con questa legge si comprende, finalmente – grazie anche alle intuizioni, e al sacrificio, del gen. dalla Chiesa¹² – che la criminalità organizzata è una “fenomenologia delinquenziale votata, primariamente, all’accumulazione, sistematica e spasmodica, di ricchezza”,¹³ e che pertanto, se la si vuole sconfiggere, occorre primariamente colpirla in questo suo *core business*.

¹⁰ La specialità di tale disciplina era riconoscibile almeno in tre tratti:

- la possibilità di applicare la sorveglianza speciale anche *senza* la previa diffida (art. 2);
- l’attribuzione del potere di proposta della misura anche ai *Procuratori della Repubblica*, oltre che al Questore (art. 2);
- soprattutto, la produzione, a seguito dell’applicazione della sorveglianza speciale, di taluni *effetti interdittivi*, consistenti nella decadenza da determinate licenze, concessioni, iscrizioni ad albi (art. 10).

¹¹ In realtà, alcune limitate ipotesi di confisca *ante litteram* di prevenzione (ma a dire il vero anche tale qualificazione è controversa) erano previste sia nella legislazione fascista, sia, in via transitoria, nei decreti luogotenenziali emessi subito dopo la caduta del fascismo: sul punto, v. Giuliano Vassalli, *La confisca dei beni. Storia recente e profili dommatici*, Cedam, Padova, 1951, p. 6 ss.

¹² Per un riconoscimento dei grandi meriti del gen. dalla Chiesa (anche) nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, v. da ultimo i discorsi pronunciati dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e dalla Ministra dell’Interno, Luciana Lamorgese, in occasione del 39° anniversario della sua uccisione:
https://palermo.repubblica.it/cronaca/2021/09/03/news/mattarella_grazie_a_dalla_chiesa_un_salto_di_qualita_nella_lotta_alla_mafia_-316328031/

¹³ Il virgolettato è tratto dalla motivazione di una sentenza della Cassazione, Sezioni Unite penali, 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, imp. Spinelli, intervenuta proprio in materia di prevenzione patrimoniale.

3. Ritorno al presente

Con un grosso balzo cronologico, e con qualche omissione che spero mi verrà in questa sede scusata,¹⁴ possiamo ora tornare al presente e, quindi, al nostro codice antimafia: codice di cui all'inizio ho già decantato le tante virtù, ma di cui occorre adesso sottolineare anche alcune *criticità*.

3.1. Misure pensate per i mafiosi, ma applicate a tutti?

La prima e più evidente criticità del codice antimafia del 2011 consiste probabilmente nel fatto che esso – forse più quale esito preterintenzionale, che in forza di un chiaro disegno legislativo – porta a completamento quell'operazione, già avviata “sottotraccia” negli anni precedenti, di estensione indiscriminata a tutti i soggetti pericolosi della disciplina speciale originariamente introdotta solo come strumento di contrasto alla mafia: sintomatica in tal senso è, del resto, la stessa denominazione abituale del d.lgs. n. 159 del 2011 per l'appunto quale “codice antimafia”.

Si pensi, in particolare:

- agli *effetti interdittivi della sorveglianza speciale* – introdotti con la legge antimafia del 1965 per impedire la perniciosa infiltrazione della criminalità mafiosa nell'economia legale – ora definitivamente estesi a tutti i sorvegliati speciali, a prescindere dall'ancoramento della loro pericolosità a reati di mafia o comunque lucrogenetici;¹⁵

- soprattutto, alla *confisca*: questa confisca rivoluzionaria e dirompente, non più caratterizzata da uno specifico vincolo di pertinenzialità della cosa rispetto al reato, potenzialmente applicabile senza limiti di tempo all'intero patrimonio – basata su solidi fondamenti criminologici e fornita di piena legittimazione politico-criminale

¹⁴ Per una ricostruzione, sintetica ma completa, della legislazione in materia di misure di prevenzione, vigente prima del 2011, sia consentito rinviare, anche per ulteriori richiami di dottrina, a Fabio Basile, *Manuale delle misure di prevenzione - Profili sostanziali* (con la collaborazione di Edoardo Zuffada), II ed., Torino, Giappichelli, 2021, p. 9 ss.

¹⁵ In realtà, già la legge c.d. Reale del 1975 aveva esteso tali effetti interdittivi a talune ulteriori categorie di soggetti pericolosi, ma tale previsione negli anni successivi fu più volte oggetto di successivi ritocchi legislativi, talora in senso espansivo, altre volte in senso restrittivo, generando un quadro confuso e incerto, soprattutto in prospettiva intertemporale.

ove impiegata per il contrasto alla mafia – da “confisca antimafia”, quale fu originariamente concepita e presentata al pubblico dibattito nel 1982,¹⁶ col codice del 2011 viene definitivamente estesa, senza residui e tentennamenti, a tutti i soggetti pericolosi.¹⁷

Questa *omologazione* “al rialzo” della disciplina della prevenzione – in qualche modo esacerbata dalla stessa giurisprudenza della Cassazione che per un certo periodo estende a tutti i soggetti pericolosi orientamenti giurisprudenziali in passato formati in relazione ai soli indiziati di mafia¹⁸ – peraltro stride con la marcata *eterogeneità* delle fattispecie di pericolosità. Una marcata eterogeneità che emerge, a ben vedere, su un duplice fronte:

i) prima di tutto, sul fronte della comparazione tra fattispecie di pericolosità qualificata e fattispecie di pericolosità generica, dal momento che le prime, ormai “tassativizzate” dalla giurisprudenza (sia pur al costo di una loro torsione verso il passato, verso il reato – *rectius*, i reati già commessi), sono profondamente diverse dalle seconde, le quali hanno ancora contenuti per lo più indeterminati, e per la cui applicazione il giudice, quasi *ad libitum*, può scegliere se volgere lo sguardo al futuro (al reato di probabile futura commissione), ovvero al passato (al reato di probabile già avvenuta commissione);

ii) in secondo luogo, sul fronte della comparazione delle stesse fattispecie di pericolosità qualificata tra loro, le quali, in realtà, sono profondamente diverse le une dalle altre non solo per l’assai differente tipologia e gravità dei reati di volta in volta richiamati, ma anche, se non soprattutto, per la varietà dei presupposti su cui si fondano:

- per lo più “indizi”, sulla falsariga della fattispecie apripista degli “indiziati di appartenere alla mafia”,

¹⁶ Tant’è che essa venne innestata nella legge “speciale” del 1965, e non già nella legge “generale” del 1956.

¹⁷ Vale, per la confisca di prevenzione, quanto già rilevato sopra, nota 15, per gli effetti interdittivi della sorveglianza speciale: per una dettagliata ricostruzione della relativa disciplina legislativa e della sua evoluzione storica, sia consentito rinviare a Fabio Basile, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 159 ss.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, agli orientamenti giurisprudenziali relativi alla c.d. valutazione autonoma, alla regola dell’inopponibilità dei redditi leciti non dichiarati nella loro integrità e non solo per la quota evasa, nonché alle presunzioni preterlegali di intestazione fittizia, originariamente elaborati dalla Corte di Cassazione nei confronti degli “indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso”, ma poi estesi – salvo qualche successivo *revirement* – a tutte le categorie di soggetti pericolosi.

- ma altre volte “atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a” realizzare questo o quel delitto;
- o una precedente condanna congiunta alla “proclività” a commettere un reato della stessa specie di quello per il quale si è stati in precedenza condannati;
- o l’aver “fatto parte” di associazione politiche disciolte (senza precisazione se la partecipazione debba risultare da una sentenza di condanna) e l’essere sospettati (“debba ritenersi”) di continuare a farne parte;
- oppure, e infine, l’essere “dediti alla commissione” di determinati reati.¹⁹

Sussiste, pertanto, il timore che il legislatore abbia esteso ad una congerie assai eterogenea di soggetti pericolosi una disciplina molto rigorosa, originariamente pensata per i soli indiziati di mafia, *senza* adeguatamente verificare la sussistenza dei presupposti socio-criminologici per l’applicazione di questa disciplina anche agli altri soggetti.

3.2. Altre criticità della disciplina delle misure di prevenzione contenuta nel codice antimafia

Oltre a quella appena evidenziata (*supra*, 3.1), anche altre sono le criticità o perlomeno le disfunzionalità del nostro “codice antimafia”, che meritano almeno una menzione, sia pur solo a mo’ di elenco.

3.2.1: In relazione alla confisca

Cominciando dalla confisca e, in particolare, dalla fase della sua *applicazione giudiziaria*, occorre rilevare che:

1) sempre vive sono le perplessità legate agli standard probatori richiesti ai fini della dimostrazione della “provenienza illecita” e della “sproporzione” dei beni, sebbene la giurisprudenza abbia di recente meritoriamente inserito il limite della c.d. misura temporale della confisca e abbandonato alcuni degli schemi presuntivi più rigorosi e meno fondati a livello empirico, utilizzati invece nel passato;

¹⁹ Per una dettagliata documentazione delle affermazioni sopra riportate, sia consentito ancora una volta rinviare – anche per i necessari rinvii a dottrina e giurisprudenza – a Fabio Basile, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., p. 33 ss.

2) forse ormai maturi potrebbero essere i tempi anche per una rivisitazione dell'orientamento giurisprudenziale che, andando oltre la lettera della legge, preclude l'opponibilità dei redditi non dichiarati al fisco *nella loro interezza* e non solo per la quota evasa, anche quando si tratti di evasione solo occasionale;

3) *de iure condendo*, sarebbe altresì auspicabile l'inserimento di una soglia minima di irrilevanza quantitativa della sproporzione (stabilendo, ad es., che la sproporzione inferiore al 10% del reddito dichiarato è irrilevante), almeno nei casi di gravi e oggettive difficoltà nel fornire la giustificazione documentale dei cespiti patrimoniali: difficoltà che emergono, tra l'altro, quando si deve risalire molto indietro nel tempo, o quando spetta all'erede ricostruire il patrimonio del *de cuius* "pericoloso".

Se passiamo, poi, alla fase dell'*esecuzione* della confisca, può osservarsi che:

4) se negli ultimi anni, grazie anche al regolamento dell'Unione europea 2018/1805 passi avanti sono stati compiuti in merito alla *confisca transnazionale* (destinata ad assumere sempre più rilievo nella prassi perché ad essere transnazionale è prima di tutto la criminalità, in specie quella organizzata²⁰),

5) ancora fermi a percentuali troppo basse sono, invece, i beni, definitivamente confiscati, *non assegnati o non utilizzati*:²¹ occorrerà, pertanto, mettere in atto e diffondere buone prassi per il loro riutilizzo, anche per non tradire la fondamentale legge di iniziativa popolare del 1996;

6) c'è poi l'eterno problema della *continuità delle imprese*, con il suo drammatico risvolto in termini occupazionali, che in tempi di crisi rischia di diventare esplosivo a livello sociale: chiudono le imprese e tanta gente rimane senza lavoro! Il legislatore, negli ultimi anni, ha mostrato, invero, sensibilità a questi problemi, rafforzando tra l'altro gli strumenti della *prevenzione patrimoniale c.d. mite*, non ablativa, realizzata attraverso l'amministrazione e il controllo giudiziari, ma

²⁰ In argomento, volendo, vedi, anche per ulteriori riferimenti di letteratura, Fabio Basile, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in questa rivista, fasc. 4/2019, p. 74 ss.

²¹ Si vedano in proposito i dati comunicati nella *Relazione annuale* sull'attività svolta dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per l'anno 2020: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/anbsc-relazione-anno-2020/>

purtroppo ha dedicato a questi istituti una disciplina troppo scarna, che la giurisprudenza a fatica (e forse senza averne la titolarità) sta cercando di colmare; 7) la giurisprudenza stessa, del resto, potrebbe valorizzare di più, rispetto a quanto finora fatto, la nuova formulazione dell'art. 20 cod. antimafia, che consente di disporre, al posto del sequestro, l'amministrazione o il controllo giudiziari, che potrebbero rivelarsi – oltre che strumenti di bonifica – prim'ancora formidabili strumenti di indagine per verificare meglio, con più tempo e più risorse, l'eventuale provenienza illecita o sproporzione dei beni.

3.2.2: In relazione alle misure personali

Volendo passare ora ad evidenziare alcune criticità inerenti all'attuale disciplina delle misure di prevenzione personali:

1) almeno un cenno va fatto ad *avviso orale e foglio di via*, di cui si parla pochissimo (anche in sede scientifica), e di cui pochissimo si sa (quanti sono i provvedimenti applicativi? nei confronti di quali tipologie di soggetti sono emanati? quanti di costoro entrano poi nel circuito penale a seguito delle violazioni delle prescrizioni prevenzionali?).²² Il fatto, poi, che la loro applicazione sia affidata al Questore, e il relativo controllo giudiziario al giudice amministrativo, rende alto il rischio di disomogeneità interpretative di quelle stesse fattispecie di pericolosità generica che, ai fini della sorveglianza speciale, vengono invece applicate dal giudice penale: e così, mentre la Cassazione ha ormai "tassativizzato" quelle fattispecie, ancorandole alla previa commissione di reati,²³ la giurisprudenza amministrativa continua a parlare di "personalità propense" al reato e di "semplici sospetti", prescindendo dal riscontro della previa commissione di reati;²⁴

²² Di recente, con riferimento, tuttavia, alla sola area milanese, ha colmato questo deficit di conoscenza l'accurata indagine di Elena Mariani, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021, p. 395-400.

²³ Cfr. Fabio Basile, *I pericolosi generici (art. 1, lett. a e b, cod. antimafia): metamorfosi giurisprudenziali*, in "Diritto penale e Uomo", rivista online, fasc. 6/2021, p. 5 ss.

²⁴ Secondo T.a.r. Campania Napoli, sez. V, 19 marzo (dep. 6 giugno) 2019, n. 3083, "l'avviso orale a tenere una condotta conforme alla legge (...) ben può essere motivato con riferimento anche a *semplici sospetti* a carico del destinatario, purché basati su elementi di fatto che ne facciano ragionevolmente ritenere l'appartenenza ad una delle menzionate categorie ex art. 1": nello stesso senso, T.a.r. Veneto Venezia, sez. III, 27 marzo (dep. 11 aprile) 2019, n. 468; T.a.r. Molise Campobasso,

2) passando alla *sorveglianza speciale*, dobbiamo poi segnalare la disfunzionalità delle sue prescrizioni “obbligatorie”, da applicarsi “in ogni caso” come recita l’art. 8 co. 4 cod. antimafia, anche quando la loro applicazione, nel caso di specie, potrebbero avere effetti desocializzanti (come si può, ad esempio, vietare ad un cameriere, pur colpito da un provvedimento di sorveglianza speciale, di accedere agli esercizi pubblici?), o disfunzionali (che senso ha imporre orari di prolungata permanenza a casa ad un indiziato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche che opera esclusivamente online seduto comodamente sul divano di casa sua?).

Un margine per una personalizzazione delle prescrizioni della sorveglianza speciale parrebbe offerto dalle c.d. prescrizioni facoltative a contenuto libero (art. 8 co. 5, prima parte, cod. antimafia), al prezzo, tuttavia, di ingigantire a dismisura il potere discrezionale – e le responsabilità – del giudice. Forse, *de iure condendo*, la soluzione migliore potrebbe essere quella di un ampio catalogo legislativo di possibili prescrizioni, una sorta di menù – “prescrizioni *à la carte*” – all’interno del quale il giudice possa scegliere quelle più adatte alla concreta manifestazione di pericolosità da fronteggiare nel caso di specie;

3) ecco, ho appena pronunciato la parola magica, “pericolosità”: fulcro di tutto il sistema delle misure di prevenzione, eppure indeterminata nei contenuti e negli indici di accertamento, e defraudata di qualsiasi seria proiezione prognostica.²⁵

sez. I, 7 giugno (dep. 25 luglio) 2012, n. 369; T.a.r. Sicilia Palermo, sez. I, 20 dicembre 2011 (dep. 20 gennaio 2012), n. 156. Inoltre, nella giurisprudenza amministrativa viene costantemente ribadito che “il giudizio sulla pericolosità sociale del soggetto avvisato non richiede la commissione di specifici reati, essendo sufficiente che l’Autorità di polizia sospetti semplicemente della presenza di elementi tali da ritenere la configurabilità, nel soggetto destinatario dell’avviso, di una *personalità propensa* a seguire particolari comportamenti anti giuridici”: T.a.r. Veneto Venezia, sez. III, 27 marzo (dep. 11 aprile) 2019, n. 468; in senso conforme, *ex multis*: T.a.r. Lazio Roma, sez. I ter, 10 aprile (dep. 24 maggio) 2018, n. 5764; T.a.r. Piemonte Torino, sez. I, 30 aprile (dep. 15 maggio) 2015, n. 796; T.a.r. Puglia Lecce, sez. I, 5 marzo (dep. 10 aprile) 2015, n. 1135; T.a.r. Puglia Lecce, sez. I, 5 marzo (dep. 9 aprile) 2015, n. 1124; T.a.r. Puglia Lecce, sez. I, 5 marzo (dep. 9 aprile) 2015, n. 1123; T.a.r. Campania Napoli, sez. V, 18 dicembre 2014 (dep. 3 febbraio 2015), n. 726. Solo un po’ più elevato lo standard quando deve applicarsi il foglio di via: “il provvedimento in questione (...), come da costante giurisprudenza in materia (...), costituendo una misura di polizia diretta a prevenire reati e non a reprimerli, presuppone un giudizio di pericolosità per la sicurezza pubblica il quale, *pur non richiedendo prove compiute della commissione di reati*, deve essere motivato con riferimento a concreti comportamenti attuali dell’interessato, ossia a episodi di vita atti a rivelare in modo oggettivo un’ apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti”: così, *ex multis*, T.a.r. Campania Napoli, sez. V, 20 dicembre 2018 (dep. 12 febbraio 2019), n. 775.

²⁵ Per maggiori approfondimenti in proposito, v. Elena Mariani, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 241 ss.

4. Sguardo al futuro

Sul concetto di pericolosità, come pure sulle altre criticità del codice antimafia, sopra menzionate, il discorso potrebbe essere molto lungo: impossibile soffermarvisi ulteriormente in questa sede. Mi sia, allora, solo consentito di formulare in proposito un *caveat*: non si dica che queste criticità, queste ambiguità interpretative, queste incongruenze normative sono comunque tollerabili perché, in fin dei conti, le misure di prevenzione non sono così afflittive come le pene.

Si tratterebbe, infatti, di un'affermazione che – al di là di difficili operazioni qualificatorie dentro o fuori la *matière pénale* – è *nei fatti* spesso infondata, giacché le misure di prevenzione, in concreto, possono assumere contenuti gravemente afflittivi: non è forse gravemente afflittiva l'ablazione definitiva di tutto il patrimonio? anche dei cespiti patrimoniali acquisiti venti, trenta o quarant'anni prima? anche a carico degli eredi? Non è forse gravemente afflittiva la sottoposizione ad una pena, anche detentiva, non appena venga violata questa o quella prescrizione preventiva, quand'anche nella specie si tratti di prescrizione nella in concreto poco ragionevole (si pensi a taluni casi di violazione dell'obbligo di comunicazione delle variazioni patrimoniali), o desocializzante o disfunzionale (si pensi ai precedenti esempi del cameriere e del truffatore online)? Non è, infine, forse gravemente afflittivo un sistema all'interno del quale non vige il divieto di retroattività, dove la ricorribilità in cassazione è molto limitata (nei motivi proponibili e, ancor più, nel termine di soli dieci giorni per la loro proposizione), un sistema che non conosce un equivalente funzionale della prescrizione del reato, che non conosce altre cause di estinzione, né scusanti, né cause di non punibilità, né circostanze attenuanti, né riti abbreviati (istituti che vanno invece moltiplicandosi in sede penale)?

Più che continuare a nasconderci dietro l'ipocrisia della minore afflittività delle misure di prevenzione, converrebbe allora prendere atto che il codice antimafia rappresenta il punto di partenza, non certo il punto di arrivo, di un cantiere ancora aperto (immagine), impegnato a costruire un sistema della prevenzione – sì, certo, efficace – ma anche sostenibile nei costi, umani e patrimoniali, e moralmente, prima ancora che costituzionalmente, legittimo: un cantiere, dove, accanto a quello del legislatore, fondamentale sarà il lavoro di magistrati, forze dell'ordine, avvocati,

amministratori, che, con la propria competenza e professionalità, in questo ambito forse più che in altri, hanno la possibilità di essere – utilizzando un’espressione cara al beato Rosario Livatino²⁶ – non semplici operatori del diritto, ma autentici operatori di giustizia.

Bibliografia

Basile Fabio, *Manuale delle misure di prevenzione - Profili sostanziali* (con la collaborazione di Edoardo Zuffada), II ed., Giappichelli, Torino, 2021.

Basile Fabio, *I pericolosi generici (art. 1, lett. a e b, cod. antimafia): metamorfosi giurisprudenziali*, in “Diritto penale e Uomo”, rivista online, fasc. 6/2021.

Basile Fabio, *Il reato di associazione di tipo mafioso e la Convenzione di Palermo*, in “Cross – Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata”, fasc. 4/2019.

Beccaria Cesare, *Dei delitti e delle pene*, ed. a cura di G.D. Pisapia, Giuffrè, Milano, 1964.

Corso Guido, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979.

Mariani Elena, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamenti di interessi*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

Nuvolone Pietro, voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.

Romano Bartolomeo, *Il nuovo codice antimafia*, in *Misure di prevenzione*, Sandro Furfaro (a cura di), Utet Giuridica, Torino, 2013.

Vassalli Giuliano, *La confisca dei beni. Storia recente e profili dommatici*, Cedam, Padova, 1951.

Zuffada Edoardo, *La prevenzione personale ante delictum: alla ricerca di un fondamento costituzionale*, in “Diritto penale e Uomo”, rivista online, fasc. 9/2021.

²⁶ Cfr. discorso tenuto da Rosario Livatino il 12 settembre 1983, in occasione dei funerali di Elio Cucchiara: <https://www.centrostudilivatino.it/livatino-31-anni-dopo-per-essere-magistrati-operatori-di-justizia/>

LA PREVENZIONE MITE: AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA E CONTROLLO GIUDIZIARIO EX ARTT. 34 E 34 BIS DEL CODICE ANTIMAFIA

Marcella Vulcano

Title: "Soft" prevention: judicial administration and judicial control in the light of articles 34 and 34 bis of the antimafia code

Abstract

The article focuses on "soft prevention", a tool aimed at neutralizing criminal conditioning on healthy companies, in the search for a balance between the free exercise of business activities and effective prevention of mafia infiltration into legal economics.

The author describes the importance of the logic of non-confiscatory intervention on companies affected by occasional criminal conditioning. This legislative technique is aimed at anticipating repressive intervention. The text also highlights regulatory gaps which, in the absence of a systematic intervention on the matter, risk nullifying the strength of these prevention and control institutes, which are endowed with great potential and innovation.

Key words: soft prevention; judicial control; mafia infiltration; business activities; occasional facilitation.

Il contributo pone l'accento sulla "prevenzione mite", strumento diretto a neutralizzare i condizionamenti criminali occasionali su realtà economiche sane, nella ricerca di un bilanciamento tra il libero esercizio dell'attività d'impresa ed un'efficace prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale. L'autrice descrive l'emergere della logica recuperatoria delle imprese incise da condizionamenti criminali volta all'anticipazione dell'intervento repressivo, non senza evidenziare le lacune normative che, in mancanza di un intervento di razionalizzazione definitiva della materia, rischiano di asfissiare la capacità applicativa di istituti dalle grandi potenzialità e portata innovativa come il controllo giudiziario delle aziende.

Parole chiave: prevenzione mite; controllo giudiziario; infiltrazione mafiosa; agevolazione occasionale; attività d'impresa.

1. Premessa

La legislazione in materia di misure di prevenzione è stata tradizionalmente caratterizzata da una notevole stratificazione normativa e da una estrema episodicità degli interventi legislativi, spesso fondati sull'emergenza e su esigenze politico-criminali contingenti e, in ogni caso, al di fuori di una visione organica e sistematica complessiva. Ciò ha dato vita ad un articolato normativo reso ancor più complicato da una serie di interventi della Corte costituzionale, oltre che da una serie di pronunce della Cassazione, anche a Sezioni Unite. Da qui l'esigenza di una sistemazione organica della disciplina delle misure di prevenzione a cui ha risposto il legislatore con la l. delega 13 agosto 2010, n. 136, che dava incarico al Governo di adottare un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. La relazione illustrativa motivava la ragione dell'intervento nella "copiosità della legislazione - che investe una pluralità di ambiti, sostanziale, processuale, penitenziario e amministrativo" - e dalla "sua eccessiva frammentazione e stratificazione nel corso degli anni. Una situazione che, soprattutto per specifici profili della normativa antimafia (in particolare per le misure di prevenzione), rende difficile all'interprete una ricostruzione esaustiva della disciplina vigente, nonché problematica una sua effettiva ed efficace applicazione". Si precisava che si proponeva un'operazione non meramente compilativa ma

"la redazione di un testo unico, che dovrebbe porsi come un vero e proprio codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione ed esaurire in sé tutta la disciplina della materia al fine di riordinare e innovare la normativa antimafia, ivi compresa quella già contenuta all'interno del codice penale e del codice di procedura penale, nonché quella relativa alle misure di prevenzione, frutto di una copiosa e frammentaria produzione legislativa, stratificatasi nel corso degli anni in numerosi provvedimenti".

L'attuale Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, adottato con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, costituisce, dunque, il punto di approdo di un tormentato percorso legislativo che la materia di prevenzione ha compiuto in oltre un secolo e mezzo per contrastare fenomeni associativi di stampo mafioso. L'opera

del legislatore in materia di misure di prevenzione, peraltro, non si è affatto arrestata al 2011. Anzi, la disciplina legislativa delle misure di prevenzione è in continuo aggiornamento. L'intervento più significativo di novellazione del Codice Antimafia è stato realizzato con la l. 17 ottobre 2017, n. 161, contenente "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate", entrata in vigore il 19 novembre 2017. Si tratta di una riforma organica del codice antimafia che ha interessato circa 50 articoli del d.lgs. n. 159/2011 e che non si è limitata ad intervenire sulla disciplina sostanziale e processuale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, ma che si è estesa all'amministrazione, gestione e destinazione dei beni confiscati e al regime di tutela dei terzi.

Filo conduttore della riforma del 2017 è la ricerca di una possibile sintesi tra il libero esercizio dell'attività d'impresa ed un'efficace prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale. Il legislatore, tenuto conto della sempre più accentuata vocazione imprenditoriale delle mafie e della dimostrata abilità delle organizzazioni criminali di insinuarsi in realtà imprenditoriali sane, ha messo in campo nuovi e più duttili strumenti di bonifica aziendale in alternativa a quelli ablatori, attraverso la revisione dell'art. 34 che disciplina l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende e l'introduzione dell'art. 34-bis che disciplina l'istituto del controllo giudiziario delle aziende a rischio di infiltrazione mafiosa. Qui lo scopo non è più quello sanzionatorio-ablatorio, tipico del paradigma confiscatorio, bensì quello terapeutico volto al recupero di realtà economiche che, seppure incise da tentativi di infiltrazione mafiosa, manifestino un grado di autonomia gestionale dalle consorterie criminali, presentino cioè un *core business* non ancora totalmente compromesso e, anzi, sufficiente a consentire un'attività economica corretta risultando, pertanto, meritevoli di un intervento eterodiretto, volto alla bonifica programmatica delle posizioni critiche.

La novella del 2017 ha potenziato, dunque, le misure alternative al sequestro finalizzato alla confisca, evidenziandone un'attitudine di pari grado nel

neutralizzare i condizionamenti criminali sulle realtà economiche, nella convinzione che una efficace strategia di prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle attività economiche debba conciliarsi con la opposta esigenza di salvaguardare i preminenti interessi collettivi che trovano soddisfacimento e tutela nell'esercizio dell'attività imprenditoriale. L'obiettivo è quello di preservare, per quanto possibile, realtà produttive che, soprattutto nelle zone in cui esistono i fenomeni associativi criminali più eclatanti, possano costituire rimedio all'assenza di credibili opportunità occupazionali. Tali misure sono accomunate dalla identica *ratio* normativa della conservazione delle imprese, in una logica rivolta al loro reinserimento nel circuito dell'economia legale, una volta depurate dagli aspetti di illegalità e di interferenza con soggetti o gruppi criminali.

Come argomentato dalla Corte di Cassazione in svariate pronunce,¹ anche molto recenti, le disposizioni contenute negli artt. 34 e 34-bis vanno "lette insieme" in quanto rappresentano nelle intenzioni del legislatore un "sistema" omogeneo, basato sulla necessità di diversificare e graduare la risposta giudiziaria prevenzionale al fenomeno della "contaminazione" da parte della criminalità organizzata dell'attività di impresa. Una diversificazione delle forme di intervento che si basa sulla preliminare qualificazione del tipo di relazione intercorsa tra l'ente imprenditoriale, i suoi gestori ed il gruppo criminale. Ciò si ricava già dall'art. 20 del codice antimafia in tema di sequestro, anch'esso novellato dalla l. n. 161 del 2017: in sede di proposta di sequestro il tribunale può ritenere sussistenti non già i presupposti tipici della misura richiesta (disponibilità dei beni in capo al portatore di pericolosità e sproporzione con il reddito di costui o relazione diretta tra attività illecita e beni *sub specie* frutto o reimpiego) ma, in alternativa, proprio quelli della amministrazione giudiziaria (art. 34) o del controllo giudiziario delle aziende (art. 34-bis). Da ciò si desume che lo sforzo richiesto dal legislatore al Tribunale della Prevenzione è quello di realizzare - sia pure in prima approssimazione - una calibrata qualificazione della "relazione" intercorrente tra i beni in questione ed il soggetto indicato come portatore di pericolosità tipica. A tal fine, lì dove non ci si

¹ Corte di Cassazione Penale, Sez. I, Sent. n. 24678 del 28/01/2021; Sent. n. 20949 del 11/02/2021; Sent. n. 31831 del 22/04/2021.

trovi in presenza di una relazione definibile in termini di "avvenuto investimento" da parte del soggetto pericoloso (del profitto delle condotte illecite nei beni) o di una strumentalizzazione funzionale di una azienda al fine di consentire l'esercizio di attività economica da parte del soggetto appartenente al gruppo criminale (casi tipici di adozione del sequestro in prospettiva della successiva confisca) risulta possibile applicare le misure della amministrazione o del controllo, con graduazione della intensità dell'intervento giudiziario, in chiave di potenziale "recupero" dell'ente economico. L'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili per lo svolgimento dell'attività economica, ai sensi dell'art. 34, con modalità gestionali affini a quelle del sequestro tipico, sarà disposta laddove si sia constatata l'esistenza di una stabile agevolazione (non propriamente dolosa e/o frutto della coartazione) realizzata dall'azienda verso persone portatrici di pericolosità qualificata; il controllo giudiziario, di cui all'art. 34-bis, invece, sarà disposto nel caso di un semplice pericolo di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa (l'agevolazione seppure sussiste, è occasionale, dunque tendenzialmente "non continuativa") e potrà consistere in una sorta di "vigilanza prescrittiva", nelle forme e con le modalità di cui al comma 2 della medesima disposizione o, in alternativa, nella nomina di un amministratore giudiziario con funzioni di controllo ed eventuali prescrizioni. Tali misure sono collocate nella sezione del Codice Antimafia che disciplina le misure di prevenzione diverse dalla confisca perché alternativa è la finalità di queste, volte non più alla recisione del rapporto col proprietario come nel caso del sequestro, ma al recupero della realtà aziendale alla libera concorrenza, a seguito di un percorso emendativo. Quindi, mentre il sequestro deriva da una constatazione di pericolosità del soggetto che gestisce l'attività economica e mira a recidere il nesso tra persona pericolosa e beni, l'amministrazione ed il controllo mirano essenzialmente ad un ripristino funzionale dell'attività di impresa una volta ridotta l'ingerenza dei soggetti portatori di pericolosità, ben potendo - il Tribunale della Prevenzione - una volta adottate le misure in parola ed anche in esito alle verifiche disposte nel corso delle stesse, mutare la prima qualificazione e transitare in una tipologia prevenzionale diversa, adottando la misura più adeguata, anche più grave.

2. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende

L'amministrazione giudiziaria è generalmente intesa come strumento di bonifica di attività economiche lambite da infiltrazioni criminali ma sostanzialmente sane. Tale misura, di norma, attua un temporaneo spossessamento gestorio di beni e attività economiche che sono strumentali al raggiungimento di finalità criminali, al fine di recidere i collegamenti instauratisi tra l'impresa agevolatrice e la realtà criminale agevolata.²

In base all'art. 34 cod. antimafia, l'amministrazione giudiziaria può essere ordinata qualora ricorrano contemporaneamente due presupposti: (i) un presupposto negativo, consistente nell'assenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca,³ stabiliti dagli artt. 20 e 24 cod. antimafia; (ii) un presupposto positivo, consistente nell'emersione, a seguito di indagini patrimoniali disposte a vario titolo, di sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'art. 416-bis c.p. (ipotesi dell'impresa vittima), oppure per ritenere che lo stesso esercizio dell'attività economica "possa comunque agevolare" soggetti nei confronti dei quali sia stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale oppure nei cui confronti penda un procedimento penale per una fattispecie incriminatrice appartenente ad un catalogo individuato *ope legis*.⁴ Trattasi dei reati di criminalità organizzata,⁵ dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione commessi in forma associativa,⁶ del reato di truffa aggravata ai danni dello stato ex

² In questi termini Fabio Basile, *Manuale delle misure di prevenzione, profili sostanziali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 190-191.

³ Una "assenza di presupposti" che può essere tale solo in apparenza, o comunque ad un primo esame, atteso che uno dei possibili esiti dell'amministrazione giudiziaria è proprio quello della confisca dei beni che sono frutto o provento di attività illecita.

⁴ Individuati mediante rinvio all'art. 4, co. 1, lett. a), b) e i-bis), cod. antimafia.

⁵ Associazione mafiosa ex art. 416-bis c.p., trasferimento fraudolento di valori ex art. 512-bis c.p., già art. 12-quinquies D.L. 306/1992, nonché il catalogo di reati di cui all'art. 51, co. 3-bis, c.p.p.

⁶ Peculato ex art. 314, co.1, c.p., peculato mediante profitto dell'errore altrui ex art. 316 c.p., malversazione a danno dello Stato ex art. 316-bis c.p., indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato ex art. 316-ter c.p., concussione ex art. 317 c.p., corruzione per l'esercizio della funzione ex art.

art. 640-bis c.p., di taluni reati contro il patrimonio⁷ e del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-bis c.p.

I citati presupposti positivi riguardano situazioni niente affatto sovrapponibili: la prima, concernente le condizioni di intimidazione o assoggettamento, richiama la vittima dell'organizzazione mafiosa (paradigmaticamente, quella di estorsione); la seconda, relativa all'agevolazione, evoca una situazione di contiguità, commistione o cointeressenza tra attività economica e criminalità (mafiosa o corruttiva), peraltro connotata dai caratteri della stabilità e della durevolezza, come si vedrà meglio in seguito.

L'applicazione dell'istituto non presuppone né che l'attività agevolata abbia carattere illecito, essendo sufficiente che il soggetto agevolato sia anche solo proposto per una misura di prevenzione o sottoposto a procedimento penale per uno dei reati elencati all'art. 34 d.lgs. n. 159/2011, né che l'attività economica avente carattere agevolatorio venga esercitata con modalità illecite. È sufficiente, infatti, che tale attività abbia fornito un contributo agevolatore ai soggetti di cui si è detto. Unico presupposto negativo richiesto dalla norma è l'insussistenza dei requisiti per applicare una misura di prevenzione nei confronti dell'imprenditore o di colui che esercita l'attività agevolatrice. Quest'ultimo deve essere soggetto terzo rispetto all'agevolato e le sue attività devono effettivamente rientrare nella sua disponibilità. Se l'imprenditore fosse un mero prestanome del soggetto agevolato, infatti, i suoi beni potrebbero essere immediatamente aggrediti con il sequestro e la successiva confisca che può colpire, come è noto, tutto il patrimonio di cui il soggetto proposto può direttamente o indirettamente (tramite intestazioni fittizie) disporre. In una simile cornice, l'oggettiva contiguità a interessi criminali rilevata nell'attività aziendale in termini di agevolazione può costituire motivo di censura

318 c.p., corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio ex art. 319 c.p., corruzione in atti giudiziari ex art. 319-ter c.p., induzione indebita a dare o promettere utilità ex art. 319-quater c.p., corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio ex art. 320 c.p., istigazione alla corruzione ex art. 322 c.p. e peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri ex art. 322-bis c.p.

⁷ Estorsione ex art. 629 c.p., riciclaggio ex art. 648-bis c.p. ed impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita ex art. 648-ter c.p.

esclusivamente sul piano della rimproverabilità colposa, quindi imprudente, negligente o imperita, senza che ovviamente la manifestazione attinga il profilo della consapevolezza piena della relazione di agevolazione. Tale ultimo caso, infatti, è ascrivibile nella cornice dolosa del diritto penale, ad ipotesi concorsuali o, quanto meno, favoreggiatrici. In sostanza, “la manifestazione agevolatrice deve essere letta alla luce dei comportamenti realizzati dalle persone fisiche dotate di potere decisionale, di rappresentanza e controllo” e tradursi in una condotta censurabile esclusivamente sul piano del rapporto colposo, che riguardi cioè “la violazione di normali regole di prudenza e buona amministrazione imprenditoriale che la stessa società si sia data (magari dotandosi di un codice etico) o che costituiscano norme di comportamento esigibili sul piano della legalità da un soggetto che opera ad un livello medio-alto, ad esempio, nel settore degli appalti di opere e/o servizi”.⁸

Grazie al combinato disposto con l’art. 34-bis cod. antimafia si delinea il tipo di “agevolazione” presupposto della misura: non si può trattare di rapporti agevolativi a carattere occasionale bensì dotati di una apprezzabile stabilità. Anzi, è proprio il carattere stabile, duraturo del rapporto agevolativo che giustifica l’applicazione dell’amministrazione giudiziaria in luogo della misura meno grave del “controllo mite”.⁹

Le agevolazioni possono riguardare i rapporti più variegati tra ente e soggetto o network criminale, dal condizionamento di fatto (es. enti che subiscano estorsione o che siano sottoposti ad usura in modo sistematico e più o meno rassegnato e compiacente), all’influenza giuridica (es. il socio di minoranza, o il consulente esterno, o il dipendente fittizio, che di fatto condizionino l’ente diventandone socio leonino o dominus occulto), dall’influenza commerciale (es. il fornitore che abusi di una posizione di dominanza o di restrizioni all’accesso ed alla libera concorrenza in forza di ricatti, di estorsioni o di forme di corruzione privata), a quella finanziaria

⁸ Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 7 maggio 2019, n. 59, Pres. Est. F. Roia, Ceva Logistics Italia s.r.l

⁹ L’espressione è di Fabio Roia e sta ad indicare la forma più blanda di prevenzione costituita dal controllo giudiziario, in Relazione al Convegno “La nuova prevenzione antimafia: amministrazione e controllo giudiziario ex artt. 34 e 34 bis codice antimafia”, Università degli studi di Milano, 5 luglio 2018, rinvenibile in www.advisora.it.

(es. allorché i flussi di liquidità creditizie immesse nell'ente ne condizionino le strategie organizzative ed operative).

L'art. 34 disegna una misura patrimoniale di carattere preventivo che consente all'autorità giudiziaria di intervenire sulle imprese e, più in generale, nell'ambito di qualsiasi attività economica, che rivelino situazioni di infiltrazione e di contiguità con le consorterie mafiose tali da danneggiare il regolare e libero esercizio dei ruoli imprenditoriali. Si tratta di aziende che mostrano una spiccata attitudine nel fiancheggiamento di contesti delinquenti, senza essere ancora qualificabili come "imprese mafiose". Si pone come prodromico e necessario distinguere, a questo punto, in base al caso concreto, i "fenomeni dell'impresa criminale", dai "fenomeni criminali dell'attività d'impresa". È solo nei secondi, infatti, che la contaminazione criminale può prestarsi ad un intervento terapeutico/riabilitativo. Le forme di condizionamento mafioso, in tali casi, non pregiudicano irreparabilmente l'integrità aziendale, nel senso che non presentano elementi di capillarità tali da compromettere l'assetto imprenditoriale. Si agisce, pertanto, con un puntuale intervento chirurgico in un arco temporale idoneo a salvare e ad isolare l'azienda dal contesto criminale. Con l'applicazione del provvedimento dell'amministrazione giudiziaria si sottrae temporaneamente alla società di riferimento il controllo aziendale per attribuirlo, in un primo momento, al tribunale, e, in una seconda fase, all'amministratore giudiziario, a cui sono riconosciute tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende.¹⁰

Dalla lettera della norma appare ben esplicitata la *ratio* recuperatoria dell'organismo economico stesso, tesa a vanificare i tentativi di infiltrazione e ad eliminare il rischio che l'attività economica agevoli concretamente il fenomeno criminale. In questa univoca direzione, infatti, conduce l'interpretazione dell'espressione "a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi

¹⁰ Così dispone il co. 3 del novellato art. 34 cod. antimafia, precisando che qualora si tratti di "imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività dell'impresa, senza percepire ulteriori emolumenti".

la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e diritto che avevano determinato la misura”, utilizzata dal legislatore nel modificare il comma 2 dell’articolo 34 quando indica i presupposti per la proroga della misura. Da tale espressione si desumono chiaramente anche i compiti che spettano alla gestione giudiziaria dell’azienda ed il grado di invasività degli effetti del provvedimento sull’ordinaria conduzione dell’attività economica da parte dei titolari a tutela del valore azienda. Emerge dalla norma come la misura dell’amministrazione giudiziaria si ponga in una posizione alternativa a quella ablatoria della confisca, in quanto capace di agire direttamente sul potere gestorio dell’ente, sull’apparato di *governance* e direzione della società sottoposta ad esame, in un contesto in cui non risulti agevole procedere ad un definitivo congelamento con contestuale appropriazione statale dell’impianto aziendalistico.

Se è vero che con il provvedimento il tribunale nomina il giudice delegato e l’amministratore giudiziario “il quale esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura” è anche vero che nel caso di società, l’amministratore giudiziario “può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell’attività di impresa”. Sembra che il legislatore abbia voluto prescrivere all’autorità giudiziaria un approccio ispirato al principio di frazionabilità e proporzionalità: si sospende la titolarità della gestione dell’attività economica nei limiti entro cui è strettamente necessario ai fini della neutralizzazione del condizionamento criminale mediante la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto e il completamento del programma di “bonifica”. Tale approccio lascia presagire che, a seconda dei casi, potrà essere disposta l’amministrazione giudiziaria di un solo settore dell’impresa, di un ramo aziendale, del solo consiglio di amministrazione o in alternativa del collegio sindacale e così via.

Proprio in un’ottica interpretativa modulata al “principio di proporzionalità fra situazione concretamente accertata ed applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, principio che caratterizza tutto l’ordinamento positivo secondo

quanto indicato dalla recente sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale del 27 febbraio 2019 numero 24”, la Sezione Autonoma delle Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano ha osservato come

“anche la nuova formulazione dell’art. 34 comma terzo d.lgs. n. 159/2011, come modificato dalla l. 17 ottobre 2017 n. 161, consenta un intervento nella gestione societaria non assorbente, sul piano dell’impossessamento totale dell’attività di impresa, e comunque commisurato agli obiettivi di (ri)legalizzazione societaria tipici della misura di prevenzione da adottare. Ed invero laddove il legislatore ha inteso consentire all’amministratore giudiziario la facoltà di esercitare ‘i poteri spettanti agli organi di amministrazione e altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale’ (art. 34 comma terzo d.lgs. n. 159/2011 citato), prevedendosi quindi una facoltà e non un obbligo di assunzione anche dell’attività tipica dell’impresa all’esito di una scelta ponderata da parte del tribunale, si ritiene che la decisione in merito alle concrete modalità dell’intervento dell’amministrazione giudiziaria non possa non tener conto di diversi fattori quali il grado di infiltrazione delittuosa ed il settore sociale contaminato”.

Il Tribunale di Milano, nel caso di specie, ha osservato come per le finalità della misura in parola, non vi fosse necessità di assumere in seno all’amministrazione giudiziaria anche il normale svolgimento dell’attività di gestione dell’impresa, con conseguente valutazione - in termini di rischio e nella prospettiva della salvaguardia dei livelli occupazionali - di un trasferimento da professionalità tipiche a professionalità nuove e magari non perfettamente allineate con il settore di mercato interessato. Osserva il Tribunale come, “sul piano della proporzione, gli obiettivi di bonifica aziendale da intraprendere appaiono comunque compatibili rispetto all’assenza dell’impossessamento totale degli organi gestori. L’intervento ablativo iniziale dovrà, di conseguenza, essere modulato in modo tale da consentire un penetrante ed effettivo controllo da parte del Tribunale sugli organi gestori anche in sostituzione dei diritti spettanti al socio proprietario, ma lasciando il normale esercizio di impresa in capo agli attuali organi di amministrazione societaria”.¹¹

¹¹ Trib. Milano, Sez. Autonoma Misure di Prevenzione, decreto 28 maggio 2020, n. 9, Pres. Est. F. Roia, Uber Italy s.r.l., cit.

Il carattere meramente preventivo e non sanzionatorio dell'intervento statale, diretto a prendersi cura e a far proseguire le attività economiche suscettibili di distorsione è confermato dalla durata limitata della misura. Il nuovo comma 2 dell'art. 34 specifica che la misura possa essere adottata per un periodo non superiore a un anno, con la possibilità di proroga di sei mesi per un tempo massimo complessivo inferiore a due anni.

Sempre nell'ottica della minor invasività possibile nell'agire imprenditoriale, il comma 6 dell'art. 34 prevede che il tribunale può revocare anzitempo la misura ed eventualmente applicare la più mite misura del controllo giudiziario di cui al nuovo art. 34-bis nei casi in cui le attività di "bonifica" possano essere completate senza alcuno spossessamento gestorio e risulti sufficiente un affiancamento da parte dell'autorità giudiziaria. In questo modo si prolunga l'effetto di bonifica dello strumento non ablatorio, garantendo al tempo stesso continuità aziendale.

Qualora, invece, si passi da una situazione soltanto indiziaria all'evidenza di un'effettiva agevolazione nella commissione di reati presupposto da parte dell'azienda o della società, nel senso che siano emersi elementi tali da far ritenere che vi sia una obiettiva commistione di interessi tra attività di impresa e attività mafiosa o criminale e che quei beni siano frutto, diretto ed immediato, di attività illecita, il tribunale procederà all'applicazione della misura ablatoria per garantire uno strumento definitivo, idoneo a fronteggiare un contagio criminale più intenso. In questi casi il provvedimento ex art. 34 d.lgs. n. 159/2011 si sarà risolto soltanto in un tentativo di risollevere l'azienda.

Può accadere, invece, che la misura venga rinnovata, a richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, nell'ipotesi in cui l'amministratore giudiziario evidenzi nella sua relazione la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura. È il caso in cui gli effetti della misura di prevenzione in commento sono prolungati con il rinnovo del provvedimento a conferma della concreta validità di tale strumento nel rimuovere le cause che alimentano l'espansione della criminalità organizzata.

Ancora, la misura può essere revocata, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, alla scadenza fissata nel decreto che l'ha disposta o, in alcuni casi, ancor prima del termine di durata previsto con il decreto applicativo, qualora la collaborazione tra i due settori, pubblico e privato, finalizzata alla bonifica dell'azienda ed alla successiva restituzione al titolare, sia stata così efficace da determinare il tribunale nel senso che l'impresa – per effetto della misura – disponga, in via autonoma, di adatti presidi interni di controllo idonei a prevenire la consumazione di attività illegali simili a quelle per le quali veniva disposta la misura ablativa. È ciò che accade quando l'imprenditorialità privata riesce a capitalizzare l'intervento del tribunale, guardando allo stesso non come ad una invasione e compressione del diritto d'impresa costituzionalmente protetto, ma come ad una opportunità per ridisegnare tutti gli strumenti di *governance*, realizzare in tempi rapidi le prescrizioni ad essa formulate dall'amministratore giudiziario e adottare un nuovo modello di gestione e organizzativo univocamente orientato a favorire situazioni di trasparenza e legalità nei rapporti negoziali. In questi casi, se gli elementi probatori analizzati dal tribunale evidenziano che l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni e attività economiche ha determinato concreti effetti sul piano di una consistente bonifica dell'azienda, tali da impedire future disfunzioni di illegalità come quelle che avevano condotto all'applicazione della misura, il tribunale può disporre l'immediata revoca della stessa.

3. Il controllo giudiziario delle aziende

Il controllo giudiziario è disposto dal tribunale, anche d'ufficio, sempre che non si ritengano sussistenti i presupposti per il sequestro o la confisca, oltre che nel caso di revoca dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 cod. antimafia. Tale strumento trova applicazione quando sia desumibile il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idoneo a condizionare l'attività dell'impresa, nei casi in cui l'agevolazione rivesta il carattere dell'occasionalità.

Il controllo è articolato in due forme diverse: una più mite, che si sostanzia in meri obblighi di comunicazione periodica di atti di disposizione patrimoniale o di altri atti o contratti individuati dal tribunale (art. 34-bis, comma 2, lett. a, cod. antimafia), e una più incisiva, che si traduce nella costituzione di un vero e proprio presidio di vigilanza, sotto l'egida di un amministratore giudiziario incaricato di supervisionare "da vicino" l'attività di impresa e il corretto adempimento, da parte dell'operatore economico, di una serie di obblighi individuati dal tribunale con il provvedimento che dispone la misura e di riferirne, con cadenza almeno bimestrale, al giudice delegato e al pubblico ministero (art. 34-bis, comma 2, lett. b).

L'istituto si inserisce nel solco di quella linea evolutiva dell'ordinamento che, di pari passo con il superamento di un approccio esclusivamente punitivo e repressivo al crimine organizzato, tende alla individuazione di svariati strumenti alternativi di matrice preventiva e di controllo, calibrati sul diverso grado di interferenza criminale, che mirano a salvaguardare la continuità dell'attività dell'impresa, anche nella prospettiva terapeutica di una sua bonifica e successiva riabilitazione.

La *ratio legis* è quella di promuovere interventi meno invasivi, ma comunque efficaci, in quell'area grigia di rapporti tra criminalità e impresa in cui non trovano facile applicazione gli strumenti classici di tipo ablatorio. L'obiettivo è quello di decontaminare le attività economico-imprenditoriali sostanzialmente sane e restituirle al libero mercato, una volta depurate dagli agenti inquinanti. Anziché acquisire patrimoni aziendali irrimediabilmente "macchiati" dalla provenienza illecita, si mira ad attuare "interventi terapeutici a bassa intensità sanzionatoria", per lo più in collaborazione con i destinatari della misura e in un arco temporale definito, dispiegando un ampio ventaglio di azioni di bonifica.

La lettera della norma ben evidenzia come vi siano due tipi di controllo giudiziario. Il cd. controllo giudiziario "prescrittivo", di cui al comma 1, adottato dal tribunale, anche d'ufficio, "se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività", a patto che l'agevolazione prevista dal primo comma dell'articolo 34 sia occasionale; e il cd. controllo giudiziario "volontario",¹² di cui al comma 6, che interviene quando sia la

¹² Sulla funzione del controllo giudiziario volontario cfr. Costantino Visconti, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le*

stessa impresa a fare richiesta al tribunale della prevenzione di ammissione al controllo giudiziario, qualora sia stata raggiunta da informazione antimafia interdittiva¹³ del prefetto (comportante l'inibizione dei poteri di stipula di contratti e di fruizione di concessioni o erogazioni: art. 94 cod. antimafia) e abbia contestato la legittimità della stessa con impugnazione in sede amministrativa: una richiesta che viene discussa, come per il controllo di cui al comma 1, con procedura camerale ex art. 127 c.p.p. e che, in caso di accoglimento, prevede la rilevante conseguenza della sospensione degli effetti inibitori di cui all'art. 94 cod. antimafia. "Si configura in tal modo una alternativa rappresentata dalla 'consegna' dell'impresa al tribunale delle misure di prevenzione, il che comporta l'applicazione di penetranti strumenti di controllo della gestione, di verifica dei flussi di finanziamento, di comunicazione di situazioni di fatto rilevanti, con eventuale obbligo di adottare misure organizzative idonee a prevenire il rischio di infiltrazione mafiosa (secondo il modello normativo di cui all'art. 34-bis, comma 2 lett. b, unico applicabile al controllo volontario)¹⁴". La domanda dell'impresa può essere rigettata per mancanza dei presupposti o può essere accolta e in tal caso l'operatore economico può intraprendere un percorso di recupero dell'attività imprenditoriale, sotto la supervisione del tribunale e con le garanzie proprie di una procedura giudiziale, beneficiando dell'effetto sospensivo della interdittiva antimafia.¹⁵ Tale percorso può portare alla revoca della misura o confluire nell'applicazione di un'altra e più

infiltrazioni mafiose, in Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici, Giuseppe Amarelli, Saverio Sticchi Damiani (a cura di), Giappichelli, Torino, 2019, pp. 237 e ss.; Raffaele Cantone, Barbara Coccagna, *L'impresa raggiunta da interdittiva antimafia tra commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario*, ivi, pp. 283 e ss.; Anna Maria Maugeri, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in Arch. pen., 2018, pp. 368 e ss.

¹³ "L'interdittiva antimafia è misura volta - ad un tempo - alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Con il provvedimento in parola si mira, infatti, a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi della Pubblica Amministrazione e si esercita una funzione di tutela sia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, riconosciuti dall'articolo 97 Cost., sia dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche", Consiglio di Stato Sez III, 31 dicembre 2014 n. 6465.

¹⁴ Corte di Cassazione Penale, Sez. I, Sent. n. 24678 del 28/01/2021. cit.

¹⁵ La Corte di Cassazione Penale, Sez. V, Sent. n.35048 del 22 settembre 2021 ha chiarito che il controllo giudiziario volontario può essere richiesto e ottenuto dall'imprenditore colpito da informazione antimafia interdittiva, emessa dal Prefetto, ma resta precluso a chi è destinatario di una comunicazione antimafia.

gravosa misura di prevenzione patrimoniale. Il controllo giudiziario, quindi, è suscettibile di evoluzione – in positivo e in negativo – sulla base dell’osservazione interna della realtà aziendale da parte del controllore nominato dal tribunale che riferisce sul suo operato al giudice delegato e al pubblico ministero.

Il controllo giudiziario su domanda di parte rappresenta, all’interno del sistema della prevenzione patrimoniale, “un delicatissimo ‘istituto cerniera’ in cui trovano risoluzione equilibrata le possibili frizioni tra la giurisdizione amministrativa e la giurisdizione ordinaria e si saldano in modo armonico le contrapposte esigenze sottese alle interdittive antimafia, da un lato, della tutela dell’ordine pubblico e dei valori fondanti della democrazia avverso i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività economiche lecite e, dall’altro, della libertà di impresa e del diritto di proprietà del destinatario del provvedimento prefettizio”.¹⁶

La tendenza a potenziare misure volte a neutralizzare i condizionamenti criminali sulle realtà imprenditoriali “macchiate” dalla corruzione o dalla contiguità mafiosa, per poi restituirle al circuito economico legale, sterilizzate da tali forme di inquinamento, si è sviluppata, infatti, anche sul fronte amministrativo. Le misure alternative al paradigma confiscatorio dell’amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario coesistono, oltre che con il sistema di misure interdittive, strumento cautelare di massima anticipazione della soglia di difesa sociale, anche con il modello di responsabilità complessivamente disegnato dal d.lgs. n. 231/2001, con le misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio delle imprese, introdotte con il d.l. n. 90/2014, con le misure che operano sul piano reputazionale, come i protocolli di legalità ed i *compliance programs*, con norme sul rating aziendale del codice dei contratti pubblici e con altri strumenti a carattere preventivo preesistenti. L’istituto del controllo giudiziario, in particolare, va a rafforzare un impianto normativo che già con la previsione dell’art. 32 del d.l. n. 90 del 2014 ha consentito di salvare molte aziende con la nomina di commissari prefettizi in grado di sostituire un *management* compromesso. Si è andata progressivamente affermando, quindi, una linea evolutiva dell’ordinamento che, sia in ambito

16 Cfr. Giuseppe Amarelli *La Cassazione penale riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in *Sistema Penale*, 10 marzo 2021.

giurisdizionale che amministrativo, di pari passo con il superamento di un approccio esclusivamente punitivo e repressivo al crimine organizzato, tende alla individuazione di svariati strumenti alternativi di matrice preventiva e di controllo, calibrati sul diverso grado di interferenza criminale, che mirano a salvaguardare la continuità dell'attività dell'impresa, anche nella prospettiva terapeutica di una sua bonifica e successiva riabilitazione.

Il controllo giudiziario non determina lo "spossessamento gestorio" ma consiste in una vigilanza prescrittiva condotta dal commissario nominato dal tribunale al quale viene affidato il compito di monitorare all'interno dell'azienda l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dal giudice. Si tratta di una misura più blanda rispetto all'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 cod. antimafia, che può subentrare allorché venga accertata la violazione di una o più delle prescrizioni disposte con il provvedimento del tribunale, secondo il principio di gradualità delle misure di prevenzione.

La legge n. 161 del 2017, quindi, introducendo nuove misure e ammodernando quelle già presenti, ha aperto la strada ad una "prevenzione del dialogo" nella quale la negoziazione fra autorità giudiziaria e imprenditore diviene essenziale per portare effettivamente all'interno delle organizzazioni aziendali dei progetti condivisi di protezione del valore azienda, attraverso programmi di bonifica, resi effettivi dalla compenetrazione necessaria fra competenze giuridiche e aziendalistiche. Prevalgono soluzioni manutentive meno invasive, che mirano ad attivare meccanismi spontanei di risposta dell'organismo aziendale, facendo leva sugli anticorpi che esso è in grado di produrre in via autonoma. Si delinea in tal modo un intervento statale che collaudando forme inedite di collaborazione tra i due settori, pubblico e privato, in un'ottica di enfatizzata difesa dei contesti imprenditoriali, mira a prendersi cura delle realtà imprenditoriali macchiate dalla contiguità mafiosa, per poi restituirle al circuito economico legale. In quest'ottica la sottrazione patrimoniale definitiva, tipica della confisca, perde centralità e il ruolo statale risulta, piuttosto, preordinato a dispiegare una serie di attività di bonifica, per lo più in collaborazione con i destinatari della misura e in un arco di tempo ben definito. Il legislatore, nella ricerca di un faticoso punto di equilibrio, ha guardato alle mutate realtà socio-economiche tenendo nella giusta e dovuta considerazione

le esigenze di salvaguardia della proprietà privata e della libertà di iniziativa economica, entrambi valori di rango costituzionale, nonché la tutela del principio della prosecuzione dell'attività d'impresa, con una particolare attenzione alle inevitabili conseguenze sul piano sociale di una strategia di contrasto che, in mancanza di strumenti idonei, sarebbe impossibilitata a mediare tra i vari interessi in gioco, determinando molti di essi pesanti ricadute sui livelli occupazionali e sulla stessa efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. La nuova prevenzione delineata dalla riforma del 2017, invece, consente di coniugare più efficacemente il sistema della prevenzione antimafia con l'esigenza di salvaguardare la libertà d'impresa e il mantenimento dei livelli occupazionali, riducendo la percentuale di "mortalità" che riguarda gli *assets* aziendali tra il momento del sequestro e quello della confisca definitiva. Per questo motivo il tribunale ha l'obbligo di motivare sulle ragioni che escludono di applicare le misure alternative al sequestro e impongono, invece, l'intervento più rigoroso del sequestro finalizzato alla confisca. Se è vero che con gli articoli 34 e 34-bis, il legislatore ha attribuito rinnovata importanza ad un aspetto nevralgico dell'azione di contrasto al crimine organizzato, quello, cioè, di promuovere un proficuo recupero ed una efficace gestione dei patrimoni potenzialmente destinati a finire in mano ai gruppi criminali mafiosi, è pur vero che i nuovi strumenti, ed in particolare il controllo giudiziario, hanno posto non pochi problemi di interpretazione, con riferimento, ad esempio, ai presupposti di applicabilità e ai rapporti tra autorità giudiziaria ordinaria e autorità e giurisdizione amministrativa.

3.1 Presupposti di applicabilità del controllo giudiziario "volontario"

Quanto ai presupposti di applicabilità, non vi sono dubbi che sia con riferimento all'istituto dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 cod. antimafia che a quello del controllo giudiziario a richiesta della parte pubblica o disposto di ufficio sia doveroso il preliminare accertamento, da parte del giudice, delle condizioni oggettive descritte nelle norme di riferimento e cioè il grado di assoggettamento dell'attività economica alle condizioni di intimidazione mafiosa e l'attitudine di esse all'agevolazione di persone pericolose indicate nelle fattispecie preventive. È ormai

pacifico in dottrina e in giurisprudenza che tale accertamento sia richiesto anche con riferimento alla misura del controllo giudiziario “su domanda” disciplinato dal comma 6 dell’art. 34-bis, non operando in tali casi alcun automatismo.¹⁷ Le Sezioni Unite “Ricchiuto”¹⁸ – stabilendo il principio secondo cui il provvedimento con il quale il tribunale competente per le misure di prevenzione abbia negato l’applicazione del controllo giudiziario richiesto ex art. 34 bis, comma 6, sia impugnabile con ricorso alla Corte di appello anche per il merito – hanno affermato che anche in tali casi il sindacato del giudice deve essere indirizzato ad “accertare i presupposti della misura, necessariamente comprensivi della occasionalità dell’agevolazione dei soggetti pericolosi, come si desume dal rilievo che l’accertamento dell’insussistenza di tale presupposto ed eventualmente di una situazione più compromessa possono comportare il rigetto della domanda e magari l’accoglimento di quella, di parte avversa, relativa alla più gravosa misura della amministrazione giudiziaria o di altra ablativa”.¹⁹

Le Sezioni Unite della Suprema Corte hanno avuto modo di precisare, in motivazione, che “l’assoggettamento dell’attività economica alle condizioni di intimidazione mafiosa costituisce un prerequisito” e che il tratto caratterizzante l’accertamento del tribunale, sia con riferimento all’amministrazione giudiziaria, sia con riguardo al controllo giudiziario, “ed a maggior ragione in relazione al controllo volontario”, risiede in un giudizio a carattere prognostico intorno alle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno “di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso dell’amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata”.

¹⁷Cfr. *Relazione sull’analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati* approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie approvata nella seduta del 5 agosto 2021: “I presidenti delle sezioni dei tribunali auspicano un chiarimento legislativo sul concetto di “occasionalità” e di “agevolazione dell’attività economica”. Interpretazione unanime è che non vi sia alcun automatismo, ove sia stata impugnata l’interdittiva, tra richiesta e concessione, ma che il tribunale abbia piena discrezionalità nella valutazione e che sia, altresì, necessario accertare la sussistenza della “terzietà” dell’impresa richiedente rispetto al soggetto agevolato e l’idoneità della misura a neutralizzare, anche per il futuro, il pericolo di infiltrazione”, pag. 305, in www.senato.it.

¹⁸ Corte di Cassazione Penale Sez. II, Sent. n. 9122 del 28/01/2021, Presidente: Geppino Rago Relatore: Luigi Agostinacchio.

¹⁹ Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, Sent. n. 46898 del 19/11/2019, Pres. Carcano, Est. Vessichelli, P.M. Ceniccola, Perelli (concl. diff.), ric. Ricchiuto.

L'accertamento dello stato di condizionamento e di infiltrazione, pertanto, non può essere "soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versano la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta".

L'assunto fissato dalle Sezioni Unite per cui se manca l'agevolazione occasionale ovvero il rischio di infiltrazione, la domanda di ammissione al controllo deve essere rigettata, supera il percorso interpretativo tracciato inizialmente dalla Cassazione²⁰ per il quale il controllo può essere disposto anche nelle situazioni in cui il contatto tra l'impresa e il portatore di pericolosità sia esile, a tal punto da far ritenere – *prima facie* – l'assenza finanche di un'agevolazione occasionale. La Prima sezione della Cassazione affermava, infatti, che soltanto l'ingresso nell'azienda consente di comprenderne il livello di compromissione, una volta però escluso che dagli atti emerga invece una tale compromissione della situazione che possa far pensare ai presupposti del sequestro o delle misure più incisive. La Cassazione, quindi, aveva ritenuto che l'occasionalità facesse da sbarramento solo nelle ipotesi più elevate nella scala di intensità del contatto dell'impresa con il portatore di pericolosità.²¹

Con la pronuncia delle Sezioni Unite "Ricchiuto" la Cassazione supera anche un altro precedente indirizzo, definito in senso critico da autorevole dottrina²² come "retrospettivo-stigmatizzante", prevalentemente incentrato su una visione rivolta al passato, a ciò che l'azienda era prima dell'applicazione della misura di prevenzione, ad una situazione cristallizzata al momento dell'intervenuta interdittiva. È evidente che un'idea retrospettiva di prevenzione svilisce la *ratio* sottesa agli istituti prevenzionali alternativi alla confisca. La stessa dottrina ha parlato a riguardo di una

²⁰ Cfr. Corte di cassazione, Sez. I, n. 29487 del 07/05/2019

²¹ Cfr. Francesco Balato, *Le sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?* Nota a Cass., Sez. Un., sent. 26 settembre 2019 (dep. 19 novembre 2019), n. 46898, Pres. Carcano, est. Vessichelli in "Sistema Penale", 5/2020.

²² Cfr. Costantino Visconti, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit., p. 238 ss.

moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose, in linea con una più moderna concezione delle misure di prevenzione patrimoniali, che è stata definita di tipo "prospettico - cooperativo", tesa, cioè, ad un accertamento da parte del Tribunale della Prevenzione di tipo dinamico, proteso al futuro della vita aziendale, incentrato sulle concrete capacità dell'impresa di emendarsi - anche grazie al programma prescrizionale e al monitoraggio del tribunale - dagli elementi che la rendono permeabile alla criminalità organizzata. Secondo questo approccio, già sposato da parte della giurisprudenza di merito e che inizia a fare ingresso in quella di legittimità, il Tribunale della Prevenzione dovrà valutare gli elementi probatori in chiave evolutiva proiettando nell'immediato futuro la realtà aziendale ritenuta, in sede amministrativa, inquinata, ammettendo le imprese ricorrenti alla misura richiesta se l'intervento giudiziale di "bonifica" risulti possibile ed escludendo tale evenienza nel caso in cui il grado di compromissione sia talmente elevato da non consentire una rilegalizzazione dell'impresa. I presupposti saranno quindi: l'adozione di una interdittiva antimafia ex art. 84 comma 4 cod. antimafia; l'impugnazione della stessa davanti al Giudice Amministrativo; l'occasionalità dell'agevolazione prestata dall'imprenditore ai soggetti socialmente pericolosi e, sul piano sostanziale, la possibilità di affrancare l'impresa dai condizionamenti illeciti, ossia la "bonificabilità" dell'impresa, rispetto ad un dato patologico già acquisito, da analizzare in termini prognostici, sbarrando l'accesso alla misura in caso di cronicità dell'infiltrazione e consentendolo, con strumenti duttili da adeguare alla realtà contingente, nella diversa ipotesi di effetti reversibili (ed in tal senso occasionali) dell'inquinamento mafioso, in base alla tipologia di commistione criminale rilevata e in forza del sostegno "controllante" e "prescrittivo" dell'autorità giudiziaria.²³

Di recente, è intervenuta un'altra rilevante decisione della Corte Suprema che privilegia, nuovamente, un approccio volto ad attribuire al controllo giudiziario su istanza della parte privata un più ampio ambito di concreta applicazione. La Corte di Cassazione, nella sentenza "Car Jet"²⁴ - richiamando un precedente arresto

²³ Corte di Cassazione Penale Sez. II, Sent. n. 9122 del 28/01/2021, cit.

²⁴ Corte di Cassazione Penale Sez. II, Sent. n. 9122 del 28/01/2021, Presidente: Geppino Rago Relatore: Luigi Agostinacchio. Sostiene la Suprema Corte che se il Consiglio di Stato ha affermato in

giurisprudenziale²⁵ secondo cui il controllo di cui al comma 6 dell'articolo 34 bis "si pone alla confluenza di due istituti diversi per natura e caratteri: da un lato il controllo giudiziario regolato dall'art. 34 bis (primo comma) del d. Lgs. n. 159 del 2011, dall'altro la informativa antimafia interdittiva di cui all'art. 84 d. Lgs. n. 159 del 2011", lasciando intendere che la misura disciplinata dal sesto comma non può prescindere dal provvedimento prefettizio che condiziona la valutazione del tribunale, in ciò distinguendosi da quella di cui al primo comma dell'art. 34 bis - ha affermato che detta "confluenza implica la contaminazione dei suddetti (diversi) istituti per cui la misura in argomento non può esaurirsi nella speculare riproposizione dello schema previsto per il controllo giudiziario su iniziativa pubblica, azionabile dai tradizionali titolari del potere di proposta di prevenzione patrimoniale, ai sensi dell'art. 17 del codice antimafia". Pertanto, l'ambito dell'indagine giudiziaria è più circoscritto nel caso del sesto comma dell'art. 34 bis, proprio per la "confluenza" dell'istituto dell'interdittiva, essendo finalizzato a verificare se la misura del controllo giudiziario è in grado di perseguire l'obiettivo di "bonificare" l'impresa. Nella sentenza "Car Jet" si è, quindi, affermato che

"mentre nel caso del primo comma dell'art. 34 bis ... la valutazione del prerequisito del pericolo concreto di infiltrazioni mafiose, idonee a condizionare le attività economiche e le aziende, è riservata in via esclusiva al giudice della prevenzione - trattandosi di misura richiesta ad iniziativa pubblica in funzione di un controllo cd. prescrittivo - nel caso del sesto comma la valutazione deve tener conto del provvedimento preventivo di natura amministrativa, non può prescindere cioè dall'accertamento di quello stesso prerequisito effettuato dall'organo amministrativo, substrato della decisione riservata alla cognizione del giudice ordinario, a garanzia del contemperamento fra diritti costituzionalmente garantiti

più occasioni l'indifferenza del giudice amministrativo rispetto alle valutazioni più favorevoli del tribunale di prevenzione - proprio per la diversa rilevanza nei rispettivi giudizi del medesimo quadro probatorio - non può pervenirsi alla stessa conclusione per il tribunale, in presenza di un dato normativo che legittima le imprese destinatarie di informazione antimafia (per le quali il pericolo di infiltrazione è stato già affermato, con effetti immediati nell'ordinamento) a rivolgersi al giudice ordinario per un esame delle "esigenze prevenzionali" in dimensione prospettica, attraverso una lettura prognostica delle informazioni acquisite.

²⁵ Corte di Cassazione Penale Sez. V, Sent. n. 34526, del 2/07/2018.

(la tutela dell'ordine pubblico e la libertà d'iniziativa economica attraverso l'esercizio d'impresa)".

In sintesi, la sentenza in commento esclude che il prerequisite del pericolo di infiltrazione sia uno dei "presupposti" di cui alla seconda parte del sesto comma dell'art. 34 bis. Ne consegue che non si potrebbe negare la misura invocata dalla parte privata istante qualora il tribunale ritenga inesistente, con gli *standards* probatori propri del giudizio penale di prevenzione, quello stesso pericolo che, invece, l'organo amministrativo ha affermato, sia pure con la regola del "più probabile che non".

Alcuni tribunali, facendo leva su tale orientamento della Corte di Cassazione²⁶ hanno concesso il controllo giudiziario anche in assenza di contatti occasionali con la criminalità, ritenendo che solo con l'esecuzione del controllo giudiziario e, quindi, con le operazioni di monitoraggio, possa accertarsi in concreto e sul campo l'effettività del pericolo di infiltrazione mafiosa, soprattutto in presenza di interdittive non indicative di legami apprezzabili con la criminalità organizzata. In tal senso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere²⁷ ha affermato che "il Tribunale non potrà, inoltre, prescindere dal considerare l'eventualità che le situazioni ritenute dal Prefetto come significative di possibili tentativi di infiltrazioni mafiose siano state autonomamente, in tutto o in parte, eliminate precedentemente o successivamente alla notifica dell'informativa antimafia interdittiva" e che "... l'occasionalità di cui parla la disposizione si riferisce tendenzialmente all'impresa che soggiace o, in senso lato, subisce indebite interferenze ovvero violenze da parte di consorterie criminose; ovvero, ancora, all'impresa che agevoli, facendosi quindi parte attiva, ma solo in misura episodica, ovvero con carattere isolato e discontinuo, l'attività criminale di taluno". Sostiene ancora il Tribunale che per non snaturare la *ratio* recuperatoria dell'istituto e ridimensionarne l'obiettivo primario, che è quello della bonifica aziendale, il concetto di occasionalità deve tenere in debita considerazione il contesto territoriale in cui l'impresa opera. Premesso che ci

²⁶ Cfr. anche Corte di Cassazione Penale Sez V, Sent. n. 34526 del 02/07/2018, Eurostrade.

²⁷ Cfr. Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Decr. n. 01/2021, emesso 05/11/2020, dep. 27/01/2021, Pres. Est. M. Urbano.

troviamo di fronte “ad aziende non tecnicamente colluse, non può non sottacersi che una cosa è fare impresa in realtà territoriali storicamente interessate da fenomeni di natura criminale di tipo associativo, ed altra cosa è farla in territori da questo punto di vista più vergini e sani. Operare stabilmente e prevalentemente nei primi territori espone sicuramente l’imprenditore a maggiori e più frequenti rischi di contatto con la criminalità organizzata, soprattutto quando il suo core business investe settori di grande interesse per quest’ultima”. Il Tribunale sammaritano ha allargato, quindi, la platea di situazioni per le quali a suo giudizio è possibile invocare il controllo giudiziario, ammettendo alla richiesta di parte del controllo giudiziario anche l’impresa destinataria di un diniego di iscrizione alla *white list*, a prescindere dalla emissione di una informativa antimafia e dalla sua impugnazione dinanzi al Tribunale amministrativo regionale.

In senso contrario il Tribunale di Napoli²⁸ ha affermato che

“in assenza di una più chiara posizione del Legislatore in ordine al contenuto da dare al termine presupposti, con l’eventuale “tipico richiamo a quelli di cui al primo comma”, alcun argomento che muova dall’esegesi del testo della disposizione in parola può consentire di escludere dal novero dei presupposti anche quello del “pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare” l’attività delle aziende (peraltro affermato come necessario, sia pure nella forma del cd. prerequisite, dalle stesse Sezioni Unite Penali) ... sarebbe illogico e fonte di rilevanti diseconomie, consentire l’attivazione di uno strumento di tutela (che rappresenta anche un rilevante costo per lo Stato, impegnato negli anni recenti, sulla base di una riforma che non ha attribuito alla Giurisdizione il surplus delle risorse necessarie, anche in tale delicatissimo settore della cd. prevenzione dolce) in vista della bonifica di un organismo economico che, secondo le più incisive valutazioni operate dal giudice della prevenzione, si caratterizzi, invece, per essere allo stato del tutto immune dal concreto (e non già astratto) pericolo di contaminazione/infiltrazione mafiosa”.

²⁸ Cfr. Tribunale di Napoli, Decr. n. 167, Reg. Decr. A, emesso 11/05/2021, dep. 24/06/2021, divenuto irrevocabile il 10/07/2021, Pres. Est. V. Lomonte.

A supporto di tale tesi il Tribunale fa espresso richiamo ad un'altra recente decisione della Corte di Cassazione,²⁹ per la quale

“sarebbe del tutto irrazionale prevedere che il tribunale competente per le misure di prevenzione, in sede di accertamento delle condizioni per procedere all'applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, di cui all'art. 34, d. lgs. n. 159 del 2011, ovvero del controllo giudiziario delle aziende, di cui all'art. 34 bis, co. 1, d. lgs. n. 159 del 2011, sia dotato di poteri di valutazione in ordine ai rapporti tra attività economico-imprenditoriali ed ambienti criminali di natura mafiosa, nonché al pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare lo svolgimento di tali attività, e non sia dotato di analoghi poteri nel caso in cui la richiesta di applicazione del controllo giudiziario provenga da un'impresa già destinataria di un provvedimento di informazione antimafia”.

Secondo il Tribunale di Napoli le criticità del sistema non possono comportare una non consentita ed impropria dilatazione dei presupposti in funzione dell'accesso all'istituto di cui all'art. 34-bis in assenza del rischio concreto ed attuale di contaminazione mafiosa della stessa attività di impresa che avrebbe giustificato l'applicazione dell'istituto in parola, sempre che poi fosse stato accertato l'ulteriore requisito della occasionalità dell'agevolazione di cui al comma 1 dell'art. 34. Né le valutazioni dell'autorità amministrativa possono vincolare il giudice ordinario che, in caso contrario, verrebbe relegato ad un ruolo ancillare rispetto alle valutazioni operate dal Prefetto, che possono non essere condivise dal giudice della prevenzione sulla base dei diversi ambiti di cognizione delle distinte giurisdizioni e degli *standards* probatori previsti nella giurisdizione ordinaria. In tali casi il rigetto dell'istanza volta al controllo giudiziario non determinerebbe, a giudizio del Tribunale di Napoli, una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad aziende che invece presentino quei profili, ancorché occasionali, di agevolazione mafiosa e per le quali il legislatore ha operato la scelta di procedere nella direzione di una bonifica. Bonifica che, invece, non si reputa necessaria allorquando non risultino

²⁹ Cfr. Corte di Cassazione Penale Sez. V, Sent. n. 13388 del 17/12/2020, dep. 09/04/2021, Società Costruzioni s.r.l.

effettivamente documentati agli atti o comunque ragionevolmente ipotizzabili né un significativo, concreto ed attuale pericolo di infiltrazione mafiosa né alcuna agevolazione mafiosa, ancorché occasionale.³⁰

Nel solco di tale orientamento si pone anche un altro recente arresto della Corte di Cassazione³¹ che subordina l'applicazione del controllo giudiziario, anche quando sia stato preceduto dall'interdittiva antimafia e dalla impugnativa dinanzi al giudice amministrativo, al “doveroso accertamento preliminare da parte del giudice delle condizioni oggettive descritte nelle norme di riferimento e cioè il grado di assoggettamento dell'attività economica alle descritte condizioni di intimidazione mafiosa e la attitudine di esse alla agevolazione di persone pericolose pure indicate nelle fattispecie”.

In assenza dell'occasionalità, in altre parole, non vi sarebbe nulla da prevenire, con conseguente rigetto dell'istanza di ammissione al controllo giudiziario. Questo approccio, che ad avviso di chi scrive appare maggiormente coerente al dato testuale della norma, comporta, tuttavia, un restringimento delle possibilità applicative del controllo giudiziario e finirà verosimilmente con provocare problemi per l'impresa destinataria di interdittiva antimafia, la quale, nonostante versi in una condizione più incontaminata di quella venuta in contatto occasionale con il portatore di pericolosità, si vede negato l'accesso al controllo restando ostaggio dell'interdittiva. Sulla scorta di questa interpretazione non resta al soggetto economico che sperare che l'autorità amministrativa si uniformi spontaneamente alle valutazioni del Tribunale della Prevenzione rimuovendo, se del caso, l'interdittiva e recuperando al mercato l'azienda colpita dalla stessa.

Appare ragionevole supporre che in considerazione del carattere elastico dei concetti di agevolazione e di occasionalità, molti Tribunali tenderanno ad ampliarne l'interpretazione, per estendere la portata applicativa dell'istituto anche alle ipotesi

³⁰ Cfr. anche Tribunale di Napoli, Decr. n. 258, Reg. Decr. A, emesso 10/11/2020, dep. 24/11/2020, divenuto irrevocabile il 11/12/2020, Pres. Est. V. Lomonte.

³¹ Cfr. Corte di Cassazione Penale Sez. VI, Sent. n. 23330 del 13/05/2021.

in cui, secondo una lettura rigorosa della norma, non si possa effettivamente parlare di un'agevolazione effettiva, sebbene occasionale nei confronti del soggetto portatore di pericolosità tipica. Sembra, allora, quanto mai necessario, in un'ottica di riforma dell'istituto, che il legislatore intervenga anche nel senso di consentire la rimozione dell'interdittiva ad opera dell'autorità amministrativa nei casi in cui il Tribunale della Prevenzione abbia effettuato una valutazione diversa, di assenza cioè dei presupposti di contatto con il soggetto portatore di pericolosità tipica.³²

3.2 I rapporti tra giurisdizione ordinaria e amministrativa

Un altro nodo problematico riguarda i complicati e difficilmente districabili rapporti tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa in materia di interdittive antimafia e controllo giudiziario. Da più parti sono state sollevate questioni interpretative in considerazione della vaghezza normativa sul tema. In effetti si registra una certa resistenza da parte della giurisprudenza di legittimità nel cogliere appieno le potenzialità del modello terapeutico che ha ispirato la riforma del codice antimafia, più incentrato sulle finalità recuperatorie dell'azienda contaminata dalla criminalità mafiosa, che su quelle sanzionatorio-ablative di tipo tradizionale. Un sistema basato su un progetto condiviso Stato-impresa, su una collaborazione tra autorità giudiziaria e azienda in una prospettiva di responsabilizzazione dell'imprenditore, al punto da prevedere anche la possibilità che sia la stessa impresa, ove colpita da interdittiva antimafia, a poter richiedere l'applicazione della misura. Una recente sentenza di Cassazione³³ afferma che

³²Giuseppe Amarelli, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in "Sistema Penale", 10 marzo 2021, il quale sostiene che il controllo sui provvedimenti di interdittiva antimafia andrebbe devoluto al Tribunale della prevenzione.

³³ Corte di Cassazione Penale, Sez. II Sent. n. 16105 del 12/4/2019, Pres. Prestipino, Est. Alma, P.M. Cardia (concl. conf.); ric. Soc. Panges prefabbricati. Dichiara inammissibile ricorso avverso Trib. Reggio Calabria 11 luglio 2018. Misure di prevenzione — Controllo giudiziario "volontario" — Presupposti — Informazione antimafia interdittiva — Rapporto col giudicato amministrativo (D.leg. 6 settembre 2011 n. 159, codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli art. 1 e 2 l. 13 agosto 2010 n. 136, art. 34 bis, 91). In materia di misure di prevenzione, è inammissibile la richiesta di sottoposizione al controllo giudiziario, ai sensi dell'art. 34 bis, 6° comma, d.leg. n. 159 del 2011, formulata da un'impresa destinataria di una informazione antimafia interdittiva, nel caso in cui la misura sia divenuta irrevocabile a seguito di un giudizio amministrativo (in motivazione, la Corte ha precisato

“a sostegno della tesi dell’interdipendenza tra il procedimento innanzi al Tribunale della Prevenzione e quello in sede amministrativa (qualunque esso sia) deve, ancora, doverosamente evidenziarsi che, sebbene il procedimento in sede di prevenzione abbia una propria autonomia sotto il profilo decisionale in quanto il tribunale può accogliere la richiesta solo ‘ove ne ricorrano i presupposti’ e non può occuparsi della ‘legittimità’ dell’interdittiva antimafia e cioè della correttezza dell’impianto che la sorregge, sindacato quest’ultimo rimesso in via esclusiva al prefetto ed al ‘giudice’ amministrativo, è comunque evidente che, nell’ambito di un corretto riparto di giurisdizione, il legislatore attraverso l’istituto in esame non ha voluto riconoscere al privato uno strumento alternativo al ricorso in sede amministrativa attraverso il quale dolersi delle valutazioni del prefetto: da qui la conseguenza che ci si trova in presenza di una situazione di prosecuzione ‘controllata’ dell’attività di impresa mediante l’adozione di provvedimenti utili a neutralizzare per il futuro i pericoli di infiltrazione e di condizionamento alla base dell’interdittiva e previa sospensione degli effetti di quest’ultima e che non può certo avere la conseguenza di vanificare un’interdittiva ormai definitiva sospendendone di fatto tutti gli effetti e configurandosi, nella sostanza, come uno strumento alternativo di impugnazione”.

Anche il Consiglio di Stato ha affermato in più occasioni, di recente con la sentenza n. 758/2019, l’indifferenza del giudice amministrativo rispetto alle valutazioni più favorevoli del Tribunale di Prevenzione - proprio per la diversa rilevanza nei rispettivi giudizi del medesimo quadro probatorio. Concepita in tal modo, la misura tutoria non avrebbe che un ruolo subordinato rispetto al giudizio amministrativo sulle interdittive, destinato ad esaurirsi con la conclusione di quest’ultimo. Ruolo, però, non confermato dalla disciplina normativa: la misura del controllo giudiziario resta infatti in vita fino alla sua naturale scadenza, anche se, nelle more, il processo amministrativo si sia concluso con un rigetto dell’impugnazione. Se il destino del controllo giudiziario “volontario” fosse “fisiologicamente e inscindibilmente”

che la *ratio* dell’istituto è quella di consentire, a mezzo di specifiche prescrizioni e con l’ausilio di un controllore nominato dal tribunale, la prosecuzione dell’attività di impresa nelle more della definizione del ricorso amministrativo, per evitare che la stessa, ove privata di commesse pubbliche o di autorizzazioni essenziali per la prosecuzione dell’attività, subisca conseguenze irreparabili a causa della operatività del provvedimento prefettizio).

connesso ad un “ricorso avverso l’interdittiva non ancora deciso dal giudice”, il legislatore avrebbe dovuto prevedere una immediata cessazione della sospensione degli effetti dell’interdittiva non appena il provvedimento prefettizio avesse acquisito definitività. Una lettura ancillare del controllo giudiziario volontario rispetto al giudizio amministrativo sull’interdittiva prefettizia mortificherebbe la *ratio* dell’istituto, restringendone la portata innovativa e riconducendolo ad una forma surrettizia di provvedimento cautelare, non conforme allo spirito della riforma. Una interpretazione di questo tipo risponde anche ad una concezione del controllo giudiziario volontario quale istituto diretto a costituire una via comoda per eludere gli effetti dell’informativa antimafia. Sul punto si è espressa una chiara pronuncia della Cassazione, secondo la quale attraverso il controllo giudiziario volontario

“l’azienda che fino a quel momento ha operato liberamente sul mercato, a fronte della notifica dell’interdittiva può decidere di ‘consegnarsi’ al Tribunale della Prevenzione, consapevole del fatto che se da un lato ciò può rimuovere le inibizioni alla prosecuzione dell’attività (art. 34 bis, 7° comma), dall’altro si apre una fase di ‘gestione condivisa’ con l’amministratore nominato dal tribunale, cui spettano penetranti poteri di ricostruzione degli assetti economico-finanziari, esercitando i quali può addivenirsi all’applicazione di più gravosa misura di prevenzione³⁴”.

Più recentemente la Suprema Corte ha affermato che “non appare conforme al complessivo assetto legale dell’istituto - introdotto con L. n. 161 del 17 ottobre 2017 - ritenere che il controllo giudiziario su richiesta si configuri come un beneficio per il solo effetto legale di sospensione delle inibizioni derivanti dalla informazione antimafia interdittiva, trattandosi di una “alternativa” che realizza un diverso assetto di interessi (rispetto alla mera inibizione all’esercizio di determinate attività economiche) e che mira a recuperare, ove possibile, i profili di competitività non inquinata della realtà aziendale ed a favorire un intervento del Tribunale della Prevenzione asseverato da migliori conoscenze delle condizioni operative della singola impresa”.³⁵

³⁴ Corte di Cassazione Penale, Sez. I Sent. n. 29487 del 7/5/2019.

³⁵ Corte di Cassazione Penale, Sez. I, Sent. n. 24678 del 28/01/2021. cit.

Una interpretazione più conforme allo spirito della riforma del 2017 sembra provenire da una parte della giurisprudenza amministrativa secondo cui il controllo giudiziario “non costituisce un superamento dell’interdittiva, ma in un certo modo ne conferma la sussistenza, con l’adozione di un regime in cui l’iniziativa imprenditoriale può essere ripresa per ragioni di libertà di iniziativa e di garanzia dei posti di lavoro, sempre naturalmente in un regime limitativo di assoggettamento ad un controllo straordinario”.³⁶

La questione non è di poco momento se si considera che l’articolo 34-bis comma 6 prevede che il tribunale, all’esito dell’udienza camerale, possa revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali. Quindi, se l’esito del controllo è negativo, è previsto che il tribunale emetta un ulteriore decreto. Mentre, in caso di esito favorevole e quindi di revoca del controllo, la norma nulla dispone. La sovrapposizione di giurisdizioni quindi genera il rischio che, a fronte di un esito positivo della misura del controllo giudiziario e conseguente revoca dello stesso, l’impresa si trovi nuovamente paralizzata a causa della reviviscenza dell’interdittiva antimafia. In sintesi, l’impresa che abbia compiuto un percorso virtuoso di rilegalizzazione attraverso un progetto condiviso con il Tribunale di Prevenzione e che abbia dimostrato una proattiva ed efficace collaborazione ottemperando al programma prescrizionale impartito dal giudice delegato e dall’amministratore giudiziario (*rectius* controllore giudiziario), si troverebbe paradossalmente al punto di partenza, nonostante la bonifica programmatica delle posizioni critiche. Nella giurisprudenza amministrativa³⁷ è in via di consolidamento una prassi che, proprio per “non porre nel nulla gli effetti di possibile legalizzazione di imprese marginalmente inquinate” e favorirne l’“auspicato percorso di redenzione”, contempla la possibilità di rinviare lo svolgimento del giudizio amministrativo a una data successiva a quella della cessazione della misura di prevenzione (che va da 1 a 3 anni) e di escludere la caducazione della misura del controllo giudiziario al sopravvenire del giudicato amministrativo di rigetto. Tale rinvio, secondo i giudici amministrativi, trova la sua

³⁶ Consiglio di Stato, sez. V, 31 maggio 2018, n. 3268, ma nello stesso senso, sez. III 13 novembre 2018, n. 6377, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁷ TAR di Catanzaro, sez. I, ordinanza n. 658/2019 del 2/4/2019.

ragione anche nel rilievo che gli effetti positivi scaturenti dal controllo giudiziario potrebbero comportare un aggiornamento favorevole dell'interdittiva da parte del prefetto. Il cambio di passo è notevole e rivela una chiave di lettura secondo cui l'interdizione prefettizia e il controllo giudiziario non sono strumenti antagonisti o gerarchicamente ordinati, bensì destinati a "fare sistema". Strumenti complementari quindi. L'applicazione del controllo giudiziario non comporterebbe una qualche forma di messa in discussione del giudizio prefettizio, trattandosi invece di un procedimento che "gemma da quello che ha condotto all'approvazione dell'interdittiva, presupponendolo, e che risponde al fine di verificare se l'impresa che ne è attinta non sia strutturalmente compromessa con la criminalità organizzata e se ne possa, quindi consentire un regime di 'operatività controllata'".³⁸

È stato osservato, in dottrina,³⁹ che il ricorso al controllo giudiziario non necessariamente deve avere come obiettivo quello di contestare o contraddire gli accertamenti prefettizi. Anzi, proprio a partire da questi, l'impresa può richiedere l'intervento dello Stato per intraprendere un percorso di bonifica che, da sola, non sarebbe in grado di affrontare. Da questo punto di vista, bisogna infatti considerare che, seguendo un'impostazione ispirata a un modello di prevenzione partecipata, il controllo giudiziario volontario consente all'organo giurisdizionale di puntare a obiettivi altrimenti non facilmente raggiungibili. L'istituto, cioè, apre al tribunale una strada di accesso all'interno di aziende già raggiunte da un provvedimento preventivo di natura amministrativa, ma fuori dalla portata della prevenzione giurisdizionale. In questo modo, l'impresa considerata dal prefetto permeabile alle infiltrazioni criminali viene affiancata dall'autorità giudiziaria e indirizzata nel percorso diretto a creare quegli anticorpi che saranno in grado di sottrarla al condizionamento criminale, grazie a programmi di bonifica degli assetti e delle prassi aziendali *tailor made*, disegnati cioè su misura per la singola impresa. È importante rilevare che tale opportunità non costituisce un vantaggio solo della parte privata che si sottrae agli effetti dell'interdittiva prefettizia, come sostiene parte della giurisprudenza, bensì rappresenta un vantaggio per l'interesse pubblico

³⁸ Tar Campania, sez. I, ordinanza n. 6423 del 2/11/2018.

³⁹ Marco Mazzamuto, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in "Sistema Penale", 3 marzo 2020.

perché l'oggetto della tutela preventiva consistente nel preservare e "mettere in sicurezza" la capacità produttiva dell'azienda risponde anche all'interesse pubblico di preservare la stabilità macroeconomica del sistema assicurando la continuità della produzione di beni e servizi, ossia di salvaguardare l'integrità dei mercati dalle contaminazioni criminali e limitare i riverberi negativi sulle economie locali potenzialmente derivanti dal contrasto statale.⁴⁰

Alcuni tribunali come Santa Maria Capua Vetere, Catanzaro e Napoli, in considerazione del fatto che gli effetti positivi scaturenti dal controllo giudiziario potrebbero comportare un aggiornamento favorevole dell'interdittiva, emettono provvedimenti conclusivi del controllo giudiziario al fine di consentire al prefetto una rivalutazione della stessa sulla base di elementi concreti, fattuali e giuridici. In tali provvedimenti si dà atto: della situazione prevenzionale della società istante; dei motivi dell'applicazione del controllo giudiziario; delle prescrizioni stabilite dal tribunale e dei compiti devoluti al controllore giudiziario; dei risultati dell'attività di controllo riportati nelle relazioni dell'amministratore giudiziario; delle osservazioni conclusive all'esito del periodo di controllo; del dispositivo con cui si dichiara ultimato, senza criticità, il periodo di controllo giudiziario dell'azienda, disponendo la comunicazione del provvedimento alla parte, al pubblico ministero presso la Direzione distrettuale antimafia, al prefetto ed all'amministratore giudiziario.

Nell'ultima relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie⁴¹ nella seduta del 5 agosto 2021, la stessa ha proposto di modificare l'articolo 34-bis comma 6 prevedendo: (i) un reale contraddittorio procedimentale disponendo la citazione del prefetto all'udienza ivi prevista nelle forme di cui all'articolo 127 c.p.p., sia ai fini della decisione sull'istanza di controllo giudiziario sia all'esito del controllo giudiziario, e conseguente facoltà, anche per il prefetto, di

⁴⁰ Teresa Bene, *Dallo spossessamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in "Archivio penale", 2018, suppl. al n. 1, pp. 383 ss.

⁴¹ Cfr. *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati*, cit. approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie nella seduta del 5 agosto 2021, pag. 311 ss.

impugnare il provvedimento del tribunale;⁴² (ii) un provvedimento conclusivo, all'esito del controllo, con il quale si dia atto dei risultati dell'attività di controllo e dell'avvenuta bonifica dell'azienda; (iii) la possibilità di richiedere il controllo giudiziario anche da parte delle aziende che non hanno ottenuto l'iscrizione nelle *white list*; (iv) prevedere che, in caso di accoglimento dell'impugnazione con ammissione della parte al controllo giudiziario, la misura di prevenzione sia applicata dal tribunale al quale vanno rimessi gli atti; (vi) all'esito del controllo giudiziario, prevedere l'obbligo per il prefetto di riesaminare ovvero revocare l'interdittiva emessa.⁴³ Altra soluzione potrebbe essere l'eliminazione dell'impugnazione dell'interdittiva quale presupposto per la richiesta di controllo giudiziario, come originariamente previsto dalla Commissione Fiandaca.

“Si potrebbe comunque prevedere, per evitare possibili censure dalla CEDU, un contraddittorio procedimentale preliminare all'emanazione della misura interdittiva (unico provvedimento afflittivo in cui non vi è preavviso alla parte interessata), fatti salvi i casi di urgente adozione della misura interdittiva, e si potrebbe invertire la regola: una fase preliminare nella quale il prefetto deve convocare le parti, espletare un contraddittorio, salvo che non ritenga che la situazione richieda un comportamento diverso, come nelle ipotesi di urgenza o segretezza degli atti a corredo dell'interdittiva. In tale ultimo caso disporre che le parti vengano convocate entro 15 giorni”.⁴⁴

⁴² Come previsto dall'art. 127 c.p.p., il prefetto sarà sentito se compare e potrà presentare memorie in cancelleria, come già accade nelle prassi osservate a Bari, Catanzaro, Firenze, Reggio Calabria e Santa Maria Capua Vetere. La previsione di un contraddittorio con il Prefetto che ha adottato il provvedimento interdittivo sarebbe importante se si considera che è dopo l'udienza camerale che il tribunale, sentiti i soggetti di cui sopra, decide se accogliere l'istanza di controllo e, soprattutto, sarà all'esito dell'udienza camerale, che il tribunale deciderà se revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

⁴³ La Commissione ha recepito le proposte di modifica formulate dal Prof. Costantino Visconti in sede di audizione il 17 maggio 2021.

⁴⁴ Sul punto è intervenuto da ultimo il D.L. n. 152/2021 che ha modificato il comma 2-bis dell'art. 92 d.lgs. n. 159/2011, a norma del quale nel caso in cui il Prefetto “ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure di cui all'art. 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, da effettuare secondo le modalità previste dall'art. 93, commi dal 7 al 9”. Effetto immediato di tale comunicazione è la sospensione, con decorrenza dalla relativa data di invio, del termine di trenta giorni per il rilascio dell'informazione antimafia interdittiva, previsto dall'art. 92,

L'istanza, proveniente sia dai teorici che dai pratici, nonché dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, di risolvere il problema della sovrapposizione di giurisdizioni dovuta anche ad una norma che non brilla per chiarezza espositiva, è stata in parte recepita dal decreto legge recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose (D.L. 6 novembre 2021, n. 152 – G.U. 6 novembre 2021, n. 265), che ha introdotto, con il Titolo IV, rubricato Investimenti e rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia, artt. 47, 48 e 49, importanti modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. L'art. 47 del decreto legge n. 152/2021 modificando il comma 6 dell'art. 34-bis, secondo periodo, codice antimafia introduce, tra i soggetti titolati a partecipare all'udienza camerale di cui all'art. 127 del codice di procedura penale, accanto al procuratore distrettuale e agli altri soggetti interessati, il Prefetto che ha adottato il relativo provvedimento interdittivo. L'introduzione di un reale contraddittorio procedimentale con il Prefetto rappresenta sicuramente un passo avanti atteso che gli effetti positivi scaturenti dal controllo giudiziario potrebbero comportare un aggiornamento favorevole dell'interdittiva da parte del Prefetto, grazie al sopraggiungere di fatti positivi che persuasivamente e fattivamente introducano elementi di inattendibilità della situazione rilevata in precedenza. Tuttavia, a parere di chi scrive, la riforma operata dal decreto legge in commento appare un'occasione mancata. Manca, infatti, la previsione di un provvedimento conclusivo all'esito del controllo giudiziario con il quale si dia atto dei risultati dell'attività di controllo e dell'avvenuta bonifica dell'azienda e del quale il Prefetto "debba" tenere conto ai fini della revoca dell'informazione antimafia interdittiva. Il legislatore, infatti, continua a mantenere in secondo piano lo spinoso problema della sovrapposizione tra giurisdizione ordinaria e autorità e giurisdizione amministrativa, continuando a lasciare la

comma 2, d.lgs. n. 159/2011. La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione (termine ordinatorio). Per un approfondimento sulle modifiche apportate dal D.L. n. 152/2021 al d.lgs. 159/2011 si consenta di rinviare a Marcella Vulcano, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in "Giurisprudenza Penale Web", 2021, 11.

decisione della revoca dell'interdittiva alla discrezionalità del Prefetto. Ma vi è di più! Il legislatore neppure questa volta ha affrontato il nodo centrale del vaglio giurisdizionale sulle misure prefettizie che rimane affidato al riscontro del giudice amministrativo di legittimità del provvedimento. Il Tribunale di Prevenzione, quindi, entra in campo solo nel caso venga presentata richiesta di controllo giudiziario volontario, con il risultato di garantire l'esame più approfondito dell'autorità giudiziaria ordinaria alla misura diretta ad addolcire gli effetti dell'interdittiva anziché a quella costitutiva degli stessi. Sembra, a parere di chi scrive, che il D.L. n. 152/2021, anche con l'introduzione dell'art. 94-bis codice antimafia⁴⁵ - che prevede le nuove misure amministrative di "prevenzione collaborativa" applicabili direttamente dal Prefetto in luogo dell'interdittiva antimafia nei casi di agevolazione occasionale - abbia finito, piuttosto, per rafforzare il ruolo dell'autorità amministrativa assegnando direttamente al Prefetto funzioni e compiti analoghi a quelli del Tribunale di Prevenzione, di fatto contenendo la capacità espansiva del controllo giudiziario che in materia di interdittive antimafia si collocava accanto alla giurisdizione amministrativa.

4. Riflessioni conclusive

Volendo operare un bilancio a dieci anni dall'introduzione del d.lgs. n. 159/2011, si può affermare che, pur con i suoi limiti e con i suoi difetti, il "Codice Antimafia" è un testo unitario che disciplina gli aspetti sostanziali e processuali delle misure di prevenzione che ha il merito, quanto meno, di aver ricondotto in un corpo organico il frammentario materiale normativo preesistente, nonché di aver introdotto nuove disposizioni, in particolare in materia di tutela dei terzi. Eppure il legislatore, nonostante la riforma di ampio respiro del 2017 e l'ultimo intervento del D.L. 152/2021, non sembra aver trovato soluzioni alle aporie che pure sono state da più

⁴⁵Cfr. Marcella Vulcano, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, cit.

parti segnalate. Appare chiaro che il codice antimafia rappresenta un cantiere ancora aperto, che sotto diversi aspetti presenta profili di incertezza giuridica, quando non addirittura vuoti di tutela, che non possono essere sempre risolti dalla giurisdizione in via suppletiva, costringendo il diritto pretorio ad interpretazioni sempre più creative. Non resta quindi che auspicare un intervento del legislatore diretto a razionalizzare un impianto normativo che è considerato un *unicum* a livello internazionale. In particolare, con riferimento al nuovo istituto del controllo giudiziario, ci si augura un'azione diretta a definire i rapporti tra giurisdizione ordinaria e autorità e giurisdizione amministrative al fine di evitare sovrapposizioni ed inutili duplicazioni di istituti. La mancata comunicazione tra le giurisdizioni e le più svariate ricostruzioni tese a colmare le lacune normative rischiano, infatti, di asfissiare la capacità applicativa di un istituto dalle grandi potenzialità e portata innovativa e che ancora oggi sono destinate a trovare soluzioni sempre più raffinate nella fertilissima prassi delle misure di prevenzione patrimoniale e nell'instancabile opera d'interpretazione di dottrina e giurisprudenza.

Bibliografia

Amarelli Giuseppe, *Le interdittive antimafia "generiche" tra interpretazione tassativizzante e dubbi di incostituzionalità*, in "Sistema Penale", 10 marzo 2021.

Amarelli Giuseppe, *La Cassazione penale riduce i presupposti applicativi del controllo giudiziario volontario ed i poteri cognitivi del giudice ordinario*, in "Sistema Penale", 10 marzo 2021.

Balato Francesco, *Le sezioni Unite e il doppio grado di giudizio per il controllo giudiziario delle aziende: verso il crepuscolo della tassatività delle impugnazioni?*, Nota a Cass., Sez. Un., sent. 26 settembre 2019 (dep. 19 novembre 2019), n. 46898, Pres. Carcano, est. Vessichelli in "Sistema Penale", 5/2020.

Basile Fabio, *Manuale delle misure di prevenzione, profili sostanziali*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2020.

Bene Teresa, *Dallo spossessamento gestorio agli obiettivi di stabilità macroeconomica*, in "Archivio penale", 2018, suppl. al n. 1.

Cantone Raffaele, Coccagna Barbara, *L'impresa raggiunta da interdittiva antimafia tra commissariamenti prefettizi e controllo giudiziario*, in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Amarelli Giuseppe, Sticchi Damiani Saverio, (a cura di), G. Giappichelli Editore, Torino, 2019.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie *Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati* approvata nella seduta del 5 agosto 2021, in www.senato.it

Maugeri Annamaria, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in "Archivio penale", 2018.

Mazzamuto Marco, *Le interdittive prefettizie tra prevenzione antimafia e salvataggio delle imprese*, in "Sistema Penale", 3 marzo 2020.

Visconti Costantino, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose* in *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto alla infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Amarelli Giuseppe, Sticchi Damiani Saverio (a cura di), G. Giappichelli Editore, Torino, 2019.

Vulcano Marcella, *Le modifiche del decreto-legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in "Giurisprudenza Penale Web", 2021, 11

Atti giudiziari

Corte di Cassazione Penale, Sez. I Sent. n. 29487 del 7/5/2019; n. 24678 del 28/01/2021; n. 20949 del 11/02/2021; n. 31831 del 22/04/2021

Corte di Cassazione Penale, Sez. II Sent. n. 16105 del 12/4/2019; n. 9122 del 28/01/2021

Corte di Cassazione Penale Sez. V, Sent. n. 34526, del 2/07/2018; n. 13388 del 17/12/2020; n. 35048 del 22/09/2021

Corte di Cassazione Penale Sez. VI, Sent. n. 23330 del 13/05/2021

Corte di Cassazione, Sezioni Unite Penali, Sent. n. 46898 del 19/11/2019

Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Decr. n. 01/2021, del 05/11/2020

Tribunale di Napoli, Decr. n. 167, Reg. Decr. A, del 11/05/2021; n. 258, Reg. Decr. A, del 10/11/2020

Consiglio di Stato, Sez. III n. 6377 del 13/11/2018

Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3268 del 31/05/2018

Tar Campania, sez. I, ordinanza n. 6423 del 2/11/2018

Tar Catanzaro, sez. I, ordinanza n. 658 del 2/4/2019

UNA VISIONE ANTROPOMORFICA DEL C.D. CODICE ANTIMAFIA NELLA CELEBRAZIONE DEL DECIMO ANNO DALLA PUBBLICAZIONE IN GAZZETTA UFFICIALE¹

Stefania Di Buccio

Title: An anthropomorphic vision of the c.d. anti-mafia code in the celebration of the tenth year from its publication in the official journal

Abstract

The text reproduces the speech, accompanied by some references, presented at the Conference "Ten years of anti-mafia code - prevention measures: analysis and prospects", held on 29 September 2021 at the University of Milan. Through a diachronic examination of the living law of the last decade, the author draws an anthropomorphic vision of the Anti-Mafia Code, showing its limits and potential, both on the side of the judicial administration of seized and confiscated assets, and on that of recovery for social purposes.

Key words: asset prevention measures; antimafia code, recovery assets, confiscation, juridical administration.

Il testo riproduce l'intervento, corredato di note, presentato al Convegno "Dieci anni di codice antimafia – le misure di prevenzione: bilanci e prospettive", tenutosi il 29 settembre 2021 presso l'Università degli Studi di Milano. Attraverso un'analisi diacronica nel dispiegarsi nel diritto vivente dell'ultimo decennio, si disegna una visione antropomorfa del Codice antimafia, mostrandone i limiti e le potenzialità, sia sul versante dell'amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati, sia su quello del riutilizzo a fini sociali.

Parole chiave: misure di prevenzione patrimoniali, codice antimafia, confisca, amministrazione giudiziaria.

Questo intervento riprende la Relazione tenuta dall'Autrice al Convegno intitolato "*Dieci anni di Codice antimafia – le misure di prevenzione: bilanci e prospettive*", svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 29 settembre 2021. Di quella relazione è stato mantenuto l'impianto discorsivo originario (integrato con un apparato bibliografico) su richiesta della Direzione della "Rivista", che ha inteso così conservare l'effetto comunicativo e di "provocazione" accademica prodotto dalla sua lettura durante la prima sessione del Convegno (Ndc).

1. “Codice antimafia” è solo un *nick name*

Dal mio modesto scranno prospettico, che si alligna fra la ricerca e la professione di legale delle amministrazioni giudiziarie, sento di volere in qualche modo rendere omaggio a questa sorta di “compleanno” del Codice antimafia. D'altronde è questo il motivo per il quale l'Università Statale di Milano e la rete dei professionisti di Advisora ci hanno invitato a questa prestigiosa occasione di confronto: per celebrare il decennale di questo giovane corpo normativo conosciuto come “Codice antimafia”. Ma “Codice antimafia” non è il suo nome: il Decreto legislativo n. 159/2011 non è rubricato in questi termini, bensì come “*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*”, pertanto sul nostro invito di oggi è stampato un *nick name*, un *alias*, un nome d'arte e questo lo dobbiamo tenere presente per una serie di ragioni di natura storica e tecnica. Il cosiddetto Codice antimafia,² infatti, non si applica solo alle manifestazioni criminali o di pericolosità ascrivibili ai fenomeni mafiosi,³ perché la sua concreta nomenclatura lo rende applicabile oggi ai fenomeni di “criminalità economica” e “criminalità economica organizzata”⁴ che, secondo l'efficace definizione di Nelken, comprende quei fenomeni di natura predatoria che occupano uno spazio privilegiato nell'imprenditoria dell'area astrattamente legale, perché si servono degli strumenti imprenditoriali e si snodano nel mercato astrattamente lecito a scapito della concorrenza.

Questo è un dato essenziale da tener presente quando si affronta questa tematica, perché l'utilizzo del *nick name* rischia di cogliere di sorpresa la generalità dei consociati quando si legge della confisca di beni dell'evasore fiscale seriale⁵ o del corruttore abituale, in applicazione – appunto - del “Codice antimafia”.

² Stefania Pellegrini (a cura di), *Il Circolo della Legalità*, Bologna, Bononia University Press, 2019, p.11: “cosiddetto Codice antimafia, Codice antimafia, che è tecnicamente il testo che ha condotto alla sistematizzazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e del procedimento di prevenzione, necessario per comminarle, nonché della documentazione antimafia”.

³ Nico D'Ascola, *Un codice non soltanto antimafia. Prove generali di trasformazione del sistema penale*, in *Le misure di prevenzione*, Sandro Furfaro (a cura di), Utet giuridica, Milanofiori Assago, 2013, pp. 53 – 55.

⁴ David Nelken, (a cura di), *White collar crime*, Dartmouth, Aldershot, 1994.

⁵ La prima applicazione delle misure di prevenzione a tali categorie di soggetti pericolosi è opera del Tribunale di Chieti, 12 luglio 2012, Pres. Spiniello, est. Allieri. Il provvedimento è pubblicato,

Inoltre “Codice antimafia” non deve indurre a ritenere che in esso siano stati efficacemente incorporati tutti gli istituti che compongono il complesso giuristico-sistema della legislazione antimafia, come era nelle idee del legislatore delegante,⁶ in quanto tale *corpus* accoglie la sistematizzazione delle misure di prevenzione, della documentazione antimafia e di quello che l’Università di Bologna ha denominato il paradigma del “Circolo della legalità” che conduce dalla sottrazione dei beni illecitamente accumulati alla loro restituzione alla comunità civile, mediante percorsi di riutilizzo a fini sociali o istituzionali.

Da questo punto di vista, l’ordinamento italiano rappresenta un’avanguardia, sin dall’introduzione delle misure di aggressione patrimoniali *post delictum e praeter delictum* operata dalla Legge Rognoni la Torre⁷, completata dalla Legge n. 109/1996 (cosiddetta Legge Libera), per la restituzione alla società civile dei beni confiscati.⁸ Tali norme – oggi confluite nel c.d. Codice antimafia - descrivono i tratti interconnessi di un paradigma di intervento statale di ripristino delle economie deviate, connotandosi come strumento di giustizia sociale, laddove privando le consorterie criminali delle risorse economiche che ne foraggiano e strutturano il potere, restituisce alla collettività beni che, se efficacemente riutilizzati, rappresentano indiscussi avamposti di legalità.

L’impostazione teleologica, che affonda le sue intime ragioni giuridiche e di politica criminale nella storia del nostro Paese, risulta essenziale per tracciare correttamente il ritratto di questo Codice oggi decenne, che siede sulle spalle di testi normativi intrinsecamente innovativi, introdotti in risposta ad eventi storici esiziali per la storia della vita repubblicana.

unitamente alla proposta della Procura della Repubblica di Lanciano, F. Menditto, in www.dirittopenalecontemporaneo.it. Nella stessa Rivista può leggersi il decreto del Tribunale di Cremona 23 gennaio 2013, Pres. Massa, est. Belluzzi. Si veda anche Trib. Roma, 28 maggio 2013, inedito; Trib. Roma, 26 maggio 2014, inedito e Trib. Roma, 16 settembre 2014, inedito, relativo ai beni di cui al decreto di sequestro del 28 maggio 2013. Trib. Roma, 2 ottobre 2014, inedito.

⁶ Legge 13 agosto 2010, n. 136, Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia, in G.U. n. 196 del 23 agosto 2010.

⁷ Si veda il testo completo della L. 13 settembre 1982, n. 646, Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia. (GU n.253 del 14-9-1982) e “*l’intervento di Pio La Torre nella seduta della Camera dei Deputati del 6 marzo 1980*” p. 56 e ss. in http://legislature.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0122/sed0122.pdf

⁸ Nando dalla Chiesa, *La scelta di Libera*, Edizioni Gruppo Abele, Torino 2014, p. 60.

2. Antropomorfizzazione del Codice antimafia: dalla nascita al battesimo nelle aule giudiziarie

Trattasi, dunque, di un giovane corpo normativo di soli dieci anni, se lo si considera nella sua conformazione attuale con tanto di IV Libri ed endo-procedure autonome, ed è proprio la sua tenera età che mi ha portata a confrontarlo con altri corpi normativi che io ho frequentato da studiosa e da professionista e questo ha stimolato una riflessione che si declina tutta sulla metafora del “diritto vivente”,⁹ che tanto è stata già citata negli interventi di questo Convegno.

Mi spingo, armata di un’ironia rispettosa, ad una configurazione antropomorfa del c.d. Codice antimafia e ad un’analisi del suo dispiegarsi fra procedimenti ed amministrazioni giudiziarie istauratisi nel corso di questo ultimo decennio.

Ebbene, se penso alla Legge Fallimentare o al Codice Rocco, enunciati addirittura in Regi Decreti,¹⁰ mi sembra di vedere due corpi normativi maturi, quasi attempati; due corpi sicuri che hanno sfidato il tempo e la società mutevole, che hanno vissuto e fatto vivere giuristi, studiosi, giudici e procedure ed hanno sedimentato in qualche modo degli automatismi che oggi li rendono forti nelle loro rispettive sfere di competenza.

Possiamo dire lo stesso del giovane corpo normativo del c.d. Codice antimafia? Forse no, [*rectius*] forse ancora no, perché appunto ha solo dieci anni ed è con questa consapevolezza che si possono e si devono muovere gli spunti di analisi e critica.

Quando nel 2011 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale¹¹ questo testo è stato accolto come ad una fonte battesimale da tutti noi operatori del settore, perché chi fino a quel momento si era occupato delle misure di prevenzione era stato costretto a districarsi in fonti giuridiche disseminate in una stratificazione normativa cinquantennale e l’idea di avere in un unico testo la fonte sostanziale e procedurale delle misure di prevenzione ha rasserenato chi era chiamato ad operare nelle aule

⁹ Vincenzo Ferrari, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Roma – Bari, 2004.

¹⁰ Rispettivamente: Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 267 e Regio Decreto 19 ottobre 1930, n. 1398.

¹¹ Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159, Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136. Gazzetta Ufficiale n.226 del 28-9-2011 - Suppl. Ordinario n. 214. In vigore dal 13 ottobre 2011.

di giudizio e nelle amministrazioni giudiziarie.¹² Questo è un pregio non secondario del giovane codice: avere al suo interno una sistematizzazione della materia della prevenzione e l'illustrazione di un *inter* integrato che volge dal sequestro al riutilizzo e rappresenta un punto di non ritorno della normativa di settore.¹³

Inoltre, questo Codice è l'unico testo normativo a contenere un intero Titolo dedicato alla regolamentazione dell'amministrazione giudiziaria: quella delicatissima fase che segue l'applicazione della misura cautelare patrimoniale e precede quella del riutilizzo e nella quale si sostanzia la reale portata di fattibilità di quel processo restitutorio che dovrebbe fondare l'azione ablatoria.¹⁴ Prima del c.d. Codice antimafia, il tema dei poteri dell'amministratore giudiziario, dell'ambito delle responsabilità, degli obblighi di relazione e rendicontazione, nonché gli oneri di gestione diretta e indiretta, potevano solo evincersi faticosamente da qualche comma della L. 575/1965. Vieppiù, temi quali la tutela dei diritti dei soggetti terzi estranei alla misura erano inabissati in un vuoto normativo sul quale si sono dibattute le sezioni civili e penali della Corte di Cassazione.¹⁵

Il battesimo di questo codice sistematico è stato rapidamente celebrato nelle aule giudiziarie del merito, laddove l'accertamento dei requisiti di pericolosità generica o qualificata nel momento di accumulazione patrimoniale in maniera svincolata dall'accertamento della responsabilità penale e il calcolo della sproporzione o della derivazione indiziaria del provento illecito hanno consentito un'indubbia accelerazione delle procedure di ablazione.

¹² Bartolomeo Romano, *Il nuovo codice antimafia*, in *Misure di Prevenzione*, Stefania Furfaro (a cura di) Utet, Torino, 2013, pp. 47-48, il quale evidenzia che i primi beneficiari di una compilazione sistematica sono gli operatori del diritto.

¹³ Giovanni Fiandaca, C. Visconti, *Il "codice delle leggi antimafia": risultati, omissioni e prospettive*, in "Legislazione penale", 2012, p. 182, i quali rilevano l'importanza di un approccio integrato (fase ablatoria – fase restitutoria) alla materia, e la necessità di valutare l'efficacia degli interventi riformatori anche alla luce di questa logica.

¹⁴ Giovanbattista Tona, *Gestire o liquidare? I dilemmi dell'amministratore giudiziario e le aspettative dei creditori nei grovigli del Codice antimafia*, in "Legislazione penale", 2012, p. 223. L'autore dallo scranno prospettico del Giudice della prevenzione illustra la funzione dinamica dell'amministrazione giudiziaria e la necessità di porre una nuova professionalità al servizio della logica normativa che ne istituisce la figura.

¹⁵ Francesco Menditto, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Giuffrè Editore, Milano 2015, p. 170.

Il necessario bilanciamento fra efficienza delle misure e garanzie difensive¹⁶ ha condotto il Codice “al banco”, ossia davanti alla Corte di legittimità e alla Corte Costituzionale. E rimando naturalmente ai contributi del Prof. Basile sul tema della propulsione tassativizzante esercitata dall’ermeneusi giurisprudenziale con riguardo ai requisiti soggettivi che inquadrano le categorie di pericolosità.¹⁷

La Corte costituzionale ha richiamato il giovane Codice sulla questione della pubblicità e della trasparenza dell’udienza di prevenzione¹⁸ perché la procedura descritta dal c.d. Codice antimafia non è una procedura amministrativa e non è nemmeno una procedura “para-penale”, è una procedura dotata di una forma di specialità che però deve avere la dignità di un processo al patrimonio o di un procedimento di verifica della pericolosità sociale perfettamente giurisdizionalizzato, ossia rispettoso di tutte le regole del “*fair trial*” secondo l’art. 6 Cedu, ossia del diritto di difesa, del contraddittorio nella formazione della prova (con talune minute eccezioni) e del giusto processo così, come è disciplinato dall’articolo 111 della Costituzione.¹⁹

Con questi passaggi il nostro giovane Codice è andato anche alle scuole internazionali, a ripetizioni dalla Corte di Strasburgo, che gli ha impartito rigide

¹⁶ Massimo Ceresa Gastaldo, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale, Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l’incalcolabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in www.penalecontemporaneo.it, 3 dicembre 2015, p. 3; Fabio Basile, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, Fabio Basile (a cura di), in “Giurisprudenza italiana”, 2015, p.1521.

¹⁷ Fabio Basile, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in “Giurisprudenza italiana”, 2018, p. 455; Nicola Pisani, *Misure di prevenzione e pericolosità “generica”, tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2019, p. 322.

¹⁸ Corte costituzionale, Sentenza n. 93 del 2010, la quale ha fatto propria l’impostazione della Corte europea, dichiarando costituzionalmente illegittimi gli articoli che all’epoca ne disciplinavano il procedimento di applicazione, per violazione dell’art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento si svolgesse nelle forme dell’udienza pubblica davanti al tribunale e alla corte d’appello, assecondando l’ermeneusi della Corte Edu, *Riepan c. Austria*, 14 novembre 2000, § 27; *Tierce e altri c. San Marino*, 25 luglio 2000, § 92; *Serre c. Francia*, 29 settembre 1999; *Szucs c. Austria*, 24 novembre 1997; *Acsen c. Germania*, 8 dicembre 1983. In seguito a tali pronunce, è intervenuto il legislatore, il quale ha provveduto a riformare la materia delle misure di prevenzione con il d.lgs 6 settembre 2011, n. 159, di fatto recependo agli artt. 7 e 10 la disciplina elaborata dalle Corti.

¹⁹ Antonio Balsamo, *Relazione sulle novità legislative n. 1308, oggetto: D.L. 23 maggio 2008, n. 92 - L. 24 luglio 2008, n. 125, La portata innovativa dell’intervento legislativo nel contesto dell’evoluzione del sistema delle misure di prevenzione patrimoniali*, in “Archivio Relazioni Penali della Corte di Cassazione”, Numero 20083013R, 18/11/2008, Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione.

lezioni di diritto convenzionale. Per molti anni la Corte Edu ha dato un discreto voto in condotta alle Leggi che hanno preceduto il Codice, mantenendo le categorie di pericolosità e l'aggressione patrimoniale dei beni, sul presupposto che nonostante i profili di criticità, l'impianto italiano avesse una ragione di esistere nella struttura convenzionale, in quanto rientra nella competenza degli Stati membri inserire degli strumenti normativi più stringenti rispetto ad altre branche dell'ordinamento, al fine di proteggere l'ordine pubblico minato dalle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico e sociale.²⁰ Come sostenuto dal Pres. Balsamo: "Tra tutte le forme di criminalità, sicuramente la criminalità organizzata è quella che mette più a rischio contemporaneamente tutti i principi portanti della costruzione europea: lo Stato di diritto, la tutela dei diritti fondamentali, la libertà di concorrenza".²¹

E per questo il sistema ha retto fino al 2017, fino cioè alla celebrazione dell'udienza del noto caso De Tommaso,²² che ha sancito una battuta di arresto del sistema prevenzionale italiano: si potrebbe dire che la Corte Edu non ha bocciato completamente il sistema, ma ha rimandato l'Italia alla conformazione delle categorie di pericolosità generica, ritenute carenti sotto al profilo della determinatezza del quadro definitorio.²³

²⁰ Corte Edu, *Bocellari e Rizza c. Italia*, cit., §§ 38-40; Corte Edu, *Perre e altri c. Italia*, 8 luglio 2008; *Bongiorno c. Italia*, 5 gennaio 2010; *Leone c. Italia*, 2 febbraio 2010; *Capitani e Campanella c. Italia*, 17 maggio 2011.

²¹ Antonio Balsamo, *Modelli europei di contrasto alla criminalità organizzata e prospettive di riforma*, in Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia, *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 251.

²² Corte Edu, Grande Camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, su cui v. F. Viganò *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, 3 marzo 2017, in www.penalecontemporaneo.it; Fabio Basile, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, cit., p. 455 ss.; Vincenzo Maiello, *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in "Diritto penale e processo", 2017, p. 1039 ss.

²³ La Corte Edu nella citata pronuncia, nell'accogliere il ricorso della parte e nel liquidare un indennizzo per il danno non patrimoniale subito dal prevenuto, ha sancito la non conformità all'art. 2 Prot. 4 CEDU, in tema di libertà di circolazione della disciplina interna applicata *ratione temporis*, che definiva la categoria dei soggetti pericolosi perché "abituamente dediti ad attività delittuose" (nn. 1 e 2 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 1956, n. 1423), rilevando il difetto di determinatezza-tassatività delle disposizioni, sia in ordine ai criteri per la riconducibilità del singolo alle categorie pericolose sia per quanto concerne il contenuto precettivo delle misure (nel caso di specie erano state irrogate al proposto anche le prescrizioni previste dall'art. 5 della l. n. 1423/56, tra le quali quella del "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi").

Il “sasso nello stagno”²⁴ lanciato dalla Corte EDU ha condotto la Corte Costituzionale a dare una lettura conforme dell’attuale dettato normativo rispetto alla Convenzione, con l’esito abrogativo di uno dei criteri di definizione della pericolosità sociale semplice, quello relativo al soggetto “abituamente dedito ad attività delittuose”²⁵.

3. Gli amici e le relazioni conflittuali

Continuando con questa metafora dell’antropomorfizzazione del Codice antimafia, ho pensato anche agli ipotetici amici di questo giovane Codice ed *in primis* a quello che dal 2018 in poi è diventato un vero e proprio compagno di merende: l’art. 104 *bis* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale.²⁶ Oggi non si può dare una lettura esaustiva del campo di applicazione del c.d. Codice antimafia se non si hanno gli strumenti per leggere questo articolo che si nasconde nelle norme attuative del codice di procedura penale e che è scritto in un “giuridichese” strettissimo, con almeno tre versioni non ancora perfettamente stabilizzate a livello diacronico.²⁷

²⁴ Francesco Pio Lasalvia, *Il sasso nello stagno: luci “europee” e ombre “nazionali” su una sentenza “storica”?*, in “Archivio penale”, 2017, n.1, pp. pp. 339-350.

²⁵ Corte Costituzionale, Sentenza 27 febbraio 2019, n. 24, commentata da Fabio Basile, Elena Mariani, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti “abituamente dediti a traffici delittuosi”: questioni aperte in tema di pericolosità*, in “DisCrimen”, 10 giugno 2019; Stefano Finocchiaro, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza De Tommaso della Corte Edu*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, 4 marzo 2019; Francesco Menditto, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in “Diritto Penale Contemporaneo”, Fascicolo 4/2017, pp. 127-174.

²⁶ Nel quale è stato trasfuso parte del contenuto dell’art. 12 *sexies*, comma 4 bis, L.306/92.

²⁷ L’articolo è stato più volte riformato, in esso sono confluite talune previsioni precedentemente previste dall’art. 12 *sexies* d.l. 306/1996. Diacronicamente si può ricostruire la storia di tale istituto in questi termini: la Legge 15 luglio 2009, n. 94 (in SO n.128, relativo alla G.U. 24/07/2009, n.170) ha disposto (con l’art. 2, comma 9, lettera b)) l’introduzione dell’art. 104-bis; la Legge 17 ottobre 2017, n. 161 (in G.U. 04/11/2017, n.258) ha disposto (con l’art. 30, comma 2, lettera a)) la modifica dell’art. 104-bis, comma 1; (con l’art. 30, comma 2, lettera b)) l’introduzione dei commi 1-bis e 1-ter all’art. 104-bis; il decreto legislativo 1 marzo 2018, n. 21 (in G.U. 22/03/2018, n.68) ha disposto (con l’art. 6, comma 3, lettera a)) la modifica dell’art. 104-bis, rubrica e l’introduzione dei commi 1-quater, 1-quinquies e 1-sexies all’art. 104-bis; il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (in SO n.6, relativo alla G.U. 14/02/2019, n.38) ha disposto (con l’art. 373, comma 1, lettera a)) la modifica dell’art. 104-bis, comma 1-bis; (con l’art. 373, comma 1, lettera b)) la modifica dell’art. 104-bis, comma 1-quater (con entrata in vigore delle modifiche al 15 agosto 2020; il decreto legge 8 aprile 2020, n. 23 (in G.U. 08/04/2020, n.94), nel modificare l’art. 389, comma 1 del D.Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (in S.O. n. 6, relativo alla G.U. 14/02/2019, n. 38), ha conseguentemente disposto (con l’art. 5, comma 1) la

Il 104 *bis* è quell' amichetto discolo che ti apre delle porte, portandoti in giardini e cortili sconosciuti. Effettivamente, il 104 *bis* apre al c.d. Codice antimafia le porte dell'applicazione di talune regole in esso previste ad altri procedimenti ed in particolar modo ai procedimenti penali per i quali si procede per uno dei reati di cui all' elenco dell'art. 240 *bis* c.p. Ed è solo un orizzonte momentaneo, destinato ad allargarsi, perché - lo ricordiamo - il giovane Codice è l'unica fonte normativa che disciplina cosa accade ad un bene, statico o dinamico come un'azienda, quando viene attinto da una misura patrimoniale. Ed è l'unico testo che disciplina i rapporti con la verifica dei diritti dei terzi su quel bene e i rapporti con le procedure concorsuali. Non si tratta ovviamente di estendere l'applicazione delle misure di prevenzione, ma di applicare la sezione del c.d. Codice antimafia contenente le regole relative all'amministrazione dinamica dei patrimoni sequestrati e confiscati; regole comuni volte alla tutela del valore del bene stesso, sia in ordine alla sua eventuale restituzione, sia in funzione- viceversa - di un'acquisizione al patrimonio dello Stato. Questo nostro giovane Codice, però, ha anche degli antagonisti con i quali bisticcia: il diritto civile, il diritto tributario, il diritto amministrativo. Qualsiasi operatore del settore che si sia mai occupato di una procedura di controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34 *bis* d. lgs. 159/2011, sa quanto può essere complesso gestire i rapporti fra la misura di prevenzione e l'interdittiva antimafia o il commissariamento prefettizio.²⁸ In questo senso mancano norme di raccordo fra il diritto prevenzionale ed il diritto amministrativo di natura prefettizia, perché vi sono istituti di intervento di matrice diversa che possono intervenire o avvicinarsi sulla medesima realtà aziendale, con tutte le complicazioni che ne sorgono in termini di comunicazione delle diverse Autorità e delle competenze di ciascuna procedura.

C'è ancora un'aria di conflittualità più o meno latente fra questo diritto speciale e le altre branche dell'ordinamento, che talvolta devono dare spazio al Codice antimafia,

modifica dell'art. 104-bis, commi 1-bis e 1-quater con un differimento dell'entrata in vigore unitamente alla riforma.

²⁸ Ci si riferisce al Commissariamento prefettizio ex art. 32 decreto legge n. 90/2014, i cui rapporti con il controllo giudiziario sono stati recentemente indagati dallo studio della Fondazione Nazionale di ricerca dei Commercialisti, in *Orientamenti interpretativi in materia di misure di prevenzione patrimoniali non ablativo*, <https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/node/1479>, 1 luglio 2020, pp. 43-45.

cedendo il terreno sulla procedibilità delle azioni esecutive,²⁹ sulla verifica dei diritti dei terzi,³⁰ sulla confusione di taluni debiti tributari.³¹

Regna quest' aria di ostilità all'interno dell'ordinamento e necessariamente il Codice antimafia deve attrezzarsi per superare queste criticità a volte spigolose o scivolose, che fino ad ora sono state superate dalle buone prassi, dal buonsenso degli operatori, ma non può essere demandato al Giudice, al Prefetto, all'Amministratore giudiziario un ruolo di pacere e di compositore delle liti fra branche del diritto che necessitano di ricevere una normazione dei rapporti.

Non posso sottacere che sono almeno tre anni che il Codice antimafia vorrebbe intrattenere una relazione - non so se amorosa o amicale - con il Codice della crisi e dell'insolvenza, per risolvere tutte quelle scaramucce che si stagliano nei rapporti fra procedure concorsuali e misure patrimoniali, tutte le volte in cui si deve gestire il complesso tema della fallibilità delle imprese in amministrazione giudiziaria. Si apre un confronto necessario fra Giudice del Fallimento e Curatore fallimentare da un lato e Giudice della prevenzione o penale e Amministratore giudiziario dall'altro. Per le misure di prevenzione sono state arate dal Titolo IV del Codice antimafia complesse soluzioni interlocutorie, che vedono il prevalere della misura patrimoniale tutte le volte in cui c'è esatta corrispondenza fra massa attiva fallimentare e oggetto del sequestro o della confisca.³² Tuttavia, tale Titolo non è applicabile a tutte le tipologie di sequestro penale, per via della mancata stabilizzazione del già citato art. 104 bis disp. att. c.p.p. Il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 ha disposto con l'art. 373, la modifica dell'art. 104 bis, per gestire nuovi modelli risolutivi, ma questa modifica è tutt'ora subordinata all'entrata in vigore delle Riforma del Codice della crisi, che sta mandando in stallo anche questo passaggio.

²⁹ Art. 55 d. lgs. 159/2011.

³⁰ Artt. 52 e ss. d. lgs. 159/2011.

³¹ Artt. 50 e 51 d. lgs. 159/2011.

³² Art.65, comma 2, d. lgs. 159/2011. La disciplina è stata oggetto di attenzione da una Circolare emessa dal Tribunale di Roma, prot. N. 1297/2019 del 24 settembre 2019, in modo da coordinare l'attività della curatela, p. 59.

Il codice chiama ad un balcone che non risponde, anche perché i genitori della Riforma del codice della crisi sembra proprio che non vogliano farla uscire!³³

4. Il Codice influencer internazionale nella sua naturale attitudine al social-networking

Il Codice antimafia rappresenta un *unicum* a livello mondiale e riscuote parecchi consensi a livello "social": è una sorta di *influencer*, perché la sua pagina viene seguita con interesse dalla comunità internazionale, come dimostra la recente approvazione della Risoluzione Falcone³⁴ all'Onu sul mutuo riconoscimento delle confische senza condanna.³⁵

Intitolare tale Risoluzione al Giudice Falcone è un atto che non solo rende uno speciale tributo al Magistrato italiano, ma, soprattutto, valorizza la straordinaria modernità di un metodo di azione nato a Palermo negli anni '80 ed imperniato sul contrasto della dimensione economica della criminalità organizzata, sull'uso delle tecnologie più avanzate nelle indagini e nel processo penale, sul ricorso a forme innovative di cooperazione giudiziaria internazionale.³⁶

³³ Durante il Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2021 è stato approvato il decreto legge che rinvia al 15 maggio 2022 l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa.

³⁴ CTOC/COP/2020/L.7/Rev. 1, in Tenth session of the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Draft resolutions and decisions, in <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session10/draft-resolutions-and-decisions.html>

³⁵ Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in www.sistemapenale.it, 12 novembre 2019.

³⁶ La risoluzione è il tipico atto attraverso il quale le organizzazioni internazionali o le conferenze internazionali tendono ad indurre gli Stati a tenere un determinato comportamento, configurandosi come strumento di soft law, emblematico di inclinazioni emergenti nella comunità internazionale, delle quali le organizzazioni internazionali o altri organi collettivi si fanno promotori. Tali strumenti non sono vincolanti in termini di obblighi internazionali per gli Stati, purtuttavia spingono verso parametri di comportamento e soprattutto si candidano ad avere un "effetto giuridico specifico", consistente nel creare un obbligo per gli Stati di prendere in considerazione secondo buona fede quanto è previsto nella risoluzione, producendo un "effetto di liceità", che viene dedotto sia dall'obbligo di cooperare con l'organizzazione che è implicito in ogni trattato istitutivo. Pertanto, ogni Stato membro ha il diritto di fare applicazione del contenuto della risoluzione stessa. L'adozione delle risoluzioni contenenti raccomandazioni presenta anche il profilo rilevante nella costruzione della consuetudine internazionale, composta da diuturnitas ed opinio juris, soprattutto se provenienti o seguite da una prassi conforme.

Attraverso la risoluzione, la Convenzione di Palermo si conferma come base giuridica per l'esecuzione all'estero delle misure di prevenzione patrimoniali: nel paragrafo operativo n. 7 si incoraggiano gli Stati parte a fare uso della stessa come *legal basis* per un'efficace cooperazione internazionale ai fini della tempestiva esecuzione dei provvedimenti di congelamento, sequestro, confisca e destinazione dei proventi di reato, anche nel caso dei procedimenti che prescindono da una condanna. Attraverso la Convenzione di Palermo diviene quindi possibile ottenere l'esecuzione all'estero del sequestro e della confisca di prevenzione, nonché delle relative indagini finanziarie e patrimoniali, non soltanto in un ambito spaziale molto più esteso (quello dei 190 Stati-parte) ma anche in misura nettamente più ampia sotto il profilo oggettivo di quanto sia consentito dalla Convenzione di Strasburgo. Interessante è constatare anche come la medesima Risoluzione valorizzi anche nel contesto internazionale l'esperienza italiana al riuso dei beni sociali confiscati, come chiusura di quel circolo virtuoso creato dall'ordinamento italiano. Il paragrafo operativo n. 9 della risoluzione fa un'esplicita menzione del riuso a fini sociali dei beni confiscati come modello che gli Stati Parte sono incoraggiati a prendere in considerazione nelle loro rispettive normative nazionali, facendo da eco all'analoga previsione già inserita su richiesta della delegazione italiana nella risoluzione 8/1 adottata il 20 dicembre 2019 dalla ottava Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione.³⁷ Il *social reuse of assets for the benefit of communities* viene incluso nell'ambito del quadro comune di *agreed language*, che rappresenta la base per iniziative multilaterali e bilaterali sulla destinazione dei beni confiscati, anche sul versante dell'assistenza tecnica ad altri Paesi, nei quali sono in corso significativi processi di riforma legislativa e istituzionale che trovano il loro naturale punto di riferimento nell'esperienza italiana³⁸.

Ci avviciniamo al superamento del decimo anno, l'età pre-adolescenziale e quindi questo Codice prima o poi si dovrà innamorare: io da ricercatrice e da avvocato che

³⁷ Anche la Direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, ha previsto un obbligo procedurale, per gli Stati membri, di valutare l'adozione di misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.

³⁸ Antonio Balsamo, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, cit.

opera nel settore delle amministrazioni giudiziarie mi auguro che il Codice antimafia si innamori di chi lo conosce per i suoi pregi ed i suoi limiti e di chi ne capisce il linguaggio e le potenzialità.

Perché questo Codice può avere una vita nel diritto vivente a tutti i livelli del suo potenziale solo se chi lo maneggia lo comprende dal punto di vista tecnico normativo, in modo tale da prevenire quelle criticità e poterle gestire con una certa pro-attività. E come si gestiscono le maggiori criticità del Codice antimafia? Con riguardo ai profili sostanziali e procedurali attraverso l'attenzione alla tassatività ed ai principi di garanzia, mentre con riferimento ai profili dinamici di gestione con una parola evocativa: "rete".

È essenziale "fare rete" attivare un networking virtuoso contro il reticolato relazionale del capitale sociale contaminante attivato dalle consorterie anche nel settore economico.³⁹

La rete è necessaria a livello giudiziario, sin dalle indagini patrimoniali e passa necessariamente per la rete professionale fra gli amministratori giudiziari, coesi dalle esperienze di confronto come quelle di *Advisora*. Si sta affermando la buona prassi di taluni Tribunali del centro-sud Italia di nominare il *pool* di amministrazione giudiziaria, composto da un avvocato e un commercialista, soprattutto dopo la recente riforma del Codice che sostiene questa soluzione di management integrato.⁴⁰ In taluni Tribunali si è affermata anche la consuetudine di nominare un amministratore con più esperienza unitamente ad un amministratore di nuova generazione, per fornire una sorta di tutoraggio che effettivamente serve per far crescere questa professionalità ad elevata specializzazione.

Oltre alla rete professionale, è imprescindibile la rete fra le aziende sottoposte ad amministrazione giudiziaria: molti amministratori hanno già sperimentato quanto sia importante creare un canale di interscambio fra le aziende sottoposte a

³⁹ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, (nuova edizione riveduta e ampliata), Donizelli Editore, Roma, 2009, pp.46 - 54.

⁴⁰ In linea con la nuova conformazione dell'art. 35 del D.lgs. 159/2011 che introduce l'ufficio di coadiuvazione in amministrazione giudiziaria. Sulla riforma, si veda fra tutti: Antonio Balsamo, Piersanti Mattarella, voce *Codice antimafia* (riforma del), in "Digesto discipline Penalistiche", agg. X, Utet, Torino, 2018, p. 41.

sequestro o confisca,⁴¹ per coordinare i flussi di commesse , supportare i costi di approvvigionamento o gestire gli esuberi di lavoratori, per quel sistema virtuoso necessario più volte sostenuto dalla Professoressa Pellegrini in consessi di studio e in contesti istituzionali.⁴²

Mi riporto poi all'importanza delle reti istituzionali, quelle che trovano il loro punto di celebrazione nei tavoli prefettizi previsti dall'art 41 *ter* del Codice antimafia. Ebbene, mi è capitato di partecipare proprio a Milano ad una serie di incontri promossi in sede prefettizia e ho avuto modo di constatare come la manifestazione garbata di una presenza delle Istituzioni in un contesto economico alterato abbia determinato un incontro di posizioni antitetiche e un concreto tentativo di composizione dei conflitti. Chiaramente, il tavolo prefettizio funziona se la presenza dei sindacati è garantita e se l'occasione di convocazione non è rimessa ad una discrezionalità, ma ad una risposta concreta nei confronti della compagine lavorativa, perché la tutela dei livelli occupazionali è un tema sempre centrale nella gestione dello *shock* controllato che una misura patrimoniale arreca alla gestione di un'entità imprenditoriale.

Da ultimo, il concetto di rete con la quale abbracciare il corpo del giovane codice è dato dalle interconnessioni che è necessario attivare in sede di riutilizzo, perché quando si legge il Codice non bisogna mai dimenticare la sua *ratio* intrinseca, che trova fondamento nell'art. 48 e che assorbe ed integra lo spirito della Legge Libera n. 109/1996, per la restituzione alla società civile dei beni confiscati.⁴³ L'obiettivo di ogni opera gestoria è chiaramente quello, nel caso di conferma del vincolo ablatorio, della restituzione dei beni sottratti al territorio che ha subito la presenza impoveritrice delle mafie o delle economie deviate. Qui la rete informativa fra ANBSC ed enti territoriali deve essere sostenuta da strumenti idonei. Cito sul punto

⁴¹ Si pensi al progetto della Filiera del Calcestruzzo della legalità, *Cooperare con Libera Terra per il "Calcestruzzo della legalità"*, in "Quotidiano Lega Coop", 28 agosto 2014, <https://www.legacoop.coop/quotidiano/2014/08/28/antimafia-cooperare-con-libera-terra-per-il-calcestruzzo-della-legalita/>

⁴² Stefania Pellegrini, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'indagine sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2019; Stefania Pellegrini, *relazione Summer School Lavoro e Legalità*, Università di Bologna, ed. 2018, inedita.

⁴³ Nando dalla Chiesa, *La scelta di Libera*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014, p. 60.

il gestionale informatico *Open Re.gi.o*⁴⁴ realizzato dall’Agenzia Nazionale e lo strumento delle conferenze di servizi, che nell’ultimo quinquennio hanno fatto dei passi da gigante nel consentire l’incunarsi dei percorsi di assegnazione dei beni in tempi progressivamente più efficaci.

Lavorando ormai da dieci anni per il Master in “Gestione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre” non posso non dedicare un’ultima parola di celebrazione alla rete della conoscenza e della formazione specializzante, che è quella che siamo di fatto alimentando anche nei lavori di questo Convegno.

Pertanto, rinnovando i ringraziamenti, concludo questo mio breve intervento augurando a tutti noi di innamorarci di questa materia, delle sue finalità restitutorie e della sua complessità, affinché occasioni come questa siano il modo per confrontarci e per trasformare la passione dottrinale e professionale in azione.

⁴⁴ Open Re.gi.o - infoweb beni confiscati: strumento di consultazione liberamente accessibile ai dati relativi alle procedure, nonché ai beni e alle aziende confiscati, in <https://openregio.anbsc.it/statistiche>

Bibliografia

Balsamo Antonio, *Relazione sulle novità legislative n. 1308, oggetto: D.L. 23 maggio 2008, n. 92 - L. 24 luglio 2008, n. 125, La portata innovativa dell'intervento legislativo nel contesto dell'evoluzione del sistema delle misure di prevenzione patrimoniali*, in "Archivio Relazioni Penali della Corte di Cassazione", Numero 20083013R, 18/11/2008, Centro elettronico di documentazione della Corte di Cassazione.

Balsamo Antonio, Contraffatto Vania, Nicastro Guglielmo, *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Giuffrè Editore, Bologna, 2010.

Balsamo Antonio, Accilli Sabbatini Maria Assunta, *Verso un nuovo ruolo della Convenzione di Palermo nel contrasto alla criminalità transnazionale dopo l'approvazione del Meccanismo di Riesame ad opera della Conferenza delle Parti*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 21 dicembre 2018.

Balsamo Antonio, *Voce Codice antimafia*, in "Digesto discipline penalistiche", agg. VIII, Utet, Torino, 2014.

Balsamo Antonio, *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in www.sistemapenale.it, 12 novembre 2020.

Balsamo Antonio, D'Agostino Valentina, *Inquadramento sistematico ed evoluzione storica delle misure di prevenzione patrimoniali*, in *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Fiorentin Fabio (a cura di), Giappichelli, Torino, 2018.

Balsamo Antonio, *Modelli europei di contrasto alla criminalità organizzata e prospettive di riforma*, in *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

Basile Fabio, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, relazione presentata al convegno "Tassatività della legge penale e mediazioni interpretative: vizio o necessità?" svoltosi a Catanzaro il 22 giugno 2018, in www.dirittopenalecontemporaneo.it.

Basile Fabio, Mariani Elena, *La dichiarazione di incostituzionalità della fattispecie preventiva dei soggetti "abituamente dediti a traffici delittuosi": questioni aperte in tema di pericolosità*, in "DisCrimen", 10 giugno 2019.

Basile Fabio, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *La pena, ancora. Fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Carlo Enrico Paliero, Francesco Viganò, Fabio Basile, Gian Luigi Gatta (a cura di), Giuffrè, Milano, 2018.

Basile Fabio, *Manuale di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

Dalla Chiesa Nando, *La scelta di Libera*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2014.

Dalla Chiesa Nando, *La sfida delle aziende confiscate. Tra sistemi locali e modelli imprenditoriali*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata", vol. 3. n. 2, 2017.

Dalla Chiesa Nando, *Gli scenari internazionali della criminalità organizzata. Lineamenti teorici e di ricerca* in *Mafia globale, Le organizzazioni criminali nel mondo*, Dalla Chiesa Nando (a cura di), Laurana, Milano, 2017.

Dalla Chiesa Nando, *La Convenzione di Palermo e le convenzioni culturali*, Introduzione a *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Antonio Balsamo, Andrea Mattarella, Roberto Tartaglia, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

Di Buccio Stefania, *L'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati: esigenza comune. Diversi strumenti. Sequestri e confische nel procedimento penale e nel procedimento di prevenzione*, in *Il Circolo della Legalità*, Pellegrini Stefania (a cura di), Bononia University Press, Bologna, 2019.

Ferrari Vincenzo, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Roma- Bari, 2004.

Ferrari Vincenzo, *Lineamenti di sociologia del diritto. I. Azione giuridica e sistema normativo*, Laterza, Roma- Bari, 1997.

Lasalvia Francesco Pio, *Il sasso nello stagno: luci "europee" e ombre "nazionali" su un sentenza "storica"?*, in "Archivio penale", n.1, 2017.

Menditto Francesco, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, Giuffrè editore, Milano, 2012.

Menditto Francesco, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Giuffrè editore, Milano, 2015.

Menditto Francesco, *Verso la riforma del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia) e della confisca allargata, Il disegno di legge approvato l'11 novembre 2015 dalla Camera dei Deputati*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 22 dicembre 2015.

Menditto Francesco, *La rilevanza dei redditi da evasione fiscale nella confisca di prevenzione e nella confisca "allargata"*, in www.dirittopenalecontemporaneo.it, 9 marzo 2018.

Menditto Francesco, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240 bis c.p.)*, Giuffrè Editore, Milano, 2019.

Nelken David, *White-Collar Crime*, in *White-Collar Crime*, Nelken David (a cura di), Adelrshot, Dartmouth, 1994.

Nuvolone P., voce *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976.

Romano Bartolomeo, *Il nuovo codice antimafia*, in *Misure di prevenzione*, Furfaro Sandro (a cura di), Utet Giuridica, Torino, 2013.

Pellegrini Stefania, *Professione giustizia. Giuristi tra etica professionale e responsabilità di ruolo*, Cedam, Padova, 2013.

Pellegrini Stefania, *Il sequestro come vincolo ai patrimoni criminali: dall'indisponibilità temporanea del bene, all'ablazione*, in "Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata", V. 1 N. 2, 2015.

Pellegrini Stefania, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'indagine sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2018.

Pellegrini Stefania (a cura di), *Il Circolo della Legalità*, Bononia University Press, Bologna, 2019.

Sciarrone Rocco, Storti Luca, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Tona Giovanbattista, *Gestire o liquidare? I dilemmi dell'amministratore giudiziario e le aspettative dei creditori nei grovigli del Codice antimafia*, in "Legislazione Penale", 2012.

Visconti Costantino, Tona Giovanbattista, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in www.lalegilsazionepenale.eu, 14 febbraio 2018.

LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: EFFETTI SULLA POLITICA E SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE. IL CASO DELLA LIGURIA

Marco Antonelli

Title: The disbandment of the municipal councils for mafia infiltration: the effects on policy and administration at local level. the case of Liguria

Abstract

The aim of the research is to analyze the effects of the disbandment of local councils due to mafia infiltration in Liguria, Italy, through three case studies. It focuses in particular on the analysis of the political and administrative spheres of the municipalities. The research has used a qualitative approach and various sources, including documents - such as *i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*, and interviews with key observers

Keywords: Local government; mafia; politics; political corruption

L'articolo presenta i risultati di una ricerca sugli effetti della misura dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose in Liguria attraverso l'analisi di tre studi di caso, guardando in particolare all'impatto relativo alla sfera politica e amministrativa. La ricerca si è avvalsa di un approccio qualitativo e ha utilizzato diverse fonti, tra cui documenti - come i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dei comuni interessati dai provvedimenti di scioglimento, e interviste a osservatori privilegiati.

Parole chiave: governo locale; mafia; politica; corruzione politica

1. Introduzione

L'obiettivo di questo contributo¹ è di illustrare attraverso tre studi di caso gli effetti della misura dello scioglimento per infiltrazioni mafiose degli enti locali in Liguria sul piano politico e amministrativo.

In letteratura diversi studi hanno analizzato il rapporto tra organizzazioni mafiose e sfera politica, sottolineando come esso abbia trovato spazio in contesti caratterizzati dalla presenza di reti corruttive,² favorendo in tal modo un processo di indebolimento dell'etica pubblica.³ La capacità di interagire con il mondo della politica, infatti, è una delle caratteristiche storiche delle organizzazioni mafiose,⁴ da tempo interlocutori autorevoli nella gestione del mercato della corruzione.⁵ Per prevenire lo sviluppo di queste interazioni a livello locale è stata introdotta nel 1991 la misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose.⁶ Si tratta di un tipo di intervento che, rappresentando una vera e propria "sospensione della democrazia" ha delle ricadute sulla sfera amministrativa, così come su quelle politiche e civili delle comunità locali.⁷ Non stupisce, pertanto, che tale misura abbia prodotto nel corso del tempo accesi dibattiti, soprattutto circa la sua efficacia, e che tali dibattiti siano stati accompagnati da processi di spettacolarizzazione massmediatica, spesso legati a contese di natura politica.⁸

¹ Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto MIUR PRIN 2017 – 2017CRLZ3F: PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy.

² Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012; Rocco Sciarrone, (a cura di), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017.

³ Alessandro Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Donatella Della Porta (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 12–74.

⁴ Nando dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano 2010; Antonio La Spina, *Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative*, in "Rivista di Studi Politici 28", n. 3, 2016, pp. 29–42.

⁵ Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *Mani impunte: vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma, 2007; Vannucci, *Atlante della corruzione*, cit.

⁶ Disciplinato oggi dall'art. 143 del Testo Unico degli Enti Locali. Sul tema si veda Vittorio Mete, *Fuori dal comune: lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale, 2009; Vittorio Mete, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016.

⁷ Alberto Vannucci, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

⁸ Vittorio Mete, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia*, cit.

A trent'anni dall'introduzione della normativa, si ritiene che un'analisi sugli effetti della stessa possa contribuire ad alimentare il dibattito relativo alle proposte di riforma che hanno caratterizzato in particolare la XVII Legislatura.

Nell'ambito di questo terreno d'analisi risulta, dunque, interessante esplorare i casi relativi alla presenza delle mafie in aree non tradizionali,⁹ quali la Liguria, indicata oramai da autorevoli fonti istituzionali come luogo di storico insediamento delle organizzazioni mafiose, in particolare della 'ndrangheta.¹⁰ Tale presenza emerge evidentemente dagli esiti delle inchieste giudiziarie, certificate, in alcuni casi, anche da sentenze di condanna passate in giudicato. In particolar modo, è opportuno notare che alcune di queste¹¹ hanno messo in luce lo stretto legame tra membri della criminalità organizzata ed esponenti della politica e della pubblica amministrazione. Proprio il rapporto opaco tra organizzazioni mafiose e rappresentanti della politica locale ha portato in cinque anni allo scioglimento per infiltrazioni mafiose di tre Consigli comunali della Liguria, la regione del Nord Italia, assieme al Piemonte, con il più alto numero di provvedimenti di questo tipo. Si tratta dei comuni di Bordighera e di Ventimiglia, in provincia di Imperia, sciolti rispettivamente nel 2011 e nel 2012 (i provvedimenti relativi a questi due enti sono stati annullati dal Consiglio di Stato¹²) e del Comune di Lavagna, in provincia di Genova, sottoposto a provvedimento di scioglimento nel 2016. Tutti e tre i comuni, avendo una dimensione compresa tra i 10.000 e i 24.000 abitanti,¹³ sono tra i più popolosi a livello provinciale.

⁹ Vittorio Mete, *Italy: Politics, Local Government and Mafias*, in *Handbook of Organised Crime and Politics*, Felia Allum e Stan Gilmour (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

¹⁰ D.I.A., "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - I semestre 2020" (Roma: Direzione Investigativa Antimafia, 2020); D.N.A., "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso" (Roma: Direzione Nazionale Antimafia, 2019).

¹¹ Si ricordano in particolare le inchieste "Colpo della strega" (1994), "Maglio" (2000), "Crimine" (2011), "Maglio 3" (2011), "La Svolta" (2012), "I conti di Lavagna" (2016).

¹² La scelta di prendere in considerazione nell'analisi due casi in cui il provvedimento di scioglimento è stato annullato dalla giustizia amministrativa risulta comunque essere pertinente nella ricerca poiché la prospettiva analitica adottata in questa sede è differente da quella del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, infatti, svolge una analisi strettamente giuridica, mentre, in questo contributo, le risultanze del procedimento giudiziario sono elementi che contribuiscono a rispondere alle domande di ricerca.

¹³ Dati ISTAT aggiornati al 01/01/2021.

La ricerca si è avvalsa dell'integrazione di fonti di varia natura, da quelle di tipo documentali e mediatico a quelle orali, utilizzando un approccio di tipo qualitativo. La rassegna stampa di quotidiani locali e regionali e le interviste non strutturate a inquirenti e responsabili di associazioni del terzo settore hanno fornito elementi di comprensione del contesto territoriale di riferimento. Su queste basi sono stati analizzati i contenuti dei documenti giudiziari (sia penali, sia amministrativi), dei programmi e manifesti elettorali, e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). L'analisi di quest'ultimi ha permesso di studiare le misure di prevenzione della corruzione adottate negli anni precedenti e successivi alla misura dello scioglimento.

Inoltre, lo studio condotto ha preso in considerazione l'azione dell'apparato repressivo, i processi di riorganizzazione criminale, i mutamenti del sistema politico e le mobilitazioni civiche.

Nel primo paragrafo verrà presentata una sintetica ricostruzione dello sviluppo del rapporto tra mafie e politica in Liguria, che verrà approfondito ulteriormente nel secondo paragrafo, attraverso i decreti di scioglimento degli enti locali liguri e le sentenze dei giudici amministrativi. Nel terzo paragrafo il focus si sposterà sulle conseguenze dei provvedimenti di scioglimento in termini di continuità e discontinuità nella componente politica degli enti. Infine, nel quarto paragrafo verranno presentati i risultati dello studio dei PTPCT volto a misurare l'impatto degli scioglimenti sulla componente amministrativa.

2. Mafie e politica in Liguria: uno sguardo diacronico

Il dibattito scientifico ha messo in evidenza la natura multiforme delle proiezioni mafiose in Liguria: gruppi criminali di diversa natura, operanti nei mercati legali e illegali, con una particolare incidenza nel Ponente Ligure,¹⁴ ma con manifestazioni

¹⁴ Attilio Scaglione e Rocco Sciarrone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli, Roma, 2014; Stefano Padovano, *La criminalità organizzata in Liguria*, in *Atlante delle mafie. Vol. 1.*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; Stefano Padovano, *Mezzo secolo di ritardi: saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016; Attilio Scaglione e Rocco Sciarrone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi*

peculiari anche nell'area di Levante.¹⁵ Si tratta di studi che segnalano una presenza storica in grado di condizionare la politica locale attraverso il voto di scambio, soprattutto nelle amministrazioni di dimensioni medio-piccole.¹⁶ Le ricerche evidenziano che la distanza tra politica e mafia in Liguria è sempre meno tangibile,¹⁷ grazie ad un mercato corruttivo che si è nel tempo consolidato e ha saputo adottare meccanismi di regolazione in grado di garantirne la conservazione.¹⁸

Da questo punto di vista la Liguria ha rappresentato un laboratorio criminale fin dagli anni Settanta. Alcune inchieste hanno infatti fatto emergere la convergenza di interessi di amministratori locali, provinciali e regionali, burocrati, attori economici ed esponenti criminali nella spartizione degli appalti pubblici e nel condizionamento del mercato elettorale.¹⁹ Secondo la ricostruzione dei giudici, negli anni Ottanta un esponente della 'ndrangheta si sarebbe adoperato per acquistare suffragi elettorali a favore dell'allora Presidente della Regione.²⁰ Dinamiche di interazione che, secondo la ricostruzione degli inquirenti, sono nuovamente emerse in maniera diffusa in diversi contesti provinciali a distanza di circa trent'anni.

Il perdurare di questo fenomeno ha prodotto effetti rilevanti sull'intero sistema politico, consolidando ulteriormente il rapporto tra politica e mafia. Analizzando la provincia di Imperia, ad esempio, i sociologi Scaglione e Sciarrone hanno riscontrato

mafiosi nel Ponente ligure, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Nuova edizione, Donzelli, Roma, 2019.

¹⁵ Marco Antonelli, *Il confine: tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016.

¹⁶ CROSS e UNIMI, *Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, Università di Milano, Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>; CROSS e UNIMI, *Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, Università di Milano, Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>; CROSS e UNIMI, *Terzo rapporto trimestrale a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano*, Milano, 2015.

¹⁷ Enzo Ciconte, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

¹⁸ Diego Gambetta, *Why Is Italy Disproportionally Corrupt?: A Conjecture*, in *Institutions, Governance and the Control of Corruption*, Kaushik Basu e Tito Cordella (a cura di), International Economic Association Series, Springer International Publishing, Cham, 2018), pp. 133–164; Alberto Vannucci, *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, *CIVITAS* 20, n. 3, 2020, pp. 408–424.

¹⁹ Donatella Della Porta, *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

²⁰ Tribunale di Savona, Sentenza I grado - processo "Teardo", No. N. 145 Reg. Sent, N. 460/84 R.G. TRIB, N.1019/81 R.G. P.M., N. 141/81 R.G. G.I. (8 agosto 1985).

differenti modalità operative da parte dei clan di Ventimiglia e Bordighera in termini di utilizzo di risorse quali reputazione e violenza.²¹ Nonostante le differenze storiche e organizzative, viene comunque confermato un rapporto stabile e strutturato con la sfera della politica. Ciò mette in evidenza la permeabilità del tessuto politico locale, che, in un ristretto ambito territoriale, dialoga sia con esponenti criminali dal basso profilo, sia con criminali abituati all'uso della violenza e all'ostentazione del proprio status.

Nel contesto ligure sembrano emergere diversi fenomeni tra loro indipendenti ma, come dimostrano alcune evidenze, strettamente connessi: clientelismo, corruzione politica e infiltrazioni mafiose.

In taluni casi, infatti, vi è una convergenza di interessi tra attori politici e attori mafiosi, che produce una stabilizzazione del rapporto, instaurato dunque non solo in occasione delle competizioni elettorali locali e a diversi livelli di governo.

Tale rapporto, sebbene rappresenti un elemento rassicurante per i partecipanti, può divenire un elemento di potenziale contrasto interno sia alla sfera politica, sia a quella criminale, poiché, laddove non regolato, può produrre concorrenza nel mercato elettorale illegale. Nell'inchiesta "Maglio 3" è emerso chiaramente come il mancato coordinamento da parte delle varie compagini 'ndranghetiste liguri nell'orientare i pacchetti di voti abbia generato conflittualità tra i boss e quest'ultimo, disperdendo alla fine le preferenze su una pluralità di candidati, abbia reso inefficace la mobilitazione mafiosa. Una simile situazione può dunque produrre effetti svantaggiosi per gli attori politici, portando a una sconfitta elettorale o all'impossibilità di usufruire in futuro dell'appoggio elettorale dei boss. A questo proposito si riporta un colloquio tra un mafioso e un candidato alle elezioni regionali del 2010, nel quale quest'ultimo afferma di avere avuto il sostegno di alcuni soggetti legati a famiglie mafiose: "sono anni che riesco comunque a tenermeli vicino perché come voi sapete sono persone che comunque devi sempre stare dritto perché se sbagli li perdi per sempre...".²²

²¹ Attilio Scaglione, Rocco Sciarone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, op. cit., 2019.

²² Procura della Repubblica di Genova - DDA, Richiesta di misura cautelare - inchiesta "Maglio 3", No. procedimento nr. 2268/10/21 (2011).

Nel mercato della corruzione politica ligure è possibile riscontrare la presenza di reticoli criminali con attori e modelli di governance diversificati,²³ che confermano quanto già emerso in letteratura, ovvero che le mafie, sebbene presenti nei mercati illegali, non sempre assumono un ruolo centrale ed egemone.²⁴ Sono gli stessi soggetti mafiosi che, accreditandosi presso i politici, segnalano la presenza di altri sistemi clientelari adoperati nel procacciamento di voti, e che, dunque, rendono più incerta la possibilità di mobilitare un ampio numero di elettori. A titolo di esempio richiamiamo una intercettazione di un mafioso il quale, dialogando con un candidato alle elezioni, dichiara: “oggi è difficile... prima perché è difficile personalmente (...inc...) poi è anche difficile perché c'è troppa concorrenza...”.²⁵ Un problema che viene ribadito nuovamente nel corso della conversazione intercettata, in cui si parla di “concorrenza spietata, spietata”.²⁶

Da questi esempi si evince la necessità di sottolineare come il rapporto tra mafia e politica in Liguria si collochi all'interno del contesto competitivo che caratterizza il mercato della corruzione politica.

3. Lo scioglimento dei consigli comunali in Liguria

Dal 1991 al 2021 sono stati emanati 365 decreti di scioglimento. Solo 9 di questi riguardano le regioni del Nord Italia, ma tutti - ad eccezione di un caso - sono stati emanati nell'ultimo decennio.²⁷ Tale dato va probabilmente interpretato all'interno del cosiddetto “effetto apprendimento” che avrebbe interessato gli attori istituzionali,²⁸ e anche tenendo presente il progressivo aumento delle inchieste antimafia ad opera delle procure settentrionali.

²³ Alberto Vannucci, *The extra-legal governance of corruption. Actors, resources, interactions*, in “Quaderni di scienza politica”, n. 2-3/2020.

²⁴ Rocco Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011; Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, op. cit. 2012.

²⁵ Procura della Repubblica di Genova - DDA, Richiesta di misura cautelare - inchiesta “Maglio 3” a 180.

²⁶ Procura della Repubblica di Genova - DDA, a 183.

²⁷ Per uno studio completo e aggiornato si veda la documentazione messa a disposizione da Avviso Pubblico: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>

²⁸ Alberto Vannucci, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, op. cit.

Osservando, infatti, i casi di scioglimento di consigli comunali nelle regioni del Nord Italia, si nota come in molti casi l'azione prefettizia arrivi solo in seguito a un intervento da parte della magistratura,²⁹ facendo così perdere alla misura il suo carattere "preventivo". Ed è questo il caso della Liguria, dove i decreti di scioglimento si sovrappongono temporalmente alle attività della Procura della Repubblica di Genova.³⁰

Tutte le commissioni di accesso e i decreti di scioglimento vengono emanate quasi in sovrapposizione alla manifestazione pubblica dell'azione repressiva della Procura, rendendo maggiormente sfumata la natura preventiva dello strumento. (Tabella 1). Attraverso una comparazione, è possibile notare come vi sia stata una discreta varietà nelle tempistiche con le quali sono stati sciolti i consigli comunali liguri. Ad esempio, i tempi di risposta dei giudici amministrativi che hanno preso in esame i ricorsi contro la misura dello scioglimento sono significativi: nel caso di Bordighera arriva dopo quasi due anni, mentre nel caso di Ventimiglia dopo quattro. Questa lentezza ha l'effetto di generare incertezza nelle competizioni elettorali, poiché tende a vincolare l'analisi del rapporto tra mafia e politica a una valutazione strettamente giuridica in attesa della conclusione del procedimento, condizionando così la percezione e rappresentazione del fenomeno sia tra i partiti, sia nella cittadinanza.

²⁹ Vittorio Mete, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica, op. cit.*

³⁰ Per quanto riguarda il Ponente ligure, si tratta dell'inchiesta "La svolta" (2012), mentre per il Levante ligure è l'inchiesta "I conti di Lavagna" (2016).

Tabella 1 - Tempi degli interventi (da accesso a scioglimento), durata commissariamento, data elezioni da quanto tempo in carica

	<i>Inizio cons.</i>	<i>Termine cons.</i>	<i>Data proc. Pen.</i>	<i>Inizio accesso</i>	<i>Decreto scioglimento</i>	<i>Annullamento</i>
Bordighera	29/05/ 2007	24/03/ 2011	15/06/ 2010	04/08/ 2010	24/03/2011	12/01/2013
Ventimiglia	29/05/ 2007	06/02/ 2012	14/12/ 2012	22/07/ 2011	06/02/2012	24/02/2016
Lavagna	25/05/ 2014	20/06/ 2016	17/06/ 2016	05/07/ 2016	27/03/2017	-

Fonte: Elaborazione dell'autore

Nel caso di Bordighera, le pratiche contestate dai commissari riguardavano in particolare l'apertura di una sala giochi da parte di alcuni soggetti vicini ad ambienti 'ndranghetisti, che avevano avvicinato gli assessori comunali rivendicando il sostegno elettorale offerto. Al proposito è interessante riportare l'affermazione di uno degli attori mafiosi indagati: "però quando avete avuto bisogno dei nostri voti noi vi abbiamo aiutato, vi abbiamo dato una mano".³¹ Nonostante ciò il provvedimento di scioglimento è stato annullato in quanto le motivazioni, secondo i giudici del Consiglio di Stato, si concentravano su atti intimidatori che non avevano portato a un "*facere*" del Comune o su episodi che non erano indicatori di "uno stato di precarietà, inefficienza e disfunzione dell'ente frutto del condizionamento criminale".³²

Tra i principali elementi che hanno portato allo scioglimento del Comune di Ventimiglia, invece, vi sono stati i contatti avvenuti tra i vertici dell'amministrazione (sindaco e direttore generale) e alcuni soggetti mafiosi. L'accusa principale mossa nei confronti dell'amministrazione riguardava un atteggiamento di favore e disponibilità da parte di alcuni settori dell'ente verso una cooperativa sociale indicata come espressione della 'ndrangheta locale, alla quale venivano ripetutamente affidati lavori senza procedure di evidenza pubblica (circa il 60% solo

³¹ Legione Carabinieri Liguria, "Relazione: Accesso presso Amministrazione comunale Bordighera, prot. n. 296/11", novembre 2010, 4.

³² Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Bordighera - n. 126/2013 Reg. Prov. Coll., n. 03195/2012 Reg. Ric. (2013).

nel 2008). Il Consiglio di Stato però, sebbene abbia riconosciuto la sussistenza dei fatti, non ha ritenuto che le imprese mafiose fossero state consapevolmente favorite dagli amministratori di Ventimiglia e pertanto ha disposto anche qui l'annullamento della misura.³³

Il provvedimento di scioglimento relativo al consiglio comunale di Lavagna è stato confermato in tutti i gradi di giudizio. Tra le persone coinvolte risultavano anche l'allora sindaco in carica, un consigliere di maggioranza e un ex sindaco, accusati a vario titolo di abuso di ufficio e scambio elettorale. Inoltre, altri componenti della compagine di governo e dell'apparato amministrativo dell'ente risultavano sottoposti ad indagini per abuso d'ufficio. Si accertava "l'esistenza di un gruppo criminale collegato ad una potente consorteria 'ndranghetista, i cui componenti sono dediti prevalentemente ad acquisire appalti pubblici nel settore della raccolta, stoccaggio e trasporto dei rifiuti, nonché a reimpiegare il denaro di provenienza illecita in operazioni e in investimenti immobiliari intestati a prestanome".³⁴ Venivano anche documentate riunioni tra i vertici dell'amministrazione e i personaggi principali della compagine criminale locale, i quali, durante gli incontri, avevano avuto modo di discutere la composizione della giunta.

In tutti e tre i casi (Tabella 2), l'organizzazione criminale in grado di condizionare l'operato della pubblica amministrazione è stata la 'ndrangheta, che si è confermata essere una delle organizzazioni criminali maggiormente in grado di proiettarsi in aree a non tradizionale insediamento.³⁵ I settori di interesse mafioso hanno riguardato prevalentemente gli appalti di lavori pubblici (Bordighera) o di servizi (Ventimiglia e Lavagna). Allo stesso tempo, altri settori che hanno a che vedere con società pubbliche, autorizzazioni e concessioni balneari sono stati fondamentali per il consolidamento del rapporto corruttivo.

³³ Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Ventimiglia - ricorso numero di registro generale 10050 del 2015; numero 00748/2016 REG.PROV.COLL. (24 febbraio 2016).

³⁴ DPR 27 marzo, "Decreto del Presidente della Repubblica. Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune di Lavagna", marzo 2017, 2.

³⁵ Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016; Rocco Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Nuova ed. accresciuta e aggiornata, Donzelli, Roma, 2019; Anna Sergi e Anita Lavorgna, *'Ndrangheta: The Global Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2016; Federico Varese, *Mafie in movimento: come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.

Lo sfruttamento di questi settori da parte dei soggetti mafiosi non è avvenuto sempre in modo pacifico. Quest’ultimi hanno adottato strategie collusive con la politica non solo agendo come professionisti nell’uso di capitale sociale ma anche utilizzando la violenza.³⁶ In più occasioni, in particolare nel Ponente ligure, i mafiosi se ne sono avvalsi sia nei confronti di esponenti della politica, che di imprenditori locali, rei di non aver rispettato le promesse elettorali o di non sottostare alle imposizioni del clan. Nel caso del Comune di Lavagna, invece, i mafiosi sembrano aver potuto contare su una riserva di violenza,³⁷ la cui origine derivava da precedenti atti intimidatori compiuti nel contesto locale nei decenni precedenti, che ha garantito loro la possibilità di condurre trattative con la politica in modo “pacifico”

Un elemento che caratterizza in modo trasversale i casi analizzati riguarda la presenza costante di un rapporto di scambio in occasione delle competizioni elettorali.

Tabella 2 - Caratteristiche delle infiltrazioni mafiose rilevate nei decreti di scioglimento negli enti liguri

			Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa			Ricorso a violenza	Consenso elettorale e voti
			Anno	Org. mafiosa	Appalti		
Bordighera	2011	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	Gioco d'azzardo	X	X
Ventimiglia	2012	'ndrangheta	Servizi	X	-	X	X
Lavagna	2017	'ndrangheta	Servizi	-	Concessioni balneari, voucher	-	X

Fonte: Rielaborazione dell'autore da Vannucci (2019)

³⁶ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

³⁷ Giuseppe Pignatone, Michele Prestipino, *Modelli criminali: mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

4. Continuità e discontinuità nell'ambito della sfera politica dopo i provvedimenti di scioglimento

Al fine di valutare l'impatto dello scioglimento dei consigli comunali è utile analizzare i risultati elettorali nelle ultime competizioni amministrative, anche alla luce degli esiti dei procedimenti giudiziari che hanno riguardato gli attori politici coinvolti negli scandali.

Prima di addentrarsi in questa analisi è importante premettere che le due aree in cui si trovano i Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose analizzati nel presente contributo – l'estremo levante ligure e l'area del Tigullio genovese – sono caratterizzate da tradizioni politiche ben radicate. Nei comuni presi in esame si riscontra, infatti, un certo grado di continuità rispetto ai voti espressi a favore di alcune aree politiche, in particolare quelle di centro e centrodestra. Tale dato può essere ricondotto a un contesto che sin dal secondo dopoguerra si è caratterizzato per la formazione di blocchi di consenso, talvolta coincidenti con gruppi imprenditoriali o famiglie locali, in grado di mantenersi nel tempo e di sfruttare le risorse economiche e relazionali accumulate, tanto da assumere incarichi pubblici. L'analisi degli esiti elettorali ci consente, dunque, di prendere in considerazione se e in che misura vi sia stata una continuità tra le compagini politiche al governo dell'ente al momento dello scioglimento e quelle insediate al termine del periodo di commissariamento (Tabella 4).

Nel caso di Bordighera vi è stata una netta e immediata discontinuità, sancita nel primo turno delle elezioni del 2013. Ciò va principalmente ricondotto alla frattura creatasi nella coalizione di centrodestra – da sempre al governo dell'ente – che si è presentata alle elezioni con due candidati a sindaco contrapposti. Il mutamento, però, non è venuto a favore delle liste di centrosinistra in precedenza all'opposizione, bensì a favore di una delle due liste di centrodestra, mentre l'altra, che presentava candidati che ricoprivano il ruolo di consiglieri nell'amministrazione sciolta (due dei quali poi rieletti), è risultata la seconda lista più votata.

Nel caso del Comune di Ventimiglia la discontinuità si è riscontrata esclusivamente al secondo turno della tornata elettorale del 2014. La coalizione di centrodestra, in continuità con l'amministrazione precedentemente in carica (il candidato sindaco

era consigliere di maggioranza), ha ottenuto al primo turno il 47,91% delle preferenze, mentre la lista di centro-sinistra si è fermata al 21,50%. Al secondo turno, però, a seguito di un ulteriore scandalo relativo ad una presunta compravendita di voti da parte di alcuni candidati della lista di centrodestra, quest'ultima ha raggiunto solo il 44,19% (passando da 5732 voti a soli 3637), mentre il centrosinistra ha ottenuto la vittoria con il 55,81% (passando da 2574 voti a 4594), un risultato storico in un comune tradizionalmente conservatore. Anche questo episodio mostra in modo evidente come chi stava rappresentando in quel momento una continuità con la precedente amministrazione non abbia risentito negativamente degli effetti dello scioglimento, ma piuttosto di un'altra vicenda opaca.

Lo studio dei dati elettorali relativi al Comune di Lavagna nel 2019 conferma che non sempre la misura dello scioglimento porta a una netta cesura con l'amministrazione precedente. A distanza di cinque anni dalle elezioni che avevano portato alla vittoria della lista civica di centrodestra con il 30,53% contro il 25,08% della lista di centrosinistra, e a due anni dallo scioglimento, i risultati elettorali sono stati quasi identici: la prima si è confermata vincitrice con il 27,2% dei voti, mentre la seconda si è fermata al 23,6%.

Nel lungo periodo, però, i fattori di discontinuità precedentemente indicati nei casi di Bordighera e Ventimiglia sembrano essere venuti meno tanto che le compagini politiche al governo dell'ente al momento dello scioglimento sono tornate ad amministrare i due comuni.

Tabella 3 - Continuità e discontinuità nella compagine politica a governo dell'ente

	<i>I elezione post-scioglimento</i>		<i>II elezione post-scioglimento</i>		<i>Fattori di discontinuità</i>
	<i>I turno</i>	<i>II turno</i>	<i>I turno</i>	<i>II turno</i>	
Bordighera	Discontinuità	-	Continuità	-	Frattura nel blocco di potere
Ventimiglia	Continuità	Discontinuità	Continuità	-	Scandalo mediatico tra I e II turno
Lavagna	Continuità	-	-	-	-

Fonte: elaborazione dell'autore

Dinamiche diverse si riscontrano invece nell'analisi delle carriere dei politici sia di coloro che avevano rappresentato in passato l'opposizione (in particolare coloro che in modo marcato avevano denunciato le pressioni mafiose sull'ente), sia di coloro che erano stati coinvolti nelle inchieste giudiziarie. Infatti, nel breve periodo i primi hanno ottenuto un discreto risultato, tanto perché sostenuti dalle organizzazioni politiche di appartenenza, quanto perché premiati in occasione delle tornate elettorali. Un caso esemplificativo riguarda una consigliera comunale di Bordighera che in passato aveva denunciato gli interessi di alcune famiglie criminali e alla quale pertanto era stata assegnata la scorta. Dopo lo scioglimento del consiglio comunale, aveva vinto le primarie del centrosinistra ed era stata eletta senatrice (aveva anche fatto parte della Commissione Parlamentare Antimafia). I vertici dell'amministrazione sciolta, invece, non avevano trovato spazio per candidature nelle elezioni immediatamente successive, rimanendo così esclusi dalla competizione.

Il caso di Bordighera illustra bene anche come nel lungo periodo, però, gli effetti dello *shock* causato dallo scioglimento si possono attenuare o addirittura sparire completamente. L'ex-senatrice non venne ricandidata dal partito di appartenenza alle elezioni politiche nazionali. Provò autonomamente - dunque senza l'appoggio del proprio partito - a candidarsi alle successive elezioni amministrative del Comune, nel 2018, ma il tentativo risultò fallimentare: la sua lista ottenne solo l'8%, arrivando ultima nella competizione, tanto che non ottenne neanche un seggio in consiglio comunale.

Nel Comune di Ventimiglia l'amministrazione di centrosinistra uscente, anche a causa delle spaccature interne dovute alle modalità di gestione dei flussi migratori, non venne riconfermata e si assistette a una vera e propria restaurazione della situazione antecedente al 2012. Venne, infatti, rieletto con il 52,23% il sindaco che si trovava al vertice dell'ente al momento dello scioglimento, il quale, dopo un anno di amministrazione, assunse nel proprio staff il manager imputato (e poi assolto) con lui nel procedimento "La svolta".

Dall'analisi dei casi qui presentati si evince come nel sistema politico locale la misura dello scioglimento sia potenzialmente un fattore di destabilizzazione e mutamento,

ma si scontri, da un lato con la scarsa capacità delle forze politiche di opposizione di creare valide e solide alternative, che siano in grado di durare nel tempo, e dall'altra con l'abilità delle forze di maggioranza di mantenere il proprio consenso.

Inoltre, altri elementi sembrano intervenire ed avere un impatto sui risultati delle elezioni, come ad esempio, l'esito dei procedimenti penali e amministrativi che hanno coinvolto gli enti. L'assoluzione degli amministratori e l'annullamento dei decreti di scioglimento, infatti, hanno prodotto un effetto riabilitante nei confronti degli attori e delle condotte caratterizzanti la consiliatura durante la quale è intercorso lo scioglimento. Questi hanno avuto ripercussioni perché – attraverso le narrazioni che sono state diffuse a livello mediatico – hanno messo in discussione tutto l'impianto accusatorio, legittimando (o legittimando nuovamente) le condotte tenute dai protagonisti di quelle vicende e in particolare dalla componente politica. La copertura mediatica dei casi di scioglimento ligure ha potuto contare in una prima fase, tra il 2011 e il 2012, su ciò che si potrebbe definire "effetto novità": i provvedimenti nei confronti dei comuni di Bordighera e Ventimiglia, infatti, erano rispettivamente il secondo e il terzo in ordine temporale nel Centro-Nord Italia, arrivando a distanza di sedici anni dal caso di Bardonecchia (To). Quotidiani locali, regionali e nazionali diedero ampio spazio alla notizia dei provvedimenti, anche in virtù del loro collegamento con le inchieste penali, mettendo in risalto arresti, operazioni e sequestri. La forte esposizione si ripropose anche a seguito dell'annullamento dei provvedimenti, enfatizzando la notizia con titoli talvolta sensazionalistici come "Bordighera, Comune e mafia il giudice riabilita il sindaco",³⁸ o "Non c'era mafia', il Consiglio di Stato annulla scioglimento comune a Ventimiglia".³⁹ Titoli che, a partire da fatti di cronaca circoscritti, offrono analisi di carattere generale non sempre coincidenti con le risultanze dei giudici amministrativi.

Infine, la tendenza a legittimare e normalizzare alcune azioni amministrative contribuisce a far sì che si ripresentino a distanza di tempo dinamiche simili a quelle registrate durante lo scioglimento, mettendo in luce, quindi, come gli effetti dello shock si siano in qualche modo ridimensionati. Nell'analizzare questo processo di

³⁸ "La Repubblica" Genova, 12 gennaio 2013.

³⁹ "La Repubblica" Genova, 25 febbraio 2016.

ridimensionamento va senz'altro considerato anche il fattore temporale, cioè il tempo intercorso tra lo scioglimento e le successive elezioni, che produce un effetto di rimozione. Nel caso di Bordighera sono due anni e due mesi, nel caso di Ventimiglia sono due anni e quattro mesi, nel caso di Lavagna sono due anni e 11 mesi.

5. L'impatto sulle politiche anticorruzione dei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa

Per analizzare se e quali cambiamenti siano stati adottati dagli enti sottoposti al provvedimento di scioglimento prenderemo in esame alcuni elementi presenti nei PTPC. In particolare si considereranno: se nell'analisi di contesto l'ente abbia tenuto conto delle evidenze emerse dal lavoro delle Prefetture; gli eventuali interventi relativi alla rotazione dei dirigenti o dei funzionari operanti nei settori oggetto degli interessi mafiosi; e, infine, l'attività di formazione erogata ai dipendenti.

Considerando che lo strumento del PTPC è stato introdotto con la L. 190/2012, nei casi dei comuni di Bordighera e Ventimiglia non è possibile comparare la situazione prima e dopo il provvedimento di scioglimento. Pertanto si analizzerà sia quanto fatto dai commissari, sia l'eventuale prosecuzione o interruzione del percorso di risanamento da parte delle amministrazioni successivamente insediate.⁴⁰

⁴⁰ Le fonti utilizzate nel paragrafo, qualora non richiamate direttamente in nota, sono state estrapolate dalla sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti internet dei tre Comuni. In particolare, sono stati analizzati tutti i Piani triennali di prevenzione della corruzione e tutte le relazioni annuali del responsabile per la prevenzione della corruzione.

Comune di Bordighera

PTPC: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza/>

Relazioni: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/prevenzione-della-corruzione/>

Comune di Ventimiglia

PTPC e relazioni:
<http://www.comune.ventimiglia.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=19495&idArea=22370&idCat=23865&ID=23865&TipoElemento=categoria>

Comune di Lavagna

PTPC: <http://www.comune.lavagna.ge.it/node/13023> e <https://lavagna.trasparenza-valutazione-merito.it/>

Relazioni: <http://www.comune.lavagna.ge.it/relazione-del-responsabile-della-corruzione>

Analizzando i PTPC del Comune di Bordighera, emerge in modo evidente che, fino all'anno 2018, l'analisi del contesto è risultata completamente assente. Ciò ha compromesso tutte le altre misure previste perché non si sono incardinate all'interno di uno studio approfondito della realtà territoriale.⁴¹ Le analisi del contesto, contenute nei piani approvati nel 2018 e 2019 (e poi non aggiornate per il 2020 e solo parzialmente per il 2021), però, mettono in luce l'orientamento, da parte dell'ente comunale, a considerare circoscritto l'impatto avuto dalle organizzazioni mafiose e dalle relazioni opache che hanno caratterizzato il Comune negli anni precedenti, riconducendole a comportamenti limitati, temporalmente definiti, e comunque non rilevanti. Si afferma nel piano che vi è stata una "riabilitazione" da parte del Consiglio di Stato e che "gli sporadici episodi di minacce ad alcuni amministratori [...], già risalenti ad alcuni anni fa, non sono risultati sintomatici di pericolose "vicinanze" o "frequentazioni" da parte di sindaci, assessori e consiglieri comunali".⁴²

All'interno dell'analisi di contesto del PTPC del Comune di Ventimiglia, relativo al triennio 2019-2021, vengono richiamati genericamente gli esiti dei procedimenti giudiziari e i dati relativi a quelli in corso, le informazioni di stampa e, senza meglio precisare, "le dinamiche sociali, economiche e culturali del contesto".⁴³ Ciò premesso, l'ente afferma che questi elementi "fanno ragionevolmente ritenere che le misure proposte con il (...) piano possano essere considerate conformi alla tutela e alle necessità che la Legge n° 190/2012 vuole assicurare".⁴⁴ Un'analisi che verrà confermata anche nei due piani triennali approvati successivamente.

Nel caso del Comune di Lavagna, invece, è possibile mettere a confronto la fase precedente al provvedimento di scioglimento e quella successiva. Da questa comparazione emergono diverse criticità: dal 2013 al 2016 nell'analisi del contesto il PTPC si limita a riproporre i contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione, senza declinarli localmente. In seguito allo scioglimento, invece, vi è una maggiore e

⁴¹ Si veda: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza/>

⁴² <https://trasparenza.bordighera.it/wp-content/uploads/2019/04/Analisi-Contesto-19.pdf>, p. 9.

⁴³ <http://www.comune.ventimiglia.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=19495&idArea=22370&idCat=23865&ID=23865&TipoElemento=categoria>

⁴⁴ *Ivi.*

crescente attenzione, per cui vengono richiamate in modo dettagliato le relazioni della Direzione Investigativa Antimafia e del Ministero dell'Interno. L'ente, infatti, si impegna ad aggiornare la misurazione del rischio corruttivo e delle misure per contrastarlo, analizzando i motivi che hanno portato a una sottovalutazione del fenomeno. Ciò si evidenzia in modo ancor più approfondito nel piano approvato nel 2018, la cui analisi del contesto rimane sostanzialmente invariata negli anni successivi. L'ente si limita a segnalare lo stato di avanzamento del procedimento penale a carico degli ex amministratori, ma non esplicita il fatto che taluni di essi siano stati condannati, rendendo pertanto superflua l'annotazione ai fini del piano. Per quanto riguarda le modifiche organizzative degli enti e il turn over di dirigenti e funzionari, in tutti i Comuni analizzati si riscontra che le principali modifiche sono state apportate durante la fase di commissariamento come misura per ristabilire il corretto funzionamento della macchina amministrativa, e non all'interno dei PTPC come prassi operativa e di prevenzione.

Nel Comune di Bordighera la commissione prefettizia "ha disposto un riassetto organizzativo e funzionale, risolvendo i contratti dei dirigenti preposti al Settore tecnico e al Settore economico-finanziario e rimodulando le posizioni organizzative interne ai predetti settori" (Ministero dell'Interno 2016, p. 77). A partire dal 2014 all'interno del PTPC è iniziata una rotazione di dirigenti e dipendenti, tuttavia "si osserva come in generale, in un ente medio - piccolo con aree in condizioni di rilevante carenza di personale, la rotazione sia di difficile esperibilità, creando criticità organizzative".⁴⁵ Per ovviare al problema, il Comune di Bordighera ha previsto uno spostamento ogni tre anni di uno o più dipendenti per settore dall'ufficio di appartenenza ad altro ufficio, o lo scambio delle competenze fra due dipendenti dello stesso ufficio o servizio. Nel 2020, però, tale rotazione non è stata effettuata.

Nel comune di Ventimiglia in una prima fase la commissione ha posto in liquidazione la società *in house* coinvolta nelle pratiche opache, che avevano influito sulla decisione di sciogliere il consiglio comunale e ha proseguito l'azione di risanamento dell'amministrazione comunale con il potenziamento dell'organico della polizia

⁴⁵<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione/>

municipale.⁴⁶ Negli anni successivi, invece, la rotazione è stata saltuaria, e ha riguardato solo alcuni funzionari. Solo a partire dal 2019 la giunta ha avviato un riassetto organizzativo che aveva però natura autonoma rispetto alle misure del piano.

Nel comune di Lavagna, fino all'insediamento della commissione la rotazione del personale non era mai stata effettuata. E infatti ebbe inizio solo nel 2016. Proprio durante il periodo di commissariamento i commissari avevano riscontrato che il numero di dipendenti comunali era superiore alla pianta organica prevista. Per sanare la situazione, intervennero sulle imposte locali e sui settori grazie ai quali in precedenza si arricchiva l'organizzazione criminale (Ministero dell'Interno 2018). Non sono mancati anche interventi sul personale poiché "con particolare riferimento a condizionamenti o collusioni, la commissione ha dovuto procedere all'assegnazione ad altre funzioni di un dirigente rinviato a giudizio e alla revoca di due posizioni organizzative" (Ministero dell'Interno 2019, p. 58). Queste criticità, defintesisi ulteriormente con il dissesto finanziario avvenuto nel 2019, hanno accelerato il processo di riorganizzazione interna.

Per quanto riguarda la formazione del personale, tutti gli enti interessati sembrano essere intervenuti tentando di rispondere agli obblighi di legge attraverso il ricorso a misure limitate e non sempre sufficienti a soddisfare gli obiettivi posti dai PTPC. Il Comune di Bordighera ha certificato questa attività a partire dal 2014, con sporadici incontri rivolti a dirigenti e dipendenti su aspetti generali della normativa anticorruzione, mentre nel 2016 ha adottato un servizio di formazione online che, secondo il responsabile, si è rivelato poco efficace.⁴⁷ Nel 2017 questo servizio, viene condiviso e programmato con altri enti del territorio, non sembra aver trovato gli spazi necessari all'interno dell'ente, come emerso nella relazione del 2018: "si confermano i già rilevati problemi su entrambi i fronti del messaggio formativo (sovente complicato e noioso) e dell'apprendimento dei dipendenti (ostacolato non solo dalla complessità e monotonia del messaggio, ma anche da distrazioni legate a

⁴⁶ Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anni 2010-2014", 2016, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_alfano_online.pdf.

⁴⁷<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2016/>

impossibilità oggettive di partecipazione, impegni e urgenze d'ufficio)”.⁴⁸ Nel 2020 la formazione non è stata erogata poiché non prevista nel piano.⁴⁹

Nel Comune di Ventimiglia, invece, l'attività di formazione è stata erogata attraverso il ricorso a formatori esterni e *in house*. Tra il 2014 e il 2016 le attività previste sono state limitate, ma a partire dal 2016 è stato individuato come tema centrale degli incontri la nuova normativa sugli appalti, e si è registrata una elevata partecipazione da parte dei dipendenti. Altri incontri – condivisi con il Segretario generale – hanno affrontato le problematiche relative all'applicazione delle misure anticorruzione e di trasparenza. Nel corso del 2020, però, l'attività è stata interrotta e riprogrammata per l'anno successivo.

Nel Comune di Lavagna l'attività di formazione sembra ricoprire un ruolo alquanto marginale. Nel 2014 era gestita internamente dall'ente e nel 2015 non venne erogata. Negli anni seguenti risulta che il Segretario Comunale abbia svolto azioni di tutoraggio e abbia segnalato ai dipendenti le banche dati formative cui l'ente è abbonato. Secondo il Responsabile anticorruzione del comune, questa azione sarebbe “risultata appropriata a destinatari essendo diversificata per livelli di responsabilità e aree di attività”.⁵⁰ Dopo lo scioglimento, però, non sono state previste modifiche sostanziali e la sezione della relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione relativa alla formazione viene riproposta identica negli anni successivi.

I risultati mostrano che la misura dello scioglimento ha avuto un impatto parziale sulla sfera amministrativa degli enti in termini di attivazione di politiche anticorruzione specifiche. Rispetto ai tre casi presi in esame, è possibile riscontrare come l'analisi del contesto venga considerata – in linea con la tendenza a livello nazionale – come un adempimento formalistico, indebolendo la capacità dell'ente di individuare i rischi a cui è esposto, nonostante le evidenze giudiziarie già emerse. Infatti, sebbene vengano estrapolati estratti da rapporti istituzionali sulle infiltrazioni mafiose, non è possibile rintracciare analisi e approfondimenti

⁴⁸<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2018/>

⁴⁹<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2020/#hide22>

⁵⁰ <http://www.comune.lavagna.ge.it/relazione-del-responsabile-della-corruzione>

autonomi sul tema. Un orientamento che sembra riscontrarsi anche sul fronte della formazione del personale, che, oltre ad essere saltuaria, non prevede alcun focus specifico sul rapporto tra mafie e pubbliche amministrazioni.

La misura dello scioglimento, invece, sembra aver avuto un impatto maggiormente marcato sull'assetto organizzativo dell'ente. Infatti, nella fase commissariale, gli interventi volti ad agire sul personale e in particolare sui settori esposti agli interessi mafiosi sono presenti in tutti i casi analizzati, portando anche a sostanziali cambiamenti. Allo stesso tempo, però, non è possibile apprezzare una sistematica e strutturata integrazione tra questi processi e le misure di rotazione del personale previste all'interno dei piani.

6. Note conclusive

Al termine di questa analisi è possibile trarre alcune conclusioni, che sarà utile comparare in futuro con nuovi studi di caso riguardanti altri contesti territoriali, anche tenendo in considerazione ulteriori fattori di impatto quali i mutamenti nelle compagini criminali e la mobilitazione della società civile. Il caso ligure dimostra come la misura dello scioglimento dei comuni sia una risorsa che produce effetti discontinui e non sempre efficaci sul sistema politico e amministrativo degli enti.

Riguardo al primo ambito, alcuni fattori sembrano limitarne l'efficacia, tra cui il fatto che i comuni presi in considerazione siano caratterizzati da consolidati orientamenti politici. Le forze politiche, espressione di questi orientamenti, a prescindere dall'apporto delle organizzazioni mafiose, sono in grado di garantirsi un costante consenso elettorale, anche in caso di disgregazioni interne, limitando l'alternanza politica. Ciò è favorito anche dall'assenza o dalla scarsa capacità delle opposizioni di proporre un'alternativa in grado di contendere il governo dell'ente sul medio-lungo periodo. Inoltre, gli esiti, talvolta distanti nel tempo e talvolta assolutori, dei procedimenti giudiziari relativi all'ente e ai suoi rappresentanti, possono contribuire a riabilitare il ceto politico precedentemente posto sotto accusa. Pertanto, in questi casi, lo scioglimento ottiene un effetto limitato e parziale.

Riguardo alla componente amministrativa, l'impatto della misura di scioglimento sembra aver prodotto risultati positivi solo nel breve periodo e soprattutto grazie all'operato dei commissari, nella misura in cui quest'ultimi hanno portato a interventi di riorganizzazione dell'organigramma dell'ente. Questo processo, condotto appunto dai commissari e in modo particolare nell'ambito dei settori esposti agli interessi mafiosi, presenta tuttavia alcune criticità. Infatti, le azioni di risanamento sembrano rispondere a logiche emergenziali e straordinarie che nel tempo non vengono inglobate e non si consolidano con le misure di prevenzione della corruzione programmate. Tali difficoltà sono ulteriormente aggravate da elementi strutturali che caratterizzano i comuni sciolti, quali la dimensione medio-piccola dell'ente e dell'organico (ad esempio nel caso del comune di Bordighera), o da criticità gestionali e finanziarie che impediscono lo stanziamento di risorse (ad esempio nel caso comune di Lavagna).

Il rischio, talvolta manifestatosi nei casi presi in esame è che all'interno dell'ente operino o tornino ad operare i burocrati che prima del provvedimento di scioglimento avevano avuto rapporti opachi con i soggetti mafiosi, proseguendo alcune azioni che, come hanno mostrato i casi analizzati, non solo distorcono l'operato della pubblica amministrazione, ma creano rendite economiche ai soggetti mafiosi, depredando le casse comunali, e generando anche inefficienza. E' opportuno sottolineare che tali circuiti perversi non sono sempre generati dalle organizzazioni mafiose, in quanto queste ultime operano all'interno di un contesto che presenta già importanti criticità.

Possiamo pertanto concludere che la misura dello scioglimento, probabilmente in virtù dell'approccio *top-down* che la caratterizza, non sempre è in grado di produrre alternanza e rinnovamento nella politica locale, e non sempre risulta efficace nell'intervenire sulla componente burocratica e amministrativa dell'ente.

Bibliografia

Antonelli Marco, *Il confine: tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016.

Cicone Enzo, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Bordighera - n. 126/2013 Reg. Prov. Coll., n. 03195/2012 Reg. Ric. (2013).

Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Ventimiglia - ricorso numero di registro generale 10050 del 2015; numero 00748/2016 REG.PROV.COLL. (24 febbraio 2016).

CROSS. "Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso", Università di Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>

CROSS, "Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso", Università di Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>

CROSS, "Terzo rapporto trimestrale a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano", Milano, 2015.

CROSS, *La storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana*, 2018.

Dalla Chiesa Nando, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010.

Dalla Chiesa Nando, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.

Della Porta Donatella, *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

Della Porta Donatella, Vannucci Alberto, *Mani impune: vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2007.

D.I.A. "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - I semestre 2020", Roma, Direzione Investigativa Antimafia, 2020.

D.N.A. "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso", Roma, Direzione Nazionale Antimafia, 2019.

DPR 27 marzo. "Decreto del Presidente della Repubblica. Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune di Lavagna", marzo 2017.

Gambetta Diego, *Why Is Italy Disproportionally Corrupt?: A Conjecture*, in *Institutions, Governance and the Control of Corruption*, Basu Kaushik, Cordella Tito (a cura di), International Economic Association Series, Springer International Publishing, Cham, 2018.

La Spina Antonio, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, Il Mulino, Bologna, 2016.

La Spina Antonio, *Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative*, in "Rivista di Studi Politici 28", n. 3, 2016.

Legione Carabinieri Liguria, "Relazione: Accesso presso Amministrazione comunale Bordighera, prot. n. 296/11", novembre 2010.

Mete Vittorio, *Fuori dal comune: lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale, 2009.

Mete Vittorio, *Italy: Politics, Local Government and Mafias*, in Handbook of Organised Crime and Politics, Allum Felia, Gilmour Stan (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

Mete Vittorio, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016.

Mete Vittorio, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica. In Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anni 2010-2014", 2016, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_alfano_online.pdf

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anno 2017", 2018, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/attivita_commissioni_gestione_straordinaria_-_relazione_del_ministro_anno_2017.pdf

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anno 2018", 2019. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_2018.pdf

Padovano Stefano, *La criminalità organizzata in Liguria*, in *Atlante delle mafie*, Vol. 1., Ciconte Enzo, Forgione Francesco, Sales Isaia (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Padovano Stefano, *Mezzo secolo di ritardi: saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

Pignatone Giuseppe, Prestipino Michele, *Modelli criminali: mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019

Pizzorno Alessandro, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Della Porta Donatella (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992.

Procura della Repubblica di Genova - DDA. Richiesta di misura cautelare - inchiesta "Maglio 3", No. procedimento nr. 2268/10/21 (2011).

Rispoli Francesca (a cura di), *Rapporto Liberaidee. La ricerca sulla percezione e la presenza di mafie e corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018.

Scaglione Attilio, Sciarrone Rocco, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Sciarrone Rocco (a cura di), Donzelli, Roma, 2014.

Scaglione Attilio, Sciarrone Rocco, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Sciarrone Rocco (a cura di), nuova edizione, Donzelli, Roma, 2019.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, nuova ed. accresciuta e aggiornata, Donzelli, Roma, 2019.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017.

Sergi Anna, Lavoragna Anita, *'Ndrangheta: The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2016.

Tribunale di Savona. Sentenza I grado - processo "Teardo", No. N. 145 Reg. Sent, N. 460/84 R.G. TRIB, N.1019/81 R.G. P.M., N. 141/81 R.G. G.I. (8 agosto 1985).

Vannucci Alberto, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

Vannucci Alberto, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

Vannucci Alberto, *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, in "CIVITAS 202", n. 3, 2020.

Vannucci Alberto, *The extra-legal governance of corruption. Actors, resources, interactions*, in "Quaderni di scienza politica", n. 2-3, 2020.

Varese Federico, *Mafie in movimento: come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.

PRIMA DI GOMORRA. LA CAMORRA ANNI OTTANTA SECONDO PASQUALE GALASSO

A cura di Ciro Dovizio

Title: Before Gomorrah. The camorra in the Eighties in the view of Pasquale Galasso

Abstract

This article examines an extract of the hearing of the *pentito* Pasquale Galasso before the antimafia Parliamentary Committee on 13 July 1993, the text of which is reported hereafter. It examines the salient points of the testimony, focusing on the Nuova camorra organizzata (NCO), a camorristic group founded by Raffaele Cutolo at the end of the 1970s, on some of its original profiles and on the role it played in the Campania context. Galasso's point of view on the gang wars of those years and particularly on the disproportionate use of violence is also discussed.

Key words: Galasso, Camorra, Cutolo, Nuova camorra organizzata, violence

Si prende qui in esame uno stralcio dell'audizione del pentito di camorra Pasquale Galasso davanti alla Commissione parlamentare antimafia del 13 luglio 1993, il cui testo è riportato di seguito. L'articolo esamina i punti salienti della testimonianza, focalizzando l'attenzione sulla Nuova camorra organizzata (Nco), gruppo camorristico fondato da Raffaele Cutolo alla fine degli anni settanta, su alcuni suoi profili di originalità e sul ruolo da essa svolto nel contesto campano. Si discute inoltre il punto di vista di Galasso sulle guerre per bande di quegli anni e particolarmente sull'uso sproporzionato della violenza.

Parole chiave: Galasso, Camorra, Cutolo, Nuova camorra organizzata, violenza

Nella sezione “Storia e memoria” di questo numero la rivista propone un ampio stralcio dell’audizione di Pasquale Galasso alla Commissione parlamentare antimafia (presidente Luciano Violante) del 13 luglio 1993. Galasso (tuttora vivente e libero) è stato top-leader del gruppo camorristico Alfieri, egemone a metà anni ottanta nell’area nolano-vesuviana e in quella nocerino-sarnese. Nacque nel 1955 a Poggiomarino, provincia di Napoli, da una famiglia assai facoltosa: il padre Sabato, ex proprietario terriero, aveva fatto fortuna vendendo autocarri Fiat, sicché a Pasquale non erano mancati benessere e ogni sorta di lusso (auto da corsa, abiti firmati, locali alla moda). Nel 1975, mentre studiava medicina, reagì a un tentativo di sequestro uccidendo due dei rapitori. Fu dunque condannato a un anno di reclusione per eccesso di legittima difesa. Nel carcere di Poggioreale entrò in contatto con numerosi capi-camorra: dall’astro nascente Raffaele Cutolo, accanto alla cui cella trascorse parte della detenzione, ai fratelli Michele e Salvatore Zaza, dai Nuvoletta agli Sciorio, ai Maisto, i quali tentarono più volte di reclutarlo, ma senza successo. Stando alla sua stessa testimonianza, infatti, l’affiliazione – senza rituale iniziatico – sarebbe venuta al rientro, e cioè a Poggiomarino: qui, per fronteggiare gli estortori del padre, si sarebbe legato a Salvatore Alfieri, boss della zona, e al fratello Carmine, capo dell’omonimo clan nolano. Nel gruppo Alfieri, Galasso avrebbe ricoperto sin dall’inizio ruoli di responsabilità, macchiandosi di decine di delitti, capitanando gruppi di fuoco, gestendo risorse e investimenti, per divenire collaboratore di giustizia nei primi anni novanta.

Come tutte le rivelazioni *dall’interno*, anche quelle di Galasso appaiono un po’ apologetiche e un po’ depistanti: il loro valore, però, già appurato in sede giudiziaria, resta a tutt’oggi indiscutibile. Esse conducono a un tempo non più nostro e, per molti aspetti, remoto: parliamo di quegli anni ottanta che, celebrati come canto del cigno della modernità italiana, tra secolarizzazione, sviluppo economico, tv commerciali, allargamento dei consumi, nuovi stili di vita, videro anche l’ascesa vertiginosa delle mafie, il loro ostentato protagonismo, la loro espansione dalle aree di più tradizionale insediamento al resto del paese. Chiamando in causa camorristi, mafiosi, esponenti politici, professionisti, agenti segreti, evocando delitti e intrecci politico-affaristico-criminali, Galasso ci racconta un pezzo di storia d’Italia non secondario ma a lungo, e forse ancor oggi, trascurato.

Tra gli argomenti dell'audizione c'è naturalmente Raffaele Cutolo, originario di Ottaviano, fondatore nei secondi anni settanta di un originalissimo gruppo criminale, la Nuova camorra organizzata (Nco). Incredibilmente, Cutolo costruì e alimentò questa sua creatura dal carcere incontrando – ha spiegato Isaia Sales – la devianza giovanile, reclutandola dove viveva collettivamente (periferie urbane e carcere), compattandola, dandole “una bandiera e un credo”, nonché un testo “sacro”, il suo libro *Poesie e pensieri*. Egli presentò sé stesso come un moderno Robin Hood, portatore di giustizia in un mondo iniquo, benefattore di un popolo abbandonato, prostrato dalla miseria e dalla disoccupazione. Con lui si ebbe una specie di “sacralizzazione del crimine” in chiave paternalistico-eversiva, incentrata sulla violenza come strumento di riscatto, sull'indottrinamento e sul culto esasperato della sua figura. “Raffaele Cutolo – spiegò un abitante di Ottaviano al giornalista Giuseppe Marrazzo – aiuta questa gente che è stata bistrattata sia dai politici sia dalla magistratura, si mette sempre a disposizione [...] ha istituito un ordine, lo facessero uscire fuori e vedessero l'ordine che Raffaele Cutolo è capace di istituire in questa terra che muore di fame”. “È il nostro santo protettore”, rincarò il suo vicino. “Un delinquente nato” fu la più realistica definizione di Galasso, “uno che fa il delinquente dal mattino alla sera, che pratica quei modi antisociali, asociali, quei modi di approfittare del miserabile, dell'ignorante per scopi suoi”. Molto giocò in questa mitologia la fama di Cutolo, da lui stesso perseguita concedendo interviste e trasformando le aule di tribunale in palcoscenici, fama ancor più amplificata dal libro di Marrazzo *Il camorrista. Vita segreta di Raffaele Cutolo* (Pironti editore, 1984) e dalla celeberrima pellicola di Tornatore ad esso ispirata.

La Nco fece registrare come nessun'altro sodalizio l'interscambio di modelli, simboli e slogan avutosi al tempo tra mafie e violenza politica: “i criminali inclini a pensare in grande – ha scritto Salvatore Lupo – impararono dalle gesta dello stragismo nero e del terrorismo rosso, riportate con grande evidenza dai media, o direttamente nelle comuni frequentazioni carcerarie, che il potere ufficiale poteva essere condizionato anche dall'intimidazione, oltre che dai consueti scambi di favore”. La sigla Nco, ad esempio, richiamava le sigle politiche dell'epoca; estremistico, però, era soprattutto l'approccio dei sostenitori: “la camorra – spiegò un ottavianese al cronista Luca Rossi – è prendersi quello che non hai mai avuto, il pane, il lavoro, la

casa”; “ci prendiamo quello che non ci danno”, rilanciò una ragazza, “ce lo prendiamo con la forza”. Quanto al programma dell’organizzazione, esso prevedeva, sostanzialmente, la *reductio ad unum* del crimine campano, ivi comprendendo le sue sezioni precedentemente confluite in Cosa nostra, facenti capo ai Nuvoletta di Marano e agli Zaza di Napoli (ancora Sales ha parlato in proposito di “mafizzazione” della camorra). Non stupisce che il progetto suscitasse vaste ostilità, e particolarmente quella di Carmine Alfieri e Pasquale Galasso, ai quali Cutolo fece uccidere un fratello ciascuno. Gli anticutoliani si federarono dunque nella cosiddetta Nuova famiglia (Nf), sfidando e vincendo il loro avversario al prezzo di centinaia di cadaveri. Proprio la violenza, introdotta su larga scala dal terrorismo politico, crebbe spaventosamente in quegli anni a opera della criminalità organizzata: si stima che i morti per mafia ammontino nel periodo 1975-1992 alla cifra mostruosa di 5000-6000. Nel solo 1991 si ebbero 700 delitti mafiosi, cifra di molto superiore a quella dei morti per cause politiche del periodo 1969-85.

Questa violenza va però letta sul versante camorristico alla luce, oltre che dello schema terroristico, del combinato disposto del business degli appalti prodotto dal terremoto campano del 1980 e della clamorosa vicenda Cirillo. Alle amministrazioni locali fu concesso di gestire in autonomia i fondi d’emergenza, circa 50.000 miliardi di lire, senza regole e senza controlli. I gruppi camorristici profittarono dell’affare, spartendosi o contendendosi il mercato degli appalti, comunque accrescendo il proprio potere. Quanto a Cirillo, esponente Dc napoletano, venne rapito nell’aprile del 1981 dalle Brigate rosse e – contrariamente ad Aldo Moro, per cui valse la linea della fermezza – liberato mercé una trattativa tra Stato e rapitori coinvolgente leader democristiani, agenti degli apparati di sicurezza e, nel ruolo di grande mediatore, lo stesso Cutolo. A tutto questo si richiamò Galasso per spiegare la tendenza cutoliana a colpire esponenti delle istituzioni: “da questo accordo tra Cutolo, quei politici, i servizi segreti e tutti gli apparati dello Stato che hanno concordato la liberazione di Cirillo, Cutolo prende il potere assoluto [...] quindi ci aggredisce ammazzando Salvatore Alfieri, perché pensava che lui potesse tutto. Nella stessa epoca della morte di Salvatore Alfieri, Cutolo aggredisce mio fratello, i vari elementi che rappresentavano degnamente lo Stato, tra i quali Lamberti, Gagliardi, Ammaturo, Salvi e carabinieri e poliziotti”.

Galasso spiegò come l'*escalation* seguisse una logica dimostrativa, cioè funzionale alla competizione inter-camorristica: “ricordo l'omicidio del commissario Ammaturo [che alcune fonti dicono ucciso dalle Br su mandato di Cutolo] mi sembra vice questore, di cui nel nostro gruppo, all'epoca, parlavamo un po', perché, per quanto mi risulta, l'Ammaturo non aveva fatto nulla di grave per meritarsi quella morte, che era per noi inspiegabile. Quindi, quello era un messaggio importante che Cutolo mandava a noi altri, per mostrare che non aveva limiti e frontiere. Come questo, posso dire di tanti altri casi”. Significativo, poi, che il super-pentito vedesse nell'offensiva cutoliana la mentalità mafiosa, “secondo la quale se uno dà fastidio bisogna eliminarlo”. Stando alla sua versione, infatti, quell'arroganza e quella ferocia che a Palermo seminavano vittime tra funzionari di pubblica sicurezza, magistrati e politici sarebbero giunte anche a Napoli se Cutolo non fosse stato fermato: “voglio dirle che se andava avanti questa mentalità di mafia di Cutolo e di Nuvoletta, Napoli sarebbe diventata uguale a Palermo. Non faccio riferimento a chiacchiere ma agli attentati che ci sono stati: Salvi, il direttore del carcere di Poggioreale, è morto solo perché probabilmente ha avuto un alterco con Cutolo”.

Insomma, le vicende di cui Galasso dà conto, qui schematicamente richiamate, restano emblematiche delle dimensioni, del peso e del potere conseguiti dal crimine organizzato nell'Italia degli anni ottanta: resta da capire come il sistema politico abbia potuto permettere tali degenerazioni. Le pagine che seguono forniscono un contributo in questa direzione, dando della nostra storia recente un'immagine meno “monumentale”, ma un po' più realistica.

Nota bibliografica

Sul protagonismo delle mafie negli anni Ottanta cfr. John Dickie, *Mafia Republic. Italy's Criminal Curse: Cosa nostra, Camorra and 'Ndrangheta from 1946 to the Present*, Sceptre (trad. it: *Mafia republic. Cosa Nostra, camorra e 'ndrangheta dal 1946 ad oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2013); Salvatore Lupo, *Le mafie*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III, *L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, 2, *Istituzioni, politiche, culture*, Einaudi, Torino, 1997, pp. 241 sgg.; Enzo Ciconte, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008. Quanto alla camorra in età repubblicana si vedano Francesco Barbagallo, *Storia della camorra*, Laterza, Roma-Bari, 2008; Luciano Brancaccio, *I clan di camorra. Genesi e storia*, Donzelli, Roma, 2017; Luciano Brancaccio, Carolina Castellano (a cura di), *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, Donzelli, Roma, 2015; Gabriella Gribaudo (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafia e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009. La citazione di Isaia Sales è tratta dal suo *La camorra, le camorre*, Editori Riuniti, Roma, 1988, p. 155; le interviste a Ottaviano di Luca Rossi dal suo *Camorra: un mese a Ottaviano, il paese in cui la vita di un uomo non vale nulla*, Mondadori, Milano, 1982, pp. 76-82; quelle di Joe Marrasso sono consultabili online su Raiplay. Per la citazione di Salvatore Lupo si veda Id., *Antipartiti, Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica* (prima, seconda e terza), Donzelli, Roma, 2013, pp. 170-71, da cui ho tratto le stime sui delitti mafiosi (p. 170). Il concetto di "sacralizzazione del crimine" trae spunto da quello di "sacralizzazione della politica" formulato da Emilio Gentile per il fascismo italiano: si veda in proposito il suo *Il culto del littorio. La sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Laterza, Roma-Bari, 1998. Sulla figura di Cutolo come personaggio "cross-mediale" rimando a Marcello Ravveduto, *Lo spettacolo della mafia. Storia di un immaginario tra realtà e finzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2019; su quella di Pasquale Galasso a Gigi Di Fiore, *Io, Pasquale Galasso: da studente in medicina a capocamorra*, Pironti, Napoli, 1994. Sul caso Cirillo, infine, cfr. Isaia Sales, *Ciro Cirillo*, in Aa. Vv., *Cirillo, Ligato e Lima: tre storie di mafia e politica* (a cura di Nicola Tranfaglia), Laterza, Roma-Bari, 1994 e la sentenza del giudice Alemi in Vincenzo Vasile (a cura di), *L'affare Cirillo*, Editori Riuniti, Roma, 1989.

Audizione del collaboratore di giustizia Pasquale Galasso, in Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, 51, seduta di martedì 13 luglio 1993, pp. 2223-2260.

PRESIDENTE. Signor Galasso, la Commissione le rivolgerà mio tramite una serie di domande che cominciano da quelle di carattere biografico e proseguono sui temi della camorra¹. La invito a dire alla Commissione il suo nome e la sua data di nascita.

PASQUALE GALASSO. Mi chiamo Galasso Pasquale e sono nato il 17 maggio 1955.

PRESIDENTE. Quali scuole ha frequentato?

PASQUALE GALASSO. Ho fatto fino al secondo anno di medicina a Napoli.

PRESIDENTE. Quale diploma aveva?

PASQUALE GALASSO. Ho studiato presso le scuole dei fratelli cristiani di San Giovanni Battista de La Salle in Benevento; ho preso la maturità tecnica e poi mi sono iscritto alla facoltà di medicina dell'università di Napoli.

PRESIDENTE. E ha frequentato per due anni?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Quale attività lavorativa ha svolto fino a quello che possiamo definire il suo arresto finale?

¹ I nominativi sostituiti con la parola OMISSIS sono coperti da segreto istruttorio.

PASQUALE GALASSO. Mi sono occupato dell'impresa familiare.

PRESIDENTE. Che impresa era?

PASQUALE GALASSO. Diciamo industriale, di trasformazione degli autocarri FIAT, impresa creata da mio padre nel dopoguerra e fino al momento della mia collaborazione; oggi è chiusa.

PRESIDENTE. Si è occupato anche di altri tipi di attività legali, oltre che dell'impresa di suo padre?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Cioè?

PASQUALE GALASSO. Talvolta, contestualmente all'attività principale di mio padre, abbiamo fatto investimenti immobiliari (costruzioni, società di commercializzazione).

PRESIDENTE. Quando lei è diventato camorrista?

PASQUALE GALASSO. Dovrei premettere un fatto. Nel 1975, mentre frequentavo l'università, fui oggetto di un tentativo di sequestro nel corso del quale ammazzai due dei miei sequestratori.

PRESIDENTE. Lei girava armato?

PASQUALE GALASSO. No, disarmai uno di loro, sparai e ne ammazzai due; dopo una settimana mi sono costituito nelle mani dei giudici, sono stato portato al carcere di Poggioreale dove ho fatto giusto un anno di detenzione e dal quale sono uscito per eccesso di legittima difesa. Nel corso di questa detenzione ho conosciuto tutto il

gotha criminale campano di quell'epoca, dal signor Cutolo ai maggiori referenti mafiosi che in Campania in quel momento gestivano tutti i traffici illeciti dei mafiosi. Questi signori sono: Michele Zaza, il fratello Salvatore, Nuvoletta, Sciorio, i Maisto.

PRESIDENTE. Allora erano tutti in carcere a Poggioreale?

PASQUALE GALASSO. Diciamo quasi tutti.

PRESIDENTE. Quindi?

PASQUALE GALASSO. Questi erano i maggiori esponenti criminali.

PRESIDENTE. Lei dunque ha conosciuto questi esponenti criminali durante il suo anno di detenzione a Poggioreale?

PASQUALE GALASSO. Sì, per il mio episodio mi trovai in un contesto di giungla dove c'era una sola legge, quella della prepotenza e della violenza. In quel momento ho cominciato ad avere in me la metamorfosi, anche se, più che altro, lo facevo per difendermi perché comunque avevo ammazzato due di questi.

PRESIDENTE. I suoi sequestratori appartenevano a qualcuna di queste bande camorristiche?

PASQUALE GALASSO. Sì, alle bande dell' hinterland napoletano.

PRESIDENTE. A quale gruppo?

PASQUALE GALASSO. Per la maggior parte del mio paese, un paio di gruppi camorristici dell'epoca.

PRESIDENTE. Vive a Poggiomarino?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Quindi, se non ho capito male, lei dice: c'è stato un tentativo di sequestro; ha disarmato ed ha ucciso due di coloro che volevano sequestrarla; si è costituito dopo una settimana; ha fatto un anno di carcere a Poggioreale, dove sono detenuti i capi, o comunque i loro referenti...

PASQUALE GALASSO. Ho conosciuto tutte queste persone (diciamo i capi dell'allora gotha criminale campano), come tanti altri malavitosi. I maggiori esponenti di questi clan, che all'epoca facevano capo alle famiglie mafiose, erano Zaza, Nuvoletta, Sciorio, Maisto e tanti altri. Erano queste le maggiori famiglie referenti campane dei mafiosi. Ma poi c'era tutto il gotha criminale campano.

PRESIDENTE. Qual era la situazione di Poggioreale, allora? Cioè, un detenuto come lei, che arrivava, di fronte a quale situazione si trovava?

PASQUALE GALASSO. O subire, o eventualmente reagire ed accollarsi tutte le responsabilità.

PRESIDENTE. Subire che cosa?

PASQUALE GALASSO. Subire tutto, tutti gli abusi che si possono subire in un contesto d'ignoranza e di violenza.

PRESIDENTE. Lei con chi era in cella?

PASQUALE GALASSO. A Poggioreale, i primi due mesi sono stato in cella d'isolamento. Poi, fui trasferito al padiglione Milano, dove c'erano tutti quelli condannati per fatti di sangue. Poi, fui trasferito al centro clinico di Poggioreale. In un primo momento, fui messo in cella con elementi mafiosi: mi ricordo, all'epoca, Stefano Giaconia, appartenente ad una delle famiglie mafiose. Subito dopo, fui messo in una cella a fianco di quella di Cutolo Raffaele.

PRESIDENTE. Il padiglione Milano era occupato da un gruppo camorristico in particolare o c'erano...

PASQUALE GALASSO. No, Poggioreale è diviso in tanti padiglioni. Nel padiglione Milano diciamo che c'erano tutti quelli che si erano macchiati di delitti di sangue.

PRESIDENTE. Indipendentemente dal gruppo cui appartenevano?

PASQUALE GALASSO. Indipendentemente dal gruppo cui appartenevano ed anche indipendentemente dallo strato sociale di provenienza. Badate bene, io ero studente universitario, avevo ammazzato due delinquenti dell'epoca, quindi fui messo in quello stesso padiglione dov'erano omicidi più diversi. In quel contesto, ho incominciato a reagire. Per non subire, è venuta fuori quella mia pessima personalità criminale.

PRESIDENTE. Quindi, lei diceva che praticamente in carcere ha conosciuto questi capi di varie famiglie camorristiche e che è stato vicino a Cutolo. Ma torniamo alla domanda di prima: come è diventato camorrista?

PASQUALE GALASSO. In questo contesto, dopo un anno che sono uscito per eccesso di legittima difesa, sono tornato a Poggiomarino, presso i miei familiari. Subito dopo, sono venuto a conoscenza che mio padre da tanti anni subiva estorsioni dai vari gruppi camorristici della zona. Il mio povero papà cercava di barcamenarsi tra l'accettare una volta ed il rifiutare un'altra volta queste piccole estorsioni. Eravamo una famiglia numerosa. Papà teneva più a difendere noi figli piccoli, e con enormi sforzi ha cercato sempre di darci un'altra vita. Purtroppo, debbo dire, perché oggi me ne sono accorto, che mio padre desiderava fare di me un laureato. Purtroppo, sono diventato un criminale. Una volta uscito, tornai a Poggiomarino. Diciamo che questi delinquenti della zona continuavano a dare fastidio ai miei familiari e a me particolarmente (hanno cercato di fare di tutto per ammazzarmi). Mio fratello Nino, buonanima, era una persona perbene, un imprenditore serio, amato da tutti. Hanno

sempre cercato di invitarmi ad andarmene da Poggiomarino, da Napoli. Hanno sempre cercato di allontanarmi da loro, ma era più forte di me, perché papà e la mia famiglia per me erano tutto. In quel contesto, ho cercato di stare attento. Nel giro di un paio d'anni, ho subito diversi attentati, e man mano, per difendermi, per non lasciare il mio paese e la mia zona, per non allontanarmi ho stretto rapporti inizialmente amicali con qualche grosso personaggio malavitoso della zona cui facevo riferimento. Cercavo di spiegarmi dicendo: non è possibile che io debba subire ancora da questa gentaglia. In particolare, ho stretto rapporti con Salvatore Alfieri, fratello di Carmine Alfieri, una persona squisita, dico squisita e perbene malavitosamente.

PRESIDENTE. Carmine Alfieri era insediato a Poggiomarino?

PASQUALE GALASSO. Anche Carmine Alfieri l'ho conosciuto in carcere, nel 1976, quando ero detenuto per il duplice omicidio. Ma la persona che ho più frequentato, una volta uscito dal carcere, è Salvatore Alfieri, che all'epoca era uno dei capicamorra della zona.

PRESIDENTE. Quindi, lei non diventa camorrista in carcere?

PASQUALE GALASSO. No.

PRESIDENTE. Fuori del carcere?

PASQUALE GALASSO. Durante il mio trascorso a Poggioreale, Cutolo, Michele Zaza ed un po' tutti mi corteggiavano. Più di una volta mi hanno invitato a legarmi a loro, ma io ho sempre riferito, a Cutolo anche in prima persona, che l'unica cosa cui tenevo era mio padre e la mia famiglia. Non cercavo altre famiglie. Quindi, in quell'anno di detenzione con Cutolo, rapporti normali. Ma se di tanto in tanto litigavo con altri detenuti, era Cutolo ad intervenire in mio favore.

PRESIDENTE. Ci fu una cerimonia particolare di affiliazione alla camorra?

PASQUALE GALASSO. No. Volevo spiegarvi, appunto, come mi sono poi trovato in questo ambiente criminale. Se volete, posso anche essere breve...

PRESIDENTE. No, dica.

PASQUALE GALASSO. Una volta uscito, una volta che continuavano queste questioni ai danni miei e dei miei familiari, ho stretto amicizia con Salvatore Alfieri, cercando di farmi capire da lui, in qualità della sua personalità camorristica, dicendogli anche che non potevo andarmene da Poggiomarino, che io ed i miei familiari non ce ne andavamo e che, eventualmente, avrei preferito essere ammazzato. In quegli anni in cui Salvatore Alfieri mi ha dato una mano a chiarirmi con questi altri elementi malavitosi, ho subito alcuni attentati. Ma nel 1978 attentarono alla vita di mio padre e lo ferirono alla testa.

PRESIDENTE. In che periodo del 1978?

PASQUALE GALASSO. Dovrebbe essere il 1978-1979, se ricordo bene.

PRESIDENTE. Fra la fine del 1978 ed i primi del 1979?

PASQUALE GALASSO. 1978-1979.

PRESIDENTE. Spararono a suo padre?

PASQUALE GALASSO. Sì, sotto casa attentarono alla vita di mio padre. In questo contesto, ho frequentato Salvatore Alfieri, e tramite lui all'epoca ho conosciuto quasi tutti (in parte li avevo già conosciuti in carcere). Quindi, ho cercato di difendermi. In questo rapporto di amicizia con Salvatore Alfieri, nel 1978-1979 esce dal carcere Carmine Alfieri. Ci rivediamo, ne parliamo, stringiamo amicizia. Nel 1980-1981 gli Alfieri erano legati a Lorenzo Nuvoletta, ma non da rapporti di affiliazione ma amicali, rapporti stretti. Il Nuvoletta avrebbe preferito che io e gli Alfieri ci

legalizzassimo mafiosi, appartenenti alla sua... ai Nuvoletta, i Nuvoletta-corleonesi. Noi prendevamo tempo perché non vedevamo chiaro i Nuvoletta nella posizione contro Cutolo. Siamo negli anni 1980-1981. Gli Alfieri erano aggiornati che i Nuvoletta hanno sempre fatto una politica criminale doppiogiochista, cioè per sopravvivere a tutti gli eventi, alle epoche criminali, semmai si erano macchiati di tradimento nei confronti dei loro più stretti uomini di fiducia. Quindi, queste erano macchie che a noi principalmente agli Alfieri, a Carmine Alfieri - risultava e quindi al loro invito di legalizzarci mafiosi noi abbiamo preso sempre tempo. Nel 1981 nasce la vicenda Cirillo, dove per me c'è il...

PRESIDENTE. Aspetti un attimo, prima di Cirillo una cosa che ci interessava capire è se c'è una cerimonia di sua affiliazione alla camorra o avviene così?

PASQUALE GALASSO. No, nel mio gruppo non c'è stata cerimonia. Il gruppo di Carmine Alfieri nasce con Pasquale Galasso, Enzo Moccia, principalmente. Enzo Moccia è un'altra persona che ho conosciuto nel carcere.

PRESIDENTE. Poi il nome forse non è Enzo.

PASQUALE GALASSO. E' Angelo, Angelo Moccia. E' un giovane come me; diciamo che ha avuto la sventura... quasi la mia stessa storia. Gli ammazzano il padre mentre sta nel carcere (io l'ho conosciuto nel carcere di Poggioreale). Una persona che credo, se sceglierà la mia stessa strada, un domani potrebbe ricrearsi una vita per bene, nonostante si è macchiato, come me, di tanti delitti orrendi.

PRESIDENTE. Lei stava dicendo che nel 1981 ci fu...

PASQUALE GALASSO. No, per portarvi da quando è nata questa organizzazione con Carmine Alfieri. Diciamo che è incominciata a nascere con l'avvento di Cutolo. Nel 1980-1981 gli Alfieri principalmente erano preoccupati di questa prepotenza di Cutolo. Cercavamo di difenderci, avevamo quei rapporti con Lorenzo Nuvoletta, che ancora una volta speculavano su queste tensioni che creava Cutolo. Alla fine, dopo

riunioni diverse riunioni presso i Nuvoletta, riunioni di tregua, di pace, che Cutolo doveva lasciare tranquilli un po' tutti gli ambienti, tutti i gruppi camorristici campani... i Nuvoletta, che facevano da intermediari, da mediatori, però dopo si è scoperto che loro facevano ancora una volta il doppio gioco. A fine 1981 muore Salvatore Alfieri ammazzato dai cutoliani. Il 15 gennaio 1982 mi ammazzano, per vendetta trasversale, mio fratello Nino; come le dicevo, una persona per bene, invalido. Io da quel momento giurai su mio fratello Nino che l'avrei vendicato e da quel momento ho incominciato a stringere un rapporto di fedeltà tra me e gli Alfieri, Enzo Moccia, inizialmente, e poi altri nostri aggregati, senza affiliazione, questo volevo portare, senza cerimonia: è un rapporto amicale stretto sul sentimento dell'amicizia.

PRESIDENTE. Questo a differenza di quel che succedeva con Cutolo, perché Cutolo faceva le cerimonie.

PASQUALE GALASSO. Cutolo e un po' tutti i gruppi camorristici, quasi tutti, fanno iniziazione, non so come, noi li abbiamo sempre derisi, io e vi parlo di Enzo Moccia.

PRESIDENTE. Lei è stato mai affiliato a Cosa nostra?

PASQUALE GALASSO. No, seppure ho avuto diverse proposte, come le dicevo, dai vari esponenti mafiosi campani.

PRESIDENTE. Quando era in carcere o anche dopo?

PASQUALE GALASSO. Quando ero nel carcere e pure fuori. Mi ricordo che Zaza da Napoli, quando avevo problemi a Poggiomarino, nella mia zona, lui era aggiornato tramite il suo referente... Mario Fabbrocino e Pasquale Russo, i suoi referenti nell'hinterland, sono venuti più di una volta a Poggiomarino ad offrirmi la loro solidarietà, però, mi invitavano, mi dicevano che mi dovevo legalizzare ma io come vi ho detto...

PRESIDENTE. Legalizzare che vuol dire?

PASQUALE GALASSO. Vuol dire associarsi al loro gruppo che è un gruppo mafioso. Zaza fa parte della famiglia dei Greco di Ciaculli.

PRESIDENTE. Ho capito. Lei che tipo di automobili usava quando era in libertà?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che noi come attività facevamo la trasformazione di autocarri e poi la vendita di automobili, quindi avevamo una concessionaria, un autosalone.

PRESIDENTE. No, voglio dire questo, dagli interrogatori che abbiamo visto...

PASQUALE GALASSO. Papà non mi ha fatto mai mancare niente. Da quando avevo 20 anni ho usato Ferrari, Porsche e macchine di piccola cilindrata.

PRESIDENTE. Cosa le dava questa ricchezza? Soltanto il commercio di autoveicoli oppure anche altro?

PASQUALE GALASSO. Non ho capito.

PRESIDENTE. Cosa le dava questa ricchezza? Soltanto il commercio di autoveicoli o anche altre attività?

PASQUALE GALASSO. Vorrei capire bene, signor presidente.

PRESIDENTE. Credo che non tutti possiedano Ferrari, Porsche, eccetera. Possedere questo tipo di macchine è in genere segno di una particolare ricchezza.

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Ecco, le ragioni di questa ricchezza erano soltanto il lavoro che facevate sui veicoli industriali e sulle macchine oppure anche altro?

PASQUALE GALASSO. Solo quello. Dal dopoguerra mio padre... Inizialmente era commerciante di cereali, negli anni subito dopo la guerra. Poi, con il proprio lavoro e con le speculazioni, con investimenti immobiliari, si è creato una ricchezza che poi ci ha fatto vivere agiatamente.

PRESIDENTE. Lei aveva una villa bunker?

PASQUALE GALASSO. No, noi tenevamo la nostra attuale abitazione in Poggiomarino, che poi è nel comune di Scafati, dove c'è un muro recintato. Inizialmente, papà l'ha sempre avuto per la custodia degli autocarri. Mi ricordo che 20, 30 anni fa mio padre ha subito diversi furti di autocarri. Quindi, era un muro. Certamente, dopo l'omicidio di mio fratello Nino, devo dire il vero, su questo muro abbiamo messo un'inferriata alta circa un metro. Questo è tutto.

PRESIDENTE. Ci sono telecamere, cose di questo genere o no?

PASQUALE GALASSO. Ha la telecamera all'ingresso ma come un po' tutte le aziende. Certamente, le dico, dopo l'omicidio di mio fratello Nino, il cancello... se veniva un cliente, il portiere, se lo conosceva, lo faceva entrare o eventualmente gli chiedeva documenti.

PRESIDENTE. Lei si è mai occupato di lotto clandestino?

PASQUALE GALASSO. No, mai.

PRESIDENTE. Lei si è mai occupato di traffico di stupefacenti?

PASQUALE GALASSO. No, non ci siamo mai occupati di traffico di stupefacenti e credo neanche Alfieri, almeno come lui sempre mi ha detto.

PRESIDENTE. Quando dice "non ci siamo" che vuol dire?

PASQUALE GALASSO. Io e il mio gruppo.

PRESIDENTE. Come mai, se tutti se ne occupavano, voi proprio no?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che principalmente dopo l'omicidio Casillo non era importante trafficare in stupefacenti, c'era ben altro da occuparsi.

PRESIDENTE. Cosa è il ben altro?

PASQUALE GALASSO. Gli appalti.

PRESIDENTE. E rendevano quanto gli stupefacenti?

PASQUALE GALASSO. Credo pure maggiormente.

PAOLO CABRAS. Non ha mai fatto contrabbando di sigarette?

PASQUALE GALASSO. Credo che Alfieri in prima persona, almeno quello che lui...

PAOLO CABRAS. Qual era la ragione sociale del gruppo Alfieri?

PASQUALE GALASSO. Diciamo, gli appalti e poi tutti gli altri traffici, tutti gli altri interessi...

PAOLO CABRAS. Gli appalti, dopo l'uccisione di Casillo, io dico prima.

PASQUALE GALASSO. Prima non lo so. Non so cosa abbia fatto, perché poi certamente non ha la mia stessa età.

PRESIDENTE. Comunque, le domande riguardavano lei. Lei dice: "non ho mai fatto lotto clandestino, non ho mai fatto traffico di stupefacenti". Non ha mai fatto traffico di stupefacenti perché le altre attività rendevano già sufficientemente. E' questo il tipo di ragionamento?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. L'omicidio di suo fratello Nino fu il 15 o il 21 gennaio 1982?

PASQUALE GALASSO. 21 gennaio 1982.

PRESIDENTE. Perché lei ha detto il 15 prima.

PASQUALE GALASSO. Ho sbagliato, mi scusi.

PRESIDENTE. Fu una ritorsione dei cutoliani?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. A che cosa?

PASQUALE GALASSO. Diciamo, all'omicidio di Salvatore Alfieri, il 26 dicembre 1981, segue l'omicidio di Alfonso Catapano, in Poggiomarino, responsabile dell'omicidio Alfieri. Dopo l'omicidio Catapano, dei primi giorni - credo il 6 - del gennaio 1982, segue l'omicidio di mio fratello Nino.

PRESIDENTE. Praticamente, c'è uno scontro tra il gruppo Alfieri ed il gruppo di Cutolo, è così?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Il gruppo Cutolo uccide Salvatore Alfieri; voi uccidete Catapano e quelli uccidono suo fratello. E' questa la dinamica?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Perché c'era questo scontro tra voi e Cutolo? Aspetti, magari ci arriviamo tra un attimo. Lei si è mai occupato di un consorzio PRO.CAL. per il mercato del calcestruzzo?

PASQUALE GALASSO. No, ma lo conosco.

PRESIDENTE. Di cosa si tratta?

PASQUALE GALASSO. E' un consorzio di calcestruzzi, dove vi è l'intreccio, come al solito, tra politici, camorra e imprenditori.

PRESIDENTE. Può spiegarlo bene?

PASQUALE GALASSO. Sì; per quanto mi risulta, il consorzio PRO.CAL. è stato costituito con appoggi politici. Il consorzio sborsa la tangente prima ai politici e poi...

PRESIDENTE. Andiamo con ordine: in che epoca siamo all'incirca?

PASQUALE GALASSO. Se non erro, nel 1988-1989.

PRESIDENTE. Per quale ragione si costituisce questo consorzio?

PASQUALE GALASSO. Si costituisce perché c'è un marasma totale nel settore del calcestruzzo, per quanto riguarda i prezzi, le modalità e tante altre cose, ed anche perché i calcestruzzi erano sotto il tiro della Guardia di finanza, dei carabinieri e dei giudici inquirenti. Il consorzio, quindi, doveva mostrare quella facciata apparentemente legale, superiore a ogni intrigo, intreccio, interesse, collusione fra

camorra e imprenditori; si pensò bene, quindi, di fare questo consorzio PRO.CAL. Così come doveva nascere anche un altro consorzio: inizialmente il PRO.CAL. doveva essere unico per Salerno e Napoli ma successivamente si doveva dividere. Oltre al consorzio di Napoli, doveva nascere un consorzio a Salerno.

PRESIDENTE. E nasce poi il consorzio a Salerno?

PASQUALE GALASSO. No, non nasce.

PRESIDENTE. Lei ha fatto riferimento ad una situazione di confusione nel mercato del calcestruzzo: l'onorevole Ricciuti chiede se l'importazione di cemento era clandestina o legale.

PASQUALE GALASSO. Era apparentemente legale, ma vi erano dietro interessi camorristici. Mi spiego meglio: per quanto mi risulta, vi erano dei greci collusi con la camorra e con qualche politico che portavano le forniture di cemento a Napoli.

PRESIDENTE. Erano forniture clandestine?

PASQUALE GALASSO. No, apparentemente erano legali; venivano sdoganate, credo, nei porti di Napoli e di Salerno.

PRESIDENTE. Era solo il disordine che vi indusse a creare questo consorzio, o vi furono occasioni particolari?

PASQUALE GALASSO. No, principalmente il disordine ed anche perché si vedeva che le forze dell'ordine stavano addosso ai vari piccoli calcestruzzai.

PRESIDENTE. Che erano già legati alla camorra?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Lei ha parlato di protezioni politiche dietro al consorzio: quali sono?

PASQUALE GALASSO. Io di questo consorzio non mi sono occupato, ma per quanto mi risulta sono quasi sempre gli stessi.

PRESIDENTE. Cioè?

PASQUALE GALASSO. Maggiormente la corrente dorotea, facente capo a Gava.

PRESIDENTE. Cosa aveva fatto in relazione a questo consorzio?

PASQUALE GALASSO. Dietro al consorzio era principalmente l'onorevole Boffa, uno dei principali politici che dava protezione ed assistenza politica.

PRESIDENTE. Spieghi bene cosa faceva Boffa.

PASQUALE GALASSO. Le ripeto che non ho vissuto in prima persona le vicende del consorzio PRO.CAL. ma, per quanto mi risulta dalla mia organizzazione, da Carmine Alfieri, da Mimmo e Luigi Romano, imprenditori nostri associati, era per volontà di questi politici che nasceva il consorzio PRO.CAL.

PRESIDENTE. Che utilità avevano questi politici?

PASQUALE GALASSO. Avevano i loro interessi, sia di voto, sia di arricchimento personale e talvolta di partito, come eventualmente potrebbero far passare questi finanziamenti. Una volta superata questa prima fase con i politici, il consorzio PRO.CAL. contattava quasi tutti i gruppi camorristici, concedendo 2 mila lire al metro cubo sulle forniture. Nacque una guerra, principalmente fra il consorzio ed il gruppo camorristico napoletano di Contini, Licciardi, Mallardo, in quanto pretendevano 5 mila lire al metro cubo, invece di 2 mila lire. Questo fatto fece pure incrinare un po' i rapporti fra il nostro gruppo, capeggiato da Carmine Alfieri, e lo stesso clan Contini, Licciardi, Mallardo...

PRESIDENTE. Che erano quelli che stavano a Napoli.

PASQUALE GALASSO. Sì, tant'è vero che inizialmente tutta la cifra della tangente del consorzio PRO.CAL. veniva portata nelle mani di un imprenditore nostro associato...

PRESIDENTE. Chi era?

PASQUALE GALASSO. Luigi Romano; poi Alfieri pensava a dividerla fra i gruppi camorristici a noi associati. Da quel momento, si sciolse questa intesa: quindi il gruppo Licciardi, Contini, Mallardo proseguì per la sua strada nei riguardi del consorzio PRO.CAL. ed invece al gruppo Alfieri stavano bene le solite 2 mila lire al metro cubo.

PRESIDENTE. Lei ha detto: superata la prima fase, come se dapprima si fossero acquietati i politici e poi si fosse passati a pagare la camorra.

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Come si acquietavano i politici?

PASQUALE GALASSO. Diciamo con l'intesa: una volta soddisfatti i propri interessi....

PRESIDENTE. Come si soddisfacevano questi interessi?

PASQUALE GALASSO. Io credo con una tangente prefissata, ma non vi so dire i particolari.

PRESIDENTE. Quali vantaggi vi offrivano i politici in cambio del pagamento da parte vostra di una tangente?

PASQUALE GALASSO. Essenzialmente un vantaggio in termini di voti.

PRESIDENTE. Questo era per i politici, ma a voi cosa davano?

PASQUALE GALASSO. Vi era, diciamo, l'intreccio, la commistione, la simbiosi, l'accordo di tranquillità tra noi e i politici.

PRESIDENTE. Nel PRO.CAL., per quanto lei sa - visto che dice di non essersi direttamente interessato - i politici che funzione avevano? Che ruolo svolgevano? Perché voi dovevate dare loro una tangente e fare avere i voti? In cambio cosa vi davano?

PASQUALE GALASSO. La protezione, almeno quella politica, la solidarietà per ogni problema, per quanto riguarda sia noi gruppo camorristico, sia gli imprenditori facenti capo al PRO.CAL.

PRESIDENTE. Cosa vuol dire protezione politica agli imprenditori?

PASQUALE GALASSO. Loro sovrintendevano un po' a tutto: se domani mattina il PRO.CAL. o il singolo imprenditore ha un problema, si rivolge al politico che sta dietro al PRO.CAL. e che cerca di risolvere il problema.

PRESIDENTE. Quale può essere il problema?

PASQUALE GALASSO. Un favore qualsiasi: per esempio, non so, un certificato antimafia per un imprenditore facente capo al PRO.CAL., oppure ben altro favore. Quindi, un rapporto, un'intesa, una copertura politica.

PRESIDENTE. Quindi, se comprendo bene, non vi era un aspetto specifico?

PASQUALE GALASSO. Essenzialmente, se manca la protezione politica, il consorzio PRO.CAL. non nasce, come non è nato, almeno per quanto mi risulta, un analogo

consorzio nel salernitano, dove è mancata la volontà specifica di qualche politico a livello nazionale.

MARIO CLEMENTE MASTELLA. Vorrei sapere da chi abbia ricevuto queste notizie su PRO.CAL.

PRESIDENTE. La invito a rispondere a questa domanda.

PASQUALE GALASSO. Dalla mia associazione sempre facente capo a Carmine Alfieri e di cui io ero un capo storico perché, insieme ad Alfieri, appartenevo al direttivo. Nel 1988 sono stato socio di Terracciano Francesco della Calcestruzzi vesuviana, quindi interessato a questa società insieme ad altri imprenditori calcestruzzai.

PRESIDENTE. La Calcestruzzi vesuviana faceva parte del consorzio?

PASQUALE GALASSO. Sì, ultimamente è entrata anch'essa mentre io sono uscito dalla società. Erano due calcestruzzi, quindi tutto quello che mi risulta è direttamente in virtù del mio interessamento in qualità di socio della Calcestruzzi vesuviana e in qualità di amico di altri grossi calcestruzzai della zona di Napoli.

MARIO CLEMENTE MASTELLA. Vorrei sapere se Boffa è un politico locale e perché il consorzio non sia nato nella provincia di Salerno. Forse perché è mancato il riferimento a politici nazionali?

PASQUALE GALASSO. Vorrei fare a meno di rispondere a questa domanda perché sono in corso indagini coperte dal segreto istruttorio. Preferirei non rispondere.

PRESIDENTE. Poiché lei ha parlato di un signor Boffa come di colui che teneva le fila, l'onorevole Mastella le chiedeva chi fosse dietro questo consorzio.

PASQUALE GALASSO. Boffa è uno dei politici che ha organizzato il PRO.CAL., ha dato la copertura, l'assistenza politica, almeno iniziale, per la nascita di questo consorzio.

PRESIDENTE. Lei poi ha aggiunto che a Salerno quest'associazione non è nata perché nessun politico nazionale ha dato la copertura, se non ho capito male.

PASQUALE GALASSO. Non è che non abbia dato la copertura, non si è arrivati a certi accordi o a certe volontà politiche, particolarmente di un grosso politico a livello nazionale del salernitano.

PRESIDENTE. Chi era?

PASQUALE GALASSO. Preferirei non rispondere, se possibile, perché vi è il segreto istruttorio.

PRESIDENTE. Questa Commissione ha interesse a capire bene quali siano le caratteristiche delle organizzazioni camorristiche. Abbiamo studiato in modo abbastanza approfondito quelle di Cosa nostra, della mafia siciliana, organizzazioni che conosciamo meglio rispetto alla camorra; ora invece abbiamo bisogno di capire bene come siano organizzati i gruppi camorristici. C'è un comando unico per tutte le organizzazioni della camorra o ciascuna si muove per conto proprio? Ovvero dipende da momento a momento?

PASQUALE GALASSO. Dopo la scomparsa di Bardellino Antonio...

PRESIDENTE. Può dire quando?

PASQUALE GALASSO. Maggio-giugno 1988. Dopo la scomparsa di quest'ultimo c'era l'intenzione di creare una cupola camorristica di tutti i clan vincenti, quelli più feroci della Campania, fra questi il nostro gruppo, quello di Licciardi, Mallardo, Contini e il clan cosiddetto dei Casalesi, quello che prima faceva capo a Bardellino. A questa intesa però non si è arrivati, anche per le tensioni che creavano altri gruppi che sentivano di rimanere esclusi. Ogni gruppo camorristico campano, a differenza di altri gruppi delinquenziali, è autonomo.

PRESIDENTE. Quindi l'unico tentativo è stato quello ma non si è riusciti.

PASQUALE GALASSO. Non è riuscito, se pure c'era una forte intesa tra noi, il gruppo Licciardi, Mallardo, Contini, che sono maggiormente presenti a Napoli città e nella provincia (Marano, Giuliano).

PRESIDENTE. Perché la scomparsa di Bardellino vi indusse a cercare questa strada?

PASQUALE GALASSO. Perché secondo me Bardellino era un punto di riferimento per tutti i clan camorristici campani, eventualmente pure per quelli che non lo sopportavano; riusciva a mantenere con il suo carisma un certo equilibrio campano. Morto Bardellino...

PRESIDENTE. Morto o scomparso?

PASQUALE GALASSO. A me risulta che sia scomparso, ma è morto. Morto Bardellino, vi sono state diverse altre guerre di clan con centinaia di morti. Si stava eccedendo e quindi si è ritenuto opportuno creare una coalizione dei gruppi più feroci, quelli che erano più presenti sul territorio affinché tutte queste piccole faide, piccole guerre finissero, per arrivare ad una tranquillità, a quello che fa comodo ai gruppi camorristici di un certo rilievo e ai loro intrecci e raccordi con altri ambienti politici istituzionali. La tranquillità è una cosa importante, signor presidente; se manca è tutto difficile, almeno per il gruppo camorristico, per il camorrista e anche per tutto l'intero ambiente di zona.

PRESIDENTE. Cosa vuol dire la tranquillità?

PASQUALE GALASSO. Quando c'è la serenità.

PRESIDENTE. Quando non ci sono guerre?

PASQUALE GALASSO. Quando non c'è guerra, quando non c'è niente si può lavorare tranquillamente, certi rapporti si possono curare meglio e si possono fare tutti i vari traffici serenamente, le forze dell'ordine non premono, non c'è esigenza, non ci sono preoccupazioni diverse.

PRESIDENTE. Com'è composto un gruppo camorristico? C'è un vertice, un gruppo che consiglia il vertice? Come si crea il vertice? Com'è organizzato?

PASQUALE GALASSO. In ogni gruppo camorristico c'è un capo, attorno al quale ci sono le sue persone più di fiducia, quelle che si distinguono nei momenti di tempesta, di guerra, vuoi per la loro ferocia vuoi per il loro saper fare, per la loro managerialità, per il loro dialogo oltre che con il settore delinquenziale anche con i vari altri strati sociali. Queste figure emergono, attorniano il capo, si crea un direttivo con il capo. In questo direttivo si decide tutto: i rapporti con questa o quell'altra persona...

PRESIDENTE. Ci sono gruppi di fuoco, come esistono in analoghe organizzazioni, cioè persone che fanno soltanto azioni di violenza?

PASQUALE GALASSO. Sì. Nel nostro gruppo all'inizio eravamo in pochissimi; dico inizialmente perché mi riferisco al periodo della guerra contro Cutolo che io e pochi altri miei amici mi sono sposato (volgarmente parlando). A questo punto, signor presidente, devo confessare una cosa: dopo la morte di mio fratello Nino cercavo la morte per liberarmi di ogni cosa; volevo morire, ma prima di morire volevo ammazzare chi aveva ammazzato mio fratello. Come me c'era qualche altro amico mio.

PRESIDENTE. Lei quindi faceva parte di questo gruppo particolarmente violento?

PASQUALE GALASSO. Sì, fino agli ultimi anni; invece altri gruppi camorristici hanno gruppi di fuoco, talvolta si servono di persone estranee, tossicodipendenti; diciamo che si va nella volgarità più assoluta, a seconda degli elementi che servono. Per

esempio, mi risulta che per compiere omicidi altri gruppi camorristici si siano serviti di poveretti, di tossicodipendenti, che sono poi stati a loro volta uccisi.

PRESIDENTE. Quali gruppi, per esempio?

PASQUALE GALASSO. Ma... Gionta, lo stesso Nuvoletta. Un po' tutti. Principalmente Licciardi...

PRESIDENTE. Voi no, voi facevate direttamente...

PASQUALE GALASSO. No, noi no. I fatti, se non venivano fuori con la mia collaborazione, può darsi che morissero eternamente.

PRESIDENTE. Quindi, il capo del gruppo camorristico non è scelto da un gruppo di persone. In Cosa nostra avviene che...

PASQUALE GALASSO. Nella mia organizzazione, il capo, Carmine Alfieri, viene fuori dalla nomea degli Alfieri, dalla loro grossa fama di malavitosi da sempre: la famiglia degli Alfieri è presente nella nostra zona dal dopoguerra. Quindi, io ed i nostri amici, abbiamo sempre riversato rispetto ed ossequio verso questa persona appartenente ad una nota famiglia camorristica. Diciamo pure che nel frattempo Alfieri ha speculato sul nostro coraggio e sulle nostre figure.

PRESIDENTE. C'è una divisione del territorio per competenza dei singoli gruppi camorristici?

PASQUALE GALASSO. Sì, tutto il territorio campano. E' un po' - se posso permettermi - come fanno i politici: ci sono le varie correnti (questa è una cosa chiara, non sto dicendo menzogne)... Signor presidente, io vorrei essere il più chiaro possibile, perché voglio chiedere solo una cosa, principalmente a voi ed allo Stato italiano: di darmi la possibilità di rinascere, di riabilitarmi e di dimostrare allo Stato la mia valenza sociale.

PRESIDENTE. La Commissione è qui che l'ascolta.

PASQUALE GALASSO. Voglio parlare con la massima chiarezza, senza sotterfugi o ipocrisie. Negli ultimi tempi, la camorra campana aveva suddiviso tutto il territorio della regione, un po' come fanno i politici, i quali sono presenti in tutte le zone: in una determinata zona, contestualmente alla presenza politica vi è quella del capocamorra o del referente camorrista. La Campania è suddivisa fra tanti gruppi malavitosi.

PRESIDENTE. E quali sono i gruppi per territorio?

PASQUALE GALASSO. Nel casertano prevalentemente opera il clan dei casalesi, oggi con a capo Schiavone, Bisognetti e qualcun altro.

PRESIDENTE. Questo a Caserta. Poi?

PASQUALE GALASSO. Sì, a Caserta il cosiddetto clan dei casalesi. A Napoli città (parlo delle figure prevalentemente presenti), Licciardi, Mallardo e Contini, fino ad arrivare nel giulianese, con un'intesa, equivoca ed ambigua tra di loro, con il clan Nuvoletta (Lorenzo Nuvoletta) e, contestualmente, tramite Giuseppe Mallardo, con il clan dei casalesi. Poi, ad Afragola, Casoria, Caivano, Frattamaggiore e Frattaminore il clan Moccia, miei amici. A Nola e ad Acerra vi sono altri gruppi che fanno capo a Mario Fabbrocino, ma è inutile specificare i nomi, perché si tratta di piccole famiglie malavitose (comunque, principalmente c'è l'antica famiglia dei Nuzzo). Nel nolano e nel vesuviano ci siamo noi, arriviamo nel salernitano, fino a giungere in Calabria. Ad Avellino c'è un altro gruppo facente capo a noi, quello di Sepe Marzio. Contestualmente, vi sono altri due gruppi, che sono in guerra oggi e da diversi anni, quello dei Graziano e quello dei Gava. Ciò vuol dire, per esempio, che una ditta che va a lavorare ad Avellino, se non intreccia rapporti con questi clan non può lavorare, anche se ha la protezione politica.

PRESIDENTE. Quest'ultima non basta?

PASQUALE GALASSO. Non basta.

PRESIDENTE. Lei ha detto che la vostra influenza si estende fino in Calabria. Può spiegarci che intende dire?

PASQUALE GALASSO. Tutto il salernitano è coperto dai nostri clan che, principalmente, fanno capo al clan Maiale ed al clan Pecoraro, i quali sono legati ad Alfieri.

PRESIDENTE. Ed ora che Alfieri è arrestato, chi è il capo di questo clan?

PASQUALE GALASSO. C'è un gruppo che oggi fa capo a Sepe Marzio.

PRESIDENTE. Quindi, è lui che ha preso il posto...

PASQUALE GALASSO. Sepe Marzio, Autorino, i fratelli Russo, D'Avino e qualche altra persona.

PRESIDENTE. Quando un capo come Alfieri è arrestato, continua a comandare e a dirigere o no?

PASQUALE GALASSO. Sì, continua a comandare.

PRESIDENTE. Quindi, Sepe sarebbe una specie di rappresentante...

PASQUALE GALASSO. Certamente, Sepe con il direttivo.

PRESIDENTE. Ma il direttivo è una cosa formalizzata oppure nasce di fatto? Non so se ho formulato chiaramente la domanda.

PASQUALE GALASSO. No, nasce appositamente, sono scelte persone...

PRESIDENTE. Li sceglie il capo?

PASQUALE GALASSO. Sì, il capo. Sono persone che già nel campo di guerra, durante le tempeste hanno dimostrato di saperci fare, vuoi per la ferocia, vuoi per altri requisiti.

PRESIDENTE. Quindi, c'è il capo che chiama attorno a sé quelli più capaci. Ma questo gruppo di persone più vicino al capo è una struttura in qualche modo formale o è di fatto? E' chiara la domanda?

PASQUALE GALASSO. No, è di fatto. Mi spiego: se altri accoliti o associati lo sanno? Sì, lo sanno, sono a conoscenza, sanno la valenza criminale di tutto il direttivo.

PRESIDENTE. Quando si decide un omicidio, chi lo decide?

PASQUALE GALASSO. Il capo con il direttivo. Ci sono persone che sono già state designate a morire: si aspetta il momento propizio, nel senso che queste persone potrebbero essere in carcere, non presenti in zona o non ben esposte; quando i fatti sono propizi, il capo e il direttivo decide come fare; si organizzano e scelgono anche i killer.

PRESIDENTE. Come si è andato organizzando attorno ad Alfieri il gruppo dirigente?

PASQUALE GALASSO. Inizialmente eravamo Alfieri, io, Enzo Moccia...

PRESIDENTE. Veniva chiamato Enzo ma il nome di battesimo è Angelo? E' così?

PASQUALE GALASSO. E' di famiglia che viene chiamato così. C'era Giuseppe Olivieri, dell'agro nocerinosarnese, del salernitano; poi, dopo sono venuti Giuseppe Ruocco, Ferdinando Cesarana (Sepe Marzio già esisteva prima, insieme a me e a Enzo Moccia,

ma si trovava in carcere) e Giuseppe Autorino. Questo era il nostro gruppo direttivo. Poi, dopo, negli anni 1985-1986, si aggiungono a noi altri elementi mafiosi provenienti dal gruppo Zaza.

PRESIDENTE. Quanti erano, sostanzialmente, tutti quelli che giravano attorno ad Alfieri?

PASQUALE GALASSO. Qualche centinaio di persone.

PRESIDENTE. Ma quelli che facevano parte del direttivo erano anche killer?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Quindi, facevano una cosa e l'altra, non c'era una distinzione...

PASQUALE GALASSO. No, al di fuori di Alfieri, eravamo tutti killer.

PRESIDENTE. Che rapporti ci sono stati e ci sono con Cosa nostra?

PASQUALE GALASSO. Già dagli anni settanta, come le dicevo prima, Cosa nostra era presente principalmente a Napoli e in tutta la Campania con la famiglia Nuvoletta, che faceva capo a Liggio e poi dopo a Riina, Provenzano e Bagarella, con Zaza, che faceva capo ai Greco, poi con le famiglie Sciorio e Maisto.

PRESIDENTE. Che erano con Nuvoletta, Sciorio e Maisto?

PASQUALE GALASSO. I Maisto imparentati con i Nuvoletta. Sarebbe Enrico Maisto, che si è sposato la figlia di Antonio Orlando, zio di Lorenzo Nuvoletta. Queste erano le quattro famiglie mafiose che speculavano e sfruttavano... speculavano, con la forza dei mafiosi dietro le spalle, un po' tutta la criminalità campana. Cioè, voglio dire, Nuvoletta sfruttava questa forza...

PRESIDENTE. Può spiegare alla Commissione che vuol dire che sfruttava questa forza del gruppo dei corleonesi?

PASQUALE GALASSO. All'epoca i corleonesi - diciamo la mafia, Cosa nostra - era un gruppo affermato, faceva paura. Quindi, quando si sapeva che Nuvoletta o Zaza erano mafiosi, erano collegati a Cosa nostra, nessuno si permetteva di dargli fastidio e di aggredirli, finché non venne fuori Cutolo.

PRESIDENTE. Spieghi bene questa cosa.

PASQUALE GALASSO. Nel 1978-1979 evade Cutolo e comincia a creare un marasma a Napoli, incomincia ad imporre finanche a queste famiglie legate ai mafiosi le tangenti sui loro traffici illeciti.

PRESIDENTE. Cioè lui chiedeva un tot a cassa di sigarette, mi pare?

PASQUALE GALASSO. Non solo sulle casse di sigarette ma anche altri interessi. Cutolo mirava un po' a tutto. Quindi, in tutto questo contesto, si arriva che... dopo le rimostranze un po' di tutti i gruppi si arriva a quell'epoca che dicevo prima, nel 1980-1981, nella quale ci sono state numerose riunioni presso l'abitazione di Lorenzo Nuvoletta, dei Nuvoletta, in Marano, dove si discuteva, appunto, tra tutti questi gruppi criminali campani di dire a Cutolo, di imporre a Cutolo la tranquillità, di lasciarli perdere. I Nuvoletta si impegnarono loro a fare da mediatori ancora una volta per restare sulla scena criminale campana, per acquisire ancora importanza sulla scena criminale. Quindi, si arriva prima ad un'intesa di tregua, poi di pace, che Cutolo non mantiene. Prima ancora, a fine 1980, con l'omicidio di Francesco Fabbrocino, fratello di Mario Fabbrocino, e poi dopo...

PRESIDENTE. Commesso dai cutoliani?

PASQUALE GALASSO. Da Cutolo, come pure il ferimento, sempre in quell'epoca, dopo l'omicidio di Francesco Fabbrocino, di Mario Fabbrocino.

PRESIDENTE. Se non ho capito male, c'erano queste quattro famiglie, Nuvoletta, Sciorio, Maisto, Orlando, che facevano riferimento al gruppo dei corleonesi?

PASQUALE GALASSO. Sì. Dalla fine degli anni sessanta fino all'epoca di Cutolo hanno un po' sfruttato questa loro affiliazione con i mafiosi.

PRESIDENTE. Cutolo, invece, cercava di avere lui il comando su tutta la Campania, su tutti gli affari?

PASQUALE GALASSO. No, Cutolo voleva spazio ma sempre, poi l'ho capito, con l'appoggio sottobanco dei mafiosi.

PRESIDENTE. Anche Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. E di quali mafiosi?

PASQUALE GALASSO. Credo principalmente i corleonesi, facendo capo a Liggio, lui Cutolo credo che nel carcere che era ben presente...

PRESIDENTE. I corleonesi quindi appoggiavano tanto Nuvoletta quanto Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Sì, come pure Cutolo... Si arriva ad un certo punto che i referenti politici di Nuvoletta sono pure di Cutolo, come poi i referenti politici di Cutolo diventano di Alfieri, subito dopo. Signor presidente, ci sono politici e malavitosi, come Nuvoletta, che pur di rimanere sulla scena cambiano amico da un momento all'altro, da un'epoca all'altra.

PRESIDENTE. Ora arriveremo a questo. La cosa che non ho molto chiara è che queste quattro famiglie si appoggiano ai corleonesi ed essendo appoggiate dai corleonesi...

PASQUALE GALASSO. Mah, corleonesi diciamo a Cosa nostra, Greco, Bontate...

PRESIDENTE. Anche a Bontate, a tutti, insomma?

PASQUALE GALASSO. Sì, a Cosa nostra.

PRESIDENTE. Poi Cosa nostra ad un certo punto appoggierebbe non solo questi quattro ma anche Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Lo dimostra il fatto che ho avuto contezza, durante le riunioni fatte da tutti i gruppi criminali campani presso l'abitazione dei Nuvoletta in Marano...

PRESIDENTE. Quella del 1981?

PASQUALE GALASSO. Sì, del 1981, dove Nuvoletta prese una posizione che non era netta come quella del suo braccio armato, di Bardellino, che rimproverava a Cutolo, a Pasquale Cutolo, a Casillo, che non dovevano fare abusi, che dovevano lasciare in pace gli altri gruppi malavitosi. Ma glielo diceva con schiettezza, con franchezza. Invece Nuvoletta, quello che hanno fatto sempre, con la loro ambiguità, facevano il doppio gioco. Alla fine, si capì e questo si è capito con l'omicidio di Salvatore Alfieri e con quello di mio fratello, dove i Nuvoletta si staccarono definitivamente da Alfieri e, diciamo, da me. Normalmente si danno le condoglianze quando muore un familiare, invece Nuvoletta non venne né da Alfieri né da me, da nessuno, non ci mandò condoglianze.

PRESIDENTE. Era un segnale?

PASQUALE GALASSO. Benissimo. Dimostrò che lui condivideva, stava più con Cutolo che con noi, perché in quel momento Nuvoletta ci vedeva perdenti. E' un po' la mentalità dei politici, di alcuni politici campani: se vedono uno perdente lo scaricano

e vanno a creare l'amicizia con il camorrista vincente della zona, rapporti pure normali, formali, ma comunque un rapporto tra un camorrista ed un politico. Questa è la figura di Nuvoletta, perché i Nuvoletta nascono ambigui. Forse non so se contattando qualche politico hanno preso questa mentalità oppure ce l'hanno in loro stessi.

PRESIDENTE. Nuvoletta quindi faceva capo a queste persone, che lei ha detto, di Cosa nostra. Bardellino, che lei dice uomo più rigoroso, più rigido, nel confronto con Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Bardellino era un malavitoso che apprezzavo molto perché era franco, non amava sotterfugi, ambiguità.

PRESIDENTE. Faceva riferimento anche lui a gruppi mafiosi?

PASQUALE GALASSO. Bardellino negli anni settanta era il braccio armato di Nuvoletta. I Nuvoletta hanno sfruttato molto la ferocia di Bardellino, grosso killer, e quindi sono andati avanti per dieci anni.

PRESIDENTE. Bardellino faceva riferimento agli stessi mafiosi cui faceva riferimento Nuvoletta?

PASQUALE GALASSO. Sì, so principalmente a Cosa nostra. Bardellino conosceva, so per bocca sua, Buscetta e tutti gli altri di Cosa nostra.

PRESIDENTE. Conosceva anche Bontate?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. E gli altri?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che Bontate aveva uno stretto legame pure con Peppino Sciorio, della famiglia Sciorio.

PRESIDENTE. Una delle quattro famiglie di cui parlava prima. I rapporti con la 'ndrangheta?

PASQUALE GALASSO. Sono rapporti episodici, di tanto in tanto. Ci sono rapporti.

PRESIDENTE. Legati a traffici specifici?

PASQUALE GALASSO. No, diciamo all'amicizia, allo scambio di favori e al traffico di armi, principalmente.

PRESIDENTE. Può spiegare?

PASQUALE GALASSO. Almeno nel nostro gruppo tenevamo rapporti con un certo Muto.

PRESIDENTE. Il quale?

PASQUALE GALASSO. Con il quale avevamo rapporti di amicizia, io non lo conosco ma aveva rapporti di amicizia con Alfieri e con altri nostri associati, quali Maiale, della zona salernitana, Mario Pepe...

PRESIDENTE. Anche Mario Pepe era di Salerno?

PASQUALE GALASSO. Sì, dell'agro nocerino-sarnese ma è uno che viene dopo che si è formata la nostra organizzazione.

PRESIDENTE. Può spiegare questa questione del traffico delle armi come affare attorno al quale c'è un rapporto con questo gruppo di 'ndrangheta?

PASQUALE GALASSO. Almeno con questo Muto c'era un rapporto di amicizia, di reciproci favori. Muto è un altro che si interessa di appalti, almeno in quella zona iniziale, scendendo giù, della Calabria. Quindi, per questi rapporti di appalti, con un altro imprenditore nostro associato lui si conosceva...

PRESIDENTE. Chi è questo imprenditore?

PASQUALE GALASSO. Luigi Romano.

PRESIDENTE. Sempre quello che ha detto prima?

PASQUALE GALASSO. Sì. Aveva intessuto rapporti inerenti agli appalti pubblici e quindi si crea questo rafforzamento di amicizia tra Muto e la nostra organizzazione. Ma diciamo che è un rapporto che poi mantengono nostri associati, quale Visciano Angelo, Maiale, Pecoraro.

PRESIDENTE. Lei conosce il Maisto di Praia a mare?

PASQUALE GALASSO. No.

PRESIDENTE. Mi pare, quindi, che mentre il rapporto con Cosa nostra è più fisso quello con la 'ndrangheta è diverso.

PASQUALE GALASSO. Sì, si andava a creare un rapporto sporadico, non con una certa intesa, una certa frequentazione: era un rapporto più lieve.

PRESIDENTE. Può indicare alcuni affari fatti insieme con la 'ndrangheta?

PASQUALE GALASSO. C'era il traffico di armi: talvolta ci fornivano le armi.

PAOLO CABRAS. Vi rifornivate di armi dalla 'ndrangheta?

PASQUALE GALASSO. Sì; fornivano armi a questi gruppi camorristici e a noi associati.

PRESIDENTE. Dove prendeva le armi la 'ndrangheta?

PASQUALE GALASSO. Non so.

PRESIDENTE. Che tipo di armi erano?

PASQUALE GALASSO. Un po' di tutto.

PRESIDENTE. Anche esplosivo?

PASQUALE GALASSO. Sì, pure esplosivo.

PRESIDENTE. Armi corte e lunghe?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Vi erano rapporti anche con esponenti della Sacra corona unita?

PASQUALE GALASSO. Per la Sacra corona unita, fino a quando Cutolo non evade dal carcere, in Puglia di delinquenza organizzata non ce n'è; Cutolo è quello che da latitante si porta in Puglia e comincia a creare i primi associati malavitosi pugliesi alla NCO. Dopo Cutolo si va a creare questa associazione di gruppi delinquenziali pugliesi e ci sono rapporti fra questa associazione e le nostre associazioni campane.

PRESIDENTE. Può farci un po' di nomi?

PASQUALE GALASSO. Sì; dall'inizio degli anni ottanta fino agli ultimi tempi c'è un rapporto di traffico e contrabbando di sigarette e droga fra Gionta, i gruppi camorristici e i gruppi delinquenziali pugliesi. C'è il rapporto di un nostro gruppo

camorristico, quello che fa capo a Visciano, a Di Martino e a Falanga Felice, sempre per traffici di contrabbando. C'è un rapporto di D'Alessandro Michele, del gruppo D'Alessandro di Castellammare, con altri associati pugliesi.

PRESIDENTE. Con quali?

PASQUALE GALASSO. Non so i nomi, ma so che D'Alessandro è ben presente in Puglia, dove hanno diverse abitazioni.

PRESIDENTE. In quale area della Puglia: nel Salento o nel foggiano?

PASQUALE GALASSO. Credo sia nel foggiano sia nel Salento.

PRESIDENTE. Lei non parla mai, per quanto riguarda gli affari, di traffico di stupefacenti: come mai, neanche le altre famiglie lo facevano?

PASQUALE GALASSO. Penso che, o meglio certamente, quasi tutti i gruppi camorristici campani si occupano di stupefacenti, ma diciamo che lo fanno di più quei gruppi camorristici che non sono presenti negli affari degli appalti pubblici.

PRESIDENTE. Quindi, quelli che non si occupano di appalti si occupano di stupefacenti?

PASQUALE GALASSO. Sì, invece principalmente il gruppo Contini, Mallardo, Licciardi si è interessato ultimamente, dopo la morte di Bardellino, degli appalti pubblici ma contestualmente ha sempre fatto traffico di stupefacenti. A noi ci risulta perché da un decennio abbiamo rapporti con Licciardi.

PRESIDENTE. Per stupefacenti intende eroina o cocaina?

PASQUALE GALASSO. Tutt'e due, ma pure le droghe leggere.

PRESIDENTE. Come avviene questo traffico: loro curano l'importazione di grosse quantità oppure lo smercio sul territorio?

PASQUALE GALASSO. Diciamo tutt'e due le cose: curano l'importazione e pure lo smercio al minuto.

PRESIDENTE. Sa come e da dove si riforniscono?

PASQUALE GALASSO. No, le fonti non le conosco, ma diciamo con i loro referenti esteri, elementi camorristici che si sono trasferiti all'estero e si sono messi in contatto con altri elementi malavitosi esteri, creando questo traffico.

PRESIDENTE. Lei dice che il gruppo Alfieri si occupa di appalti a partire dal 1980, in sostanza dalla ricostruzione dopo il terremoto; è così?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che il gruppo Alfieri cresce nel tempo dopo l'omicidio Casillo ed è presente fino ad arrivare totalmente a tutti gli appalti pubblici.

PRESIDENTE. Prima di occuparsi degli appalti, di che cosa si occupava?

PASQUALE GALASSO. Di altri traffici illeciti, come principalmente l'usura.

PRESIDENTE. Faceva estorsioni?

PASQUALE GALASSO. Estorsioni di meno, ma diciamo rapine e traffici di importazione.

PRESIDENTE. Importazione di che cosa?

PASQUALE GALASSO. Principalmente carni.

PRESIDENTE. Cioè?

PASQUALE GALASSO. Importavano carne dall'estero e la vendevano nelle zone vesuviana e nolana.

PRESIDENTE. E questo non era lecito?

PASQUALE GALASSO. Era apparentemente legale ma si trattava di un reinvestimento dei profitti illeciti.

PRESIDENTE. Si occupava anche di contrabbando di sigarette e di tabacchi?

PASQUALE GALASSO. Forse negli anni settanta.

PRESIDENTE. Cosa nostra e quelli della mafia sono mai intervenuti per favorire la cessazione della guerra fra diverse organizzazioni della camorra? Sono mai intervenuti per cercare di mettere un po' di ordine in Campania?

PASQUALE GALASSO. Cosa nostra? L'intervento principale è durante le tensioni fra Cutolo e tutti i gruppi camorristici campani.

PRESIDENTE. Interviene Cosa nostra?

PASQUALE GALASSO. Interviene Cosa nostra dietro Nuvoletta e, diciamo, i loro rappresentanti mafiosi ma, ad un certo momento, a Cosa nostra interessava - credo certamente pure Cutolo, che nel 1981, specialmente dopo la vicenda Cirillo, nelle carceri era presente in un modo strepitoso e alto.

PRESIDENTE. Può spiegare alla Commissione qualcosa sulla riunione a Vallesana nel 1982?

PASQUALE GALASSO. Sì; allora evade Cutolo dal manicomio di Aversa...

PRESIDENTE. In che epoca siamo?

PASQUALE GALASSO. Nel 1978-79. Comincia quindi a creare tensioni un po' a tutti i gruppi camorristici campani e c'è una rivolta generale. Di queste lamentele si fanno carico i Nuvoletta, con a capo Lorenzo Nuvoletta, che riferisce tutto ai suoi capi mafiosi: ricordo che nel 1981 si facevano queste riunioni a Vallesana dove, per esplicita richiesta di Lorenzo Nuvoletta e Bardellino, io e Alfieri eravamo presenti (e talvolta qualche altro nostro associato). Su queste lamentele e su questa situazione i Nuvoletta volevano speculare ancora una volta e far capire a tutti i gruppi malavitosi campani che loro, comunque, erano i più forti, quelli che incidevano sulla pace, sulla tregua, sull'equilibrio criminale campano. Sono stato presente a diverse riunioni; ricordo che ad alcune di queste eravamo circa un centinaio, i rappresentanti di tutte le famiglie campane.

PRESIDENTE. Un centinaio di persone?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. E nessuno si era accorto che eravate là?

PASQUALE GALASSO. No; in quel momento venni a sapere da Alfieri e Alfieri dallo stesso Nuvoletta che non c'erano problemi, neanche per quanto riguardava le forze dell'ordine che lui riusciva a controllare, riusciva a darci tranquillità. La nostra perplessità derivava dal pericolo che durante le nostre riunioni potessero intervenire i carabinieri facendo accadere un marasma. Nuvoletta invece ci ha sempre tranquillizzati e talvolta io e Alfieri abbiamo visto, scendendo da Vallesana, la masseria dei Nuvoletta, qualche auto dei carabinieri appena fuori dell'abitazione di Nuvoletta. Quella per noi era la dimostrazione che Nuvoletta era ben protetto. Ricordo che all'epoca Nuvoletta era in stretto rapporto con un politico nazionale di grosso rilievo.

PRESIDENTE. Chi era?

PASQUALE GALASSO. Gava. Questo perché se ne parlava durante le riunioni; talvolta io, Alfieri e qualche altro componente della sua organizzazione abbiamo pranzato con Lorenzo Nuvoletta su esplicita sua richiesta. Quindi se ne parlava perché vedevamo un'ostentata tranquillità a casa di Lorenzo Nuvoletta mentre a quell'epoca anche l'abitazione dell'ultimo malavitoso era soggetta a perquisizione.

PRESIDENTE. Nuvoletta non subiva perquisizioni?

PASQUALE GALASSO. No, almeno per quanto mi consta; quegli appuntamenti, quelle riunioni così sfacciate...

PRESIDENTE. Con quale mezzo vi andavate? Con le vostre auto?

PASQUALE GALASSO. Sì, con le nostre auto.

PRESIDENTE. Si trattava, dunque, di 70-80 automobili!

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Dove le mettevate?

PASQUALE GALASSO. La masseria di Nuvoletta ha un piazzale molto grande, quindi le automobili potevano essere messe sia nella strada che portava alla masseria sia all'interno della masseria stessa, nel grande piazzale dove potevano essere parcheggiate benissimo 50-100 automobili.

PRESIDENTE. Quante riunioni di questo tipo ci sono state?

PASQUALE GALASSO. Ricordo particolarmente una delle ultime riunioni dell'estate 1981 nel corso della quale dovevamo decidere di chiarirci una volta per sempre le tensioni che ci venivano create dai cutoliani. Ricordo che in quel momento erano

presenti nella masseria di Nuvoletta Riina, Provenzano e Bagarella. Erano questi i nomi.

PRESIDENTE. Erano con voi o in un altro posto?

PASQUALE GALASSO. Erano a circa 50-100 metri da noi, in un villino in un castagneto poco lontano da noi.

PRESIDENTE. Sempre nella proprietà di Nuvoletta?

PASQUALE GALASSO. Sì, perché durante queste riunioni si creavano tensioni tra alcuni componenti della riunione; maggiormente si creò una tensione particolare tra Antonio Spavone, il famoso o' malommo, e gli Zaza e ci fu un battibecco tra di loro. Spavone venne sparato nel 1976 dagli Zaza; Spavone ritenne opportuno in quella riunione far presente che non c'era solo il pazzo Cutolo che dava fastidio a tutti gli altri gruppi camorristi ma anche altre famiglie camorriste, come gli Zaza.

PRESIDENTE. Spavone era rimasto solo ferito?

PASQUALE GALASSO. Sì. Era il 1976 e Spavone sapeva che erano stati gli Zaza.

PRESIDENTE. Come facevano ad influire Riina e gli altri siciliani che stavano separati?

PASQUALE GALASSO. Durante queste ed altre tensioni ci siamo accorti, io e qualche altro mio amico, che Lorenzo Nuvoletta, Michele Zaza e qualche altro partecipante a queste riunioni chiedevano il permesso di allontanarsi un momento e ritornavano dopo mezz'ora o un'ora portando nuove notizie. A volte Lorenzo Nuvoletta diceva come bisognava fare, che cosa lo invitava a fare; silenziosamente vedevamo che anche i componenti cutoliani assimilavano quello che diceva Nuvoletta. D'altronde si sapeva già, per esplicita ammissione di Lorenzo Nuvoletta, che i siciliani erano nella sua proprietà.

MARIO CLEMENTE MASTELLA. La protezione cui lei ha fatto cenno era di Gava o di uomini di Gava?

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto molto delicato che interessa molto la Commissione e su cui in seguito le verranno rivolte domande specifiche. L'onorevole Mastella le chiede se tale protezione venisse direttamente dal senatore Gava o se fosse di uomini di Gava. Quali sono gli elementi che Nuvoletta vi dava per farvi intendere questo?

PASQUALE GALASSO. Per quanto mi consta, la protezione... A me consta il rapporto tra Gava e Nuvoletta.

PRESIDENTE. Da cosa le consta tale rapporto?

PASQUALE GALASSO. Sia dall'ammissione di Lorenzo Nuvoletta sia da quanto durante i pranzi che eravamo soliti fare nell'abitazione di Lorenzo Nuvoletta veniva detto da altri suoi associati e persone di fiducia che appartenevano al suo direttivo, come Salvatore Normale, il quale all'epoca ci faceva ben presente che giorni prima si erano visti con Gava. Questo è il rapporto tra Nuvoletta e Gava e certamente i Nuvoletta godevano degli appoggi dei referenti di Gava in zona, come d'altronde ho toccato con mano, Alfieri ed io godevamo dei favori dei referenti di Gava nella nostra zona.

PRESIDENTE. Con quali personalità politiche ha parlato direttamente?

PASQUALE GALASSO. Noi? Io?

PRESIDENTE. Sì, lei.

PASQUALE GALASSO. Ho parlato con i maggiori referenti di Gava nella nostra zona, per esempio Riccio, presidente della USL e sindaco di San Paolo Belsito, il senatore

Meo, Giuseppe D'Antuono, Pasquale Catapano, presidente della USL e fedelissimo di Gava da sempre, fin dalle mani di suo padre Ciccio Catapano. Ci sono Ciccio Liguori, Achille Marciano...

PRESIDENTE. Di dov'è Ciccio Liguori?

PASQUALE GALASSO. Di Poggiomarino.

PAOLO CABRAS. Era il sindaco di Poggiomarino, era la sua città.

PASQUALE GALASSO. Ha fatto il sindaco per un ventennio. Poi Achille Marciano e tutti gli altri; a Pompei Maghetti e Tucci e tanti altri ancora.

PRESIDENTE. Gli altri con chi avevano rapporti?

PASQUALE GALASSO. Quali altri?

PRESIDENTE. Quelli del clan Alfieri o del clan Nuvoletta con quali uomini politici avevano rapporti, che lei sappia?

PASQUALE GALASSO. Posso parlarvi della zona nolana, vesuviana e sorrentina...

PRESIDENTE. Quella che lei conosce.

PASQUALE GALASSO. Ma della zona a nord di Napoli non posso darvi spiegazioni o fare nomi perché non ho avuto contatti.

PRESIDENTE. Lei ha fatto un elenco di persone aventi responsabilità politiche che lei ha contattato direttamente. A questo punto la domanda è la seguente: gli altri, cioè Nuvoletta o Alfieri, con quali uomini politici avevano rapporti in quella zona?

PASQUALE GALASSO. Per quanto mi consta, il politico con il quale tutti questi grossi malavitosi, quali Nuvoletta, Alfieri, Cutolo e pochi altri, hanno avuto sempre contatti vuoi direttamente o vuoi per suoi referenti è sempre stato Antonio Gava, diciamo la corrente dorotea facente capo a Gava.

PRESIDENTE. Facciamo un passo indietro: nelle riunioni a Vallesana chi erano i rappresentanti di Cutolo? Cutolo veniva direttamente o mandava qualcuno?

PASQUALE GALASSO. No, Cutolo era già stato arrestato; veniva Pasquale Cutolo...

PRESIDENTE. Che è il fratello.

PASQUALE GALASSO. Vincenzo Casillo e il direttivo di Cutolo; in tutto 10-15 persone.

PRESIDENTE. Casillo era un uomo molto vicino a Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. E' quello che sarà ucciso?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Circa le strutture, avete rapporti...

MARIO CLEMENTE MASTELLA. Vorrei rivolgere un'altra domanda.

ANTONIO BARGONE. Tutti dobbiamo rivolgere domande ma possiamo farlo dopo.

MARIO CLEMENTE MASTELLA. Se ci sono connivenze, vuol dire che anche polizia e carabinieri partecipavano alle riunioni?

PRESIDENTE. E' la prima volta che lei, onorevole Mastella, partecipa ad un'audizione di un collaboratore di giustizia. Se lei prende appunti, onorevole Mastella, dopo potrà porre tutte le questioni che riterrà opportune. Chiedevo, dunque, se le risultino rapporti con le organizzazioni straniere.

PASQUALE GALASSO. Prima vorrei rispondere ancora all'altra domanda. Un'altra persona di fiducia, nelle mani sia di Antonio Gava, della corrente dorotea e di Alfieri, è il generale De Sena. Signor presidente, questo è ormai così sfacciato, chiaro e trasparente, che mi chiedo come voi - dico "voi" per dire lo Stato italiano - facciate a non accorgervi di certi rapporti.

PAOLO CABRAS. Quali rapporti?

PASQUALE GALASSO. Dei rapporti tra questi amministratori collusi sia con l'ambiente malavitoso, sia con i loro capi referenti politici. E' una cosa che ormai sanno tutti, almeno i cittadini miei compaesani.

PRESIDENTE. Va bene. Quindi, lei dice che un altro dei nomi...

PASQUALE GALASSO. I cittadini nolani e vesuviani lo sanno tutti. Hanno sempre saputo di un rapporto tra Alfieri ed il generale De Sena, sindaco di Nola.

PRESIDENTE. Sempre seguendo il filo logico fondamentale della struttura della camorra, anche se ogni tanto andiamo da qualche altra parte, che può dirci a proposito della presenza delle organizzazioni camorristiche sul territorio nazionale? Per esempio, sono presenti nel Lazio ed a Roma?

PASQUALE GALASSO. Sì, dopo l'omicidio Casillo a Roma tenevamo i nostri referenti. Sono rimasti i coniugi Cillari e maggiormente Ciro Maresca, Nicoletti e, ultimamente, Sepe Marzio e Cesarano. Ma principalmente i coniugi Cillari, Ciro Maresca e Nicoletti. Dopo l'omicidio Casillo, Ciro Maresca si trasferisce a Roma, dove vive da 10 anni. Qui

fa i traffici illeciti più svariati. Di qualsiasi cosa la nostra organizzazione aveva bisogno malavitosamente, faceva riferimento a Ciro Maresca.

PRESIDENTE. In altre parti del Lazio è presente?

PASQUALE GALASSO. Sono presenti in altre zone del Lazio.

PRESIDENTE. Nella zona di Latina, per esempio? Al Sud? Può spiegare con quali persone?

PASQUALE GALASSO. Inizialmente c'erano i Maiulo, i Moccia, i Bardellino. Fino al 1988 c'erano i Bardellino e il clan casalese, che si espandeva fino a Latina. Quindi, quando avevamo bisogno di qualcosa, ci rivolgevamo a Bardellino, il quale sistemava tutto o ci metteva in contatto con le persone con le quali dovevamo...

PRESIDENTE. E dopo il 1988?

PASQUALE GALASSO. Dopo ci sono rimasti i casalesi, mentre i Maiulo sono un po' scomparsi, perché nel frattempo è morto uno dei fratelli. Principalmente, i casalesi.

PRESIDENTE. E in altre aree del Lazio?

PASQUALE GALASSO. Signor presidente, ci sono elementi camorristici che fanno riferimento alla nostra organizzazione e ad altre organizzazioni camorristiche, ma non sono di una certa rilevanza. Anche perché sono zone tranquille, ci si va per fare un traffico o un reinvestimento apparentemente legale. Quindi, si sta abbastanza tranquilli.

PRESIDENTE. Quali sono gli interessi di Alfieri e di Ruocco a Latina?

PASQUALE GALASSO. Durante la guerra di Cutolo e dopo l'omicidio Casillo, Peppino Ruocco, che apparteneva ad una famiglia di commercianti ortofrutticoli (da sempre

presente sul territorio di Latina per il commercio di questi prodotti, ma in maniera modesta), divenuto figura emergente porta la famiglia ad estendere il suo potere, su tutti i prodotti ortofrutticoli, in quasi tutta la zona di Latina. Da sempre c'è una presenza malavitosa, per un certo periodo collegata a Cutolo da rapporti amicali, che poi passa nelle mani di Alfieri e di Pasquale Ambrosino. Quest'ultimo ha un'industria in zona per l'importazione e l'esportazione di prodotti orticoli esotici e no, perfino dalla Cina. Quindi, nel mercato ortofrutticolo c'è la presenza della malavita. Ultimamente, quasi tutto era nelle mani di Peppino Ruocco, ma ci sono sempre state influenze siciliane. Talvolta Peppino Ruocco riesce pure a mortificare elementi appartenenti a Cosa nostra.

PRESIDENTE. E' molto forte questo Ruocco!

PASQUALE GALASSO. E' morto. Lo abbiamo ammazzato noi stessi.

PRESIDENTE. E nella zona di Fondi?

PASQUALE GALASSO. C'è la presenza di elementi della 'ndrangheta, c'è l'influenza dei casalesi (principalmente, un periodo è stato dei Maiulo e dei Moccia). A Fondi sono presenti i figli di Mico Tripodo, ammazzato nel carcere di Poggioreale da Cutolo, dietro compenso di Paolo De Stefano.

PRESIDENTE. Cioè?

PASQUALE GALASSO. Paolo De Stefano era calabrese, aveva una faida con i Tripodo. Il capo dei Tripodo era don Mico. Mi sono trovato là quando Cutolo l'ha fatto ammazzare in carcere, nel 1976. L'ho soccorso io don Mico Tripodo. Cutolo mi riferì dei suoi rapporti con De Stefano e che era stato lui a ordinare quell'omicidio.

PRESIDENTE. E come avvenne questo omicidio in carcere?

PASQUALE GALASSO. Lo compì Agrippino Efficce, un associato NCO, un affiliato di Cutolo. Ricordo bene che Cutolo, che stava a Poggioreale, organizzò il tutto. Ricordo che un mese prima si fece trasferire in un padiglione (credo fosse il padiglione Milano), dove vi rimase. Furono Agrippino Efficce e, mi sembra, Domenico Morelli, di Sant'Antimo, quelli che materialmente hanno ammazzato don Mico Tripodo, che si trovava di fronte alla mia cella.

PRESIDENTE. Ma come l'ammazzarono?

PASQUALE GALASSO. A coltellate. Ricordo che lo soccorsi io don Mico Tripodo.

PRESIDENTE. L'omicidio del Ruocco da cosa fu provocato?

PASQUALE GALASSO. A Fondi ci sono i figli di Tripodo...

PRESIDENTE. Ah, sì, stava dicendo dei figli di Tripodo.

PASQUALE GALASSO. Ci sono i figli di Tripodo ma con l'influenza dei Casalesi.

PRESIDENTE. Diceva prima che Ruocco è stato ucciso. Per quale ragione ciò è accaduto?

PASQUALE GALASSO. Giuseppe Ruocco è di Piazzola di Nola, il paese di Carmine Alfieri. Ultimamente, Giuseppe Ruocco gestiva un po' tutti gli affari di Carmine Alfieri e quasi tutti i suoi rapporti politici ed istituzionali. Da diversi anni, Carmine Alfieri temeva Giuseppe Ruocco per la sua ferocia di grosso killer. Quasi tutti i morti, nella guerra contro Cutolo e altri gruppi camorristici, storicamente contro gli Alfieri... è stato Giuseppe Ruocco quello che, materialmente, ha vendicato la morte di Salvatore Alfieri. Quindi, diviene una figura emergente; era un giovane che amava la bella vita e che aveva un buon dialogo con tutti gli ambienti sociali delle zone del nolano e del vesuviano. Questo accrebbe la tensione e la paura in Carmine Alfieri, il quale temeva di fare la stessa fine di Bardellino.

PRESIDENTE. Quindi, fu Carmine Alfieri a ordinare l'omicidio...

PASQUALE GALASSO. Sì. Carmine Alfieri porta sul tavolo del nostro direttivo, una prima volta un paio d'anni prima, le lamentele contro Giuseppe Ruocco e la sua decisione di ammazzarlo. Soprattutto io, e poi qualche altro componente del nostro direttivo, facemmo leva affinché non succedesse questa atrocità. Questo è un episodio che mi ha fatto toccare con mano le belve e la melma di questa mia vita criminale. Forse pure questo ha inciso a farmi cambiare vita.

PRESIDENTE. Lei si oppose, però?

PASQUALE GALASSO. Mi opposi, io e qualche altro componente e quindi Alfieri non decise.

PRESIDENTE. In che periodo?

PASQUALE GALASSO. Nel 1989.

PRESIDENTE. Quindi, Alfieri non decise l'omicidio?

PASQUALE GALASSO. No, perché noi dicemmo apertamente che se si incominciava ad ammazzare, se ammazzavamo Giuseppe Ruocco, che per noi era un capo storico, certamente si sarebbero create tensioni in tutti gli altri gruppi nostri associati e pure in noi stessi. Quindi, era una cosa non giusta, non fatta per bene. Ci si poteva parlare con Peppino Ruocco ed eventualmente farlo correggere sul suo carattere, sul suo comportamento ma Carmine Alfieri ritenne opportuno di non parlarne proprio. Noi lo invitammo a creare un dialogo con lo stesso Giuseppe Ruocco, che poi era suo figlioccio, cresimato pure, Carmine Alfieri l'aveva pure cresimato. In quel momento si superò questa...

PRESIDENTE. Poi dopo come si arriva all'omicidio?

PASQUALE GALASSO. Poi dopo... Carmine Alfieri ha avuto sempre questa idea, perché si sentiva esposto, dato che Giuseppe Ruocco era del suo stesso paese, della sua stessa zona. Vedeva che Giuseppe Ruocco cresceva sempre di più, aveva rapporti con varie autorità istituzionali, nostri complici, nostri collusi e quindi alla fine, per l'ennesima volta, Carmine Alfieri riportò sul tavolo questa decisione. Credo, almeno da parte mia, mio malgrado e forse pure per qualche altro componente del direttivo, aderimmo a questa decisione atroce.

PRESIDENTE. Come mai aderiste, vi convincesti?

PASQUALE GALASSO. Perché non si poteva fare altrimenti. Signor presidente, almeno io non riuscivo a trovare un altro... Pensai pure bene eventualmente di avvertire lo stesso Giuseppe Ruocco ma alla fine poteva solamente soccombere: né Giuseppe Ruocco mi credeva né eventualmente tra Giuseppe Ruocco e Carmine Alfieri si andava ad un chiarimento. Poteva solamente soccombere. Questa è la legge, purtroppo, della malavita, atroce ed immonda.

PRESIDENTE. In quali altre regioni siete presenti? In Toscana?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. In quali zone?

PASQUALE GALASSO. Diciamo in quasi tutta la Toscana.

PRESIDENTE. Umbria?

PASQUALE GALASSO. Poco, almeno per quanto riguarda la nostra organizzazione, no.

PRESIDENTE. Emilia Romagna?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. In Romagna o in Emilia, cioè sulla costa o nell'interno?

PASQUALE GALASSO. Sulla costa.

PRESIDENTE. Che attività si svolgono?

PASQUALE GALASSO. Ci sono associati di nostri gruppi camorristici che sono presenti in zona e si investe, si specula su diversi canali.

PRESIDENTE. Veneto?

PASQUALE GALASSO. No.

PRESIDENTE. Lombardia?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Liguria?

PASQUALE GALASSO. Sì, principalmente a Genova ci sono i mafiosi con Gionta-Nuvoletta.

PRESIDENTE. Piemonte?

PASQUALE GALASSO. Poco, almeno dalla nostra organizzazione. C'era...

PRESIDENTE. Abruzzo?

PASQUALE GALASSO. No. C'era in Piemonte quel rapporto nostro con elementi mafiosi.

PRESIDENTE. Quello per il congegno per Casillo?

PASQUALE GALASSO. Benissimo. Quelli che poi ci fornirono il congegno ma credo che oggi sono scomparsi.

PRESIDENTE. Era un mafioso?

PASQUALE GALASSO. Era un mafioso. Quindi, rapporti tra noi associazione camorristica e questi elementi mafiosi.

PRESIDENTE. In Abruzzo invece non ci sono vostre presenze?

PASQUALE GALASSO. No.

ROMEO RICCIUTI. Maisto si è rifugiato lì per tanti anni.

PASQUALE GALASSO. Ho capito ma non fa parte del mio gruppo.

PRESIDENTE. La domanda che la Commissione le fa non riguarda soltanto il suo gruppo, riguarda, per quello che lei sa, anche altri gruppi.

PASQUALE GALASSO. Posso dire in linea generale che in quasi tutta Italia ci sono elementi camorristici presenti, poi bisogna vedere la rilevanza o l'importanza di questi e quindi le difficoltà sociali che possono creare. Se è un piccolo malavitoso non può portare grossi problemi, quale può succedere...

ALFREDO GALASSO. Potrebbe approfondire questa domanda, chiedere quali sono gli affari...

PRESIDENTE. Sì, ora spieghiamo. Noi stiamo lavorando sulla presenza delle varie organizzazioni mafiose nelle diverse regioni italiane, anche quelle, come dire, non tradizionali, dove c'è un insediamento nuovo. Allora, alla Commissione interessa sapere, oltre quello che lei ci ha detto, anche, se possibile, nelle singole aree, per quello che lei sa, che tipo di affari si fanno: si fa traffico di stupefacenti o si investe in affari legali, se si investe in affari legali in che tipo di affari. Questo perché abbiamo bisogno di capire bene come sono presenti le diverse organizzazioni mafiose su tutto il territorio nazionale e che tipo di affari fanno. Questa è la nostra esigenza. Ora, sulla base di quel che lei sa e può dire, ci risponda.

MARIO BORGHEZIO. Può precisare in Lombardia in quali zone?

PRESIDENTE. Può rispondere?

PASQUALE GALASSO. Almeno per quanto mi consta, in Lombardia, a Varese, poi Milano e tutto il circondario di Milano, principalmente.

PRESIDENTE. Si parla del gruppo Alfieri o in generale?

PASQUALE GALASSO. Principalmente, forse parlo in linea generale. Per il gruppo Alfieri, Milano, Varese, queste sono le zone.

PRESIDENTE. Può dire per cortesia nelle singole aree, se lo sa, che tipo di affari specifici si fanno?

PASQUALE GALASSO. Sono i soliti affari. Oltre a quello del traffico di stupefacenti - sono ben individuati i gruppi che fanno questo traffico - sono quegli affari dovunque si può investire, si può trafficare, non so: dalle discoteche alle situazioni fallimentari.

PRESIDENTE. Cioè, acquistare aziende in fallimento?

PASQUALE GALASSO. Sì. Non ultimo, per volontà di Alfieri, io, Alfieri ed altri nostri associati abbiamo fatto un investimento a Forlì, in Romagna. Rilevammo da una situazione fallimentare...

PRESIDENTE. Può spiegare meglio?

PASQUALE GALASSO. Sì. Rilevammo tre o quattro industrie che poi abbiamo venduto.

PRESIDENTE. Si ricorda quali industrie?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Le può dire?

PASQUALE GALASSO. I nomi non li ricordo ma sono industrie di avicoltura, polli e galline. Ci sono due o tre industrie grosse. Noi le rilevammo per fare una cortesia ad un amico di Alfieri. Ci siamo preoccupati di gestire un po' tutta questa situazione fallimentare per poi portarla a termine e alla fine, pure con i profitti, le abbiamo cedute allo stesso amico di Alfieri, che si trovava in una situazione fallimentare. Questo amico lo aveva aiutato a trovare un'amicizia con i giurati durante il processo per la strage di Torre Annunziata.

PRESIDENTE. Questo amico?

PASQUALE GALASSO. Di Alfieri. Quindi, quello per noi è stato un intervento isolato.

PRESIDENTE. Come si chiama questa persona di Forlì?

PASQUALE GALASSO. Silvio Balletta.

PRESIDENTE. Che aveva aiutato Alfieri ad avere un contatto con i giurati del processo per la strage di Torre Annunziata?

PASQUALE GALASSO. Sì. Alfieri, per riconoscenza, per sdebitarsi, mi interpellò, per quanto è di mia conoscenza, per la mia managerialità imprenditoriale, per aiutare questo signore.

PRESIDENTE. Quindi, compraste queste aziende?

PASQUALE GALASSO. No, sistemammo, intervenimmo con soldi, con circa 1 miliardo e mezzo, due miliardi di lire. Sistemammo tutta la situazione prefallimentare di queste aziende e poi dopo le abbiamo cedute allo stesso Silvio Balletta, dandoci soldi e regolamento per quel che avevamo sborsato, con utili pure.

PRESIDENTE. Come faceste? Interveniste attraverso un commercialista, o direttamente?

PASQUALE GALASSO. Sempre in Romagna, a Forlì, era presente il gruppo di Mario Pepe per quanto riguarda l'usura principalmente, le situazioni prefallimentari e i supermercati.

PRESIDENTE. Avete rapporti per quanto riguarda le aste giudiziarie? Cercate di controllarle?

PASQUALE GALASSO. Questo è un altro punto importante: da sempre, forse già dagli anni settanta, i vari rapporti politico-camorristici consistevano in scambi di favori, in consulenze e aiuti politici per avvicinare talvolta il curatore, o il giudice, e mettere a disposizione del rappresentante camorrista della zona a loro referente questo tipo di favore. Mi ricordo che quello delle aste fallimentari è stato sempre uno dei profitti illeciti.

PRESIDENTE. Spieghi meglio alla Commissione quanto avviene. Innanzitutto, in quali città succede?

PASQUALE GALASSO. A Napoli e a Roma, principalmente. Già negli anni settanta, sia a Napoli sia a Roma, il gruppo di Alfonso Rosanova, il padre spirituale di Cutolo, grosso camorrista anche lui legato alla corrente dorotea, curava tutte le aste fallimentari del tribunale di Napoli e di Roma.

PRESIDENTE. In che modo?

PASQUALE GALASSO. Non so... Loro erano aggiornati dalle loro amicizie dei vari immobili prefallimentari o riferibili a fallimenti già dichiarati: se era una cosa che interessava, perché potevano speculare, cominciavano a tessere tutto un piano e quindi si arrivava, o con le compiacenze di qualche avvocato, o con i loro referenti politici, al curatore e poi al giudice fallimentare. Si curava, nel tempo di qualche anno, tutta la vicenda delle aste pubbliche, finché non si portava quel bene ad un determinato prezzo e poi lo acquisivano.

PRESIDENTE. Ad un prezzo basso?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Quindi, la tecnica era questa: si seguiva la cosa, si cercava di ottenere il prezzo più basso possibile e poi si comprava?

PASQUALE GALASSO. Sì, oppure si mettevano direttamente in contatto con i falliti, tramite il curatore, e concordavano con tutti i creditori un prezzo misero, basso: rilevavano quindi il tutto, facendo talvolta qualche regalo, oppure dando una percentuale, ai falliti. Poi da tutti questi meccanismi possono uscire tante altre soluzioni strada facendo.

PRESIDENTE. Questo controllo a Napoli e a Roma continua adesso?

PASQUALE GALASSO. Sì, continua adesso; almeno i nostri associati su Roma hanno ultimamente fatto dei grossi business con le proprietà di Caltagirone, principalmente in via Cortina d'Ampezzo e in via Courmayer: hanno rilevato interi palazzi del fallimento Caltagirone. Questo l'hanno gestito principalmente i coniugi Cillari su miei finanziamenti, dovuti sempre...

PRESIDENTE. Caltagirone è partecipe? Sa di questo?

PASQUALE GALASSO. Non mi risulta. Io solamente per un fattore di riconoscenza verso i Cillari, che hanno partecipato all'omicidio, perché ci hanno consentito di prendere Casillo e di dare una botta finale a Cutolo, li ho aiutati.

PRESIDENTE. Ci sono a Roma magistrati collusi che sono d'accordo con Cillari?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Chi sono?

PASQUALE GALASSO. Questo è coperto dal segreto istruttorio e preferirei non rispondere. Ne ho già parlato con i giudici competenti.

PRESIDENTE. Quali sono i giudici competenti per questa materia?

PASQUALE GALASSO. Oltre ai giudici della procura di Napoli e Salerno, quelli di Roma.

PRESIDENTE. Quanti sono? Questo lo può dire.

PASQUALE GALASSO. Cillari mi presentò direttamente una di queste persone.

PRESIDENTE. Ce ne sono anche altri?

PASQUALE GALASSO. Io credo, per quanto mi risulta dal 1970 in poi, e da tutte le vicende fallimentari di cui sono a conoscenza, principalmente di Rosanova, Cillari, Maresca, che c'è una intesa con diversi elementi.

PRESIDENTE. Con diversi magistrati?

PASQUALE GALASSO. Oltre che magistrati, credo anche una cerchia di professionisti.

PRESIDENTE. Per esempio, cancellieri e tutto un giro nei tribunali?

PASQUALE GALASSO. Sì, qualche cancelliere compiacente e avvocati che vivono di questo. A Roma c'è un forte condizionamento ed un grosso intreccio, almeno per le aste giudiziarie.

PRESIDENTE. E a Napoli?

PASQUALE GALASSO. A Napoli è da sempre, almeno per quanto mi risulta: quando interessa una proprietà, ci mette sopra gli occhi il camorrista, che talvolta si scontra pure con qualche elemento politico, e poi si arriva ad un patto, o a un accordo.

PRESIDENTE. E può fare i nomi dei magistrati collusi a Napoli, o indicare la dimensione del fenomeno?

PASQUALE GALASSO. Per le aste fallimentari, non li so. Non ho mai frequentato le aste fallimentari per esplicito consiglio di mio padre.

PRESIDENTE. Però, a Roma sì?

PASQUALE GALASSO. Per Roma ho saputo queste cose tramite Cillari, come ho saputo quando Pino Cillari era socio di Rosanova, già negli anni settanta, e seguivano

le aste: hanno fatto più di un investimento, rilevando opifici ed interi stabili, in via Veneto ed anche nella zona di Latina.

PRESIDENTE. Proprio a Latina o in paesi vicini?

PASQUALE GALASSO. Credo in provincia di Latina. Questi erano rapporti fra Cillari e Rosanova: all'epoca, negli anni settanta, Rosanova seguiva principalmente le aste fallimentari.

PRESIDENTE. Voi avete rapporti con organizzazioni criminali di altri paesi, o ci sono vostre diramazioni, per esempio, in Germania, Francia, Inghilterra?

PASQUALE GALASSO. Qualche gruppo camorristico facente capo alla nostra organizzazione ha rapporti all'estero.

PRESIDENTE. Con quali paesi?

PASQUALE GALASSO. Con l'Olanda.

PRESIDENTE. Con la Germania?

PASQUALE GALASSO. In Germania c'è già il gruppo Licciardi, Contini, Mallardo che, dopo la caduta del muro di Berlino, è presente a Berlino città, maggiormente con negozi di elettrodomestici, abbigliamento e un po' con i supermercati. Questo vuol dire che se domani voglio andare a Berlino non posso andare...

PRESIDENTE. Perché? Per rispetto delle zone?

PASQUALE GALASSO. Per rispetto verso Licciardi: loro hanno la precedenza assoluta, perché sono già presenti nella zona. Così, se vanno altri elementi camorristici che non sono graditi a Licciardi, devono cambiare zona.

PRESIDENTE. Le risulta che siano presenti soltanto a Berlino, o anche in altri posti della Germania?

PASQUALE GALASSO. Anche in altri posti, ed in Romania, dove pure il nostro gruppo è presente.

PRESIDENTE. Come mai proprio in Romania?

PASQUALE GALASSO. E' presente un nostro affiliato che è da sempre in stretti e buoni rapporti con Alfieri, già dal periodo della dittatura rumena, per l'importazione di legnami. Hanno fatto poi diversi altri investimenti.

PRESIDENTE. Questo soggetto è ancora lì adesso?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Come si chiama?

PASQUALE GALASSO. Nusco Mario.

PRESIDENTE. In altre città della Germania?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che in Germania ci sono diversi gruppi camorristici, ma ultimamente chi fa da padrone è il gruppo Licciardi, Mallardo, Contini.

PRESIDENTE. In Francia?

PASQUALE GALASSO. In Francia ci sono da sempre rapporti camorristici francesi-Cosa nostra; principalmente c'è il gruppo di Michele Zaza.

PRESIDENTE. Nella Francia del sud?

PASQUALE GALASSO. Anche a Parigi.

PRESIDENTE. Per quale tipo di affari?

PASQUALE GALASSO. Tutti i diversi affari, almeno per quanto mi risulta: una volta, c'era principalmente il contrabbando di sigarette e negli ultimi anni sono presenti un po' in tutti gli altri affari, come possono essere il gioco d'azzardo, il racket, l'usura eccetera.

PRESIDENTE. E in Spagna?

PASQUALE GALASSO. Per quanto mi risulta, in Spagna e in Portogallo c'è stato Bardellino mentre oggi ci sono i Casalesi. In questi paesi Bardellino aveva cointeressenze, aveva creato un impero.

PRESIDENTE. Dove?

PASQUALE GALASSO. A Barcellona, Madrid e in altre località spagnole e portoghesi. Oggi sono presenti i Casalesi.

PRESIDENTE. E come si procura le armi la camorra? Lei ha fatto cenno ai rapporti con la 'ndrangheta; solo così o anche per altri canali?

PASQUALE GALASSO. Anche per altri canali, talvolta tramite elementi mafiosi e dall'estero.

PRESIDENTE. Da quali paesi?

PASQUALE GALASSO. Dalla Germania, Francia e Olanda.

PRESIDENTE. Anche dall'Olanda?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. A Santo Domingo ci sono vostre presenze?

PASQUALE GALASSO. Dal 1984 in poi a Santo Domingo è presente Bardellino.

PRESIDENTE. Racconti alla Commissione.

PASQUALE GALASSO. Nel 1984 andai a trascorrere una vacanza a Santo Domingo e vidi una tranquillità assoluta, anche se lì vi sono quei problemi sociali che ci sono. Al ritorno mi incontrai con Bardellino.

PRESIDENTE. Con quale Bardellino?

PASQUALE GALASSO. Antonio. Gli parlai di questa tranquillità assoluta, così come ne parlai anche con Antonio Malvento il quale, dopo che gliene parlai, insieme con Antonio Ammaturo, fratello di Umberto, si recò a Santo Domingo dove cominciarono a fare vari investimenti e ad occupare quella zona. Una volta venuto a conoscenza di questa occupazione, Bardellino, il quale non stimava tanto Malvento e Ammaturo, andò a Santo Domingo, li espropriò di tutti i loro beni, comprese le abitazioni, li cacciò via e da quel momento è stato presente il gruppo di Bardellino.

PRESIDENTE. Bardellino ha cacciato gli altri?

PASQUALE GALASSO. Fino alla sua morte Bardellino è rimasto a Santo Domingo. Il giorno prima che scomparisse è partito da Santo Domingo per arrivare in Brasile e lì lo ammazzarono.

PRESIDENTE. In Brasile?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Insieme con chi andò a Santo Domingo?

PASQUALE GALASSO. Andai io, l'ultimo sindaco di Poggiomarino, fino a quando non è stato sciolto il comune.

PRESIDENTE. Chi era?

PASQUALE GALASSO. Salvatore Lettieri, che fa capo a Pomicino; c'erano anche un altro consigliere comunale di Poggiomarino, Parisi e un mio nipote.

PRESIDENTE. Come mai andaste a fare quel giro?

PASQUALE GALASSO. Salvatore Lettieri aveva un amico, che conoscevo anch'io, e ne approfittammo per andare lì. Salvatore Lettieri, però, mi presentò un gruppo di ingegneri svizzeri i quali mi prospettarono un investimento su Santo Domingo per costruire un grande residence . Dopo aver chiarito che nel caso non avrei comprato soltanto un lotto ma che ero interessato all'affare, concordammo di andare lì per vedere da vicino questa zona ed eventualmente entrare in società per questa speculazione immobiliare.

PRESIDENTE. Con gli svizzeri o con Lettieri?

PASQUALE GALASSO. Con gli svizzeri e con Lettieri.

PRESIDENTE. Anche con l'altro consigliere comunale?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Quindi non fu soltanto una vacanza!

PASQUALE GALASSO. No, è stata l'uno e l'altro.

PRESIDENTE. Come è finito questo investimento?

PASQUALE GALASSO. Finì che ritornai da Santo Domingo, ebbi l'ennesimo problema giudiziario e mi allontanai da questo investimento immobiliare ma feci presente alla mia organizzazione, a Carmine Alfieri, Antonio Malvento e poi a Bardellino della tranquillità di quella zona dove si poteva investire.

PRESIDENTE. Bardellino poi andò e investì lui?

PASQUALE GALASSO. Prima Malvento e Ammaturo poi ci andò Bardellino e, dato che non sopportava né Ammaturo né Malvento, li espropriò totalmente dei loro investimenti prendendosi anche le loro abitazioni e li cacciò via.

PRESIDENTE. Li comprò e li cacciò in malo modo?

PASQUALE GALASSO. In malo modo, visto che giustamente era un latitante di un certo livello e aveva bisogno di quelle zone, doveva stare tranquillo e non poteva essere disturbato.

PRESIDENTE. Quelli cedettero tutto e se ne andarono tranquillamente?

PASQUALE GALASSO. Sì, perché conoscevano bene Bardellino e si conoscevano loro stessi che sono stati speculatori e pessimi elementi malavitosi napoletani.

PRESIDENTE. Non avrebbero resistito a Bardellino?

PASQUALE GALASSO. Bardellino conosceva i Malvento di razza, di famiglia, pure imparentati con gli Alfieri, ma sapeva tutti i loro difetti.

PRESIDENTE. Perché lei ha sempre respinto le offerte di Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Ho visto Cutolo sempre come un delinquente nato; dico questo per dire di uno che fa il delinquente dal mattino alla sera, che pratica quei modi antisociali, asociali, quei modi di approfittare del miserabile, dell'ignorante per scopi suoi. Non l'ho mai apprezzato come uomo; è uno sceneggiatore, l'ho ritenuto sempre pericoloso.

PRESIDENTE. Cosa vuol dire "è uno sceneggiatore", uno che finge?

PASQUALE GALASSO. No, sceneggiatore, intrigante, ambiguo, traditore, un uomo che si serve dell'ignorante e eventualmente poi lo ammazza. Questi sentimenti, almeno in me e in qualche altro elemento mio amico... Abbiamo conosciuto Cutolo fin dal 1975-76 e lo definimmo una pessima figura.

PRESIDENTE. Cutolo ha ordinato in carcere omicidi, oltre quello di don Mico Tripodo?

PASQUALE GALASSO. Sì, ha fatto ammazzare colui che ha creato Cutolo, la sua struttura, quello che ha contribuito alla creazione della NCO, Antonino Cuomo, che nel 1975-76 per diversi mesi è stato nella mia stessa cella. Era un ragazzo nato per strada, Cutolo lo ha levato da lì, gli ha dato qualche migliaio di lire e quindi ha sfruttato il coraggio di questo ragazzo e il suo carisma verso gli altri carcerati. Questo giovane riuscì a fuggire dal carcere di Santa Maria Capua Vetere e dopo qualche mese fece evadere Cutolo dal carcere. Antonino Cuomo si accorse che Cutolo era una pessima figura e mi risulta che nel carcere speciale di Poggioreale Antonino Cuomo sfidava ogni giorno Cutolo, facendo il passeggio, e dandogli dei chiarimenti, perfino il chiarimento sull'arresto di Antonino Cuomo.

PRESIDENTE. Sul suo stesso arresto?

PASQUALE GALASSO. Antonino Cuomo diceva che era stato arrestato, che l'aveva fatto arrestare Cutolo per non far arrestare la sorella.

PRESIDENTE. Rosetta?

PASQUALE GALASSO. Antonino Cuomo diceva che Cutolo se lo era venduto in cambio di Rosetta Cutolo (siamo nel 1979-80 e c'erano delle indagini).

PRESIDENTE. Cutolo era destinato alla polizia o ai carabinieri dove c'era Antonino Cuomo, avendo in cambio la salvaguardia della sorella? E' così?

PASQUALE GALASSO. Sì, tant'è vero che Cutolo, nonostante tutto quello che Antonino Cuomo gli ha fatto, lo fece ammazzare nel carcere di Poggioreale. Ma questo non basta: dopo pochi giorni fece ammazzare sulla strada che va da Sant'Antimo a Castel Capuano la moglie di Antonino Cuomo che doveva andare a testimoniare dai giudici a Napoli. Era una giovane ragazza che aveva in braccio il figlio di pochi mesi di Antonino Cuomo. E poi tante altre cose. Vorrei parlare di Cutolo. Non so se voi vi siate resi conto della ferocia di Cutolo, particolarmente come soggetto che si pone contro lo Stato, che rappresenta l'antistato. In sintesi, dopo il sequestro Cirillo, che rappresenta una data importante...

PRESIDENTE. Poi ci arriviamo...

PASQUALE GALASSO. Ad un certo punto, Cutolo ha tutto l'apparato dello Stato al suo fianco, diciamo sotto la sua protezione e amicizia, e si permette di attaccare lo Stato frontalmente, tentando di ammazzare, oltre che i poliziotti, il direttore del carcere di Poggioreale, sette, otto o dieci guardie, carabinieri ed anche due magistrati. Questi ultimi non sono morti, altrimenti oggi li compiacevate, e uno di essi è Lamberti. Dopo il sequestro Cirillo, Cutolo ha attentato alla vita di Lamberti e di Gagliardi. Questo deve farvi capire la ferocia di Cutolo, che, se per un attimo fosse andato avanti il rapporto che aveva intessuto con una parte delle istituzioni e con certi politici, quella che è oggi la realtà di Palermo, in Campania l'avremmo avuta già dieci anni fa. Questo almeno in base alle mie riflessioni di quell'epoca, quando ho vissuto i fatti in prima persona, tanto che ho desiderato la morte per liberarmi, quando ogni mattina leggevo sui giornali quello che riusciva a fare Cutolo. A gennaio mi è morto mio

fratello, e a gennaio o marzo Cutolo ammazzò un piccolo pregiudicato, solo perché non condivideva le sue idee, a Roccarainola, assieme al figlio di otto anni...

PRESIDENTE. Ammazzò padre e figlio?

PASQUALE GALASSO. Padre e figlio, un bambino di otto anni! Prendete i rapporti dell'epoca. Quando la mattina uno si sveglia e legge che è morta Simonetta Lamberti, figlia di un magistrato... Sono cose che fanno inorridire! Quando a settembre ho letto che ad Avellino era stato compiuto un attentato alla vita di Gagliardi, solo perché egli era già arrivato a ciò cui voi state arrivando oggi, cioè all'intreccio tra politica, affari, imprenditori e camorra... Voglio farvi capire la ferocia di Cutolo, il quale aveva sposato la mentalità mafiosa, cioè di andare contro lo Stato. Signor presidente, nella mia vita criminale, né io né Enzo Moccia ci siamo mai sognati di sparare addosso ad un carabiniere, ad un poliziotto. Ho rischiato mille volte di essere arrestato, ma ho abbandonato le armi per non farmi tentare di rispondere al fuoco.

PRESIDENTE. Perché in Campania non sono mai stati ammazzati magistrati ma alcuni poliziotti e molti carabinieri?

PASQUALE GALASSO. Questo si deve principalmente alla sconfitta di Cutolo, a quello che io le dicevo: se Cutolo andava avanti...

PRESIDENTE. Ammaturo è stato ammazzato da Cutolo?

PASQUALE GALASSO. Secondo me sì, da Cutolo con la complicità di apparati istituzionali. Per me è una cosa vergognosa, perché io quell'epoca l'ho vissuta in prima persona. Voglio dirle che se andava avanti questa mentalità di mafia di Cutolo e di Nuvoletta, Napoli sarebbe diventata uguale a Palermo. Non faccio riferimento a chiacchiere ma agli attentati che ci sono stati: Salvi, il direttore del carcere di Poggioreale, è morto solo perché probabilmente ha avuto un alterco con Cutolo. Si può mai condividere una cosa del genere? Sette, otto, dieci, quindici guardie carcerarie muoiono soltanto perché non fanno una cortesia a Cutolo o non portano

armi a Poggioreale! Un maresciallo dei carabinieri muore dopo aver consegnato un'arma nel tribunale di Napoli!

PRESIDENTE. Questo maresciallo consegnava un'arma a Cutolo?

PASQUALE GALASSO. A un associato di Cutolo, che ammazzò un affiliato, diciamo un grosso pregiudicato di Napoli, e attentò alla vita di Gennaro Licciardi, a Castel Capuano...

PRESIDENTE. Quindi, in tribunale?

PASQUALE GALASSO. Sì, in tribunale, a Castel Capuano. Siamo nel 1982...

PRESIDENTE. Poi fu ucciso questo maresciallo?

PASQUALE GALASSO. Sì. Dovete sapere che Cutolo si serviva di queste persone e poi le ammazzava.

PRESIDENTE. Poi arriveremo alla vicenda Cutolo. Quando lei parla di apparati istituzionali dei quali si è avvalso Cutolo, a quali fa riferimento?

PASQUALE GALASSO. Dovete partire, comunque, dalla vicenda Cirillo, da tutti quegli apparati che vanno da Cutolo e tramano contro gli interessi dello Stato per la liberazione di Cirillo. Dovete partire da quegli appoggi...

PRESIDENTE. Allora, visto che ci siamo e che è inutile girarci attorno, racconti questa vicenda.

PASQUALE GALASSO. E' l'aprile 1981. Sequestrano Cirillo. Certi politici, principalmente la corrente dorotea, andavano in cerca di vari appoggi camorristici e delinquenziali per trovare la loro disponibilità affinché si salvasse la vita di Cirillo.

PRESIDENTE. Per cortesia, faccia nomi e cognomi, così capiamo bene.

PASQUALE GALASSO. In tutto questo contesto, il professore Boccia, di Poggiomarino, all'epoca presidente della USL 33 della provincia di Napoli, referente di Gava, in ottimi rapporti con Gava, mi chiese se io e Alfieri potevamo intervenire, se potevamo dare una mano per la liberazione di Cirillo. Questo, oltre che per fare una cortesia lui a Gava, anche perché consentisse al professor Boccia di avere l'appoggio di Gava alle prossime elezioni, in quanto voleva candidarsi alla Camera. Io ne parlai con Alfieri ed egli mi disse: "Non ci immischiamo in questa cosa". Nel contempo sapemmo che Gava, in prima persona, elementi della corrente dorotea, altri onorevoli, in prima persona Patriarca (almeno all'epoca ci risultava) si erano messi in contatto con Cutolo nel carcere di Ascoli Piceno per trattare la liberazione di Cirillo. Questo avviene ed accresce in noi il timore, la paura che Cutolo potesse facilmente aggredirci.

PRESIDENTE. Perché diventava più forte?

PASQUALE GALASSO. Sì. Siamo in quell'anno dove Cutolo ancora non si permetteva, eventualmente, di scagliarsi in una guerra contro tutti i gruppi camorristici. Siamo nell'epoca in cui Nuvoletta e gli elementi di Cosa nostra mediavano, trattavano per una tregua, per una pace con Cutolo. Quindi, da questo accordo tra Cutolo, quei politici, i servizi segreti e tutti gli apparati dello Stato che hanno concordato la liberazione di Cirillo, Cutolo prende il potere assoluto. Secondo lui, Cutolo è il più forte. Quindi, ci aggredisce ammazzando Salvatore Alfieri, perché pensava che lui potesse tutto. Nella stessa epoca della morte di Salvatore Alfieri, Cutolo aggredisce mio fratello, i vari elementi che rappresentavano degnamente lo Stato, tra i quali Lamberti, Gagliardi, Ammaturo, Salvi e carabinieri e poliziotti. Ci dimostra la sua ferocia e la sua teoria mafiosa, secondo la quale se uno dà fastidio bisogna eliminarlo; è inutile che... non ci sono... E poi da tutto questo nasce la guerra nostra, insieme a Bardellino, contro Cutolo, fino alla sconfitta di questo. Diciamo, tutti quegli

appoggi, tutti quei politici che si erano serviti sia Cutolo sia Nuvoletta passano nelle mani di Alfieri.

PRESIDENTE. Come passano?

PASQUALE GALASSO. Ritornano nelle mani di Alfieri, perché la loro mentalità è quella che a loro non interessa di avere rapporto, fedeltà con un camorrista, a loro interessa solamente il camorrista del momento, perché sanno prima o poi, sanno la mentalità, i politici, almeno questi politici, sanno la mentalità dei camorristi: oggi c'è un camorrista in una zona, domani non c'è più, quindi si associano all'altro camorrista, intrecciano rapporti con l'altro camorrista.

PRESIDENTE. Come si spiega il passaggio di questi uomini politici da Cutolo ad Alfieri?

PASQUALE GALASSO. Durante la guerra con Cutolo, nel 1982, noi eravamo aggiornati all'interno della nostra organizzazione e pure perché Cutolo in prima persona ce lo faceva sapere, lo mandava a dire. Eravamo a conoscenza e sapevamo di una certa tensione tra Cutolo e tutti quegli apparati dello Stato, compresi i politici, con a capo Gava, che non avevano mantenuti quei patti, quel patto o quei patti per la liberazione di Cirillo.

PRESIDENTE. E quali erano?

PASQUALE GALASSO. Noi sapevamo principalmente la liberazione dello stesso Cutolo e altri benefici che Cutolo aveva chiesto per la liberazione di Cirillo. Questi non si avverarono, non vennero mantenuti e Cutolo minacciava tutti questi apparati, un po' ricattava ma principalmente, esternamente, lo faceva Casillo, che nel frattempo si era trasferito a Roma, con una certa protezione, principalmente dei servizi segreti. Io sapevo con sicurezza, da parte di Cillari, mio infiltrato nei cutoliani, che Casillo girava per Roma, lui e tutto lo staff, il direttivo dei cutoliani, con una

tessera dei servizi segreti e quindi lui... a Roma loro si sentivano sicuri, tant'è vero che Casillo veniva nel napoletano, faceva delle riunioni ma la sera ritornava a Roma.

PRESIDENTE. Era più sicuro a Roma che a Napoli.

PASQUALE GALASSO. Sì. Queste informazioni le so per certo perché me le trasferiva Pino Cillari che stava...

PRESIDENTE. Che era un suo infiltrato dentro al gruppo?

PASQUALE GALASSO. Sì, che poi è quello che mi dava...

PRESIDENTE. Come avviene poi...

PASQUALE GALASSO. Nell'epoca Cirillo, dopo terremoto, epoca dopo Cirillo, quei contatti per la liberazione di Cirillo, Cutolo trattò pure il controllo degli appalti pubblici che dovevano avvenire e già c'era una commistione, una simbiosi, un intreccio, un accordo tra i politici, imprenditori vicini a Cutolo e ai politici e lo stesso Cutolo; questo sia nella zona nostra, nel napoletano, sia anche nell'avellinese, che all'epoca Avellino ancora era una città non con problemi camorristici. Questo interessamento su Avellino di Cutolo e degli imprenditori facenti capo a Cutolo venne a capo del dottor Gagliardi, almeno a quello che a me mi risulta e mi consta in prima persona, tanto da far cominciare a fare delle indagini e perciò Cutolo subito pensò di ammazzarlo. Dopo l'omicidio Casillo.

PRESIDENTE. Ho capito. Spieghi bene l'omicidio Casillo, perché avviene. Cirillo è liberato a luglio del 1981, no?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Poi c'è Cutolo che a questo punto fa uccidere delle persone.

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Poi c'è l'omicidio di Casillo, cioè dell'uomo di Cutolo. Come avviene questo omicidio, chi lo decide e perché? Perché lei dice sempre "dopo l'omicidio Casillo, Alfieri diviene forte". Spieghi bene.

PASQUALE GALASSO. A gennaio 1982 mi muore mio fratello Nino.

PRESIDENTE. Nel gennaio?

PASQUALE GALASSO. Sì, nel gennaio del 1982. Dopo circa un mese...

PRESIDENTE. Che è ammazzato dai cutoliani?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. Sempre in questa...

PASQUALE GALASSO. Sì. Mi trasferisco a Roma, compro una villa a Castelgandolfo. Io e tutti i miei familiari ci trasferiamo a Roma. Io all'epoca ero latitante, quindi questa villa mi serviva sia per me ma principalmente per proteggere i miei familiari. In quell'epoca, io incontrai Pino Cillari e poi ho conosciuto, tramite Pino Cillari, la moglie, l'attuale moglie, Matilde Ciarlante. Frequentavo Pino Cillari in quell'epoca. Pino Cillari un giorno mi disse che a Roma lui si era incontrato con Vincenzo Casillo e tutto lo staff cutoliano. Al che io invitai Pino Cillari ad una serenità nei miei riguardi e esplicitamente gli dissi: "Pino, non vorrei morire per le mani di questa gente. Se ciò mi accade, mi accadde perché tu mi vendi". Lui mi giurò fedeltà e, una volta avuto questo, io gli dissi apertamente la mia intenzione di ammazzare a Casillo e, diciamo, questo gruppo, che era responsabile della morte di mio fratello. Cillari mi promise fedeltà e in più mi disse: "Incominciamo a studiare come fare per individuare Casillo e tutti quanti". Cillari riuscì a mettersi in contatto con Casillo e gli altri e man mano mi incominciò a delucidare tutti gli appoggi di Casillo, gli appoggi delle persone su

Roma, che erano i fratelli Rizzo (che avevano una tenuta sulla via Cassia e un negozio a Piazza di Spagna a Roma, trafficavano principalmente per le scommesse clandestine su Tor di Valle e altri traffici), c'erano i fratelli Casella di Salerno, Mario Casella, Doganieri e altri, c'era Rolando Tortora, convivente della madre dei fratelli Rizzo, la signora Di Maio. Quindi, mi localizzò un po' tutti i vari appoggi di Casillo, i suoi uomini di fiducia. Io in quell'epoca mi organizzai per attentarli.

PRESIDENTE. Parlò con Alfieri dell'attentato?

PASQUALE GALASSO. Sì, poi, subito - mi organizzai per attentarli, per ammazzarli - ne parlai con Alfieri in una riunione, con Alfieri e gli altri miei amici, all'epoca erano pochissimi. Dopo una decisione... Alfieri era un po' incredulo che Pino Cillari era stato capace, era capace di individuarci Casillo, perché gli davamo la caccia in tutta la Campania. Ma insieme agli uomini fidati pure di Alfieri, ci portammo su Roma, contattammo Cillari, Cillari ci dimostrò la realtà di tutto. Appresa pure loro la fedeltà di Cillari nei riguardi miei e di Alfieri, ci incominciammo ad organizzare per attentare Casillo per la strada o nei suoi vari appoggi. Per circa 5, 6, 7 mesi ci è scappato in più di un attentato. Figuratevi, come in quell'epoca ero imbestialito, che io e il mio amico Enzo Moccia andammo a studiare a Piazza di Spagna a fare una strage là in mezzo, pur sapendo eventualmente che potevamo morire ammazzati, perché Pino Rizzo aveva questo negozio, questo appoggio, dove Casillo, mi diceva Cillari, era solito andare, lui con altri cinque, sei elementi. A Piazza di Spagna vicino a degli istituti bancari, quindi stavano guardie giurate e poi Piazza di Spagna è sempre piena di carabinieri, poliziotti. Mi ricordo che io e Enzo Moccia ci studiammo la via della fuga, ce ne andavamo per la metropolitana. Poi, fatto sta, andammo a fare questi appostamenti ma furono infruttuosi. Poi, alla fine, nell'anno 1982, estate o autunno, il capitano Niglio, il capitano della compagnia di Nocera Inferiore venne su Roma e arrestò Salvatore Di Maio che era scappato dal carcere di Salerno. Quindi, Casillo e gli altri suoi associati temettero che il capitano Niglio avesse scoperto tutti i loro appoggi e chiesero a Cillari dei nuovi appoggi, non quelli che loro avevano sfruttato fino a quel tempo. Cillari mi riferì tutto. Mi organizzai insieme a Cillari, dandogli pure dei soldi, 100-120 milioni di lire, per comprare un appartamento a

Primavalle e un altro appartamento a via Boccea, dietro via Boccea, poco distante da Primavalle, affinché noi potessimo agire contemporaneamente sia su Casillo sia sugli altri affiliati. Questa storia, questo fatto, lo riferì ad Alfieri: siamo nell'estate 1982, quando i cutoliani, ancora una volta, tramite Nuvoletta e con i loro appoggi mafiosi, invitarono noi e Bardellino ad una tregua, ad una pace. Si riandò di nuovo a fare quelle riunioni dai Nuvoletta - siamo nell'estate 1982 - ma Bardellino fu molto esplicito nei confronti dei cutoliani nel dire...

PRESIDENTE. I cutoliani vennero lì?

PASQUALE GALASSO. Si fece di nuovo un'altra riunione come quella del 1981, promotore sempre il Nuvoletta, dove Bardellino e noi, principalmente, chiedemmo che a capotavola non si sedesse più Lorenzo Nuvoletta, proprio in virtù della sua personalità viscida, melmosa, ma alla fine si condivise...

PRESIDENTE. Chi volevate che si sedesse a capotavola?

PASQUALE GALASSO. Volevamo eventualmente qualche altro personaggio malavitoso campano, ma alla fine si condivise che al posto di Lorenzo Nuvoletta si sedesse un suo fratello: ma questo, credo, sempre per volontà del doppio gioco dei Nuvoletta con dietro i mafiosi. Bardellino e alla fine lo stesso Alfieri accettarono questa riunione, alla quale io non andai; in quella stessa giornata organizzammo di attentare Casillo e tutti i cutoliani ma ci sfuggirono. Non andai anche perché avevo giurato vendetta nei riguardi di Nuvoletta, in virtù della loro pessima personalità: lo sapevano Alfieri, pochi altri miei associati e dopo pure lo stesso Bardellino.

PRESIDENTE. La riunione, quindi, finisce con un niente di fatto?

PASQUALE GALASSO. Finisce così, con Bardellino che dice che non è possibile perché, per avere una pace con i cutoliani, lui pretende che muoiano i responsabili delle morti dei nostri cari. Quindi, non se ne fece niente.

PRESIDENTE. La condizione era che morissero quelli che avevano assassinato i vostri cari?

PASQUALE GALASSO. Sì.

PRESIDENTE. E quelli non erano d'accordo?

PASQUALE GALASSO. Per forza maggiore: erano responsabili Casillo, Cuomo, Giappone, diciamo un po' i capi e la dirigenza di Cutolo. Non se ne fece niente e ritornando a Roma... In quell'epoca, nel 1982, Alfieri già veniva fuori come uno dei nuovi capi camorristici campani; Cutolo già stava in difficoltà nonostante che minacciasse e ricattasse tutti gli apparati dello Stato. Era quella l'epoca...

PRESIDENTE. Lei come fa a sapere che ricattava gli apparati dello Stato?

PASQUALE GALASSO. Diciamo che principalmente era lo stesso Cutolo che lo spifferava e lo diceva, ma pure perché nel frattempo noi avevamo già sequestrato qualche elemento cutoliano, avevamo ammazzato qualche persona, sequestrandola ed interrogandola. Questo lo facevamo noi come, d'altro canto, Bardellino.

PRESIDENTE. Quindi sapevate le notizie in questo modo?

PASQUALE GALASSO. Sì; ne avevamo noi e ci arrivavano da Bardellino; inoltre, i fatti lo dimostravano per i vari attentati mortali che Cutolo faceva. Ricordo l'omicidio del commissario Ammaturo, mi sembra vice questore, di cui nel nostro gruppo, all'epoca, parlavamo un po', perché, per quanto mi risulta, l'Ammaturo non aveva fatto nulla di grave per meritarsi quella morte, che era per noi inspiegabile. Quindi, quello era un messaggio importante che Cutolo mandava a noi altri, per mostrare che non aveva limiti e frontiere. Come questo, posso dire di tanti altri casi. Quella era l'epoca in cui Cutolo ricattava anche questi politici e in cui Alfieri - forse già da quel momento - aveva cominciato a riprendere i contatti politici che aveva una volta, principalmente con il senatore Patriarca...

PRESIDENTE. Contatti che si erano interrotti?

PASQUALE GALASSO. Contatti che si erano interrotti durante la vicenda Cirillo, in quel paio di anni.

PRESIDENTE. Come fa a riprendere i contatti?

PASQUALE GALASSO. Credo principalmente attraverso sue persone e poi con i referenti della corrente dorotea nella zona nolana-vesuviana. Pensate che Alfieri conosce Ciccio Catapano, un fedelissimo della corrente dorotea, particolarmente di Gava, sin dagli anni settanta, quando aveva un mobilificio sotto l'abitazione di Ciccio Catapano; conosce Meo già da diversi anni; conosce Riccio che è nato malavitosamente (Riccio e il fratello hanno pure dei precedenti penali) e che ultimamente doveva candidarsi alla Camera; conosce gli altri referenti politici della corrente dorotea. Già in quell'epoca, quindi, Alfieri riprende questi rapporti, perché Cutolo aveva già subito diverse morti e già non era presente nella nostra zona, dopo cinque o sei mesi di guerra cruenta.

PRESIDENTE. Quindi, vi è questa guerra, Cutolo si indebolisce, Alfieri riprende i suoi rapporti: torniamo ora a Casillo.

PASQUALE GALASSO. Voglio aggiungere che per quell'epoca, con un po' di attenzione, voi potreste capire come anche lo Stato - parlo principalmente delle forze dell'ordine - era impreparato ad una ferocia così inaudita: chi mai avrebbe pensato che nel 1982 ci sarebbero stati cinque-seicento morti, come ci sono stati? Vi siete mai spiegati come mai all'improvviso capiti tutto questo? La spiegazione più importante è il caso Cirillo ed il dopo terremoto, gli appalti, l'affare: altrimenti, una guerra così cruenta non può succedere, se non c'è a monte un accordo tra referenti politici, camorra e imprenditori. Voglio portarvi ad una riflessione chiara, elementare scusatemi: non è possibile che vi siano 1.500 morti in dieci anni, che nel solo 1982, dopo il caso Cirillo, vi siano 500 morti, se a monte non c'è un'intesa, una

simbiosi, una commistione, un accordo fra parti che devono dividersi la torta del dopo terremoto. Cutolo non può uscire pazzo, ammazzare, aggredire 50-100 gruppi malavitosi, se non c'è una finalità, uno scopo: lo scopo è l'arricchimento. Il politico non può scendere a patti con il camorrista se alla fine non ha l'interesse suo: non è l'interesse dei partiti, almeno secondo me. Io l'ho toccato con mano: capisco che per voi sia difficile comprendermi, ma riflettete, approfondite questo fenomeno [...]

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Fabio Basile insegna all'Università degli Studi di Milano, dove è coordinatore del Dottorato in Studi sulla criminalità organizzata, del Corso per avvocati penalisti Giorgio Marinucci nonché del Centro di ricerca coordinata sulle misure di prevenzione. Membro dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata, è autore di numerose monografie e saggi scientifici, nonché condirettore delle riviste DPU - Diritto penale e Uomo, e Giurisprudenza Italiana.

Marcella Vulcano è avvocato del Foro di Milano, Socio Fondatore e Presidente Advisora; Direttore scientifico e Responsabile editoriale Advisora. Cultrice della materia nel Corso di Strategie di contrasto alla criminalità organizzata e misure di prevenzione presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano docente in svariati Master e corsi di alta formazione in legislazione antimafia ed anticorruzione.

Stefania Di Buccio ha conseguito il dottorato di ricerca in Studi sulla criminalità organizzata presso l'Università degli Studi di Milano, con una tesi dal titolo: "I modelli della prevenzione mite come strumento di bonifica dell'agevolazione mafiosa in campo imprenditoriale. Il metodo della "profilassi by design"". E' avvocato specializzato in amministrazioni giudiziarie e coordinatore alla didattica del Master in "Gestione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati. Pio La Torre" presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bologna.

Marco Antonelli è dottore di ricerca in Scienze Politiche, e collabora con l'Osservatorio sulla Corruzione Politica e la Criminalità Organizzata del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa. Tra i suoi principali temi di ricerca vi sono lo studio della presenza delle mafie in aree di migrazione, le proiezioni della criminalità organizzata in ambito portuale e la prevenzione della corruzione in ambito pubblico.

Ciro Dovizio è professore a contratto di Storia contemporanea e del laboratorio "Fonti e metodi per la storia della criminalità organizzata" all'Università degli Studi di Milano. Dottore di ricerca in Studi sulla criminalità organizzata, è insegnante liceale di Storia e Filosofia, collabora con l'Osservatorio sulla criminalità organizzata (Cross) dell'Università di Milano e fa parte del Comitato Antimafia del Comune di Milano. Conduce ricerche sull'Italia contemporanea, sulla mafia e sull'opinione pubblica.