

**Doc. XXIII
n. 37**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

(composta dai senatori: *Morra, Presidente, Bellanova, Caliendo, Campagna, Ciriani, Cirinnà, Corrado, Endrizzi, Faggi, Giarrusso, Grasso, Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe, Vicepresidente, Saccone, Steger, Sudano, Urraro e Vitali*; e dai deputati: *Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Bartolozzi, Biancofiore, Cantalamessa, Caso, Conte, Dara, Ferro, Segretario, Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Sarti, Savino, Tonelli, Segretario, Verini*)

—————
RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Relatore: **senatore MORRA**)

—————
*Comunicata alle Presidenze il 17 aprile 2023
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

—————
TOMO IV

INDICE**TOMO I**

INTRODUZIONE	Pag.	1
--------------------	------	---

PARTE I**SEZIONE I****LA PRESENZA DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
SUL TERRITORIO NAZIONALE**

1. PREMESSA	Pag.	3
2. LE AUDIZIONI DEI VERTICI DELLE ISTITUZIONI	»	4
2.1 L'audizione del Ministro dell'Interno	»	4
2.1.1 <i>Le dinamiche evolutive delle organizzazioni criminali</i> ..	»	4
2.1.2 <i>La strategia di contrasto</i>	»	6
2.2 Le audizioni del Ministro della Giustizia	»	10
2.3 Le audizioni dei vertici delle Forze dell'ordine	»	12
2.4 Peculiarità e specifiche modalità di contrasto alla criminalità organizzata delle singole forze di polizia	»	18
2.5 L'audizione del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato	»	23
2.6 L'audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale anticor- ruzione	»	24
2.7 Le audizioni del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)	»	28
2.8 Le audizioni del Direttore del Servizio centrale di protezione ..	»	33
2.9 L'audizione dei delegati della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province auto- nome	»	36

2.10 L'audizione del Commissario Straordinario per la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento alla normativa vigente delle discariche abusive presenti sul territorio nazionale	Pag. 37
3. L'ATTENZIONE DELLA COMMISSIONE ALLE CRITICITÀ DEL TERRITORIO .	» 39
3.1 Note introduttive	» 39
3.2 La Sicilia	» 40
3.2.1 Palermo	» 40
a) Premessa	» 40
b) La situazione socio economica	» 41
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e presenza della criminalità organizzata	» 42
<i>c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione</i> ...	» 46
<i>c.2 Le infiltrazioni nell'economia e l'azione di contrasto</i>	» 48
<i>c.3 I beni confiscati e l'attività della prefettura</i>	» 50
d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria	» 50
e) L'audizione dei rappresentanti delle associazioni antimafia	» 54
3.2.2 Trapani	» 55
a) Premessa	» 55
b) Il territorio della provincia di Trapani e la situazione socio-economica	» 57
c) La presenza della criminalità organizzata: analisi ed evoluzione del fenomeno	» 58
d) L'azione di prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata	» 63
e) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria	» 65
<i>e.1 Marsala</i>	» 65
<i>e.2 Trapani</i>	» 66
f) Le associazioni massoniche del trapanese	» 68
g) L'audizione dei Commissari straordinari del Comune di Castelvetro	» 84
h) Le audizioni della stampa locale	» 87
3.2.3 Catania	» 88
a) Premessa	» 88
b) Il territorio e la situazione socio-economica	» 89
c) La presenza della criminalità organizzata e le strategie di contrasto	» 91

d) Le audizioni dell’Autorità giudiziaria	Pag.	94
<i>d.1 La situazione degli uffici giudiziari</i>	»	94
<i>d.2 L’audizione del Presidente del Tribunale per i minorenni</i>	»	95
<i>d.3 L’audizione del Procuratore della Repubblica</i>	»	96
e) L’audizione dei rappresentanti delle associazioni antimafia, dei giornalisti e del Presidente della Commissione d’inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione dell’Assemblea regionale siciliana	»	100
3.2.4 <i>Messina</i>	»	102
a) Premessa	»	102
b) La situazione socio-economica	»	103
c) La situazione dell’ordine e della sicurezza pubblica e la presenza della criminalità organizzata	»	105
d) Le audizioni dell’Autorità giudiziaria	»	119
e) Le risultanze della missione	»	121
3.2.5 <i>Caltanissetta</i>	»	122
a) Premessa	»	122
b) Il territorio e la situazione socio-economica	»	123
c) La criminalità organizzata	»	124
<i>c.1 Analisi generale</i>	»	124
<i>c.2 La parte nord della provincia</i>	»	126
<i>c.3 La parte sud della provincia</i>	»	127
<i>c.4 Il centro della provincia di Caltanissetta</i>	»	128
<i>c.5 Gela</i>	»	129
<i>c.6 Leonforte</i>	»	130
d) L’attività di prevenzione antimafia	»	130
e) Le audizioni dell’Autorità giudiziaria	»	131
f) Le audizioni della stampa	»	133
g) L’attività della prefettura di Enna	»	133
3.3 La Calabria	»	137
3.3.1 Il distretto di Catanzaro – La relazione sulla “ <i>Situazione della criminalità organizzata a Catanzaro e Vibo Valentia</i> ”. Sintesi e rinvio	»	137
a) Premessa	»	137
b) Le missioni a Catanzaro e Vibo Valentia	»	137

c) Catanzaro	Pag. 141
<i>c.1 La situazione socio-economica</i>	» 141
<i>c.2 La situazione dell'ordine pubblico e la presenza della criminalità organizzata</i>	» 142
<i>c.3 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione e in particolare nella sanità</i>	» 144
<i>c.4 Le infiltrazioni nell'economia</i>	» 146
d) Vibo Valentia	» 150
<i>d.1 Premessa</i>	» 150
<i>d.2 La situazione socio-economica</i>	» 150
<i>d.3 Situazione dell'ordine pubblico e presenza della criminalità organizzata</i>	» 151
<i>d.4 Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione</i> ..	» 155
<i>d.5 Le infiltrazioni nell'economia</i>	» 155
e) L'impegno della società civile	» 157
f) La situazione degli uffici giudiziari al momento delle missioni	» 158
g) Conclusioni	» 160
3.3.2 <i>Il distretto di Catanzaro: la missione a Cosenza</i>	» 161
a) Premessa	» 161
b) Il territorio e la situazione socio-economica	» 162
c) La criminalità sul territorio e le azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata	» 163
<i>c.1 Le infiltrazioni nell'economia</i>	» 167
<i>c.2 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione</i>	» 172
3.3.3 <i>Il distretto di Catanzaro: la missione a Crotone</i>	» 173
a) Premessa	» 173
b) Il territorio e la situazione socio-economica	» 174
c) La criminalità sul territorio e le azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata	» 174
d) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria	» 179
3.3.4 <i>Reggio Calabria</i>	» 180
a) Premessa	» 180
b) Il territorio e la situazione socio-economica	» 181
c) La criminalità organizzata e le strategie di prevenzione e contrasto	» 182
d) La situazione della sanità a Reggio Calabria e nella regione	» 189
<i>d.1 Lo scioglimento dell'Organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria</i> ..	» 189

d.2 <i>L'audizione del Commissario ad acta del Governo per la sanità in Calabria</i>	Pag. 193
d.3 <i>L'audizione del Commissario straordinario dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria</i> ..	» 196
e) Le audizioni dell'Autorità giudiziaria	» 200
e.1. <i>La Procura della Repubblica di Reggio Calabria</i> ..	» 200
e.2 <i>Gli uffici giudicanti</i>	» 213
f) La centralità del Porto di Gioia Tauro	» 214
3.4 La Campania	» 215
3.4.1 <i>Caserta</i>	» 215
a) Premessa	» 215
b) La situazione socio-economica	» 216
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica ...	» 217
c.1 <i>Mappatura delle organizzazioni criminali del territorio</i>	» 219
c.2 <i>Criminalità straniera</i>	» 223
c.3 <i>Il contrasto delle infiltrazioni nell'economia: le interdittive prefettizie e i beni confiscati</i>	» 223
d) Adeguatezza delle forze di polizia e delle strutture giudiziarie	» 224
3.4.2 <i>Napoli</i>	» 224
a) Premessa	» 224
b) La situazione socio-economica	» 225
c) La situazione della criminalità organizzata e le strategie di contrasto	» 226
c.1 <i>Le audizioni svolte dalla Commissione in seduta plenaria</i>	» 226
c.2 <i>Le acquisizioni nel corso della missione</i>	» 230
d) Particolari criticità dell'area metropolitana di Napoli	» 234
d.1 <i>Il comune di Brusciano</i>	» 234
d.2 <i>Il comune di Caivano</i>	» 235
d.3 <i>Il comune di Arzano</i>	» 235
d.4 <i>Le audizioni della stampa locale</i>	» 236
3.4.3 <i>Salerno</i>	» 238
a) Premessa	» 238
b) La situazione socio-economica	» 238
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e presenza della criminalità organizzata	» 238
c.1 <i>Le infiltrazioni nella Pubblica Amministrazione</i> ...	» 240

<i>c.2 Le infiltrazioni nell'economia</i>	Pag. 241
<i>c.3 I beni confiscati e l'attività della Prefettura</i>	» 242
d) I problemi della giustizia	» 243
3.5 La Puglia	» 244
3.5.1 « <i>Relazione sulla diffusione delle varie forme di criminalità organizzata nella regione Puglia</i> » Sintesi e rinvio	» 244
3.5.2 <i>Le missioni nelle province pugliesi</i>	» 247
a) Premessa	» 247
b) Taranto	» 248
c) Foggia	» 252
d) Bari	» 256
3.5.3 <i>Le audizioni della Commissione in seduta plenaria</i> ..	» 257
3.6 Il Trentino-Alto Adige	» 257
3.6.1 <i>Premessa</i>	» 257
3.6.2 <i>La documentazione acquisita e le audizioni svolte in seduta plenaria</i>	» 259
3.6.3 <i>La missione a Trento e Bolzano</i>	» 263
a) Premessa	» 263
b) La provincia di Bolzano	» 264
<i>b.1 Situazione socio-economica</i>	» 264
<i>b.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica</i> ..	» 264
c) La provincia di Trento	» 267
<i>c.1 Situazione socio economica</i>	» 267
<i>c.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica</i> ..	» 268
3.7 Il Veneto	» 279
3.7.1 <i>Venezia</i>	» 279
a) Premessa	» 279
b) La situazione socio-economica	» 280
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica e l'azione di contrasto	» 281
<i>c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione</i>	» 285
<i>c.2 Le infiltrazioni nell'economia</i>	» 286
<i>c.3 I beni confiscati</i>	» 287
d) Le audizioni dell'Autorità Giudiziaria	» 287
3.7.2 <i>Verona</i>	» 289
a) Premessa	» 289
b) La situazione socio-economica	» 289
c) La situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica ...	» 290

<i>c.1 Le infiltrazioni nella Pubblica amministrazione</i>	Pag. 292
<i>c.2 Le infiltrazioni nell'economia</i>	» 293
<i>c.3 I beni confiscati</i>	» 294
d) L'audizione dell'Autorità Giudiziaria	» 296
3.8 Il Friuli-Venezia Giulia	» 296
a) « <i>Relazione sulla sicurezza portuale e i presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata</i> ». Sintesi e rinvio	» 296
b) La missione a Trieste nell'ambito dell'istruttoria sulla sicurezza portuale	» 297
3.9 L'Emilia Romagna	» 300
3.9.1 <i>La missione in Emilia Romagna</i>	» 300
a) Premessa	» 300
b) La provincia di Bologna: situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Il processo <i>Aemilia</i>	» 301
c) La provincia di Reggio Emilia	» 307
<i>c.1 Situazione socio economica</i>	» 307
<i>c.2 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica</i>	» 307
d) La provincia di Modena	» 312
<i>d.1 Situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica</i>	» 312
3.9.2 <i>Audizioni successive alla missione</i>	» 314
3.10 Il Lazio	» 319
3.10.1 <i>Il Lazio e la città metropolitana di Roma</i>	» 319
3.10.2 <i>Latina e il sud Pontino</i>	» 331
3.11 La Basilicata	» 336
3.11.1 <i>Il territorio lucano e la missione a Scanzano Jonico</i>	» 336
3.12 La criminalità nigeriana in Italia	» 339
3.12.1 « <i>Relazione sulle attività criminali delle organizzazioni nigeriane, con una prima indagine preliminare sulla portata della "Green Bible"</i> ». Sintesi e rinvio	» 339

SEZIONE II

LE PROIEZIONI DELLE MAFIE IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE

4. STRUMENTI E POLITICHE INTERNAZIONALI ED EUROPEE DI CONTRASTO .	Pag. 342
4.1 Le audizioni della Commissione	» 342
4.2 La missione all'Aja	» 343

4.3 « <i>Relazione sulla Missione e sopralluoghi negli Stati Uniti</i> ». Sintesi e rinvio	Pag. 344
4.4 Relazione su « <i>Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g) della Legge istitutiva</i> ». Sintesi e rinvio	» 353

SEZIONE III

L'INFILTRAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

5. L'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE	Pag. 355
5.1 « <i>Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia</i> ». Sintesi e rinvio ..	» 362
5.2 Relazione su « <i>La trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali</i> ». Sintesi e rinvio	» 368
5.3 « <i>Relazione sulle ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo unico sugli Enti locali</i> ». Sintesi e rinvio	» 370
5.4 Le verifiche delle candidature	» 372

SEZIONE IV

MAFIA ED ECONOMIA

6. PREMESSA	Pag. 373
6.1 « <i>Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria</i> ». Sintesi e rinvio	» 374
a) Premessa	» 374
b) Le linee guida del XX Comitato. Scenario e metodologia	» 375
c) I temi dell'inchiesta	» 376
d) I contenuti della relazione del XX Comitato	» 378
6.2 Relazione sulla « <i>Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura</i> ». Sintesi e rinvio	» 378
6.3 Relazione su « <i>Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme</i> ». Sintesi e rinvio ..	» 379
6.4 Lo sfruttamento del mercato dell'arte: falsi ed opere d'arte come strumenti di riciclaggio e reimpiego di capitali di illecita provenienza	» 382

6.5 Le distorsioni nel sistema di assistenza sociale. Esiti di uno studio preliminare sulle distorsioni esistenti nel sistema di assistenza e protezione sociale	Pag. 389
6.6 « <i>Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati</i> ». Sintesi e rinvio	» 389
6.6.1 <i>Il mandato della Commissione</i>	» 389
6.6.2 <i>L'attività e gli obiettivi del IX Comitato</i>	» 390
6.6.3 <i>Gli esiti del lavoro d'inchiesta del IX Comitato</i>	» 392
6.6.4 <i>Le criticità emerse dall'inchiesta</i>	» 393
6.6.5 <i>Le proposte</i>	» 396
a) Una nuova riforma del codice antimafia	» 396
b) La riformulazione della definizione dei soggetti destinatari di cui all'articolo 1 lett. a) del codice antimafia a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale	» 397
c) La disparità di trattamento tra l'imputato condannato e il proposto sottoposto a misura di prevenzione con riguardo ai proventi da evasione fiscale	» 397
d) La rimozione delle criticità procedurali per la prevedibilità dell'azione di prevenzione e la più ampia tutela del diritto di difesa	» 398
d.1 <i>Il coordinamento tra i titolari del potere di proposta</i>	» 398
d.2 <i>Le impugnazioni dei sequestri</i>	» 399
e) Una più adeguata disciplina della gestione dei beni immobili e delle aziende	» 401
f) Le auspicabili iniziative di indirizzo e sinergia per il sostegno finanziario alle imprese in sequestro e la tutela dei creditori e degli istituti bancari in buona fede	» 402
g) Le iniziative necessarie per l'assegnazione anticipata e per la destinazione tempestiva dei beni sequestrati	» 404
h) Una più razionale disciplina sul divieto di cumulo degli incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari ...	» 404
i) Le altre proposte di modifica per rendere più efficiente il procedimento di prevenzione	» 405
l) I rimedi agli altri difetti di coordinamento emersi durante l'inchiesta	» 406
m) I rapporti tra codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, sequestri penali e codice antimafia	» 408
n) La disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)	» 408
o) La disciplina dei compensi degli amministratori e dei coadiutori dell'ANBSC	» 410

p) Le misure non ablatorie: controllo giudiziario ordinario, controllo giudiziario volontario e interdittiva antimafia (articolo 34- <i>bis</i>)	Pag. 411
q) Prospettive e criteri di riforma dell'art. 34- <i>bis</i> del codice antimafia	» 414
r) L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34 del codice antimafia)	» 414
s) Il Fondo unico giustizia: mancato raccordo con precedenti norme	» 415
6.6.6 <i>Il Vademecum per gli enti locali</i>	» 418
6.7 Relazione su « <i>Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia</i> ». Sintesi e rinvio	» 420

SEZIONE V

MAFIA, ESECUZIONE DELLA PENA E CIRCUITO CARCERARIO

7. PREMESSA	Pag. 426
7.1 Le pronunce della Corte Costituzionale sull'art. 4- <i>bis</i> O.P. .	» 427
a) Premessa	» 427
b) La relazione della Commissione approvata il 20 maggio 2020. Sintesi e rinvio	» 427
c) La relazione della Commissione approvata il 12 aprile 2022. Sintesi e rinvio	» 429
7.2 Relazione su « <i>Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel corso dell'emergenza sanitaria con particolare riferimento all'esecuzione penale</i> ». Sintesi e rinvio	» 435
7.3 Relazione su « <i>Regime carcerario ai sensi dell'art. 41-<i>bis</i> dell'Ordinamento Penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta sicurezza</i> ». Sintesi e rinvio	» 440

SEZIONE VI

PROTEZIONE DEI COLLABORATORI E DEI TESTIMONI DI GIUSTIZIA

8. « RELAZIONE SUI COLLABORATORI E TESTIMONI DI GIUSTIZIA ». SINTESI E RINVIO	Pag. 446
---	----------

SEZIONE VII**MAFIA ED ASSOCIAZIONI SEGRETE**

9. PREMESSA	Pag. 452
9.1 « <i>Relazione sui rapporti tra la criminalità organizzata e logge massoniche deviate, con particolare riferimento alle misure di contrasto al fenomeno dell'infiltrazione e alle doppie appartenenze</i> ». Sintesi e rinvio	» 453
9.2 « <i>Risultanze concernenti lo studio di acquisizioni documentali circa l'operato di logge massoniche o comunque gruppi criminali attivi nel centro-Italia implicati nella scomparsa di Rossella Corazzin e nei duplici delitti in danno di coppie nella provincia fiorentina tra il 1968 e il 1985</i> ». Sintesi e rinvio ...	» 454
a) Gli eventi delittuosi oggetto dell'inchiesta	» 454
b) Il metodo di lavoro	» 455
c) Le attività istruttorie	» 456
d) Gli esiti dell'inchiesta	» 457

SEZIONE VIII**MAFIA E INFORMAZIONE**

10. RELAZIONE SU « <i>PROTEZIONE DEGLI OPERATORI DELLA CARTA STAMPATA SOTTOPOSTI A MINACCE E ATTIVITÀ INTIMIDATORIE DA PARTE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA</i> ». SINTESI E RINVIO	Pag. 457
10.1 Ulteriori vicende relative al mondo dell'informazione ..	» 458

SEZIONE IX**IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL MONDO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**

11. RELAZIONE SU « <i>SVILUPPO DELL'ATTIVITÀ DI CONTRASTO SUL PIANO DELLA CULTURA ANTIMAFIA E DELL'ANTIMAFIA SOCIALE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ</i> ». SINTESI E RINVIO	Pag. 463
--	----------

SEZIONE X**IL CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE ALLA VERITÀ E ALLA TRASPARENZA**

12. PREMESSA	Pag. 464
12.1 « <i>Relazione sulle risultanze dell'attività istruttoria sull'evento stragista di via dei Georgofili e le responsabilità eventualmente ancora da accertare con riferimento alle stragi del 1992 e a quelle "continentali"</i> ». Sintesi e rinvio	» 465

12.2 « <i>Relazione sui nuovi elementi emersi circa la morte del dottor Attilio Manca</i> ». Sintesi e rinvio	Pag. 466
12.3 Relazione sulle « <i>Risultanze di un supplemento di acquisizioni investigative sull'eventuale presenza di terze forze, riferibili ad organizzazioni criminali, nel compimento dell'eccidio di via Fani</i> ». Sintesi e rinvio	» 471
12.4 Relazione su « <i>La strage di Alcamo Marina del 27 gennaio 1976</i> ». Sintesi e rinvio	» 472
12.5 Relazione su « <i>Il coinvolgimento della criminalità organizzata nel cosiddetto "Massacro di Ponticelli" del 2 luglio 1983</i> ». Sintesi e rinvio	» 473
12.6 « <i>Relazione sull'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo</i> ». Sintesi e rinvio	» 474
12.7 « <i>Relazione sulle risultanze relative alla morte dello sportivo Marco Pantani ed eventuali elementi connessi alla criminalità organizzata che ne determinarono la squalifica nel 1999</i> ». Sintesi e rinvio	» 475
12.8 Relazione sulle « <i>Risultanze sull'attività di indagine ed acquisizione documentale circa il delitto di via Poma del 7 agosto 1990 e delle possibili interferenze con il corso delle indagini</i> ». Sintesi e rinvio	» 477
12.9 La morte del maresciallo dei Carabinieri Antonino Lombardo	» 478
12.10 L'omicidio di Luigi Ilardo	» 483
a) Premessa	» 483
b) La sentenza della Corte di Assise di Catania del 21 marzo 2017	» 484
c) L'audizione di Eluana Ilardo	» 487
12.11 L'attentato in danno di Giuseppe Antoci	» 489
12.12 La scomparsa del giovane Roberto Straccia	» 492
12.13 « <i>Relazione sulla morte di Pier Paolo Pasolini</i> ». Sintesi e rinvio	» 498
12.14 Le vicende del Comune di Capaci	» 498
12.15 « <i>Relazione su Rosario Livatino magistrato</i> ». Sintesi e rinvio	» 500
12.16 L'interesse della Commissione alle vicende della magistratura	» 504
12.17 La valorizzazione del patrimonio documentale della Commissione antimafia: la declassificazione di atti, le pubblicazioni e la piattaforma « DB Open »	» 511
a) Premessa	» 511
b) Attività di declassificazione e pubblicazione	» 512
c) Piattaforma informatica « DB Open »	» 516

SEZIONE XI**RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE**

13. « RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE SUL TESTO DI UNA LEGGE ISTITUTIVA DELLA PROSSIMA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA CON RIFERIMENTO AI SUOI PROFILI FUNZIONALI, ORGANIZZATIVI E DI RELAZIONE CON L'ORDINE GIUDIZIARIO ». RINVIO Pag. 519

ALLEGATI

- ALLEGATO 1: Considerazioni del Presidente, senatore Morra: *Fin dove è mafia. Le stragi siciliane del 1992 e quei cinquantasette giorni di indagini e ricerche. Spunti di riflessione per una nuova inchiesta* Pag. 521
- ALLEGATO 2: Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati ... » 563
- ALLEGATO 3: Elezioni amministrative ed europee nel corso dei lavori della XVIII Legislatura » 645

TOMO II**PARTE II****SEZIONE I**

- Relazione « Collaboratori e testimoni di giustizia » Pag. 651

SEZIONE I-bis

- Relazione « Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura » ... Pag. 723

SEZIONE II

- Relazione « Influenza e controllo criminali sulle attività connesse al gioco nelle sue varie forme » Pag. 749

SEZIONE II-bis

Relazione « Risultanze relative alla morte dello sportivo Marco Pantani ed eventuali elementi connessi alla criminalità organizzata che ne determinarono la squalifica nel 1999 » *Pag. 917*

SEZIONE III

Relazione « Rapporti internazionali e convergenza tra Stati nel contrasto alla criminalità organizzata: applicabilità delle sanzioni internazionali statunitensi alle associazioni mafiose italiane ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera g) della Legge istitutiva » *Pag. 967*

SEZIONE IV

Relazione « Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario e modalità di esecuzione della pena intramuraria in Alta sicurezza » *Pag. 979*

SEZIONE IV-bis

Relazione « Il coinvolgimento della criminalità organizzata nel cosiddetto "massacro di Ponticelli" del 2 luglio 1983 » *Pag.1199*

SEZIONE V

Relazione « Sviluppo dell'attività di contrasto sul piano della cultura antimafia e dell'antimafia sociale e con particolare riferimento al ruolo delle Università » *Pag.1249*

TOMO III**SEZIONE VI**

Relazione « Analisi e problematiche connessi alla criminalità organizzata nella regione Puglia » *Pag.1259*

SEZIONE VII

Relazione « Risultanze di un supplemento di acquisizioni investigative sull'eventuale presenza di terze forze, riferibili ad organizzazioni criminali, nel compimento dell'eccidio di via Fani »	Pag.1449
--	----------

SEZIONE VIII

Relazione « Risultanze sull'attività di indagine ed acquisizione documentale circa il delitto di via Poma del 7 agosto 1990 e sulle possibili interferenze con il corso delle indagini »	Pag.1511
---	----------

SEZIONE IX

Relazione « La scomparsa e morte presunta di Rossella Corazzin, i fatti accaduti sul lago Trasimeno nell'ottobre del 1985 e i delitti delle coppie nella provincia fiorentina tra il 1974 e il 1985 »	Pag.1544
---	----------

SEZIONE X

Relazione « Risultanze dell'attività istruttoria sull'evento stragista di via dei Georgofili e sulle responsabilità eventualmente ancora da accertare con riferimento alle stragi del 1992 e quelle "continentali" »	Pag.1663
--	----------

SEZIONE XI

Relazione « La strage di Alcamo Marina del 27 gennaio 1976 »	Pag.1773
--	----------

SEZIONE XII

Relazione « Intimidazioni e condizionamenti mafiosi nel mondo del giornalismo e dell'informazione »	Pag.1781
---	----------

TOMO IV**SEZIONE XIV**

Relazione « Nuovi elementi emersi circa la morte del dottor
Attilio Manca » *Pag.1805*

SEZIONE XV

Relazione « Attività criminali delle organizzazioni nigeriane, con
una prima indagine parlamentare sulla portata della “*Green
Bible*” » *Pag.1943*

SEZIONE XVI

Relazione « Il sistema della documentazione antimafia per il
contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’e-
conomia » *Pag.1963*

SEZIONE XVII

Relazione « L’omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo » *Pag.2001*

SEZIONE XVIII

Relazione « Ipotesi di modifica legislativa circa il commissaria-
mento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri
organi di amministrazione, ai sensi del Testo Unico sugli Enti
locali » *Pag.2021*

SEZIONE XIX

Relazione « Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel
corso dell’emergenza sanitaria con particolare riferimento
all’esecuzione penale » *Pag.2047*

SEZIONE XX

Relazione « Rapporti tra la criminalità organizzata e logge
massoniche deviate, con particolare riferimento alle misure di
contrasto al fenomeno dell’infiltrazione e alle doppie appar-
tenenze » *Pag.2185*

SEZIONE XXI

Relazione « La trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali » *Pag.2271*

SEZIONE XXII

Relazione « acquisizioni relative al furto della pellicola originale “Salò o le 120 giornate di Sodoma” e le possibili connessioni di quel crimine con l’uccisione di Pier Paolo Pasolini avvenuta all’Idroscalo di Ostia, nella notte tra il 1° e il 2 novembre 1975 » *Pag.2323*

SEZIONE XXIII

Relazione « Criteri di classificazione, pubblicazione e archiviazione degli atti e dei documenti, sulla base delle proposte avanzate dal I Comitato-Regime degli atti » *Pag.2331*

SEZIONE XXIV

Relazione « Raccomandazioni e proposte sul testo di una Legge istitutiva della prossima Commissione parlamentare antimafia con riferimento ai suoi profili funzionali, organizzativi e di relazione con l’ordine giudiziario » *Pag.2345*

SEZ. XIV DELLA RELAZIONE FINALE

NUOVI ELEMENTI EMERSI CIRCA LA MORTE DEL DOTTOR ATTILIO MANCA

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponenti: **onorevole Piera AIELLO e onorevole ASCARI**)

INDICE

1. PREMESSA	Pag.1811
2. INTRODUZIONE	» 1812
2.1 <i>Le conclusioni dell'inchiesta sulla morte di Attilio Manca della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura</i>	» 1812
2.2 <i>Nuove emergenze processuali e probatorie</i>	» 1813
2.2.1 <i>La definizione del processo a carico di Monica Mileti</i>	» 1813
2.2.2 <i>Le dichiarazioni di un nuovo collaboratore di giustizia</i>	» 1814
2.2.3 <i>La dichiarazione dell'avvocato Cesare Placanica</i> ...	» 1814
3. IL RITROVAMENTO DEL CADAVERE DI ATTILIO MANCA E LO STATO DEI LUOGHI	» 1814
4. GLI ULTIMI GIORNI DI ATTILIO MANCA	» 1815
4.1 <i>Inizio febbraio 2004</i>	» 1815
4.2 <i>Martedì 10 febbraio 2004</i>	» 1816
4.2.1 <i>Gli spostamenti e i contatti di Attilio Manca</i>	» 1816
4.2.2 <i>Gli spostamenti e i contatti di Monica Mileti</i>	» 1819
4.3 <i>Mercoledì 11 febbraio 2004</i>	» 1824
5. GLI EVENTI SUSSEGUITISI ALLA MORTE DI ATTILIO MANCA	» 1828
5.1 <i>Giovedì 12 febbraio 2004</i>	» 1828
5.2 <i>Venerdì 13 febbraio 2004</i>	» 1831
5.3 <i>Sabato 14 febbraio 2004</i>	» 1836
5.4 <i>Le settimane e i mesi successivi alla morte di Attilio Manca</i>	» 1837
5.5 <i>Considerazioni sui dati acquisiti attraverso l'analisi dei tabulati telefonici</i>	» 1841
5.5.1 <i>Le utenze in uso a Monica Mileti</i>	» 1841
5.5.2 <i>I rapporti tra Attilio Manca e Monica Mileti</i>	» 1842
5.5.3 <i>I rapporti tra i soggetti barcellonesi</i>	» 1847
6. LE INDAGINI DELLA PROCURA E DELLA SQUADRA MOBILE DI VITERBO	» 1850
6.1 <i>Gli esami e gli accertamenti scientifici</i>	» 1852
6.1.1 <i>L'esame autoptico e l'esame tossicologico</i>	» 1852
6.1.2 <i>Gli accertamenti genetici sulle cicche di sigarette</i> ..	» 1852

6.1.3	Gli esami dattiloscopici sulle impronte rilevate nell'abitazione della vittima	Pag.1853
6.1.4	Gli accertamenti delle impronte sulle siringhe	» 1854
6.2	<i>I procedimenti sulla morte di Attilio Manca e l'imputazione a carico di Monica Mileti</i>	» 1854
7.	IL RAPPORTO DI ATTILIO MANCA CON GLI STUPEFACENTI	» 1856
7.1	<i>Le dichiarazioni degli amici e colleghi viterbesi di Attilio Manca dopo la sua morte</i>	» 1856
7.2	<i>Le dichiarazioni degli amici barcellonesi di Attilio Manca</i>	» 1858
7.3	<i>L'esame tricologico</i>	» 1863
7.4	<i>L'audizione del prof. Salvatore Giancane</i>	» 1865
7.5	<i>Conclusioni sulla tossicodipendenza di Attilio Manca ..</i>	» 1869
8.	L'INTERCETTAZIONE DEL BOSS FRANCESCO PASTOIA	» 1871
8.1	<i>L'articolo de « La Gazzetta del Sud »</i>	» 1871
8.2	<i>L'intercettazione ambientale di Francesco Pastoia</i>	» 1871
8.3	<i>Il suicidio di Pastoia e la profanazione della tomba ...</i>	» 1873
9.	LE DICHIARAZIONI DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA	» 1873
9.1	<i>Giuseppe Setola</i>	» 1873
9.2	<i>Carmelo D'Amico</i>	» 1875
9.3	<i>Giuseppe Campo</i>	» 1886
9.4	<i>Nunziato Siracusa</i>	» 1894
9.5	<i>Biagio Grasso</i>	» 1896
9.6	<i>Conclusioni</i>	» 1898
10.	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	» 1899
10.1	<i>La famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto</i>	» 1899
10.2	<i>I mafiosi barcellonesi chiamati in causa dai collaboratori di giustizia</i>	» 1901
10.2.1	Salvatore Rugolo	» 1901
10.2.2	Angelo Porcino	» 1902
10.2.3	Antonino Merlino	» 1903
10.2.4	Giuseppe Gullotti	» 1903
10.2.5	Rosario Pio Cattafi	» 1904
10.3	<i>I soggetti barcellonesi indagati per la morte di Attilio Manca</i>	» 1909
10.3.1	Ugo Manca, Salvatore Fugazzotto, Andrea Pirri, Lorenzo Mondello e Angelo Porcino	» 1909
10.3.2	La riunione conviviale	» 1914
10.3.3	Conclusioni	» 1915

11. L'IPOTESI DEL CONTATTO TRA BERNARDO PROVENZANO E ATTILIO MANCA	Pag.1916
11.1 <i>La latitanza di Bernardo Provenzano nel messinese ...</i>	» 1916
11.2 <i>L'operazione chirurgica alla prostata di Bernardo Provenzano in Francia</i>	» 1920
11.3 <i>Le dichiarazioni di Stefano Lo Verso</i>	» 1923
11.4 <i>Il Convento di Sant'Antonio da Padova</i>	» 1928
11.5 <i>Osservazioni conclusive</i>	» 1940
12. CONCLUSIONI. GLI ELEMENTI A SOSTEGNO DELLA TESI DELL'OMICIDIO	» 1941

SEZIONE XIV

Nuovi elementi emersi circa la morte del dottor Attilio Manca

1. PREMessa

La morte del giovane urologo Attilio Manca, il cui corpo fu trovato senza vita il 12 febbraio 2004 nella sua casa di Viterbo, è uno dei « casi » che si sono verificati nel nostro Paese che non sono stati chiariti dall'autorità giudiziaria, non avendo l'esito delle indagini e dei diversi procedimenti che si sono sviluppati di seguito accertato in maniera incontrovertibile i fatti. Le conclusioni a cui essi sono giunti non appaiono, infatti, soddisfacenti e ciò, unitamente alle implicazioni che la vicenda presenta con il fenomeno mafioso, hanno determinato questa Commissione ad occuparsene già nella presente legislatura.

La precedente Commissione aveva affrontato la questione ed aveva svolto l'inchiesta sulla morte di Attilio Manca concludendola con il deposito di due relazioni, una di maggioranza e una di minoranza. Tuttavia il sopraggiungere di nuovi elementi probatori, intervenuti in epoca successiva alla conclusione dei lavori, a cui si è aggiunto l'accurato appello della famiglia della vittima, hanno spinto questo organo parlamentare a riaprire l'inchiesta e ad approfondire alcuni aspetti che nella prima occasione non erano stati sufficientemente indagati al fine di operare una ricostruzione dei fatti quanto più possibile aderente al reale svolgersi degli accadimenti.

Sono state, quindi, effettuate diverse audizioni, tra cui quelle della madre di Attilio Manca, Angela Gentile, dell'avvocato della famiglia, Fabio Repici, di un esperto tossicologo, il dottor Salvatore Giancane, e di alcuni collaboratori di giustizia che, negli anni, hanno reso dichiarazioni su quello che alcuni tra loro hanno definito « *un omicidio mafioso* ». Si è altresì acquisita documentazione, ritenuta di interesse all'esito dell'esame delle dichiarazioni dei citati collaboratori di giustizia, e la stessa è stata oggetto di attenta analisi e approfondimento.⁽¹⁾

La Commissione ha dunque affrontato l'analisi della vicenda proprio con l'obiettivo di ricostruire i fatti, verificare la sussistenza di collegamenti tra gli stessi e l'ambiente mafioso a cui alcune delle persone che avevano rapporti con Attilio Manca erano contigui o comunque vicini e cercare di dare una spiegazione convincente alla morte del giovane medico.

Molti sono, infatti, gli interrogativi a cui non è stata negli anni offerta una risposta e molte le perplessità che non si sono risolte. L'inchiesta condotta da questa Commissione ha cercato di fare chiarezza e, partendo

⁽¹⁾ Per la grande collaborazione offerta in sede di acquisizione della sopracitata documentazione, si ringraziano: il Presidente del Tribunale di Palermo, dott. Antonio Balsamo, il Presidente dell'Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari di Palermo, dott. Alfredo Montalto, e il personale del suo Ufficio; il Procuratore di Messina, dott. Maurizio De Lucia, e il personale della Segreteria della Procura di Messina; il personale della Segreteria della Procura di Barcellona Pozzo di Gotto.

da alcune considerazioni svolte nelle relazioni di maggioranza e minoranza della precedente Commissione parlamentare, ha esaminato con attenzione le nuove emergenze, ha approfondito aspetti che erano stati trascurati o non adeguatamente trattati ed ha acquisito ulteriore documentazione anch' essa sottoposta ad attento e rigoroso vaglio critico.

2. INTRODUZIONE

2.1 *Le conclusioni dell'inchiesta sulla morte di Attilio Manca della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura*

Il 21 febbraio 2018 la Commissione parlamentare antimafia approvava la relazione conclusiva sull'inchiesta relativa alla morte di Attilio MANCA, condividendo l'impianto ricostruttivo della Procura della Repubblica di Viterbo, secondo cui MANCA era morto per una inoculazione volontaria di eroina fornitagli il 10 febbraio 2004 da tale Monica MILETI. La relazione, però, segnalava come le indagini della Procura viterbese erano state « *svolte in maniera superficiale – tanto che le istanze degli inquirenti furono oggetto di diversi rigetti e di sollecitazioni probatorie da parte del giudice (nдр per le indagini preliminari) – ne' si conclusero (...) con un provvedimento articolato contenente una lettura organica e ragionata di tutto il materiale probatorio si' da fugare ogni dubbio* ». Quanto alla consulenza del medico legale, la dott.ssa Dalila Ranalletta, la Commissione ritenne essere stata caratterizzata da « *gravi lacune e superficialita'* »⁽²⁾.

Riguardo, poi, le nuove emergenze probatorie, costituite dalle rivelazioni di diversi collaboratori di giustizia sulla vicenda del decesso dell'urologo, portate all'attenzione della Commissione, questa valutava « *non opportuno ne' proficuo svolgere (...) accertamenti paralleli e coevi rispetto a quelli dell'autorita' giudiziaria* »⁽³⁾, concludendo quindi che, dall'esame degli atti fino a quel momento disponibili, non si erano evidenziati « *elementi sufficienti per ribaltare le risultanze raggiunte sino a oggi dall'autorita' giudiziaria* »⁽⁴⁾.

Venne depositata, a conclusione dei lavori della Commissione, anche una seconda relazione, di minoranza, nella quale si evidenziavano alcune lacune dell'indagine, in particolare – in relazione al possibile movente mafioso del delitto – quelle relative ai legami tra la famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto (città natale della vittima) e l'asse PROVENZANO-SANTAPAOLA. Veniva stigmatizzato quindi il quadro frammentario prodotto dalla « *serie di omissioni davvero ingiustificabili per quantita' e per qualita'* », dalle « *negligenze compiute anche negli accertamenti medico-legali dai professionisti che se ne sono resi responsabili* », fiduciarmente scelti dalla locale Procura della Repubblica, che nulla mai contestò rispetto al loro « *gravemente inappropriato operato* ». La relazione si concludeva

(2) Relazione conclusiva di maggioranza della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura sul caso della morte di Attilio Manca, pag. 29.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem.

con l'auspicio di portare avanti l'inchiesta nella successiva legislatura, con l'acquisizione di documenti utili all'approfondimento del caso e con l'espletamento di ulteriori audizioni, a partire da quelle dei collaboratori di giustizia che, negli anni, avevano rivelato informazioni importanti sul caso della morte di Attilio Manca.

2.2 Nuove emergenze processuali e probatorie

2.2.1 La definizione del processo a carico di Monica Mileti

Il 16 luglio 2018 il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, accolse la richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura della Repubblica sull'indagine riguardante la morte di Attilio Manca, aperta con la contestazione del reato di omicidio. Uno degli argomenti a sostegno dell'ordinanza di archiviazione era la sentenza – in quel momento di primo grado – emessa il 29 marzo 2017 a carico di Monica Mileti, la donna ritenuta responsabile di aver ceduto la dose di eroina che si sarebbe rivelata letale all'urologo e infatti condannata per il reato di « illecita cessione di sostanze stupefacenti ». Sennonché il 16 febbraio 2021 la terza sezione penale della Corte d'appello di Roma, in riforma della sentenza di primo grado, assolveva Monica Mileti dal reato con la formula « perché il fatto non sussiste »⁽⁵⁾.

sentenza che passerà poi in giudicato poiché la Procura generale di Roma sceglieva di non proporre ricorso in Cassazione⁽⁶⁾. I giudici di secondo grado hanno ritenuto che « *l'assunto secondo cui la Mileti era l'unica fornitrice del Manca appare, peraltro, contraddetto dalla frequenza dei contatti telefonici tra i due soggetti, che non risultano essere avvenuti a cadenza regolare ma con ampi intervalli temporali, circostanza che è incompatibile con la dimostrata qualità di tossicodipendente da eroina del Manca e con la conseguente necessità di procurarsi la sostanza con assiduità* »⁽⁷⁾. La sentenza definitiva di assoluzione di colei che era stata ritenuta autrice della cessione di eroina risultata letale, non può non avere una significativa influenza sull'impianto motivazionale del provvedimento di archiviazione sopra citato emesso dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Roma.

⁽⁵⁾ Sentenza di appello a carico di Monica Mileti, nr. 1119/2021 Reg. Sentenze, Corte di appello di Roma, 16 febbraio 2021 resa all'esito del procedimento penale nr. 576/12 c/Mileti Monica della Procura della Repubblica di Viterbo

⁽⁶⁾ Lo scioglimento anticipato delle Camere ha impedito alla Commissione di acquisire la documentazione atta a comprovare quanto appreso da fonti giornalistiche.

⁽⁷⁾ Sentenza di appello a carico di Monica Mileti, nr. 1119/2021 Reg. Sentenze, Corte di appello di Roma, 16 febbraio 2021.

2.2.2 Le dichiarazioni di un nuovo collaboratore di giustizia

L'assoluzione di Monica Mileti non costituisce né l'unico, né il più rilevante, elemento di novità concernente il « caso » della morte di Attilio Manca. Accanto ad esso, difatti, si rileva la presenza di ulteriori dati quali le dichiarazioni del collaboratore di giustizia, Biagio Grasso, le cui rivelazioni si affiancano a quelle rese da altri collaboratori, e l'accertamento svolto da un tossicologo di esperienza, il dott. Salvatore Giancane.

Queste emergenze sono state ritenute da questa Commissione di così pregnante rilievo da sostenere la apertura di una nuova inchiesta che, prendendo le mosse proprio dai suindicati elementi di novità, ha provveduto ad un approfondimento degli stessi e al riesame dei dati raccolti nel corso dell'attività investigativa svolta nell'ambito dei diversi procedimenti che si sono sviluppati in relazione alla morte di Attilio Manca.

2.2.3 La dichiarazione dell'avvocato Cesare Placanica

Il 6 gennaio 2021 l'Agenzia stampa « AGI » pubblicava un articolo a firma del giornalista Paolo Borrometi, che riportava le parole dell'avvocato Cesare Placanica, difensore dell'unica imputata nel processo per la morte di Attilio Manca, chiamata a rispondere, secondo l'accusa, della cessione dell'eroina utilizzata dal Manca per suicidarsi. L'avvocato rivelava di aver ricevuto dai magistrati viterbesi il « suggerimento » di convincere la propria assistita a confessare la cessione dello stupefacente: « *La procura di Viterbo mi aveva detto “ma falla confessare perché noi lo qualifichiamo quinto comma ed il quinto comma si prescrive a breve”. Sennonché io l'ho spiegato alla mia assistita e lei mi ha detto “ma io posso confessare una cosa che non ho fatto?”. ...Le dico: “in teoria la può confessare, perché ottiene un'utilità”. Ma si può portare una a confessare una cosa che non ha fatto? Questa (la Mileti, ndr) ha pagato di non avere detto una fesseria che metteva una pietra tombale sopra a questa storia, perché nell'attimo in cui lei confessava, la storia finiva. Ora io... questo lo posso dire, ma non posso rivelare discorsi più approfonditi che si fanno fra le parti* »⁽⁸⁾.

Dalla Procura della Repubblica di Viterbo non risultano essere arrivate smentite ufficiali.

3. IL RITROVAMENTO DEL CADAVERE DI ATTILIO MANCA E LO STATO DEI LUOGHI

Il 12 febbraio 2004, poco prima delle ore 11.00, il corpo senza vita di Attilio Manca veniva ritrovato da due colleghi nel suo appartamento di Viterbo, riverso sul letto con i soli piedi fuori dal materasso, nudo dalla vita in giù. Il cadavere presentava abbondante fuoriuscita dal naso e dalla bocca di sostanza ematica che, seguendo la forza di gravità, aveva interessato la parte sinistra del letto ed era terminata sul pavimento, producendo una vasta

⁽⁸⁾ Paolo Borrometi, « Niente impronte, solo ombre. Storia del suicidio Manca », AGI, 6 gennaio 2021.

chiazza; veniva rilevata altresì la presenza di macchie ipostatiche declivi e l'assenza di apparenti segni di violenza sul corpo ⁽⁹⁾.

Il medico del 118 ⁽¹⁰⁾, intervenuto sul posto meno di un'ora dopo il ritrovamento del cadavere, attestava che la morte era avvenuta « *circa dodici ore prima* » ⁽¹¹⁾. A seguito della ricognizione dei luoghi, effettuata dalla polizia sopraggiunta poco dopo, si rilevava la presenza nell'abitazione di due siringhe usate, una nel cestino dei rifiuti in cucina e una sul pavimento del bagno. Entrambe le siringhe erano chiuse con il tappo salva-ago e una delle due presentava persino il tappo salva-stantuffo. Venivano rilevate altresì alcune cicche di sigarette all'interno di un posacenere e due flaconi del farmaco « Tranquirit » ⁽¹²⁾, uno vuoto all'interno del cestino dei rifiuti e l'altro pieno per metà. Nell'appartamento non venivano trovate tracce né del materiale necessario alla liquefazione dell'eroina, né di guanti. Gli agenti della Polizia di Stato interrogavano i presenti e, tra loro, la vicina di casa di Attilio Manca, Angela Riondino, che riferiva di aver « *udito chiudere la porta dell'appartamento del dott. Manca* » « *ieri sera verso le ore 22,00 – 22,15...; preciso che io mi trovavo dentro il mio appartamento e non ho veduto se fosse rientrato lui o altri, o comunque lo stesso con altre persone. Però preciso che io non ho udito delle voci* » ⁽¹³⁾.

4. GLI ULTIMI GIORNI DI ATTILIO MANCA

4.1 Inizio febbraio

Secondo l'esposto ⁽¹⁴⁾ presentato dai genitori di Attilio Manca alla Procura della Repubblica di Viterbo il 23 febbraio del 2004 (quindi undici giorni dopo la scoperta del cadavere del medico), il figlio, in servizio presso il reparto di urologia dell'ospedale Belcolle di Viterbo da circa un anno, qualche giorno prima di morire aveva chiesto loro informazioni in ordine a un personaggio barcellonese di nome Angelo Porcino, aggiungendo che il cugino Ugo (ndr Manca) gli aveva preannunciato una visita del predetto a Viterbo per un non meglio precisato consulto medico. Appare utile riportare di seguito un passo dell'esposto:

« *...tra la fine di gennaio ed i primi di febbraio Ugo [Manca] aveva detto a Luca (ndr il fratello di Attilio Manca) che sarebbe dovuto andare*

⁽⁹⁾ Relazione del Gabinetto della Polizia scientifica della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004, Procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, relativo al decesso di Attilio Manca.

⁽¹⁰⁾ Il dottor Giovanni Battista Gliozzi.

⁽¹¹⁾ Cfr. annotazione di servizio dell'Ufficio Prevenzione Generale – Squadra Volanti – della Questura di Viterbo, Procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, relativo al decesso di Attilio Manca.

⁽¹²⁾ Un ansiolitico a base di benzodiazepine.

⁽¹³⁾ Cfr. verbale di dichiarazioni rese alla Polizia di Stato da Angela Riondino il 12 febbraio 2004, Procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, relativo al decesso di Attilio Manca.

⁽¹⁴⁾ Esposto presentato alla Procura di Viterbo il 23 febbraio 2004, procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti.

a trovare Attilio a Viterbo, pertanto riteniamo che verosimilmente Ugo qualche giorno prima della morte sia stato a Viterbo con Attilio.

Vogliamo anche rappresentare che Attilio qualche giorno prima di morire ci ha chiesto notizie circa un presunto paziente che gli avrebbe raccomandato Ugo Manca, il paziente presunto era tale Porcino.

Invero il fatto in se stesso apparve a noi strano perché, come sopra detto, egli era schivo e riservato al punto che spesso scoprivamo da terze persone che un qualche concittadino era stato curato a Viterbo o a Roma da nostro figlio.

Invece in tal caso, benché questo tal Porcino fosse un ignoto barcelonense al pari di ogni altro che in passato si era rivolto a nostro figlio, egli ci chiedeva stranamente informazioni, sebbene fosse conosciuto dal cugino Manca Ugo al quale avrebbe ben potuto chiedere lumi.

Né abbiamo compreso in definitiva cosa volesse sapere di costui, sembrava che ci avesse “buttato” lì quel cognome per comprendere se fosse noto a Barcellona e quindi anche a noi, ritenendo che potessimo pertanto chiarirne la sua personalità.

Noi oggettivamente non sappiamo se poi costui sia stato realmente paziente di nostro figlio o nostro figlio lo abbia mai conosciuto o sia mai stato da questo contattato per questioni professionali o altro.

Sappiamo che ai funerali era presente tale Porcino Angelo oltre al detto Renzo Mondello »⁽¹⁵⁾.

Il 30 gennaio 2004 alle ore 18:50, si registra un contatto tra Attilio Manca e Ugo Manca. Come emerge dai tabulati telefonici, i due parlavano prima per 89 secondi, poi probabilmente venivano interrotti o cadeva la linea, poiché dopo tre minuti Ugo richiamava Attilio e i due cugini rimanevano a parlare per altri 253 secondi, per un totale di quasi sei minuti. Un paio di minuti dopo aver concluso la telefonata con il cugino, Attilio veniva chiamato dai genitori, con i quali conversava per ben 653 secondi. Potrebbe essere questa, quindi, la telefonata in cui il giovane medico chiedeva informazioni su « tale Porcino » ai propri genitori.

4.2 Martedì 10 febbraio 2004

4.2.1. Gli spostamenti e i contatti di Attilio Manca

Il 10 febbraio, l'ultimo giorno in cui colleghi e amici ebbero notizie di Attilio Manca, quest'ultimo telefonava in mattinata ai genitori, per poi pranzare a casa dell'amica e collega infermiera Loredana Mandoloni, con la quale aveva una relazione sentimentale⁽¹⁶⁾. E' durante quel pranzo che,

⁽¹⁵⁾ Esposto dei coniugi Gioacchino Manca e Angela Gentile alla Procura della Repubblica di Viterbo, 23 febbraio 2004, Procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, relativo al decesso di Attilio Manca.

Lorenzo Mondello è un amico di Ugo Manca, che sarà indagato con quest'ultimo per la morte di Attilio Manca nel procedimento penale n. 6458/11 R.G.N.R. Procura della Repubblica di Viterbo. Se ne parlerà diffusamente nei successivi capitoli.

⁽¹⁶⁾ Nota della Squadra Mobile di Viterbo, 7 dicembre 2005, proc. nr. 1410/04, R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Procura di Viterbo.

come dichiarato dalla donna⁽¹⁷⁾, Manca chiamava al telefono il barcellonese Salvatore Fugazzotto, suo vecchio amico e grande amico del cugino Ugo (ndr Manca). Gianluca Manca, fratello della vittima, ha dichiarato che Loredana Mandoloni il 13 febbraio 2004 gli aveva riferito che Attilio, al termine di quella telefonata, aveva cambiato repentinamente umore, perché doveva incontrare qualcuno, senza specificare altro⁽¹⁸⁾. Intorno alle 16.00-16.30, come si evince dai tabulati telefonici acquisiti, Attilio Manca si allontanava da Viterbo e di seguito intratteneva alcune conversazioni con Loredana Mandoloni (ore 16.56 e 17.02, con il telefono che agganciava le celle, rispettivamente, di Viterbo e Bagni di Viterbo), alla quale riferiva che stava recandosi a Roma per comprare un film. Poi, lungo la strada verso la capitale, all'altezza di Ronciglione, telefonava per la prima volta a Monica Mileti (ore 17.20)⁽¹⁹⁾. Successivamente (ore 17:32) il medico chiamava l'ospedale di Viterbo, per parlare con il collega Maurizio Candidi ma, al telefono, rispondeva l'infermiera Maria Rita Mencarelli, la quale, sentendogli un tono di voce strano, gliene chiedeva ragione, ricevendo come risposta soltanto un generico « [ho] qualche problema »⁽²⁰⁾. Dopo tre chiamate ricevute da Loredana Mandoloni (ore 17:37, 17:39 e 17:43), Manca telefonava nuovamente in reparto (ore 17:53) e parlava con Maurizio Candidi al quale chiedeva informazioni per raggiungere via dei Serpenti. In questo momento, secondo la cella telefonica di aggancio, Manca si trovava nei pressi di Labaro, all'altezza del Grande Raccordo Anulare. Dopo aver ricevuto un sms da Monica Mileti (ore 17:55) e aver fatto una telefonata alla donna (ore 18:01), Manca chiamava nuovamente il collega Candidi, chiedendogli indicazioni per giungere a piazza del Popolo. La sua utenza telefonica agganciava sempre la cella telefonica di Labaro. Manca non riceveva o effettuava telefonate fino alle ore 18:23, quando veniva chiamato dal collega Simone Maurelli, al quale riferiva⁽²¹⁾ che stava andando a Roma, senza rivelare il luogo dove fosse diretto e con chi si sarebbe visto. La cella agganciata era quella di Roma – Vittoria – Lungotevere delle Navi, che si può raggiungere effettivamente da Labaro in una ventina di minuti in auto. Da questo momento, tenendo conto esclusivamente dei dati riportati sui tabulati telefonici, Attilio Manca rimaneva per circa 20 minuti intorno a Piazza del Popolo; in uno scambio di due telefonate con Monica Mileti, la sua utenza telefonica agganciava infatti Roma Prati – Vicolo del Grottino (ore 18:27) e Roma Prati – Via Giambattista Vico (ore 18:37).

⁽¹⁷⁾ Verbale di sommarie informazioni di Loredana Mandoloni alla Squadra Mobile di Viterbo, 13 febbraio 2004, proc. nr. 1410/10 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo

⁽¹⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni di Gianluca Manca al Commissariato di Polizia di Barcellona Pozzo di Gotto, 17 febbraio 2004, nel procedimento nr 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽¹⁹⁾ Tabulati del traffico telefonico di Attilio Manca, acquisiti dagli atti del procedimento n. 7058/14 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Roma.

⁽²⁰⁾ Verbale di sommarie informazioni di Maria Rita Mencarelli alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 13 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽²¹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Simone Maurelli alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 13 febbraio 2004, procedimento nr. 1410/04, R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

Alle ore 18:40 Manca riceveva una telefonata di quattro minuti da Loredana Mandoloni e alle ore 18:41 un SMS da Maria Rita Mencarelli (« *Qualunque sia il problema non te la prendere. Domani è un altro giorno* », messaggio il cui tenore confermerebbe la versione della donna circa le non meglio precisate preoccupazioni che l'amico le aveva confidato circa un'ora prima), al quale il medico rispondeva cinque minuti dopo (« *Grazie Rossella O'Hara* »). L'infermiera, sentita a sommarie informazioni dalla Squadra Mobile di Viterbo, afferma di aver chiamato Manca subito dopo aver ricevuto l'*sms*, senza però che questi le rispondesse⁽²²⁾. Questa chiamata, però, non è stata rilevata sui tabulati telefonici. La cella telefonica agganciata dall'utenza telefonica di Manca, in tutti questi contatti telefonici, rimaneva sempre la stessa, Via Giambattista Vico.

Da questo momento, il telefono di Attilio Manca non avrà più contatti con nessuno – non è chiaro se perché spento o perché non contattato – fino a quando, alle ore 19:55, un SMS di Loredana Mandoloni evidenzierà la sua presenza a Viterbo (cella agganciata: Viterbo – via Fontanella S. Angelo).

Il tempo di norma occorrente per percorrere la strada Roma Prati – Viterbo è, in assenza di traffico, di un'ora e un quarto circa, dacché l'orario in cui si è registrato(ore 18:41) il messaggio che attesta la presenza di Attilio Manca a Roma e quello (ore 19:55) che ne dimostra il rientro a Viterbo potrebbero apparire compatibili con l'ipotesi che il medico, dopo il primo messaggio delle ore 18:41, si sia diretto verso Viterbo per fare rientro presso la sua abitazione; va tuttavia rilevato che, visti il giorno infrasettimanale e l'orario, potrebbe considerarsi verosimile ritenere che il traffico non fosse del tutto regolare.

Intorno alle ore 20:00, ancora in auto, nei pressi della propria abitazione, Attilio Manca incontrava l'infermiere Fabio Riccardi⁽²³⁾, poi, presumibilmente, tornava nel suo appartamento (cella agganciata: Viterbo – via Fontanella S. Angelo), dove aveva uno scambio di SMS con Massimo Fattorini e con Loredana Mandoloni, fino alle 22:53. Dopo quell'orario, secondo le risultanze dei tabulati telefonici, Manca non utilizzava più il cellulare, che sarà ritrovato il 12 febbraio alle ore 11:00 circa, al momento del rinvenimento del suo cadavere, nella sua stanza da letto.

Dalle evidenze sopra illustrate sembra quindi emergere che Attilio Manca decideva di spostarsi verso Roma ben prima di contattare per la prima volta Monica Miletì. Gli unici contatti telefonici che egli ebbe tra il pranzo a casa di Loredana Mandoloni e la partenza per Roma risultano essere, infatti, quelli con i genitori e con Salvatore Fugazzotto, mentre le ragioni della partenza per Roma da lui manifestate a Loredana Mandoloni (il noleggio di un film) appaiono un pretesto e oggettivamente poco verosimili.

⁽²²⁾ Verbale di sommarie informazioni di Maria Rita Mencarelli alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 13 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04, R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽²³⁾ Verbale di sommarie informazioni rese da Fabio Riccardi alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04, R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

4.2.2. Gli spostamenti e i contatti di Monica Mileti

Dopo aver esaminato gli spostamenti compiuti da Attilio Manca e i contatti telefonici che questo ebbe nel pomeriggio del 10 febbraio 2004, si ritiene utile analizzare le dichiarazioni rese da Monica Mileti in ordine al suo incontro in quella stessa giornata con il medico, per poi operare un confronto tra queste e le risultanze dei tabulati telefonici acquisiti dall'autorità giudiziaria.

Monica Mileti veniva sentita ad informazioni testimoniali dalla Squadra Mobile di Viterbo per tre volte, dopo la morte di Attilio Manca. Si riassumono le sue dichiarazioni:

1) verbale di informazioni testimoniali del 14 febbraio 2004, ore 17:00.

Attilio Manca chiamava Monica Mileti intorno alle 17:30-18:00 per proporle di vedersi e questa gli dava appuntamento a Piazza del Popolo. Mentre si trovavano al bar per una consumazione, dove erano rimasti circa 15 minuti, Manca aveva ricevuto alcune telefonate da una donna, probabilmente non di Roma, che lo assillava tanto da indurlo a spegnere il cellulare⁽²⁴⁾. Infine il medico l'aveva accompagnata in auto al quartiere Parioli per una seduta di fisioterapia e, andando via, le aveva chiesto indicazioni per raggiungere l'ex bar Euclide di Vigna Clara.

In questo verbale Monica Mileti indicava, quale utenza sulla quale era possibile rintracciarla, lo stesso numero con il quale erano intercorsi i contatti telefonici con Attilio Manca il 10 febbraio 2004 (nr. 3498143523).

2) verbale di informazioni testimoniali del 19 febbraio 2004, ore 23:20, redatto in occasione della perquisizione dell'abitazione della donna e il ritrovamento del materiale per l'assunzione di eroina.

Monica Mileti confermava di aver ricevuto, mentre si trovava a Roma, in Piazza Colonna, una telefonata da Attilio Manca con la quale questi, che si trovava in quel momento a Roma, le aveva chiesto di incontrarla per bere qualcosa insieme. Ella lo aveva richiamato ma, trovando il suo cellulare sempre occupato, gli aveva mandato un messaggio. Attilio l'aveva, quindi, richiamata e si erano incontrati intorno alle 17:30-18:00 a Piazza del Popolo, al bar Canova, dove avevano bevuto qualcosa insieme. Monica Mileti riferiva che, arrivata a Piazza del Popolo, aveva dovuto attendere circa 10 minuti che Manca terminasse una conversazione telefonica. Dopo 15 minuti circa, lei gli aveva chiesto di accompagnarla al quartiere Parioli dove aveva appuntamento presso lo studio Omnimed per una seduta di fisioterapia (durata dalle 18:30 alle 19:15 circa), con il fratello Giorgio.

In questa occasione, Monica Mileti potrebbe aver dato indicazione di un'altra utenza nella sua disponibilità, poiché nei giorni successivi, come si vedrà di seguito, veniva emesso decreto di acquisizione dei tabulati relativi ad una seconda utenza (nr. 3401419540). Tuttavia si tratta di un'ipotesi, poiché nessun riferimento alla indicazione di questo secondo numero è contenuto nel detto verbale di informazioni testimoniali del 19 febbraio 2004, né risulta che siano state rivolte alla donna domande sulla

⁽²⁴⁾ Le telefonate non risultano dai tabulati.

sorte della vecchia scheda telefonica. Allo stato, pertanto, non vi sono certezze sulle modalità con cui l'A.G. di Viterbo sia venuta a conoscenza della utenza n. 3401419540 in uso a Monica Mileti.

3) verbale di informazioni testimoniali del 24 agosto 2004, ore 17:00, redatto dopo che l'Autorità giudiziaria aveva acquisito i tabulati telefonici della donna, che avevano rivelato cinque – e non tre – contatti telefonici tra lei e il medico.

Monica Mileti confermava le dichiarazioni precedenti, precisando che Manca l'aveva chiamata fra le 17:00 e le 18:00 chiedendole un incontro, mentre lei si trovava alla Rinascente di Via del Corso a Roma, accordandosi per vedersi a Piazza del Popolo. Dopo pochi minuti, avendo lui il telefono occupato, lei gli aveva inviato un *sms*, chiedendogli di chiamarla. Manca lo aveva fatto e la donna gli aveva dato appuntamento al bar Canova di Piazza del Popolo, dove poi avevano bevuto insieme un aperitivo. Successivamente Manca si era allontanato per andare a prendere l'auto che aveva parcheggiato prima dei varchi della ZTL. Poco dopo, non vedendolo arrivare, Monica Mileti lo aveva richiamato per comunicargli la sua posizione e salita in auto era stata accompagnata da Manca in via San Valentino (quartiere Parioli) per la seduta di fisioterapia. La donna, modificando le ultime dichiarazioni, riferiva che il medico, subito dopo essere andato via, l'aveva richiamata per chiederle indicazioni per raggiungere il bar Euclide di Vigna Clara, precisando che lei gliel'aveva fornite.

Come risulta da quanto sopra esposto, Monica Mileti in tutte e tre le occasioni offriva una ricostruzione dei fatti simile, discostandosi le versioni rese solo in qualche dettaglio, verosimilmente a seguito di specificazioni richieste dalla polizia giudiziaria.

A questo punto appare utile porre a confronto il contenuto delle dichiarazioni con i dati risultanti dall'esame dei tabulati telefonici dell'utenza n. 03498143523 in uso alla donna.

Si osserva preliminarmente che, dalle ore 17:20 (orario della prima telefonata di Attilio Manca alle ore 18:19 (orario di una telefonata ricevuta da altro soggetto), l'utenza di Monica Mileti agganciava la cella telefonica di Roma – Via Cavour 191, per ben dieci volte.

Successivamente, la stessa utenza agganciava le celle di Via Nazionale 39 (ore 18:25), Via dei due Macelli 9 (ore 18:26, ore 18:27 e ore 18:30), Via del Babuino 79 (ore 18:34), Via di Ripetta 5 (a circa 100 metri a sud di Piazza del Popolo, ore 18:37), Via Flaminia 39 (a circa 300 metri a nord di Piazza del Popolo ore 18:38). Da questi elementi si evince uno spostamento della predetta da Via Cavour a Piazza del Popolo, dove arrivava all'incirca poco dopo le 18:30.

Il cambio di celle telefoniche proseguiva e passava di nuovo a quella di Via di Ripetta 5 (ore 18:43), poi a quella di via Cosseria 1 (alla stessa altezza di Via Flaminia 39 ma sull'altra sponda del Tevere, ore 18:49); probabilmente entrambe il risultato della « saturazione » di una cella telefonica (cioè quello stato della cella telefonica che « non consente per varie ragioni di captare un impulso proveniente da una utenza che, di fatto, si trova all'interno del perimetro che circonda il territorio della stessa

cella »⁽²⁵⁾, come nel caso in cui la cella riceva nello stesso momento troppi impulsi da altrettante utenze contemporaneamente) o di una « sovrapposizione » della stessa (nel caso in cui un'utenza si localizzi in un'area di confine tra una cella e l'altra). Dopo venti minuti circa l'utenza di Monica Mileti agganciava la cella di Via Calderini 25, nel quartiere Flaminio (ore 19:09) e, dopo altri trenta minuti, quella di Via Barnaba Oriani (ore 19:35, ore 19:37), nel quartiere Parioli. Successivamente l'utenza agganciava la cella di Via Cavour 191, per la prima volta alle 19:57, passando prima per Corso d'Italia 1 (ore 19:42) e per Via Paolina 1 (ore 19:50).

Orbene, i dati sopra riportati non appaiono integrarsi perfettamente con la ricostruzione dei fatti operata da Monica Mileti. Intanto deve osservarsi che la donna, al momento della prima telefonata di Attilio Manca, era in luogo diverso da quello dichiarato, non trovandosi nelle vicinanze di Piazza Colonna o della Rinascente di Via del Corso, ma in luogo molto vicino a quello (Via dei Serpenti) di cui riferiva il dott. Maurizio Candidi in merito alla prima telefonata scambiata quel giorno con Attilio Manca. Solo dopo la seconda telefonata con il medico (ore 17:59) ed altre tre telefonate con soggetti diversi, la donna risulta essersi allontanata da Via Cavour ed essersi diretta verso Piazza del Popolo (ore: 18:25, Via Nazionale).

Inoltre, Monica Mileti affermava che, alle ore 18:26, orario della terza telefonata tra lei e Attilio Manca, si fossero già incontrati, avessero consumato un aperitivo al bar di Piazza del Popolo e Manca si fosse allontanato per andare a riprendere l'auto parcheggiata fuori dalla zona ZTL. Sennonché l'utenza di Attilio Manca alle 18:01 agganciava la cella telefonica dell'area di Labaro, dalla quale occorrono almeno 20 minuti, in condizioni di traffico regolare (eventualità poco verosimile per il percorso, il giorno e l'orario in questione), per giungere in auto a Piazza del Popolo, e questo senza prendere in considerazione il tempo necessario per trovare parcheggio in una zona così centrale.

Infine, Monica Mileti dichiarava di essere stata accompagnata da Attilio Manca in Via San Valentino, nel quartiere Parioli. Sennonché, alle 18:45 circa le utenze di entrambi si localizzavano ancora nei dintorni di Piazza del Popolo e alle 19:09 quella di lei risultava localizzata nel quartiere Flaminio, circostanze difficilmente compatibili con la tappa nel quartiere Parioli. Ancora, sarebbe stato difficilmente realizzabile per Attilio Manca

⁽²⁵⁾ Lo stato della cella telefonica che « non consente per varie ragioni di captare un impulso proveniente da una utenza che, di fatto, si trova all'interno del perimetro che circonda il territorio della stessa cella. Si tratta di un fenomeno che in giurisprudenza è stato definito spesso come "supplenza" della cella telefonica che comporta lo smistamento di una telefonata da una cella all'altra quando la prima sia satura. Lo smistamento, ovviamente, avviene verso la cella più vicina disponibile, cioè la cella che in quello stesso istante è in grado di ospitare il nuovo impulso. In caso di plurima saturazione la cella ospitante potrebbe non essere quella più vicina. Altra ipotesi limite, già in precedenza ricordata, è quella della rilevazione dell'impulso telefonico in un punto di confine tra i perimetri delle varie celle. (...) Quando una utenza viaggia nei pressi del confine del territorio coperto da una cella telefonica, si può generare il fenomeno della supplenza anche per una improvvisa deviazione della circolazione, ovvero per la presenza di un ostacolo (costruzione, collina, ecc.). In quel preciso istante, l'onda generata dal telefono non trova l'antenna più vicina e, conseguentemente, viene assorbita da altra antenna ». Da « Il processo indiziario. Indizio, sospetto e congettura al vaglio della giurisprudenza di legittimità », Rizziero Angeletti, Ed. Giappichelli Editore, 2021, pag. 209.

fare rientro a Viterbo per le ore 19:55, come risulta dalla cella agganciata dalla sua utenza.

Altro dettaglio su cui si ritiene di doversi soffermare è il ricorrente aggancio da parte di entrambe le utenze di Monica Mileti della cella telefonica di via Cavour 191. Dal 09/02/2004 al 12/02/2004 le due utenze agganciavano la sopra riportata cella in diverse occasioni, la maggior parte delle quali in orari serali e notturni. Da questi dati potrebbe forse desumersi che Monica Mileti abitasse nei pressi di quella zona, ma l'indirizzo di residenza e di domicilio della donna risultava essere « via dei Bonacolsi nr. 5 », in zona Pisana, a circa dieci chilometri di distanza da via Cavour 191. Anche la perquisizione ordinata dal Pubblico ministero della procura di Viterbo « *nel luogo di residenza e comunque di ogni altro immobile, mobile e pertinenze nella disponibilità di Mileti Monica* », sembrerebbe essere avvenuta soltanto nella via Bonacolsi nr. 5 ⁽²⁶⁾.

Nei verbali di informazioni testimoniali Monica Mileti e negli atti del procedimento relativo alla morte di Attilio Manca ⁽²⁷⁾, non c'è alcun riferimento ad altri immobili nella disponibilità della donna ed allo stato, non si conosce la ragione per cui l'utenza della predetta agganciasse spesso, soprattutto in orari notturni, la cella di via Cavour 191, il cui civico è localizzato a pochi metri dalla fermata metro B « Cavour » e dall'incrocio con la nota via Giovanni Lanza.

Per utilizzare in modo utile e corretto i dati riferiti alla localizzazione di una cella telefonica, caratterizzata dall'impossibilità di identificare il punto esatto da cui è generata la fonte captata dai suoi ripetitori presenti nell'area interessata, è necessario reperire, per ogni cella, una precisa perimetrazione.

Potrebbe essere utile accertare la perimetrazione, *in primis*, della cella telefonica « Roma – via Cavour 191 », a seguire quelle delle celle « via Flaminia 39 », « via G. B. Vico », « via Cosseria 1 », « via Calderini 25 », « via Barnaba Oriani », per come erano nel febbraio 2004 e verificare la congruenza della ricostruzione offerta da Monica Mileti con i dati emersi dai tabulati telefonici.

Devono ora rilevarsi altri due dati, emersi dall'analisi dei tabulati telefonici delle due utenze in uso a Monica Mileti, meritevoli di attenzione.

Nel pomeriggio del 10/02/2004, e più precisamente nelle ore in cui avvenivano i contatti tra Attilio Manca e Monica Mileti l'utenza di quest'ultima, numero 3498143523, risultava aver avuto contatti ripetuti con un'utenza intestata ad un soggetto che, assunto a sommarie informazioni ⁽²⁸⁾, dichiarava che i frequenti contatti telefonici ⁽²⁹⁾ intrattenuti con

⁽²⁶⁾ Il verbale di perquisizione non riporta il luogo in cui è avvenuta la perquisizione, ma solo l'indirizzo di residenza del soggetto al carico del quale era stata ordinata la perquisizione.

⁽²⁷⁾ Inseriti nel procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽²⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni rese da Sergio Rubino alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 7 settembre 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽²⁹⁾ Ore 17:20 Manca – Mileti

Ore 17:37 Mileti – Rubino (31 s)

Ore 17:53 (SMS) Mileti – Manca

Monica Mileti il 10/02 erano probabilmente relativi ad un appuntamento e allo spostamento dell'orario di questo. Monica Mileti, però, non risulta aver fatto riferimento, nel corso delle dichiarazioni rese, ad appuntamenti avuti o cancellati con il detto soggetto nella giornata del 10/02.

Sarebbe stato utile analizzare i tabulati di Monica Mileti nei mesi precedenti e successivi al 09-12/02/2004, per vedere se i contatti tra la donna e l'uomo in questione fossero stati così frequenti come quanto da loro riferito⁽³⁰⁾, ma è ormai impossibile espletare tale approfondimento.

Dall'analisi del traffico telefonico acquisito dagli atti della Procura della Repubblica di Roma e relativo alle due utenze in uso a Monica Mileti, è infine riscontrabile la presenza di contatti con utenze di cui le compagnie telefoniche non hanno comunicato l'intestatario.⁽³¹⁾

Per alcune di dette utenze⁽³²⁾ si potrebbe verificare se agli atti del procedimento n. 1404/2004 RGNR Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo risultino indicati gli intestatari e, in caso di risposta negativa, interessare le compagnie telefoniche che risultano gestire le suddette utenze,

Ore 18:00 Manca – Mileti
Ore 18:08 Rubino – Mileti (23 s)
Ore 18:27 Mileti – Manca
Ore 18:37 Manca – Mileti
Ore 18:38 Mileti – Rubino (14 s)
Ore 19:57 (SMS) Mileti – Rubino
Ore 19:59 (SMS) Rubino – Mileti
Ore 20:00 (SMS) Mileti – Rubino

⁽³⁰⁾ Verbali di sommarie informazioni rese alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo nell'ambito del proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo da Sergio Rubino il 7 settembre 2004 e da Monica Mileti il 14 febbraio 2004, 19 febbraio 2004 e il 24 agosto 2004.

⁽³¹⁾ Si riportano evidenziate nel seguente elenco, a partire dalla prima telefonata ricevuta da Attilio Manca il 10 febbraio 2004:

17.20 Manca Attilio – Mileti Monica (via Cavour, 191)
17.37 (31 s) Mileti Monica (via Cavour 191) – Rubino Sergio
17.55 (sms) Mileti Monica (cella: via Cavour 191) – Manca Attilio
18.00 (57 s) Manca Attilio – Mileti Monica (via Cavour 191)
18.08 (23 s) Sergio Rubino – Mileti Monica (via Cavour, 191)
18.10 (sms) Mileti Monica (via Cavour, 191) – 0340 6284685
18.11 (44 s) 0340 6284685 – Mileti Monica (via Cavour, 191)
18.25 (19 s) 0347 7802789 – Mileti Monica (via Nazionale 39)
18.26.38 (16 s) Mileti Monica (via dei due macelli) – Manca Attilio
18.30 (12 s) 0340 6284685 – Mileti Monica (via dei due macelli 9)
18.34 (sms) 0340 6284685 – Mileti Monica (via del Babuino 79)
18.37 (28 s) Attilio Manca – Mileti Monica (via di Ripetta 5)
18.43 (23 s) 0347 1376148 – Mileti Monica (via di Ripetta 5)
18.49 (10 s) Mileti Monica (via Cosseria 1) – Yaxaert Danix
19.09 (29 s) 0347 9315186 – Mileti Monica (via Calderini 25)
19.37 (146 s) Mileti Monica (via Barnaba Oriani) – 0347 9315 186
19.42 (18 s) 0340 8470032 – Mileti Monica (Corso Italia 1)
19.50 (12 s) Mileti Monica – 0340 8405009 (cella: via Paolina 1)
20:36 (14 s) 0347 4023351 – Mileti Monica (via Cavour 191)
20:39 (208 s) 0347 4023351 – Mileti Monica (via Cavour 191)
21:15 (131 s) 0347 9315186 – Mileti Monica (via Cavour 191)
22:39 (sms) 0340 8405009 – Mileti Monica (Via Cavour 191)
22:42 (sms) Mileti Monica (Via Cavour 191) – 0340 8405009
01:33 (8 s) Mileti Monica (Via Cavour 191) – 0340 8405009
01:36 (4 s) 0340 8405009 – Mileti Monica (Via Cavour 191)

⁽³²⁾ I nrr. 03406284685 (il cui proprietario ebbe ben quattro contatti nell'arco di mezz'ora con Monica Mileti), 03477802789, 03471376148, 03479315186 (tre contatti), 03408470032 e 3408405009 (cinque contatti), 3474023351 (due contatti).

chiedendo lumi sul motivo per cui non è stato possibile risalire agli intestatari.

Sui soggetti utilizzatori di alcune di esse, Monica Mileti, a cui risulta essere stata rivolta precisa domanda in occasione del suo terzo verbale di informazioni testimoniali, non ha saputo offrire chiarimenti, aggiungendo che probabilmente li aveva salvati nella scheda corrispondente all'utenza che aveva smarrito.

Ultimo dato che potrebbe essere proficuo approfondire al fine di valutare la attendibilità della ricostruzione dei fatti operata da Monica Mileti riguarda la sua necessità di eseguire fisioterapia per un problema al braccio. La donna riferiva⁽³³⁾ che il 10 febbraio, dopo l'aperitivo a Piazza del Popolo, chiese ad Attilio Manca di accompagnarla nel quartiere Parioli per la fisioterapia nello studio dove lavorava il fratello. Questa versione non coincide con quella di Emanuele Lo Turco – suo amico e intestatario dell'utenza telefonica nr. 3498143523 da lei usata – il quale dichiarava⁽³⁴⁾ di aver accompagnato diverse volte la donna ad effettuare la fisioterapia, ma in luogo ben distante da Parioli, cioè nel quartiere Balduina.

Si potrebbe, pertanto, verificare in quale zona lavorasse all'epoca Giorgio Mileti.

4.3 Mercoledì 11 febbraio 2004

Mercoledì 11 febbraio 2004 Attilio Manca non aveva impegni di lavoro né a Viterbo, né, probabilmente⁽³⁵⁾, a Roma. Per le ore 19.00 circa⁽³⁶⁾, però, aveva fissato due giorni prima un appuntamento con il primario di urologia

⁽³³⁾ Verbale di sommarie informazioni di Monica Mileti alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 19 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽³⁴⁾ Verbale di sommarie informazioni di Emanuele Lo Turco alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 24 agosto 2004, Proc. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽³⁵⁾ La sig.ra Roberta Chiamonti, segretaria del prof. Gerardo Ronzoni, dichiarò escussa a sommarie informazioni che Attilio Manca, il 9 febbraio 2004, le avrebbe riferito che il mercoledì 11 febbraio 2004 « sarebbe venuto a Roma per andare ad esercitare a Villa Valeria ». Anche Loredana Mandoloni riferì che Attilio Manca, solitamente, il mercoledì si recava per lavoro a Roma, per esercitare nella Casa di cura Villa Valeria. Di contro, tramite il Commissariato di P.S. di Monteverde (Roma), si verificava che « il Dr. MANCA non si presentava presso la casa di cura Villa Valeria da circa 15 giorni ». Il dott. De Vecchis Massimiliano, urologo presso la clinica Villa Valeria, sentito a verbale riferiva che la collaborazione del dott. Attilio Manca con la clinica era « terminata prima dell'estate del 2003 intorno al mese di Giugno. Durante tale periodo il Dr. MANCA veniva a Villa Valeria il mercoledì, giorno in cui sono programmati gli interventi chirurgici. Il MANCA non è più venuto a Villa Valeria perché già lavorando presso una struttura pubblica di Viterbo non poteva esercitare in un'altra analoga struttura di Roma ». (Cfr. verbale di sommarie informazioni testimoniali rese alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo da: Massimiliano De Vecchis, 17 febbraio 2004; Roberta Chiamonti, 16 febbraio 2004; Loredana Mandoloni, 12 febbraio 2004, proc. nr 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo).

⁽³⁶⁾ Il prof. Gerardo Ronzoni, sentito a sommarie informazioni, dichiarò che l'appuntamento preso fosse alle ore 19:00, mentre la sua segretaria, Roberta Chiamonti, dichiarò che fu preso « dopo le 18.00 ».

dell'Ospedale Agostino Gemelli di Roma, il prof. Gerardo Ronzoni, appuntamento al quale, senza avvertire, non si era presentato ⁽³⁷⁾.

In tutta la giornata dell'11 febbraio, nonostante i ripetuti *sms* e le chiamate effettuate da Loredana Mandoloni e da altri amici e colleghi ⁽³⁸⁾, nessuno riceveva notizie da Attilio Manca. Solo i genitori hanno dichiarato ⁽³⁹⁾ di aver ricevuto, in mattinata, una telefonata dal figlio, durante la quale questi chiedeva loro di controllare e di riparare la motocicletta che si trovava nella casa di villeggiatura di famiglia, in località Tonnarella, affinché fosse pronta per agosto.

Di questa telefonata non vi è traccia nei tabulati forniti dalle compagnie telefoniche, nè nell'elenco delle telefonate riportato nel cellulare di Attilio Manca ritrovato nel suo appartamento al momento del rinvenimento del cadavere. Nelle settimane seguenti l'uccisione del figlio, i genitori di Attilio Manca scopriranno che la moto alla quale questi aveva fatto riferimento nell'ultima telefonata, parcheggiata nella citata residenza estiva a Tonnarella (contrada a meta' strada tra i comuni di Terme Vigliatore e di Furnari, entrambi in provincia di Messina), era perfettamente funzionante.

La assenza di riscontro documentale alle parole dei genitori di Attilio Manca non può però escludere la sussistenza della circostanza da loro riferita riguardo il contatto telefonico avuto con il figlio l'11 febbraio 2004 in ragione di alcune considerazioni che mal si conciliano con la assunta fallacità del loro ricordo.

In primo luogo deve rilevarsi che, secondo quanto riferito da Loredana Mandoloni e Maurizio Candidi, la madre di Attilio Manca riferì loro sin dalla mattina del 13 febbraio 2004 di aver parlato il precedente giorno 11 con il figlio Attilio, circostanza poi confermata anche dal di lei marito, il signor Gioacchino Manca. La frequenza dei rapporti telefonici giornalieri tra il medico e la famiglia, inoltre, è attestata dai numerosi contatti registratisi nei giorni precedenti: sei il 10 febbraio, sette il 9 febbraio, otto l'8 febbraio, sette il 7 febbraio e così anche nei giorni ancora precedenti.

Appare quindi poco verosimile che i genitori di Attilio Manca non ricordassero con precisione l'ultimo contatto avuto con il figlio prima del suo decesso ed altresì, la estrema frequenza dei loro rapporti telefonici può far ragionevolmente ritenere che questi si sarebbero allarmati di un così prolungato silenzio. Peraltro, nei tabulati telefonici dei coniugi Manca del 10 febbraio 2004 non è presente alcuna telefonata in orario coevo a quello della riferita telefonata dell'11 febbraio da loro riferita, per cui non è possibile neanche ipotizzare che i genitori di Attilio potessero aver confuso il mercoledì con il giorno precedente.

Ostativa ad una ricostruzione che fissi il decesso di Attilio Manca nella notte tra il 10 e l'11 febbraio sono, poi, anche le dichiarazioni rese da Angela Riondino, vicina di casa del medico, che risulta aver riferito di aver

⁽³⁷⁾ Verbale di sommarie informazioni testimoniali rese alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo da Roberta Chiaramonti, 16 febbraio 2004 e di Gerardo Ronzoni, 13 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽³⁸⁾ Maria Cutrupia, Simone Maurelli, Maurizio Candidi.

⁽³⁹⁾ Esposto di Angela Gentile e Gioacchino Manca alla Procura della Repubblica di Viterbo, 23 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

sentito chiudere la porta di casa del suo unico vicino nella notte tra l'11 ed il 12 febbraio. Appare opportuno evidenziare, altresì, come l'orario della chiusura della porta riferito dalla predetta Riondino sia sostanzialmente sovrapponibile con l'ora della morte di Attilio Manca indicata dal medico del 118, dott. Giovan Battista Gliozzi.

Rimane tuttavia il contrasto tra le dichiarazioni dei genitori di Attilio Manca, pure sostenute da argomenti di carattere logico, e l'assenza di riscontro nei tabulati telefonici dei contatti riferiti.

Al riguardo deve, però, essere evidenziato che, analizzando la documentazione processuale e, in particolare, gli accertamenti svolti dalla polizia giudiziaria per verificare l'esistenza del contatto dell'11 febbraio mattina, sembra che siano stati incrociati i dati delle utenze telefoniche in uso ai coniugi Manca (03387180338 e 0909703509) e quella intestata ed in uso a figlio Attilio, ma non quelli relativi all'utenza fissa dell'abitazione dei Manca. Compare, viceversa, l'elenco dei contatti avuti i giorni 10 e 11 gennaio 2004 (tabella in basso).

NUMERO TELEFONICO : 0909703509

10/01/2004 17:25:34	17	090970281 U
10/01/2004 17:25:35	16	090970281 U
10/01/2004 17:31:01	16	0909799581 U
10/01/2004 17:31:01	16	0909799581 U
10/01/2004 18:18:06	30	0909794089 E
10/01/2004 18:18:06	30	0909794089 E
11/01/2004 10:49:51	25	0909794044 U
11/01/2004 10:49:51	26	0909794044 U
11/01/2004 10:54:51	24	0909794044 E
11/01/2004 11:32:07	59	0909796671 U
11/01/2004 11:32:09	55	0909796671 U
11/01/2004 12:01:11	45	0909794044 E
11/01/2004 12:49:47	291	0909796671 E
11/01/2004 14:03:01	77	0909795749 E 1022
11/01/2004 14:03:01	78	0909795749 E
11/01/2004 14:09:39	99	092487641 E
11/01/2004 14:16:06	40	0909795749 U
11/01/2004 14:16:07	41	0909795749 U
11/01/2004 15:03:32	153	096520871 E 1055
11/01/2004 15:03:34	153	096520871 E
11/01/2004 15:29:43	20	0909799581 U
11/01/2004 15:29:46	16	0909799581 U
11/01/2004 15:30:26	274	0909799581 U

Verosimilmente una « svista », significativa della superficialità con la quale furono svolte le indagini dall'autorità giudiziaria di Viterbo.

Va inoltre sottolineato quanto espressamente riferito dalla Telecom Italia, in occasione della risposta alla richiesta dei tabulati telefonici inoltrata dall'A.G. viterbese. La compagnia telefonica, infatti, segnala che « *il tabulato potrebbe non documentare chiamate per problemi tecnici non prevedibili ne' rilevabili. Telecom Italia, su richiesta delle singole Autorità, è a disposizione per effettuare apposite ulteriori elaborazioni ed estrazioni di dati che possano eventualmente integrare quanto contenuto nel presente tabulato* ».

Non risulta che la procura della Repubblica di Viterbo abbia mai richiesto integrazioni.

Deve poi evidenziarsi, quale ultimo elemento di particolare importanza riguardo il mancato riscontro sui tabulati della telefonata di Attilio Manca dell'11 febbraio mattina riferita dai suoi genitori, che dall'elaborazione dei

tabulati telefonici richiesta dalla Procura della Repubblica di Messina, che ha aperto un procedimento parallelo su denuncia dell'avvocato della famiglia Manca (procedimento che sarà trattato nei successivi capitoli), è stato possibile conoscere l'esistenza di altre due utenze intestate al medico.

Si tratta di utenze non nella sua esclusiva disponibilità, visto che queste (come è possibile vedere dalla tabella sottostante) hanno avuto diversi contatti (la prima addirittura 894) con l'unica utenza conosciuta del Manca ed a lui certamente in uso esclusivo.

Utenza	Acc.dal:	Data Min	Data Max	Entranti	Uscenti	Totali
03497800350	01/10/99 al: 11/10/06 (0)	17/02/01	01/02/04	611	283	894
Intestatario: MANCA ATTILIO						
Indirizzo: VIA SPAGNOLO, 15						
Località: MESSINA (ME) CAP: 98100						
Note 1: GIOTTO PIAZZA PIO XI 12 00165 ROMA ROMA						
Note 2: SIM 8939107300008045723 - Attivo - Ricaricabile						
C.F./P.I.: MNCTTL69B208823M Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) Il : 20/02/1969						
						[15/1180]

Utenza	Acc.dal:	Data Min	Data Max	Entranti	Uscenti	Totali
03385785303	03/11/03 al: 29/01/05 (7)	03/11/03	26/01/04	18	4	22
Intestatario: MANCA ATTILIO [C]						
Indirizzo: VIA G. SPAGNOLO,15						
Località: BARCELONA POZZO DI GOTTO (ME) CAP: 98051						
Note 1: Falt: MANCA ATTILIO-VIA VIA MONTEVERDI 10 10-VITERBO						
C.F./P.I.: MNCTTL69B208823M Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) Il : 20/02/1969						
						[162/1180]

Sarebbe stato utile richiedere una integrazione istruttoria alle diverse compagnie telefoniche interpellate ma, visto il tempo trascorso, non è più possibile.

Attilio Manca aveva poi intestata una terza utenza, la nr. 03477489628, questa verosimilmente a lui in uso durante i turni di notte in ospedale, poiché nella sua rubrica telefonica il numero era salvato sotto il nome « *Mio Notte* ».

Utenza	Acc.dal:	Data Min	Data Max	Entranti	Uscenti	Totali
03477489628	03/04/03 al: 05/04/04 (0)	27/04/03	31/05/03	0	6	6
Intestatario: MANCA ATTILIO						
Indirizzo: VIA SPAGNOLO, 15						
Località: MESSINA (ME) CAP: 98100						
Note 1: IPERCOOP TIRRENO S.P.A. VIA C. DE LELLIS-TANG. EST L. RIELLO 0						
Note 2: SIM 8939105100033050561 - Disattivo - Ricaricabile						
C.F./P.I.: MNCTTL69B208823M Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) Il : 20/02/1969						
						[394/1180]

Tornando all'11 febbraio e al « silenzio telefonico » che emerge dai dati in uscita dei tabulati dell'utenza in uso⁽⁴⁰⁾ ad Attilio MANCA, si può notare che questa alle 08:48:21 riceveva il primo di tanti contatti in entrata.

Questo lo schema acquisito dall'elaborazione dei tabulati dell'11 febbraio dell'utenza in questione:

(40) Nr. 03337329740.

Chiamante.: 03337329740		Acc.dal: 31/12/00 al: 11/04/05 (8)		Chiamato...:	
Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)				Intestaz...:	
Generalità: Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) il: 20/02/69					
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMANTE	Azienda T.
352280000295980	mar 10/02/04 22:53:46		0	VITERBO (1757011651) VITERBO PORTA ROMANA VIA DEI MILLE,80	TIM 50
[58865/58996]					
Chiamante.: 4916		Acc.dal: 01/01/95 al: 04/06/09 (*)		Chiamato...: 03337329740	
Intestaz...: TIM - Gestione Clienti Prepagati		Vedi annotazioni!		Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)	
Generalità: Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) il: 20/02/69					
	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	mar 11/02/04 08:48:21		0	Traffico Short Message	TIM 55
[58866/58996]					
Chiamante...:				Chiamato...: 03337329740	
Intestaz...:				Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)	
Generalità: Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) il: 20/02/69					
	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	mar 11/02/04 08:48:27		0	Regione Lazio	TIM 51
[58867/58996]					
Chiamante.: 4916		Acc.dal: 01/01/95 al: 04/06/09 (*)		Chiamato...: 03337329740	
Intestaz...: TIM - Gestione Clienti Prepagati		Vedi annotazioni!		Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)	
Generalità: Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) il: 20/02/69					
	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	mar 11/02/04 08:48:55		0	Traffico Short Message	TIM 55
[58868/58996]					
Chiamante...:				Chiamato...: 03337329740	
Intestaz...:				Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)	
Generalità: Nato a: SAN DONA' DI PIAVE (VE) il: 20/02/69					
	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	mar 11/02/04 08:49:00		0	Regione Lazio	TIM 51
[58869/58996]					
Chiamante.: 03382110453		Acc.dal: 10/05/97 al: 25/10/06 (T)		Chiamato...: 03337329740	
Intestaz...: MANDOLONI LOREDANA (Loredana Mandoloni)		Vedi annotazioni!		Intestaz...: MANCA ATTILIO (Manca Attilio)	
Generalità: Nata a: ASSISI (PG) il: 16/08/70					
	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	mar 11/02/04 11:54:49		0	Traffico Short Message	TIM 55
[58870/58996]					

Come si evince dal tabulato sopra riportato, i primi contatti, dallo scadere della mezzanotte dell'11 febbraio 2004, sono SMS da parte dell'utenza nr. 4916, intestata alla « TIM – Gestione clienti prepagati ». Potrebbe essere utile accertare cosa possano segnalare questo tipo di messaggi e se possano essere ricondotti ad un tentativo di contatto verso un apparecchio cellulare in quel momento spento. E' facile comprendere l'importanza del dato, che potrebbe confermare il permanere in vita di Attilio Manca nella mattina dell'11 febbraio.

5. EVENTI SUSSEGUITISI ALLA MORTE DI ATTILIO MANCA

5.1 Giovedì 12 febbraio 2004

Secondo le dichiarazioni dei testimoni, la notizia della morte di Attilio Manca raggiungeva Barcellona Pozzo di Gotto tramite Giuseppina Genovese, anestesista dell'ospedale Belcolle di Viterbo, originaria della provincia di Messina e amica di Salvina Alfano. Giuseppina Genovese telefonava a Salvina Alfano⁽⁴¹⁾ e quest'ultima si recava da Gaetano Manca, zio del defunto, per comunicare la triste notizia⁽⁴²⁾. Ugo Manca, invece, pure sentito a sommarie informazioni, darà una versione diversa da quella offerta dalle due donne: ad informare la sua famiglia della morte di Attilio sarebbe stata la Polizia di Stato di Viterbo⁽⁴³⁾. In ogni caso dai tabulati telefonici acquisiti, risulta che il predetto Ugo abbia ricevuto alle ore 12:07 una

(41) Imparentata indirettamente con la famiglia Manca, poiché suo fratello, Antonino « Nino » Alfano, aveva sposato Francesca Manca, sorella di Ugo Manca e, quindi, cugina di primo grado di Attilio Manca.

(42) Verbale di sommarie informazioni di Giuseppina Genovese, 27 febbraio 2004; verbale di informazioni testimoniali di Salvina Alfano, 23 agosto 2004, rese nell'ambito del procedimento n. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

(43) Verbale di sommarie informazioni di Ugo Manca, 23 agosto 2004, rese nell'ambito del procedimento nr. 1410/04 RGNR R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

telefonata da parte della propria madre, Maria Calderoni. Questo potrebbe essere il contatto con il quale fu avvertito della morte del cugino. Il padre Gaetano Manca risulta essersi recato a sua volta dal fratello, Gioacchino, padre di Attilio, incontrando prima il di lui nipote Gianluca nel giardino di casa dei genitori ⁽⁴⁴⁾.

Nell'esposto ⁽⁴⁵⁾, presentato alla Procura della Repubblica di Viterbo il 23 febbraio 2004, i genitori di Attilio Manca rappresentavano lo svolgersi degli eventi dal momento in cui Gaetano Manca era giunto presso la loro abitazione. Secondo la ricostruzione offerta, prima di entrare in casa, Gaetano aveva riferito al nipote Gianluca che all'interno dell'appartamento di Attilio erano state trovate due siringhe, ma lo aveva invitato a non rivelare tale particolare ai propri genitori. Dopo aver comunicato la notizia della morte di Attilio, Gaetano aveva avvertito la famiglia del fratello che, su iniziativa del proprio figlio Ugo, erano stati già acquistati dei biglietti aerei per Roma, con i nominativi di Gioacchino, Gianluca e Ugo Manca, che venivano consegnati nelle loro mani da Nino Alfano, sopraggiunto dopo una mezz'ora circa. La famiglia di Attilio Manca si opponeva a quella decisione e decideva di partire unita in aereo, accompagnata dai fratelli della madre di Attilio Manca e senza aspettare Ugo, asseritamente ancora impegnato con il turno di lavoro.

Risulta, quindi, che Ugo Manca, diversamente da quanto inizialmente programmato, si sia recato a Viterbo, da solo, con un treno notturno ⁽⁴⁶⁾.

Analizzando il traffico telefonico delle utenze della famiglia Manca acquisite agli atti ⁽⁴⁷⁾, si rileva che tra il momento in cui la famiglia di Ugo

⁽⁴⁴⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione del procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 9 marzo 2004.

⁽⁴⁵⁾ Esposto di Gioacchino Manca e Angela Gentile alla Procura di Viterbo, 23 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti.

⁽⁴⁶⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione del procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 9 marzo 2004.

⁽⁴⁷⁾ Traffico telefonico delle utenze della famiglia Manca:

ore 12:07, 13 sec, Calderoni Maria – Manca Ugo (verosimilmente la telefonata con la quale la madre di Ugo Manca comunicava a quest'ultimo il rinvenimento del cadavere del cugino)

ore 12:25, 126 sec, Manca Gaetano – (fisso, 090) Biondo Genovese dr. Santo Specialista della Pelle

ore 12:33, 35 sec, Alfano Nino (cell) – Manca Francesca

Ore 13:04:03, 2 sec, Manca Gaetano (casa) – Avv. Giuseppe Lo Presti

Ore 13:04:51, 11 sec, Manca Gaetano – Lo Presti Studio Legale Giuseppe

Ore 13:07, 10 sec, Manca Gaetano – Avv. Giuseppe Lo Presti

Ore 13:16, 4 sec, Manca Gaetano (casa) – Lo Presti Studio legale Giuseppe

Ore 13:17, 3 sec, Manca Gaetano – Avv. Giuseppe Lo Presti

Ore 13:23, 20 sec, Manca Gaetano – Alfano Antonio

ore 13:23, 36 sec, Manca Gino (casa) – Freni Maria Blanda

ore 13:27, 83 sec, Manca Gino (casa) – Rizzotto Antonio (cell)

ore 13:28, 106 sec, Manca Gaetano – Pagano Lucia

ore 13:29, 43 sec, Alfano Nino (cell) – Manca Ugo

ore 13:32, 35 sec, Manca Gino (casa) – Manca Gaetano (casa)

ore 13:33, 39 sec, Calderoni Maria – Manca Ugo

ore 13:35, 30 sec, Manca Gaetano – Manca Gino

ore 13:36, 46 sec, Manca Gaetano – Rizzotto Antonio

ore 13:53, 50 sec, Manca Gino (casa) – Manca Gaetano (casa)

ore 13:53, 86 sec, Manca Gino (casa) – Ministero dei Trasporti Direz. Circ. Aeroportuale

ore 13:58, 66 sec, Manca Gino (casa) – Alitalia Linee Aeree Italiane Spa

ore 13:59, 435 sec, Manca Gino (casa) – Numero Verde Alitalia

ore 14:19, 31 sec, Genitori Manca – Freni Maria Blanda

ore 14:46, 55 sec, Manca Gaetano – Rizzotto Antonio

ore 18:24, 19 sec, Genitori Manca (Fiumicino aeroporto) – Freni Maria Blanda (Fiumicino aeroporto)

Manca veniva informata della morte del congiunto (ore 12.00 circa) e il momento in cui il padre di Attilio prendeva contatto con la compagnia Alitalia (ore 13:58), con ragionevole probabilità per acquistare i biglietti aerei per Roma, vi sono soltanto due contatti tra l'utenza intestata e in uso a Nino Alfano e quelle di Ugo o Gaetano Manca.

Si tratta come detto dei contatti con i quali, secondo la ricostruzione offerta nell'esposto in data 23 febbraio 2004, Manca Ugo e Manca Gaetano avrebbero chiesto ad Alfano di prenotare i biglietti aerei per Roma per Gioacchino, Gianluca e Ugo Manca, ma non per la madre di Attilio, Angela Gentile.

Ora entrambi i contatti, sia quello registrato alle 13:23, di 20 secondi, tra le utenze fisse di Gaetano Manca e di Antonio Alfano, sia quello delle ore 13:29, di 43 secondi, tra l'utenza cellulare di Nino Alfano (nr. 03339286746) e quella mobile di Ugo Manca appaiono avere una durata che non è verosimilmente sufficiente per avanzare una richiesta del genere, previa comunicazione della morte di un congiunto.

Potrebbero, quindi, essere sentiti Ugo Manca, Maria Calderoni e Antonio Alfano, al fine di chiarire le modalità con cui a quest'ultimo venne chiesto di acquistare i biglietti aerei con i nominativi sopra indicati.

Nel frattempo, alle ore 13:36, dall'utenza fissa dell'abitazione di Gaetano Manca veniva effettuata una telefonata al cellulare del prof. Antonio Rizzotto, primary di urologia dell'ospedale Belcolle di Viterbo. Dalle dichiarazioni di quest'ultimo emerge che ebbe a chiamarlo la madre di Ugo Manca, Maria Calderoni, che si raccomandava con il medico di chiamarla per « *qualsiasi necessità* » su un numero che poi gli comunicava⁽⁴⁸⁾. Forse una spiegazione alla richiesta rivolta al professore potrebbe essere trovata in una telefonata di 83 secondi intercorsa alle 13:27, tra l'utenza fissa intestata a Gioacchino Manca, papà di Attilio, e quella del citato prof. Rizzotto, seguita pochi minuti dopo (ore 13:32) da una telefonata tra il primo ed il fratello Gaetano, durante la quale può ipotizzarsi che Gioacchino abbia comunicato le notizie ricevute dal primary dell'ospedale Belcolle. Un'ora dopo (ore 14:46) dalla stessa utenza fissa dell'abitazione di Gaetano Manca partiva una seconda chiamata, durata 55 secondi, per l'utenza mobile del dott. Rizzotto. Di questa ultima telefonata, i soggetti coinvolti non hanno mai fatto cenno.

Dopo la telefonata delle 12:07, con la quale, come detto, verosimilmente, la madre di Ugo Manca potrebbe averlo informato della morte del cugino Attilio, si registra la presenza nei tabulati di una telefonata in uscita dall'utenza dell'abitazione dei genitori di Ugo Manca verso l'utenza intestata ad un medico, Santo Biondo Genovese, probabilmente parente della dr.ssa Giuseppina Genovese. I tabulati non possono chiarire come i genitori di Ugo Manca siano entrati in possesso del numero di cellulare del prof. Antonio Rizzotto.

Alle ore 13:23 e poi ancora alle 14:19, dall'utenza fissa dell'abitazione dei genitori di Attilio Manca partivano due brevi telefonate dirette all'utenza

ore 21:31, 68 sec, Manca Gioacchino (Gianluca) – Manca Ugo

⁽⁴⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni di Antonio Rizzotto, 24 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

di Maria Blanda Freni, un'amica di Attilio e Gianluca Manca, che risulta essere la persona che andò a prendere all'aeroporto la famiglia, quando questa giunse a Roma. Alle ore 18:24, infatti, avveniva un contatto telefonico tra le loro utenze, che agganciavano entrambe la cella « Fiumicino aeroporto via Chavez ».

Inoltre, nei tabulati riferiti a questa giornata, compaiono altri innumerevoli scambi di contatti telefonici tra altre utenze intestate a soggetti di interesse.⁽⁴⁹⁾

5.2 Venerdì 13 febbraio 2004

Nella prima mattina del 13 febbraio la famiglia di Attilio Manca si recava a Viterbo accompagnata da due cari amici di famiglia. Ugo Manca, invece, arrivato intorno alle ore 07:00 alla stazione Termini di Roma, si dirigeva nel capoluogo viterbese accompagnato in auto da un'amica⁽⁵⁰⁾.

Secondo le dichiarazioni dei familiari di Attilio Manca, il 13 febbraio, mentre erano impegnati con le incombenze relative alla morte del proprio caro, Ugo Manca, arrivato a Viterbo, chiedeva insistentemente loro di entrare nell'abitazione di Attilio, in quel momento posta sotto sequestro, asseritamente per recuperare dei vestiti da utilizzare per vestire la salma. Inoltre, la famiglia segnalava il costante contatto telefonico intercorso tra il predetto Ugo Manca e tale Lorenzo Mondello, altro barcellonese di lui amico, che veniva aggiornato continuamente sugli sviluppi degli accadimenti.

Appare utile riportare un estratto del già citato esposto⁽⁵¹⁾ dei coniugi Manca:

« (...) Prima di giungere a Viterbo il medesimo Manca Ugo ha tempestato di telefonate nostro figlio Luca chiedendogli di andare subito dal Pubblico Ministero per chiedere il dissequestro della casa di Attilio in quanto la casa a suo dire era sottoposta a sequestro. La richiesta di dissequestro della casa appariva veramente poco comprensibile tanto che nostro figlio Luca ribadiva che a noi in quel momento non interessava nulla di riavere la disponibilità della detta casa. Manca Ugo, infine, ritelefonava a Luca dicendo che sua madre su suo incarico, aveva contattato un suo conoscente alla Procura di Roma che si sarebbe prodigato a fare autorizzare Ugo accompagnato da Luca ad entrare dentro casa per, a suo dire, poter prendere i vestiti necessari per la salma. Luca infastidito per le insistenze riferiva che gli abiti non erano necessari poiché' aveva già comprato il vestito occorrente per l'abbigliamento di Attilio.

Quando Ugo giungeva a Viterbo continuava a richiedere continuamente a Luca di ottenere il dissequestro della casa adducendo che ci teneva

⁽⁴⁹⁾ Le utenze intestate a Nadia Lucia Munafo' (nr. 03488924181) e a Maria Terranova (nr. 03476463117). Dalle ore 00:16 del 12 febbraio alle ore 02:28 del 13 febbraio si verificavano ben quindici contatti tra telefonate e sms. Il nome di Maria Terranova si ritroverà anche nei tabulati del giorno successivo.

⁽⁵⁰⁾ Maria Terranova.

⁽⁵¹⁾ Esposto di Gioacchino Manca e Angela Gentile alla Procura della Repubblica di Viterbo, 23 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti.

in particolare a prelevare personalmente gli effetti personali di Attilio. Durante la permanenza a Viterbo notavo che Ugo riceveva ansiosamente numerosissime telefonate da tale Renzo (ritengo di cognome Mondello, poiché il suo abituale accompagnatore e' proprio tale Renzo Mondello da Barcellona Pozzo di Gotto) al quale comunicava continuamente lo stato delle indagini e che veniva mantenuto il sequestro sulla casa. Ciò accadeva durante l'esame autoptico ed Ugo alla fine riferiva a tale Renzo che il risultato non si sarebbe saputo in quella occasione.

Tale atteggiamento e' apparso strano poiché il Renzo non si preoccupava dello stato di salute di noi familiari e quindi non telefonava per comunicare affettuosamente il suo cordoglio nei riguardi dei familiari ed in particolare ad Ugo, ma si preoccupava esclusivamente e pressantemente delle indagini in corso.

Tale anomala circostanza e' stata notata anche da tale Rosalba Lo Presti amica di Luca, domiciliata attualmente a Roma, che a Luca l'ha autonomamente riferita... »⁽⁵²⁾.

Secondo quanto scritto dai genitori del medico nella opposizione alla richiesta di archiviazione dell'inchiesta⁽⁵³⁾, Ugo Manca, nella mattina del 13 febbraio, accompagnato da una ragazza, si era presentato « negli uffici della Procura della Repubblica di Viterbo, nella stanza della dott.ssa D'Aprile, segretaria del Pubblico Ministero Petroselli (fin da subito titolare del procedimento), per chiedere notizie sui primi sviluppi delle indagini e per accelerare i tempi dell'esame autoptico, asserendo di avere fretta di trasportare la salma di Attilio in Sicilia »⁽⁵⁴⁾.

Alcune delle dichiarazioni sopra riportate sembrerebbero trovare conferma nelle risultanze dei tabulati telefonici acquisiti dall'autorità giudiziaria di Messina. Si riscontrano effettivamente sia un susseguirsi frenetico di contatti⁽⁵⁵⁾ tra Ugo Manca e il cugino Gianluca, che diverse chiamate tra il primo e Lorenzo Mondello (soggetto del quale si tratterà più avanti).

⁽⁵²⁾ Esposto dei coniugi Gioacchino Manca e Angela Gentile alla Procura della Repubblica di Viterbo, 23 febbraio 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti.

⁽⁵³⁾ Nel proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti. della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁵⁴⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione del proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 9 dicembre 2009.

⁽⁵⁵⁾ ore 07:19, 19 sec, Manca Gianluca – Manca Ugo
ore 08:59, 288 sec, Mondello Lorenzo (fisso) – Lando Marina (Bologna)
ore 09:04, 22 sec, Lando Marina – Manca Ugo (Roma, La Storta)
ore 09:05, 13 sec, Lando Marina – Manca Ugo (La Storta)
ore 10:39, 102 sec, Manca Ugo (Viterbo, V. dei Magazzini) – Manca Gianluca (Bagni di Viterbo, V. Freddano)
ore 11:50, 2 sec, Manca Ugo (Viterbo, V. dei Magazzini) – Manca Gianluca (Ronciglione)
ore 11:50, 77 sec, Manca Ugo (Viterbo, P. della Rocca) – Manca Gianluca (Ronciglione)
ore 11:55, 747 sec, Manca Gaetano – 0635455090
ore 11:57, 135 sec, Mondello Lorenzo – Manca Ugo
ore 12:05, 148 sec, Manca Gaetano – 0635455090
ore 12:07, 38 sec, Calderoni Maria – Manca Ugo
ore 12:14, 38 sec, Manca Gianluca (Ronciglione, Lago di Vico) – Manca Ugo (Viterbo, V. dei Magazzini)
ore 12:21, 11 sec, Manca Gianluca – Manca Ugo
ore 12:50, 26 sec, Manca Ugo – Manca Gianluca
ore 12:50, 120 sec, Manca Gaetano – 0635455090
ore 12:52, 5 sec, Calderoni Maria – Manca Ugo
ore 15:53, 83 sec, Mondello Lorenzo (cell) – Manca Ugo
ore 16:00, 15 sec, Manca Ugo (Sutri) – Manca Gianluca (Sutri)

Come emerge dai tabulati, l'utenza fissa dei genitori di Ugo Manca contattò per tre volte (la prima per ben 747 secondi, la seconda per 148 e la terza per 120) un'utenza fissa con prefisso di Roma.

Potrebbe apparire utile verificare chi fosse l'intestatario di quest'ultima e ciò al fine di cercare conforto a quanto riferito da Angela Gentile, madre di Attilio Manca, anche nel corso della sua audizione dinanzi a questa Commissione⁽⁵⁶⁾ e cioè che la madre di Ugo Manca, Maria Calderone, aveva telefonato ad un amico magistrato in servizio presso la Procura della Repubblica di Roma, Carmelo Renato (detto Ninni) Calderone, per fare ottenere al figlio Ugo di essere autorizzato ad entrare nella casa del cugino, in quel momento sottoposta a sequestro giudiziario, asseritamente per prendere degli indumenti per la salma di Attilio.

Da ultimo, appare utile evidenziare tre elementi di possibile rilevanza investigativa che sono stati riscontrati all'esito dell'analisi dei contatti telefonici avvenuti tra i soggetti che si recarono a Viterbo quel 13 febbraio.

1) Alle ore 19:25 dall'utenza fissa installata nella casa dei genitori di Attilio Manca in Barcellona Pozzo di Gotto, che sarebbe dovuta essere vuota, partiva una telefonata di 9 secondi all'utenza fissa dei genitori di Ugo Manca; alle ore 19:31 la prima utenza riceveva una telefonata dall'utenza intestata ad Arico Grazia; alle ore 19:48 riceveva una telefonata di 215 secondi da parte dei genitori di Ugo Manca. Alle ore 18:40 l'utenza mobile del fratello di Attilio Manca, Gianluca, agganciava la cella telefonica che copriva l'area dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e l'utenza mobile dei genitori agganciava per l'ultima volta la stessa cella addirittura alle ore 20:44. La famiglia Manca era verosimilmente in procinto di prendere il volo che li avrebbe riportati in Sicilia.

2) A partire dall'orario in cui veniva comunicata la notizia del rinvenimento del cadavere di Attilio Manca ai familiari e per tutta la giornata del 13 febbraio, avvenivano continui contatti telefonici tra l'utenza intestata a tale Nadia Lucia Munafò e quelle intestate a Maria Terranova e Ugo Manca. Nadia Munafò è figlia di Giuseppe Munafò, titolare del ristorante « La Cantina » di Portorosa (ME), ucciso in un agguato mafioso la notte tra il 22 e il 23 gennaio 1994. Appare di interesse, pertanto, riportare il traffico telefonico della Munafò:

12 febbraio 2004

ore 12:52, 59 sec, Terranova Maria – Munafò Nadia Lucia

ore 13:46, 119 sec, RAI Radio Televisione Italiana (03486422735) – Munafò Nadia

ore 16:00, 94 sec, Manca Gianluca (Sutri) – Genitori Manca (Sutri)

ore 16:02, 59 sec, Manca Gianluca (Sutri) – Manca Ugo (Monterosi)

ore 16:09, 26 sec, Manca Ugo (Campagnano di Roma) – Manca Gianluca (Campagnano di Roma)

ore 18:38, 102 sec, Mondello Lorenzo (cell) – Manca Ugo

ore 19:25, 9 sec, Manca Gino (casa Genitori Manca) – Manca Gaetano

ore 19:48, 215 sec, Manca Gaetano – Manca Gino (casa Genitori Manca)

Deve evidenziarsi che Lando Marina è la moglie di Ugo Manca e l'utenza a lei in uso inizialmente era stata attribuita dall'autorità giudiziaria di Viterbo ad Ugo Manca.

⁽⁵⁶⁾ Audizione di Angela Gentile in data 1 aprile 2021 innanzi alla Commissione parlamentare antimafia.

ore 13:51, 106 sec, Munafò Nadia – Terranova Maria
ore 13:53, 104 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 13:56, 152 sec, Munafò Nadia – Terranova Maria
ore 14:19, 69 sec, Munafò Nadia – Manca Gianluca
ore 14:25, 176 sec, RAI Radio Televisione Italiana (03486422735) –
Munafò Nadia
ore 15:32, 16 sec, Terranova Maria – Munafò Nadia
ore 17:00, 41 sec, Terranova Maria – Munafò Nadia
ore 17:12, 9 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 17:32, 85 sec, Manca Ugo – Munafò Nadia
ore 18:31, 11 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 18:43, 94 sec, Munafò Nadia – Ugo Manca
ore 20:10, 83 sec, Manca Ugo – Munafò Nadia
ore 20:25, 152 sec, Lo Presti Angela – Munafò Nadia
ore 22:13, 513 sec, Munafò Nadia – Manca Gianluca
ore 22:38, 336 sec, Munafò tel Lo Presti Angela
ore 22:44, 608 sec, Munafò Nadia – Chillemi Roberto
ore 23:36, 1 sec, Chillemi Roberto – Munafò Nadia
ore 23:45, 1 sec, Chillemi Roberto – Munafò Nadia

13 febbraio 2004

ore 00:07, 346 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 00:13, 144 sec, Terranova Maria – Munafò Nadia
ore 00:16, 780 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 02:28, 24 sec, Terranova Maria – Munafò Nadia
ore 07:16, 47 sec, Manca Gianluca – Munafò Nadia Lucia
ore 07:19, 42 sec, Manca Ugo – Munafò Nadia Lucia
ore 07:19, 19 sec, Manca Gianluca – Manca Ugo
ore 07:20, 39 sec, Munafò Nadia Lucia – Manca Gianluca
ore 07:20, 43 sec, Manca Ugo – Munafò Nadia Lucia
ore 07:21, 40 sec, Munafò Nadia Lucia – Manca Gianluca
ore 07:36, 14 sec, Munafò Nadia (Roma, p.zza Risorgimento) – Manca
Ugo (Roma, v.le Angelico)
ore 07:47, 11 sec, Genitori di Attilio (La Storta) – Manca Gianluca (La
Storta)
ore 07:56, 18 sec, Manca Gianluca (Campagnano di Roma) – Munafò
Nadia (Roma, via A. Emo)
ore 08:40, 38 sec, Manca Gianluca (Bagni di Viterbo) – Genitori di Attilio
(Bagni di Viterbo)
ore 08:55, 22 sec, 0639728216 – Munafò Nadia Lucia (Roma, via Clauzetto,
Labaro)
ore 08:56, 86 sec, 0639728216 – Munafò Nadia Lucia (Roma, Autostrada
A1, GRA, via C. Picena)
ore 09:04, 22 sec, Lando Marina – Manca Ugo (Roma, La Storta)
ore 09:05, 13 sec, Lando Marina – Manca Ugo (Roma, La Storta)
ore 09:13, 67 sec, Munafò Nadia Lucia (Campagnano di Roma) – Terra-
nova Maria
ore 09:16, 12 sec, Munafò Nadia Lucia (Nepi) – Agostini Amelia (Roma,
via Teulada)

ore 09:33, 41 sec, Munafò Nadia Lucia (Caprarola) – Manca Gianluca (Viterbo, V. Garbini)
ore 09:35, 84 sec, Manca Gianluca (Viterbo, Villanova v. Garbini) – Genitori Manca (Ronciglione, Lago di Vico)
ore 10:00, 23 sec, Calderoni Maria – Manca Ugo (Viterbo, v. Cimina)
ore 10:12, 56 sec, Munafò Nadia Lucia (Viterbo, Via E. Fermi 5) – Manca Gianluca (Bagni di Viterbo, v. Freddano)
ore 10:39, 102 sec, Manca Ugo (Viterbo, v. dei Magazzini) – Manca Gianluca (Bagni di Viterbo, v. Freddano)
ore 10:40, 34 sec, Munafò Nadia Lucia (Viterbo, via F. Ascenzi 1) – Genitori Manca (Ronciglione, Lago di Vico)
ore 11:13, 125 sec, Munafò Nadia (Viterbo, via L. Murialdo 132) – Terranova Maria
ore 12:49, 115 sec, RAI Radio Televisione Italiana (03486422735) – Fugazzotto Salvatore
ore 13:34, 60 sec, Munafò Nadia (Viterbo, v. Ascenzi) – Terranova Maria
ore 13:41, 22 sec, Munafò Nadia (Viterbo, Via Ascenzi) – Terranova Giuseppe (fisso 0909781403)
ore 13:42, 81 sec, Munafò Nadia – Comune di Furnari
ore 13:46, 67 sec, Munafò Nadia – Freni Maria Blanda
ore 13:50, 25 sec, Munafò Nadia – Avena Giovanni
ore 13:51, 2 sec, Munafò Nadia (Viterbo, via E. Fermi 5) – Terranova Maria
ore 14:17, 68 sec, Munafò Nadia (Viterbo, v. Ascenzi) – Terranova Maria
ore 14:30, 33 sec, RAI Radio Televisione Italiana (03486422735) – Munafò Nadia (Viterbo, via Fermi 5)
ore 14:41, 62 sec, Munafò Nadia (Viterbo, via Murialdo 132) – Agostini Amelia
ore 16:33, 29 sec, Munafò Nadia (Roma, GRA, via Boccea) – Agostini Amelia

Dai tabulati telefonici sopra riportati risulta che l'utenza mobile di Nadia Munafò aveva agganciato celle telefoniche che evidenziano uno spostamento della donna da Roma a Viterbo, orientativamente negli stessi orari di Ugo Manca. La presenza della donna a Viterbo con la famiglia Manca e i suoi accompagnatori, però, non è stata segnalata da nessuno dei soggetti presi ad informazioni testimoniali.

Non è stato possibile riscontrare, dai tabulati telefonici, la presenza di Maria Terranova, di cui hanno riferito solo i familiari di Attilio Manca⁽⁵⁷⁾, poiché la sua utenza mobile, seppur chiamata, come si è visto, innumerevoli volte, o non ha mai agganciato alcuna cella telefonica, a differenza di quelle intestate agli altri familiari e amici di Attilio Manca utilizzate nelle giornate del 12 e 13 febbraio 2004.

⁽⁵⁷⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione del procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 9 marzo 2004.

Ancora, è da evidenziare come sia l'utenza di Nadia Munafò che quella di Salvatore Fugazzotto ricevettero una telefonata da un'utenza intestata alla RAI – Radio Televisione Italiana.

Potrebbe quindi essere utile l'approfondimento di tali circostanze attraverso l'escussione di Carmelo Freni, Maria Blanda Freni, Rosalba Lo Presti, Maria Terranova, Nadia Lucia Munafò e Ugo Manca, in ordine agli spostamenti da loro effettuati nella giornata del 13 febbraio 2004; Rosalba Lo Presti affinché confermi o smentisca i contenuti dell'esposto dei coniugi Manca in ordine alle telefonate intercorse tra Ugo Manca e Lorenzo Mondello.

Appare inoltre utile verificare chi disponesse dell'utenza intestata alla RAI – Radio Televisione Italiana che ebbe a contattare Nadia Munafò e Salvatore Fugazzotto.

5.3 Sabato 14 febbraio 2004

La famiglia di Attilio Manca tornava in Sicilia in aereo la notte del 13 febbraio. Ugo Manca, invece, arrivava a Barcellona Pozzo di Gotto l'indomani mattina, avendo preso un treno notturno da Roma. Il 14 febbraio, su un giornale della provincia di Messina, « La Gazzetta del Sud », veniva riportata la notizia della celebrazione del funerale di Attilio Manca a Barcellona P.G.. Nell'articolo si leggeva: « *Si è spento improvvisamente a Viterbo, stroncato da un aneurisma, il dottor Attilio Manca* ». ⁽⁵⁸⁾

Si riprendono ora le dichiarazioni dei genitori di Attilio Manca:

« In occasione della cerimonia funebre di Attilio celebrata a Barcellona Pozzo di Gotto il 14-2-2004 Manca Ugo ancora una volta richiedeva a Luca di andare insieme a Lui dal Pubblico Ministero per chiedere il dissequestro e che qualunque cosa gli avesse riferito il Pubblico Ministero non l'avrebbe dovuta comunicare a noi ma semmai esclusivamente a Lui. Fu a tal punto che Luca si rivolse a Manca Ugo chiedendogli, irritato, se era una minaccia e questi gli rispose che non era una minaccia ma solamente un consiglio e che doveva comportarsi da uomo.

Il giorno seguente ossia il 15-2-2004 nostro figlio Luca aveva modo di contestare ad Ugo Manca che, benché Ugo, allo stesso Luca, andasse sempre ripetendo che noi non dovevamo sapere nulla di come fosse morto Attilio e che solo Lui doveva conoscere la verità oltre allo stesso Luca, era stato lo stesso Ugo Manca a portare i quotidiani di Viterbo divulgando tra tutti gli amici la notizia che Attilio era morto per suicidio. In definitiva Luca contestava ad Ugo che era stato quest'ultimo a divulgare a Barcellona delle notizie che, a suo dire voleva tenere celate per tutelare l'immagine di Attilio al punto tale che lui o suo padre avevano telefonato anche al Prof. Rizzotto per raccomandarsi in tal senso. Da allora Manca Ugo non rivolge più la

⁽⁵⁸⁾ Luciano Mirone, « Un 'suicidio' di mafia: la strana morte di Attilio Manca », Castelvecchi Rx Editore, 2014.

parola a Luca e non viene più a visitarci, benché' abiti in una casa adiacente alla nostra. (...)»⁽⁵⁹⁾.

5.4 Le settimane e i mesi successivi alla morte di Attilio Manca

Circa una settimana dopo il decesso del medico, i coniugi Manca ricevevano la visita di Vittorio Coppolino, padre del migliore amico di Attilio dai tempi del liceo, Lelio Coppolino. In quell'occasione l'uomo avanzava l'ipotesi che Attilio Manca potesse avere visitato qualche latitante, facendo riferimento espressamente a Bernardo Provenzano, che – sosteneva – vista l'età poteva avere problemi con la prostata. Aggiungeva inoltre che suo figlio Lelio gli aveva confidato che, durante le vacanze di Natale appena trascorse, Attilio aveva manifestato non meglio precisate preoccupazioni⁽⁶⁰⁾.

Vittorio Coppolino, sentito a sommarie informazioni dalla Polizia giudiziaria, non negava l'incontro e i contenuti di questo, ma riferiva di « *nutrire forti dubbi in ordine alla paternità della frase allo stesso attribuita* », precisando che, qualora ciò rispondesse al vero, « *la sua esternazione, in ogni caso, sarebbe stata una semplice illazione* »⁽⁶¹⁾.

Il 23 febbraio 2004 Angela Gentile e Gioacchino Manca presentavano alla Procura della repubblica di Viterbo un esposto nel quale riferivano la convinzione che il figlio fosse stato assassinato e segnalavano la telefonata ricevuta da Attilio circa dieci giorni prima di morire, con la quale chiedeva loro informazioni su Angelo Porcino e gli strani comportamenti tenuti da Ugo Manca – all'epoca imputato davanti al Tribunale di Barcellona P. G. per il reato di associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti⁽⁶²⁾ – dal momento in cui era giunta la notizia del rinvenimento del cadavere del cugino, in particolare la sua spasmodica richiesta di entrare nell'appartamento posto sotto sequestro e le sue strane telefonate con Lorenzo Mondello⁽⁶³⁾.

Il 29 luglio 2004 i coniugi Manca presentavano un secondo esposto, questa volta alla procura della repubblica di Messina, con il quale denunciavano l'omicidio del figlio, l'eventuale coinvolgimento del nipote Ugo Manca e una vicenda accaduta all'altro figlio, Gianluca Manca, poche

⁽⁵⁹⁾ Verbale di indagini difensive dei coniugi Gioacchino Manca e Angela Gentile, 3 novembre 2005, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁶⁰⁾ Verbale di assunzione in sede di indagini difensive di Angela Gentile e Gioacchino Manca, proc. nr. 1410/2004, R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 3 novembre 2005.

⁽⁶¹⁾ Verbale di informazioni testimoniali di Vittorio Coppolino alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 12 febbraio 2011, proc. nr. 9213/06 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

⁽⁶²⁾ All'epoca imputato davanti al Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto per il reato di associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti. Processo cosiddetto « Mare nostrum – droga », proc. nr. 603/93 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina. Nell'ambito di quel processo Ugo Manca venne condannato in primo grado alla pena di nove anni di reclusione per traffico di sostanze stupefacenti. La sentenza di appello lo assolse. La sentenza di assoluzione è irrevocabile.

⁽⁶³⁾ Cfr. esposto dei coniugi Gioacchino Manca e Angela Gentile alla Procura della Repubblica di Viterbo, 23 febbraio 2004.

settimane prima. Al documento allegavano anche l'esposto depositato presso la procura della repubblica di Viterbo il 23 febbraio precedente di cui si riporta di seguito un estratto.

«...Si vuole, soprattutto, rappresentare a Codesta Procura quanto anche appreso da mio figlio Attilio prima del suo decesso. Noi contestavamo a nostro figlio Attilio che avesse dei contatti con Ugo conoscendo le sue gravose pendenze giudiziarie.

In una di queste occasioni Attilio, nel Natale 2003, ci disse di non preoccuparci perché' a lui non avrebbe mai fatto nulla perché' lui non si interessava di quello che Ugo faceva. Ci confidò comunque che Ugo ha depositato dei soldi in Svizzera e che solo dopo l'esito del procedimento "Mare Nostrum" li avrebbe ritrasferiti in Italia. In effetti in occasione della morte di Attilio si e' precipitato dalla Svizzera un intimo amico di Ugo che si chiama Fazio Renato detto "Rene'" che appunto vive in Svizzera. Ugo, addirittura, dopo il funerale non ci ha più rivolto la parola fino ad oggi (non ha chiesto neanche, ne' sa, dove e' sepolto il suo affezionatissimo? cugino) ed e' quasi subito sparito da Barcellona (ha dapprima fatto da Padrino al suo fidato amico Salvatore Fugazzotto che si è cresimato il 21 febbraio) per un intero mese e più precisamente dal 1° marzo al 30 marzo, come ci hanno anche confermato alcuni parenti. Inoltre v'è da dire che dopo il suo ritorno, non solo Ugo, ma anche altro suo fidato amico, tale Mondello Renzo, fratello di quel Benedetto anch'esso imputato nel procedimento per traffico di droga denominato "Mare Nostrum", e comunque titolare di diversi negozi di "ottica", tutte le volte che ci incontrano, non ci salutano e spesso ci guardano con atteggiamento di sfida profondendosi in sorrisi derisori e sarcastici.

Noi abbiamo ricollegato tale atteggiamento anche ad un episodio occorso a nostro figlio Luca il 2 giugno 2004. Nella predetta data tale Andrea Pirri, nipote della ex moglie di Calderone Mario, quest'ultimo anch'egli imputato nel predetto processo "Mare Nostrum", e comunque a tutt'oggi assiduo frequentatore dello stesso Calderone Mario e del di lui fratello Sergio che lo ha "cresimato" non più tardi di diversi mesi addietro, verso le ore 21,00 circa si e' recato a casa di mio figlio Luca in Barcellona P.G. trovandolo sull'uscio in procinto di andare a cena da suoi amici a Messina.

Il Pirri, coetaneo di nostro figlio Luca e frequentatore a volte della medesima compagnia di amici, chiedeva di parlare con Luca e questi riferiva che aveva fretta di andar via. Il Pirri insisteva dicendogli che era una questione urgente e pertanto Luca lo faceva salire sulla sua auto. Qui gli riferiva che nostra cugina Angela Gentile coniugata Giarrotta aveva sparso la voce che mio figlio Attilio era stato ucciso. La cosa, a detta del Pirri era giunta, all'orecchio di qualcuno che non "gradiva" che nostra cugina riferisse in giro questa circostanza. Nell'occasione riferiva il Pirri, invece, che il comportamento di Luca era così impeccabile al punto che, nelle medesime circostanze lui stesso (Pirri) non sarebbe riuscito a comportarsi così bene. Ribadiva pertanto che occorreva porre freno al comportamento di Angela Gentile che dava fastidio a questo qualcuno.

Luca gli riferiva con fare frettoloso che si era fatto tardi e che avrebbero continuato la conversazione in altra circostanza.

Da Allora il Pirri non ha più ripreso il discorso con Luca sebbene si siano incontrati più volte, ne' Luca ha chiesto ulteriori chiarimenti. Anzi Luca ha tenuto un comportamento più freddo allorquando lo ha incontrato in compagnia di comuni amici ed invece il Pirri, intuendo l'atteggiamento di Luca, ha cercato a tutti i costi di instaurare un clima di cordialità »⁽⁶⁴⁾.

La cugina della madre di Attilio Manca, l'omonima Angela Gentile⁽⁶⁵⁾, il 28 luglio 2005 si presentava presso la Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, denunciando il protrarsi delle minacce alla sua persona, minacce indirizzate da persone a lei ignote che la accusavano, in ordine alla morte di Attilio MANCA, di aver « parlato troppo » e di aver fatto nomi di soggetti ritenuti legati alla criminalità organizzata locale⁽⁶⁶⁾. Appare utile riportare un estratto della denuncia della signora Gentile, la cui versione sarà poi confermata dal figlio Giuseppe Giarrotta⁽⁶⁷⁾:

« L'anno scorso mio figlio Giuseppe... mi disse che io avevo fatto il nome di alcune persone rispettabili di Barcellona definendole ingiustamente mafiose. Penso che si riferisse alla discussione da me avuta insieme a mia cugina Angelina con la sig.ra Mariella Pirri durante un convegno dei Padri Carmelitani svoltosi qualche giorno prima. In quell'occasione, non io ma mia cugina, aveva detto alla Pirri che suo figlio Attilio era stato assassinato da persone di Barcellona. Io nulla avevo detto in proposito. Successivamente, poco dopo, ho saputo da mia cugina che Andrea Pirri, nipote della suddetta Mariella, aveva detto a Gianluca Manca, fratello del defunto Attilio, che la cugina di sua mamma, cioè io, avevo fatto dei nomi di persone rispettabili che non avrei dovuto pronunciare, cosa che io non ho mai detto. Alla fine dello scorso mese di giugno, e precisamente il 30, ho accompagnato ed accudito mia madre, ricoverata presso l'Ospedale Papardo di Messina, Reparto di Cardiologia, dove è deceduta il 4.7.2005, in quei giorni, la Fiat Panda di solito da me utilizzata, è stata adoperata da mio figlio Giuseppe. Dopo la morte di mia madre, mio figlio si lamentò del fatto che, a suo dire, tengo la macchina in cattive condizioni, aggiungendo che mentre camminava a bordo di quell'autovettura, si era distaccata una ruota. Io in realtà presto attenzione alla manutenzione della macchina e quindi ho paura che quella ruota si sia potuta staccare perché i bulloni erano stati allentati. Martedì 19 luglio si è tenuto l'annuale Convegno dei Padri Carmelitani. Proprio in quel 19 luglio, se non ricordo

⁽⁶⁴⁾ Esposto di Angela Gentile e Gioacchino Manca alla D.D.A. della Procura della Repubblica di Messina, 29 luglio 2004.

⁽⁶⁵⁾ Gentile Angela, nata a Barcellona Pozzo di Gotto (ME) il 25.02.1947.

⁽⁶⁶⁾ Nota nr. 19/18-3 (fa seguito al foglio n. 100/15, datato 30.06.2005, del Reparto Territoriale Carabinieri di Messina), Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 5 agosto 2005. proc. nr. 2463/05 R.G.N.R..

⁽⁶⁷⁾ Verbale di sommarie informazioni rese da Giuseppe Giarrotta (nato a Barcellona Pozzo di Gotto il 25.01.1984) alla Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto in data 28 luglio 2005. Contenuto nella nr. 19/18-3 (fa seguito al foglio n. 100/15, datato 30.06.2005, del Reparto Territoriale Carabinieri di Messina), Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 5 agosto 2005. Proc. nr. 2463/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

male, mia cugina Angela Gentile, madre di Attilio Manca, che si trovava insieme a me ed alla signora Mariella Pirri si è rivolta alla stessa Pirri dicendole di riferire alla propria cognata, madre di Ugo Manca, moglie di Gaetano, di non continuare ad infangare la memoria del proprio figlio Attilio riferendo anche della condanna a nove anni subita da Ugo Manca nel processo “Mare Nostrum – droga”. Mariella Pirri, a quel punto, sostenne che l'ex marito, Mario Calderone, era stato invece assolto nello stesso processo. Io, allora, precisai che seppure era vero che Mario Calderone era stato assolto, era altrettanto vero, come ho appreso dai giornali, che Giulio Calderone, fratello di Mario, era stato condannato. Pochi giorni dopo, da questo episodio, durante una lite con mio figlio Giuseppe, quest'ultimo mi riferiva che gli era stato comunicato da parte di persone delle quali non mi ha voluto fornire l'identità che mi avrebbero bruciato la macchina perché io parlavo troppo in giro. Voglio precisare che il 19 giugno scorso mio figlio Giuseppe si è cresimato e suo padrino è stato il suddetto Andrea Pirri. (...)»⁽⁶⁸⁾.

Nei giorni e nelle settimane successivi, dopo che i coniugi Manca avevano depositato il primo esposto riguardo la morte di Attilio con il quale si rappresentava l'ipotesi dell'omicidio di mafia, e, più in generale, dopo che avevano cominciato a parlare pubblicamente di ciò, i rapporti tra la famiglia di Gioacchino Manca (padre di Attilio) e quella di Gaetano Manca (padre di Ugo) si erano deteriorati al punto che Gioacchino Manca ed Angela Gentile erano stati costretti a rivolgersi all'autorità giudiziaria, denunciando minacce, violenze verbali e altri soprusi⁽⁶⁹⁾. Ne era sorto un procedimento a carico di Gaetano ed Ugo Manca, nell'ambito del quale il primo era stato destinatario anche di un provvedimento che imponeva l'allontanamento dall'abitazione confinante con quella di Gioacchino Manca.

Tra il 2005 e il 2006, infine, Gioacchino Manca e Angela Gentile venivano avvicinati da un ex militare dell'Arma dei Carabinieri, Franco Mallarino. Quest'ultimo, padre di un'amica di Attilio, intendeva assicurarli del fatto che egli stesso «*stava cooperando a indagini che potevano accertare la presenza di Provenzano nell'hinterland barcellonese e le cure a lui fornite da Attilio Manca*»⁽⁷⁰⁾. Le stesse affermazioni venivano confermate dal Mallarino nell'ambito delle dichiarazioni rese, in sede di investigazioni difensive, e successivamente anche di fronte ad un giornalista.⁽⁷¹⁾

Appare di estrema rilevanza, pertanto, poter audire Franco Mallarino, in ordine alle confidenze fatte ai coniugi Manca circa le indagini di cui si

⁽⁶⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni rese da Angela Gentile ai Carabinieri della Compagnia di Barcellona Pozzo di Gotto, 28 luglio 2005. Contenuto nella nota nr. 19/18-3 (fa seguito al foglio n. 100/15, datato 30.06.2005, del Reparto Territoriale Carabinieri di Messina), Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 5 agosto 2005. Proc. nr. 2463/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁶⁹⁾ Denuncia di Angela Gentile e Gioacchino Manca alla Procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto, presentata il 28 ottobre 2005, da cui è scaturito il procedimento n. 2147/06 R.G.N.R..

⁽⁷⁰⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata nel proc. pen. n. 4259/16B, R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Roma, 28 febbraio 2018.

⁽⁷¹⁾ Lorenzo Baldo, giornalista della testata online «*Antimafia Duemila*».

stava occupando nel 2005 e cio' anche alla luce del rapporto del R.O.S. di Messina del 2005, di cui si dirà di seguito. Ciò al fine di validare l'ipotesi che si stavano effettivamente svolgendo delle indagini sulla città di Barcellona Pozzo di Gotto quale sede della latitanza di Bernardo Provenzano.

5.5 Considerazioni sui dati acquisiti attraverso l'analisi dei tabulati telefonici

5.5.1 Le utenze in uso a Monica Mileti

Si ritiene ora utile analizzare alcuni ulteriori elementi provenienti dall'analisi dei tabulati telefonici delle utenze in uso a Monica Mileti ed in particolare in relazione ai suoi rapporti con Attilio Manca.

In primo luogo, è opportuno evidenziare come la donna avesse l'esclusivo utilizzo di utenze a lei non intestate. E' dato documentale che l'utenza a lei riferita salvata in rubrica da Attilio Manca fosse intestata ad altro soggetto, Emanuele Lo Turco. Quest'ultimo, più giovane della Mileti di venti anni, ha dichiarato⁽⁷²⁾ di aver incontrato per la prima volta Monica Mileti, di cui conosceva il passato di tossicodipendente, circa tre anni prima. Non risulta essere stata posta al predetto alcuna domanda in merito all'utenza a lui intestata né lui riferì quel significativo dettaglio. Neppure a Monica Mileti fu posto alcun quesito sull'argomento, né sugli eventuali motivi per cui ella aveva chiesto all'uomo di attivare, per suo conto, un'utenza telefonica.

L'utenza telefonica in oggetto veniva asseritamente « smarrita » da Monica Mileti dopo che questa venne sentita ad informazioni testimoniali per la prima volta, il 14 febbraio 2004, probabilmente nell'intervallo tra il primo e il secondo verbale (espletato il 19 febbraio), poiché fu dopo questo che la Procura di Viterbo emetteva il decreto di acquisizione dei tabulati relativi alla seconda utenza della Mileti (nr. 3401419540), di cui fu verosimilmente comunicata l'esistenza in quel frangente. In caso contrario è ragionevole ritenere che l'Autorità giudiziaria viterbese avrebbe chiesto l'acquisizione dei relativi tabulati assieme a quelli della prima utenza in uso alla donna e di quella intestata ed in uso a Attilio Manca. Anche le dichiarazioni rese dal già citato formale intestatario della prima utenza in uso a Monica Mileti sembrano confermare questa ipotesi, poiché, sentito a verbale il 24 agosto 2004, riferiva che « *fino ad alcuni mesi orsono la chiamavo su un'altra utenza cellulare di cui al momento non ricordo il numero. Monica mi ha detto che aveva perduto il cellulare con la scheda corrispondente al suo numero e mi ha dato quello sopra riportato* »⁽⁷³⁾.

Quanto alla seconda utenza in uso a Monica Mileti (nr. 3401419540), dagli atti processuali acquisiti da questa Commissione dalla procura della

⁽⁷²⁾ Verbale di informazioni testimoniali di Emanuele Lo Turco alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 24 agosto 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁷³⁾ Verbale di informazioni testimoniali di Emanuele Lo Turco alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 24 agosto 2004, proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

repubblica di Viterbo e da quella di Roma, non può evincersi l'intestatario della stessa, poiché mancano i dati relativi ai tabulati inviati dalla compagnia telefonica VODAFONE, mentre quelli inviati dalle compagnie TIM e WIND mostrano un uso alquanto scarno dell'utenza da parte della donna, che la utilizzava soprattutto in orari serali e notturni, in particolare con tale Paroletti Dario ⁽⁷⁴⁾.

Negli atti acquisiti dalla procura della repubblica di Messina, invece, il nome dell'intestatario è presente all'interno di un'informativa della Squadra Mobile della Questura di Messina ⁽⁷⁵⁾, ma nessuna verifica risulta essere stata effettuata in ordine a tale soggetto, né in quale circostanza venne in contatto con Monica Mileti.

5.5.2 I rapporti tra Attilio Manca e Monica Mileti

Dalle dichiarazioni di Monica Mileti ⁽⁷⁶⁾, emerge che la donna aveva conosciuto Attilio Manca circa otto anni prima (quindi nella seconda metà degli anni '90), quando le era stato presentato ad una festa da un comune amico architetto, Guido Ginebri. L'architetto in questione è soggetto originario di Barcellona Pozzo di Gotto ⁽⁷⁷⁾, il quale – dopo essere stato chiamato in causa dai genitori del medico – ha confermato di essere stato il tramite della conoscenza tra i due ⁽⁷⁸⁾. I tabulati relativi alle sue due utenze, acquisiti agli atti del procedimento della procura della repubblica di Messina, risultano contenere molti contatti con Ugo Manca, Lorenzo Mondello e Salvatore Fugazotto.

È possibile desumere la frequenza dei contatti tra il Manca e la Mileti solo a partire dall'inizio del 2001, poiché i tabulati telefonici di Attilio Manca furono acquisiti da quell'anno.

Secondo i suddetti tabulati, prima del giugno 2003 Monica Mileti non ebbe contatti con Attilio Manca, almeno utilizzando l'utenza nr. 03498143523, intestata ad Emanuele LO TURCO. Nell'elaborazione del traffico telefonico di Manca, eseguita dal consulente Gioacchino Genchi, compagno, però, contatti con un'utenza intestata a tale Parolini Monica. Questa potrebbe forse identificarsi in Mileti Monica, poiché nate entrambe a Roma il 19/05/1959 e poiché il cognome Parolini risulta somigliante all'alias di Monica Mileti indicato dalla Polizia giudiziaria in « Paroletti » ⁽⁷⁹⁾, come è possibile verificare dall'immagine del certificato del casellario giudiziale di seguito inserita ⁽⁸⁰⁾. Pertanto è probabile che sia stato inserito per errore il cognome Parolini invece che Paroletti.

⁽⁷⁴⁾ Risulta utilizzata soprattutto in orari serali e notturni, in particolare con tale Dario Paroletti.

⁽⁷⁵⁾ Risulta dall'informativa della Squadra Mobile della Questura di Messina, prot. nr. 1458/11 – Sq. Mob. III Sez. (GA), 25 marzo 2011, essere Alessandro Militello, nato a Catania il 25 ottobre 1968.

⁽⁷⁶⁾ Verbale di sommarie informazioni rese in data 14 febbraio 2004 nell'ambito del procedimento 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo

⁽⁷⁷⁾ Guido Ginebri, nato a Barcellona Pozzo di Gotto (ME) il 12.07.1963.

⁽⁷⁸⁾ Verbale di informazioni testimoniali di Guido Ginebri alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 9 marzo 2011.

⁽⁷⁹⁾ Probabilmente il suo cognome da sposata.

⁽⁸⁰⁾ Certificato del Casellario Giudiziale di Monica Mileti, richiesto dalla Procura della Repubblica di Viterbo il 7 marzo 2012.

SEGUE CERTIFICATO NUMERO: 1505/2012/R EMESSO DA: PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE DI VITERBO
(cognome) MILETI (nome) MONICA NATA IL 19/05/1959 A ROMA (RM) - ITALIA

Di seguito si riporta l'elenco degli **Alias**/Richiami correlati a:

MILETI MONICA NATA IL 19/05/1959 IN ROMA (RM) - ITALIA

AR	Cognome	Nome	Luogo di Nascita	Data di nascita	Sesso	Paternità	Annotazioni
RICHIAMO	PAROLETTI	MONICA	ROMA (RM) - ITALIA	19/5/1959	F		

A dare consistenza all'ipotesi vi è un ulteriore dato desumibile nuovamente dai tabulati telefonici: nella giornata del 30 luglio 2001 Attilio Manca mandava un sms all'utenza mobile intestata a Monica « Parolini »⁽⁸¹⁾. Due minuti dopo l'uomo veniva richiamato da un'utenza fissa intestata a Mileti Roberto, fratello di Monica Mileti.

Si va ora ad analizzare il traffico telefonico intercorso tra Attilio Manca e Monica « Parolini » Mileti.

Nel gennaio 2001 il contatto tra Monica « Parolini » Mileti e Attilio Manca era stato uno solo; a febbraio erano saliti a tre; il marzo 2001 vede cinque contatti; in aprile avvenivano sei contatti; il successivo contatto si verificava dopo più di due mesi, a luglio; successivamente altri diciassette nello stesso mese, suddivisi in cinque giorni; nuovamente una pausa di due mesi e, in ottobre, i contatti diventavano sei; da questo momento i contatti iniziavano a diradarsi: a novembre troviamo tre contatti, a dicembre quattro contatti, tutti nello stesso giorno. Nel 2002 i contatti emersi dai tabulati erano soltanto due, uno a febbraio e uno a marzo.

Nella tabella sottostante vengono riassunti tutti i contatti intercorsi tra Attilio Manca e Monica Mileti negli anni 2001 e 2002.

Anno	Mese	Giorno	Ore	Note
2001	Febbraio	03.02 24.02	ore 16:48 (115 sec) ore 16:45 (88 sec) ore 17:17 (13 sec)	Manca – Parolini Un minuto prima Manca aveva chiamato Guido Ginebri Manca – Parolini Manca – Parolini
	Marzo	14.03 23.03 25.03	Ore 19:35 (sms) ore 19:14 (17 sec) ore 19:47 (184 sec) ore 20:14 (sms) ore 20:16 (1 sec) ore 12:56 (sms)	Manca – Parolini Il contatto precedente di Manca è con un'al- tra utenza intestata sempre ad Attilio Manca (03497800350). Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini

⁽⁸¹⁾ Utenza nr. 03397931754.

				Manca – Parolini Manca – Parolini
	Aprile	06.04 07.04 21.04 30.04	Ore 19:50 (94 sec) ore 17:19 (94 sec) ore 17:34 (6 sec) ore 17:28 (39 sec) ore 17:51 (10 sec) ore 17:24 (sms)	Parolini – Manca Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini
	Luglio	01.07 03.07 29.07 30.07 31.07	Ore 20:04 (sms) ore 19:38 (83 sec) ore 03:20 (sms) ore 13:08 (80 sec) ore 19:14 (20 sec) ore 19:16 (354 sec) ore 19:33 (39 sec) ore 21:40 (sms) ore 21:42 (198 sec) ore 19:44 (46 sec) ore 20:27 (17 sec) ore 20:36 (10 sec) ore 20:48 (11 sec)	Manca – Parolini Parolini – Manca Parolini – Manca Manca – Parolini Parolini – Manca Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini Mileti Roberto – Manca Manca – Parolini Manca – Parolini Parolini – Manca Parolini – Manca
	Ottobre	05.10 09.10 21.10	Ore 11:25 (60 sec) ore 19:43 (44 sec) ore 19:50 (19 sec) ore 21:01 (6 sec) ore 01:42 (sms) ore 13:54 (78 sec) ore 15:10 (332 sec)	Parolini – Manca Parolini – Manca Parolini – Manca Parolini – Manca Parolini – Manca Parolini – Manca Parolini – Manca
	Novembre	10.11 14.11	Ore 17:22 (72 sec) ore 17:43 (5 sec) ore 21:04 (145 sec)	Manca – Parolini Manca – Parolini Parolini – Manca
	Dicembre	08.12..	Ore 16:38 (15 sec) ore 16:38 (2 sec) ore 16:39 (sms) ore 16:40 (454 sec) ore 17:08 (8 sec)	Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini Manca – Parolini
2002	Febbraio	10.02..	Ore 17:30 (24 sec)	Manca – Mileti Roberto
	Marzo	02.03..	Ore 16:13 (sms)	Manca – Parolini

Dal 2 marzo 2002 i contatti telefonici tra Attilio Manca e Monica « Parolini » Mileti si interrompono, per poi riprendere, dopo più di un anno, il 19 giugno 2003, quando compare per la prima volta⁽⁸²⁾ l'utenza

⁽⁸²⁾ Per la prima volta nei tabulati relativi all'utenza intestata e in uso ad Attilio Manca.

03498143523, intestata ad altro soggetto⁽⁸³⁾ ma in uso alla donna. E per la prima volta l'utenza in uso a Monica Mileti aggancia la cella telefonica di « Roma – via Cavour 191 » che, come si è già sopra evidenziato, si evidenzierà frequentemente nei tabulati telefonici delle utenze della donna nel febbraio 2004. Il 19 giugno 2003 Attilio Manca si trovava in Francia.

Appare utile segnalare l'individuazione di due telefonate consecutive, una di 45 secondi e l'altra di 28, intercorse tra Salvatore Fugazzotto a Monica « Parolini » Mileti il 18 dicembre 2000 alle ore 23:26 e 23:27. Il dato si reputa significativo poiché, Fugazzotto⁽⁸⁴⁾ risulta avere negato di aver mai conosciuto Monica Mileti prima del loro incontro in occasione di un'udienza preliminare del processo che li vedrà coinvolti, diversi anni più tardi, a seguito della morte di Attilio Manca. Si tratta peraltro – come già detto – dello stesso Fugazzotto la cui telefonata del 10 febbraio 2004 ad Attilio Manca precedette di poco l'imprevisto viaggio del medico a Roma e l'incontro di quest'ultimo con Monica Mileti.

Potrebbe essere dunque escusso Salvatore Fugazzotto in ordine a questi contatti telefonici.

I contatti tra l'utenza di Attilio Manca e quella intestata ad Emanuele Lo Turco, ma in uso a Monica Mileti, iniziavano quindi il 19 giugno 2003. Quel giorno il dott. Manca era in Francia per « ragioni professionali », secondo quanto riferito dal collega Maurizio Candidi.⁽⁸⁵⁾ La circostanza appare coerente con quanto emerge dall'analisi dei fogli di servizio dell'ospedale Belcolle, risultando dagli stessi che Attilio Manca non era stato in servizio dal 18 al 22 giugno 2003. Il contatto successivo tra i due avveniva due mesi più tardi, il 18 agosto, con sei chiamate (tutte sotto al minuto di conversazione) e un sms finale. Il terzo contatto avveniva due settimane dopo, il 31 agosto: tre telefonate e un sms finale. In queste giornate Manca non era in servizio. La quarta ed ultima occasione in cui si registrano contatti è il 25 ottobre, con ben sette telefonate (cinque di queste sotto il minuto, ed eccezione della quarta, lunga tre minuti) e il solito sms conclusivo. Dagli accertamenti svolti risulta che anche il 25 e il 26 ottobre il dott. Manca non era in servizio in ospedale. I suoi genitori ricordano di aver ricevuto, proprio nell'ottobre 2003, una telefonata del figlio, nella quale egli riferiva di essere nel sud della Francia⁽⁸⁶⁾.

Di seguito l'elenco dei contatti avvenuti tra Attilio Manca e Monica Mileti come sin qui descritti.

⁽⁸³⁾ Emanuele Lo Turco.

⁽⁸⁴⁾ Vedi infra paragrafo 7.2, verbale di sommarie informazioni di Salvatore Fugazzotto alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 10 marzo 2011, proc. pen. nr. 9213/06 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

⁽⁸⁵⁾ Memoria ex art. 90 c.p.p. depositata dall'avvocato Fabio Repici, difensore di fiducia di Gioacchino Manca e Angela Gentile, 17 giugno 2005, proc. n. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁸⁶⁾ Memoria ex art. 90 c.p.p. dell'avvocato Fabio Repici, difensore di fiducia di Gioacchino Manca e Angela Gentile, 17 giugno 2005, proc. n. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

19/06/2003	ore 16:41	Mileti chiama Manca	64 sec	Manca NON è in servizio in ospedale dal 18/06 al 22/06/2003. Manca si trova in Francia per tre giorni per impegni professionali.
18/08/2003	ore 15:12 ore 16:38 ore 17:55 ore 18:08 ore 18:50 ore 19:14 ore 20:55	Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Mileti chiama Manca Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Manca msg Mileti	29 sec 56 sec 35 sec 39 sec 52 sec 10 sec SMS	Manca non è in servizio il 18/08/2003; rientra in ospedale il 19/08 alle ore 8:07.
31/08/2003	ore 16:07 ore 17:33 ore 17:41 ore 19:40	Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Manca msg Mileti	46 sec 80 sec 09 sec SMS	Manca non è in servizio il 31/08/03; rientra in ospedale la mattina dell'01/09.
25/10/2003	ore 18:41 ore 18:49 ore 19:20 ore 19:53 ore 20:22 ore 20:34 ore 20:37 ore 22:28	Manca chiama Mileti Mileti chiama Manca Mileti chiama Manca Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Manca chiama Mileti Mileti chiama Manca Manca msg Mileti	14 sec 46 sec 47 sec 189 sec 28 sec 07 sec 19 sec SMS	Manca NON è in servizio in ospedale il 25 e 26/10/03. I genitori di Manca ricordano una telefonata del figlio nell'ottobre 2003, nella quale egli riferì di star seguendo un'operazione chirurgica in Francia.

È evidente la particolarità dei contatti dell'anno 2003 tra i due caratterizzati da uno schema simile: diverse telefonate ed *sms* finale. Eccezione è il solo contatto del giugno 2003, verosimilmente per la presenza del medico in Francia.

Potrebbe essere utile, pertanto, sentire Monica Mileti in ordine ai motivi della molteplicità di chiamate nella stessa giornata, per di più così ravvicinate tra loro, tra lei e Attilio Manca; al luogo in cui eseguiva le sedute di fisioterapia; al luogo in cui venne espletata la perquisizione; ai motivi per cui ebbe in uso le utenze a lei non intestate⁽⁸⁷⁾; ai suoi rapporti con Dario Paroletti e ai motivi delle frequenti telefonate in orario serale con questo; ai tempi e modi in cui perse l'apparecchio cellulare contenente la scheda intestata al Lo Turco.

Ancore potrebbe essere escusso Emanuele Lo Turco sui motivi per cui ebbe ad attivare un'utenza cellulare data subito in uso a Monica Mileti e, Dario Paroletti, in ordine ai suoi rapporti con la predetta.

Tali approfondimenti potrebbero, infatti, colmare alcune lacune dell'indagine condotta dalla procura della repubblica di Viterbo sulla figura di

⁽⁸⁷⁾ Utenze intestate a Emanuele Lo Turco e Alessandro Militello.

Monica Mileti, il cui ruolo appare opaco e verosimilmente più significativo di quello invece attribuite.

5.5.3 I rapporti tra i soggetti barcellonesi

Barcellona Pozzo di Gotto, come si è visto, non è la città natale soltanto di Attilio Manca ma anche quella del soggetto che creò il contatto tra questi e Monica Mileti. Originari della provincia di Messina, invero, risultano essere la quasi totalità di coloro coinvolti a diverso titolo nella vicenda della morte di Attilio Manca.

Dopo che la notizia del ritrovamento del cadavere del medico aveva raggiunto Barcellona (circostanza avvenuta, come detto, il 12 febbraio in orario preprandiale), infatti, tra diversi soggetti barcellonesi di interesse investigativo – amici o conoscenti di Attilio Manca – partirono una lunghissima serie di contatti telefonici, come risulta dall’elaborazione dei tabulati delle utenze a loro intestate.⁽⁸⁸⁾

Il primo soggetto chiamato da Ugo Manca utilizzando il suo apparecchio cellulare dopo aver ricevuto la notizia della morte del cugino (è

⁽⁸⁸⁾ ore 12:22, 45 sec, Manca Ugo – Scropo Sergio
 ore 12:33, 35 sec, Alfano Nino (cell) – Manca Francesca (cell 1, 03356635924)
 ore 13:04:25, 16 sec, Manca Francesca (cell 1, 03356635924, C.da S. Giovanni) – Manca Francesca (cell 2, 03472576449, via del Mare)
 ore 13:11, sms, Manca Ugo – Mondello Lorenzo (cell)
 ore 13:16:07, 11 sec, Manca Francesca (cell 3, 03407188016) – Manca Francesca (cell 2, 03472576449, S. Antonio Vico Sesto Medi)
 ore 13:23, 10 sec, Mondello Lorenzo (cell) – Manca Ugo
 ore 13:27, 83 sec, Manca Gino (casa) – Rizzotto Antonio (cell) (in questo momento i genitori del Manca erano venuti sicuramente a conoscenza della morte del figlio)
 ore 13:29, 43 sec, Alfano Nino (cell) – Manca Ugo
 ore 13:30, 5 sec, Manca Ugo – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 13:38, 69 sec, Fugazzotto Salvatore (cell 1) – Russo Sergio
 ore 14:09, 25 sec, Manca Francesca (cell 1) – Manca Ugo
 ore 14:17, 157 sec, Russo Avv. Antonino (fisso) – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 14:19, 49 sec, Mondello Lorenzo – Manca Ugo
 ore 14:20, 23 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2) – Manca Ugo (cell 1)
 ore 14:21, 139 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2) – Manca Ugo (cell 1)
 ore 14:29, 33 sec, Manca Ugo (cell 1) – Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2)
 ore 14:36, 89 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2) – Russo Sergio
 ore 14:48, 62 sec, Russo Avv. Antonino – Manca Ugo
 ore 15:14, 14 sec, Mondello Lorenzo – Manca Ugo
 ore 15:35, 416 sec, Fugazzotto Salvatore (cell 1) – Russo Sergio
 ore 15:49, 98 sec, Cassata Nello – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 16:32, 96 sec, Ginebri Aldo (fisso) – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 16:37, 436 sec, Ginebri Aldo (fisso) – Manca Ugo
 ore 16:52, 94 sec, Ginebri Aldo (fisso) – Manca Ugo
 ore 17:06, 41 sec, Manca Ugo – Aragona Andrea
 ore 17:25, 61 sec, Manca Ugo – Ginebri Guido
 ore 17:37, 117 sec, Fugazzotto Salvatore (cell 1) – Russo Sergio
 ore 17:41, 136 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2) – Manca Ugo
 ore 18:38, 187 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 2) – Russo Sergio
 ore 18:50, 92 sec, Mondello Benedetto – Mondello Lorenzo
 ore 18:54, 45 sec, Aragona Arch. Andrea Studio di Architettura (fisso) – Manca Ugo
 ore 21:03, 90 sec, Fugazzotto Salvatore Antonio (cell 3) – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 21:06, 100 sec, Manca Ugo – Fugazzotto Salvatore (cell 1)
 ore 21:31, 68 sec, Manca Gioacchino (Gianluca) – Manca Ugo
 ore 23:02, 400 sec, Russo Sergio – Fugazzotto Salvatore

Si procede ora ad un breve approfondimento sui soggetti le cui utenze sono comparse nei tabulati telefonici sopra riportati.

Manca Francesca: sorella di Ugo Manca, figlia di Maria Calderoni e Gaetano Manca, moglie di Nino Alfano.

verosimile ritenere che prima abbia comunicato con altre persone per mezzo del telefono fisso a sua disposizione nell'ospedale di Sant'Agata di Militello, ove a quel tempo lavorava) è tale Sergio Scropo⁽⁸⁹⁾. I contatti tra Manca e Scropo, nell'arco di tempo compreso tra il luglio 2000 e il novembre 2006, erano stati soltanto due: il primo il 29 gennaio 2004 alle ore 19:04, di appena 76 secondi, con celle telefoniche localizzate entrambe a Barcellona P.G., Contrada S. Giovanni⁽⁹⁰⁾. Il secondo contatto con Scropo lo ebbe il 12 febbraio 2004 alle ore 12:22.

Potrebbe essere utile escutere Ugo Manca sulla figura di Sergio Scropo e sui motivi per cui ebbe a chiamarlo poco dopo aver avuto notizia di un così tragico evento.

Dei contatti telefonici tra Ugo Manca e Lorenzo Mondello si è già trattato. Altra questione riguarda i contatti intercorsi, nelle settimane precedenti la morte di Attilio Manca, tra quest'ultimo e Fugazzotto. Il traffico telefonico risultava frequentissimo tra i due finché il medico permaneva a Barcellona Pozzo di Gotto per le vacanze di fine anno (le celle telefoniche confermano la presenza del medico nella provincia di Messina), poi si velocemente diradava dal rientro di Manca a Viterbo il 6 gennaio. Da allora i contatti erano stati i seguenti: uno il 7 gennaio, tre il 14 gennaio, uno il 17 gennaio, uno il 18, uno il 25, uno il 29, due il 31. Il primo febbraio, invece, i contatti sono quattro, due sms e una breve telefonata di 34 secondi effettuati da Manca e una quarta telefonata, lunga quasi 16 minuti, effettuata dall'utenza fissa intestata ad una parente di Fugazzotto

ALFANO « Nino » Antonio: fratello di Salvina ALFANO (la prima barcellonese a venire a conoscenza della morte di Attilio MANCA) e marito di Francesca MANCA.

MONDELLO Lorenzo: amico di Ugo MANCA e fratello di Benedetto e Narcisa MONDELLO, cognato di RODRIQUEZ Riccardo; i tabulati delle sue utenze segnano quasi 400 contatti con il mafioso Rosario CATTAFI.

MONDELLO Benedetto: fratello di Lorenzo e Narcisa MONDELLO, cognato di RODRIQUEZ Riccardo; condannato in primo grado assieme ad Ugo MANCA nel processo « Mare Nostrum – droga » per traffico di stupefacenti (furono entrambi assolti in appello).

FUGAZZOTTO Salvatore: uno dei migliori amici barcellonesi di Attilio MANCA, nel 2004 dimorava a Barcellona Pozzo di Gotto ma era stato iscritto all'università « La Sapienza » di Roma (anche se non completò gli studi), motivo per cui aveva vissuto per diverso tempo nella capitale.

GINEBRI Guido: amico di Ugo MANCA e Salvatore FUGAZZOTTO, vecchio amico di Attilio MANCA, con il quale aveva sporadici contatti telefonici; anche lui, come FUGAZZOTTO, frequentò l'università a Roma; fu lui a presentare Attilio MANCA a Monica MILETI.

RUSSO Sergio: verosimilmente trattasi del Sergio RUSSO di cui parlarono i genitori di Attilio Manca nel verbale di indagini difensive del 3 novembre 2005. Avvocato iscritto all'ordine di Barcellona Pozzo di Gotto, laureatosi all'università « La Sapienza » di Roma, vecchio amico di Attilio MANCA, Lelio COPPOLINO e Salvatore FUGAZZOTTO. Fu poi il legale del FUGAZZOTTO quando quest'ultimo fu indagato nel procedimento seguito alla morte di Attilio MANCA.

CASSATA Nello: avvocato, amico di scuola di Salvatore FUGAZZOTTO, Sergio RUSSO e Lelio COPPOLINO. E' anche il figlio di Antonio Franco CASSATA, nel 2004 Procuratore Generale facente funzioni di Messina.

ARAGONA Andrea: l'utenza a lui intestata ebbe centinaia di contatti con l'utenza di Ugo MANCA e un contatto con quella intestata a Rosario CATTAFI. ARAGONA fu chiamato da Ugo Manca il 10 febbraio 2004 alle ore 11:11, da Barcellona Pozzo di Gotto. Solo in quell'unica occasione l'apparecchio cellulare da cui parti la chiamata, utilizzato da MANCA, risultava avere l'IMEI 351539005989340. Quindi Ugo MANCA, solo in quell'occasione, utilizzò un telefono cellulare diverso dal solito.

⁽⁸⁹⁾ Sergio Scropo, nato a Catania il 15 gennaio 1951.

⁽⁹⁰⁾ Il giorno successivo, 30 gennaio, Ugo Manca chiamerà Attilio Manca in una conversazione durata 253 secondi e la chiamata successiva sarà verso Salvatore Fugazzotto, per 61 secondi.

verso il l'utenza cellulare del medico. Va evidenziato che il giorno prima Attilio Manca aveva conversato telefonicamente con il cugino Ugo.

Nel secondo contatto di febbraio, avvenuto il 9 febbraio 2004, alle ore 12:18, Salvatore FUGAZZOTTO chiamava Attilio Manca, in una conversazione telefonica di ben 1183 secondi (quasi venti minuti), seguita poco dopo da un'altra telefonata di breve durata.

Il 10 febbraio alle ore 14:33 Attilio Manca telefonava a Salvatore Fugazzotto, per poi prendere la macchina in direzione di Roma e chiamare, durante il viaggio, Monica Mileti, per la prima volta dal 25 ottobre 2003. Poche ore prima di ricevere quella telefonata, Fugazzotto aveva ricevuto, alle ore 12:28, una chiamata di 54 secondi dall'altra utenza sempre a lui intestata (nr. 03381834798), alle ore 12:52, un sms da Ugo Manca e alle 20:14 una telefonata di 69 secondi sempre da Ugo Manca. Anche il 30 gennaio 2004, dopo aver telefonato al cugino Attilio (ore 18:53) per l'ultima volta prima della sua morte, Ugo Manca effettuava due chiamate alla volta di Salvatore Fugazzotto (una alle 19:29, l'altra alle 22:31) con il quale nel gennaio 2004 i contatti erano piuttosto frequenti.

Dall'elaborazione dei tabulati afferenti il traffico telefonico della principale utenza di Salvatore Fugazzotto, la nr. 03392057835, è possibile risalire ai suoi contatti più frequenti: esclusi i familiari più stretti (moglie, fratello e padre), troviamo Attilio Manca, Sergio Russo, Ugo Manca, Vittorio Coppolino (utenza probabilmente in uso al figlio Lelio), diverse utenze riconducibili al Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto e Maurizio Sebastiano Marchetta (imputato per concorso esterno nell'associazione mafiosa barcellonese, processo conclusosi con la prescrizione per reato commesso fino al 2003 e assoluzione per il periodo tra il 2003 e il 2011).

Inoltre Salvatore Fugazzotto aveva intestata un'altra utenza cellulare, la nr. 03337785044, oltre quella registrata nella rubrica del cellulare di Attilio Manca (la nr. 03392057835, che, stando ai tabulati, era largamente la più utilizzata). Le due utenze cellulari intestate al Fugazzotto erano verosimilmente a lui in uso, almeno nei giorni che precedettero e seguirono la morte del Manca. La circostanza è confermata dal fatto che risulta che le due utenze agganciavano sempre le stesse celle telefoniche.

Ma c'è un ulteriore elemento degno di nota nel traffico della giornata del 12 febbraio: alle ore 21:03 l'utenza nr. 03392057835 del Fugazzotto riceveva una telefonata da una terza utenza intestata sempre allo stesso Fugazzotto Salvatore Antonio (nato a Milazzo il 10 febbraio 1969), avente il nr. 03381834798. La prima agganciava la cella telefonica di « Cuneo, Corso Giolitti 2 », l'altra, invece, quella di « Barcellona Pozzo di Gotto, C.da S. Giovanni ». A differenza delle prime due, quindi, la terza utenza – che tra il 29 luglio 2000 e il 16 novembre 2006 avrà più di 1370 contatti con la principale utenza del Fugazzotto – non era evidentemente in uso a quest'ultimo.

Da ultimo, Fugazzotto ha avuto 369 contatti con l'utenza nr. 03334514875, intestata ad un « utente non identificato ». Quella utenza effettuava una chiamata a Fugazzotto anche il 12 febbraio 2004 alle ore 17:25:31, con cella di aggancio nel Lazio, più precisamente « Ladispoli (6010140086) Marina di San Nicola v. Aurelia Km 34.7 ».

Sarebbe utile, tramite quesito a consulente esperto in materia, chiedere il significato della sopra citata dicitura e se sia possibile sollecitare le compagnie telefoniche affinché vengano comunicate le generalità dell'intestatario.

Francesca Manca è sorella di Ugo Manca, nonché moglie di Antonio « Nino » Alfano. Alle ore 13:04 del 12 febbraio 2004 – quindi poco dopo la sopraggiunta notizia a Barcellona del ritrovamento del cadavere di Attilio Manca – la sua utenza nr. 03472576449 risultava ricevere una telefonata di 16 secondi da parte di una seconda utenza sempre a lei intestata (nr. 03356635924); secondo le celle telefoniche, entrambe le utenze in quel momento erano localizzate in Barcellona Pozzo di Gotto, la prima in « via del Mare », la seconda in « C.da S. Giovanni ». Sennonché, come evidenziato dai tabulati, vi era anche una terza utenza a lei intestata, corrispondente al nr. 03407188016. Alle 13:16 del 12 febbraio 2004, si registra un'altra telefonata, di 11 secondi, tra la seconda e la terza utenza. Questa volta, l'utenza nr. 03472576449 agganciava la cella « Barcellona – S. Antonio Vico Sesto Medi ».

Potrebbe, dunque, risultare proficuo escutere Salvatore Fugazzotto e Francesca Manca per verificare i possessori di quelle utenze nella data del 12 febbraio 2004.

6. LE INDAGINI DELLA PROCURA E DELLA SQUADRA MOBILE DI VITERBO

Le valutazioni della Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura circa l'indagine condotta dall'autorità giudiziaria di Viterbo riguardo il caso della morte di Attilio Manca sono state molto severe : « *..le indagini svolte dalla Procura di Viterbo... furono svolte in maniera superficiale – tanto che le istanze degli inquirenti sono state oggetto di diversi rigetti e di sollecitazioni probatorie del giudice – né si conclusero... con un provvedimento articolato contenente una lettura organica e ragionata di tutto il materiale probatorio* ». Questa Commissione parlamentare all'esito di un'attenta analisi degli atti, ritiene di svolgere ulteriori osservazioni.

Come è stato evidenziato, il giorno del ritrovamento del cadavere di Attilio Manca, la Procura della Repubblica di Viterbo affidava l'incarico di eseguire l'autopsia alla dott.ssa Dalila Ranalletta.

Quest' ultima risulta essere la moglie del primario del reparto di urologia dell'ospedale viterbese, il dottor Antonio Rizzotto, circostanza questa che forse avrebbe dovuto sconsigliarne la nomina quale consulente tecnico. La dott.ssa Ranaletta, infatti, verosimilmente conosceva il medico defunto⁽⁹¹⁾ ed al momento del conferimento dell'incarico, il marito era già stato sentito come testimone dalla polizia giudiziaria viterbese.

⁽⁹¹⁾ Dalla memoria difensiva e contestuale deposito di atti nel fascicolo del Pubblico ministero ex art. 391-octies comma 4 c.p.p., proc. n. 2463/05 R.G.N.R., « ...i genitori di Attilio Manca hanno rinvenuto un cd-rom contenente fotografie riguardanti il figlio. In particolare, all'interno del cd-rom le fotografie sono suddivise in quattro cartelle, rispettivamente denominate "casa prof", "COMPLEANNO UROLOGIA", "gran galà" e "natale capodanno". (...) si vedono persone sedute ai tavoli durante una cena; si vedono poi quasi tutti i partecipanti alla serata dilettarsi in gruppo nel ballo, (...). Alla serata in questione era presente la prof.ssa Ranalletta. (...)

Si rileva nella conduzione delle indagini da parte della procura della repubblica di Viterbo una certa superficialità e forse la convinzione che la morte di Attilio Manca fosse dovuta ad un auto autolesivo. Espressione di ciò sono le tre richieste di archiviazione avanzate non accolte dal Giudice per le indagini preliminari che puntualmente disponeva un supplemento nell'indagine indicando gli approfondimenti ritenuti necessari per chiarire la vicenda e ricostruire la dinamica dell'episodio. Tra questi gli esami dattiloscopici per identificare i soggetti a cui dovevano essere ricondotte le impronte rinvenute sulla scena del crimine, gli accertamenti genetici sui mozziconi di sigarette reperiti, la ricerca di impronte sulle due siringhe asseritamente usate da Manca per iniettarsi la dose letale di eroina.

Prima di descrivere nel particolare i contenuti delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Viterbo appare utile effettuare un breve riepilogo degli atti più rilevanti compiuti:

Data:	Evento:
12/02/04	Ritrovamento del cadavere di Attilio Manca Perquisizione e sequestro dell'abitazione di Attilio Manca Conferimento incarichi a consulenti tecnici per autopsia e analisi
14/02/04	Primo verbale di Mileti Monica (comunicata utenza nr. 3498143523)
16/02/04	Il c.t. Fabio Centini esegue l'esame urine di Attilio Manca
17/02/04	La Squadra mobile della Questura di Viterbo chiededi acquisire i tabulati telefonici delle utenze in uso a Mileti e Manca e di perquisire il garage e l'automobile di Attilio Manca
18/02/04	Decreto di perquisizione delle abitazioni di Manca Attilio e Mileti Monica
19/02/04	Perquisizione dell'abitazione di Mileti Monica Decreto acquisizione tabulati Attilio Manca n. 3337329740 e Mileti Monica n. 3498143523 Secondo verbale Mileti Monica
20/02/04	La Squadra mobile della Questura di Viterbo chiede di acquisire i tabulati telefonici della seconda utenza in uso a Mileti Monica (n. 3401419540)
23/02/04	Decreto acquisizione dei tabulati dell'utenza di Mileti Monica n. 3401419540 Esposto dei genitori di Attilio Manca alla Procura della Repubblica di Viterbo
01/03/04	Perquisizione dell'abitazione di Manca Attilio
04/03/04	Esecuzione esame tossicologico dott. Centini
04/04/04	Redazione verbale consulenza dott. Centini
13/04/04	Consegna consulenza dott. Centini

A titolo di esempio si indica la fotografia (...), nella quale si vedono, a pochi passi di distanza fra loro, entrambi impegnati nel ballo, la prof.ssa Ranalletta e Attilio Manca (...) ».

28/04/04	Relazione tecnica impronte Mileti (anulare dx)
02/06/04	Avvertimento di Andrea Pirri a Gianluca Manca
29/07/04	Esposto genitori di Manca alla Procura della Repubblica di Messina
24/08/04	Verbale Lo Turco Emanuele Terzo verbale Mileti Monica
13/09/05	Richiesta da parte del Pubblico Ministero integrazione istruttoria ai consulenti dott. Ranalletta e dott. Centini

6.1 Gli esami e gli accertamenti scientifici

6.1.1 L'esame autoptico e l'esame tossicologico

Lo stesso giorno del ritrovamento del cadavere di Attilio Manca, la Procura della Repubblica di Viterbo affidava a due consulenti, la dott.ssa Dalila Ranalletta e il dott. Fabio Centini, l'incarico di effettuare l'autopsia e le analisi tossicologiche ed il giorno successivo, 13 febbraio 2004, alle ore 14.00, i detti esami venivano eseguiti. All'esito dell'autopsia, la dott.ssa Ranalletta concludeva che la morte di Attilio Manca era da ritenersi essere avvenuta lo stesso 12 febbraio. Veniva segnalato, inoltre, che la vittima aveva ingerito del cibo poche ore prima del decesso. Il dott. Centini riconduceva la causa della morte all'assunzione di eroina – le cui tracce erano contenute in entrambe le siringhe usate reperite – in aggiunta all'assunzione, per via orale, del farmaco Tranquirit. Nel corpo di Manca era stata, infatti, rilevata la sostanza in quantità terapeutiche ma che, con tutta probabilità, aveva concorso a provocare la morte.⁽⁹²⁾

A seguito dell'opposizione della famiglia Manca alla richiesta di archiviazione del procedimento avente ad oggetto la morte del congiunto avanzata dalla procura della Repubblica di Viterbo, il Giudice per le indagini preliminari ordinava alla Procura un supplemento di indagine. Il 13.09.2005 il Pubblico Ministero disponeva che la consulente, la dott.ssa Ranalletta, provvedesse ad un'integrazione dell'accertamento operato volta a circoscrivere l'orario del decesso. La predetta consulente, che nella prima relazione aveva individuato il giorno della morte nel 12 febbraio 2004 (quindi, visto il rinvenimento del cadavere avvenuto il 12 febbraio 2004 alle ore 11:00, deve presupporre nell'arco di tempo *compreso* tra le 00:00 e le 11:00), a seguito dell'approfondimento svolto, affermava che l'epoca della morte era stimabile, in via orientativa, tra le dodici e le quarantotto ore prima del sopralluogo da lei effettuato in data 12 febbraio 2004, ore 14:00. Pertanto, l'orario invece di essere circoscritto veniva ampliato.

6.1.2 Gli accertamenti genetici sulle cicche di sigarette

A seguito degli accertamenti genetici condotti sui mozziconi di sigarette trovati sulla scena del crimine, emergeva che « *su tre dei quattro*

⁽⁹²⁾ Pagg. 7, 11, 12 e 13 della consulenza della dott.ssa Ranalletta e del dott. Centini.

mozziconi in sequestro, tutti della stessa tipologia merceologica, veniva quindi individuata la presenza di sostanza salivare, risultata pienamente compatibile con il profilo genetico di Attilio Manca; sul quarto mozzicone non venivano trovate tracce biologiche »⁽⁹³⁾.

L'assenza di tracce biologiche sulla quarta cicca, secondo quanto sostenuto dalla consulente è una circostanza che potrebbe avere due spiegazioni: l'accensione senza uso della sigaretta, consumatasi nel posacenere, o con l'uso di un bocchino⁽⁹⁴⁾.

6.1.3 Gli esami dattiloscopici sulle impronte rilevate nell'abitazione della vittima

Delle diciotto impronte (17 di natura digitale e 1 di natura palmare) rilevate dalla polizia scientifica e ritenute utili per confronti dattiloscopici, quattordici risultavano riconducibili ad Attilio Manca e tre non trovavano riscontro né con le impronte della vittima, né con quelle dei suoi genitori, del fratello e delle persone in quel momento indagate⁽⁹⁵⁾. L'ultima impronta, invece, quella di natura palmare rinvenuta su una piastrella del bagno vicino alla doccia, veniva ritenuta riconducibile ad Ugo Manca⁽⁹⁶⁾ che riferiva di averla lasciata a metà dicembre 2003, allorché fu ospitato una notte dal cugino Attilio in previsione di un intervento chirurgico che gli venne praticato proprio da quest'ultimo all'ospedale « Belcolle » di Viterbo.

Sul punto va evidenziato un dato singolare. L'appartamento, dopo la permanenza di Ugo Manca, fu frequentato dai genitori di Attilio, ospiti del figlio nei giorni di Natale 2003, e da diversi amici del medico, che trascorsero la serata a casa sua il 6 febbraio 2004, quindi meno di una settimana prima della sua morte. Eppure nessuna delle loro impronte veniva rilevata dalla polizia scientifica.

Alla luce delle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia – che si tratteranno nei capitoli successivi – si evidenzia da parte della Commissione la possibile utilità di una comparazione tra le impronte a tutt'oggi non ricondotte ad alcuno e quelle del mafioso Carmelo De Pasquale e dell'ex poliziotto Giovanni Aiello. Si tratta di soggetti entrambi ormai deceduti, ma dei quali possono ritenersi rintracciabili le impronte, essendo il primo gravato da pregiudizi penali⁽⁹⁷⁾ ed il secondo appartenente alla Polizia di Stato all'epoca in cui essa era ancora un corpo militare.

⁽⁹³⁾ Ordinanza di archiviazione del procedimento n. 42590/16 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Roma, 16 luglio 2018.

⁽⁹⁴⁾ La cui presenza non è indicata nel verbale di sopralluogo.

⁽⁹⁵⁾ Ugo Manca, Angelo Porcino, Lorenzo Mondello, Andrea Pirri, Salvatore Fugazotto, Monica Miletì, Giuseppe Panini, Maurizio Candidi, Loredana Mandoloni, Grazia Tocchi, nel proc. pen. nr. 2463/2005 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽⁹⁶⁾ Perizia dattiloscopica del perito tecnico Giuseppe Privitera, 29 ottobre 2008, proc. pen. nr. 2463/05 R.G.N.R. e nr. 317/06 RG GIP del Tribunale di Viterbo

⁽⁹⁷⁾ Richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica di Roma del procedimento nr. 42590/16B R.G.N.R., 14 dicembre 2017, pag. 27.

6.1.4 Gli accertamenti delle impronte sulle siringhe

In data 23 gennaio 2012, a seguito dell'ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Viterbo ⁽⁹⁸⁾ che disponeva un supplemento di indagine, la locale procura della Repubblica provvedeva, attraverso precipua consulenza, a verificare l'eventuale presenza di impronte papillari latenti sulle due siringhe usate trovate nell'appartamento di Attilio Manca contenenti traccia di eroina, sulla confezione contenente originariamente le due siringhe usate e sulle tre siringhe non usate rimaste nella confezione.

All'esito dell'accertamento, sulla siringa usata rinvenuta nel cestino della spazzatura veniva rilevata una piccolissima porzione di impronta, inutilizzabile per la comparazione dattiloscopica, mentre sulla siringa usata trovata nel bagno veniva rilevata l'assenza totale di impronte. Altri due frammenti di impronte venivano rilevate sulla confezione e su una delle siringhe non utilizzate ma in entrambi i casi si trattava di frammenti ritenuti, per via della loro ridottissima estensione, inutilizzabili per qualsivoglia confronto.

Poiché la manipolazione di una siringa, sia nella fase di aspirazione del liquido, sia nella fase di inoculazione del liquido è significativa, non essendovi punto della siringa che non venga toccato con pressione notevole, inclusi i tappi salva-ago e salva-stantuffo, da ciò si potrebbe ipotizzare un'operazione di « ripulitura » del materiale utilizzato per praticare le iniezioni.

6.2 I procedimenti sulla morte di Attilio Manca e l'imputazione a carico di Monica Mileti

Nell'arco degli anni, a partire dal ritrovamento del cadavere di Attilio Manca, avvenuto il 12 febbraio 2004, le indagini sulla morte del medico barcellonese hanno determinato l'iscrizione nel registro degli indagati di diversi soggetti.

Il primo procedimento ⁽⁹⁹⁾ veniva iscritto nel febbraio 2004 a carico di ignoti. Interveneva una prima richiesta di archiviazione, a cui la famiglia di Attilio Manca presentava opposizione ed il giudice per le indagini preliminari respingeva la richiesta disponendo un supplemento di indagine ⁽¹⁰⁰⁾.

Nel giugno 2005 veniva iscritto un secondo procedimento, questa volta a carico di Ugo Manca e di altri due barcellonesi, Lorenzo Mondello e Andrea Pirri, tutti indagati per il reato di detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, procedimento che verrà archiviato nel giugno 2006 ⁽¹⁰¹⁾. Nel

⁽⁹⁸⁾ Procura della Repubblica di Viterbo, proc. pen. nr. 2463/05 R.G.N.R. e nr. 317/06 RG GIP.

⁽⁹⁹⁾ Procedimento nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽¹⁰⁰⁾ Il Giudice per le indagini preliminari « accoglie l'opposizione e ordina la restituzione degli atti al P.M., fissando il termine di mesi 6 per il compimento delle ulteriori indagini indicate in parte motiva ». proc. nr. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo, 1809/04 RG GIP Tribunale di Viterbo.

⁽¹⁰¹⁾ Procedimento nr. 2463/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo

gennaio 2006, la Procura della Repubblica di Viterbo avanzava, nel procedimento nei confronti di ignoti, la seconda richiesta di archiviazione, anch'essa respinta, a seguito dell'opposizione presentata da parte della famiglia della vittima, nell'ottobre 2006⁽¹⁰²⁾.

Il 26 gennaio 2007, a seguito della decisione del Gip che aveva imposto al Pubblico ministero di proseguire le indagini, la procura della Repubblica chiedeva la riapertura delle indagini preliminari nei confronti di diversi soggetti per il reato di detenzione e traffico di sostanze stupefacenti, di omicidio colposo e di morte o lesioni come conseguenza di altro delitto e disponeva l'iscrizione, nello stesso fascicolo, di nuovi indagati, tra cui il barcellonese Angelo Porcino e Monica Mileti (la donna romana che aveva visto Attilio Manca il 10 febbraio). Il Giudice per le indagini preliminari accoglierà la richiesta sei mesi più tardi. Il 20 novembre 2009 l'Ufficio del pubblico ministero avanzava la terza richiesta di archiviazione delle indagini, alla quale si opponevano nuovamente le persone offese. Il 30 novembre 2011 il Giudice accoglieva la richiesta di archiviazione presentata dalla procura della repubblica di Viterbo, limitatamente al gruppo di indagati facenti capo ai colleghi viterbesi della vittima, rigettandola invece per gli altri indagati e disponendo un supplemento di indagine, quello relativo alla ricerca di impronte sulle siringhe sequestrate in casa della vittima.

Il 31 maggio 2012 il pubblico ministero titolare dell'indagine disponeva la separazione delle posizioni di tutti i rimanenti indagati⁽¹⁰³⁾ (Ugo Manca, Lorenzo Mondello, Andrea Pirri, Angelo Porcino e Salvatore Fugazzotto) da quella di Monica Mileti.

Nei confronti di quest'ultima, il 29 agosto 2012, la procura della Repubblica di Viterbo esercitava l'azione penale per il reato di cessione di stupefacenti e per quello di cui agli artt. 586 e 589 c.p., (per aver cagionato la morte, quale conseguenza non voluta di altro delitto). Per questa seconda fattispecie, il giudice per l'udienza preliminare, il 3 febbraio 2014, pronunciava una sentenza di non luogo a procedere per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, sicché disponeva il giudizio a carico della donna soltanto per il suddetto delitto *ex art. 73 DPR 309/90*. Con la sentenza emessa dal Tribunale di Viterbo in data 29 marzo 2017, Monica Mileti veniva ritenuta colpevole del reato di cessione di sostanza stupefacente e condannata alla pena di 5 anni e 4 mesi⁽¹⁰⁴⁾ di reclusione, sentenza riformata avendo la Corte di Appello di Roma assolto la donna con la formula « il fatto non sussiste ».⁽¹⁰⁵⁾

⁽¹⁰²⁾ Il Giudice per le indagini preliminari ha « ritenuto che le indagini suppletive disposte con ordinanza del 23.5.05 non risultano essere state completamente espletate, non risultando, in particolare, alcun accertamento in ordine al DNA rilevabile sulle cicche di sigaretta sequestrate presso l'abitazione di Manca Attilio (...), da raffrontarsi con il DNA delle persone che ebbero rapporti con il Manca nei giorni immediatamente precedenti il decesso, nonché con il DNA di Porcino Angelo (...); accoglie l'opposizione ed ordina la restituzione degli atti al P.M., fissando il termine di mesi 3 per il compimento delle ulteriori indagini (...) ». 2 ottobre 2006. Proc. nr. 2463/2005 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽¹⁰³⁾ Soggetti per i quali sarà chiesta e ottenuta l'archiviazione nel luglio 2013.

⁽¹⁰⁴⁾ Procedimento nr. 13976/2017 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo.

⁽¹⁰⁵⁾ Vedi sopra paragrafo 2.2.1

Ma in epoca precedente, l'8 aprile 2015, la madre ed il fratello di Attilio Manca, assumendo che la morte del congiunto fosse dovuta ad un omicidio maturato in un contesto mafioso, avevano presentato una denuncia alla procura della Repubblica di Roma, competente per i reati di mafia commessi nel distretto della Corte di appello di Roma. Il 10 febbraio 2018, la Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica di Roma, chiedevano l'archiviazione delle indagini sulla morte di Attilio Manca ritenendo che « *la molteplicità di ricostruzioni fattuali riportate in atti, riconducibili quasi esclusivamente a collaboratori di giustizia* » non consentivano « *allo stato di risalire agli autori del presunto omicidio di Attilio Manca* ». Inoltre, « *l'ipotesi omicidiaria ad opera di appartenenti alla mafia in collegamento con Bernardo Provenzano, eventualmente presente nella zona di Barcellona Pozzo di Gotto* », si fondava su elementi che non erano « *supportati da alcun principio di prova certa* ». La famiglia di Attilio Manca presentava una nuova opposizione, ma il 17 luglio 2018 il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma accoglieva la richiesta di archiviazione.⁽¹⁰⁶⁾

Il giudice riteneva tardive e indimostrate le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, infondata l'ipotesi dell'omicidio mafioso e, al contrario, fondata quella della tossicodipendenza e del conseguente suicidio di Attilio Manca, pur ammettendo che alcuni particolari specifici della vicenda non erano stati chiariti o del tutto chiariti.

7. IL RAPPORTO DI ATTILIO MANCA CON GLI STUPEFACENTI

Nell'arco delle indagini aperte a seguito della morte di Attilio Manca, espletate dalle Procure e dalle Squadre Mobili di Viterbo, Messina e Roma, molti amici e/o colleghi del medico sono stati ascoltati ad informazioni testimoniali, per riferire quanto a loro conoscenza circa il rapporto del medico con le droghe.

7.1 Le dichiarazioni degli amici e colleghi viterbesi di Attilio Manca dopo la sua morte

Di seguito si riportano le dichiarazioni assunte nei giorni e nei mesi seguenti il ritrovamento del cadavere di Attilio Manca. Tutti i colleghi e amici di Viterbo e Roma di Attilio Manca assunti ad informazioni testimoniali dagli inquirenti, erano concordi nell'affermare che il medico non fosse un consumatore di stupefacenti.

Si riportano di seguito alcune delle dichiarazioni rese sul punto più significative.

Antonio Rizzotto, primario del reparto di urologia dell'ospedale « Belcolle » di Viterbo:

⁽¹⁰⁶⁾ Vedi sopra paragrafo 2.2.1

« *Escludo categoricamente che Attilio potesse far uso di stupefacenti di alcun tipo. E' una persona con la quale sia io che i miei colleghi abbiamo vissuto rapporto di confidenza sia in termini professionali che umani tanto da accorgersi di una tale situazione* » ⁽¹⁰⁷⁾.

Maurizio Candidi, urologo, amico e collega di Attilio Manca :

« *Non mi risulta che il dott. Manca Attilio facesse uso di insulina o sostanze stupefacenti di alcun tipo* » ⁽¹⁰⁸⁾.

Loredana Mandoloni, infermiera del reparto di urologia, legata ad Attilio Manca da una relazione sentimentale:

« *Non mi risulta che il Manca facesse uso di sostanze stupefacenti o medicinali di qualsiasi tipo, anzi da come diceva 'era contrario ad assumere farmaci'* » ⁽¹⁰⁹⁾.

Massimo Fattorini, urologo, caro amico e collega di Attilio Manca:

« *Non mi risulta che il dott. Attilio Manca facesse uso di stupefacenti* » ⁽¹¹⁰⁾.

Eufrasia Frattarelli, anestesista, buona amica di Attilio Manca, con il quale aveva avuto nel passato una relazione sentimentale.

« *Per quanto mi risulta il Dr. Manca non era solito assumere sostanze stupefacenti e ne' tantomeno era solito assumere farmaci a "spropósito"* » ⁽¹¹¹⁾.

Gerardo Ronzoni, primario del reparto di urologia dell'ospedale « Gemelli » di Roma, mentore di Attilio Manca e suo superiore durante gli anni della specializzazione in urologia:

« *Posso affermare di conoscere abbastanza bene Manca Attilio ed escludo che, per quanto mi risulti, potesse avere dei motivi per suicidarsi. Lo stesso era molto ambizioso sul lavoro ed anche molto capace. Entusiasta della sua professione e credo che proprio questa ambizione lo aveva portato a scegliere la sede di Viterbo rispetto ad un ospedale più grande come il Gemelli* » ⁽¹¹²⁾.

Maria Cutrupia, cara amica di Attilio Manca, residente a Roma, ma nata e cresciuta a Barcellona Pozzo di Gotto: « *Escludo che potesse far uso di droga o alcol: desumo quanto appena dichiarato dalla conoscenza che avevo di lui e da alcuni esempi di morigeratezza che ha dimostrato di osservare* » ⁽¹¹³⁾.

⁽¹⁰⁷⁾ Verbale di sommarie informazioni di Rizzotto Antonio alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004.

⁽¹⁰⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni di Candidi Maurizio alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004.

⁽¹⁰⁹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Mandoloni Loredana alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004.

⁽¹¹⁰⁾ Verbale di sommarie informazioni di Fattorini Massimo alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004.

⁽¹¹¹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Frattarelli Eufrasia alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 12 febbraio 2004.

⁽¹¹²⁾ Verbale di sommarie informazioni di Ronzoni Gerardo alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 13 febbraio 2004

⁽¹¹³⁾ Verbale di sommarie informazioni di Cutrupia Maria alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 14 febbraio 2004.

Roberta Chiaramonti, segretaria del prof. Gerardo Ronzoni, conoscente di Attilio Manca da anni:

« Non mi risulta che Manca Attilio facesse uso di sostanze stupefacenti, ne' che soffrisse di qualche malattia particolare »⁽¹¹⁴⁾.

Tiziana De Cuia, medico odontoiatra di Roma, amica di Attilio Manca: « Escludo, per quello che e' stata la mia conoscenza di lui, che possa aver fatto uso di sostanze stupefacenti e che possa essersi suicidato »⁽¹¹⁵⁾.

Massimiliano De Vecchis, professore di urologia nella clinica romana « Villa Valeria », nella quale aveva prestato servizio fino al giugno 2003 anche Attilio Manca: « Non sono a conoscenza se Manca facesse uso di sostanze stupefacenti, ne' che soffrisse di malattie particolari. Per come l'ho conosciuto era una persona precisa e molto scrupolosa sul lavoro »⁽¹¹⁶⁾.

7.2 Le dichiarazioni degli amici barcellonesi di Attilio Manca

Nel 2004 venivano sentiti dall'autorità giudiziaria di Viterbo, per il tramite della Polizia di Messina e Barcellona Pozzo di Gotto, due soggetti barcellonesi molto vicini ad Attilio Manca.

Lelio Coppolino, secondo i genitori del medico, migliore amico barcellonese di Attilio Manca: « Apprendo in questi uffici che il mio amico Attilio e' deceduto a seguito di assunzione di sostanza stupefacente del tipo 'eroina', al momento rimango sbalordito, perché per quanto è a mia conoscenza il predetto era contrario a qualsiasi tipo di droga. Per quanto riguarda la foto che avete trovato sul suo computer⁽¹¹⁷⁾, pur non vedendola, posso dirvi che si tratta di una foto scattata molti anni fa, e che se si trattava di marijuana, sicuramente ero io a maneggiarla in quanto Attilio, per quanto ho già detto, era contrario a qualsiasi tipo di droga »⁽¹¹⁸⁾.

Ugo Manca, cugino di Attilio Manca: « Nella circostanza di cui sopra [ndr l'ultima volta che aveva visto il cugino,] mio cugino era contento e tranquillissimo. Per quanto mi consta non aveva alcun problema »⁽¹¹⁹⁾.

Alla data del 23 agosto 2004, giorno in cui veniva sentito a informazioni testimoniali Ugo Manca, quest'ultimo era con certezza a conoscenza della causa della morte del cugino, cioè l'overdose da eroina, ma non fece alcun riferimento alla eventuale tossicodipendenza di Attilio.

Nel 2011, a seguito di altra inchiesta aperta dalla Direzione distrettuale antimafia di Messina, diversi soggetti barcellonesi venivano sentiti ad

⁽¹¹⁴⁾ Verbale di sommarie informazioni di Chiaramonti Roberta alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 16 febbraio 2004.

⁽¹¹⁵⁾ Verbale di sommarie informazioni di De Cuia Tiziana alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 16 febbraio 2004.

⁽¹¹⁶⁾ Verbale di sommarie informazioni di De Vecchis Massimiliano alla Squadra Mobile della Questura di Viterbo, 17 febbraio 2004.

⁽¹¹⁷⁾ Secondo l'annotazione della Squadra Mobile della Questura di Viterbo, la Polizia di Stato rilevò nel computer portatile del dott. Manca una fotografia raffigurante costui, Lelio Coppolino e altri mentre erano « intenti a confezionare 'uno spinello' con della marijuana posta sopra un tavolo ». (Annotazione della 2^a Sezione della Squadra Mobile di Viterbo, Cat. M 1/2004-S.M del 15 marzo 2004).

⁽¹¹⁸⁾ Verbale di sommarie informazioni di Lelio Coppolino alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 27 febbraio 2004.

⁽¹¹⁹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Ugo Manca al Commissariato di Barcellona Pozzo di Gotto, 23 agosto 2004.

informazioni testimoniali sulla ipotizzata tossicodipendenza di Attilio Manca, inclusi, nuovamente, Ugo Manca e Lelio Coppolino.

I predetti resero, però, dichiarazioni del tutto diverse da quelle precedenti.

Di seguito si riportano stralci di quanto dai predetti riferito.

Lelio Coppolino: «*I nostri rapporti quotidiani [con Attilio Manca, ndr] si sono diradati solamente quando lui decise di trasferirsi a Roma, dove frequentava l'università di medicina "La Cattolica", cioè dire sino all'età di circa 18 anni. Dopo il suo trasferimento a Roma, a Barcellona ci vedevamo purtroppo solamente durante il periodo estivo o durante le ricorrenze natalizie. (...) dal 1990 in poi lo stesso gruppo di ragazzi, tra i quali lo stesso Attilio Manca, abbiamo iniziato a fare uso di eroina. Inizialmente tutti quanti sniffavamo l'eroina con il naso, sino a giungere ad iniettarla per via endovenosa. (...) tirando di naso, talvolta e' capitato che io insieme ad Attilio e gli altri amici del gruppo facessimo più di una somministrazione al giorno. E' capitato in qualche occasione, che più volte ci iniettassimo l'eroina direttamente in vena. Come sempre avviene l'uso è personale, nel senso che poi magari per diversi giorni o, addirittura per mesi, nessuno di noi ne faceva uso. (...) in una occasione Attilio rischiò di morire per avere assunto eroina. Sono andato a Roma a trovarlo nella primavera o dell'anno '96 o dell'anno '97. Mi trovavo a casa sua, appartamento che lui divideva con un altro studente a nome Gennaro, ragazzo che poi ho appreso essere deceduto in un incidente stradale a Roma, quando a seguito di un'assunzione di eroina Attilio stava perdendo la vita. Ricordo perfettamente che Gennaro, mi impedì di chiamare ambulanza per evitare problemi con l'università, ed al fine di rianimarlo, iniziò a schiaffeggiarlo fino al punto che Attilio si riprese. Ricordo perfettamente che in quella circostanza Attilio mi stava letteralmente morendo tra le braccia. Ricordo quei momenti drammatici con profonda angoscia. (...) sono certo che quella volta in cui Attilio stava morendo, non aveva fatto uso di eroina per un lungo periodo per avermelo detto lui stesso in quella occasione. (...) in effetti Attilio era la classica persona che anche per lunghi periodi di tempo non faceva uso di eroina, anche se sono ben conscio che e' straordinariamente difficile autoregolare il consumo saltuario di eroina. (...) Attilio, come gran parte dei consumatori, tra i quali io stesso sino a quando ne facevo uso, utilizzava indifferentemente sia la mano sinistra che la mano destra per iniettarsi l'eroina al braccio. Aggiungo un ulteriore dettaglio e cioè che spesso Attilio si iniettava l'eroina indifferentemente sia al polso sinistro che a quello destro. (...) lui non era solito rifornirsi di eroina presso gli spacciatori tradizionali che si trovavano per strada, per non compromettere la sua persona. So per averlo appreso direttamente dallo stesso Attilio, che lui allorquando desiderava fare uso di eroina si riforniva unicamente presso una donna a nome Monique, almeno così mi era stato indicato il nominativo della donna. Questa donna rappresentava la sua unica via di accesso nel mondo degli stupefacenti non volendosi fare coinvolgere con altri soggetti diversi da lei. (...) in una occasione in cui mi trovavo a Roma ho avuto modo di vedere questa donna a nome Monique consegnare ad Attilio più di una dose di eroina mentre*

questa raggiungeva il luogo convenuto a bordo di una Vespa 50 Piaggio Special di colore bianco. Ricordo che la donna mostrava un'età apparentemente maggiore rispetto alla nostra e che avesse i capelli biondi. Se non ricordo male in occasione di quella consegna, che fu l'unica alla quale ho assistito mentre mi trovavo a Roma, ci trovavamo in località Monteverde, una zona di Roma caratterizzata da strade in salita e piuttosto verdeggianti. Probabilmente la Monique abitava da quelle parti. Non sono in grado di aggiungere altri particolari sulle sue fattezze fisiche della stessa. Non sono in grado di riferire con esattezza quando avvenne questa consegna, ritengo che ciò accadesse tra il 1996 ed il 1997. Ricordo un altro particolare e cioè che quella sera io ed Attilio eravamo a bordo della sua moto, una Yamaha XT 600. (...) ho fatto uso di stupefacenti per diversi anni, pero da circa 12 anni non faccio piu uso di nessun tipo di sostanza stupefacente. Queste esperienze fatte unitamente ad Attilio risalgono pertanto sino al 1999, anno in cui poi io smisi definitivamente di fare uso di sostanze stupefacenti. (...) Sì, quando eravamo ancora ragazzi Attilio venne tratto in arresto insieme a Carmelo Castanotto, altro compagno di classe; dalla Polizia spagnola perché' trovato in possesso di decine di grammi di hashish. Era l'aprile del 1987, durante la gita scolastica del nostro ultimo anno, organizzata dalla scuola Liceo Classico Luigi Valli di Barcellona. Nel suo borzone oppure addosso alla sua persona, a seguito di perquisizione, venne rinvenuta la sostanza stupefacente. Ho appreso in seguito, ma non so se ciò corrisponda al vero, che ad Attilio insieme al Carmelo venne notificato un provvedimento con il quale si faceva divieto di tornare in Spagna per un periodo non inferiore ai 5 anni, almeno così si disse all'epoca. (...) Sì, in passato sono stato sentito proprio in questi Uffici in merito alla vicenda in argomento ma non ho riferito volutamente le vicissitudini di droga vissute da Attilio Manca per tutelare la sua memoria. Aggiungo, inoltre, che quando sono stato sentito, le cause della sua morte erano state inizialmente attribuite ad un aneurisma celebrale e che a nulla sarebbe valso raccontare fatti personali che avrebbero poi inciso negativamente sulla sua sfera privata dal momento che era da tutti considerato uno stimato professionista ed una persona fuori dal comune. (...) Sì, in effetti nel 1991 Attilio incrementò l'assunzione di eroina al punto da soffrire una crisi di astinenza trascorsa in casa e rispetto alla quale mi promise che quella sarebbe stata ultima astinenza della sua vita. Probabilmente a causa di questa esperienza, Attilio riuscì a controllarne l'uso, divenendo un saltuario consumatore »⁽¹²⁰⁾.

In relazione alle dichiarazioni rese da Lelio Coppolino sopra riportate occorre svolgere alcune puntuali osservazioni che hanno indotto questa Commissione a dubitare della genuinità della ricostruzione della vicenda effettuata dal citato sommario informatore. Non risulta, infatti, corrispondente al vero che egli non fosse stato sin dalle fasi iniziali messo al corrente delle cause della morte di Attilio Manca e che quindi avesse, nel corso del primo verbale, celato il di lui stato di tossicodipendenza per salvaguardarne

⁽¹²⁰⁾ Verbale di sommarie informazioni di Lelio Coppolino alla Squadra mobile della Questura di Messina, 12 febbraio 2011.

l'onorabilità. Pure appare difficilmente credibile che, come raccontato da Coppolino, Manca avesse superato in età giovanile uno stato di « overdose » per l'intervento degli amici che si sarebbero limitati a schiaffeggiarlo.

A ciò deve aggiungersi che l'unico testimone che potrebbe confermare le dichiarazioni di Coppolino risulta essere deceduto, circostanza questa che aumenta le perplessità in ordine alla versione dei fatti da questi offerta.

Guido Ginebri: *« Sì, in passato ho fatto uso di sostanze stupefacenti, anche se sin dal 2005 circa non ne faccio più uso. (...) in quegli anni mi è capitato di assumere della sostanza stupefacente unitamente ad altri amici. Tra questo gruppo di ragazzi ricordo, Attilio Manca, Lelio Coppolino e Salvatore Fugazzotto. Preciso, però, che non era una frequentazione continua, anche perché negli anni sia io che Attilio Manca che lo stesso Salvatore Fugazzotto ci siamo trasferiti, sebbene in momenti diversi, nella città di Roma. Attilio, rispetto agli altri ragazzi, me compreso, era in grado di gestire in modo quasi scientifico l'assunzione di eroina. Forse più che gestire la voglia o l'assuefazione da eroina riusciva a gestirne il consumo con una cadenza sistematica. Forse a causa dei suoi studi o della sua professione che nel tempo ha poi intrapreso, riusciva a gestirne il consumo proprio per impedire che ciò potesse comprometterne in qualche maniera il cammino intrapreso. anch'io mi sono trasferito a Roma tra il 1995 ed il 1996. (...) io ho vissuto a Roma per circa tre anni, tra il 1995 ed il 1998 circa. In quegli anni anche Attilio Manca si trovava a Roma, dalle parti di Piazzale degli Eroi. Sporadicamente con Attilio in quel periodo abbiamo avuto modo di incontrarci per trascorre qualche ora insieme. Era molto difficile potermi incontrare con lui in quanto spesso i suoi impegni professionali ci impedivano di vederci. (...) Sì, in qualche occasione a Roma insieme ad Attilio abbiamo fatto uso di sostanze stupefacenti. Non sono in grado di riferire se Attilio fosse un mancino naturale o se usasse normalmente la mano destra. A dire il vero non ho mai fatto caso a ciò. (...) Attilio utilizzava le classiche siringhe per assumere l'eroina che poi si iniettava. (...) ogni qualvolta a Roma insieme ad Attilio abbiamo fatto uso di eroina non erano presenti altre persone, non mi risulta, o almeno non ne ero a conoscenza, che Attilio dividesse l'appartamento di Roma con un altro ragazzo che apprendo da voi chiamarsi Gennaro Scetta. A me capitava, a seconda delle necessità logistiche, che dopo avere sciolto la sostanza stupefacente nella soluzione fisiologica, l'aspiravo in più siringhe. Capitava che la sostanza stupefacente venisse raccolta anche in due – tre siringhe, magari una delle quali utilizzata nell'immediatezza e le restanti in momenti diversi; non posso escludere che Attilio Manca utilizzasse lo stesso sistema di preparazione dell'eroina. Cioè che ne preparasse due – tre siringhe per volta, assumendola poi in momenti diversi. (...) conosco Salvatore Fugazzotto. Anche con questi il rapporto di amicizia nasce durante l'adolescenza. (...) conosco anche Ugo Manca, cugino di Attilio Manca. Anche con lui l'amicizia nasce durante l'adolescenza. Tutt'ora ci frequentiamo essendo amici. Anche lui è stato indagato nell'operazione "Mare Nostrum". (...) conosco anche Castanotto Carmelo sin dall'adolescenza. I nostri genitori erano amici di famiglia da sempre. (...) ricordo di avere appreso che il Castanotto Carmelo ebbe una disavventura in Spagna*

durante una gita scolastica organizzata dall'Istituto Luigi Valli. Credo fosse relativa ad un furto ed alla detenzione di sostanza stupefacente. Non vorrei ricordare male, ma credo che nella vicenda spagnola fosse stato coinvolto in qualche maniera anche lo stesso Attilio Manca. (...) Lorenzo Mondello è persona da me conosciuta da molto tempo. Abitava sopra casa, almeno sino a quando si è sposato. (...) conosco Angelo Porcino, persona che però non ho mai frequentato ed in ordine alla quale non posso aggiungere altro. (...) conosco la persona che voi mi dite chiamarsi Rosario Cattafi. So che svolge la professione di avvocato ma è persona che io non ho mai frequentato. (...) Sì, conosco un Nino Alfano che so essere un medico di Barcellona, a sua volta cognato di Ugo Manca. La mia è una semplice conoscenza in quanto con costui non ho mai avuto alcun genere di frequentazione »⁽¹²¹⁾.

Salvatore Fugazzotto: « (...) in passato ho fatto uso di sostanze stupefacenti. (...) credo forse intorno ai 20 – 21 anni circa abbiamo iniziato ad assumere eroina. (...) Confermo di avere conosciuto Guido Ginebri in tale occasione. (...) allorquando iniziavo ad assumere l'eroina, mi ero già stabilito a Roma dove ero iscritto alla Facoltà d'Ingegneria. Erano, se non erro, gli inizi degli anni '90. (...) Benchè studiassimo nella stessa città i nostri rapporti potevano considerarsi sporadici. Poi con il trascorre degli anni, credo intorno al 1992, i nostri rapporti sono tornati ad essere più intensi, al punto che Attilio dormiva a casa mia. Proprio in questa fase, sia io che Attilio abbiamo fatto un uso più intenso di eroina. Addirittura in quel periodo, Attilio che si era forse lasciato andare con l'eroina, aveva rallentato negli studi tanto che non aveva sostenuto esami universitari per molti mesi. Per rifornirci di eroina, sia io che Attilio ci recavamo alla Stazione Termini di Roma. Ci rivolgevamo a spacciatori che si trovavano in quei luoghi. Non ci rivolgevamo mai sempre allo stesso spacciatore.

(...) ad un certo momento io mi sono reso conto che era meglio dare un taglio netto con la sostanza stupefacente e non ne ho più assunta. Infatti, non ne faccio più uso sin dal 94 – 95 circa. Dopo un paio di anni, mi sono invece reso conto che Attilio continuava a farne uso benché comunque riuscisse a gestirla, giungendo ad assumerla solamente quando decideva lui. Per lunghi periodi, infatti, specie se seriamente impegnato nella sua attività professionale o se in concomitanza con interventi chirurgici, si asteneva dall'assumerla. Questo perché negli anni a seguire nonostante io mi fossi stabilito a Barcellona P.G., lo raggiungevo a Roma dove soggiornavo anche per decine di giorni a casa sua. (...) in una delle tante occasioni in cui ho soggiornato a casa sua, ho chiesto ad Attilio Manca dove lui si riforniva. Mi diceva che era solito acquistare l'eroina da una certa "Monique" persona che poi ho appreso essere la Miletì Monica che ho poi conosciuto per la prima volta dopo la morte di Attilio in un'aula di Tribunale a Viterbo. (...) da quello che mi è parso di capire, questa "Monique" era l'unica persona che lo riforniva di eroina. Infatti, allor-

⁽¹²¹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Guido Ginebri alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 9 marzo 2011.

quando per circa un anno e mezzo, Attilio non era riuscito in alcun modo a rintracciare la Monique, lui a Roma non ha fatto uso di eroina. (...) Attilio quando si iniettava l'eroina, usava indifferentemente sia la mano destra che la mano sinistra. Era solito iniettarsi l'eroina vicino ai polsi delle mani così da potere nascondere meglio i segni lasciati dalle siringhe. (...) mi ricordo che specie negli ultimi anni, Attilio dopo avere sciolto l'eroina ripuliva il tutto non lasciando traccia. A volte, quando riempiva più siringhe, le utilizzava per ulteriori somministrazioni, anche nell'arco della stessa serata. (...) Sì, è capitato qualche volta che Attilio si facesse più volte durante la stessa serata »⁽¹²²⁾.

Da ultimo, nel processo di appello di « *Mare Nostrum* »⁽¹²³⁾, che vedeva imputato, tra gli altri, Ugo Manca, veniva chiamato a deporre dall'avvocato di Ugo Manca, Franco Bertolone, Carmelo Francesco Saverio Castanotto. Questi dichiarava che « *in anni assai lontani gli era capitato di assumere eroina per via endovenosa in compagnia di Attilio Manca e che aveva verificato che lo stesso Attilio Manca fosse abituato a iniettarsela con la mano sinistra al braccio destro* »⁽¹²⁴⁾.

7.3 L'esame tricologico

Con il conferimento dell'incarico al docente di tossicologia forense prof. Fabio Centini, in data 13 febbraio 2004, il pubblico ministero della procura viterbese disponeva il seguente accertamento:

« Effettuati tutti gli esami necessari dica il consulente se sui reperti e sui liquidi organici prelevati dal cadavere di Manca Attilio, si rinvenivano sostanze tossiche di natura esogena ed in caso affermativo ne determini natura, quantità ed effetti. Dica altresì se nei reperti biologici siano presenti composti tossici correlabili all'esito letale. Per l'esame del liquido ematico presente nelle due siringhe si proceda all'accertamento di eventuali xenobiotici, previa separazione di una porzione di materiale organico sufficiente per l'esame del DNA che dovrà essere adeguatamente conservato ».

Nell'elaborato, depositato il 13 aprile 2004, il tossicologo riferiva i risultati raggiunti, spiegando in modo puntuale e dettagliato tecniche e strumentazioni usate, nonché esponendo la letteratura scientifica a sostegno delle proprie conclusioni.

Il consulente evidenziava che dall'analisi delle urine emergeva una costante positività per il gruppo degli oppiacei e delle benzodiazepine. In tutti gli estratti organici analizzati, inoltre, si rilevava la presenza di morfina e diazepam (principio farmacologicamente attivo del medicinale Tranqui-

⁽¹²²⁾ Verbale di sommarie informazioni di Salvatore Fugazzotto alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 10 marzo 2011.

⁽¹²³⁾ Proc. pen. n. 303/93 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina

⁽¹²⁴⁾ Memoria difensiva, procedimento n. 2463/2005 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo c/Ugo Manca + altri, 12 aprile 2012.

rit). Sulle due siringhe repertate, le analisi riscontravano la presenza di eroina e mono-acetil-morfina (un metabolita dell'eroina).

In conclusione, il perito deduceva che il decesso di Attilio MANCA fosse da « *correlarsi con l'assunzione di composti organici neurotossici e, più precisamente, da inquadrarsi tra le "overdose mortali da eroina associata a benzodiazepine ed alcool etilico". Rapporto causale che ben si evidenzia negli xenobiotici presenti negli organi e nei liquidi biologici ed in particolare con i livelli di morfina e mono-acetil-morfina che appaiono perfettamente sovrapponibili con i ranges di concentrazione riferiti per le intossicazioni acute letali* ».

In data 13 settembre 2005 il pubblico ministero incaricava il perito di integrare la precedente relazione di consulenza, rispondendo ai seguenti ulteriori quesiti:

« *Integrazione della relazione autoptica in relazione all'indicazione:*
(...)

b) dell'incidenza del Tranquirit nel decesso, con l'indicazione anche delle modalità di assunzione dello stesso, se per via orale o per endovena;
c) della distanza di tempo fra l'assunzione delle sostanze letali e la morte di Attilio Manca ».

Nella risposta il tossicologo riferiva che il Tranquirit aveva esercitato un ruolo del tutto concausale nella morte rispetto all'eroina e che, verosimilmente, il predetto farmaco era stato assunto per via orale; riportava l'orario della morte in un arco di tempo compreso tra le due ore e mezza e le tre ore e mezza dall'inoculazione dell'eroina.

Alla fine della relazione integrativa, il dott. Centini inseriva un paragrafo:

« *Considerato inoltre che la presente integrazione è finalizzata anche ad acquisire ulteriori circostanziate notizie utili ai fini di giustizia, ritengo di dover segnalare che durante le operazioni di consulenza tecnica si sono ottenuti costanti esiti positivi dal test tricologico eseguito sul materiale pilifero prelevato in sede autoptica. Positività che comunque non ha nessun rilievo ai fini della risposta ai precedenti quesiti orientati, prioritariamente, a definire le cause ed i mezzi responsabili dell'evento letale. L'esito positivo del test tricologico, documentato nell'all. n° 1, va invece interpretato come dimostrativo di un uso pregresso di eroina unica responsabile del fatale evento* ».

Orbene, ciò che deve rilevarsi e che la Commissione intende sottolineare è che l'accertamento tricologico svolto dal consulente non solo risulta esulare dagli specifici quesiti posti al medesimo dall'ufficio del pubblico ministero, ma risulta essere stato condotto senza le garanzie e le modalità atte a dare certezza dell'attendibilità del risultato⁽¹²⁵⁾.

⁽¹²⁵⁾ Il prof. Centini, infatti, non aveva esteso alcuna relazione sull'esame in questione non richiesto, ma espletato e non aveva esposto – come fatto, al contrario, per tutti gli altri campioni biologici analizzati – le metodologie applicate. Era stato soltanto allegato un grafico dal quale, stante l'assenza di descrizione dell'esame espletato e di spiegazioni riferibili al grafico stesso, si può solamente prendere atto di una generica presenza di morfina in un estratto del capello di Manca. Non si conosce, pertanto, quale parte del capello sia stata utilizzata, in quale modo questa

Peraltro risulterebbe che il test tricologico, pure svolto tempestivamente, sia stato inserito soltanto nell'ambito della consulenza redatta a seguito dell'integrazione richiesta⁽¹²⁶⁾.

intervallo di tempo certamente superiore a quello indicato per la trasformazione dello stupefacente in morfina e MAM. Sapendo inoltre che la morfina e la MAM si modificano, durante i processi metabolici e di eliminazione epatica, nei corrispondenti composti coniugati all'acido glucuronico, il valore del rapporto tra morfina libera e morfina coniugata fornisce, nei casi di singole assunzioni, utili indicazioni sull'arco di tempo intercorso tra l'assunzione e la morte. Valore che, nel caso in esame, ci ha permesso di ipotizzare che l'inoculazione dell'eroina sia avvenuta in uno spazio temporale compreso tra le 2 ore e ½ e le tre ore e ½ antecedenti la morte.

Considerato inoltre che la presente integrazione è finalizzata anche ad acquisire ulteriori circostanziate notizie utili ai fini di giustizia, ritengo di dover segnalare che durante le operazioni di consulenza tecnica si sono ottenuti costanti esiti positivi dal test tricologico eseguito sul materiale pilifero prelevato in sede autoptica. Positività che comunque non ha nessun rilievo ai fini della risposta ai precedenti quesiti orientati, prioritariamente, a definire le cause ed i mezzi responsabili dell'evento letale. ("Effettuati tutti gli esami necessari dica il consulente se sui reperti e sui liquidi organici prelevati dal cadavere di Manca Attilio, si rinvenivano sostanze tossiche di natura esogena ed in caso affermativo ne determini natura, quantità ed effetti. Dica altresì se nei reperti biologici siano presenti composti tossici correlabili all'esito letale. Per l'esame del liquido ematico presente nelle due siringhe si proceda all'accertamento di eventuali xenobiotici, previa separazione di una porzione di materiale organico sufficiente per l'esame del DNA che dovrà essere adeguatamente conservato.")

Viste le dichiarazioni del prof. Salvatore Giancane, che ha sostenuto la possibilità di ripetere un esame tricologico anche a distanza di vent'anni dalla morte del soggetto, apparirebbe utile, se si volesse dipanare ogni dubbio sull'ipotesi di un pregresso uso di eroina di Attilio Manca, ripetere l'esame tricologico, previo prelievo di un secondo campione di capelli.

In questa direzione, parrebbe inoltre utile escutere il dott. Fabio Centini, in ordine alle modalità e ai tempi con cui ebbe ad espletare l'esame tricologico, da chi gli venne richiesto e al fine di spiegare i risultati a cui è giunto, in particolare quali ragioni scientifiche supportano la certezza della presenza di eroina (e non morfina) nel capello analizzato.

7.4 L'audizione del prof. Salvatore Giancane

Il 24 novembre 2021 questa Commissione ha audito il prof. Salvatore Giancane, esperto tossicologo del S.E.R.T. di Bologna.⁽¹²⁷⁾ Si ritiene utile

sia stata trattata e non è stato riferito neanche, come spiegato alla Commissione dal tossicologo prof. Salvatore Giancane (anticipando parte dei contenuti che verranno esposti nel successivo paragrafo), ciò che un esame tricologico ben eseguito è capace di indicare: i tempi in cui il soggetto ha fatto uso di stupefacenti.

⁽¹²⁶⁾ Secondo il grafico allegato dal consulente, il test tricologico venne espletato il 22 marzo 2004. La prima relazione di consulenza fu depositata alla Procura di Viterbo il 13 aprile 2004, più di due settimane dopo l'esame. Eppure il riferimento al test e al relativo grafico fu inserito soltanto nella relazione integrativa richiesta dal Pubblico ministero e depositata in Procura il 13 settembre 2005, un anno e mezzo dopo.

⁽¹²⁷⁾ Salvatore Giancane, audizione del 24 novembre 2021, 150^a seduta. Medico specializzato in geriatria e tossicologia medica, medico del SerT di Bologna, Dirigente medico delle farmacotossicodipendenze, professore a contratto della Scuola di Specializzazione in Psichiatria

riportare estratti della sua audizione, relative alle diverse tematiche di interesse per la presente relazione.

Sul luogo e l'ambiente nel quale avviene il rinvenimento di un soggetto deceduto per overdose da eroina:

« Nella maggior parte dei casi, la scena è contraddistinta innanzitutto dalla presenza di quello che è servito per preparare le dosi. La preparazione delle dosi è un atto rituale per un tossicodipendente ed è parte integrante dell'autosomministrazione. (...) Noi troviamo il cucchiaino, il limone o l'acido citrico, i filtrini, l'accendino, molto spesso il laccio emostatico ancora al braccio della persona. (...) Non è mai capitato che si comprino le siringhe con la dose già al loro interno, (...) la preparazione è parte integrante dell'assunzione per un eroinomane ».

Sui momenti che precedono la morte per overdose da eroina:

« La morte per eroina non è mai istantanea ma segue dopo mezzora fino a due ore dall'autosomministrazione. Quella che è istantanea è la perdita di coscienza, solitamente preceduta da una fase di pochi secondi di incoordinazione di movimenti, disartria. La persona non riesce a fare molto se non a rannicchiarsi, infatti la maggior parte delle persone viene ritrovata in una posizione quasi fetale. Nel 95% dei casi la scena è questa ».

Sull'assunzione di più dosi di eroina consecutive, fenomeno chiamato « redosing »:

« Il redosing è tipico della assunzione di cocaina, in genere è tipico di tutte le sostanze con una breve durata di azione. Il cocainomane, perché l'effetto della cocaina dura 10-15 minuti. (...) Per l'eroina solitamente la somministrazione è unica, perché ha una durata d'azione lunga. Un minimo di quattro ore, più spesso sei. Soprattutto, la somministrazione è seguita da una fase, in gergo definita "flash", di piacere totalizzante e pervasivo, in cui uno a tutto pensa tranne che a farsi una nuova dose. Una nuova dose interviene quando l'eroinomane inizia ad avvertire i primi sintomi di astinenza. L'altro caso di redosing di eroina è quando la sostanza è di bassissima qualità, che non è quella del caso in questione, visto che la dose è stata addirittura mortale ».

Sull'eventualità che l'iniezione di eroina venga eseguita nel braccio dominante dell'assuntore, il prof. Giancane dichiarava di non aver mai visto, nei suoi decenni di esperienza, una simile azione, tranne nel caso in cui « nel braccio dominante⁽¹²⁸⁾ si fossero completamente esauriti gli accessi venosi, poiché i vasi, dopo tanti anni di assunzione, vanno incontro ad una sclerosi. Sono le cosiddette "piste", che sono molto evidenti ».

della Facoltà di Medicina e Chirurgia dell'Università degli Studi di Bologna. In passato anche medico penitenziario nella sezione tossicodipendenti della Casa Circondariale di Bologna.

⁽¹²⁸⁾ E' verosimile che al professor Giancane sia sfuggito un « non » nel contesto del discorso.

Sui consumatori occasionali di eroina:

« I consumatori occasionali di eroina non sono molti, poiché l'eroina è una sostanza che aggancia, quindi prima o poi si sviluppa una forma di dipendenza. Sicuramente Attilio Manca non rientrava nel profilo degli assuntori abituali, sia perché ne mancavano le stimmate fisiche, sia per il funzionamento, poiché era un brillante chirurgo. Nella mia esperienza mi è capitato di avere a che fare con persone insospettabili che facevano un uso moderato o comunque saltuario di eroina. Tuttavia, i consumatori occasionali rimangono comunque in una sorta di mediocrità professionale.

Vi è la possibilità che Manca sia stato un pregresso consumatore ricaduto. Lui ricade proprio quel giorno e fa una overdose. Questo si sarebbe potuto accertare con un esame del capello: non come quello effettuato (...) ma con un esame segmentato. Con tale esame il capello viene tagliato in segmenti di un centimetro, ognuno dei quali corrisponde ad un mese; dopodiché viene effettuato l'esame su ogni segmento e si riesce così a ricostruire una storia tanto lunga quanto è lungo il capello ».

Sulla scelta del polso come sede di iniezione dell'eroina:

« Il polso non è assolutamente una sede di iniezione frequente per gli eroinomani. E' sede atipica e anche pericolosa. A livello del polso le vene sono molto piccole ma soprattutto la vena lì presente è attaccata all'arteria radiale. Quindi vi è il grosso rischio di pungere l'arteria e di provocare un'emorragia che può essere addirittura mortale. Ho tre casi di persone decedute, non di overdose ma perché accidentalmente avevano punto l'arteria. L'emorragia è profusa, immediata e può portare ad una morte per ipovolemia. (...) Questo dettaglio viene liquidato dicendo che Manca aveva scelto quella sede perché, in quel modo, poteva coprire i segni di venipuntura con l'orologio. Allora, il segno di venipuntura però non è uno soltanto, ce ne è anche uno a livello della vena antecubitale. Quindi questo è in contraddizione: li avrebbe fatti entrambi lì. Poi un medico sa bene che quella è una zona pericolosa e quindi mi sembra strano che possa scegliere quel punto. (...) Poi comunque non sarebbe stato un camuffamento efficace, poiché la prima cosa che fa un chirurgo, quando entra in sala operatoria, è togliersi l'orologio e lavarsi le mani ».

Sulle sostanze oppioidi più comuni scelte da soggetti medici professionisti:

« I farmaci più frequentemente utilizzati dai medici che diventano dipendenti da oppioidi sono la morfina e il Fentanil. (...) Gli operatori sanitari, siano essi medici o infermieri, che sviluppano una dipendenza, solitamente sottraggono farmaci dall'armadietto degli stupefacenti del reparto e, prima o poi, vengono scoperti proprio per questo. Ebbene, un altro dato che non risulta nel passato di Manca è l'ammancio di farmaci nei reparti dove lui ha lavorato. Questo è un altro elemento non coerente con la ricostruzione del profilo ».

Sulla posizione in cui venne ritrovato il cadavere di Attilio Manca:

« La posizione del corpo sul letto per come è stato ritrovato non è compatibile con la classica caduta per abbandono da overdose. Se cado in avanti, la parte dei miei arti inferiori che sporge è pari all'altezza del letto stesso, invece il cadavere di Manca sporge dal letto solo con i piedi e questo non è compatibile con una caduta in avanti. Il margine del letto fa da fulcro della leva ed è più o meno all'altezza del ginocchio. Inoltre il palmo delle mani era rivolto in alto ma se sto cadendo in avanti, perdendo i sensi, in qualche modo cerco di attutire la caduta con le mani ».

Sullo stato delle siringhe usate ritrovate sulla scena:

« In sede giudiziaria è stato detto che il Manca avrebbe rincappucciato la siringa perché abituato dalla professione, ma non è affatto vero, in quanto un sanitario non ha l'abitudine di rincappucciare la siringa, al contrario, la smaltisce nel contenitore dei rifiuti speciali senza il cappuccio. Inoltre, se quella era stata la dose fatale, l'incoordinazione dei movimenti e i tremori avrebbero reso il reincappucciamento una manovra difficile, non molto facile.

Elementi che, secondo l'esperto, depongono per la etero somministrazione:

« (...) il primo è che non siano stati trovati residui della preparazione. Il secondo è che non vi siano impronte digitali sulla siringa. Il terzo è il fatto che i fori fossero presenti nel braccio dominante. (...) Quarto, il fatto che le inoculazioni fossero due fa pensare quasi che la prima non abbia funzionato e che si sia fatta la seconda. (...) La regione del polso non è infrequente solo perché vi decorre l'arteria radiale, che può essere punta accidentalmente, ma anche perché è estremamente difficile incannulare una vena in quella sede, specialmente utilizzando la mano non dominante.

Diversamente, ma su questo sono più sfumato, ho immaginato che se io tengo fermo il braccio di una persona, specialmente aiutato da qualcuno, per procedere a una operazione di questo tipo, allora quella è un'ottima sede: uno tiene ferma la mano, l'altro tiene fermo l'avambraccio e si procede in quella sede lì. (...) Possiamo presumere che la prima inoculazione sia avvenuta lì e la seconda, quando ormai Manca era stordito, sia stata quella della vena antecubitale del braccio ».

Sulla scelta dell'overdose come modalità per effettuare un omicidio:

« Esiste una casistica, secondo studi americani, rispetto a morti per overdose che sono stati degli omicidi. In questa casistica viene sottolineato il fatto che l'overdose è un ottimo modo per uccidere una persona, perché i rilievi in caso di overdose sono assai superficiali e ovviamente ciò dà un grande vantaggio a chi commette il fatto ».

7.5 Conclusioni sulla tossicodipendenza di Attilio Manca

Le dichiarazioni dei testimoni provenienti da Barcellona Pozzo di Gotto e quelli viterbesi non sono soltanto divergenti, ma per certi tratti addirittura opposte: secondo i primi, Attilio Manca era stato nel passato un assuntore di eroina (anche importante, vista la situazione di asserito pericolo di vita corso nell'occasione descritta da Lelio Coppolino); mentre entrambi hanno escluso l'ipotesi che il medico potesse aver fatto uso della sostanza stupefacente durante il periodo in cui ebbe a lavorare presso l'ospedale Belcolle di Viterbo.

Le Procure di Viterbo e di Roma, nonché la Commissione parlamentare antimafia della passata legislatura, hanno ritenuto attendibili le dichiarazioni dei testimoni di origine barcellonese. Orbene, in questa sede si ritiene necessario evidenziare alcuni aspetti di criticità in esse rilevati da questa Commissione.

In relazione agli elementi attestanti l'asserita tossicodipendenza di Attilio Manca, si deve iniziare escludendo con certezza l'ipotesi secondo cui Manca fosse un assuntore abituale di eroina. Sul cadavere, infatti, non era stato refertato alcun segno tipico dei tossicodipendenti, come la presenza di pregresse venipunture o delle cosiddette « piste » (il processo di sclerosi a cui va incontro un vaso venoso quando questo è soggetto a ripetute iniezioni di eroina⁽¹²⁹⁾); inoltre, a questo si aggiungono la sua carriera brillante e le dichiarazioni di tutti i colleghi del medico ascoltati ad informazioni testimoniali, soggetti che non solo svolgevano la propria attività lavorativa in ambito sanitario ma che inoltre erano a stretto contatto, sia professionale che affettivo, con Attilio Manca. Si potrebbe pertanto supporre che il Manca avesse fatto, nei primi anni '90, uso di eroina e che nel 2004 fosse rimasto un assuntore occasionale di eroina (circostanza che da uno degli stessi soggetti barcellonesi è stata giudicata « straordinariamente difficile », parere condiviso anche dal prof. Giancane). C'è da rappresentare, però, in riferimento al passato universitario del medico (unico periodo in cui gli amici barcellonesi sarebbero stati testimoni del consumo di eroina), l'estrema improbabilità che un giovane universitario possa essere tossicodipendente da eroina e, al contempo, riuscire ad essere definito un brillante studente da tutti i suoi professori (tanto che uno di loro, docente di chimica, lo aveva descritto al Primario di urologia dell'Ospedale « Gemelli » di Roma come l'unico studente con conoscenze superiori ai professori stessi⁽¹³⁰⁾). Quanto al periodo più vicino all'anno della sua morte, nessuna prova è stata portata a sostegno di un, seppur « atipico », uso di eroina da parte di Attilio MANCA: i suoi colleghi escludevano che potesse farne uso, la persona alla quale era legato da una relazione sentimentale mai ne aveva avuto sentore, il suo stato di salute, sia fisico che emotivo, a detta

⁽¹²⁹⁾ Si vedano le dichiarazioni del prof. Giancane riportate nel paragrafo precedente.

⁽¹³⁰⁾ Cfr. Profilo professionale del Dott. Attilio Manca, redatto dal dottor Gerardo Ronzoni, Professore Associato di Urologia e Direttore dell'Unità Operativa di Chirurgia Urologica del Complesso Integrato Columbus – Policlinico Agostino Gemelli, allegato all'opposizione all'archiviazione del procedimento penale nr. 1410/2004 mod. 44 e nr. 1809/2004, A.g. di Viterbo, del 9 marzo 2004.

dei suoi amici e colleghi, era ottimo, nel suo appartamento, nel garage o nella sua auto non era stato ritrovato nessuno strumento usato tipicamente dai tossicodipendenti (neanche il giorno della supposta autosomministrazione dell'overdose). L'unico elemento a sostegno di un uso di eroina pregresso (pregresso di quanto, quando, per quanto tempo e per quante volte non è dato sapere) sarebbe l'esito di un esame tricologico non richiesto e scientificamente non contestabile poiché nulla è stato riportato su di esso, se non la sua esistenza.

Quanto alle dichiarazioni testimoniali dei soggetti barcellonesi, appare importante sottolineare la tempistica di queste: nella prima occasione in cui venivano sentiti ad informazioni testimoniali, Ugo Manca e Lelio Coppolino non accennavano minimamente all'asserito passato da tossicodipendente di Attilio Manca; anzi, il Coppolino si dichiarava addirittura « *sballordito* », poiché, per quanto a sua conoscenza, l'amico era contrario a qualsiasi tipo di droga. Tutte le successive dichiarazioni sulla asserita tossicodipendenza del Manca (incluse quelle del Coppolino, che ribaltava versione in occasione del suo secondo verbale, giustificandosi con la volontà di proteggere l'onore dell'amico - spiegazione che poteva apparire credibile non fosse stato per il fatto che, durante il primo verbale, gli era stata già comunicata la notizia che il Manca fosse morto per overdose da eroina) avvenivano diversi anni dopo e successivamente al deposito degli atti di opposizioni delle persone offese alle richieste di archiviazione avanzate dall'Ufficio del Pubblico ministero.

Appare infatti incontestabile il dato per cui le dichiarazioni dei testimoni barcellonesi hanno ottenuto il risultato di colmare le incongruenze precedentemente evidenziate dalle parti civili nei loro esposti, memorie e opposizioni alle varie richieste di archiviazione avanzate dalla Procura di Viterbo, incongruenze che deponevano, nella loro prospettazione, per l'ipotesi di omicidio. Tra queste c'erano, appunto, i segni delle iniezioni presenti sul braccio sinistro, nonostante Attilio Manca fosse un mancino puro, l'assenza di materiale adibito alla preparazione delle dosi di eroina da aspirare con le siringhe, il « *redosing* », l'impossibilità che un medico potesse non conoscere le dosi eventualmente da iniettarsi senza incorrere in overdose letale. E così i barcellonesi, soltanto dopo il deposito delle opposizioni delle parti civili, non solo riferivano di una tossicodipendenza di cui mai avevano parlato prima ma pure dell'abitudine dell'amico di iniettarsi l'eroina anche con la mano destra e proprio nella vena del polso, di ripulire la stanza del materiale usato per la preparazione prima di farsi una dose (materiale che, anche nell'eventualità che fosse stato ripulito, non è stato trovato in alcun luogo della casa o nelle pertinenze del Manca) o, addirittura, di comprare le siringhe già riempite dell'eroina da iniettarsi, a volte anche in più dosi consecutive (circostanze la cui probabilità, come si è visto, è stata messa in serio dubbio dal prof. Giancane).

Orbene, tutti gli elementi sopra esposti rendono difficile credere all'ipotesi che Attilio Manca facesse uso di eroina ma, seppure fosse provato (con un secondo test tricologico che, secondo il prof. Giancane, sarebbe ancora possibile effettuare sulla salma riesumata) che, negli anni precedenti la sua morte, Attilio Manca fosse stato un « consumatore

atipico » di eroina, la cui assunzione – come asseritamente dichiarato da alcuni dei soggetti barcellonesi – avveniva talmente di rado che, a volte, passavano anche diversi mesi tra una dose e l'altra, questo non deporrebbe automaticamente per la causale del suicidio, anzi, al contrario, si potrebbe ipotizzare che sia stato scelto il metodo dell'overdose proprio in virtù di un conosciuto uso pregresso della sostanza, oltre alle ragioni che ha esposto il prof. Giancane in ordine alla superficialità delle indagini svolte nei casi di morte per overdose da eroina.

Quanto fin qui esposto, unito agli elementi offerti dal prof. Salvatore Giancane, impongono una rivalutazione delle conclusioni a cui era giunta la Commissione antimafia della passata legislatura, sia in merito alla possibile tossicodipendenza di Attilio Manca sia, soprattutto, alla eventualità di una eterosomministrazione dell'eroina in dosi letali.

8. L'INTERCETTAZIONE DEL BOSS FRANCESCO PASTOIA

8.1 L'articolo de « La Gazzetta del Sud »

Il 19 febbraio 2005, quasi un anno dopo la morte di Attilio Manca, veniva pubblicato una notizia con la quale, per la prima volta, si faceva riferimento ad un « *dottore che sarebbe andato a trovare Provenzano nel suo rifugio segreto* »⁽¹³¹⁾. Il giorno dopo anche il quotidiano « La Gazzetta del Sud » riportava la notizia del « *medico che avrebbe curato Provenzano* », aggiungendo che la rivelazione trovava fondamento in una intercettazione ambientale che aveva captato la conversazione tra il capomafia di Belmonte Mezzagno, Francesco detto « Ciccio » Pastoia e il boss di Villabate, Nicola Mandala'⁽¹³²⁾.

Francesco Pastoia, quindi, sembrerebbe essere il primo boss mafioso a rivelare la circostanza secondo cui Provenzano ricevette la visita di un medico nel suo rifugio segreto durante la sua latitanza. Stante l'importante ruolo ricoperto dal predetto Pastoia sia di garante della sicurezza del boss corleonese che di « collettore » dei « pizzini » del medesimo, unitamente al modo in cui vennero carpite le sue parole (da una « cimice » a lui ignota posta sul ramo di un albero in aperta campagna), si può ragionevolmente ritenere che le conversazioni oggetto di intercettazione siano genuine ed attendibili.

8.2 L'intercettazione ambientale di Francesco Pastoia

L'intercettazione fondamento delle notizie giornalistiche di cui sopra si è detto risulta essere stata svolta nell'ambito dell'indagine cd. « Grande

⁽¹³¹⁾ *Mafia: Provenzano; indagini per accertare chi lo ha operato*

⁽¹³²⁾ Loredana Genovese, « Indagini per accertare chi operò Provenzano », Gazzetta del Sud, 20 febbraio 2005.

Mandamento»⁽¹³³⁾. Si tratta di un'intercettazione ambientale effettuata all'esterno della casa rurale adibita a capanno per il ricovero di attrezzature agricole, nella disponibilità di Ignazio Spera, sita in agro di Misilmeri (PA), contrada Mendola. La conversazione in tali circostanze captata risulta essere intercorsa tra Francesco Pastoia e Nicola Mandala', il 14 settembre 2004, « dalle ore 10:21:38 alle ore 11:51:39 » e di seguito se ne riporta un estratto:

N (Nicola Mandalà) – però poi me lo dice .. però poi ..

C (Ciccio Pastoia) – ...incompr..

N – .. però poi .. però me lo dice poi davanti a te come l'altra volta .. dice: « Qua il problema di Bagheria .. incompr .. che qua – dice – .. incompr.. viene uno e dice una cosa .. viene un altro .. lui stesso lo capisce che..

C – .. incompr..

N – .. cervelli che non sono buoni .. perché uno dice una cosa e.. però poi ..

C – sì, ci casca .. perché deve fare i discorsi a convenienza sua .. *frase incomprensibile* .. io lo conosco bene ! .. infatti io .. al numero 25 .. io .. ci parlo in una certa maniera .. tu mi vedi .. come ci parlo io ... incompr .. con rispetto .. capisci .. ci parlo in una certa maniera .. però, tu mi vedi se io ci sono andato a dire che lui si vede pure .. con il dottore ..

N – con il dottore, esatto !

C – .. perché appena quello là .. una volta che lui .. appena lui sa questo .. perché siccome Lo Piccolo gli scrive ..

N – certo .. incompr ..

Dalla conversazione non emergono elementi che possano consentire di individuare l'identità del soggetto che i due mafiosi appellano come « *il dottore* », né tantomeno dati che consentano di identificarlo in Attilio Manca. Si può soltanto trarre l'informazione secondo cui due uomini fidatissimi del boss latitante avevano fatto riferimento a un « dottore » che gli aveva fatto visita. A ciò va aggiunto il fatto, oggetto di notizie di stampa⁽¹³⁴⁾, che il pentito Mario Cusimano, arrestato proprio nell'ambito

⁽¹³³⁾ Procedimento n. 3779/03 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Palermo, annotazione della Squadra Mobile della Questura di Palermo, Cat. E/04 – Sq. Mob. Catt. Allegato nr. 183, 9 dicembre 2004.

⁽¹³⁴⁾ Mafia: Provenzano; indagini per accertare chi lo ha operato
20050219 00708

Mafia: Provenzano; indagini per accertare chi lo ha operato pentito Cusimano, un medico lo avrebbe curato alla prostata

(ANSA) – Palermo, 19 feb – Accertamenti sono stati svolti dagli investigatori per individuare il luogo in cui il boss latitante Bernardo Provenzano sarebbe stato sottoposto ad un intervento chirurgico alla prostata. E indagini sono rivolte ad identificare il medico che ha curato il capomafia latitante.

Le coordinate su cui indagare le ha offerte nelle scorse settimane il collaboratore di giustizia Mario Cusimano, arrestato lo scorso 25 gennaio per associazione mafiosa e perché accusato di avere fatto parte della rete di « postini » che avrebbe fatto arrivare a destinazione i biglietti inviati o diretti a Provenzano.

Il neo pentito ha raccontato dell'intervento chirurgico al boss, della dieta a cui è stato costretto nel periodo precedente all'operazione (« mangiava solo cibi delicati, in particolare pesce e verdura ») e al fatto che un medico lo avrebbe curato. Anche il capomafia di Belmonte Mezzagno Ciccio Pastoia, suicidatosi in carcere il giorno dopo il suo arresto, e il boss di Villabate

dell'indagine « Grande Mandamento »⁽¹³⁵⁾ (nell'ambito della quale era stata effettuata la registrazione di quella intercettazione) aveva riferito di un medico che avrebbe curato Provenzano.

8.3 Il suicidio di Pastoia e la profanazione della tomba

Due giorni dopo essere stato arrestato nell'ambito dell'operazione « Grande Mandamento » ed essere venuto a conoscenza dei gravi indizi a suo carico, tra i quali anche le conversazioni oggetto di intercettazione sopra richiamate, Francesco Pastoia si toglieva la vita, impiccandosi nel carcere di Modena, ove era ristretto.

Secondo notizie di stampa, tre mesi dopo il suicidio, qualcuno entrava nel cimitero di Misilmeri dove era stato seppellito Pastoia, ne profanava la tomba e dava fuoco alla bara, con la salma al suo interno⁽¹³⁶⁾.

9. LE DICHIARAZIONI DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

9.1 Giuseppe Setola

Il 4 luglio 2014 il camorrista Giuseppe Setola veniva sentito dalla procura della Repubblica di Palermo. L'interrogatorio veniva fissato a seguito di un'istanza presentata da Setola stesso mentre era detenuto presso la Casa Circondariale Opera di Milano e indirizzata specificatamente ad un Sostituto procuratore di Palermo [nome in nota]. Nell'occasione il casalese spiegava ai magistrati di avere trascorso nel carcere di Cuneo, nel 2007, un periodo di comune detenzione con il capomafia di Barcellona Pozzo di Gotto, Giuseppe Gullotti, nel corso del quale quest'ultimo gli aveva confidato che un oncologo aveva visitato (per quel che disse, all'estero) Bernardo Provenzano per problemi alla prostata e che successivamente il medico era stato ucciso con una iniezione di eroina nel braccio sinistro, perché l'« aveva visto in faccia ». Secondo il collaboratore, Gullotti precisava, senza farne il nome, che l'autore dell'omicidio era un suo affiliato.

SETOLA: Disse che questo ragazzo aveva... era oncologo, mi sembra, roba tedesca, una cosa di queste, e sarebbe andato questo Provenzano e l'avrebbe... e questo ragazzo, mi sembra, o a sinistra o a destra mi pare che lavorava... come si dice ? Era mancino, e l'hanno trovato con la siringa nel lato mancino, dice la mamma... lui mi spiegava, dice: la mamma accusa, accusa. Perché la mamma accusò Gullotti e allora... Lui disse: mi ha fatto un mio parente, un mio amico, non mi ricordo, disse, però siamo a posto. Però, dottore, questa e' un'altra...

P.M.: No, un attimo !

Nicola Mandala', in una conversazione intercettata fanno riferimento a un « dottore » che sarebbe andato a trovare Provenzano nel suo rifugio segreto.

⁽¹³⁵⁾ Procedimento nr. 3779/03 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Palermo.

⁽¹³⁶⁾ « Distrutta la tomba del postino di Binnu », Francesco Viviano, La Repubblica, 12 marzo 2005.

P.M. : L'ha fatto ? L'ha fatto che ?

SETOLA: L'ha fatto morire, dottore, ci mise l'eroina nella siringa.

P.M.: Eh, e chi l'ha detto ?

SETOLA: Gullotti.

P.M.: Gullotti ha detto che l'ha fatto chi ?

SETOLA: Non lo so, disse un suo amico, un suo...

P.M.: Una persona comunque di Gullotti.

SETOLA: Fidata.

P.M.: E che gli avrebbe fatto ? Gli avrebbe messo l'eroina in questa iniezione, in questa siringa.

SETOLA: Eh, perché, dottore, perché come si chiama ? Il latitante superlatitante come si chiama ?

P.M.: PROVENZANO ?

SETOLA: PROVENZANO, eh, l'avrebbe visto di faccia, dice: questo (sic: mi canta) !

P.M.: Questo gliel'ha detto sempre Gullotti.

SETOLA: Tutto Gullotti.

(...)

P.M.: E Gullotti le disse questo medico dove aveva visitato Provenzano ? Gliela disse questa cosa: dove l'aveva visitato ?

SETOLA: Dottore, in Svizzera, mi sembra.

P.M.: Non in Italia quindi ?

SETOLA: No, no, no, no, non in Italia, o in Svizzera o... Questo ragazzo mi sembra che ha avuto una borsa di studio, una borsa di studio come... non lo so, in... non lo so, dottore, come si dice ? In Germania va, e poi tramite un figlio di Provenzano, non lo so, che e' un dottore, Vi risulta ? Non lo so, avrebbe avuto... Perche' questo dice che era uno dei migliori oncologi, oncologo ? ⁽¹³⁷⁾

È piuttosto evidente, nelle dichiarazioni sopra riportate, il riferimento al caso del dott. Attilio Manca. Non appare, infatti, particolare decisivo atto ad incidere sulla credibilità delle stesse l'errore commesso da Setola nel riferire la specializzazione del medico. Invero, proprio quanto confidatogli da Gullotti in ordine al tumore alla prostata del boss Provenzano, potrebbe aver inciso sul ricordo di Setola o avergli fatto male intendere quel particolare. Piuttosto, risultano confermati altri dettagli riferiti da collaboratore, essendo stato accertato dagli inquirenti che Setola, sottoposto al regime di cui all'art. 41-bis O.P., era stato effettivamente detenuto presso il carcere di Cuneo nella stessa sezione nella quale, in quel periodo (tra il 24 gennaio e il 19 ottobre 2007), era ristretto Gullotti; è stata verificata anche l'effettiva presenza, nella stessa sezione, degli altri due detenuti chiamati in causa da Setola.

Appare opportuno, altresì, rappresentare che le dichiarazioni di Setola sulle confidenze fattegli da Gullotti risultano essere state effettuate in modo del tutto spontaneo, in risposta alle domande poste dai pubblici ministeri che lo interrogavano in ordine ai suoi eventuali rapporti, all'interno delle

⁽¹³⁷⁾ Trascrizione integrale del verbale di interrogatorio di Giuseppe Setola innanzi all'A.g. di Palermo il 4 luglio 2014.

carceri, con siciliani. Peraltro, Setola, a specifica domanda del pubblico ministero, affermava di non aver mai sentito parlare della vicenda della morte di Attilio Manca, precisando di non aver mai avuto la televisione in carcere (nel quale era detenuto dal 2000, ossia da periodo di ben quattro anni antecedente la morte dell'urologo) e di leggere solo quotidiani della provincia di Caserta⁽¹³⁸⁾.

Tuttavia, la scelta collaborativa di Setola si interruppe, poiché l'11 novembre 2014, esattamente lo stesso giorno in cui avrebbe dovuto sostenere l'interrogatorio con la Procura distrettuale antimafia di Roma che lo aveva convocato nell'ambito delle indagini sulla morte di Attilio Manca, egli dichiarava al pubblico ministero campano di ritirare il suo proposito di collaborare con la giustizia. La scelta veniva motivata con il timore dei rischi che avrebbe corso la sua famiglia, e in particolare la figlia, che non intendeva trasferirsi in una località protetta.

Dopo la ritrattazione di Setola, altri dichiaranti, *ex mafiosi* divenuti collaboratori di giustizia, fornirono informazioni sulla morte di Attilio Manca e le propalazioni acquisite risultano convergenti rispetto a quanto riferito da Setola su tre elementi: l'omicidio come causa della morte di Attilio Manca, la matrice mafiosa di questo e il coinvolgimento in esso della cosca di Barcellona Pozzo di Gotto.

9.2 Carmelo D'Amico

Carmelo D'Amico è forse il più attendibile collaboratore di giustizia della famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto. *Killer* e mafioso di alto rango nella sua cosca, dopo aver iniziato la collaborazione nel luglio del 2014, D'Amico ha testimoniato in diversi processi, la maggior parte dei quali vedevano imputati affiliati, concorrenti e/o favoreggiatori della mafia barcellonese. Sulla genuinità della sua collaborazione si esprimeranno, da ultimi, i giudici della Corte d'appello che il 7 ottobre 2021 condanneranno il barcellonese Rosario Cattafi per il reato di associazione mafiosa:

« ...non può che ritenersi il medesimo [D'Amico, nda] certamente attendibile, sia in sé, e per il numero delle dichiarazioni che ha compiuto

⁽¹³⁸⁾ Cfr. di seguito trascrizione integrale del verbale di interrogatorio di Giuseppe Setola innanzi all'A.g. di Palermo il 4 luglio 2014.

DR. TARTAGLIA: Su come sarebbe stato ucciso questo medico, di preciso, con quali modalità sarebbe stato ucciso ?

SETOLA: Dottore, il posto, chi c'è stato e cosa non lo so, mi ha detto che è stato un suo amico, un suo (sic: compariello) non lo so, un suo affiliato che gli avrebbero fatto la siringa – non so se risulta così – questo era mancino, hanno trovato la siringa con l'eroina qua dentro, io non la tenevo la televisione, potete verificare ! Non ho mai tenuto la televisione in carcere. L'eroina qua dentro e dice perché' aveva visto, l'aveva visto, non lo so, dottore !

DR. DI MATTEO: Mi scusi, ma quando GULLOTTI le parla di questa vicenda...

SETOLA: Dottore, dottore...

DR. DI MATTEO: Lei ne aveva sentito mai parlare prima ?

SETOLA: No, no, no, no, dottore, il fatto della Sicilia, io il giornale... leggevo solo il giornale di Caserta a Casale, solo i fatti.... noi, per dire, non teniamo il rapporto, per dire... il giornale... il giornale di Napoli.

DR. DI MATTEO: Lei nel 2004 era detenuto ?

SETOLA: Sì, dottore, io dal 2000 fino al 2014 sono detenuto, poi mi sono fatto quattro anni...

(Trascrizione integrale del verbale di Setola Giuseppe innanzi all'A.g. di Palermo il 4 luglio 2014).

anche a suo carico, sia proprio per la logicità e linearità del suo narrato che completa e fa da cornice, in via globale, a tutte le già esaminate altrui dichiarazioni accusatorie che si incastonano in modo armonico nel contesto associativo, riferito da D'Amico. A questo riguardo, giova rilevare che costui, oltre a rappresentare la sua carriera (di sangue) associativa, non ha esitato ad addossarsi, in prima persona, numerosi ed efferati omicidi, alcuni dei quali assolutamente sconosciuti alla Giustizia, inquadrandosi, nel gruppo in esame, come uno dei killer più feroci, all'inizio facente parte del braccio armato della cosca, per poi, come visto, divenirne a capo. (...) Da questo punto di vista, appare evidente l'esistenza di un autentico ravvedimento, compiuto da D'Amico che dimostra di avere, tra l'altro, un peso sulla coscienza per il gran numero di efferatezze compiute. Ancora, il narrato di costui risulta del tutto asettico, privo di esasperazioni, limitandosi il medesimo a riferire le cose come le ha vissute dal di dentro, in quanto personaggio di spessore, per anni, dell'ala militare della potente cosca di Barcellona »⁽¹³⁹⁾.

Il 28 aprile 2015, pochi mesi dopo lo scadere del termine di centottanta giorni entro il quale un collaboratore deve operare le sue rivelazioni⁽¹⁴⁰⁾, Carmelo D'Amico, davanti ai pubblici ministeri messinesi, riferiva notizie utili sulla morte di Attilio Manca, così come narrategli da Antonino Rotolo, noto esponente di *Cosa Nostra* palermitana, in un periodo di comune detenzione presso il carcere Opera di Milano. D'Amico spiegava come Rotolo gli avesse confidato che Attilio Manca era stato ucciso dai Servizi segreti per coprire la latitanza di Bernardo Provenzano, della cui operazione alla prostata si era « interessato » il medico siciliano.

« Ho già riferito in altri verbali che con il passare del tempo io mi ero guadagnato la piena fiducia di Rotolo Antonino, tanto che una volta uscito mi sarei anche dovuto occupare del sostentamento dei suoi familiari. In una circostanza, mentre io e Rotolo ci trovavamo detenuti insieme a Milano Opera in regime di 41 bis, verso la fine del 2013 circa, un telegiornale, forse su Rai 3, trasmise la notizia che Provenzano e Angelo Porcino, erano imputati per la morte di Attilio Manca. (...) io iniziai a commentarla con Rotolo Antonino. In particolare, io gli riferii che per me quella notizia, ossia il coinvolgimento di Provenzano ad Angelo Porcino non c'entrava niente. (...) Quando io dissi quelle cose a Rotolo sul coinvolgimento di Provenzano e Angelo Porcino nella morte di Attilio Manca, e cioè che si trattava di una "cazzata", io già sapevo qualcosa di quella storia, infatti ne avevo parlato fuori quando mi trovavo a Barcellona ed ero ancora libero. Attilio Manca fu ucciso nel 2004, se non sbaglio, ed io ed i miei associati commentammo quella morte e già in quel periodo sostenevamo come Porcino non c'entrasse niente in quella storia. In quel periodo fu lo stesso Porcino Angelo a dirmi che lui non c'entrava niente con la morte di Attilio Manca. Per questo motivo, quando sentii quella notizia al telegiornale, dissi al Rotolo che Attilio Manca era morto per overdose, come del

⁽¹³⁹⁾ Cfr. la Sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria nr. 701/2021, Proc. Pen. Nr. 2012/6263 R.G.N.R., 7 ottobre 2021, pag. 102 e segg.

⁽¹⁴⁰⁾ Art. 16-quater, comma 9, d.l. 8/1991 (conv. l. 82/1991).

resto si diceva anche nei giornali. Quando io disse quelle cose al Rotolo, costui mi rispose: “vedi che ti sbagli, i tuoi paesani di Barcellona non c’entrano effettivamente, ma a Manca lo ammazzarono davvero”. (...) In quella stessa circostanza Rotolo mi disse che Attilio Manca si era interessato per l’intervento chirurgico che Provenzano aveva subito; il Rotolo non mi specificò in quale località della Francia si svolse quell’operazione chirurgica. ADR: Voglio precisare che Rotolo Antonino mi disse espressamente che Attilio Manca “si era interessato” per quell’operazione chirurgica nei confronti di Provenzano, mentre non mi specificò se fosse stato il Manca ad operare Provenzano. Nino Rotolo, sempre in quella circostanza, mi disse espressamente che non era stata “Cosa Nostra” a rivolgersi al Manca ma erano stati invece i servizi segreti. (...) mi disse espressamente che i servizi segreti, dopo essersi rivolti al Manca per quella operazione, lo avevano eliminato simulando un omicidio o comunque un’overdose di eroina. Sempre per quello che mi riferì il Rotolo, i servizi segreti, dopo essersi rivolti al Manca per quella operazione, non si fidavano del Manca stesso e per questo lo uccisero. Il motivo per cui in definitiva il Manca fu eliminato era che costui aveva in qualche modo visto in faccia Provenzano, soggetto quest’ultimo che non era stato più visto in faccia da almeno quarant’anni e dunque per quel motivo Manca morì. (...) Rotolo mi disse che la fonte delle sue conoscenze sull’omicidio di Manca era lo stesso Provenzano. (...) Quando Rotolo mi disse che erano stati i servizi segreti ad eliminare Attilio Manca, voglio specificare che costui mi disse che i servizi segreti agirono in quel modo perché in quel periodo la latitanza di Provenzano era protetta dagli stessi servizi segreti e dal ROS. Dunque i servizi agirono in quel modo per fare un favore a Provenzano e per proteggerlo. (...) Un’altra circostanza che mi riferì Rotolo Antonino in quell’occasione fu che di questa vicenda, ossia della morte di Attilio Manca, sono a conoscenza tutti i più importanti collaboratori di giustizia, i quali però, sempre per come mi riferì il Rotolo, hanno deciso di non rilevare nulla dal momento che sono ben consapevoli del fatto che verrebbero altrimenti eliminati o “distrutti”, nel senso che verrebbe attaccata la loro credibilità ».

Il 13 ottobre 2015, Carmelo D’Amico completava la sua narrazione di quanto a lui noto in merito alla morte di Attilio Manca, aggiungendo anche alcuni fatti appresi da Salvatore Rugolo, cognato dell’attuale capomafia di Barcellona Pozzo di Gotto, Giuseppe Gullotti, e figlio dell’ex capomafia barcellonese, Francesco « Ciccio » Rugolo. D’Amico spiegava come Rugolo avesse accusato Rosario Cattafi di aver avuto un ruolo nella vicenda dell’omicidio dell’urologo Attilio Manca, avendo indicato il medico al latitante Bernardo Provenzano, che necessitava di cure alla prostata. Il collaborante aggiungeva, inoltre, ulteriori dettagli raccontatigli da Antonino Rotolo.

« A.D.R. Poco tempo dopo la morte di Attilio Manca, avvenuta intorno all’anno 2004, incontrai Salvatore Rugolo, fratello di Venerina e cognato di Pippo Gullotti. (...) Rugolo mi disse che ce l’aveva a morte con l’avvocato Saro Cattafi perché “aveva fatto ammazzare” Attilio Manca, suo caro amico. In quell’occasione Rugolo mi disse che un soggetto non

meglio precisato, un Generale dei Carabinieri, amico del Cattafi, vicino e collegato agli ambienti della “Corda fratres”, aveva chiesto a Cattafi di mettere in contatto Provenzano, che aveva bisogno urgente di cure mediche alla prostata, con l’urologo Attilio Manca, cosa che Cattafi aveva fatto. A.D.R. Rugolo non mi specificò se l’urologo Manca era già stato individuato come medico che doveva curare il Provenzano ed il compito del Cattafi era soltanto quello di entrare in contatto con il Manca, o se invece fu lo stesso Cattafi che scelse ed individuò il Manca come medico in grado di curare il Provenzano. A.D.R. Rugolo Salvatore ce l’aveva a morte con Cattafi perché, proprio alla luce di quel compito da lui svolto, lo riteneva responsabile della morte di Ugo Manca che riteneva sicuramente essere un omicidio e non certo un caso di overdose. Rugolo non mi disse espressamente che Cattafi aveva partecipato all’omicidio di Manca ma lo riteneva responsabile della sua morte per i motivi che ho sopra detto. (...)

Successivamente ho parlato di queste vicende quando sono stato detenuto presso il carcere di Milano Opera in regime di 41bis O.P. insieme a Rotolo Antonino. Rotolo Antonino mi confidò che erano stati i “Servizi segreti” ad individuare Attilio Manca come il medico che avrebbe dovuto curare il latitante Provenzano. Rotolo non mi disse chi fosse questo soggetto appartenente ai servizi ma io capii che si trattava della stessa persona indicatami dal Rugolo, ossia quel Generale dei Carabinieri che ho prima indicato; sicuramente era un soggetto delle istituzioni. (...) [Rotolo Antonino] mi disse che Attilio Manca era stato eliminato proprio perché aveva curato Provenzano e che ad uccidere quel medico erano stati i servizi segreti. In quella circostanza Rotolo mi aggiunse che di quell’omicidio si era occupato, in particolare, un soggetto che egli definì “u calabresi”; costui, per come mi disse Rotolo, era un militare appartenente ai servizi segreti, effettivamente di origine calabrese, che era bravo a far apparire come suicidi quelli che erano a tutti gli effetti degli omicidi. Rotolo Antonino mi fece anche un altro nome coinvolto nell’omicidio di Attilio Manca, in particolare mi parlò del “Direttore del SISDE”, che egli chiamava “U Diretturi”.

A.D.R. Rotolo non mi disse come era stato ammazzato Manca, ne' mi fece il nome e cognome del “calabrese” e del “Direttore del SISDE”, ne' io glielo chiesi espressamente.

In questo momento mi sono ricordato che Rotolo, se non ricordo male, indicava il calabrese come “U Bruttu”, ma non so dire il motivo, e che era “un curnutu”, nel senso che era molto bravo a commettere questo tipo di omicidi »⁽¹⁴¹⁾.

Di un killer calabrese « brutto » al servizio di mafia e apparati devianti dello Stato, con il soprannome « Faccia da mostro », avevano e avrebbero parlato innumerevoli collaboratori di giustizia, come Luigi Ilardo, Vito Lo Forte, Francesco Marullo, Vito Galatolo, Giovanna Galatolo, Giuseppe

⁽¹⁴¹⁾ Tutti i virgolettati di questo punto sono tratti dall’opposizione alla richiesta di archiviazioni delle indagini sulla morte di Attilio Manca presentata dalla D.D.A. della Procura della Repubblica di Roma, 28 febbraio 2018, proc. pen. n. 4259 R.G.N.R..

Maria Di Giacomo, Antonino Lo Giudice e Consolato Villani⁽¹⁴²⁾; venne identificato nella persona di Giovanni Aiello, ex poliziotto, in servizio alla Squadra Mobile di Palermo fino al 1977 e poi ufficialmente posto in quiescenza per motivi fisici.

Il 27 gennaio 2016, nell'ambito delle indagini della Procura di Roma sulla morte di Attilio Manca, Carmelo D'Amico veniva interrogato dai pubblici ministeri romani.

Si ritiene necessario riportare, nelle parti d'interesse, la trascrizione integrale dell'interrogatorio:

« D'AMICO Carmelo: a Cosa Nostra, sia messinese e sia quella siciliana. Praticamente tutti i giorni, quasi tutti i giorni avevo sempre interrogatori, poi ho avuto tanti problemi a Bicocca, ero molto spaventato per questo, infatti tante cose, non volevo parlare dei Servizi Segreti, di questi personaggi perche' avevo paura e specialmente a parlare della Corda Fratres perche' la Corda Fratres per me... la Corda Fratres è una loggia massonica dalla facciata pulita, ci sono anche personaggi che non c'entrano assolutamente niente e ci sono persone che praticamente, invece, sanno tanto e hanno fatto parte di associazioni, hanno fatto parte, diciamo, attorno a questa loggia massonica girano tante figure molto potenti fra cui generali di carabinieri e tante altre e tante altre persone.

PM; chi ? Scusi un attimo, cerchi di capire, noi siamo un pochettino, come dire, con i paletti stretti sulla competenza, cioè noi non vogliamo entrare ...

D'AMICO Carmelo: ma c'entra la loggia massonica perche' per quanto riguarda l'omicidio MANCA c'e'... fattore ricollegato (...).

(...)

D'AMICO Carmelo: (...) Io a ROTOLO non gliel'ho dette determinate cose perche' io lo sapevo, lo sapevo praticamente già... sapevo che il dottore RUGOLO.. che l'Avvocato Saro CATTAFI, praticamente si era interessato, tramite un generale dei carabinieri che girava attorno alla Corda Fratres, praticamente si erano interessati per trovare un medico chirurgo per curare PROVENZANO, l'ho saputo tramite il medico Salvatore RUGOLO che sarebbe il cognato di GULLOTTI Giuseppe il nostro capo... diciamo io vengo dalla famiglia GULLOTTI. E praticamente con Salvatore GULLOTTI avevamo un certo rapporto perche' lui faceva parte del nostro gruppo, aveva sistemato estorsioni, abbiamo sistemato processi con magistrati, magistrati di cui ho fatto già dichiarazioni, processi che mi competevano personalmente a me, processi .. comunque tante e tante cose.

⁽¹⁴²⁾ Interrogatori di Vito Lo Forte alla procura di Palermo, 17 febbraio 2010 e alla Procura di Catania, 27 giugno 2013; interrogatori di Vito Lo Forte alla Procura di Caltanissetta, 9 agosto 2009 e alla Procura di Catania, 27 giugno 2013; interrogatorio di Giuseppe Di Giacomo alla procura di Catania, 19 marzo 2013; interrogatorio di Consolato Villani alle procure di Caltanissetta e Reggio Calabria, 25 luglio 2013; interrogatorio di Nino Lo Giudice alla Procura di Catanzaro, 29 settembre 2014; esame di Vito Galatolo innanzi al GIP di Palermo nell'incidente probatorio del procedimento per il duplice omicidio Agostino-Castelluccio a carico di Nino Madonia, Gaetano Scotto e Giovanni Aiello; interrogatorio dell'11 agosto 2009 del collaboratore di giustizia Francesco Marullo; interrogatorio di Giovanna Galatolo alla Procura di Caltanissetta, 12 novembre 2013. Per le dichiarazioni di Luigi Ilardo, cfr. il Rapporto « Grande Oriente » del R.O.S. dei Carabinieri, di cui fu estensore il Col. CC Michele Riccio, 30 luglio 1996.

Siccome io già praticamente incontro il Salvatore RUGOLO al bar dopo la morte di Attilio MANCA... etc.

(...)

P.M.: quindi RUGOLO è incazzato...

D'AMICO Carmelo: con CATTAFI perche' gli attribuiva la morte di Attilio MANCA, gli attribuiva la morte di Attilio MANCA perche' diceva, tramite un generale dei carabinieri, che ho capito io girava attorno alla Corda Fratres e che era amico del CATTAFI, a incaricare CATTAFI di contattare Attilio MANCA e di fargli curare PROVENZANO e per questo motivo, mi ha detto il Salvatore RUGOLO, che l'avevano ucciso, dice: « fece ammazzare a..(incompr.) ? » Dice: « prima lo hanno usato e poi l'hanno fatto ammazzare solo che ha fatto una cortesia di curare questo signore qua » e ce l'aveva con lui e io pensavo che volesse, come ripeto a dirlo, che volesse che lo uccidessi. Tutto qua. So che la responsabilità ricade su per quanto riguarda... l'« intermediario è stato Saro CATTAFI a trovare il chirurgo che era Attilio MANCA e, tramite questo generale dei carabinieri. Per quanto riguarda i nomi delle persone, io so solo, a quelle dichiarazioni che non c'è aggiunto, queste dichiarazioni, io poi ne ho parlato con Antonino ROTOLO di queste cose e lui m'ha detto..

(...)

P.M.: e che poi, dopo questo, sostanzialmente, attraverso lo stesso circuito...

D'AMICO Carmelo: l'hanno ucciso, sì, perche' mi disse che il dottore MANCA non c'entrava niente completamente con la droga, dice non era un tossicodipendente, niente e l'avevano ucciso, gliel'avevano fatto ammazzare.

(...)

P.M.: nella ricostruzione di RUGOLO chi è il responsabile ?

D'AMICO Carmelo: CATTAFI.

P.M.: quindi CATTAFI.

D'AMICO Carmelo: sì.

P.M.: CATTAFI nel senso che CATTAFI con i suoi che va a Viterbo e fa questa operazione...

D'AMICO Carmelo: CATTAFI, tramite questa cosa, l'ha fatto... dice il responsabile era CATTAFI che l'aveva fatto uccidere, incolpava CATTAFI che l'aveva fatto uccidere.

P.M.: no perche' lei qui nel verbale aveva detto sostanzialmente, aveva fatto una ricostruzione dicendo che l'esecuzione, come se l'esecuzione materiale fosse stata curata non da Cosa Nostra ma da pezzi dei Servizi, se ho capito bene.

D'AMICO Carmelo: sì, sì, ora ci arriviamo dottore. Per quanto riguarda lui attribuisce la cosa a CATTAFI, attribuisce la cosa a CATTAFI perche' è stato CATTAFI praticamente ad interpellare Attilio MANCA, diciamo, a portarlo in questa strada, quindi il RUGOLO attribuisce la sua morte all'Avvocato Saro CATTAFI.

(...)

D'AMICO Carmelo: (...) [Rotolo] mi ha detto che poi avevano ucciso praticamente questo dottore perche' non avevano fiducia, perche' si erano

interessati praticamente i Servizi e lui attribuiva la cosa a 'u direttore de lo chiamavano 'u direttore de u SISDE(?), e un certo, praticamente, quello che ha eseguito il fatto era un calabrese e lo chiamava 'u brutto. Ora dico, di questo calabrese io.. purtroppo non mi posso ricordare tante e tante cose, ho ricordato, però vi sto dicendo non ne sono certo, non ne sono certo praticamente se questo soggetto fosse di Catanzaro, della provincia di Catanzaro.

P.M.: questo sempre ROTOLO gliel'ha detto ?

D'AMICO Carmelo: ROTOLO. Dalla provincia di Catanzaro perche' mi ha detto che questo era un cornuto.. queste cose già l'ho dichiarate, guardi, nel verbale...

(...)

D'AMICO Carmelo: però il fatto praticamente di Catanzaro me lo sto ricordando, pensandoci sempre, infatti non ne sono sicuro, non do la certezza, non ne sono sicuro che questo soggetto era di Catanzaro e faceva parte delle... praticamente delle Forze dell'Ordine, Forze dell'Ordine e dei Servizi Segreti praticamente, faceva parte dei Servizi.

P.M.: e questo glielo dice ROTOLO.

D'AMICO Carmelo: sì. Che chiamavano praticamente che avevano questo signore, lo incaricavano di questi fatti più delicati, lo incaricavano per eseguire.. infatti questo qua ha fatto questo omicidio per quanto riguarda questo omicidio ed altri omicidi di cui ho parlato anche.

(...)

P.M.: ma il ROTOLO dell'avvocato di cui le diceva, invece, il dottore.. non le disse nulla ?

D'AMICO Carmelo: non lo conosce, no, Saro CATTAFI io gliel'ho nominato Saro CATTAFI e onestamente non lo conosce.. il Saro CATTAFI non lo conosce. Il ROTOLO sa che abbiamo avuto anche un ruolo nella strage...

P.M.: e il ROTOLO perche' sa di tutta questa storia che le ha raccontato ? Perche' l'ha organizzata lui, gliel'hanno raccontata ?

D'AMICO Carmelo: PROVENZANO, perche' a contatti ce l'aveva lui con PROVENZANO e col dottore...

P.M.: quindi l'ha saputo direttamente da PROVENZANO ?

D'AMICO Carmelo: questi erano gli uomini stretti di Provenzano, praticamente PROVENZANO si sentiva, quand'era fuori, glielo dico io, si sentiva con Salvatore LO PICCOLO, con Nino ROTOLO, dottore SCINA' e Diego DI TRAPANI, questi erano i cristiani che si sentiva, almeno da quello che so io, quello che si sentiva stretti stretti e che si scrivevano con i codici.

P.M. : ma questo lei lo sa per esperienza o...

D'AMICO Carmelo: no, lo so perché me l'ha detto ROTOLO Antonino.

P.M. : gliel'ha detto ROTOLO.

D'AMICO Carmelo: sì e ogni volta che quello dice... quando il ROTOLO, perché ROTOLO all'epoca era uscito in detenzione domiciliare, è giusto ? Aveva l'ergastolo ed è uscito come detenzione...

P.M.: stava male.

D'AMICO Carmelo: stava male... male stava... tanto male non stava, guardi, stava benissimo ! E niente... potrei parlare di tante e tante cose che ora non sto ricordando in questo momento ma...

(...)

D'AMICO Carmelo: l'ordine me l'aveva dato suo cognato [di Salvatore RUGOLO, ndr], stiamo parlando del dottore.. del dottore RUGOLO che e' figlio del capobastone Ciccio RUGOLO, non so se lei... uomo d'onore fatto da Michele GRECO direttamente...

P.M.: che e' deceduto questo dottore, vero ?

D'AMICO Carmelo : deceduto l'ha ammazzato .(incompr.) del capobastone proprio quello

che era il responsabile di tutta la provincia di Messina, il Ciccio RUGOLO, perche' lui era uomo d'onore fatto da Michele GRECO direttamente. Di questo ne ho parlato. Stiamo parlando di uno... il dottore RUGOLO aveva agganci dappertutto, Calabria, cose...

P.M.: altre cose ulteriori non ne dobbiamo raccogliere, queste che già ci ha detto sono quelle che sarebbero in quel verbale che ci manca ?

Avv. PUGLIESE: sì, sicuramente pensavano che aveste... perché ne avevano parlato tutti i giornali... lì sarà nato l'inghippo.

D'AMICO Carmelo: sì, avevo detto queste cose... c'e' questo verbale.. come le ripeto questi soggetti hanno fatto altri omicidi in carcere.

P.M. Dott.ssa PALAIA: se non l'hanno fatto a Rebibbia o a Regina Coeli non ci interessano, non ne possiamo...

D'AMICO Carmelo: le posso dire che praticamente in questo c'e' una catena di.. per quanto riguarda, penso che hanno anche una cosa qua a Roma.

Avv. PUGLIESE: che vuoi dire, non ho capito ?

D'AMICO Carmelo: una sede qua a Roma.

P.M.: chi ?

D'AMICO Carmelo: mi sembra la Calcestruzzi S.p.A. che ha sede qua, qualche sede... la sede non è qua a Roma, ma alcune.. qua a Roma..

Avv. PUGLIESE: pero, aspetti, come arriviamo alla Calcestruzzi ? Perche' non conoscono...

D'AMICO Carmelo: perche' e' tutto collegato, c'è un collegamento sempre di questi signori e per quanto riguarda la morte di coso.. di GARDINI.

P.M.: ne ha parlato con i colleghi di Messina.

D'AMICO Carmelo: sì.

P.M.: va bene.

P.M.: se eventualmente ci sono altre cose che ci riguardano ci mandano i verbali.

D'AMICO Carmelo: io ripeto a dire che sono gli stessi, praticamente, quelli che hanno commesso l'omicidio del dottore...

P.M.: sarebbero le stesse due persone.

D'AMICO Carmelo: sono sempre loro .

P.M.: quindi 'u direttore e..

D'AMICO Carmelo: 'u direttore, però in questo c'è praticamente anche l'ex direttore del DAP.

P.M.: in quest'altro, va bene.

D'AMICO Carmelo: sì.

P.M.: aspettiamo gli sviluppi se no ci accavalliamo.

(...)

D'AMICO Carmelo: comunque che è stato ucciso lo posso ribadire, che è stato ucciso il dottore Manca è stato ucciso al 101%, prendete questa cosa a cuore perché sicuramente, mi scusate, scusate se ho detto così, già lo so voi volete la verità, quindi vi dico solo che al 101% questa cosa il dottore MANCA è stato ucciso, perché il dottore RUGOLO era una persona molto seria e Nino ROTOLO per me è una persona altrettanto seria nell'ambito, stiamo parlando, malavitoso, non sono quaquaraqua oppure persone che dicono cavolate, diciamo ».

Carmelo D'Amico rendeva le sue dichiarazioni in merito alla morte di Attilio Manca ad aprile 2015, poco più di due mesi dopo il decorso del termine di 180 giorni di cui si è detto. Il collaboratore spiegava le motivazioni del ritardo dichiarativo già nel primo verbale:

« Confermo di avervi inviato una lettera con cui chiedevo di essere sentito da voi con urgenza perché avevo tantissime cose da riferirvi che non avevo esposto nel termine dei 180 giorni, termine che per me è troppo breve, anche perché la scelta di collaborare costituisce un impatto troppo forte, che richiede necessariamente dei momenti di riflessione. Ribadisco ancora una volta la mia ferma decisione di collaborare e di dire tutta la verità. Fino a quando non vi ho inviato quella lettera, avevo deciso di non dire per intero tutto quello che sapevo dal momento che ero fortemente spaventato, anche alla luce di alcuni "imprevisti" che si erano verificati al carcere di Bicocca, ad anche perché la mia famiglia non si era ancora del tutto allontanata dalla zona di Barcellona. Ribadisco, in ogni caso, che sono tuttora molto spaventato a causa dei soggetti e delle situazioni che andrò ora ad esporre. Quando ho detto che a Bicocca si erano verificati alcuni inconvenienti che non mi facevano sentire sicuro per niente, mi riferisco ad alcune perquisizioni che ho subito in quel carcere, cosa che non è avvenuta neanche quando mi trovavo al 41 bis; in quelle occasioni hanno sicuramente letto le mie carte, e non pochi appuntati, o comunque guardie penitenziarie, mi andavano riferendo che fuori si sapeva tutto della mia collaborazione; ricordo che uno di questi agenti di Polizia Penitenziaria di Catania, una persona molto seria che noi avevamo soprannominato amichevolmente "bibbia" per la sua abitudine di leggere sempre quel testo, mi aveva consigliato di andare via dal carcere di "Bicocca", perché lì mi trovavo in pericolo. Per questi motivi ero notevolmente spaventato e siccome in quel momento avrei dovuto accusare anche persone molto importanti ed influenti, ho pensato che queste persone sarebbero potute arrivare anche dentro il carcere di Bicocca. Temevo non soltanto per me ma, anche e soprattutto, per la mia famiglia e per questi motivi, come ho già detto, avevo deciso di non rilevare tutto ciò che sapevo e, in particolare, le situazioni che andrò ora ad esporre. Voglio aggiungere che in quel periodo, sempre quando mi trovavo nel carcere di Catania, non poche notizie venivano pubblicate sulla Gazzetta del Sud.

Ribadisco ancora una volta che ho piena fiducia in voi e voglio collaborare con la giustizia.

Nel processo in cui ho deposto a Palermo⁽¹⁴³⁾ ho effettivamente reso delle dichiarazioni su argomenti sui quali prima non avevo parlato, ma è anche vero che io, prima di fare quelle dichiarazioni nell'ambito di quel processo, vi avevo mandato una lettera con cui chiedevo di parlarvi con urgenza; avevo fatto quella richiesta proprio perché volevo specificarvi quelle cose e dirle prima a voi, ma purtroppo non c'è stato il tempo ed ho deciso dunque di riferirle in quel processo.

Ora comunque sono più tranquillo anche perché sono stato trasferito in altra località anche se ribadisco che “queste persone”, ossia le persone che andrò ora a menzionare, possono arrivare ovunque e a tutto.

Uno degli argomenti di cui voglio parlare ora e che finora ho volontariamente taciuto è quello che riguarda la vicenda di Attilio Manca ».

Si dovrebbe tentare di individuare l'agente della Polizia penitenziaria soprannominato « Bibbia », nel 2014 in servizio nel carcere catanese « Bicocca », per verificare le dichiarazioni di Carmelo D'Amico. Le spiegazioni con cui egli ha giustificato il ritardo nel riferire le informazioni in suo possesso in merito alla morte di Attilio Manca appaiono alla Commissione ragionevoli risultando avvalorate dal fatto che il primo interrogatorio è intervenuto appena due mesi dopo il trasferimento di D'Amico dal carcere catanese a quello di Vicenza, avvenuto il 28 febbraio 2015.

Non si colgono, d'altra parte, possibili ragioni che potrebbero avere indotto il collaboratore a riferire fatti inventati e false accuse, atteso che le dichiarazioni da lui fatte nelle decine di interrogatori a cui si era in precedenza sottoposto erano state già ampiamente riscontrate e che nessun vantaggio sarebbe a lui derivato dal fornire informazioni su un omicidio (non da lui commesso) avvenuto nel Lazio e connesso a personaggi dei Servizi segreti o comunque delle istituzioni, da lui stesso definiti molto potenti. In definitiva D'Amico correva dei rischi nel raccontare quei due episodi *de relato*, con contenuti che sapeva sarebbe stato difficile riscontrare, diversamente da tutti gli altri omicidi da lui confessati e/o riferiti.

Sulla attendibilità di D'Amico, proprio con riguardo alla morte di Attilio Manca e al ritardo con il quale il collaboratore ha reso le sue dichiarazioni, si sono pronunciati i giudici della Corte d'appello di Reggio Calabria che hanno condannato Rosario Cattafi per il reato di associazione mafiosa:

« In ordine all'omicidio Manca (...), si deve rilevare che “le cose”, come sempre, sono assai più complesse di quanto appaiono prima facie, laddove, sempre per stare al narrato di D'Amico, nella vicenda sono intervenuti personaggi di spessore delle Istituzioni (un generale dei carabinieri) deviate, che hanno richiesto a Cattafi di rintracciare il medico, poi

⁽¹⁴³⁾ Il processo di cui parla D'Amico è verosimilmente il processo « Bagarella + altri », cosiddetto « processo sulla trattativa Stato-mafia », nel quale il collaborante ha testimoniato il 17 aprile 2015.

individuato in Manca, che avrebbe dovuto curare, con urgenza, Provenzano in Francia, cosa che ha sancito la morte del medesimo medico, per opera dei servizi segreti, secondo la duplice (e distinta) fonte, da cui D'Amico ha appreso, in contesti diversi, l'accaduto. Ed allora, in questo contesto, D'Amico stesso non ha timore alcuno di rappresentare che, dopo essersi addossato decine di omicidi, ha avuto paura, all'inizio della sua Collaborazione, essendo ancora "un principiante", di riferire anche sul caso Manca, in relazione al quale, come visto, la vicenda era certamente più complessa e pericolosa, con l'intervento dei servizi deviati e di personaggi, del calibro di Bernardo Provenzano, senza mancare di rilevare che, dopo, una volta preso coraggio e fiducia, si è tolto anche questo peso dalla coscienza, con dichiarazioni del tutto comprensibili e congruenti, alla luce dei fatti assunti (cfr. par. 29 verb. Ud. 29.09.21).

In merito, la difesa obietta un secondo profilo, questa volta inerente allo svolgersi del "caso Manca", in quanto tale, producendo la relativa Relazione della Commissione Parlamentare d'inchiesta nella quale si propende, quale ipotesi ritenuta più plausibile, che il predetto medico sia morto per overdose di eroina, con ciò mettendosi in dubbio proprio la veridicità del racconto riferito da D'Amico.

Anche tale obiezione non è pertinente rispetto alla presente trattazione, per più di una ragione: in primo luogo, sul "caso Manca", nella stessa Relazione Parlamentare prodotta, si afferma, senza mezzi termini, che le indagini, compiute in merito dalle autorità investigative, sono state non precise e puntuali, essendo presenti non poche falle che hanno dato adito a sospetti e non poche perplessità. Ma vi è di più, poiché proprio sul finire della Relazione (cfr. p. 28/29 della stessa), si prendono in considerazione le dichiarazioni di un camorrista (Setola) che, durante la sua detenzione, ha appreso dal boss Giuseppe Gullotti che un oncologo di Barcellona P.G. è stato ucciso dai suoi sodali dopo aver visitato Provenzano, senza che la suddetta vicenda sia stata ulteriormente sviluppata nella stessa Relazione Parlamentare. E, nondimeno, il dato è assolutamente in linea e/o perlomeno non si discosta da quanto riferito de relato a riguardo proprio da Carmelo D'Amico »⁽¹⁴⁴⁾.

Infine, quanto ai riscontri alle dichiarazioni di Carmelo D'Amico, in merito al generale dei Carabinieri gravitante attorno alla *Corda Fratres* e che sarebbe stato il tramite, insieme a Rosario Pio Cattafi, per il reperimento del medico urologo che avrebbe provveduto alle esigenze sanitarie di Bernardo Provenzano, appare rilevante ciò che ha evidenziato in merito, il difensore della famiglia Manca nell'opposizione alla richiesta di archiviazione presentata dalla Procura di Roma nel procedimento aperto per la morte di Attilio Manca:

« (...) risulta essere stato collegato al sodalizio Corda Fratres, tra gli altri, il generale dei carabinieri Giuseppe Siracusano, già iscritto anche alla loggia massonica deviata P2. Invero, ciò risulta dall'elenco dei soci

⁽¹⁴⁴⁾ Su tutte, cfr. la Sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria nr. 701/2021, Nr. 2012/6263 R.G.N.R., 7 ottobre 2021, pag. 102 e segg.

onorari del circolo Corda Fratres. (...) [Carmelo D'Amico] ha riferito di aver appreso da Rotolo del coinvolgimento nell'omicidio di Attilio Manca sia di un personaggio identificabile nell'ex poliziotto Giovanni Aiello, sia di un soggetto indicato come "direttori del Sisdè". Com'è noto, al momento dell'omicidio di Attilio Manca, il Direttore del Sisdè era il generale Mario Mori ed è altrettanto noto il legame intercorrente fra il generale Mori e il generale Siracusano, fin dal marzo 1978, allorché l'allora capitano Mario Mori fu destinato, nell'immediatezza del sequestro di Aldo Moro, alla sezione antiterrorismo dell'Arma a Roma, trovandosi così subordinato all'allora colonnello Giuseppe Siracusano ».

9.3 Giuseppe Campo

Con una missiva indirizzata all'autorità giudiziaria di Messina del 28 luglio 2016, Giuseppe Campo, collaboratore di giustizia da diversi anni, chiedeva di essere ascoltato intendendo rendere dichiarazioni in merito all'omicidio di Attilio Manca. Il 27 settembre 2016, pertanto, innanzi ai pubblici ministeri della Direzione distrettuale antimafia messinese, egli raccontava dettagli inediti sulla morte del medico, spiegando come, a metà dicembre 2003, fosse stato contattato da un barcellonese, Rosario Alesci, per conto di Umberto Beneduce. Quest'ultimo gli aveva proposto di uccidere un dottore che non aveva a che fare con l'ambiente mafioso ma che poteva dare fastidio in un processo in corso, ed aveva pochi giorni dopo ritirato la proposta. Verso la fine del febbraio 2004, Alesci gli aveva poi riferito della morte del cugino di Ugo Manca, confidandogli che era proprio lui il medico che avrebbero dovuto uccidere e che di lui si erano invece occupati lo stesso Ugo Manca, Carmelo De Pasquale ed una terza persona di cui non ricordava il nome⁽¹⁴⁵⁾. Campo esprimeva i dubbi che all'epoca ebbe circa i motivi per cui Beneduce avrebbe chiesto proprio a lui, che mai prima di allora aveva commesso un simile atto, di commettere l'omicidio.

Di seguito le dichiarazioni di Campo: «...nel dicembre del 2003 Beneduce Umberto ... Beneduce Umberto mi fece contattare da Alesci Rosario, un barcellonese, praticamente. Venne lì a Venetico dicendomi che ... (...) che mi voleva parlare Beneduce di una cosa seria, Umberto (...) L'appuntamento fu in un bar fuori, diciamo così, il contesto di dove ci incontravamo prima, un po' fuori Barcellona, praticamente, dentro Barcellona ma al... in periferia, diciamo così, e quindi era un bar dove servivano anche ... c'erano i tavolini fuori, all'aperto, ci siamo seduti fuori e così via. Andai all'appuntamento, ci prendemmo qualcosa, un caffè... (...) in questo bar di Barcellona e dove lui mi disse, dici... (...)

PM: e chi eravate? Lei...

CAMPO: io, lui, e c'era anche... (...) io, Beneduce Umberto (...) e ALESCI Rosario. Quindi gli ho detto... gli ho chiesto cosa volesse e il BENEDEUCE Umberto mi propose di fargli un favore, e gli ho detto

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr. richiesta di archiviazione della DDA della Procura della Repubblica di Roma, procedimento nr. 42590/16B R.G.N.R., 14 dicembre 2017.

« dimmi, di che cosa... se posso, dimmi di che cosa si tratta ? » e mi chiese, praticamente, di... che ci... che doveva essere ucciso un... un dottore che nulla aveva a che vedere con l'ambiente mafioso, nulla aveva a che vedere... quindi non c'era risposta, e il motivo era che questo dottore gli poteva dare fastidio in un processo in corso. Lì io mentre parlavo con... (...) mentre parlavo con lui, onestamente, io riflettevo e ragionavo, mi facevo mille pensieri, però non davo a vedere a lui che io stavo ragionando e pensavo, e pensavo « come mai tu mi chiedi a me di fare questo lavoro che voi siete il non plus ultra dei... dei killer ? Non sai se io ho fatto mai questo, se non ho fatto mai questo » e così via. Queste cose io nel frangente lo pensavo, e se non che, per non tirarmi indietro, egoisticamente, dico la verità, per non perdere punti agli occhi del personaggio, e io accettai, praticamente, gli ho detto « va bene, mi dici... » e lui mi disse « va beh, ci vediamo » dici « la prossima settimana » BENEDUCE « ti gu... ti mostro la foto, ti do quello che ti occorre, la pistola, questo... questo e quell'altro, una volta che fai questo lavoro » mi ha detto « mi dici... » m'ha detto, dici « non avrai più problemi di niente, tutto quello che... che vuoi, a disposizione tua »

PM: ma dove lo doveva fare st'omicidio lei ?

CAMPO: lui il luogo non me... lui il luogo non me lo disse, dico la verità

PM: e lei non lo chiese ?

CAMPO: no, perché ci dovevamo vedere di nuovo, ci dovevamo vedere di nuovo, però il... il ... mi pa... no, mi pare che lui mi disse « un dottore di Messina » mi disse, non voglio ricordare male. Infatti l'ALESCI...

PM: ma non le fece il nome... non fece il nome ? Non disse chi era ?

CAMPO: no, no, no, no, no il nome no, non me lo disse. Infatti il Bene... il.. l'ALESCI, praticamente, si propose... (...) ...anzi lui era euforico l'ALESCI di questa cosa qua, e si propose come... come l'uomo che mi avrebbe portato la moto, e così via e eve... ed eventualmente il... Carmelo DE PASQUALE mi doveva fare da copertura, e va bene. (...)

PM: quindi come rimanete ? Che vi date un appuntamento...

CAMPO: un appuntamento che mi faceva...

PM: ...a quando ? A un mese ?

CAMPO: no, no, a una settimana, la prossima Domenica, perché di Domenica era stato l'appuntamento, mi ricordo bene perché mi disse « ci vediamo la prossima Domenica », « va bene » (...) Cosa che poi non avvenne perché io andai... andai all'appuntamento... andia... siamo stati all'appuntamento, non ha... non ebbe prosieguo di questa cosa perché lui mi ha detto... m'ha detto, dici « sai » dici « Pinu » dici « sospendiamo il tutto pe... » il motivo in questo momento non me lo ricordo bene, che mi... (...)

PM: e dove vi siete incontrati ?

CAMPO: allo stesso posto

PM: allo stesso bar

CAMPO: sì, e praticamente lui disse che...

PM: chi lui ?

CAMPO: BENEDEUCE che il fratello non era venuto no... perché doveva venire il fratello per portare le... (...) Fabio, che il fratello non era venuto perché il... questo lavoro si era so... era sospeso... questo fatto era sospeso in quel momento, non mi ricordo i motivi precisi, lo por... perché questi motivi, se non che, io dico la verità, per me è stata una bella notizia e...

PM: quindi c'erano lei... c'era lei, BENEDEUCE...

CAMPO: BENEDEUCE sempre...

PM: Umberto...

CAMPO: Umb... sì

PM: ..e ALESCI

CAMPO: e ALESCI. (...) Quando ho saputo invece io che si trattava di chi si trattava, del dott. MANCA e così via ? Perché poi l'ALESCI mi disse « hai saputo di... il fatto ? », « no »

PM: quando glielo disse ?

CAMPO: questo è stato intorno... verso la fine di febbraio

PM: di che anno ?

CAMPO: del... dopo... era 2013 dicembre, 2014, un mese prima...

PM: 2013 ?

CAMPO: duemila... 2003, 2004

PM: ah, quindi questo fatto che le dice ALESCI...

CAMPO: nel 2004 (...) sì, perché poi io a marzo non c'ero più

PM: dove glielo dice ?

CAMPO: ogni giorno eravamo insieme a Venetico, praticamente, e gli ho detto.. gli ho chiesto di... di che cosa stesse parlando, e m'ha detto... onestamente, dico anche la verità, lui dice « io ero... » lui era contento, praticamente che dovevamo farlo noi perché la moto, doveva dimostrare... bu bu ba ba... e mi ha detto che... che era st... che era il me... il medico che ha curato PROVENZANO, che era st... stato in Francia, e che...

PM: chi era stato in Francia ?

CAMPO: il medico, che Provenzano era stato... detto da lui, mi diceva che PROVENZANO era stato un periodo anche a Barcellona, praticamente, breve periodo, e che ad occuparsi senza fare rumore di questa situazione era stato il cugino Ugo Manca, gli ho detto... io onestamente sono rimasto, ho detto « ma che stai dicendo ? Stai dicendo una sciocchezza ». Io a questo Ugo Manca non l'ho mai visto, non l'ho mai conosciuto, dico la verità, però lui mi diceva che era un ragazzo, tipo, che gravitava intorno alla malavita barcellonese e che era, diciamo così, affidabile, secondo loro e quindi era meglio così perché non si faceva rumore, perché se lo dovessi... l'avrei fatto io naturalmente dovevo sparare quindi il clamore c'era, questo c'era, e tutto il resto. E così ho saputo, all'epoca...

PM: ma Alesci le disse come Ugo Manca aveva ucciso il fratello... il cugino ?

CAMPO: lui mi ha detto... dico la verità, lui non... non mi ha detto come l'hanno ucciso però che mi... mi ha detto che l'hanno ucciso a casa, praticamente, che sono andati a Viterbo direttamente, che...

PM: ma chi era stato ad uccidere ? Quindi, Ugo Manca da solo ?

CAMPO: lui mi ha parlato... no, mi ha parlato di De Pasquale Carmelo, di Ugo e un a... del cugino mi ha detto del... il cugino che naturalmente ho saputo che fosse Ugo perché lui mi diceva... me l'ha detto prima, e lui mi ha detto suo cugino, Carmelo DE PASQUALE e un altro che non mi ricordo il nome, che erano in tre, che hanno dov... che quando... che hanno dovuto fare questo lavoro perché avevano paura che gli avevano dato questo... che nessuno doveva sapere niente, nemmeno...
(...)

PM: quindi quando lei... quindi, quando però Alesci Rosario le dice queste cose Attilio Manca era già morto ?

CAMPO: sì, dopo me l'ha detto

(...)

PM: un'altra cosa e come le disse il fatto che era stato in Francia... questa cosa se ci può ripetere, quello... sempre cercando di ripetere le parole che le disse Alesci

CAMPO: lui quando mi disse che... quando mi... lui no... non pa... non mi parlò subito del... dell'uomo medico, del... no, mi... mi parlò della notizia, praticamente, del fatto che... che il... il fatto che è sta... che è stato ucciso, per esempio, Attilio Manca era l'ultima cosa per lui, no... non mi parlò del... dell'uomo Attilio Manca, lui mi parlò del fatto della... dell'importanza de... del Provenzano che... della... che è andato... che lui l'ha curato anche qua, sia a Barcellona che in Francia, praticamente

(...)

PM: ma se questo stava a Viterbo perché... come facevate voi ad ucciderlo ?

CAMPO: non lo so io

PM: non lo sa

CAMPO: a me di Messina mi hanno parlato, all'epoca, a dicembre

PM: a lei all'inizio BENEDEUCE non le disse che doveva andare a Viterbo ?

CAMPO: no, no, no, no, no, no

PM: cioè era come se una cosa che doveva fare là

CAMPO: sì, come se era una cosa del luogo, sì

(...)

PM: perché non fece il nome del dottore ?

CAMPO: perché io, praticamente, quando ho parlato fino a un certo punto che però poi... dico le verità, io poi ho avuto diciamo no... paura, timore per i... per i miei figli, per mia moglie, per... ho se... ci... 4 fratelli e 3 sore... e 2 sore... e 3 sorelle, diciamo così, l'ho vista questa cosa qua... probabilmente ho sbagliato, ho visto questa cosa qua molto molto molto molto grande e ingarbugliata e ho avuto paura, praticamente...

PM: PROVENZANO era libero quel periodo o era stato arrestato ?

CAMPO: sì, sì, sì, sì, libero era

PM: era libero ?

CAMPO: provu... probabile... e ho avuto paura, fra virgolette, di... dico le verità, perché dico la verità, di troppi misteri, troppi segreti, ci insegna la storia di tutte queste cose qua e parlando di un...

PM: e quali segreti e misteri ?

UPG: all'epoca non c'erano né misteri, né segreti

CAMPO: mi scusi io...

PM: che segreti... quali misteri... nel 2004...

CAMPO: mi scusi, io nella mia testa... parliamo di PROVENZANO, 40 anni, 50 anni, che è in giro, che... che... che è libero, tutte ste cose qua, comu po' fari... cioè nella mia testa andavano tutte ste cose qua, praticamente, e io in verità ho avuto paura, però allo stesso tempo ho avuto paura ma sono stato in questi anni combattuto in queste situazioni qua e per dire ho visto più volte la mamma in televisione pure quando ero libero che... che io pensavo « so queste cose qua, quella... » poi d'altra parte pensavo « possibile mai sono passati 10 anni e non si sa niente? E non si arriva a niente? » tutte queste cose qua. Questa cosa qua io mi sentivo responsabile, però sono stato anche, lo dico, egoista perché, dico la verità, io avevo paura perché io la vedeva sta cosa cà... qua troppo grande, troppo gigante per quanto mi riguarda, troppo troppo troppo troppo...

(...)

PM: ma come mai... non si è fatto mai la domanda, come mai una que... una questione così delicata si rivolgono a lei BENEDEUCE Umberto...

CAMPO: sì certo che mi sono... mille volte me la sono chiesta

PM: cioè lei no... lei...

CAMPO: la mia deduzione era che io dovevo morire insieme a quello che dovevo ammazzare

(...)

PM: ...lei era esperto di armi? Ha mai utilizzato armi? Sa... sa usare armi?

CAMPO: io dico la verità, qualche volta... boh, ho fatto il militare, l'arma qualche volta l'ho usata, ma non ho mai sparato mai a nessuno, alla persona non ho ma...

PM: cioè lei non era un killer, mi pare di capire?

CAMPO: no, no, no, però però però...

PM: ma lei qualche rapina che ha fatto ha mai maneggiato armi?

CAMPO: sì, certo, sì, sì, io avevo anche quel... l'ho dichiarate queste cose qua, avevo una 357, una ma...

PM: tutte abusive?

CAMPO: e certo, sì

(...)

PM: ma lei quante armi aveva? Ho visto che c'aveva un bel po' di armi là condannato, mi pare, no? O no?

CAMPO: un kalashnikov un...

PM: gli hanno trovato un kalashnikov pure?

CAMPO: ce l'avevo io sì, poi quando me ne... l'ho lasciato, praticamente, a NDOJ Edmond. Poi avevo una 357, una... una 7.65, un canne mozze, praticamente

PM: quindi, diciamo, le armi comunque le sapeva usare e le aveva

CAMPO: sì, sì, però però...

PM: non ha mai sparato

CAMPO: mai mai contro la persona, mai mai

PM: e BENEDEUCE lo sapeva sto fatto?

CAMPO: però... no, però...

PM: BENEDUCE lo sapeva che lei aveva queste armi in quel periodo ?

CAMPO: sì, penso di sì, del... del... del kalashnikov sì lo sapeva, anche perché lo volevano (...)⁽¹⁴⁶⁾

CAMPO riferiva inoltre di aver già reso dichiarazioni sulla morte di Attilio Manca, seppure in termini più generici, agli inizi della sua collaborazione, ad altro magistrato della Direzione distrettuale antimafia di Messina, senza però citare il nome di Manca o le confidenze ricevute dall'Alesci. L'interrogatorio a cui faceva riferimento il collaborante è quello dell'1 aprile 2004:

« CAMPO: Dunque..., qualche..., e..., subito..., prima di Natale, praticamente. Prima de..., di Natale mi..., questo Umberto Beneduce mi manda a chiamare. Mi manda a chiamare dicendomi che mi doveva parlare di una cosa..., di un certa importanza. Va bè, e io sono andato, no ? Sono andato e mi sono presentato. E mi disse..., e mi ha fatto una proposta, se gli facevo un favore che era di una certa importanza.

P.M. CHILLEMI: Questo prima di Natale ha detto ?

CAMPO: Prima di Natale sì. Ci siamo appartati, così, e..., e allora mi disse se potevo eliminare una persona. Bè io non gli chiesi né..., né il motivo e né chi fosse. Anche perché mi dice 'na cosa del genere, voglio dire, voglio capire. Ho detto..., gli ho detto: « Va bene, dammi 'na settimana di tempo per vedere..., è inuti..., non mi dire chi è, non mi dire..., non voglio parlare di niente – ho detto – fammi riflettere e vedo. ». Questo nel contesto, diciamo, di al..., di quelle altre cose che sopraggiungevano e abbiamo scritto prima, no ? E..., e me ne sono andato, ci siamo presi da bere..., e ce ne siamo anda..., e me ne sono andato. Me ne sono andato, 'sta cosa a me mi ha fatto riflettere tantissimo. M'ha fatto riflettere perché..., io mi facevo delle domande fra me e me. Ho detto scusa ma, dico questo qua è..., hanno la cosca, hanno questo, hanno quello.. (...) questa cosa poteva essere una cosa per vedere a che livello potevo essere io. (...) Sennonché io non sono andato come ho detto in quella settimana, perché non ero pronto io, non capivo, no..., non arrivavo a capire 'stu...

(...)

CAMPO: (...) Sennonché un giorno invece mi decido. E vado. Mi decido e vado perché 'sta cosa, poi, praticamente..., la volevo capire tutta in fondo. Vado là, mi presento, ho detto..., « Oh, ciao Pino, così, così... » a casa sua, dice: « Dimmi. », gli ho detto: « Niente, ci prendiamo qualcosa ? ». Siamo usciti da casa sua, ci siamo andati in quel bar dove la prima volta ci siamo seduti.

AVV: A Barcellona ?

CAMPO: Sì. Ci ho detto: « Senti, per quel discorso là che noi abbiamo parlato – era di Venerdì, ho detto – per quel discorso che noi abbiamo parlato – ho detto io – non ci sono problemi, questo favore te lo faccio. ».

⁽¹⁴⁶⁾ Verbale di interrogatorio di Giuseppe Campo innanzi all'autorità giudiziaria di Messina in data 27 settembre 2016.

(...) *Mi ha detto, dice: « E dimmi come e quando. ». « No, dimmi tu quando. Come 'u dicu io'. ». (sorridente) Gli ho detto. Dice: « Va bene, allora – dice – facciamo così, – dice – Domenica mattina – dice., dice – Domenica mattina a te va bene ? – dici – ti faccio incontrare con mio fratello, con Fabio e lui ti dà la foto e possibilmente andate nella zona dove questo.. ». « No, – gli ho detto – Domenica mattina mi vedo con tuo fratello, mi dà la foto e poi me la vedo io. ». La Domenica mattina... Anzi lui mi disse: « Allora, caso mai – dice – se – dice – ti telefono Domenica mattina – dice – così ci vediamo. ». E io gli ho detto: « No, non c'è bisogno né di telefonare né di niente, perché se è Domenica mattina è Domenica mattina vedo., vengo io. ». Sono ritornato, quando sono ritornato lui mi dice: « No – dice – sai Pino – dice – dobbiamo sospendere questa cosa – dice – perché – dice – ho un processo in questi giorni – dice – e quindi – dice – è una cosa che può portare a questa persona. ». (...) Però, diciamo, siamo rimasti che aspettavo sempre lui.*

P.M. : Il BENEDUCE Umberto ?

CAMPO: Il BENEDUCE che mi mandasse quel ragazzo.

(...)

CAMPO: Sono andato e lui mi disse che non se ne faceva più niente in quel caso.

P.M. : Questo Fabio ?

CAMPO: Lui, sempre...

P.M. : Ah, sempre Umberto.

CAMPO: Io a Fabio manco l'ho visto, veramente.

(...)

P.M.: Questo quand'è stato questo appuntamento ? Quando eravamo ? Questa Domenica quand'era ?

CAMPO: Dunque, penso., la metà di Febbraio, penso. (...) Perché io., prima di Natale, quando lui me l'ha detto, io ho tardato un bel po'.

(...)

P.M.: Febbraio Duemila e quattro »⁽¹⁴⁷⁾.

In data 8 marzo 2017 anche i Pubblici ministeri della Procura di Roma interrogavano Campo sulla vicenda della morte di Attilio Manca e, in questa occasione, il predetto aggiungeva alcuni dettagli: precisava che agli incontri avuti con Umberto Beneduce e Rosario Alesci era presente anche Fabio Beneduce. Campo, non seppe precisare le ragioni per le quali Alesci era a conoscenza dei dettagli della vicenda, tant'è che si limitava a ricondurla ai di lui contatti con tale *Sam* di Barcellona Pozzo di Gotto (verosimilmente Salvatore « Sam » Di Salvo, reggente della cosca barcellonese dopo l'arresto di Giuseppe Gullotti). Rispondendo a specifica domanda del pubblico ministero, il collaboratore ribadiva di aver riferito già nel 2004 che la vittima dell'omicidio era un medico ma, come si è visto, il dettaglio non risulta dalla trascrizione integrale dell'interrogatorio di tale epoca.

⁽¹⁴⁷⁾ Verbale interrogatorio di Giuseppe Campo innanzi all'autorità giudiziaria di Messina, 1 aprile 2004.

Sull'attendibilità di Giuseppe CAMPO, è significativa la nota inviata dalla Direzione distrettuale antimafia di Messina alla procura della Repubblica di Roma in data 7 ottobre 2016: « ...*Si evidenzia che il Campo ha più volte reso dichiarazioni in numerosi processi svoltisi in questo distretto senza mai sottrarsi all'impegno e confermando le dichiarazioni auto ed etero-accusatorie precedentemente rese* ».

L'autorità giudiziaria romana non ha, tuttavia, condiviso tale valutazione per il ritardo con cui le provalazioni di Campo erano state fatte ai magistrati. Di contro Campo ha giustificato il ritardo con il timore di esporre la propria famiglia a rischi troppo elevati rendendo dichiarazioni riguardanti Provenzano nel 2004, e dunque, mentre il boss era ancora latitante.

È certamente vero che Campo già nel 2004 aveva raccontato ai magistrati della proposta di commettere un omicidio per suo conto avanzatagli da Umberto Beneduce e dei dubbi che, già allora, erano sorti nel collaborante circa le ragioni di quella richiesta. È altrettanto vero, però, che nella trascrizione integrale dell'interrogatorio del 2004, manca del tutto il riferimento al racconto di Alesci della fine del febbraio del 2004 e non vi è l'indicazione del medico, cugino di Ugo Manca, come la persona che Beneduce gli aveva proposto di uccidere.

Se da un lato non appare ragionevole che un collaboratore di giustizia – ritenuto affidabile dall'autorità giudiziaria titolare dei procedimenti aperti anche sulla base delle sue dichiarazioni – scelga di dichiarare il falso, accusando di crimini efferati due persone (una delle quali ancora in vita), e di mettere così a rischio la sua posizione processuale e giudiziaria, dall'altro è effettivamente poco verosimile che, per compiere un delitto così delicato, venisse richiesta la partecipazione di un personaggio mai prima di allora resosi responsabile di azioni di tal fatta.

L'unica spiegazione, alla quale il collaborante stesso aveva pensato, potrebbe essere data dall'intenzione della famiglia barcellonese di eliminare, poi, l'autore dell'omicidio di Attilio Manca.

Campo riferiva inoltre di aver inteso, al momento della richiesta avanzata da Beneduce prima del Natale 2003, che l'omicidio si sarebbe dovuto eseguire a Messina. Sul punto, deve osservarsi che risulta che Attilio Manca sia rimasto diversi giorni nella provincia di Messina per le vacanze di fine anno, tornando a Viterbo solo il 6 gennaio 2004⁽¹⁴⁸⁾.

Sono però rimaste inspiegate, nonostante l'indicazione fornita dal collaboratore in merito alla esistenza di rapporti personali tra Rosario Alesci e Ugo Manca, le modalità attraverso le quali Alesci, personaggio di rango non altissimo nella gerarchia criminale barcellonese, potesse aver appreso dettagli così importanti sulle ragioni di un omicidio legato alla latitanza del capo incontrastato di *cosa nostra*.

Rimane il dato dell'ennesimo collaboratore di giustizia, ritenuto fino a questo momento affidabile e genuino, che ha ricondotto la morte di Attilio

⁽¹⁴⁸⁾ Cfr tabulati telefonici riportati nel fascicolo del procedimento nr. 6458/11 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

Manca ad un omicidio trattato dalla famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto e collegato alle cure mediche necessitate da Bernardo Provenzano.

9.4 Nunziato Siracusa

Nunziato Siracusa è un collaboratore di giustizia, *ex* mafioso e *killer* della famiglia di Barcellona Pozzo di Gotto, referente del *boss* Giuseppe Gullotti per il territorio di Terme Vigliatore. Il suo portato dichiarativo è stato definito da ultimo, dalla Corte d'Appello di Reggio Calabria che ha condannato (come si vedrà più avanti) Rosario Cattafi per il reato di cui all'art. 416 *bis* c.p., « *assolutamente attendibile e veritiero* ».

L'8 giugno 2015 Nunziato Siracusa veniva interrogato dalla procura della Repubblica di Roma. In quell'occasione egli dichiarava di non aver mai conosciuto Attilio Manca, ma di averne sentito parlare intorno al 2007 nel carcere di Messina da Angelo Porcino, che con lui si trovava detenuto.

A quest'ultimo era stato recapitato un atto processuale proveniente dagli uffici giudiziari di Viterbo riguardante la sua posizione nell'ambito dell'indagine sulla morte di Attilio Manca.

Porcino gli aveva confidato di essersi recato con un suo parente per una visita urologica da Attilio Manca e collegava a tale accadimento il suo coinvolgimento in quell'indagine a Viterbo, aggiungendo di non sapere nulla della vicenda.

« *SIRACUSA Nunziato: praticamente io la prima volta che ho sentito parlare di questo signore, che è un urologo, mi sembra, un dottore, era un dottore, ho sentito parlare nel carcere di Messina perché c'era con me nella stanza, avevano arrestato Angelo PORCINO « Formaggino » che è di Barcellona Pozzo di Gotto, è un associato...*

(...)

SIRACUSA Nunziato: Angelo Porcino, è una persona, un associato nostro perché è una persona molto vicina a gruppi e molto vicina a Pippo Gullotti era molto vicina...

P.M. : quindi di che periodo parliamo ?

SIRACUSA Nunziato: guardi... parliamo di quando l'hanno arrestato.

P.M.: no, questo che lei ci sta raccontando.

SIRACUSA Nunziato: l'episodio di quando l'hanno arrestato perché l'hanno portato a Messina per un'estorsione, per una tentata estorsione e mi ricordo... non voglio errare, ma penso 2007... una cosa del genere...

P.M.: quindi intorno al 2007.

SIRACUSA Nunziato: sì, estorsione era... un'estorsione lì a Barcellona.

P.M.: comunque era sicuramente dopo il 2007, lei è stato arrestato nel 2006.

SIRACUSA Nunziato: sì, nel 2007.

P.M.: e che cosa...

SIRACUSA Nunziato: era arrivato nella cella, arriva nella cella mi ricordo... siamo arrivati a questo omicidio per questo particolare che lui gli è arrivata una carta da Viterbo per... o per chiusura indagine o per indagini preliminari... ci dissi... come la matricola lo chiama, ci dissi: « ma

che è 'sta carta », dice: « una carta che... » o lo dovevano spostare e lo dovevano portare a Viterbo per fare le indagini preliminari, una cosa del genere, dice: « no, ho fatto il rifiuto, non ci vado a nessun posto ». Ci dissi io: « ma 'sto fatto »... Dice: « io che ne saccio, sono andato una volta per fare una visita, una visita urologica con un parente suo, un parente di questo Angelo Porcelli e sono andato a far... » in quell'occasione poi in secondo tempo lo hanno indagato perché evidentemente hanno visto nelle carte che era l'ultimo che...

P.M.: probabilmente lo volevano sentire.

SIRACUSA Nunziato: aveva il processo, no lo volevano sentire.

P.M.: ma per quale reato ?

SIRACUSA Nunziato: per l'omicidio di Manca... aveva il processo, gli è arrivato l'avviso di garanzia e in secondo tempo lo dovevano rinviare a giudizio o chiudere l'indagine...

P.M.: ma da Viterbo ?

SIRACUSA Nunziato: da Viterbo sì, da Viterbo.

P.M.: e lui cosa le ha detto ? Che era stato una sola volta...

SIRACUSA Nunziato: che lui era andato per farsi una visita urologica e quindi diceva: « non so niente ».

P.M.: con un suo parente.

SIRACUSA Nunziato: sì.

P.M.: quindi privatamente sostanzialmente...

SIRACUSA Nunziato: « il mio danno è stato perché sono andato una volta per farmi questa visita e sono arrivati – dice – a me ».

P.M.: e invece lui per il fatto...

SIRACUSA Nunziato: dell'omicidio ?

P.M.: ...di Manca non sapeva niente ? O le ha detto qualche altra cosa ?

(...)

SIRACUSA Nunziato: no, vi ho detto... io gli ho detto: « ma questo omicidio che ne sai ? » Dice: « io l'unica colpa che ho avuto è che sono andato a farmi questa visita urologica »⁽¹⁴⁹⁾.

Ritiene la Commissione che il contributo dichiarativo reso da Nunziato Siracusa sia tale da fornire un importante elemento di riscontro alle dichiarazioni dei genitori del medico. Costoro avevano riferito già nel 2004 che, pochi giorni prima di morire, il figlio li aveva chiamati per chiedere loro notizie su « tale Angelo Porcino », che di lì a poco lo avrebbe raggiunto a Viterbo per una visita, come preannunciatogli dal cugino Ugo Manca.

Invero, tale circostanza appare rilevante non solo in quanto Porcino era allora ed è tuttora un mafioso di spicco del clan barcellonese, ma anche in ragione dei rapporti che questi intratteneva con Ugo Manca.

⁽¹⁴⁹⁾ Trascrizione integrale dell'interrogatorio di Nunziato Siracusa innanzi all'autorità giudiziaria di Roma, 8 giugno 2015.

9.5 Biagio Grasso

Da ultimo intervenivano le rivelazioni di Biagio Grasso, imprenditore milazzese arrestato il 6 luglio 2017 nell'ambito dell'inchiesta « Beta »⁽¹⁵⁰⁾ e divenuto collaboratore di giustizia alcuni mesi dopo. Secondo le sue dichiarazioni, in un'occasione egli era andato a Barcellona insieme al mafioso Antonino Merlino (condannato con sentenza passata in giudicato per l'omicidio del giornalista Beppe Alfano⁽¹⁵¹⁾) per incontrare il boss mafioso Angelo Porcino, che li aveva trattati in modo insolitamente brusco e sbrigativo. Preoccupato che Porcino potesse avere per qualche ragione astio nei loro confronti, Grasso aveva chiesto spiegazioni dell'atteggiamento di Porcino a Merlino e quest'ultimo lo aveva tranquillizzato, spiegandogli che Porcino era preoccupato perché aveva una questione da sistemare con un medico di nome Attilio Manca.

Si riporta di seguito la parte di interesse del citato interrogatorio di Biagio Grasso⁽¹⁵²⁾:

GRASSO: « (...) Tale Manca lo collego a tale Angelo Porcino, che un giorno dovevamo incontrarlo con Nino Merlino (...), io gli chiesi a Nino Merlino: “Vedo Angelo preoccupato, lo vedo nervoso”, e Merlino mi disse: “E' nervoso per delle questioni che interessano un soggetto che, appunto, fa il medico e si chiama Manca”. (...) Immediatamente notai questo atteggiamento risolutivo e sbrigativo, gli dissi a Nino Merlino: “Come mai...” e lui, per sgombrare il campo, diciamo, perché io potessi pensare che avesse delle reminiscenze su di me, mi disse proprio: “No, è preoccupato perché c'è una questione in cui sta cercando... (...) Ha una questione da sistemare”, queste furono le parole, “con un soggetto”, però non fece ulteriori riferimenti, “un medico”, e, appunto mi fece il nome di tale Attilio Manca. (...) Io non avevo manca l'idea chi era, quindi non... »

P.M. : Quindi lei in quel momento non sa di chi sta parlando.

GRASSO: No, no. Successivamente, come mi successe per il discorso... scopri, diciamo, che quel nome era collegato...

P.M. : Eh, ma quando lei... Se lo sa, se poi si è reso conto, quando le dice questa cosa, che cos'era successo a sto Attilio Manca ? Era già successo ? Doveva succedere ?

GRASSO: Allora, io, in quel momento, non so...

P.M. : Non sa nulla e non sa neanche chi è.

GRASSO: Non so neanche chi è.

P.M. : Quindi, lui disse: « Ha una questione da sistemare con un medico ».

GRASSO: Sì.

P.M. : Disse che era un medico ?

⁽¹⁵⁰⁾ Procedimento nr. 5691/2017 R.G.N.R., DDA della Procura della Repubblica di Messina.

⁽¹⁵¹⁾ Condannato con sentenza passata in giudicato per l'omicidio del giornalista Beppe Alfano.

⁽¹⁵²⁾ Verbale di interrogatorio di Biagio Grasso all'autorità giudiziaria di Messina, 30 maggio 2018, procedimento nr. 5691/17 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

GRASSO: *Un medico disse, sì, disse così.*

P.M. : *Disse che medico era ?*

GRASSO: *No, un medico generale.*

P.M.: *Però il nome e cognome lo fece.*

GRASSO: *Lo ricordo perché fu un nome... Perché generalmente, quando io non conoscevo i soggetti... Ho una memoria abbastanza, diciamo, viva, quindi riesco a ricordare quasi tutto. Successivamente, come mi successo col discorso che dissi prima dell'omicidio Alfano, è successo che questo ragazzo ha avuto delle problematiche dove rimase morto e quindi collegai il nome di Attilio Manca a quell'evento che era successo, però non so dirle se l'incontro è stato prima di quando sono venuto a conoscenza che il ragazzo era morto o successivamente.*

P.M.: *Non riesce a ricordarla sta cosa ?*

GRASSO: *No, non riesco a ricordarla.*

(...)

GRASSO : *No. Però il fatto è certo, è certo, perché io, ripeto, non sapevo manco chi era sto soggetto, sto ragazzo, assolutamente, mi colpì poi quando lo venni a sapere.*

P.M. : *E lei poi cosa venne a sapere ? Cosa legge sui giornali ?*

GRASSO: *Lo venni a sapere perché lo lessi sui giornali, che l'avevano trovato perché aveva avuto un overdose, su, al nord, e mi colpì il fatto, appunto, di questa associazione, che il Porcino era preoccupato per una cosa di un ragazzo, che poi... cioè, scoprì che aveva avuto questa problematica in cui era rimasto...*

P.M. : *Siamo qua nel duemila ?*

GRASSO: *Qua siamo dal 2004 in avanti, però non so dirle esattamente l'anno preciso. Perché non ho un ricordo nitido, anche perché è stato... capite che è stata una confidenza velocissima quindi associa il nome, non riesco ad essere...*

P.M. : *E com'è che disse ? Che aveva una questione ? Com'è che le disse ? « in sospeso » ?*

GRASSO: *« una questione da sistemare ».*

(...)

P.M. : *Ma gli spiegò quali erano i motivi per cui Porcino avesse questa questione da sistemare con questo Manca ?*

GRASSO: *No, assolutamente no, si fermò là.*

(...)

P.M. : *Quindi come se avessero una cosa fra loro due diciamo, sembrava.*

GRASSO: *Al momento sembrava da interpretare così.*

(...)

P.M. : *Non spiegò che rapporti c'erano quindi fra questo Porcino...*

GRASSO: *No, perché quando disse « medico » e « qualcosa da sistemare », io ci passai sopra perché, come ha detto la sua collega, sembrava quasi una questione...*

P.M.: *Come se avesse sbagliato una diagnosi va.*

GRASSO: *Eh, brava, esatto, o qualcosa di molto superficiale. Poi mi colpì successivamente, visto l'evento che colpì questo ragazzo.*

P.M.: *Quindi non riesca ad attribuire se nel momento in cui fece questa affermazione Manca era già deceduto.*

GRASSO: *No.*

P.M.: *o era ancora vivo.*

GRASSO: *No, questo l'ho spiegato prima, non riesco a... Né tantomeno quello che disse Merlino poteva indurre a pensare qualcosa di quel tipo, per essere onesti.*

(...)

GRASSO: *Mah Porcino, nel momento in cui l'ho conosciuto, per come ci parlava Merlino e il tipo di rapporto che aveva, sembrava quasi uno che nella scala gerarchica della famiglia criminale era superiore a Nino Merlino.*

(...)

P.M.: (...) *Comunque quello che è chiaro è che c'era un atteggiamento di preoccupazione da parte di Porcino.*

GRASSO: *Sì, sì, sì. Porcino era un tipo ghiacciato, cioè, nel senso, non faceva...*

P.M.: *Cioè, non c'era soltanto la previsione di un incontro, di una questione, ma c'era una preoccupazione evidente di Porcino.*

GRASSO: *Io notai proprio, ripeto, il suo atteggiamento* ⁽¹⁵³⁾.

Il collaboratore, in questo verbale, non era in grado – come visto – di inquadrare precisamente il periodo in cui era avvenuto quel contatto, e si era limitato a dire che era da collocarsi nell'anno 2004. È di tutta evidenza che le dichiarazioni di Grasso acquisterebbero un significativo rilievo se, al momento dell'incontro tra lui e Angelo Porcino, Attilio Manca non fosse stato ancora ritrovato cadavere.

D'altro canto poiché il nome di Angelo Porcino, iscritto nel registro degli indagati solo il 29 luglio 2007, risultava già nell'anno 2004 essere stato segnalato dalla famiglia di Attilio Manca in tutti i diversi atti volti a sollecitare le indagini depositati presso la procura della Repubblica di Viterbo ⁽¹⁵⁴⁾, può ipotizzarsi che al predetto Porcino fosse arrivata la notizia di essere stato coinvolto nelle indagini concernenti la morte del medico barcellonese.

9.6 Conclusioni

A partire dal 2014 ben cinque collaboratori di giustizia hanno offerto notizie riguardanti circostanze collegate, più o meno direttamente, alla morte di Attilio Manca. Va rilevato al riguardo che si tratta di dichiarazioni provenienti da esponenti mafiosi, alcuni di spicco, uno di essi neanche appartenente a sodalizi criminali siciliani.

⁽¹⁵³⁾ Verbale di Biagio Grasso all'autorità giudiziaria di Messina, 30 maggio 2018, procedimento nr. 5691/17 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

⁽¹⁵⁴⁾ Esposto dei genitori di Attilio Manca, presentato alle Procura della Repubblica di Viterbo il 23 febbraio 2004 e poi alla Direzione distrettuale antimafia di Messina il 29 luglio 2004; memoria ex art. 90 cpp depositata il 17 giugno 2005 dalla famiglia Manca alla Procura della Repubblica di Viterbo; opposizione alla richiesta di archiviazione presentata dalla famiglia Manca il 16 novembre 2004 al Giudice per le indagini preliminari di Viterbo.

Le propalazioni « *de audito* » di alcuni collaboratori di giustizia (Carmelo D'Amico, Giuseppe Campo e Giuseppe Setola) appaiono coincidenti tra loro limitatamente alla matrice omicidiaria della morte di Attilio Manca e alla provenienza mafiosa barcellonese degli organizzatori del delitto. Certamente esse non sono del tutto coincidenti, ma il dato potrebbe essere spiegato partendo da quanto rivelato da Carmelo D'Amico, un soggetto ritenuto attendibile e genuino nei diversi processi nei quali ha reso dichiarazioni in qualità di collaboratore di giustizia. Il predetto ha affermato che l'omicidio di Attilio Manca sarebbe stato il frutto della collaborazione tra la cosca mafiosa barcellonese e soggetti estranei a *Cosa nostra* che avrebbero provveduto anche all'esecuzione materiale del delitto. Invero, proprio tale circostanza giustificherebbe la difficoltà da parte degli affiliati di avere notizie in merito all'operazione.

Esempi simili, nella storia giudiziaria italiana, ve ne sono diversi, uno su tutti è quello della strage di Via D'Amelio del 19 luglio 1992, in cui morirono Paolo Borsellino e gli uomini e la donna della sua scorta, un delitto che ha visto la collaborazione tra cosche mafiose e soggetti estranei ad esse.

Quanto alla tardività di alcune delle dichiarazioni esaminate, deve rilevarsi come dei due collaboratori che hanno riferito « tardivamente » sulla morte di Attilio Manca, uno (Carmelo D'Amico) ha offerto spiegazioni convincenti della mancanza di tempestività delle sue rivelazioni sul punto.

10. BARCELLONA POZZO DI GOTTO

10.1 *La famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto*

Barcellona Pozzo di Gotto è il polo mafioso più rilevante nella provincia di Messina e la sua famiglia mafiosa ha giocato un ruolo fondamentale nel biennio stragista del 1992-1993. È utile richiamare, a tal proposito, quanto riferito dal collaboratore di giustizia Giovanni Brusca, circa la consegna da parte della famiglia mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto del telecomando utilizzato il 23 maggio 1992 per far esplodere l'autostrada allo svincolo per Capaci. Sempre di Brusca sono le dichiarazioni secondo cui la persona che in origine avrebbe dovuto usare il telecomando attivante l'esplosivo per la strage di Capaci sarebbe dovuto essere Pietro Rampulla, mafioso di Mistretta legato alla famiglia catanese e a quella barcellonese di Cosa Nostra, esperto di esplosivi, che all'ultimo momento si era reso indisponibile per un non meglio precisato (e poco credibile) « impegno familiare ».

Ancora Brusca, in occasione di un verbale di interrogatorio alle D.D.A. di Palermo e Caltanissetta del 27 settembre 1996, riferiva che la scelta dell'avvocato Franz Russo per la propria difesa nel maxiprocesso in Cassazione era stato il risultato del suggerimento del capomafia barcellonese Giuseppe Gullotti, verosimilmente per intercessione di un altro mafioso barcellonese, Rosario Pio Cattafi (lo stesso chiamato in causa da

Carmelo D'amico nell'omicidio Manca), la cui agenda del 1991, nel giorno del 23 maggio, riporta l'annotazione « *Gullotti x Russo* »⁽¹⁵⁵⁾.

Un dato che evidenzia l'unicità, in Cosa Nostra, del gruppo mafioso barcellonese è fornito dalla sua impenetrabilità. Dalla sua nascita e fino al 2011 era stata l'unica *famiglia* siciliana a non aver visto neanche un singolo affiliato iniziare la collaborazione con la giustizia; infatti, i pentiti della provincia di Messina, fino a quel momento, erano provenuti tutti da cosche rivali, come quella del clan Chiofalo, soccombente a quello barcellonese dopo il colpo di grazia infertogli dalle forze dell'ordine, che ne arrestarono il *gotha* durante una riunione segreta svoltasi in Calabria il 31 dicembre 1987 (episodio per cui Pino Chiofalo, divenuto poi collaboratore di giustizia, accuserà la cosca avversaria di essersi messa d'accordo con gli investigatori).

L'organizzazione mafiosa barcellonese ha potuto sopravvivere per così tanti decenni e acquistare forza anche perché essa è sempre stata, come riferito da alcuni collaboratori di giustizia anche a questa Commissione, una « *mafia evoluta* », nella misura in cui limitava al minimo gli atti di violenza tipici delle altre famiglie, preferendo esercitare la sua capacità di azione attraverso una serie di contatti con le alte sfere del potere, da uomini delle istituzioni (forze di polizia, magistrati, politici, agenti dei servizi segreti, ecc.) a personaggi appartenenti a consorzierie massoniche più o meno deviate.

La provincia di Messina, e in particolare il territorio di Barcellona Pozzo di Gotto, inoltre, è sempre stata luogo prediletto per le latitanze di diversi capimafia siciliani, primo su tutti Benedetto Santapaola.

Attualmente, come sottolineato dai Procuratori di Messina nel dicembre 2015 nell'appello avverso la sentenza di scarcerazione di Rosario Cattafi, l'organizzazione barcellonese, « *pur in presenza, negli ultimi anni, di un rilevante numero di operazioni di Polizia, non può dirsi certamente né smantellata, né disarticolata. Al contrario, essa si mostra sempre attiva, aggressiva e pronta a risorgere* ». Proprio per questo motivo non va assolutamente sottovalutato il « *momento di innegabile fibrillazione in cui versa attualmente quel sodalizio criminale, con i suoi più autorevoli esponenti ristretti in carcere* », nel medesimo senso è pure il provvedimento di sequestro di beni per un valore di un milione di euro, emesso nel maggio 2022 a carico del citato Angelo Porcino. Quest'ultimo è risultato capace di eseguire estorsioni nonostante fosse sottoposto agli arresti domiciliari. Il predetto, infatti, condannato in via definitiva ad undici anni di carcere nel 2014, fu uno dei boss mafiosi scarcerati dai penitenziari nel 2020 a causa della pandemia da Covid-19. Uscito dal carcere di Voghera, nel quale era ristretto in regime di Alta Sicurezza, proseguì il regime detentivo presso il suo domicilio proprio nella città di Barcellona Pozzo di Gotto, dove riprese la sua azione criminale.

Da ultimo, hanno parlato della peculiarità dell'associazione mafiosa barcellonese i giudici della Corte d'appello che, come si vedrà di seguito,

⁽¹⁵⁵⁾ Cfr. sentenza n. 464/13 emessa dalla giudice Monica Marino, n. 6263/12 R.G.N.R., n. 3092/13 RG GIP, 16 dicembre 2013.

hanno condannato Rosario Cattafi per il reato ex art. 416-bis: «...il sodalizio in oggetto, come emerge dal contenuto del presente procedimento, si presenta davvero “a struttura complessa”, con ramificazioni in ogni settore economico, politico e sociale del territorio di riferimento e con acclarati rapporti in seno alla altre cosche di Cosa Nostra »⁽¹⁵⁶⁾.

10.2 I mafiosi barcellonesi chiamati in causa dai collaboratori di giustizia

10.2.1 Salvatore Rugolo

Salvatore Rugolo, professione medico, era il figlio dell'ex capomafia di Barcellona Pozzo di Gotto, Francesco « Ciccio » Rugolo, e il cognato dell'attuale capomafia barcellonese, Giuseppe Gullotti, convolato a nozze con Venera Rugolo. Nonostante le dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia lo avessero indicato come un mafioso di alto rango inserito nei salotti bene della borghesia messinese, Rugolo non riportò mai condanne per associazione mafiosa, poiché nel 2008 trovava la morte in un incidente stradale. Il primo atto investigativo di una certa importanza che evidenziava le sue frequentazioni era stata l'informativa dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto denominata « *Tsunami* »⁽¹⁵⁷⁾, di cui si ritiene di riportare uno stralcio per delineare esaurientemente la figura del Rugolo:

« [Salvatore Rugolo] E' figlio di Rugolo Francesco nato a Barcellona P.G. l'08.06.1930 ed ivi ucciso il 26.02.1987 nel quadro della guerra di mafia tra barcellonesi e chiofaliani, allorquando era ritenuto il capo indiscusso della mafia barcellonese. E' fratello di Rugolo Venera nata a Barcellona P.G. il 05.10.1959, ivi residente in via Pitagora nr. 20, moglie del noto boss mafioso Gullotti Giuseppe in atto detenuto e (...) mandante dell'omicidio del giornalista del quotidiano “La Sicilia” Beppe Alfano, commesso in questo centro in data 08.01.1993. Da quando il cognato Gullotti Giuseppe e' detenuto, ed ancor più dall'arresto di Di Salvo Salvatore detto “Sam” nell'ambito dell'indagine *Omega* condotta dal R.O.S. e coordinata dalla DDA di Messina, pare che il Rugolo abbia preso in mano le redini della “famiglia”, divenendo di fatto il referente locale della mafia barcellonese (vds. allegato n.6). Di lui parlano alcuni collaboratori di giustizia; in particolare, Chiofalo Giuseppe, (...). E' stato inoltre sottolineato come questo personaggio, membro di una Commissione Invalidi che ha il compito di riconoscere le invalidità ai fini previdenziali, approfitti di tale posizione per operare censurabili raccomandazioni e disdicevoli estorsioni. Infine sono stati evidenziati gli strettissimi rapporti che lo legano sia con Cipriano Bartolo, sia con Pino Santi e Granata Antonino e quindi con il dr. Olindo Canali »⁽¹⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ Su tutte, cfr. la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria nr. 701/2021, proc. nr. 2012/6263 R.G.N.R., 7 ottobre 2021, pag. 102 e segg.

⁽¹⁵⁷⁾ Informativa « *Tsunami* », nr. 173/14 di prot.llo, Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, depositata alla Direzione distrettuale di Messina il 21 luglio 2005.

⁽¹⁵⁸⁾ Informativa nr. 173/14 di prot.llo della Compagnia Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, denominata « *Tsunami* », 21 luglio 2005.

Salvatore Rugolo, come si è anticipato, moriva in un incidente stradale il 26 ottobre 2008. Giunto sulla strada statale 115, nei pressi di Tripi, Rugolo – che non indossava la cintura di sicurezza – perdeva il controllo della Chrysler Jeep Wrangler sulla quale viaggiava assieme ad un ragazzo di vent’anni, Vincenzo Italiano, che riportava un leggero trauma cranico. Il consulente tecnico incaricato di svolgere gli esami tossicologici sui campioni biologici prelevati dal cadavere del Rugolo, indicava la presenza di alcool etilico in concentrazione compatibile con uno stato di manifesta ebbrezza clinica. Il giovane Italiano, invece, dichiarerà all’autorità giudiziaria di Barcellona Pozzo di Gotto che il Rugolo non fosse ubriaco quando si mise alla guida del fuoristrada. La vicenda veniva infine archiviata come incidente.

10.2.2 Angelo Porcino

Per delineare la figura e la caratura criminale di Angelo Porcino, si ritiene utile riportare un estratto del comunicato congiunto emanato il 17 maggio 2022 dalla Polizia di Stato (in particolare dalla Divisione Anticrimine di Messina e dal Commissariato di Barcellona Pozzo di Gotto) e dalla Direzione distrettuale antimafia della Procura di Messina, con il quale si rendeva pubblico il sequestro di beni per un milione di euro a carico di Porcino, che veniva definito « *noto esponente del sodalizio mafioso dei barcellonesi* » e « *una delle figure di maggiore pericolosità 'qualificata' evidenziatasi nel territorio del Longano* »:

« [Angelo Porcino] è soggetto organicamente inquadrato nel sodalizio mafioso cd. dei “barcellonesi”, essendosi evidenziato per la sua contiguità ai boss storici, il cd. “gruppo dei Vecchi”, sin dall’inizio degli anni '90, allorché egli si era posto a disposizione dell’organizzazione per l’esecuzione delle estorsioni in danno di commercianti ed imprenditori operanti nel barcellonese, in specie coloro che erano risultati aggiudicatari di commesse pubbliche.

Il soggetto era, in realtà, stato oggetto dell’attenzione investigativa da parte del Commissariato P.S. “Barcellona Pozzo di Gotto” sin dagli anni '80, allorché questi si era fatto notare nel contesto della gestione delle bische clandestine e del gioco d’azzardo. (...) all’inizio degli anni '90; nello stesso periodo, le concomitanti indagini antimafia consentivano di acclarare la sua appartenenza al sodalizio mafioso.

È l’indagine nota come “Gotha-Pozzo 2” che consente di inquadrare il ruolo dell’odierno proposto tra i “quadri” dell’organizzazione, per la quale, specificamente, curava il settore delle estorsioni.

Questi veniva tratto in arresto all’esito dell’operazione nota come “Gotha 7”, conclusa nel gennaio 2018, per concorso nell’associazione mafiosa, estorsione, porto e detenzione di armi, rapina, violenza privata, minaccia e lesioni personali, reati, questi ultimi, tutti aggravati dal metodo mafioso, vicende per le quali è già stato raggiunto da due sentenze di condanna definitive per appartenenza al sodalizio mafioso.

In data 28.2.2020, lo stesso veniva tratto nuovamente in arresto nell’ambito dell’indagine cd. “Dinastia”, per le medesime condotte violente

ed estorsive che, storicamente, aveva posto in essere al fine di garantire il controllo del territorio da parte del sodalizio di appartenenza.

Assai significativa è stata ritenuta anche dal Tribunale della Prevenzione la circostanza che il proposto abbia conservato le “funzioni” allo stesso storicamente affidate nell’ambito della pratica estorsiva nonostante l’avvicinarsi dei boss alla guida del sodalizio, avendo costituito lo “storico” punto di riferimento anche tra le opposte fazioni succedutesi, nel tempo, alla guida dell’organizzazione.

Si evidenzia come il Tribunale abbia recepito nelle motivazioni poste a fondamento della fase constatativa della pericolosità sociale espressa dal soggetto, la continuità temporale del suo apporto causale all’organizzazione mafiosa, senza soluzione di continuità, tra gli anni '90 e l’attuale.

L’attualità della sua pericolosità è stata, inoltre, rappresentata anche in relazione alla specifica attività condotta territorialmente dal Commissariato di PS “Barcellona Pozzo di Gotto” che, nell’anno 2020, lo aveva più volte segnalato allorché si trovasse agli arresti domiciliari, avendo ripetutamente violato le prescrizioni del GIP e del Magistrato di Sorveglianza »⁽¹⁵⁹⁾.

10.2.3 Antonino Merlino

Antonino Merlino è un affiliato alla cosca mafiosa di Barcellona Pozzo di Gotto, condannato in via definitiva per l’omicidio del giornalista Beppe Alfano, avvenuto a Barcellona l’8 gennaio 1993, ordinato dal boss Giuseppe Gullotti ed eseguito, appunto, da Merlino. Agli atti dell’Arma dei Carabinieri, inoltre, risultano vicende giudiziarie per associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti⁽¹⁶⁰⁾.

10.2.4 Giuseppe Gullotti

Giuseppe Gullotti è il capomafia incontrastato della cosca di Barcellona Pozzo di Gotto. Dopo l’arresto del *gotha* della famiglia mafiosa messinese facente capo a Pino Chiofalo, diversi erano gli elementi di spicco del gruppo dei « barcellonesi » che, in teoria, avrebbero potuto contendere al Gullotti la leadership del gruppo; sennonché la famiglia catanese facente capo al boss Benedetto Santapaola, che aveva una grossa influenza sul territorio barcellonese sin dagli anni '80, in totale sintonia con *Cosa Nostra* palermitana, impose il nome di Gullotti.

Quanto alla qualifica di capomafia del Gullotti, così si espressero i giudici della Corte di appello che lo condannarono per l’omicidio del giornalista Beppe Alfano, avvenuto l’8 gennaio 1993:

« Il ruolo di Gullotti, quale « uomo d’onore » e capo della mafia barcellonese è stato anche riferito dal collaborante Avola (ff. 3009 e 3013).

⁽¹⁵⁹⁾ Comunicato dell’Ufficio relazioni esterne della Polizia di Stato di Messina, 17 maggio 2022; « *Mafia: Sequestrati beni per un milione di euro al boss Angelo Porcino, esponente del sodalizio mafioso dei barcellonesi* », Stampalibera.it, 17 maggio 2022.

⁽¹⁶⁰⁾ Nota N. 19 / 18 – 3 prot.llo 98051 – Compagnia Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 05 agosto 2005.

Inoltre il collaborante Di Matteo ha dichiarato (f. 267 fasc. app.) che « Gullotti era il capo mandamento di quella zona », precisando poi che si riferiva alla zona di Barcellona. A sua volta, Bontempo Scavo Mario (f. 252), per chiarire che, quando parlava di « barcellonesi » intendeva riferirsi al Gullotti, ha affermato: « a mio modo di vedere dei barcellonesi di Gullotti Giuseppe perchè il capo era lui ».

Va aggiunto che il ruolo di capo della mafia locale era riconosciuto a Gullotti anche dalle forze dell'ordine. Difatti, il teste De Leonardis Scipione, commissario di P.S. già in servizio, dall'agosto '92 al maggio '95, al Commissariato di Barcellona, dopo avere affermato (ff. 431-32) l'esistenza di una struttura criminale operante nel territorio barcellonese, ha aggiunto (f. 433) che « c'è un'informativa del '92 dove si delinea una composizione con un organigramma ove il Gullotti viene posto al vertice dell'organizzazione »⁽¹⁶¹⁾.

10.2.5 Rosario Pio Cattafi

Rosario Pio Cattafi, classe 1952, laureato in giurisprudenza, è un criminale *sui generis*. Il suo *pedigree* giudiziario conta una delle più vaste rose di reati tra affiliati mafiosi ed è verosimilmente l'unico ad aver intessuto legami con persone di potere di ogni genere, da politici nazionali e regionali, mediatori internazionali di armamenti, boss di Cosa Nostra, magistrati, esponenti della destra eversiva, rappresentanti delle forze dell'ordine, industriali di livello nazionale e internazionale e addirittura personaggi del mondo dello spettacolo. E' inoltre uno dei rari mafiosi ad aver ricevuto il deferente appellativo di « zio » da parte del « capo dei capi », Salvatore Riina.

La sua carriera criminale iniziava nella provincia di Messina nel periodo universitario, quando, da studente frequentatore di ambienti di estrema destra, veniva processato e condannato per lesioni e detenzione e porto abusivo di arma da fuoco (la sentenza passerà poi in giudicato). Agli atti dell'Arma dei Carabinieri, inoltre, risultano a suo carico vicende giudiziarie per spaccio di sostanze stupefacenti e traffico internazionale d'armi e materiale bellico ed altro. Nel 1984 era oggetto di ordine di cattura emesso dalla Procura della Repubblica di Milano poiché imputato dei reati di associazione per delinquere di stampo mafioso e sequestro di persona a scopo di estorsione; nel 1993 era tratto in arresto, in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Firenze, nell'ambito dell'operazione di polizia relativa all'autoparco SALESI di Milano, nella quale rimasero coinvolti anche soggetti legati alla criminalità organizzata residenti in Lombardia. Il suo curriculum conta anche processi per i reati di associazione per delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti,

⁽¹⁶¹⁾ Sentenza emessa nel procedimento « Gullotti + 2 », emessa dalla Corte d'appello di Messina il 6 febbraio 1998.

armi ed altro⁽¹⁶²⁾. Plurindagato per altri innumerevoli gravissimi reati, come quello di strage e di associazione con finalità di terrorismo o di eversione, le inchieste e i processi a carico di Rosario Cattafi si concludevano sempre con il proscioglimento o con l'assoluzione, nelle varie forme, tra le quali quella per insufficienza di prove. Nel 2012, invece, a seguito dell'inchiesta denominata «Gotha 3» condotta dalla Procura di Messina, Cattafi veniva arrestato con l'accusa di associazione di stampo mafioso, con l'aggravante della direzione della cosca, tanto da essere ristretto in carcere in regime ex art. 41 bis O.P. Condannato in primo grado per aver fatto parte dell'associazione mafiosa barcellonese, dirigendola, dagli anni '70 fino al giorno del suo arresto, per calunnia ai danni del primo pentito barcellonese, Carmelo Bisognano, e dell'avvocato Fabio Repici, alla conclusione del processo di appello cadeva l'aggravante della direzione della cosca e la condanna fu limitata al periodo compreso tra gli anni '70 e il 2000. Nel 2017 la Corte di Cassazione confermava definitivamente la condanna per calunnia e rinviava il giudizio sul reato di associazione mafiosa alla Corte d'appello di Reggio Calabria, limitatamente agli anni 1993-2000, creando il cosiddetto «giudicato interno» per la condanna fino al 1993 e per l'assoluzione dal 2000 al 2012. La Corte d'appello di Reggio Calabria, dopo un notevole ritardo di più di due anni per fissare la prima udienza del processo a suo carico e di altri due anni per celebrarla, emetteva una seconda sentenza di condanna per associazione mafiosa fino all'anno 2000, ben quattro anni e mezzo dopo il rinvio della Cassazione.

Con il processo venivano confermati i costanti collegamenti e i rapporti privilegiati con livelli altissimi della criminalità organizzata mafiosa, primo su tutti, naturalmente, Giuseppe Gullotti, capo incontrastato della cosca barcellonese, alla quale risultava affiliato anche Cattafi, ma anche con esponenti di primo livello della cosca mafiosa catanese del boss Benedetto Santapaola.⁽¹⁶³⁾

Per evidenziare nel modo più completo e, al tempo stesso, sintetico possibile il ruolo di Rosario Pio CATTAFI all'interno della consorterìa mafiosa barcellonese, appare utile utilizzare le parole del Pubblico ministero della D.D.A. di Messina titolare del processo che lo ha visto imputato per associazione mafiosa e calunnia:

« Nello specifico Cattafi Rosario manteneva i contatti fra i vertici dell'organizzazione barcellonese (...) ed altri sodalizi mafiosi riconducibili a "Cosa Nostra" siciliana, fra cui la famiglia Santapaola di Catania e "Cosa Nostra" palermitana, (...) dai primi anni '70 circa sino alla data della presente richiesta. (...) [Cattafi] viene accusato di essere un soggetto pienamente «organico» alla famiglia barcellonese. Allo stesso si contesta, proprio in virtù di tale qualificata appartenenza, di essere un associato alla

⁽¹⁶²⁾ Nota N. 19 / 18 – 3 prot.lo 98051 – Compagnia Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 05 agosto 2005.

⁽¹⁶³⁾ Sentenza di primo grado n. 464/13 emessa dal Giudice Monica Marino, N. 6263/12 R.G.N.R., N. 3092/13 RG GIP, 16 dicembre 2013; Sentenza della Corte d'Appello Messina n. 1565/2015 Reg. Sent., N. 721/2014 Reg. Gen., 24 novembre 2015.

famiglia barcellonese deputato, in particolar modo, ad instaurare e a mantenere nel corso del tempo i legami con gli altri sodalizi mafiosi riconducibili a “Cosa Nostra” siciliana. Fra questi altri sodalizi deve annoverarsi tanto la famiglia Santapaola – Ercolano di Catania, quanto “Cosa Nostra” palermitana ». I Pubblici ministeri di Messina, evidenziando la « militanza trentennale » di Rosario Cattafi in seno alla famiglia barcellonese, ne delineano il ruolo, che i giudici di secondo grado (che, confermando la condanna per associazione mafiosa, avevano tuttavia fatto cadere l’aggravante della direzione della cosca) hanno definito « peculiare ed anomalo »: Cattafi rappresenta l’« elemento di coordinamento e collegamento, di “trait d’union”, di vera e propria “cerniera strategica” fra la mafia barcellonese e le altre mafie operanti in Sicilia ed al di fuori di essa, funzione, questa, per sua natura molto meno “visibile all’esterno”. (...) Appare di elementare evidenza, infatti, come un’attività di questo tipo, consistente nello sviluppo e nel mantenimento di “contatti particolari” con altre mafie, con organismi politico – economici, con apparati istituzionali, sia per sua natura molto più sfuggente, meno visibile all’esterno, dunque assai più difficilmente controllabile e riconoscibile dagli inquirenti, rispetto alle “funzioni tipiche” abitualmente svolte da altri, più “normali” consociati (si pensi ad attività “ovvie e banali”, quali il compimento di attività propedeutiche ad estorsioni, la riscossione del “pizzo”, la commissione di azioni di fuoco) »⁽¹⁶⁴⁾.

Il programma criminoso di un’associazione mafiosa è, difatti, molto ricco e, per prosperare, ha bisogno di contributi tanto « visibili » quanto « invisibili » e l’affiliato, in questo contesto, partecipa in modo più o meno diretto alla vita dell’associazione stessa.

Da ultimo, sono intervenute le motivazioni della seconda sentenza di condanna in appello emessa nell’ottobre del 2021 a carico di Rosario Pio Cattafi dalla Corte d’appello di Reggio Calabria, su rinvio della Cassazione, e depositate nel maggio 2022. Queste delineavano puntualmente la figura del criminale barcellonese e dei suoi collegamenti con i « piani alti » del potere:

« Carmelo D’Amico, al vertice (militare) del medesimo sodalizio fino al 2009, data del suo arresto, ed a conoscenza delle dinamiche interne alla medesima associazione, di vasta estensione e con ramificazioni in ogni settore economico/politico/sociale del territorio di competenza, ha affermato, senza mezzi termini, all’udienza del 29.09.21, in cui e’ stato sentito di persona da questa Corte, che “fino al 2009... se lui (Cattafi) non era intraneo più all’associazione o era un Pinco pallino io l’avrei saputo..me lo avrebbero messo a conoscenza...l’avrei appreso....io ho parlato sempre di persona con Giovanni Rao, Ciccio Cambria e con gli altri, il Cattafi è sempre stato organico, un soggetto di spessore... se lui se ne sarebbe uscito, Saro Cattafi, l’avremmo subito ucciso, questo non ci piove” (cfr. verb. Ud. 29.09.21, p. 46). (...) »

⁽¹⁶⁴⁾ Appello della Procura generale di Messina avverso l’ordinanza di revoca della custodia cautelare in carcere nei confronti di CATTAFI Rosario Pio, 11 dicembre 2015, pag. 18 e segg.

La Corte Siciliana, nel suo indicato provvedimento, ha, infatti, raffigurato la partecipazione associativa di Cattafi in termini peculiari e distinti dalle condotte dell'ordinario affiliato, ritenendo il primo un associato con modalità atipiche, avente un personale legame fiduciario con Pippo Gullotti, quale capo indiscusso della cosca barcellonese, perlomeno fino alla data del suo arresto, accorso nel febbraio '98.

Ora, a parere di questa Corte, il dato è certamente veritiero ma incompleto, nel senso che, alla luce degli atti assunti, di cui a suo tempo si dirà, nel merito, il contributo di Cattafi è più ampio, ed investe la cosca, in quanto tale, vale a dire che Cattafi non è solo la persona di fiducia del boss Gullotti, ma assume un rilievo ed è riconosciuto dagli affiliati (apicali) del gruppo illecito in oggetto, non agendo solo in rapporto esclusivo con il predetto Gullotti, ma assumendo una condotta adesiva ed in favore del sodalizio, nel suo insieme, i cui capi, non a caso, anche dopo l'arresto di Gullotti, continueranno a intensificarsi con il medesimo Cattafi, segno concreto e sintomatico, dunque, del fatto che quest'ultimo non si rapporta solo con Gullotti, di cui è un fedelissimo, beninteso, "ma va oltre", reiterando il suo contributo alla cosca, nella sua globalità.

Naturalmente, quanto appena osservato va, poi, congiunto e valutato alla stregua delle caratteristiche personali e di condotta, che descrivono il suo stabile apporto in funzione della cosca, in esame, laddove bisogna pur sempre tenere conto che Cattafi, specie dopo il suo arresto, occorso nell'ottobre '93, sarà un soggetto assolutamente guardingo e prudente, come del resto tutti gli altri affiliati, che sono stati ristretti in carcere per fatti associativi, senza mancare di rilevare che l'odierno imputato è affiliato che opera e si interfaccia con i colletti bianchi, con le Istituzioni (deviate) economiche e sociali, assumendo, pertanto, in seno al sodalizio, compiti riservati e di alto livello, risultando, per ciò solo, assolutamente lontano dall'esercizio di funzioni esecutive e materiali, riservate ad altri soggetti (si pensi a Carmelo D'Amico), con cui, non ha caso, come si vedrà a suo tempo, Cattafi non ha costanti rapporti di frequentazione.

In sostanza, la partecipazione di costui al gruppo illecito, in esame, non è atipica, per i suoi esclusivi e privilegiati rapporti con Gullotti, ma è peculiare solo nel senso che, assumendo compiti e rapporti con le Istituzioni deviate ed i colletti bianchi, ed essendo tenuto, per ciò solo, a particolare prudenza e circospezione, si interfaccia solo con i vertici della cosca (e non solo, dunque, con Gullotti), stando ben attento, specie dopo la sua scarcerazione nel '97, ad interfacciarsi con gli affiliati, facenti parte dell'ala militare ed esecutiva della potente cosca barcellonese.

Il che è perfettamente in linea con i caratteri strutturali della suddetta associazione mafiosa che, del tutto radicata sul territorio di riferimento, si presenta estesa e ramificata, con tendenziale suddivisione dei ruoli all'interno della medesima, attese le sue consistenti dimensioni, imperando in ogni snodo della vita sociale ed economica ed intrattenendo stabili rapporti con le altre cosche siciliane, aventi altrettanta forza economica e militare,

come quella catanese dei Santapaola, con cui la cosca di Barcellona ha profondi legami e cointeressenze associative. (...)

Con un primo rilievo, Cattafi si interfaccia non solo con Gullotti, ma con tutti i (vecchi) vertici associativi della cosca in esame, dall'altra, proprio in forza dei peculiari compiti assunti, il medesimo, anche alla luce della necessaria circospezione da tenere, si guarderà bene dal rapportarsi con la stessa ala apicale del gruppo che, preposta alle azioni esecutive, doveva stare lontana da Cattafi che, difatti, si guarda bene dall'interfaciarsi con i capi della medesima, tra i quali, come, ancora si dirà, vi era proprio Carmelo D'Amico.

(...)

D'Amico è sempre fermo (...) nel precisare che Cattafi aveva il compito di gestire i rapporti, per conto della cosca, con i cd. "colletti bianchi", senza essere un colletto bianco, nel senso che Cattafi era, a tutti gli effetti, "un uomo d'onore, un associato", secondo quanto, peraltro, reiteratamente riferitogli da sodali del calibro di Di Salvo, Gullotti, Pietro Cannata, Ciccino Cambria, Angelo Porcino, Giovanni Rao. (...) Egli [D'Amico, nda] ha sempre fatto dell'ala militare esecutiva del gruppo, laddove Cattafi ha sempre svolto, insieme a personaggi come Ciccino Cambria, ruoli assai più segreti e riservati, come "...una specie di delega ad avere rapporti con la società, con i professionisti, con i colletti bianchi" (p. 43).

D'altra parte, a conferma del ruolo assunto, D'Amico riferisce che Cattafi era a capo di una potente loggia massonica che, comprendente uomini politici e personaggi delle istituzioni e dei servizi segreti, dimostra il livello del personaggio in esame.

Senonché, come detto, D'Amico è fermo nel riferire che il predetto interloquiva, per conto del gruppo, con i colletti bianchi, senza essere tale, posto che egli era, a tutti gli effetti, un associato della cosca de qua.

A testuale riprova, osserva sempre D'Amico in udienza, vi è il dato, del tutto eloquente a livello associativo, per cui Rosario Cattafi era uno dei pochi sodali che conosceva il luogo in cui Nitto Santapaola trascorrevà la sua latitanza »⁽¹⁶⁵⁾.

Da ultimo Carmelo D'Amico, in occasione di una testimonianza in un processo a suo carico, rivelava inquietanti collegamenti tra Rosario Cattafi e la massoneria deviata italiana: « Ho saputo da Sem Di Salvo che praticamente questo gruppo massonico operante in tutta la Sicilia era guidato dal... sia da Cattafi e sia del Senatore Nania, Vicepresidente del Senato. Era un gruppo che faceva parte... comprendeva tutta la Sicilia e gran parte della Calabria, stiamo parlando di un gruppo di oltre 1.000 persone, centinaia di persone comunque »⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ Sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria nr. 701/2021, proc. nr. 2012/6263 R.G.N.R., 7 ottobre 2021, pagg. 65 e segg.

⁽¹⁶⁶⁾ Verbale di udienza del proc. pen. nr. 855/16 R.G. a carico di D'Amico Carmelo + 1 del giorno 12 giugno 2019.

10.3 I soggetti barcellonesi indagati per la morte di Attilio Manca

10.3.1 Ugo Manca, Salvatore Fugazzotto, Andrea Pirri, Lorenzo Mondello e Angelo Porcino

Ugo Manca

Ugo Manca, nato a Messina nel 1964, è tecnico radiologo presso l’Ospedale di Barcellona Pozzo di Gotto. Sul suo conto, agli atti dell’Arma, figurano diversi elementi di rilievo⁽¹⁶⁷⁾:

– il giorno 15.11.1993 fu denunciato in stato di libertà, unitamente ad altre 79 persone, dal Nucleo Operativo dei Carabinieri di Barcellona P.G. alla Procura della Repubblica – Direzione Distrettuale Antimafia di Messina per il reato di associazione per delinquere finalizzata il traffico di sostanze stupefacenti;

– il giorno 25.02.1994 fu tratto in arresto da Militari del dipendente Nucleo Operativo dei Carabinieri di Barcellona P.G. per detenzione illegale di armi e sostanze stupefacenti;

– il giorno 08.09.1999 è stato notato da personale del Nucleo Operativo dei Carabinieri di Barcellona P.G., in Barcellona unitamente a Cattafi Rosario Pio;

– il giorno 07.05.2002, è stato identificato tra i presenti ad una riunione alla quale partecipavano personaggi con pregiudizi penali di rilievo, tra cui Merlino Antonino, *killer* della cosca mafiosa barcellonese, e Porcino Angelo, altro mafioso barcellonese di alto rango.

Il 13 novembre 2009, dopo essere stato processato e condannato a quasi 10 anni di reclusione per associazione a delinquere finalizzata al traffico di droga nel processo di primo grado *Mare Nostrum – droga* (secondo l’impostazione accusatoria egli sarebbe stato il « chimico » dedito agli stupefacenti per conto del clan mafioso operante a Barcellona P.G.), Ugo Manca veniva assolto dalla Corte d’Appello di Messina e la sentenza passerà in giudicato.

Come evidenziato anche dalla stessa Procura della Repubblica di Messina nella richiesta di archiviazione di un procedimento a carico, tra gli altri, di Ugo Manca, dai tabulati telefonici emergevano « molteplici contatti » tra questi e Lorenzo Mondello « nonche' tra costoro e numerosi personaggi dell’hinterland barcellonese taluni dei quali indicati oggetto di interesse investigativo »⁽¹⁶⁸⁾.

Inoltre, dall’elaborazione dei tabulati effettuata dal consulente tecnico della Procura di Messina, dott. Gioacchino Genchi, emergevano numero-

⁽¹⁶⁷⁾ Nota N. 19 / 18 – 3 prot.llo 98051 – Compagnia Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 05 agosto 2005.

⁽¹⁶⁸⁾ Richiesta di archiviazione della DDA della Procura della Repubblica di Messina, proc. n. 6458/1 R.G.N.R..

sissimi contatti con utenze straniere, in particolare svizzere e francesi, di cui nessun intestatario risulta conosciuto ⁽¹⁶⁹⁾.

Il tabulato dell'utenza nr. 0033611163543 risulta particolarmente interessante per i collegamenti che vi emergono: in ordine di frequenza, si rileva per prima l'utenza in cima alla lista è intestata alla « Salamita Società Cooperativa », con sede in Barcellona Pozzo di Gotto in via Milite Ignoto 29/31, di cui si parlerà diffusamente più avanti. Il terzo e quarto contatto sono le utenze intestate a Felice Spinella e a Salvina Spinella. Felice Spinella, detto « 'u francisi », poiché trapiantato in Francia, fu testimone di nozze, assieme a Rosario Cattafi, del capomafia incontrastato di Barcellona Pozzo di Gotto, Giuseppe Gullotti; descritto dal collaboratore di giustizia Carmelo D'Amico come potente mafioso e trafficante internazionale, finora non ha mai avuto condanne per mafia o per traffico di droga. A seguire ci sono l'utenza di Carmelino Barresi, altre due utenze francesi, e nell'ordine l'utenza di Ugo Manca e quella fissa di Rosa Porcino. Più in basso si trovano due utenze intestate a Lorenzo Mondello, quella di Filippo Benenati, di Riccardo Rodriguez, quattro contatti con l'utenza di Salvatore Di Salvo (boss della cosca di Barcellona Pozzo di Gotto che faceva le veci del detenuto Giuseppe Gullotti e che sarà arrestato nell'operazione *Gotha*), due contatti con l'utenza intestata a Tindaro Porcino (fratello di Angelo Porcino).

L'utenza nr. 0033611163543 è, quindi, probabilmente riconducibile a Felice Spinella o a persone a lui vicine.

Per quanto riguarda invece il tabulato dell'utenza nr. 0033608625942, emergono, sempre in ordine discendente di frequenza, l'utenza di Ugo Manca, quella di Marina Lando (moglie di Ugo Manca), di Renato Gioacchino Fazio, di Lorenzo Mondello.

L'utenza nr. 0033450919364, infine, è stata poco usata e il suo tabulato mostra come contatto più frequente l'utenza della PARIBAS S.p.a., l'utenza svizzera 004165712981, quella di Gioacchino Renato Fazio e di Ugo Manca.

Tra le utenze svizzere si segnalano la nr. 004165712981 e la nr. 0041792006148. Il tabulato della prima evidenzia il contatto più frequente nell'utenza di Ugo Manca, seguita da quella di Domenico Vittorio Fazio, Giuseppa Maria Destro (moglie di Guido Ginebri), Lelio Coppolino, Lorenzo Mondello, Guido Ginebri, Marina Lando (moglie di Ugo Manca) e Gaetano Manca (padre di Ugo Manca). Il suo intestatario è ipotizzabile essere Gioacchino Renato Fazio, detto Renè, caro amico di Ugo Manca, nato in Svizzera, ma di origine della provincia di Messina. Fazio è il soggetto di cui parlarono i genitori di Attilio Manca nel loro esposto del 29 luglio 2005, descrivendone la precipitosa discesa, dalla Svizzera, a Barcellona Pozzo di Gotto per il funerale del figlio, nonostante i due uomini si conoscessero appena di vista. Fu inoltre da loro collegato in qualche modo ai presunti depositi di denaro compiuti da Ugo Manca proprio nello Stato elvetico.

La seconda utenza ha avuto per lo più contatti con utenze svizzere, prima su tutte la nr. 004165712981, e francesi, come ad Esempio la

⁽¹⁶⁹⁾ Tra le utenze francesi, quelle maggiormente contattate sono: 0033611163543, 0033608625942 e 0033450919364, proc. pen. n. 6458/1 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

0033608625942. Tra le utenze italiane, le maggiormente contattate sono quella di Marina Lando (moglie di Ugo Manca), Vittorio Fazio (padre di Renato Fazio), Ugo Manca e Renato Fazio. Altri contatti italiani li ha avuti con Maria Calderoni (madre di Ugo Manca), Francesca Manca (sorella di Ugo Manca), Lorenzo Mondello, Antonio Alfano (cognato di Ugo Manca), con l'utenza fissa bolognese di Ugo Manca.

Per tali utenze straniere appare necessario acquisire le generalità dei titolari delle stesse.

Ugo Manca, inoltre, risultava intestatario di un'altra utenza telefonica, oltre a quella memorizzata nella rubrica del cugino Attilio, quella corrispondente al nr. 03387745298.

Dal 1° gennaio 2003 al 14 febbraio 2004 la suddetta utenza è risultata avere pochissimi contatti, quasi esclusivamente con un numero ristretto di soggetti ⁽¹⁷⁰⁾.

Il 24 dicembre 2003 alle ore 21:49 si verificava l'ultimo contatto telefonico dell'anno dell'utenza 03387745298, che avveniva agganciando la cella telefonica di Messina, v. Micali Luigi. La telefonata, di 74 secondi, era stata effettuata da quella intestata a Riccardo Clemente. Il primo dato di traffico telefonico del 2004 si rileva soltanto il 6 gennaio, alle ore 12:29, e l'interlocutore con il quale fu intrattenuta la conversazione della durata di 61 secondi era nuovamente Riccardo CLEMENTE. Questa volta l'utenza (soltanto) intestata a Ugo MANCA agganciava una cella di Palermo. Da quel momento al 14 febbraio, data delle esequie di Attilio MANCA, il tabulato relativo l'utenza 03387745298 presentava soltanto undici contatti:

10.01.04	ore 12:22 (4 sec) ore 12:22 (221 sec) ore 14:20 (255 sec)	Manca Ugo (?) – Bottari Salvatore (Messina) Bottari Salvatore (Messina) – Manca Ugo (Villagrazia, Palermo) Bottari Salvatore (Messina) – Manca Ugo (Palermo, Mignosi)
13.01.04	ore 12:19 (274 sec) ore 12:25 (22 sec) ore 18:58 (16 sec) ore 20:48 (12 sec) ore 20:49 (986 sec)	Bottari Salvatore (Messina) – Manca Ugo (Capaci) Bottari Salvatore (Messina) – Manca Ugo (Capaci) Chiarello Giuseppe (Palermo) – Manca Ugo (Capaci) Caruso Ramona (Palermo) – Manca Ugo (Capaci) Caruso Ramona (Palermo) – Manca Ugo (Capaci)
19.01.04	ore 08:33 (5 sec)	Manca Ugo (?) – Caruso Ramona (Palermo)
23.01.04	ore 19:19 (31 sec)	Bottari Salvatore (Messina – Annunziata) – Manca Ugo (Messina Garibaldi)

⁽¹⁷⁰⁾ Caruso Ramona, nata in Germania; Bottari Salvatore, nato a Messina; Cascino Salvatore, nato a Casteldaccia (PA); Cascino Angela, nata a Messina; Cascino Anna Maria, nata a Casteldaccia; Cascino Salvatore, nato a Messina; Pagano Anna Maria, nata a Palermo; Clemente Riccardo, nato a Palermo il 30.05.1969 (contattato per la prima volta il 12.07.2003); Gallo Rosario, nato a Messina; Mbotizara Agnes Fatima, nata in Madagascar; Bisconti Roberto, nato a Palermo; Eterno Nicola, nato ad Alcamo; M.ED.IN Srl (P. IVA rilasciata dall'ufficio IVA di Roma 2); Cutri Filippo, nato a Messina; Caliri Domenico, nato a Barcellona P.G..

Il 27 agosto 2003 alle 16:12 l'utenza, mentre si trovava a Palermo, riceveva una telefonata da quella sicuramente in uso ad Ugo Manca (nr. 03385243051), che in quel momento agganciava la cella telefonica di « Sant'Agata di Militello, v. Vittorio Veneto ». Inoltre, il 10 gennaio 2004, mentre l'utenza 03387745298 agganciava celle telefoniche nella provincia di Palermo, quella in uso ad Ugo Manca veniva localizzata negli stessi orari nella città di Bologna, città in cui egli aveva la residenza. Stesso discorso vale per la giornata del 13 gennaio, la prima utenza aggancia la cella localizzata a Capaci e la seconda quella di Barcellona Pozzo di Gotto. Da qui risulta evidente, quindi, che l'utenza nr. 03387745298 non fosse in uso al predetto Manca.

Ciò certamente non all'inizio del 2004, ma verosimilmente neanche nei mesi precedenti, verificato che quasi tutte le celle telefoniche agganciate dall'utenza in questione sono risultate essere localizzate nella provincia di Palermo, in particolare nella zona di Capaci, con poche eccezioni in occasione di alcuni spostamenti nella provincia di Messina.

Si rilevano inoltre molti messaggi *sms* provenienti da utenze intestate alla TIM. Vista la frequenza saltuaria dei contatti telefonici di questa utenza (sui tabulati moltissimi giorni sono mancanti, ad indicare l'inattività dell'utenza telefonica) si può ipotizzare che l'apparecchio cellulare, il cui proprietario frequentava per lo più la provincia di Palermo, venisse acceso solo in caso si verificasse l'esigenza di contattare o essere contattati da soggetti le cui utenze agganciavano nella maggior parte dei casi celle localizzate nella provincia di Messina.

Potrebbe risultare utile l'escussione di Ugo Manca, affinché riferisca chi avesse in uso, fra gennaio 2003 e febbraio 2004, l'utenza nr. 03387745298 a lui intestata.

Salvatore Fugazzotto

Salvatore Fugazzotto, nato a Milazzo (ME) nel 1969, è un vecchio compagno di scuola e amico di Attilio Manca (« Ho conosciuto Attilio Manca dopo essermi iscritto alla scuola media “Giovanni Verga” di Barcellona P.G.. Con Attilio abbiamo iniziato a frequentarci sin da subito, insieme ad altri ragazzi della scuola media. Tra questi ricordo certamente Lelio Coppolino, Sergio Russo, adesso avvocato, Nello Cassata, anch'egli Avvocato... »⁽¹⁷¹⁾). Iscritto alla facoltà di ingegneria di un'università di Roma, motivo per cui si trasferì per un periodo nella capitale, non terminava gli studi, facendo ritorno nella città natale.

Fugazzotto è un grande amico di Ugo Manca, come testimoniato anche dai tabulati telefonici, sui quali il numero dei loro contatti, tra il 28.07.2000 e il 29.06.2006, supera il 900. Va inoltre ad aggiungersi alle prove del loro stretto rapporto la scelta del Fugazzotto di avere come padrino per la propria cresima, avvenuta il 21 febbraio 2004, proprio Ugo Manca, circostanza che, precedentemente conosciuta da Attilio Manca, aveva fatto

⁽¹⁷¹⁾ Verbale di sommarie informazioni di Salvatore Fugazzotto alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 10 marzo 2011.

fare a quest'ultimo battute allusive accostando il nome del cugino alla parola « padrino »⁽¹⁷²⁾.

Nel verbale di indagini difensive del 3 novembre 2005, i genitori di Attilio Manca riferirono di aver sentito per la prima volta il nome di Monica Mileti proprio da Salvatore FUGAZZOTTO, il quale disse loro di conoscere personalmente Monica Mileti, dichiarandosi convinto che fosse stata lei a fornire la dose mortale di eroina ad Attilio Manca. Fugazzotto, viceversa, dichiarava di aver conosciuto per la prima volta la Mileti « qualche anno dopo la morte di Attilio Manca, in occasione di un'udienza avvenuta al Tribunale di Viterbo »⁽¹⁷³⁾ per il processo relativo al decesso del Manca.

Lorenzo Mondello

Lorenzo Mondello, classe 1957, professione commerciante, da Studente faceva parte del Fronte della Gioventù. E' fratello di Benedetto Mondello, imputato con Ugo Manca nel processo *Mare Nostrum – droga*, condannato in primo grado e assolto poi in appello. I Mondello sono anche cognati di Riccardo Rodriguez.

Riccardo RODRIQUEZ, industriale, coniugato con Narcisa Mondello, e' un « imprenditore molto noto in citta' (Messina, nda) proprio per la sua peculiare attivita' di costruttore di aliscafi che esporta in tutto il mondo »⁽¹⁷⁴⁾. Secondo una nota del Servizio Centrale Antiterrorismo del 1 aprile 2016, le utenze in uso a Riccardo Rodriguez ebbero diversi contatti con quelle in uso a Rosario Cattafi e Filippo Battaglia⁽¹⁷⁵⁾.

Dai tabulati relativi all'utenza cellulare di Mondello, si evincono i frequenti contatti con Ugo Manca (più di 1500 in circa cinque anni), Benedetto Mondello (quasi 1300), tale Antonino Filippo La Rosa (1160), Riccardo Rodriguez (558), Carmelino Barresi (458), Nicola Sidoti (327), Angela Cascino (324), l'onorevole Giogio Merlo (165), Sergio Rappazzo (87), Gioacchino Renato Fazio (48), più diversi altri contatti con utenze intestate alla Camera dei Deputati.

Lorenzo Mondello, inoltre, risultava aver avuto contatti telefonici con soggetti con pregiudizi penali, come Giuseppe PIRRI, Nicola SIDOTI, Sergio Rappazzo e, soprattutto, Santo Napoli e Rosario Pio Cattafi.

Andrea Pirri

Di Andrea Pirri si è già parlato nei capitoli precedenti, in merito alla vicenda raccontata dai familiari di Attilio Manca, secondo cui Pirri avrebbe « avvertito » Gianluca Manca che la cugina dei suoi genitori, Angela Gentile, stava spargendo voci sul presunto omicidio di Attilio e che la cosa

⁽¹⁷²⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione avanzata nell'ambito del procedimento n. 1410/2004 R.G.N.R. Ignoti e n. 1809/2004 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Viterbo, 9 marzo 2004.

⁽¹⁷³⁾ Verbale di sommarie informazioni di Salvatore Fugazzotto alla Squadra Mobile della Questura di Messina, 10 marzo 2011.

⁽¹⁷⁴⁾ Nota della DIGOS (Divisione investigazioni generali e operazioni speciali della Polizia di Stato) di Messina del 26 luglio 1995.

⁽¹⁷⁵⁾ Informativa della Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione, Servizio Centrale Antiterrorismo nr. 224/SCA Div.1^/Sez.3^/4355, 1 aprile 2016.

era giunta all'orecchio di qualcuno che non « gradiva » e per questo andava fermata.

Angelo Porcino

La figura di Angelo PORCINO è stata trattata diffusamente in precedenza.

10.3.2 La riunione conviviale

Il 7 maggio 2002 i Carabinieri della Compagnia di Barcellona Pozzo di Gotto, a seguito di una telefonata anonima, irrompevano all'interno dell'azienda agricola *Salamita*, sita a Barcellona P.G., in via Milite Ignoto nr. 29. Nell'azienda, nella quale si stava svolgendo una riunione conviviale per festeggiare la sentenza di assoluzione⁽¹⁷⁶⁾ di Antonino Merlino nel processo per l'omicidio di Beppe Alfano, venivano identificate numerose persone, molte delle quali erano state o sarebbero state negli anni imputate nei processi « di mafia » della provincia di Messina, tra cui, Angelo Porcino (poi condannato per associazione mafiosa⁽¹⁷⁷⁾) e Antonino Merlino (pluri-pregiudicato, condannato con sentenza passata in giudicato quale killer del giornalista Beppe Alfano⁽¹⁷⁸⁾). Nell'occasione venivano identificati anche Ugo Manca e Lorenzo Mondello, insieme ad altri, tra cui Tindaro Porcino (fratello di Angelo), Felice Spinella (testimone di nozze del boss mafioso a capo della cosca barcellonese, Giuseppe Gullotti), Carmelino Barresi, Antonino Pirri, Carmelo Antonio Maiorana, Giuseppe Bucca (sul suo conto agli atti dell'Arma risultano vicende giudiziarie per emissione di assegni a vuoto; gioco d'azzardo; violazione della legge sugli stupefacenti e associazione per delinquere⁽¹⁷⁹⁾), Natale Benenati, Giuseppe Gemelli, Sebastiano Arico', Andrea Caliri, Domenico Salamita, Giuseppe Barca, Luciano Calamuci, Vincenzo Punturo e l'appuntato dei Carabinieri in servizio presso la Stazione di Pace del Mela (ME), Giuseppe Mollica.

Nell'informativa della Squadra mobile della Questura di Messina⁽¹⁸⁰⁾, redatta in merito alla riunione, si legge « *la presenza tra costoro di imprenditori e commercianti barcellonesi, nonché da ultimo persino di un Carabiniere in servizio presso la Stazione di Pace del Mela, personaggi "prima facie" incensurati ed insospettabili... evidenziava ancora di più come la criminalità organizzata barcellonese fosse stata in grado di infiltrarsi tanto da penetrare nel tessuto sociale locale con il chiaro ed evidente intento di contaminarlo ovvero di coinvolgerlo e/o corromperlo in affari economici di dubbia natura. Il convivio in argomento evidenzia*

⁽¹⁷⁶⁾ Verrà riformata dalla sentenza della Corte d'appello di Messina, resa nel Procedimento « Gullotti+2 », emessa il 6 febbraio 1998.

⁽¹⁷⁷⁾ Nell'ambito del proc. Pen. nr. 1949/11 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

⁽¹⁷⁸⁾ Sentenza della Corte d'appello di Messina, procedimento « Gullotti + 2 », emessa dalla Corte d'appello di Messina il 6 febbraio 1998.

⁽¹⁷⁹⁾ Trasmissione atti nr. 19/18-3 della Compagnia dei Carabinieri di Barcellona Pozzo di Gotto, 5 agosto 2005, Procedimento nr. 2463/05 NR.

⁽¹⁸⁰⁾ Informativa prot. nr. 2894/11 – Sq. Mob. III Sez. (GA) della Squadra Mobile di Messina, 27 maggio 2011, proc. Pen. nr. 9213/06 R.G.N.R. mod. 44.

quantomeno singolari convergenze investigative con soggetti e vicende criminali registrate nella provincia di Messina, una fra tutte la c.d. operazione battezzata Mare Nostrum ».

10.3.3 Conclusioni

Le risultanze dell'elaborazione dei dati di traffico telefonico acquisiti dalla procura della Repubblica di Messina hanno consentito di accertare l'esistenza di contatti telefonici intercorsi tra soggetti indagati nell'ambito del procedimento esito dell'attività investigativa svolta dalla procura della Repubblica di Viterbo sulla morte di Attilio Manca⁽¹⁸¹⁾ e soggetti risultati avere pregiudizi penali anche gravi.

Dall'esame dei tabulati delle utenze intestate ad Ugo Manca e Lorenzo Mondello non risultano contatti con utenze intestate ad Angelo Porcino, ma deve evidenziarsi che dagli accertamenti svolti non è risultata l'esistenza di utenze a lui intestate. Orbene, può ritenersi difficile che Porcino non utilizzasse il telefono cellulare e non disponesse di alcuna utenza, dacché la Commissione aveva richiesto l'acquisizione di informazioni alla procura della Repubblica di Messina, in considerazione delle probabilità che nell'ambito del procedimento per il quale il predetto risulta essere stato condannato per il reato di associazione di stampo mafioso⁽¹⁸²⁾ fossero emersi elementi al riguardo. Tuttavia, l'improvviso scioglimento delle Camere e l'anticipata fine della Legislatura non hanno consentito di completare tale approfondimento non avendo l'autorità giudiziaria interpellata ancora fornito risposta all'atto del deposito della relazione.

Da ultimo, appare utile segnalare come le utenze di Ugo Manca e Lorenzo Mondello fossero in contatto con quella di Rosario Cattafi, come si evince dalla tabella sottostante⁽¹⁸³⁾.

Ut看enza.....: 03383363305		Acc.dal: 06/02/98 al: 20/11/06 (7)								
Intestatario.: CATTAFI ROSARIO [+10] [B]										
Note 1.....: 21/07/1999 DFRGL80C20G792E DI FIORE GANDOLFO GIUSEPPE [B]										
Note 2.....: 05/09/1998 TRCGEA79P6C342P TURCO GEA										
C.F./P.I.....: CTTSR52A06A638W Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) II : 06-01-1952										
Rilevata nei dati di traffico delle seguenti utenze:										
Ut看enza	Utente	Indirizzo	Località	Pr	Entr.	Usc.	Rico.	Data min	Data max	
03683012704	Aragona Andrea			0	1	1	20/06/01-20/06/01			
03289036426	Co.De.F. Srl	VIA S.CATTAFI 71	BARCELLONA POZZO DI GOT ME	364	49	413	31/10/02-19/12/04			
03385243051	Manca Ugo			16	3	19	02/08/00-24/12/05			
35113203594340	Manca Ugo			1	0	1	06/03/04-06/03/04			
520034713393620	Manca Ugo			1	1	2	09/12/01-09/12/01			
03407518273	Mondello Lorenzo	PIAZZA DUOMO 13	BARCELLONA POZZO GOTTO ME	38	8	46	21/09/05-15/11/06			
0909701061	Mondello Lorenzo	P. DUOMO, 13	BARCELLONA POZZO DI GOT ME	20	1	21	21/07/01-05/09/06			
03392895809	Mondello Lorenzo (Lorenzo Mondello)			167	136	303	17/08/01-26/10/06			
0909794424	Mondello Lorenzo Ottica	Piazza Duomo, 13	Barcellona Pozzo Di Got ME	5	2	7	31/10/01-02/11/05			
IMEI (1/6)				Data Min	Data Max	Ric.Traffico	Ric.Utenza			
350161440165840				07/08/03	18/08/03	5	1			
Ut看enza				Utente	Indirizzo	Località	Pr	Data min	Data max	Ric.IMEI
03383363305	CATTAFI ROSARIO [+10] [B]			ME	07/08/03	18/08/03				6
IMEI (2/6)				Data Min	Data Max	Ric.Traffico	Ric.Utenza			
350351713556710				24/12/02	05/11/03	38	1			
Ut看enza				Utente	Indirizzo	Località	Pr	Data min	Data max	Ric.IMEI
03383363305	CATTAFI ROSARIO [+10] [B]			ME	24/12/02	05/11/03				6

(181) Proc. Pen. nr. 9213/06 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Messina.

(182) Proc. Pen. nr. 1949/11 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina.

(183) La tabella è tratta dalla relazione del consulente tecnico Gioacchino Genchi alla Procura della Repubblica di Messina, in atti.

11. L'IPOTESI DEL CONTATTO TRA BERNARDO PROVENZANO E ATTILIO MANCA

11.1 La latitanza di Bernardo Provenzano nel messinese

Il giornalista Antonio Mazzeo, audito da questa Commissione nel corso dei lavori della missione svoltasi a Messina nella primavera del 2002, è stato uno dei primi a trattare dei collegamenti tra Bernardo Provenzano e la provincia di Messina.

Si richiama al riguardo quanto dal predetto scritto in un articolo: « *Il patto di sangue Corleone-Barcellona si sviluppò sotto l'ala protettiva di Provenzano, latitante tra Bagheria e il messinese. Sin dalla fine degli anni '70 in questa provincia si insediarono vere e proprie "cellule" corleonesi. Per la gestione dei traffici di droga e degli appalti, fu inviato a Messina Michelangelo Alfano, imprenditore vicino a Leonardo Greco, capomandamento di Bagheria. Le cosche della vicina Milazzo sono tra le più fedeli alleate dei clan nisseni diretti da Giuseppe Madonia: il cugino Luigi Ilardo fu incaricato direttamente da Provenzano di contattare i colletti bianchi del triangolo Bagheria-Messina-Barcellona. "Ricordo che i fratelli Sebastiano e Pietro Rampulla si nascosero in una masseria di Antonio Ferro, tra Gela e Butera", raccontò Luigi Ilardo al tenente colonnello Riccio dei Ros, qualche giorno prima di essere assassinato. Il mafioso Antonio Ferro era uno dei pochi a conoscere l'identità del "ragioniere" che incontrava periodicamente a Bagheria nella fabbrica di Leonardo Greco. Dal "ragioniere" si recava pure Santapaola, già latitante nel barcellonese, arrestato nel '93 a Caltagirone a due passi da una tenuta dei Rampulla. Quel "ragioniere" era Provenzano* »⁽¹⁸⁴⁾.

La ricostruzione del giornalista Mazzeo trova fondamento oltre che nelle dichiarazioni rese da Giuseppe Campo, anche in quelle di un altro collaboratore di giustizia che pure ha fatto riferimento alla presenza di Bernardo Provenzano nel territorio di Barcellona Pozzo di Gotto. Nel 2005 Antonino Giuliano riferiva infatti all'autorità giudiziaria di Messina di aver visto il boss latitante nella casa di Michelangelo Alfano, mafioso di origine bagherese trapiantato nella provincia di Messina:

« *...A proposito della mia stretta amicizia con Alfano voglio riferire quanto verificatosi qualche giorno fa. Guardando la televisione e precisamente il programma "Chi l'ha visto?" ho notato delle fotografie raffiguranti il soggetto che veniva indicato quale Provenzano, il noto latitante, ed immediatamente mi venne alla mente un soggetto che avevo incontrato due volte a casa di Michelangelo Alfano, sita nel Complesso Parnaso di Messina. Allorché egli era detenuto, e in un periodo ricadente nel semestre precedente la sua scarcerazione, mi recai due volte a casa sua a distanza di una settimana, per partecipare con i suoi familiari ad una preghiera. La mia visita fu sollecitata dalla moglie di Alfano in entrambe le occasioni, e recatomi presso la sua abitazione oltre alla signora Alfano*

⁽¹⁸⁴⁾ Articolo di Antonio Mazzeo, « *L'omicidio dell'urologo Attilio Manca. L'asse Corleone-Messina* », www.terrelibere.org, 3 luglio 2006

incontrai suo fratello con la moglie che è una francese e questo signore che non mi fu presentato e che pure partecipò alle preghiere. (...) A.D.R. Da allora non ho più visto quel signore che ora, dal raffronto con la fotografia vista in televisione, posso con certezza dire essere stato Provenzano... »⁽¹⁸⁵⁾;

« Alfano e la sua famiglia sanno tutto di Provenzano che io ho visto a casa loro, come ho già riferito in altri verbali. Quando io mi sono recato, in numerose circostanze, a Bagheria insieme a Michelangelo Alfano, lui mi riferiva durante il viaggio dei suoi vari possedimenti, dislocati lungo la strada e mi diceva che erano di sua proprietà. A.d.r.: Abbiamo parlato di Provenzano perché Alfano è un capomafia e mi ha indicato i soggetti che fungevano da prestanomi... »⁽¹⁸⁶⁾.

Quanto alla figura di Michelangelo Alfano, per meglio comprenderne ruolo e posizione all'interno delle famiglie mafiose siciliane e, quindi, della verosimiglianza del racconto del Giuliano riguardo la possibilità che, effettivamente, un latitante della caratura criminale di Bernardo Provenzano potesse trovarsi in casa di Alfano, si ritiene utile riportare un estratto della relazione di minoranza della Commissione parlamentare antimafia della XIV Legislatura⁽¹⁸⁷⁾.

« C'è un uomo simbolo al riguardo: Michelangelo Alfano. Questi, per tradizione familiare facoltoso imprenditore, in quel periodo si radicò a Messina, muovendo dalla sua città d'origine, Bagheria. E proprio nella famiglia bagherese di "Cosa nostra" militava già da lunga data Alfano. Il suo curriculum giudiziario segnala che egli già nel 1974 venne arrestato per il favoreggiamento della latitanza del noto Pietro Scaduto, appartenente alla famiglia di sangue che all'epoca dirigeva "Cosa nostra" a Bagheria. Inoltre, una sentenza emessa nel dicembre 1996 dal Tribunale di Palermo, passata in giudicato, attesta che Michelangelo Alfano fu ritualmente affiliato quale uomo d'onore della famiglia bagherese. Quella condanna è stata pronunciata per il reato di associazione a delinquere semplice, solo perché relativa al periodo precedente l'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre che istituì la figura delittuosa dell'associazione di tipo mafioso.

(...)

L'analisi su Cosa Nostra messinese deve iniziare necessariamente dalla figura di Michelangelo Alfano, cui si è già accennato. Si è già detto come questi, uomo d'onore della famiglia di Bagheria, si trasferì a Messina negli ultimi anni Settanta. Ufficialmente imprenditore, era aggiudicatario dell'appalto per le pulizie dei mezzi delle Ferrovie dello Stato. Nei primi anni Ottanta entrò nella dirigenza della società calcistica A.C.R. Messina, della quale divenne presidente, accaparrandosi così grosse fette

⁽¹⁸⁵⁾ Verbale di interrogatorio reso da Antonino Giuliano all'autorità giudiziaria di Messina in data 18 marzo 2005.

⁽¹⁸⁶⁾ Verbale di interrogatorio reso da Antonino Giuliano all'autorità giudiziaria di Messina in data 30 maggio 2005.

⁽¹⁸⁷⁾ Relazione conclusiva di minoranza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Doc. XXIII n. 16-bis, pagg. 260-261 e 264-265, 18 gennaio 2006.

di consenso sociale e perfino le pubbliche lodi della stampa locale. A margine delle sue attività ufficiali, si dedico' a sovrintendere le attività di Cosa Nostra, nel diretto interesse della famiglia di Cosa Nostra capeggiata da Leonardo Greco, (Capomandamento di Bagheria). Sul conto di Alfano, oggi sono davvero copiosi gli apporti cognitivi di innumerevoli pentiti. (...) A Messina Alfano credè intorno a sè una "oligarchia delinquenziale" funzionale agli interessi di Cosa Nostra, per utilizzare l'efficace espressione del Procuratore distrettuale di Messina. A tal riguardo, si mosse in due direzioni. Da un lato, egli nel tempo coopto' nell'area di Cosa Nostra alcuni ben selezionati esponenti di vertice delle cosche messinesi (caratterizzate, come detto, per l'assenza di uomini d'onore ritualmente affiliati a Cosa Nostra, che non aveva mai creato una famiglia in riva allo Stretto). Fra questi, risultanze certe esistono in ordine a Domenico Cavo', Mario Marchese e Luigi Sparacio, che così furono chiamati a fungere da anelli di collegamento fra Cosa Nostra e i sodalizi malavitosi messinesi. In tale ambito egli inoltre mantenne stretti contatti con gli esponenti di punta di Cosa Nostra catanese e con il noto Luigi Ilardo, personaggio su cui si tornera' e che fin dai primi anni Ottanta mise basi (insieme al fratello Giovanni, attualmente imputato ex art. 416-bis c.p. nel processo denominato Mare nostrum) nella provincia di Messina. In secondo luogo, Alfano, secondo risultanze svariate (ed in particolare secondo quanto si evince dalle emergenze del procedimento denominato Gioco d'azzardo, della Procura Generale di Reggio Calabria) si dedico' a creare o a foraggiare imprese, specie nel settore edile, con i proventi delle attività illecite di Cosa Nostra e a fornire copertura di ogni tipo ad imprese di altre province sponsorizzate da Cosa Nostra. Alla fine degli anni Settanta risale l'imponente speculazione immobiliare realizzata da imprese della provincia di Palermo riconducibili al gotha di Cosa Nostra, Bernardo Provenzano, Leonardo Greco, Mariano Agate, Salvatore Riina, Tommaso Cannella. Si tratto' dell'edificazione di un rilevantissimo numero di fabbricati di edilizia sovvenzionata. Il nome dato al complesso edilizio, "Casa nostra", sembra un monumento alla trasparente mafiosità dell'operazione (di scadente qualità tecnica, vista l'inagibilità per il rischio di cedimento idrogeologico). In ordine a detta operazione, il processo avviato nei confronti di Alfano nel 1996 a Messina venne trasferito per competenza territoriale a Palermo e da ultimo a Catania dove ancora oggi è pendente. Ma della presenza di "Cosa nostra" dietro quella speculazione edilizia vi era traccia evidente già nella sentenza del primo maxiprocesso palermitano, dove veniva sottolineata la presenza del nome di Saveria Palazzolo, moglie del boss Bernardo Provenzano, negli assetti societari di una delle imprese coinvolte. Nel mese di ottobre 1984 Alfano divenne latitante, essendosi sottratto all'esecuzione di un mandato di cattura a seguito delle dichiarazioni rese dal pentito Salvatore Contorno. Si costituì spontaneamente solo nel 1988 e ottenne gli arresti domiciliari. La sua posizione processuale fu definita nello stralcio denominato "Maxi-quater" nel dicembre 1996 (a quelle di Contorno, circa l'inserimento organico di Alfano in "Cosa nostra", si aggiunsero le rivelazioni di Antonino Calderone, Francesco Marino Mannoia e Gaspare Mutolo), con l'esito che si è prima riportato. I quattro anni

di latitanza per accuse così gravi non riuscirono ad intaccare il prestigio sociale detenuto da Alfano a Messina. Le porte dei salotti buoni della città rimasero per lui aperte ed egli mantenne rapporti anche pubblicamente con l'élite politica, giudiziaria e imprenditoriale. Negli stessi anni Alfano si rese responsabile, in qualità di mandante, del ferimento di un giornalista sportivo, Mino Licordari, episodio per il quale nel 2001 riportò condanna dal Tribunale di Messina. E si trova tuttora pendente innanzi al giudice per l'udienza preliminare di Messina il processo che vede Alfano responsabile dell'omicidio di tale Mommo Badessa, un esponente criminale in contrasto con "Cosa nostra" che venne assassinato a Messina nel 1984. Ma il processo sicuramente più rilevante e dal quale sono venute le indicazioni più allarmanti circa il potere mafioso di Alfano è quello pendente innanzi al Tribunale di Catania, inizialmente avviato dalla Procura distrettuale antimafia di Messina con l'esecuzione dei provvedimenti di fermo eseguiti il 21 gennaio 1999 (cosiddetta operazione "Witness") e poi trasferito nella città etnea per la connessione con la posizione di magistrati messinesi lì indagati. L'imputazione elevata ad Alfano è di essere stato il promotore a Messina, a partire dagli anni Ottanta, della diramazione locale di "Cosa nostra". Insieme a lui analoga contestazione, come promotori dell'associazione mafiosa, è stata elevata nei confronti di Santo Sfameni e di Luigi Sparacio (per quest'ultimo anche per un periodo nel quale assunse la veste di collaboratore di giustizia, al fine di garantire con le sue false dichiarazioni l'impunità dello stesso Alfano e di tutti i più importanti soggetti messinesi riconducibili a "Cosa nostra", e nel far ciò godette di incredibili benefici grazie alla connivenza di personaggi istituzionali). Coimputati di Alfano a Catania sono, fra gli altri, i magistrati Giovanni Lembo (già sostituto procuratore nazionale antimafia applicato alla Procura distrettuale messinese) e Marcello Mondello (oggi in pensione, già capo dell'Ufficio GIP del Tribunale di Messina), i quali devono rispondere di concorso nella predetta associazione mafiosa. Si tratta, a ben vedere, nella storia giudiziaria di Messina, del primo processo a "Cosa nostra" e il fatto che debba celebrarsi in altro distretto ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale, per il coinvolgimento di magistrati, dà il segno delle difficoltà con le quali le istituzioni dello Stato abbiano risposto all'assalto del crimine mafioso. La celebrazione di un simile processo in distretto giudiziario diverso da quello astrattamente competente per territorio rispetto alla res giudicanda amplifica naturalmente la difficoltà di ricostruire processualmente il quadro criminale e anche questo, senz'altro, ha contribuito al difetto di analisi sulla mafia messinese di cui si è parlato in premessa. Pure in questo senso, la celebrazione del processo contro Lembo + 6 a Catania contribuisce ad evitare che la città di Messina faccia finalmente i conti con la permeazione che ha subito da "Cosa nostra". Altro procedimento penale pendente a carico di Alfano presso l'autorità giudiziaria di Palermo è quello relativo al reato previsto dall'articolo 12-quinquies, legge n. 356 del 1992 (interposizione fittizia) e che ne aveva determinato una nuova carcerazione (quella iniziata il 21 gennaio 1999 nell'operazione "Witness" e che aveva visto l'applicazione del regime detentivo previsto dall'articolo 41-bis o.p. era cessata nel dicembre 2000).

Alfano era tornato in libertà ma la Corte di cassazione il 17 novembre 2005 aveva emesso il provvedimento che avrebbe fatto rientrare Alfano in carcere. In tale frangente, la sera del 18 novembre Alfano è stato trovato cadavere in uno scenario che presenta gli aspetti obiettivi del suicidio. Il boss si sarebbe sparato alla testa in un luogo isolato (parecchio distante dalla sua abitazione, però; e ad Alfano era stata ritirata la patente perché sottoposto a misura di prevenzione personale) con una pistola con matri-cola abrasa e nelle sue tasche sono stati trovati dei messaggi manoscritti che spiegherebbero le ragioni del gesto »⁽¹⁸⁸⁾.

11.2 L'operazione chirurgica alla prostata di Bernardo Provenzano in Francia

Dall'analisi di parte del fascicolo del procedimento nr. 3779/2003, cosiddetto *Grande Mandamento*, esibito nell'archivio della sezione dei giudici per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo, è stato possibile avere contezza di alcuni dati riguardanti la trasferta francese resasi necessaria per le cure mediche di Bernardo Provenzano.

Dai documenti consultati, oggetto di acquisizione, è emerso che il 25 gennaio 2005 la procura della Repubblica di Palermo sottoponeva a fermo 45 persone accusate, tra l'altro, di favorire la latitanza di Bernardo Provenzano.⁽¹⁸⁹⁾ Subito dopo l'esecuzione del fermo, uno degli indagati, Mario Cusimano, decideva di collaborare con la giustizia e, a seguito delle sue dichiarazioni, venivano svolte indagini che consentivano di accertare che Provenzano nel 2003 era stato sottoposto a cure mediche in Francia. Più precisamente, il 2 luglio 2003 era stato visitato dall'urologo Philippe Barnaud, dal 7 all'11 luglio 2003, era stato ricoverato e sottoposto ad una biopsia presso la clinica « La Licorne », sita a La Ciotat, mentre dal 22 ottobre al 4 novembre 2003 era stato ricoverato nuovamente, questa volta presso la clinica « La Casamance », nella città di Aubagne, dove era stato sottoposto ad un intervento chirurgico di prostatectomia ad opera sempre del dott. Barnaud, previa scintigrafia eseguita il precedente 3 ottobre⁽¹⁹⁰⁾. In tali occasioni Provenzano aveva utilizzato un documento di identità, opportunamente falsificato, a nome di Gaspare Troia, soggetto realmente esistente, padre di Salvatore Troia, anch'egli fermato il 25 gennaio 2005 per il reato di associazione mafiosa⁽¹⁹¹⁾.

La moglie di Salvatore Troia, Madeleine Orlando, cittadina francese di origini italiane, risultava aver accompagnato Provenzano in occasione delle

⁽¹⁸⁸⁾ Relazione conclusiva di minoranza della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Doc. XXIII n. 16-bis, pagg. 260-261 e 264-265, 18 gennaio 2006.

⁽¹⁸⁹⁾ Missiva del Procuratore capo di Palermo, dott. Piero Grasso, all'autorità giudiziaria francese, proc. pen. nr. 3779/03 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Palermo.

⁽¹⁹⁰⁾ Informativa dello SCO e della Squadra Mobile di Palermo, Cat.E/2005 Mob. Catt.-SCO, a firma del direttore della I divisione Caldarozzi e del dirigente della Squadra Mobile Gualtieri, 26 maggio 2005, proc. pen. nr. 3779/03 RG mod 21.

⁽¹⁹¹⁾ Missiva del Procuratore di Palermo Piero Grasso alla competente autorità francese, proc. pen. nr. 3779/03 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Palermo.

visite e dei ricoveri a La Ciotat e ad Aubagne, con la funzione di traduttrice ⁽¹⁹²⁾.

Nella tabella sottostante il riepilogo dei dati acquisiti riguardo le trasferte francesi di Bernardo Provenzano nel 2003 ⁽¹⁹³⁾.

23/06/03	Richiesta modulo E111
30/06/03	Partenza di Provenzano dalla Sicilia
02/07/03	Visita con il dr. Philippe Barnaud (La Licorne - La Ciotat)

⁽¹⁹²⁾ Verbale di sommarie informazioni rese da Madeline Orlando ai Procuratori di Palermo Pietro Grasso e Michele Prestipino, in Ventimiglia, 26 luglio 2005.

« Ricordo che nel 2003, verso il mese di luglio, mio marito, TROIA Salvatore, mi disse che stava per arrivare dalla Sicilia a La Ciotat un suo parente che stava male. Il giorno successivo, mio marito ed io ci siamo recati presso la clinica La Licorne di La Ciotat dove avevamo appuntamento con il dott. Barnaud. In tale occasione, presso la clinica ho visto per la prima volta la persona anziana, nel frangente indicatami come il parente di mio marito (e che successivamente ho saputo essere PROVENZANO Bernardo). Questa persona era accompagnata da Nicola Mandala' di Villabate, che io non conoscevo e che mi fu presentato da mio marito, come un suo conoscente. Questa persona anziana si e' fatta visitare dal dott. Barnaud in mia presenza, in quanto io svolgevo le funzioni di interprete perche' questa persona non parlava una parola di francese. Nel corso di questa visita, scoprii che questa persona stava male perche' aveva dei problemi alla prostata. Il dott. Barnaud infatti disse che si doveva sottoporre ad alcuni esami specialistici ed indicò la stessa clinica come il posto dove tali esami potevano essere effettuati. Questa persona fu così ricoverata ed io scoprii che si chiamava o almeno si faceva chiamare TROIA Gaspare, esattamente come mio suocero. ADR.: La cosa non mi colpì eccessivamente, ne' chiesi spiegazioni a mio marito in quanto so che e' frequente che in un medesimo contesto familiare piu' persone abbiano lo stesso nome di battesimo.

Il ricovero, per quanto ne so, si protrasse pochi giorni, durante i quali io mi recai un paio di volte presso la clinica a far visita a questa persona. (...)

Quando questa persona e' stata dimessa dalla clinica io ero presente insieme a mio marito. Era presente anche Nicola MANDALA' con il quale questa persona si e' allontanata, per quanto ne so io, per fare rientro in Italia, a bordo di un'autovettura, della quale al momento non ricordo il modello.

Dopo pochi giorni insieme a mio marito ed alle bambine ci siamo recati in Sicilia, a Villabate, ospiti dei miei suoceri, dove ci siamo trattenuti per le vacanze circa 7/8 giorni, facendo poi rientro a La Ciotat.

Ricordo anche che proprio nei giorni in cui mi trovavo a Villabate ho parlato telefonicamente con il dott. Barnaud, il quale, se non ricordo male, comunicandomi l'esito degli accertamenti effettuati nei giorni precedenti, mi disse che era necessario sottoporre questa persona ad un intervento chirurgico alla prostata, aggiungendo che l'intervento poteva essere eseguito dopo l'estate, ad ottobre. Riferii immediatamente a mio marito quanto dettomi dal dott. Barnaud.

ADR: non ho un ricordo preciso della circostanza se tra il luglio e l'ottobre del 2003 incontrai il dott. Barnaud e ritirai le analisi che erano state effettuate nei primi di luglio.

Ho rivisto di nuovo la persona a nome Troia Gaspare ad ottobre del 2003, quando fece ritorno a La Ciotat per l'intervento chirurgico. Fui io a parlare con il dott. Barnaud per fissare il primo appuntamento per gli esami preliminari all'intervento.

Durante il secondo periodo di permanenza a La Ciotat di questa persona, ricordo di averla più volte incontrata sempre in clinica, in particolare subito dopo l'intervento chirurgico, quando ancora era in rianimazione dove rimase per qualche giorno in quanto aveva avuto dei problemi per i quali erano state praticate alcune trasfusioni di sangue.

ADR: Ricordo di essere stata presente quando prima dell'intervento, questa persona e' stata visitata per l'anestesia. Non ricordo se sia stata io ad apporre la firma TROIA Gaspare su uno dei questionari riempiti con le risposte che io traducevo all'impronta.

ADR: Ricordo che, ad ottobre, questa persona aveva con se' una carta di identita' che esibì, al momento del ricovero, al personale dell'accettazione, che tuttavia non trattene il documento che questa persona riprese e ripose nella tasca della giacca.

ADR: Non so dove questa persona abbia trovato alloggio nel periodo tra il 3 ed il 23 ottobre 2003, subito dopo il primo esame di laboratorio e prima dell'intervento chirurgico.

⁽¹⁹³⁾ Proc. Pen. nr. 3779/03 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Palermo. Informativa dello SCO e della Squadra Mobile di Palermo, Cat.E/2005 Mob. Catt.- SCO, a firma del direttore della I divisione Caldarozi e del dirigente della Squadra Mobile Gualtieri, 26 maggio 2005.

07/07/03	Provenzano si ricovera (La Licorne – La Ciotat)
08/07/03	Biopsia su Provenzano
11/07/03	Provenzano viene dimesso
12/07/03	Rientro in Sicilia
26/09/03	Richiesta modulo E111
03/10/03	Scintigrafia su Provenzano (La Casamance – Aubagne)
06/10/03	Analisi/cure Marianna Troia per 14,60 €
22/10/03	Provenzano si ricovera (La Casamance – Aubagne)
23/10/03	Provenzano si opera (prostatectomia)
31/10/03	Provenzano si opera (encondroma omero sx)
04/11/03	Provenzano viene dimesso
21/11/03	Provenzano torna in Sicilia

Secondo i dati acquisiti il chirurgo che ebbe ad operare il latitante fu appunto il dott. Philippe Barnaud. Quest'ultimo, in occasione della prima visita, aveva indicato il carattere di urgenza dell'esame bioptico da eseguire; l'attestazione di urgenza era indispensabile perché Provenzano potesse servirsi del cosiddetto « modulo E-111 » (che si era già procurato, con il nome Gaspare Troia, al momento della partenza dall'Italia) ed ottenere così il rimborso dell'assistenza sanitaria goduta durante « l'occasionale soggiorno in un paese comunitario ». Sentito a verbale⁽¹⁹⁴⁾ dai magistrati francesi e italiani, il dott. Barnaud aveva spiegato di aver attestato l'urgenza della prestazione sanitaria « *da una parte perché [Provenzano] voleva ritornare in Sicilia, dall'altra parte perché era a disagio, poi perché mi aveva parlato del fatto che ciò facilitava i pagamenti dalla sicurezza sociale...* »⁽¹⁹⁵⁾.

Il medico riferiva che Provenzano era arrivato a lui « *dopo un appuntamento fissato dalla nuora del paziente, direttamente presso il centralino della clinica di La Ciotat* » e precisava che all'atto della

⁽¹⁹⁴⁾ Verbale di audizione di testimone, Philippe Barnaud, 8 giugno 2005, Tribunale di grande istanza di Marsiglia. Proc. Pen. 3779/03 RG mod 21 DDA di Palermo.

⁽¹⁹⁵⁾ Verbale di audizione di testimone di Philippe Barnaud ai magistrati francesi e italiani della Procura della Repubblica di Palermo, 8 giugno 2005.

Vi ricordate di un paziente di nome Troia Gaspare, ricoverato nelle cliniche di La Licorne a La Ciotat e la Casamance a Aubagne nell'anno 2003 ?

Sì, molto bene, mi ricordo, era un uomo di sessanta, settant'anni circa, magro, comunque snello. (...) Ho eseguito su questo paziente una biopsia della prostata con resezione parziale dell'adenoma il 08 luglio 2003. Ho rivisto questo paziente in consulto il 23 luglio per informarlo dei risultati. Era accompagnato dall'uomo e dalla donna, o dall'uno o dall'altra. Si trattava di una diagnosi di cancro e gli ho parlato delle diverse possibilità di terapia. Gli ho detto che bisognava attendere un termine di tre mesi per un eventuale intervento. In base alla scheda che ho stabilito su questo paziente, è stato ricoverato dal 07 al 11 luglio 2003 alla clinica La Licorne; è uscito il 11 luglio firmando una liberatoria da ogni responsabilità e l'ho quindi rivisto in consulto il 23 luglio successivo.

Penso che l'una o l'altra delle due persone che accompagnavano il paziente mi abbia telefonato dopo il 11 luglio e che gli abbia dato allora un appuntamento. E' anche possibile che abbia fissato questo appuntamento quando si trovava ancora in clinica poiché mi dissero che doveva essere in Sicilia alla fine del mese.

dimissione dalla clinica egli gli aveva consigliato di sottoporsi ad una « successiva visita di controllo presso quella clinica dopo circa tre mesi dall'operazione »⁽¹⁹⁶⁾.

La visita di controllo consigliata dal citato chirurgo va, dunque, a collocarsi nel medesimo contesto temporale in cui è intervenuta la morte di Attilio Manca e questa « coincidenza », unita al di lui ruolo di sanitario ed alla branca specialistica nell'ambito della quale operava, avrebbero giustificato degli approfondimenti che non è stato possibile svolgere riguardo le ragioni per le quali Provenzano scelse di farsi operare proprio dal dott. Barnaud, ed in particolare in ordine a chi e per quale motivo indicò al mafioso quel nome.

11.3 Le dichiarazioni di Stefano Lo Verso

Autista di Bernardo Provenzano, affiliato della famiglia mafiosa di Ficarazzi, Stefano Lo Verso decideva di collaborare con la giustizia nel 2011. Lo Verso fu uno dei soggetti che si occuparono della protezione della latitanza di Bernardo Provenzano negli ultimi anni antecedenti al suo arresto.

Nel medesimo intervallo temporale si colloca la morte di Attilio Manca.

Stefano Lo Verso riferiva alla Procura della repubblica di Roma di aver incontrato per la prima volta Bernardo Provenzano nel gennaio 2003. Nello stesso periodo suoi affiliati gli chiesero se avesse la disponibilità di locali in cui organizzare riunioni con il boss latitante. Le riunioni continuarono per tutto il 2003, alla presenza di Francesco Pastoia e Onofrio Morreale, per

Visto il suo stato di salute, mi stupirebbe che sia andato in Sicilia, tra il 11 e il 23 luglio 2003, ma è un semplice parere.

Questo paziente e' stato ricoverato di nuovo nel mese di ottobre 2003 ed ha subito un intervento il 23 ottobre 2003. Si trattava di una prostatectomia totale. Dopo questa operazione il paziente avrebbe normalmente dovuto contattare la clinica per un controllo di un dosaggio di PSA (prostata scientifico anitigene). Ho fatto una lettera al medico curante italiano in tal proposito. E' uscito il 04 novembre 2003. Non l'ho piu' rivisto. So che e' ritornato il 07 novembre alla clinica la Casamance affinche' gli fossero comunicati i risultati della biopsia dell'omero che e' stata effettuata il 31 ottobre 2003 (avevamo scoperto sulla scintigrafia una lesione dell'omero sinistro). Gli abbiamo anche fatto un controllo ecografico tiroideo. Normalmente sarebbe meglio non operare prima del risultato della biopsia ma non vi erano dei veri sospetti di metastasi sulla scintigrafia.

Il tumore dell'omero sinistro era un tumore benigno, e suppongo che il mio collega il dottor Lecoq l'abbia rimosso.

(...)

Presentiamo al testimone la fotocopia dell'attestazione del 07/07/03 firmata da lui (fotocopia dell'attestazione del dottor Barnaud 07/07/03 relativa al ricovero d'urgenza di Troia Gaspare (...)).

Ho indicato l'urgenza su questa attestazione da una parte perché voleva ritornare in Sicilia, dall'altra parte perché era a disagio, poi perché mi aveva parlato del fatto che ciò facilitava i pagamenti dalla sicurezza sociale.

(...)

Presentiamo al testimone la ricetta della cura del 24/11/2003 (...).

La menzione « K SUP 50 » corrisponde al costo di un'operazione, dovendo precisare che l'assunzione di responsabilità del paziente è totale al di là di 50. Il Noroxine è un antibiotico urinario.

⁽¹⁹⁶⁾ Annotazione d'indagine SCO-Squadra Mobile di Palermo a firma del Dr. Fausto Vinci del Servizio Centrale Operativo e degli Ispettori Superiori Carmelo Ficano e Antonino Fernandez della Squadra Mobile di Palermo, 15 febbraio 2005.

poi riprendere dopo la scarcerazione di quest'ultimo. Il compito del Lo Verso era quello di accompagnare Pastoia da Ficarazzi al luogo dell'incontro, mentre gli uomini della famiglia di Bagheria si occupavano di spostare Provenzano. Lo Verso dichiarava anche che Provenzano rientrò in Sicilia, dopo il suo primo viaggio in Francia, a luglio, nella giornata del *festino di Santa Rosalia di Palermo*.

Con riferimento alle cure fornite all'allora latitante, il collaboratore riferiva che nel giugno 2004 un affiliato di nome Giuseppe Comparetto si era presentato da lui con una ricetta medica bianca, chiedendogli di procurare il farmaco in essa indicato, che non erano riusciti a trovare, avvertendolo che il prezzo sarebbe stato molto alto, poiché costava 560,00 euro. Lo Verso riusciva ad acquistare il medicinale nella farmacia sita in via Oreto a Palermo ed il farmacista, dott. Pietro Muratore, nell'occasione gli spiegava essere un farmaco iniettabile che serviva per non sviluppare il tumore della prostata, che aveva efficacia di 3 mesi. Nella stessa farmacia furono acquistate successivamente altre due fiale. Stefano Lo Verso aggiungeva, infine, che « c'era un legame tra la mafia barcellonese e quella palermitana. Nel territorio di Messina c'era Nicolò Eucaliptus, suocero di Onofrio Morreale, già in epoca antecedente all'operazione di Provenzano »⁽¹⁹⁷⁾.

LO VERSO Stefano: « (...) Le riunioni che si facevano a Bagheria, a Bagheria accanto alla Pretura di Bagheria, nella casa di ..Eucaliptus, Tommaso Eucaliptus compare di un altro collaboratore, di Sergio Flamia questo Tommaso Eucaliptus e io il mio compito era di prendere Pastoia a Ficarazzi e portarlo la perche' poi ci pensava il gruppo di Bagheria a spostare Provenzano nella casa della riunione; poi io dovevo prendere di nuovo Pastoia e riportarlo di nuovo a Ficarazzi (...).

Una settimana prima il Comparetto, nel mese di... siamo sempre nel mese di giugno 2004 viene con una ricetta e mi dice: " ti devi interessare a cercare questo farmaco perche' noi non l'abbiamo potuto trovare, è un farmaco... vedi che e' costoso", perche' in passato le punture gliele procuravo io, però erano punture che costavano decine di euro, va, non erano costose. Questa costava 560 euro, no 500.. 560 euro, scontata 400 euro, scontata... scontata a noi però, diciamo, perche' io ci sono andato (...), Muratore si chiama il farmacista, la farmacia Muratore in via Oreto (...), io e il Signor Belvedere e il Signor Belvedere – era stato operato lui, fra l'altro, pure di prostata – gli mostra questa ricetta al dottore Muratore che io conoscevo perche' c'ero andato tantissime volte con il ragioniere Mezzatesta a prendere dei farmaci. Il dottore Muratore dice: "(...) questo farmaco – spiega a noi – questo farmaco è un farmaco per non fare sviluppare il tumore della prostata, agisce su questa. E' un farmaco costoso, io l'unica cosa che posso fare, non mi prendo soldi, mi prendo le spese e quel farmaco ci costa 400 euro e' una puntura con la durata di tre mesi", quindi siamo a giugno, giusto, tre mesi, loro successivamente, nel mese

⁽¹⁹⁷⁾ Interrogatorio di Stefano Lo Verso innanzi alla Procura della Repubblica di Roma, 8 giugno 2015. Procedimento nr. 7058/14 R.G.N.R., DDA di Roma.

prima che partisse di nuovo, nel mese di ottobre, ottobre-novembre, loro tornarono di nuovo per altre due iniezioni e io ho incaricato Belvedere di andare a prendere queste due iniezioni sempre nella stessa farmacia, quindi sono tre fiale di iniezioni che sono uscite dalla stessa farmacia, con la durata di tre mesi; poi quando noi siamo stati tratti in arresto, gennaio 2005, non so più chi abbia provveduto per cercare questi farmaci, perchè io dico, se lui non si faceva queste punture.. giustamente il fastidio per 'ste punture, ci sarà stato qualche urologo che gli avrà detto "ormai siamo all'estremità (?), ti devi fare per forza questa puntura". Ma siccome era un farmaco sconosciuto, almeno io non... penso che non sia stato mai un urologo della zona a scrivere un farmaco del genere perche' io suppongo che questa ricetta lui già l'aveva conservata di questo farmaco, perche' lui, da quando lui è stato operato, fino al punto di farsi questa puntura, lui non ha fatto nessuna terapia, l'unica terapia che faceva era una terapia... (...) dopo l'intervento lui terapia, non è che faceva punture, cose, lui è stato con me, non si faceva... si prendeva delle pillole, però punture, cose, niente, invece prima dell'intervento si faceva sempre le punture, che veniva un infermiere a fargliela addirittura una volta gliel'è venuta a fare a casa mia, un'altra volta gliel'ha fatta nel villino di mia suocera. (...) Questa ricetta... »

P.M. : era bianca ?

LO VERSO Stefano: « *bianca, un foglio bianco, pero la scritta era di medico, perchè era una scritta.. tanto che io non riuscivo a leggerla, ma lui il farmacista subito l'ha letta e subito ha individuato il farmaco. Ora io dico, un farmaco che è così costoso non e' che è un farmaco che si vende tutti i giorni, è un farmaco che deve essere prescritto a determinati pazienti che soffrono di questa patologia, quindi ritengo io che se il dottore Muratore svelasse, senza intimidazione e senza pressione da parte della ma.. perchè già Mezzatesta sa tutto di questa situazione e loro fanno incontri e fanno riunioni Mezzatesta con Muratore, probabilmente si potrebbe arrivare ad individuare il nome del farmaco, a vedere se questo farmaco è stato venduto in altre zone dell'Italia o se è stato venduto ad altri soggetti che sono stati sottoposti a cure... a cura del dottore Manca, perche' se il dottore Manca ha avuto altri soggetti con questa malattia si può individuare se... (...)*

Poi altre cose io non lo so, io posso riferire che nella zona di Messina, quando lui mi dice "un amico mio e un amico di mio suocero" e io per la prima volta lo accompagno che lui doveva andare in Francia, non è che mi dice che sta andando in Francia, lui mi dice: "si va a fare un po'... si va a prendere un po' di sole e se ne va un poco con la sua famiglia", a quel punto io collego che lui se ne va a Messina, perché ad Acquadolci in quel periodo c'era Nicolò Eucaliptus che aveva l'obbligo di dimora; Nicolò Eucaliptus era il suocero di Onofrio Morreale, capo famiglia... era il capo mafia della famiglia di Bagheria Nicolò Eucaliptus. Quindi io ricollego e dico può darsi che.. poi tutti i collegamenti che c'erano fra gli imprenditori Bagheresi e la mafia Barcellonese perché mi ricordo che in quel periodo c'era Mimmo Toia che lavorava nell'autostrada Palermo-Messina, stava facendo dei cantieri, aveva l'appalto elettrico lui e gli era stato rubato del

materiale a questo Signor Toia e il Signor Toia se ne andò da Nicolò Eucaliptus ad Acquedolci per risolvere il problema; quindi il legame della mafia messinese con quella bagherese è da una vita che c'è, tanto che un certo Duca Francesco, arrestato di recente in un'operazione antimafia che c'è stata qua nel messinese, era legato a Pippo Lo Bue, ex sindaco di Bagheria vicino a Nicolo Eucaliptus e lui addirittura, questo Duca Francesco, è venuto a fare pure lavori di recente, quattro, cinque anni fa, lavori al depuratore ad Aspra, prendere questi... ed era l'anello di congiunzione fra Mimmo Toia e questo Duca Francesco che il suocero era un mafioso, era di Milazzo il suocero, perché loro originari sono di Milazzo, però forse o è il suocero di Milazzo e lui abita a Barcellona o viceversa, comunque il suocero è mafioso di questo Duca Francesco e questi contatti con Lo Bue erano sempre tramite Nicolò Eucaliptus. Quindi questo legame che porta sempre a quel territorio di Messina, siamo nel periodo antecedente all'operazione perché Nicolò Eucaliptus già c'è dal 2002 su quel territorio »⁽¹⁹⁸⁾.

Sentito nuovamente un anno dopo, dietro sua esplicita richiesta, Stefano Lo Verso aggiungeva un episodio non narrato in precedenza, richiamato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma che nel 2018 nel provvedimento con il quale dispose l'archiviazione del procedimento aperto a seguito della denuncia dei familiari di Attilio Manca⁽¹⁹⁹⁾.

Scrive infatti il giudice: nel mese di gennaio del 2004 « *le condizioni di salute di Provenzano si erano aggravate ed Onofrio Morreale gli aveva detto che stavano provvedendo per farlo vedere da un medico, non sapeva se in Italia o all'estero. Ai primi di febbraio, quindi, lui stesso aveva affidato al Morreale il boss, che aveva bisogno di maggiore assistenza, e non ne aveva avuto più notizie sino a che non era stato incaricato di reperire il farmaco di cui aveva riferito. Lo Verso supposeva però che, prima di ricevere la ricetta, qualcuno avesse già fatto a Provenzano una prima puntura di quel farmaco, forse il medico da cui poteva essere stato visitato* »⁽²⁰⁰⁾.

Riguardo le cure ricevute da Bernardo Provenzano a seguito del tumore alla prostata, la procura della Repubblica di Roma ha ritenuto non decisive le dichiarazioni di Lo Verso, evidenziando come si fosse già arrivati alla ricostruzione completa della vicenda.

La cura a cui aveva fatto riferimento Lo Verso era, infatti, « *una piuttosto diffusa terapia ormonale, finalizzata a contrastare la produzione di testosterone, ormone maschile che stimola la crescita del tumore della prostata. (...) Ed in effetti al momento dell'arresto di Bernardo Provenzano*

⁽¹⁹⁸⁾ Verbale di interrogatorio di Stefano Lo Verso all'autorità giudiziaria di Roma, 8 giugno 2015. Procedimento nr. 7058/14 R.G.N.R. della DDA della Procura della Repubblica di Roma

⁽¹⁹⁹⁾ Ordinanza di archiviazione del Giudice per le indagini preliminari nell'ambito del procedimento nr. 42590/16 R.G.N.R. Ignoti del 16 luglio 2018, che riassume il verbale di interrogatorio di Stefano Lo Verso all'autorità giudiziaria di Roma del 14 giugno 2016.

⁽²⁰⁰⁾ Ordinanza di archiviazione del procedimento nr. 42590/16 R.G.N.R. Ignoti del 16 luglio 2018, che riassume il verbale di interrogatorio di Stefano Lo Verso all'autorità giudiziaria di Roma del 14 giugno 2016.

egli recava con sé una confezione di Decapeptyl 11,25 con la dicitura 3 mesi, farmaco che all'epoca costava € 550,00 senza esenzione del SSN, esenzione che avrebbe necessitato la redazione di un piano terapeutico da parte di un medico specialista.

Circa l'utilizzo di detto farmaco da parte dell'allora latitante Provenzano e sulla persona che si occupava della somministrazione del farmaco (oltre che di altre incombenze infermieristiche) sono già intervenuti importanti arresti giudiziari nell'ambito del procedimento penale DDA Palermo RG 9547/07. (...) Si addiveniva così alla condanna per associazione mafiosa di Lipari Gaetano Michele Arcangelo n. Corleone il 29.9.1960, infermiere professionale presso la ASL 6 di Bagheria, quale uomo di fiducia di Provenzano di cui si è giudizialmente accertato che, oltre a fungere in alcuni casi da messaggero, si occupava della somministrazione della cd. "puntura dei tre mesi", farmaco che si procurava presso una farmacia di Altavilla Milicia, in provincia di Palermo, nonché di effettuare i prelievi al boss Provenzano. L'attività di somministrazione del sopracitato farmaco risultava essere attività già avviata in epoca antecedente al dicembre 2004, data certa di un "pizzino" rinvenuto al riguardo nel covo del latitante (vedi sempre atti AG Palermo sopracitati) ed il coinvolgimento del Lipari risultava dimostrato, oltre che dalla documentazione rinvenuta ed acquisita, anche dalla ricostruzione dei suoi spostamenti in alcune date emergenti anche dai citati messaggi cifrati e da una serie di intercettazioni telefoniche. Alcune di esse intercorrono proprio con un farmacista di Altavilla Milicia, che poi confermerà di aver venduto nel luglio 2005 al Lipari una confezione di Decapeptyl 11,25 »⁽²⁰¹⁾.

Tuttavia, gli argomenti sopra riportati posti a fondamento della richiesta di archiviazione, poi accolta dal giudice per le indagini del tribunale di Roma nell'ambito del procedimento iscritto al n. 42590/16B R.G.N.R., concernente la morte di Attilio Manca, non appaiono incompatibili con quanto dichiarato dal collaborante Stefano Lo Verso. Infatti, Lipari risultava⁽²⁰²⁾ essere stato l'« infermiere » di Provenzano nel 2005 e, prima di allora, in una non meglio definita « epoca antecedente al dicembre 2004 »⁽²⁰³⁾.

Inoltre la necessità di Provenzano di sottoporsi a visita medica manifesta l'inadeguatezza della assistenza praticata solo da un infermiere e ciò sia nel caso in cui l'esigenza della visita specialistica fosse scaturita – come riferito da Lo Verso- dall'aggravarsi delle condizioni fisiche di Provenzano dopo l'intervento chirurgico, sia nel caso, come prospettato dal Prof. Barnaud, che si trattasse di un controllo post operatorio previsto dal protocollo.

Identico discorso è da farsi riguardo la farmacia scelta per acquistare il farmaco Decapeptyl 11,25. Il farmacista di Altavilla Milicia, come rilevato dallo stesso Ufficio del pubblico ministero, risulta aver confermato

⁽²⁰¹⁾ Richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica di Roma, proc. pen. 42590/16, R.G.N.R. Ignoti 14 dicembre 2017.

⁽²⁰²⁾ Richiesta di archiviazione della Procura della Repubblica di Roma, proc. pen. 42590/16, R.G.N.R. Ignoti 14 dicembre 2017, pag. 16.

⁽²⁰³⁾ Richiesta di archiviazione della Procura di della Repubblica Roma, proc. pen. 42590/16, R.G.N.R. Ignoti 14 dicembre 2017. Pag. 16.

di aver venduto quel farmaco nel luglio 2005. Nulla sembra essere emerso dalle indagini riguardo i periodi precedenti. Le dichiarazioni di Lo Verso sul punto, pertanto, possono ritenersi concordanti perfettamente con le risultanze investigative dell'inchiesta *Grande Mandamento*, appurato che il collaborante ha saputo riferire il costo e la durata di conservazione esatti del medicinale ed ha indicato il nome del farmacista che lo avrebbe a lui venduto, che non risulta, invece, essere stato escusso a sommarie informazioni.

11.4 Il Convento di Sant'Antonio da Padova

Nel 2005 una fonte confidenziale segnalava a personale della Sezione Anticrimine dei Carabinieri di Messina la possibilità che, nei periodi di maggiore pressione degli organi giudiziari nella città di Palermo, il boss latitante Bernardo Provenzano potesse nascondersi nella città di Barcellona Pozzo di Gotto, presso il Convento di Sant'Antonio da Padova, dove avrebbe potuto contare sull'assistenza di un non meglio indicato frate.⁽²⁰⁴⁾

In data 18 maggio 2005⁽²⁰⁵⁾, pertanto, la stessa Sezione Anticrimine decideva di operare un servizio di osservazione avente ad oggetto il Convento di Sant'Antonio da Padova. Tra le frequentazioni accertate emergeva quella di un soggetto⁽²⁰⁶⁾, titolare di omonima impresa individuale con sede a Bagheria (PA), esercitante l'attività di autotrasporto merci per conto terzi. Grazie alle indagini condotte dalla Sezione Anticrimine dei Carabinieri di Palermo, si accertava che il predetto aveva frequentato il *Consorzio artigiano sud tir* (riconducibile a Morreale Onofrio, capomafia di Bagheria) in data 17 maggio 2002. Era inoltre emerso che, in data 02.06.2001, alle ore 05:46, il medesimo era stato controllato proprio in Barcellona Pozzo di Gotto a bordo di un'autovettura intestata a Gitto Mario⁽²⁰⁷⁾, unitamente a Triolo Giuseppe⁽²⁰⁸⁾, Guttuso Antonino⁽²⁰⁹⁾ e, in particolare, con Provenzano Salvatore⁽²¹⁰⁾, autotrasportatore e cugino di Provenzano Giorgio⁽²¹¹⁾, a sua volta più volte controllato in Bagheria in compagnia del noto Scianna Giacchino⁽²¹²⁾, fratello di Scianna Giacinto⁽²¹³⁾, ritenuti importanti elementi della famiglia mafiosa di Bagheria.

Deve evidenziarsi che Triolo Giuseppe risulta essere stato coimputato, per il reato di associazione mafiosa, di Rosario Pio Cattafi e altri capimafia barcellonesi nel terzo grande processo alla mafia di Barcellona Pozzo di

⁽²⁰⁴⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., proc. pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

⁽²⁰⁵⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., Proc. Pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

⁽²⁰⁶⁾ PAGANO Angelo nato a Palermo il 15.10.1952.

⁽²⁰⁷⁾ Nato ad Hannover (D) il 03.08.1973.

⁽²⁰⁸⁾ Nato a Barcellona Pozzo di Gotto (ME) il 02.05.1976.

⁽²⁰⁹⁾ nato a Palermo il 28.01.1967.

⁽²¹⁰⁾ Nato a Bagheria (PA) il 06.06.1960.

⁽²¹¹⁾ Nato a Bagheria (PA) il 07.03.1966.

⁽²¹²⁾ Nato a Bagheria (PA) il 01.12.1950.

⁽²¹³⁾ Nato a Bagheria (PA) l'11.01.1943.

Gotto, denominato *Gotha 3* e che Onofrio Morreale e' lo stesso soggetto sul quale riferi' Stefano Lo Verso e che si occupo' specificamente della latitanza di Bernardo Provenzano e delle esigenze sanitarie del capomafia corleonese.⁽²¹⁴⁾

L'attività di indagine posta in essere nell'ambito dell'inchiesta « Grande Mandamento »⁽²¹⁵⁾, inoltre, aveva evidenziato la frequentazione del Convento di Sant'Antonio da Padova di Barcellona P.G. da parte del frate Ferro Salvatore Massimo⁽²¹⁶⁾. Come evidenziato dalla relazione della 1 Sezione del I Reparto del R.O.S., *Ferro Salvatore Massimo è « uno dei cinque fratelli Ferro, figli del capomafia agrigentino Antonio, deceduto, storicamente legato da vincoli fiduciari al latitante Bernardo Provenzano, e dunque nipote di FERRO Salvatore (fratello di Antonio), il quale, imputato di associazione mafiosa nel c.d. processo “Grande Oriente”, dopo essere stato condannato in primo grado, e' stato assolto in appello e poi, in via definitiva, dalla Corte di Cassazione »*⁽²¹⁷⁾. Salvatore Ferro fu anche uno dei partecipanti, insieme con il collaboratore Luigi Ilardo, al summit di Mezzojuso del 31 ottobre 1995, presieduto da Bernardo Provenzano⁽²¹⁸⁾. Nel 2005 tre dei fratelli Ferro, Giuseppe, Roberto e Gioacchino erano stati colpiti da fermo di indiziato di delitto emesso dalla procura della Repubblica di Caltanissetta (in collegamento con quella di Palermo) nell'operazione c.d. *Grande Mandamento*, in quanto ritenuti « *anelli fondamentali della catena comunicativa con la quale il Provenzano smistava le proprie direttive scritte in direzione delle province mafiose di Caltanissetta ed Agrigento, consentendogli di mantenere e gestire il ruolo di vertice dell'associazione mafiosa »*⁽²¹⁹⁾.

Si ritiene a tal fine utile, per meglio comprendere il collegamento tra la famiglia Ferro di Canicattì e Bernardo Provenzano, riportare parte della nota informativa con la quale la 1^a Sezione del I Reparto del R.O.S. chiedeva alla procura della repubblica di Palermo l'attivazione di intercettazioni delle utenze in uso al frate Ferro Salvatore Massimo:

« ...le attività di indagine hanno consentito di ricostruire in maniera certa e consolidata uno dei meccanismi comunicativi che per anni ha

⁽²¹⁴⁾ Cfr. atti del procedimento nr. 8319/10 R.G.R.N. Ignoti DDA della Procura della Repubblica di Messina e del procedimento nr. 3779/03 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Palermo.

⁽²¹⁵⁾ Proc. pen. n. 3779/03 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Palermo.

⁽²¹⁶⁾ Nato a Canicattì (AG) il 16.03.1965, in quel momento residente a Messina, nel Convento di Santa Maria degli Angeli, sito in Viale Regina Margherita nr. 29. La circostanza che la residenza del frate Ferro fosse nel Convento di Messina e non in quello di Barcellona Pozzo di Gotto fu un dato confermato anche dal controllo eseguito dal personale del R.O.S. di Messina all'ufficio anagrafe del comune di Barcellona, dove non risultava aver avuto vicende anagrafiche un soggetto a nome FERRO Salvatore.

⁽²¹⁷⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., Proc. Pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

⁽²¹⁸⁾ Opposizione alla richiesta di archiviazione del proc. pen. nr. 42590/16 N.G.N.R. della Procura della Repubblica di Roma, 28 febbraio 2018; e come attestato da sentenza definitiva del processo a carico di Mario Mori e Mauro Obinu sulla mancata cattura di Bernardo Provenzano a Mezzojuso. inserire riferimenti relativi al procedimento

⁽²¹⁹⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., Proc. Pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

garantito la trasmissione di messaggi con il latitante Bernardo Provenzano. Tale meccanismo può essere sinteticamente illustrato nei seguenti termini:

- con regolare periodicità, e quindi senza necessità di concordare appuntamenti, se non in rari eccezionali casi, Martorana Salvatore riceveva presso la propria azienda agricola sita in Vittoria (RG), alcuni messaggi scritti destinati al latitante, che gli venivano consegnati dai fratelli Ferro Giuseppe, Ferro Gioacchino e Ferro Roberto;

- tali messaggi venivano prelevati da Pinello Giuseppe o Virruso Giuseppe che appositamente, da Casteldaccia (PA), si recavano in Vittoria (RG), attuando anche in tal caso il sistema della cadenza regolare degli incontri, al fine di evitare, se non in rari eccezionali casi, contatti telefonici funzionali alla definizione dell'appuntamento; in occasione dei loro "viaggi" in Vittoria (RG), il Pinello ed il Virruso prelevavano la "posta" dei Ferro destinata al Provenzano e contestualmente consegnavano al Martorana la posta proveniente dal Provenzano e destinata ai Ferro;

– al loro rientro in Casteldaccia, Pinello e Virruso, facevano pervenire i "pizzini" a Bagheria (il cui circuito comunicativo era gestito da Morreale Onofrio, Bartolone Carmelo, Lentini Emanuele ed in alcuni casi da DI FIORE Giuseppe), per l'ulteriore inoltra a Bernardo Provenzano »⁽²²⁰⁾.

Ai sopra citati dati vanno aggiunte le risultanze delle attività di indagine condotte sempre dalla 1^a Sezione del I Reparto del R.O.S. dei Carabinieri sulla figura di tale Giuseppe Di Fiore, soprannominato « Ciurridu », uomo d'onore e cassiere della famiglia mafiosa di Bagheria e anello di congiunzione tra questa e Bernardo Provenzano. Alla fine del mese di novembre 2004 si realizzava una serie progressiva di interlocuzioni fra i maggiori esponenti della famiglia mafiosa di Bagheria (tra i quali Onofrio Morreale, Carmelo Bartolone, Salvatore Greco) che venivano seguite da uno spostamento, il 30 del medesimo mese di novembre, di Di Fiore verso la città di Messina come comprovato dalla cella agganciata quel giorno dall'utenza in uso al predetto⁽²²¹⁾. I militari del R.O.S. segnalavano poi come la cella comprendesse la zona di viale Regina Margherita, indirizzo di residenza del frate Ferro Salvatore Massimo (e del Convento di Santa Maria del Gesù).

Per meglio comprendere le ragioni dell'interesse investigativo da attribuire agli spostamenti di Giuseppe Di Fiore verso la città di Messina, appare rilevante riportare uno stralcio della conversazione⁽²²²⁾ intercorsa il 14 settembre 2004 fra due capimafia che si erano occupati della latitanza di Provenzano, Nicola Mandala' (indicato di seguito con la lettera N) e Francesco « Ciccio » Pastoia (indicato di seguito con la lettera C). Quest'ultimo – come scrivevano gli stessi militari dell'Arma commentando

⁽²²⁰⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., proc. pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

⁽²²¹⁾ Via Longo nr. 3, Messina.

⁽²²²⁾ Stralcio del fermo di indiziato di delitto nr. 3779/03 R.G.N.R. DDA emesso dall'autorità giudiziari di Palermo, , estrapolato dalla Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., proc. pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005.

l'intercettazione – faceva espresso riferimento proprio al « Ciuriddu » ed al suo diretto coinvolgimento nella gestione delle comunicazioni scritte in favore di Bernardo Provenzano:

N – no, parrì... già prima... lo zio l'ha detto ! ...e tu mi hai detto: « No, non può essere ! » ...e io ti ho detto: « Vedi che è come ti dico io ! »

...

C – lo zio... incompr...

N – comunque... dico... lui che dice sempre che la...

C – ...incompr... e lui che ti ha detto ?

N – no... non mi ricordo... ha detto una parola... ha detto una parola... che io ho capito che... gli aveva fatto avere un « pizzino » a... a Gino... non tramite noi ! ...e io ti ho detto: « Vedi che gli ha fatto avere un “pizzino” ! » ...e tu mi hai detto: « No, hai capito male ! » ...e invece avevo capito bene ! ...

C – va bè poi io glielo dico allo zio...

N – no, tu glielo devi dire... perché lui dice sempre che la strada che si fa... si deve fare sempre quella ! ...

C – va bene...

N – però fa... che quando gli conviene a lui... lo vedi ?

C – sì la strada è quella... è quella !

N – ora lui per farci... io te lo dico... io quello che penso io... anche se penso male... che lo zio gli ha voluto fare vedere a Gino... che tramite Onofrio... o... capito ? Perché magari dice: « Gli ho voluto levare dalla testa che magari Gino... che siccome si appoggia con te... gli ha voluto fare capire con il paesano tuo è quello... lui deve... » io... io lo comincio a capire a questo cristianu !

Omissis

C – se glielo devi dire, glielo devi dire tu... io non glielo dico... io questo gli voglio dire... gli dico: « Vedi che il pizzino glielo ha portato il « ciuriddu » ! ! a me... io non ho interesse... per tu saperlo perché... domani quello te lo dice a te... che mi ha detto a me... perché io è giusto che te lo dico... può essere che si sono visti con lo zio ? ...io sono convinto che lui già sa che è a BAGHERIA ! ...io non gliel'ho detto mai e neanche... frase incomprensibile... quindi io già sono... sono convinto che Gino sa che lo zio è a Bagheria !

Ultimo dato di interesse, quanto alla inchiesta di questa Commissione, è la accertata presenza a Messina dell'utenza in uso a Giuseppe Di Fiore anche in data 28 aprile 2004, due mesi e mezzo dopo la morte di Attilio Manca.

Sulla scorta dei sopra citati dati, i Carabinieri del R.O.S. di Messina richiedevano all'A.G. di Palermo, nella persona del dott. Michele Prestipino, di valutare l'opportunità di emettere decreto urgente di intercettazione delle conversazioni telefoniche delle tre utenze in uso a frate Salvatore Massimo Ferro (due utenze fisse intestate una al Convento Sant'Antonio da Padova di Barcellona Pozzo di Gotto e l'altra al Convento Santa Maria degli Angeli di Messina; una utenza mobile intestata allo stesso Ferro). Il 17 giugno 2005 avevano inizio le operazioni di intercettazione, che si con-

cludevano, per le due utenze fisse, il 13 luglio 2005, dopo neanche un mese, « in esecuzione del decreto di Revoca nr. 1537/05 emesso in data 11.07.2005 da Codesta A.G. »⁽²²³⁾. Il 27 luglio successivo era la volta della cessazione delle intercettazioni anche sull'ultima utenza, quella mobile intestata a frate Ferro, « non essendo emersi, nel corso dei 40 gg previsti, elementi utili alle indagini... questo Comando non riteneva indispensabile richiederne la proroga delle operazioni »⁽²²⁴⁾.

Pur nel doveroso rispetto della norma che tutela l'identità delle fonti, non può sottacersi la necessità di accertamenti che ne inquadrino la coltivazione, soprattutto nei casi di informazioni di estrema importanza o di impatto investigativo strategico.

In particolare, in merito alla notizia della presenza del Provenzano nel citato luogo religioso, sarebbe stato opportuno acquisire la « Relazione di Servizio » attinente il debriefing della fonte.

L'escussione del gestore della fonte poi, avrebbe potuto fornire notizie importanti sulla sua coltivazione⁽²²⁵⁾.

In assenza della Relazione di debriefing, soprattutto per notizia di tale importanza e che diede vita a specifica attività investigativa, sarebbe stato opportuno escutere il Comandante del Reparto per individuare il gestore della fonte⁽²²⁶⁾. Infine sarebbe stato altresì importante stabilire se solo un gestore aveva avuto accesso alla fonte e, in ogni caso, acquisire tutta la produzione informativa della stessa.

Appare, poi, non di secondario rilievo la circostanza segnalata dai genitori di Attilio Manca in un esposto del giugno 2007⁽²²⁷⁾, per la quale presso il Convento di Sant'Antonio da Padova di Barcellona, si era verificato nella seconda metà del 2005 un repentino, ed apparentemente inspiegabile, trasferimento di tutti i frati residenti in quel momento nella struttura.

Si tratta, invero, di un fatto in relazione al quale sembrerebbe necessario operare approfondimenti, interloquendo con l'Arciprete di Messina per acquisire i dati dei trasferimenti dei religiosi negli anni 2004 e 2005.

Tornando al servizio di osservazione dei due Conventi frequentati da frate Salvatore Massimo Ferro, i Carabinieri del R.O.S. di Messina segnalavano la presenza di veicoli intestati ad alcuni individui i cui cognomi

⁽²²³⁾ Nota del ROS dei Carabinieri, Servizio Centrale – I Reparto Investigativo, 1^a Sezione, Nr. 119/301-2-1 di prot., proc. pen. nr. 3708/02 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Messina, 9 giugno 2005. La comunicazione della cessazione della attività di intercettazione era diretta all'attenzione del Dott. Michele Prestipino, A.G. di Palermo.

⁽²²⁴⁾ Ibidem.

⁽²²⁵⁾ Nel caso specifico, ad esempio, quando si ritenne di avere individuato il religioso in contatto con il latitante, la fonte venne ricontattata per sottoporgli il nome? E se ciò non venne fatto, quale fu la ragione? E, di conseguenza, di chi fu la decisione di interrompere i rapporti con la fonte?

⁽²²⁶⁾ Circostanza che non poteva essergli ignota, né dimenticata, poiché la possibile individuazione di latitante di quel livello non è evento dimenticabile, anche per gli sviluppi sia d'indagine, sia di rapporti con la catena gerarchica che certamente ebbe a comportare.

⁽²²⁷⁾ Esposto dell'avvocato Fabio Repici per conto dei sigg. Angela Gentile e Gioacchino Manca all'autorità giudiziaria di Messina, 20 giugno 2007.

richiamano soggetti di interesse investigativo riguardanti l'ambiente criminale barcellonese.⁽²²⁸⁾

Appare infine utile segnalare un dato di possibile interesse investigativo che non si è potuto sviluppare completamente. A seguito di un esposto⁽²²⁹⁾ presentato alla procura della repubblica di Messina dal difensore della famiglia Manca⁽²³⁰⁾ con il quale si rappresentava come la morte del medico fosse inserita nell'ambito di un contesto mafioso e si ipotizzava la sussistenza di una compagine associativa ex artt. 416-bis c.p. e 74 d.p.r. 309/90, veniva aperto un procedimento nei confronti di Ugo Manca, Angelo Porcino e Lorenzo Mondello. Dall'analisi dei tabulati telefonici acquisiti nell'ambito del suddetto procedimento, così come elaborati dal consulente dell'ufficio del pubblico ministero⁽²³¹⁾, si evidenziavano due celle telefoniche di potenziale interesse per via della loro localizzazione: « Barcellona, S. Antonio Vico Sesto Medi » e « Barcellona, Vico Sesto Medici 22 », celle che verosimilmente coprivano la stessa zona⁽²³²⁾, all'interno della quale deve ritenersi vi fosse il Convento di Sant'Antonio da Padova. Per avere certezze su questo dato, però, sarebbe stato necessario espletare, interessando le rispettive compagnie telefoniche, la perimetrazione delle celle sopraindicate.

Dall'elaborazione dei tabulati acquisiti nell'ambito del procedimento n. 6458/11 sono emersi contatti tra le utenze di alcuni dei soggetti coinvolti nelle indagini sulla morte di Attilio Manca, nella diversa veste di indagati o di persone informate sui fatti⁽²³³⁾, e di soggetti sconosciuti, i cui apparecchi cellulari agganciavano le citate celle di « Barcellona, S. Antonio Vico Sesto Medi » o « Barcellona, Vico Sesto Medici 22 ». Di seguito si riportano alcuni esempi dei dati di traffico telefonico di cui sopra:

⁽²²⁸⁾ Se ne elencano di seguito i nominativi, per gli eventuali riscontri tramite il servizio informatico delle forze di Polizia, poiché dal rapporto del ROS non è dato sapere se si trattasse di soggetti noti o mai emersi:

BARRESI Filippo, nato a Barcellona il 25.04.1943
RAO Carmelo, nato a Castoreale il 18.02.1948
GIAMBO' Carmelo, nato a Barcellona P.G. il 14.05.1927
MUNAFO' Antonino, nato a Barcellona P.G. il 10.05.1965
RAO Salvatore nato a Barcellona P.G. il 05.11.1972
TRIOLO Salvatore nato a Barcellona P.G. il 15.02.1958
SPINELLA Natale nato a Barcellona P.G. il 22.08.1975
ISGRO' Caterina nata a Barcellona P.G. il 02.10.1963

⁽²²⁹⁾ Esposto dell'8 giugno 2006 nel procedimento nr. 6458/11 R.G.N.R. DDA della Procura della Repubblica di Messina.

⁽²³⁰⁾ Fabio Repici.

⁽²³¹⁾ Dott. Gioacchino Genchi

⁽²³²⁾ Verosimilmente le due celle coprivano la stessa zona provenendo da antenne di compagnie telefoniche diverse, poiché Vico Sesto Medici è un piccolo vicolo della città di Barcellona Pozzo di Gotto, sito a circa trecento metri in linea d'aria dal Convento di Sant'Antonio da Padova.

⁽²³³⁾ Confronta tabulati acquisiti nei procedimenti n. 1410/04 R.G.N.R. Ignoti della Procura della Repubblica di Viterbo e n. 6458/11 R.G.N.R. della DDA della Procura della Repubblica di Messina.

1) Utenza nr. 0338 5243051, intestata ed in uso a Manca Ugo.

Chiamante.: 03385243051		_Acc.dal.: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)		Chiamato...: 03472576449		_Acc.dal.: 22/04/98 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: MANCA UGO		Vedi annotazioni!		_Intestaz...: MANCA FRANCESCA		Vedi annotazioni!	
Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64				Generalità: Nata a: MESSINA (ME) il: 30/08/62			
Data	Ora	Durata	Stazione Radio base	CHIAMATO	Azienda T.	IMEI CHIAMATO	
mer 04/02/04	13:37:55	47	BARCELLONA POZZO DI GOTTO (4-ME-2066-7)	Barcellona - S. Antonio	Vico Sesto Medici	OMNITEL 02	351476804577020 [20954/70474]

Chiamante.: 03385243051		_Acc.dal.: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)		Chiamato...: 03471701881		_Acc.dal.: 03/11/98 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: MANCA UGO		Vedi annotazioni!		_Intestaz...: GINEBRI GUIDO		Vedi annotazioni!	
Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64				Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 12/07/63			
Data	Ora	Durata	Stazione Radio base	CHIAMATO	Azienda T.	IMEI CHIAMATO	
mar 23/03/04	23:00:33	1	BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 2		OMNITEL 07	350946546144420 [22446/70474]	

Chiamante.: 03472576421		_Acc.dal.: 18/04/98 al: 11/11/06 (0)		Chiamato...: 03385243051		_Acc.dal.: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: FUGAZZOTTO NUNZIO		Vedi annotazioni!		_Intestaz...: MANCA UGO		Vedi annotazioni!	
Generalità: Nato a: MESSINA (ME) il: 12/07/71				Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64			
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base	CHIAMANTE	Azienda T.	
351958009183760	mar 13/04/04	17:21:13	214	BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 8		OMNITEL 01	[23111/70474]

Chiamante.: 03472576421		_Acc.dal.: 15/01/99 al: 06/12/06 (0)		Chiamato...: 03385243051		_Acc.dal.: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: BARRESI CARMELINO		Vedi annotazioni!		_Intestaz...: MANCA UGO		Vedi annotazioni!	
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 25/04/68				Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64			
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata	Stazione Radio base	CHIAMANTE	Azienda T.	
350700102383220	mar 26/04/05	13:27:34	1	BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 1		OMNITEL 06	[41251/70474]

Di Manca Ugo, Manca Francesca e Ginebri Guido si è già scritto diffusamente nei capitoli precedenti. Fugazzotto Nunzio è fratello di Fugazzotto Salvatore, di cui si è anche scritto in precedenza. Barresi Carmelino⁽²³⁴⁾ è lo stesso soggetto identificato nella riunione conviviale tenuta nei locali dell'azienda « *Salamita* » di cui si è trattato nel precedente capitolo.

(234) Nato a Barcellona Pozzo di Gotto il 25 aprile 1968.

2) Utenza 0340 7518273 intestata a Mondello Lorenzo.

Chiamante.: 03401215779	Acc.dal: 29/01/03 al: 17/11/06 (8)	Chiamato...: 03392895809	Acc.dal: 29/06/01 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: RAPPAZZO SERGIO		Intestaz...: MONDELLO LORENZO (Lorenzo Mondello)		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 15/10/71		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMANTE	Azienda T.
351538004248320	mer	31/12/03 23:03:38	1 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 7	OMNITEL 06

[7547/22011]

Chiamante.: 03386896408	Acc.dal: 21/07/02 al: 17/11/06 (T)	Chiamato...: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: MONDELLO BENEDETTO		Intestaz...: MONDELLO LORENZO		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 20/03/60		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	dom	08/02/04 11:20:29	29 BARCELLONA POZZO DI GOTTO (4-ME-2066-9) Barcellona - S. Antonio Vico Sesto Medi	OMNITEL 02

IMEI CHIAMATO 351007270190140 [7/2046]

Chiamante.: 03471266166	Acc.dal: 15/01/99 al: 06/12/06 (O)	Chiamato...: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: BARRESI CARMELINO		Intestaz...: MONDELLO LORENZO		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 25/04/68		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	sab	14/02/04 20:51:52	24 BARCELLONA POZZO DI GOTTO (4-ME-2066-7) Barcellona - S. Antonio Vico Sesto Medi	OMNITEL 02

IMEI CHIAMATO 351007270190140 [12/2046]

Chiamante.: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	Chiamato...: 03385243051	Acc.dal: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: MONDELLO LORENZO		Intestaz...: MANCA UGO	Vedi annotazioni!	
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64		
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMANTE	Azienda T.
351007270246500	mer	19/05/04 21:05:11	17 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 1	OMNITEL 01

[118/2046]

Chiamante.: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	Chiamato...: 0335318927	Acc.dal: 09/01/02 al: 24/11/06 (T)	
Intestaz...: MONDELLO LORENZO		Intestaz...: MERLO ON. GIORGIO		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		Generalità: Nato a: CAVOUR (TO) il: 09/07/60		
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMANTE	Azienda T.
351007270246500	lun	31/05/04 10:15:12	951 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 8	OMNITEL 01

[144/2046]

Chiamante.: Pr. Cons. Mi	Acc.dal: 01/01/99 al: 09/01/05 (*)	Chiamato...: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: Pr. Cons. Mi		Intestaz...: MONDELLO LORENZO		
		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	ven	11/06/04 08:57:35	1 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 1	IMEI CHIAMATO OMNITEL 07

351007270246500 [224/2046]

Chiamante.: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	Chiamato...: 00212556404333	Acc.dal: 01/01/90 al: 30/03/08 (*)	
Intestaz...: MONDELLO LORENZO		Intestaz...: \$ MAROCCO		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57				
IMEI CHIAMANTE	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMANTE	Azienda T.
351007270246500	gio	18/11/04 13:10:10	536 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 3	OMNITEL 01

[582/2046]

Chiamante.: 03385243051	Acc.dal: 25/06/97 al: 17/11/06 (8)	Chiamato...: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: MANCA UGO	Vedi annotazioni!	Intestaz...: MONDELLO LORENZO		
Generalità: Nato a: ALCARA LI FUSI (ME) il: 08/03/64		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	dom	05/06/05 19:00:42	14 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 2	IMEI CHIAMATO OMNITEL 02

351007270246500 [684/2046]

Chiamante.: 03383363305	Acc.dal: 06/02/98 al: 20/11/06 (T)	Chiamato...: 03407518273	Acc.dal: 02/01/04 al: 17/11/06 (8)	
Intestaz...: CATTAFI ROSARIO [+10][B]		Intestaz...: MONDELLO LORENZO		
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 06/01/52		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 16/12/57		
	Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T.
	sab	12/11/05 20:44:19	29 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 8	IMEI CHIAMATO OMNITEL 02

351007270246500 [784/2046]

Una delle due utenze di Mondello Lorenzo, indagato nell'inchiesta sulla morte di Attilio Manca, nonostante avesse un traffico telefonico mobile molto ridotto, agganciava spesso la cella telefonica « Vico Sesto

Medici 22 ». I sopra riportati contatti telefonici sono soltanto alcuni esempi, quelli che appaiono più di interesse: Mondello Benedetto, Barresi Carmelino, Manca Ugo, Cattafi Rosario, l'onorevole Giorgio Merlo; « Pr. Cons. Mi. », sigla che sta a significare « Presidenza del Consiglio dei Ministri » e con la quale Mondello ebbe quell'unico contatto, sono tutti soggetti su cui si è già precedentemente scritto.

3) Utenza francese nr. 0033611163543, intestazione sconosciuta ma, come precedentemente segnalato, verosimilmente riconducibile a Spinella Felice o soggetti a lui vicini.

Questa utenza agganciava costantemente le celle localizzate in « S. Antonio, Vico Sesto Medi » e « Vico Sesto Medici 22 ».

4) Utenza nr. 320 4519015 intestata ed in uso a GINEBRI Guido.

Chiamante.: 03204519015	Acc.dal: 11/12/03 al: 15/01/05 (8)	Chiamato...: 03475151040	Acc.dal: 20/12/01 al: 06/12/06 (0)
Intestaz.: GINEBRI GUIDO		Intestaz...: ROTELLA ROSARIO	
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 12/07/63		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 22/01/67	
Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T. IMEI CHIAMATO
gio 25/12/03 14:56:53		1 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 7	OMNITEL 07 350607201916480 [237/433]
Chiamante.: 03204519015	Acc.dal: 11/12/03 al: 15/01/05 (8)	Chiamato...: 03474817434	Acc.dal: 20/11/97 al: 30/10/06 (0)
Intestaz.: GINEBRI GUIDO		Intestaz...: BUCALO SALVATORE	
Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 12/07/63		Generalità: Nato a: BARCELLONA POZZO DI GOTTO (ME) il: 17/11/60	
Data	Ora	Durata Stazione Radio base CHIAMATO	Azienda T. IMEI CHIAMATO
gio 25/12/03 15:30:10		1 BARCELLONA POZZO DI GOTTO VICO SESTO MEDICI, 22, SETT. 2	OMNITEL 07 350724307859390 [238/433]

5) Un'altra utenza i cui tabulati venivano acquisiti dall'autorità giudiziaria di Messina era la nr. 03401215779, intestata a Rappazzo Sergio⁽²³⁵⁾, un barcellonese imputato nel processo alla mafia di Barcellona Pozzo di Gotto denominato *Mare Nostrum*. La sua utenza telefonica, rispetto alle altre acquisite, era quella che agganciava in misura maggiore la cella « Vicolo Sesto Medici ». Quella stessa utenza ha avuto contatti ripetuti con Cattafi Fabrizio (nipote di Rosario Cattafi, 553 contatti tra il 30 gennaio 2003 e il 16 novembre 2006), Mondello Benedetto (210 contatti), Cattafi Gaspare (nipote di Rosario Cattafi, 109 contatti sulla sua utenza privata e 5 su quella della sua farmacia), Manca Ugo (48 contatti), Manca Francesca (18 contatti) e Mondello Lorenzo (18 contatti).

Infine l'utenza intestata a Rappazzo ha avuto 78 contatti con l'utenza nr. 0909852110, intestata alla Stazione dei Carabinieri di Vulcano.

La posizione processuale di Rappazzo nel procedimento *Mare Nostrum* però, non verrà definita per intervenuta morte dell'imputato. L'uomo, infatti, il 12 dicembre 2005 fu trovato morto all'interno di una Alfa Romeo 147 nera in fondo al mare del molo dell'isola di Vulcano, accanto all'amico, anche lui deceduto, MIANO Angelo. La loro morte veniva classificata come incidente causato dall'assunzione, da parte di entrambi, di alcool e cocaina. Sempre in fondo al mare, nei pressi della loro auto, il cui paraurti posteriore riportava tracce di vernice bianca, veniva ritrovata una seconda auto, una Renault Clio bianca, vuota, la cui vernice risulterà presentare caratteristiche

(235) Nato a Barcellona Pozzo di Gotto il 15 ottobre 1971.

chimiche identiche a quelle della vernice bianca ritrovata sulla Alfa Romeo. La Procura di Barcellona Pozzo di Gotto ricostruiva quindi la dinamica dell'accaduto ipotizzando che l'Alfa Romeo, in retromarcia, avesse spinto in mare la Renault, prima di finire in mare anch'essa, dove i due uomini, inebriati dall'alcol e dalla cocaina, non erano riusciti ad uscire dall'abitacolo prima di morire annegati.

I familiari di Rappazzo e Miano sollevarono più di un dubbio sulla ricostruzione effettuata dalla procura della Repubblica accolta dal giudice per le indagini preliminari di Barcellona Pozzo di Gotto.⁽²³⁶⁾ L'Alfa Romeo, infatti, come riportato dai Carabinieri che la ispezionarono appena recuperata dall'acqua, si presentava con la terza marcia inserita e il lunotto posteriore rotto, mentre la Renault Clio, in base al racconto di chi la aveva in uso, era stata parcheggiata a dieci metri circa dal ciglio del molo, con la prima marcia e il freno a mano inseriti⁽²³⁷⁾. Inoltre, il 10 dicembre sera, le due vittime erano scomparse dalla casa di Rapazzo, nella quale era in corso una festa per la nascita del di lui figlio, dopo essere usciti in giardino per fumare una sigaretta. Il legale delle famiglie, opponendosi alla richiesta di archiviazione dell'indagine, chiedeva al giudice un supplemento di perizia per stabilire la posizione precisa delle due autovetture in fondo al mare e la compatibilità di questa con l'ipotesi di un urto dell'Alfa da parte della Renault; si richiedeva inoltre di accertare se, al momento del ritrovamento, la Renault si presentasse con gli sportelli chiusi e le sicure di arresto inserite; veniva infine chiesto di assumere a informazioni testimoniali i Carabinieri di Vulcano, per riferire in che modo fossero venuti a conoscenza del fatto che la Renault fosse stata regolarmente parcheggiata dai dipendenti della ditta, e di escutere nuovamente il signor Giambo' Giuseppe, conoscente delle vittime che aveva testimoniato di essere stato al molo in questione in orario notturno e di non aver notato nulla di strano.⁽²³⁸⁾ Le richieste, però, venivano tutte rigettate dal giudice per le indagini preliminari e il caso, come detto, veniva archiviato il 5 maggio 2007.

Da ultimo, appare utile segnalare uno scambio di missive intercorso tra la procura della Repubblica di Messina⁽²³⁹⁾, il R.O.S. dei Carabinieri di Messina e la procura della Repubblica di Palermo⁽²⁴⁰⁾.

A seguito della ricezione dell'esposto della famiglia Manca, che segnalava, in rapporto alla latitanza di Provenzano, il Convento di Sant'Antonio da Padova e un frate della famiglia Ferro come elementi meritevoli di approfondimento investigativo, il 13 novembre 2007, la procura della repubblica di Messina indirizzava alla procura della repubblica di Palermo una missiva⁽²⁴¹⁾ per chiedere se vi fossero indagini in atto

⁽²³⁶⁾ Procedimento nr. 3237/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto.

⁽²³⁷⁾ Procedimento nr. 3237/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto.

⁽²³⁸⁾ Procedimento nr. 3237/05 R.G.N.R. della Procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto.

⁽²³⁹⁾ Dott. Giuseppe Verzera.

⁽²⁴⁰⁾ Dott. Giuseppe Pignatone.

⁽²⁴¹⁾ Nota del Sostituto Procuratore di Messina Giuseppe Verzera alla Procuratore di Palermo, in data 13 novembre 2007.

da parte di questa, al fine di valutare l'eventuale incompetenza del proprio ufficio. La risposta dell'ufficio di Palermo⁽²⁴²⁾ arrivava tre settimane più tardi. Di seguito si riporta un passo della citata risposta:

« Con riferimento alla trasmissione di copia dell'esposto in data 20.06.2007, si segnala che questo Ufficio si è occupato della famiglia Ferro nell'ambito del procedimento nr. 3708/02 R.G.N.R., in collegamento di indagini con la Procura di Caltanissetta, nell'ambito delle indagini che hanno poi condotto al provvedimento di fermo di questa D.D.A. e della D.D.A. di Caltanissetta in data 21.01.2005 nei confronti di una vasta schiera di favoreggiatori di Provenzano tra i quali appunto alcuni dei Ferro.

Si segnala altresì che effettivamente uno dei fratelli Ferro a nome Angelo, appartenente ad un ordine religioso, è stato oggetto di specifiche attività di indagine, ivi comprese attività tecniche di intercettazione, proprio allo scopo di verificarne eventuali rapporti proprio con l'allora latitante Provenzano.

Tale filone di indagine non ha avuto alcun esito e, per quanto risulti, non si è mai rilevata traccia della presenza del Ferro e tantomeno del Provenzano in territorio di Barcellona Pozzo di Gotto »⁽²⁴³⁾.

Il contenuto di tale nota fu poi ribadito nel marzo del 2007.

« Con riferimento alla nota in oggetto si conferma quanto già comunicato in data 4.12.2007 ed in particolare il fatto che agli atti del proc. Nr. 3708/02 R.G.N.R. non risultano elementi che comprovino la presenza del Ferro Angelo e del Provenzano in territorio di Barcellona Pozzo di Gotto »⁽²⁴⁴⁾.

La procura della Repubblica di Messina inoltrava, quindi, richiesta al R.O.S. dei Carabinieri di Messina, di trasmissione delle risultanze investigative eventualmente acquisite, così scrivendo:

« Facendo seguito alla delega di indagini del 25/10/2007 cui è stato dato riscontro con nota del 3/11/2007 (nr. 50/3-5-2005) pregasi trasmettere, ove in possesso di codesta Sezione, sulla scorta della comunicazioni della Procura della Repubblica di Palermo del 4/12/2007 e del 7/3/2007(ndr 2008) che allego in copia, le « risultanze investigative » acquisite nell'ambito del procedimento in oggetto già trasmesse alla Procura Distrettuale di Palermo limitatamente alla supposta presenza del boss Provenzano Bernardo in un convento di Barcellona negli anni scorsi »⁽²⁴⁵⁾.

Il R.O.S. dei Carabinieri precisava: *« In relazione alle deleghe... si rappresenta che le risultanze info-investigative acquisite da questa Sezione*

⁽²⁴²⁾ A firma del dott. Giuseppe Pignatone.

⁽²⁴³⁾ Nota del Procuratore aggiunto di Palermo Giuseppe Pignatone al Procuratore della D.D.A. di Messina Giuseppe Verzera, 4 dicembre 2007.

⁽²⁴⁴⁾ Nota del Procuratore aggiunto di Palermo Giuseppe Pignatone al Procuratore della D.D.A. di Messina Giuseppe Verzera, 7 marzo 2008.

⁽²⁴⁵⁾ Nota del Sostituto Procuratore di Messina Giuseppe Verzera al R.O.S. dei Carabinieri di Messina, in data 18 aprile 2008.

A/C nel maggio del 2005, sono confluite in una più ampia attività d'indagine condotta dal I Reparto Investigativo del ROS i cui esiti sono stati trasmessi alla DDA di Palermo nell'ambito del Proc. Pen. n. 3708/02 RGNR »⁽²⁴⁶⁾.

Seguiva altra missiva da parte della procura della repubblica di Messina all'omologo ufficio di Palermo che riscontrava la richiesta avanzata con nota⁽²⁴⁷⁾ del seguente tenore:

« Facendo seguito alla nota s.n. in data 7/3/2008 che ad ogni buon fine allego in copia, trasmetto nota della Sezione anticrimine dei Carabinieri di Messina ove si rappresenta che le risultanze investigative della vicenda in questione sono state trasmesse dal primo reparto di quella Sezione a codesta Procura e confluiti nell'ambito del proc. pen. nr. 3708/02 rgnr.

Tanto premesso, ove nulla osti e non vi siano problemi di segreto investigativo, pregasi voler autorizzare Ufficiali di P.G. del citato Comando ad acquisire copia della parte della documentazione che si riferisce alla vicenda de quo »⁽²⁴⁸⁾(omissis)Con riferimento alla nota in oggetto indicata, si conferma quanto già segnalato con nota del 7 marzo 2008 che si allega in copia. Ove comunque verranno indicati specifici atti processuali – inseriti nel proc. pen. n. 3708/02 DDA Palermo – connessi alla vicenda per la quale procede la S.V., sarà cura di questo Ufficio trasmetterne copia »⁽²⁴⁹⁾.

Non è chiaro l'esito ultimo di tale articolato carteggio ed in particolare non vi sono evidenze del fatto che la procura della Repubblica di Messina abbia ottenuto, dopo le note di riscontro della procura della Repubblica di Palermo in data 4 dicembre 2007 ed in data 7 marzo 2008, le informazioni a questa richieste riguardo la supposta presenza del frate Ferro e di Bernardo Provenzano nel territorio di Barcellona Pozzo di Gotto.

Neppure vi è, poi, alcuna certezza in ordine al fatto che la procura della Repubblica di Palermo⁽²⁵⁰⁾ abbia corretto il contenuto delle note sopra citate da essa redatte ed abbia quindi rettificato l'erronea affermazione ivi fatta, concernente l'assenza di risultanze investigative in ordine alla presenza del frate Ferro (con nome di battesimo Salvatore Massimo e non – come scritto dall'autorità giudiziaria palermitana – Angelo) e del boss latitante nella zona di Barcellona.

Quel che è certo, però, è la trasmissione da parte del R.O.S. dei Carabinieri alla procura della Repubblica di Palermo della relazione di servizio in data 9 giugno 2005, nella quale si esponevano gli elementi che

⁽²⁴⁶⁾ Nota del R.O.S. dei Carabinieri di Messina, N. 50/3-11 di prot. 2005, in data 30 aprile 2008.

⁽²⁴⁷⁾ Francesco Messineo.

⁽²⁴⁸⁾ Nota del Sostituto Procuratore di Messina Giuseppe Verzera al R.O.S. dei Carabinieri di Messina, in data 7 maggio 2008.

⁽²⁴⁹⁾ Nota del Procuratore di Palermo Francesco Messineo alla Procura di Messina, in data 21 maggio 2008.

⁽²⁵⁰⁾ Il riferimento è ai magistrati requirenti Giuseppe Pignatone e/o Michele Prestipino Giarritta.

facevano ritenere accertata la frequentazione del Convento di Sant'Antonio di Barcellona Pozzo di Gotto da parte del frate Salvatore Massimo Ferro.

11.5 Osservazioni conclusive

Alla luce delle emergenze sin qui analizzate, deve ritenersi ipotesi assai verosimile quella per la quale la morte di Attilio Manca sia legata ai probabili contatti da questi avuti con Bernardo Provenzano. Non è stato possibile, però, determinare il momento esatto in cui le vite del medico e del latitante si siano incrociate.

Ma l'incertezza riguarda anche alcuni profili che attengono alla patologia da cui quest'ultimo era affetto, le cure per lui apprestate, nonché le modalità con le quali furono scelte. Quelle che, nella relazione della commissione antimafia della passata legislatura, si sono indicate come ricostruzioni complete, riguardo le cure cui fu sottoposto Provenzano, sembrano, invece, presentare vuoti notevoli. Per quale motivo fu scelto proprio il dottor Philippe Barnaud e le due cliniche La Licorne e La Casamance? In che modo venne comunicato a Provenzano il risultato della biopsia alla prostata? L'intervento alla prostata, a seguito della biopsia, doveva essere eseguito subito – come ha dichiarato il dott. Barnaud – o poteva essere svolto anche al termine dell'estate – come ha dichiarato invece Madeleine Orlando? Madeleine Orlando ha saputo dell'arrivo del falso Gaspare Troia il giorno prima o ne era già informata avendo provveduto alla prenotazione della visita chiamando il centralino, come riferito dal dott. Barnaud? Ed ancora: è verosimile che un latitante dell'importanza di Provenzano abbia scelto casualmente il chirurgo e la clinica dove operarsi e che abbia preso il relativo appuntamento tramite un centralino? Sono da considerarsi credibili le spiegazioni offerte dal dott. Barnaud sui motivi per cui classificò come « urgente » una biopsia che il paziente incensurato da lui conosciuto con il nome di Troia avrebbe potuto fare qualche giorno dopo in Italia? Se Provenzano aveva già scelto – per motivi allo stato ignoti – il Barnaud come chirurgo per l'operazione, perché scelse di rischiare un secondo viaggio in Francia invece di aspettare il risultato della biopsia (come poi fece, invece, per il risultato della scintigrafia)? E dove alloggiò nei diciannove giorni trascorsi tra l'effettuazione della scintigrafia e il ricovero o nei diciassette giorni trascorsi tra la dimissione dall'ospedale e il ritorno in Italia? Come mai Provenzano ritenne di utilizzare il modello E-111 per farsi rimborsare quelle poche migliaia di euro servite per gli esami e l'operazione, con tutti i rischi che la procedura per richiederlo, effettuata per ben due volte, avrebbe comportato (rischi poi rivelatisi concreti, visto che gli inquirenti utilizzarono anche quei modelli per ricostruire la trasferta francese del latitante)?

Ma, soprattutto, viste le dichiarazioni del dott. Barnaud sulla necessità di una visita di controllo a distanza di tre mesi dalla dimissione dall'ospedale (tre mesi che scadevano proprio quel febbraio in cui trovò la morte Attilio Manca), quale fu il medico che effettuò quella visita? E quale medico prescrisse a Provenzano la terapia con il Decapeptyl 11,25 nei primi mesi post-operatori?

Nonostante i media abbiano rilanciato, come ipotetico momento di contatto tra Attilio Manca e Bernardo Provenzano, l'operazione chirurgica avvenuta in Francia, le ipotesi non si esauriscono certamente con l'intervento di prostatectomia. Il medico avrebbe potuto, su richiesta della famiglia mafiosa barcellonese, provvedere all'individuazione del chirurgo francese (avendo egli studiato e lavorato in Francia per diverso tempo); potrebbe essere stato il medico scelto inizialmente dal latitante per eseguire l'intervento e ciò giustificherebbe il rientro di Provenzano in Italia a seguito della biopsia; potrebbe essere stato il medico a cui si rivolsero esponenti e referenti dell'articolazione barcellonese di Cosa Nostra per effettuare la visita di controllo a tre mesi dall'intervento; potrebbe essere stato, infine, il medico che, nella situazione d'urgenza in cui venne a trovarsi il boss mafioso, descritta dal collaborante Stefano Lo Verso, ebbe a prestargli le cure d'emergenza.

È evidente, pertanto, che il fatto per cui il nome e/o la presenza di Attilio Manca non siano emersi dalle indagini condotte dall'autorità giudiziaria di Palermo sulla trasferta francese di Bernardo Provenzano non solo non è dirimente, ma risulta insufficiente per affermare che il medico e il latitante non ebbero mai contatti.

12. CONCLUSIONE. GLI ELEMENTI A SOSTEGNO DELLA TESI DELL'OMICIDIO

L'attività svolta da questa Commissione ha consentito di approfondire la vicenda concernente la morte del medico Attilio Manca e di ricostruirla attraverso l'analisi e l'individuazione di ulteriori elementi tra i quali assumono particolare rilievo le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia.

Si tratta di dichiarazioni rese da soggetti che sono stati ritenuti credibili da parte delle diverse autorità giudiziarie che se ne sono occupati e che non risulta che siano stati mai neppure indagati per i reati di calunnia e di false dichiarazioni al P.M. .

Proprio quanto riferito dai collaboratori costituisce il dato di maggior rilievo che sostiene l'ipotesi che Attilio Manca non sia stato vittima di un atto autolesivo, ma di un omicidio.

A conforto di tale ricostruzione sono certamente una lunga serie di elementi: la copiosa quantità di sangue trovata sulla scena del delitto; i segni delle punture di eroina rinvenute nel braccio sinistro, incompatibili con il mancino puro del Manca e con la sua pessima abilità con la mano destra; le siringhe trovate perfettamente chiuse, con il tappo di protezione; l'assenza di propositi suicidari in capo al Manca; l'assenza di materiale per la preparazione dell'eroina e del laccio emostatico per l'iniezione endovena; l'assenza di pantaloni e di biancheria intima sul corpo della vittima nonostante il mese invernale; la totale assenza di impronte su una delle siringhe usate per iniettare l'eroina e il microscopico frammento, non utilizzabile per comparazioni dattiloscopiche, ritrovato sulla seconda; l'insistenza di Ugo Manca nell'entrare nell'appartamento del cugino Attilio posto sotto sequestro, comportamento che fece nascere ai familiari della vittima i primi dubbi su un suo possibile coinvolgimento nella vicenda; la

presenza dell'impronta di Ugo Manca su una piastrella del bagno e la contemporanea assenza di impronte di altri soggetti, amici e parenti, che anche di recente (e certamente dopo la visita di Ugo Manca) erano stati nell'abitazione dell'urologo; la convinta esclusione, da parte di tutti i colleghi, superiori e amici romani e viterbesi di Attilio Manca, della possibilità che il giovane medico facesse uso di droghe.

Alcuni dei suddetti elementi (ma certamente non tutti), se valutati singolarmente, potrebbero trovare delle spiegazioni diverse da quelle sin qui prospettate ma, se si guardano nel loro complesso, appare incongruo giungere ad una conclusione diversa da quella secondo cui Attilio Manca sia stato ucciso, unica ipotesi ragionevole e priva di contraddizioni con i dati obiettivi delle modalità della morte del Manca, le informazioni fornite dai collaboratori di giustizia, gli elementi raccolti sui contatti fra la latitanza di Provenzano e il territorio di Barcellona Pozzo di Gotto e della provincia di Messina e, infine, le considerevoli opacità su aspetti relevantissimi riguardanti le cure sanitarie in favore del latitante corleonese.

Alla luce dei fatti emersi durante l'inchiesta e della rilevata incompatibilità logica e fattuale delle circostanze sopra evidenziate con le ipotesi del suicidio o di una morte per overdose accidentale da volontaria assunzione di eroina, questa Commissione ritiene che la morte di Attilio Manca sia imputabile ad un omicidio di mafia e che l'associazione mafiosa che ne ha preso parte (non è chiaro se nel ruolo di mandante o organizzatrice o esecutrice) sia da individuarsi in quella facente capo alla famiglia di Barcellona Pozzo di Gotto.

SEZ. XV DELLA RELAZIONE FINALE

ATTIVITÀ CRIMINALI DELLE ORGANIZZAZIONI NIGERIANE, CON UNA PRIMA INDAGINE PARLAMENTARE SULLA PORTATA DELLA « *GREEN BIBLE* »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **onorevole DARA**)

SEZIONE XV

Attività criminali delle organizzazioni nigeriane, con una prima indagine parlamentare sulla portata della « Green Bible »

PREMESSA

Questa Commissione si è occupata, non solo nella presente legislatura, della c.d. *mafia nigeriana*, fenomeno criminale che si è sviluppato quasi indisturbato nel nostro paese ed in Europa essendone stata per anni sottovalutata la rilevanza.

Le diverse condotte criminali che ne sono espressione sono state, infatti, per lungo tempo ricondotte ad una criminalità diffusa alimentata dalla migrazione, non essendo stato compreso come esse fossero espressione di una illecita struttura dotata di una rigida organizzazione fortemente gerarchizzata e complessa. La mafia nigeriana, che attualmente è la più radicata e consolidata tra le mafie straniere (rumena, albanese e cinese) presenti sul territorio italiano, ha una propria specificità connessa sia all'ambito culturale di provenienza che alle modalità operative prescelte. Essa si è insediata prevalentemente nelle zone dov'è minore la presenza di mafie italiane, vale a dire non nelle regioni meridionali, fatta eccezione per la Campania; presenta affiliati per la maggior parte clandestini e ha la tendenza a non formare alleanze con le mafie autoctone, se non per specifici affari illeciti.

I gruppi criminali nigeriani operanti in Italia sono di fatto « confraternite », associazioni paramassoniche (chiamate anche *clan* e/o *secret-cult*), sorte nelle varie università della Nigeria agli inizi degli anni 60, che hanno assunto, come si vedrà di seguito, caratteristiche ben precise.

Queste operano e si modulano come società moderne attraverso:

- la multisetorialità degli affari, derivante dalla flessibilità del modello organizzativo, in grado di aderire utilmente ad ogni aspetto remunerativo del mercato globale;
- la diffusività delle cellule, che realizzano un ampio *network* intercontinentale, in cui i « nidi » locali, relativamente autonomi, rispondono all'occorrenza alle lobby che dirigono i traffici;
- l'elevata capacità di condividere intenti transnazionali senza esasperare la loro competitività;
- il mirato esercizio della violenza, per evitare l'allarme sociale.

Le « confraternite » sono vere e proprie *holding* del crimine, che nel loro insieme costituiscono la mafia nigeriana, oggi considerata a livello globale una delle mafie più pericolose e potenti. Esse sono dedite alla commissione di molteplici reati: dallo spaccio di sostanze stupefacenti al favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, alla clonazione di carte di credito, alle truffe informatiche e in ultimo, utilizzando la loro forza intimidatrice, al controllo

del territorio. La molteplicità delle illecite attività svolte, la loro gravità e diffusività, determinano un evidente stato di allarme sociale e un chiaro pericolo per l'ordine pubblico, resi ancora più intensi dal costante e continuo uso della violenza che caratterizza non solo il *modus operandi* dei diversi gruppi, ma anche la vita interna degli stessi.

Pure va sottolineato che la Nigeria è uno dei più importanti stati africani per quanto riguarda il mercato della droga. Nel paese, infatti, giungono e transitano, con destinazione Europa e Stati Uniti, gli stupefacenti provenienti dal Brasile, dalla Colombia, dal Pakistan o dalla Thailandia. I narcotrafficcanti nigeriani commerciano, seguendo rotte prestabilite, tutti i principali tipi di sostanze, dalla cocaina all'eroina, dalla cannabis alle droghe di sintesi e conducono tale illecito traffico con modalità efficaci e sicure. I corrieri, spesso di sesso femminile, sono di norma dotati di regolare permesso di soggiorno e solitamente senza precedenti penali e per ostacolare la loro individuazione, dopo un numero limitato di viaggi, non vengono più utilizzati. Il loro continuo ricambio, unitamente alle circostanze che essi hanno rapporti solo con colui che direttamente dispone il trasporto e con il soggetto che li attende nel luogo di destinazione, garantiscono, in caso di arresto, l'impunità dei veri responsabili perché i corrieri non sono in grado di rivelare nulla dell'organizzazione.

A ciò deve aggiungersi un altro significativo dato. La Nigeria negli ultimi dieci anni ha incrementato la sua popolazione da 158 milioni a 206 milioni di abitanti, con una stima di crescita per il 2030 a 262 milioni di abitanti. Nel 2050 si prevede che la popolazione sarà di 429 milioni di abitanti: nel mondo un bambino su 13 sarà nigeriano.

Questo *trend* di crescita si è riscontrato anche in Italia.

Secondo i dati *Istat*, dal 2014 al 2020 la presenza di cittadini nigeriani è quasi raddoppiata: nel 2014 erano 66.833, mentre nel 2020 sono saliti a 113.049, questo senza contare i c.d. « invisibili ».

Un dato da non sottovalutare è quello relativo la maggior presenza di cittadini nigeriani nelle regioni del centro-nord, laddove non è presente la mafia autoctona e quindi in Emilia Romagna (15.632 presenze), in Lombardia (15.498 presenze), in Veneto (14.363 presenze) e in Piemonte (12.142 presenze).⁽²⁵¹⁾

In controtendenza sono la Calabria, che vede la presenza di 2619 cittadini nigeriani, la Puglia, dove si contano 4130 cittadini nigeriani, la Sicilia, che registra la presenza di 4544 cittadini nigeriani, mentre in Campania, i cittadini nigeriani sono 8281.⁽²⁵²⁾

Proprio la crescita esponenziale della popolazione nigeriana, sia a livello mondiale che a livello nazionale, è considerato un elemento di estremo rilievo dalla Direzione investigativa antimafia (*DIA*) che nella sua relazione semestrale⁽²⁵³⁾, citando i dati *Istat* relativi all'anno 2021, ha evidenziato come i nigeriani residenti in Italia siano ulteriormente aumentati giungendo a 119.089, così da divenire il terzo gruppo di origine africana

⁽²⁵¹⁾ Dati Istat del 2020.

⁽²⁵²⁾ *Idem*.

⁽²⁵³⁾ Relazione semestrale *DIA* anno 2021.

presente nel Paese, dopo i cittadini marocchini ed egiziani, nonché la più numerosa comunità nigeriana in Europa. L'intensità della crescita della popolazione nigeriana, unitamente al basso indice di occupazione della stessa in Italia, consente di ipotizzare, secondo la *DIA*, che un alto numero di soggetti disoccupati o in posizione di inattività siano attratti da gruppi criminali soprattutto di etnia nigeriana. Tale aspetto assumerebbe una ancor più forte valenza, alla luce del progressivo aumento del flusso di danaro che ogni anno transita dall'Italia verso la Nigeria, che ha registrato un incremento dal 2018 al 2019 del 42,4 %.

Il danaro, seppure non tutto di provenienza illecita, risulta « viaggiare » dall'Italia alla Nigeria sia attraverso un regolare sistema di *money transfer*, sia mediante il metodo *hawala*, una forma di trasferimento già previsto nella tradizione islamica nell'VIII secolo, che non prevede nessun accordo scritto o documento: il broker riceve il danaro in Italia e comunica la cifra a un suo omologo presente nel luogo dove il danaro deve arrivare. Quest'ultimo lo consegna al destinatario: tutto è basato solo sulla fiducia e su un codice d'onore.⁽²⁵⁴⁾

1. ORIGINE

I *secret cults* nacquero nelle università nigeriane come organizzazioni studentesche. All'origine erano associazioni di tipo culturale, fondate sulla promozione sociale e sulla lotta al colonialismo e al tribalismo presente nella società nigeriana. La prima di queste organizzazioni fu la *Pyrates Confraternity*, fondata nel 1952 nell'Università di Ibadan da alcuni studenti e da un professore, Wole Soyinka, che fu poi insignito del premio Nobel per la Letteratura nel 1986.

Già negli anni Settanta i *Pyrates* avevano perso la connotazione iniziale ed erano diventati un gruppo violento, in lotta con i gruppi rivali che nel frattempo erano stati costituiti. Questo tipo di associazione assicurava ai propri membri protezione, ma anche prestigio, potere, lavoro dopo la laurea attraverso una rete di conoscenze, nonché mutuo soccorso e tutela in caso di arresto.

Il rito di iniziazione era simile per tutti i *cults*: i nuovi « confratelli » venivano abbandonati un giorno e una notte nella foresta, con il rischio di diventare preda di animali feroci. Poi i riti divennero meno avventurosi, e però più violenti: chi voleva entrare nella confraternita veniva picchiato duramente, tra canti e preghiere. I vari gruppi divennero padroni delle università, armati e foraggiati economicamente dal regime militare che li utilizzò contro gli oppositori. La trasformazione dei *cults* da associazioni universitarie, con esclusivi scopi politici, a complessi gruppi criminali iniziò a seguito del colpo di Stato che interessò la Nigeria nel dicembre del 1983. I militari vedevano nel *cult* un utile strumento per combattere i propri oppositori politici che in quel periodo si annidavano nei sindacati studenteschi e tra il personale delle università. Gli anni '90 hanno visto le

⁽²⁵⁴⁾ Relazione semestrale DIA anno 2021.

confraternite trasferire una buona parte delle loro attività, sia a fini politici che meramente criminali, fuori dei contesti universitari. Quindi i gruppi così emigrati, hanno avuto espansione occupandosi di attività illegali ed infiltrandosi allo stesso tempo nelle attività economiche legali, nel mondo della finanza e dell'imprenditoria.

Nel 2001 il governo nigeriano ha introdotto il reato di creazione e partecipazione alle attività di queste organizzazioni, il *Secret Cults and Secret Society Prohibition Bill*. Ciò non ne ha impedito, però, il diffondersi e la proliferazione.

Al contrario, esse hanno creato un reticolo di *lobby* di matrice etnico-religiosa come centro di potere per guadagnare il consenso sociale. La rete lobbistica si è dotata di un'interfaccia legale a protezione dei propri affari diventando uno strumento di controllo e condizionamento dei connazionali. Le *lobby* dirigono i traffici ed hanno elevata propensione a progettare disegni transnazionali, frutto della capacità di adeguarsi strutturalmente ad altre organizzazioni criminali, condividendo spazi illegali senza esasperare la competitività e l'adattamento agli ambienti ospiti.

Con l'aumento del fenomeno migratorio verso l'Europa, i *secret cults* si sono, quindi, radicati anche in altri paesi assumendo la connotazione che hanno oggi, e cioè quella di organizzazioni criminali.

2. LE INDAGINI DELLE PROCURE ITALIANE

Le indagini condotte dalla magistratura italiana sono state molteplici ed attraverso di esse è stato possibile acquisire dati ed informazioni che hanno consentito di delineare il fenomeno e di comprenderne la gravità.

Nell'anno 2000 il Commissariato della Polizia di stato di Castel Volturno ha svolto l'indagine, denominata *Restore Freedom*, con la quale per la prima volta la criminalità nigeriana è stata affrontata e contrastata in maniera unitaria e non parcellizzata, avendo avuto gli inquirenti riguardo non più solo ai singoli episodici fatti illeciti, ma all'organizzazione criminale nel suo complesso ed alle attività illecite a cui essa era stabilmente dedita.

È stato così individuato il principale campo di azione di quella che è stata configurata come un'associazione mafiosa e sono state analizzate le modalità con le quali si realizzava la tratta delle donne, spesso minori di età, avviate alla prostituzione.

È emersa una realtà in cui le ragazze venivano reclutate nel paese di origine e ridotte in schiavitù attraverso un'opera di vera e propria sottomissione psicologica compiuta mediante riti magici e un'attività di intimidazione e pressione rivolta anche alle loro famiglie rimaste nel paese di origine.

In particolare, si è rivelato, dalle stesse conversazioni captate, il valore fondamentale del « rito » e la conseguente sottoposizione delle vittime al « giuramento » con il quale esse venivano costrette, in maniera indissolubile e perenne, al loro destino di schiave. Attraverso il giuramento la *madame*, identificata nella donna che aveva acquistato le giovani donne oggetto della

tratta, esercitava un costante controllo sulle medesime dal momento del loro arrivo in Italia.

Si è delineato, dunque, il sistema con il quale le ragazze venivano sottoposte ad una penetrante e totale sorveglianza, anche mediante la sottrazione del passaporto, pratica attraverso cui le giovani vittime venivano private della loro stessa identità. Esse, in tale condizione di assoluta sudditanza, rimanevano in completa balia della *madame* alla quale dovevano pagare non solo il debito contratto per il viaggio, ma anche le spese di alloggio e vitto nonché il prezzo per il « passaggio » sul luogo dove si prostituivano.

Si trattava di un debito assai consistente (quantificato al tempo dell'indagine, in circa 70/80 milioni di lire), difficile da estinguere considerando il modestissimo compenso richiesto dalle ragazze per ogni rapporto sessuale mercenario, che riduceva le giovani in uno stato di schiavitù destinato a divenire definitivo.

Nell'ambito dell'indagine in questione, il giudice per le indagini preliminari, accogliendo la prospettazione dell'ufficio del pubblico ministero, aveva emesso la misura della custodia cautelare in carcere per il delitto di associazione di tipo mafioso nei confronti di diversi indagati, rilevando la presenza di una organizzazione criminale con le caratteristiche previste all'art. 416-*bis* c.p., ma il processo che ne è seguito non ha confermato la contestata ipotesi.

La corte di assise di Santa Maria Capua Vetere prima, e la corte di appello di Napoli poi non hanno, infatti, condiviso la detta qualificazione giuridica ed hanno derubricato la fattispecie a quella di associazione per delinquere prevista dall'articolo 416 c.p., affermando la penale responsabilità degli imputati per tale ultimo delitto e per quelli di tratta di essere umani, sfruttamento della prostituzione e riduzione in schiavitù.

Nel 2003 a Torino si svolgeva un'altra importante indagine. La città era divenuta territorio di guerra tra due *cults* nigeriani avversi, i *Black Axe* e gli *Eiye*, che si contrastavano per ottenere la supremazia ed il controllo della comunità nigeriana. I diversi episodi violenti che si erano verificati facevano iniziare, anche a seguito di alcune denunce, le indagini. L'attività investigativa, che si è protratta per circa tre anni, ha consentito di portare alla luce un fenomeno, quello della mafia nigeriana, già all'epoca radicato nel tessuto della criminalità italiana ed in continuo sviluppo e ha consentito, altresì, di acquisire dettagliate informazioni sulle caratteristiche dei due *cults* coinvolti.

In particolare, emergeva la sussistenza di due associazioni finalizzate a conquistare un'assoluta supremazia sui propri connazionali per ottenerne il controllo attraverso la pianificazione di una serie di azioni – quali lo spaccio di droga, le truffe, la riduzione in schiavitù – che producessero denaro da inviare in Nigeria.

L'indagine denominata *Niger*⁽²⁵⁵⁾ conduceva nel maggio del 2006 all'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti

⁽²⁵⁵⁾ Proc. pen. nr. 21741/03 e nr. 13122/04 RGNR della procura della Repubblica di Torino.

di trentacinque persone ed i processi che ne sono scaturiti risultano tutti definiti con sentenze irrevocabili⁽²⁵⁶⁾ che hanno affermato la sussistenza di un'associazione di stampo mafioso.

A distanza di alcuni anni, la medesima procura della Repubblica di Torino ha condotto una seconda indagine (tra il 2012 ed il 2016), denominata *Athenaeum*, all'esito della quale si è accertata sia l'esistenza di un altro *secret cult*, quello dei *Maphite*, che in quell'epoca si contrapponeva agli *Eiye*, sia il carattere mafioso – massonico dello stesso.

Il 4 aprile 2019, la Polizia di Stato di Palermo ha eseguito una vasta operazione (*No fly zone*) contro la mafia nigeriana, volta alla disarticolazione del sodalizio criminale di matrice cultista, quello degli *Eiye* ramificato su tutto il territorio nazionale. Diversi sono stati, infatti, i provvedimenti di fermo emessi dalla Direzione distrettuale antimafia (*DDA*) di Palermo nei confronti di cittadini nigeriani per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p.. L'attività investigativa aveva avuto inizio dalla denuncia di una ragazza nigeriana vittima di tratta e di sfruttamento della prostituzione, che aveva fornito alla polizia giudiziaria significativi elementi in ordine all'appartenenza agli *Eiye* del suo sfruttatore. Era stata quindi individuata la casa di prostituzione all'interno del quartiere storico di Ballarò ed avviata una capillare ed articolata attività investigativa che si era realizzata a mezzo di captazioni, assunzione di sommarie informazioni e dichiarazioni di collaboratori, che ha consentito di ricostruire l'organigramma dell'associazione a livello locale, fino a giungere all'identificazione dei suoi vertici. Nel corso delle indagini sono stati accertati numerosi episodi violenti riconducibili all'associazione e manifestazione della sua capacità di imporsi sul territorio, nonché diverse attività delittuose connesse allo spaccio di stupefacenti e alla prostituzione, principalmente localizzate nel medesimo quartiere Ballarò di Palermo. Numerose sono state anche le riunioni tra i sodali documentate nel corso delle indagini, tra cui in particolare una relativa al « battesimo di un nuovo bird »⁽²⁵⁷⁾, con la captazione, a mezzo dell'attività intercettativa svolta, dell'intero rito di iniziazione. Nel corso delle indagini è emerso, inoltre, come gli stessi membri cercassero di occultare l'organizzazione *Eiye*, mascherandola attraverso la costituzione di una regolare, a copertura della prima, denominata *Aviary*.

Nel medesimo anno 2019, l'11 luglio, veniva inferto, sempre a Palermo, un nuovo colpo alla mafia nigeriana. La Polizia di Stato nel corso della operazione denominata *Disconnection zone* eseguiva, a carico di otto cittadini nigeriani, un provvedimento di fermo emesso dalla *DDA* di Palermo. Tale indagine confermava come la criminalità nigeriana fosse radicata e infiltrata nel tessuto economico criminale cittadino e come presentasse il carattere di un'associazione mafiosa.

⁽²⁵⁶⁾ Alcuni degli affiliati hanno definito la loro posizione con il rito abbreviato e sono stati condannati per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. con sentenza del giudice per le indagini preliminari del tribunale di Torino in data 9 ottobre 2007, confermata dalla corte di appello di Torino del 17.12.2018 e dalla Corte di Cassazione in data 5.5.2010. Altri hanno definito la loro posizione con il rito ordinario ed anche nei loro confronti è stata emessa una pronuncia di condanna per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. divenuta irrevocabile: sentenza di primo grado in data 4.11.2010, di appello in data 13.11.2012, di Cassazione il 1.10.2014.

⁽²⁵⁷⁾ Vedi infra paragrafo 3.4.

Veniva, infatti, sgominato un *cult*, quello dei *Viking*, ben strutturato su tutto il territorio nazionale, caratterizzato da una struttura gerarchicamente organizzata e dotato di una forte capacità intimidatoria. Il reato contestato ai fermati era quello di associazione per delinquere di tipo mafioso, accompagnato dalla commissione di delitti contro la persona, realizzati soprattutto in occasione di scontri con i *cults* rivali per il controllo del territorio e la supremazia all'interno della comunità nigeriana. Le indagini consentivano di accertare, inoltre, la presenza di numerose case di prostituzione nel centro storico di Palermo, le c.d. *connection house*, e registravano numerosi episodi di spaccio di stupefacenti.

Il 4 febbraio 2021, con l'operazione *Showdown*, veniva nuovamente colpito il *cult* dei *Viking*. La Polizia di Stato dava esecuzione nei confronti di diversi indagati ad un'ordinanza di custodia cautelare in carcere emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Palermo⁽²⁵⁸⁾ in relazione ai reati di associazione di tipo mafioso, lesioni gravi, sfruttamento della prostituzione e spaccio di stupefacenti.

L'indagine aveva rilevato la sussistenza di una solida struttura associativa, dotata di consistenti mezzi e affiliati, che godeva di ampi e solidi appoggi. Uno degli indagati risultava aver messo a disposizione il proprio locale di ristorazione, nel cuore del quartiere Ballarò, per lo svolgimento di riunioni riservate ai soli appartenenti al sodalizio. Ed era proprio all'interno di questo locale che si era consumata l'aggressione fisica da parte di alcuni sodali nei confronti di un connazionale, colpevole di non essersi voluto affiliare al *cult*. L'aggressione, durante la quale erano state utilizzate anche bottiglie di vetro, era stata talmente violenta da causare alla persona offesa l'asportazione degli incisivi superiori oltre che diverse ferite al volto. Nel corso delle investigazioni, grazie alle dichiarazioni di alcuni collaboratori di giustizia, la polizia giudiziaria era riuscita ad individuare, oltre all'associazione mafiosa *Viking*, anche la presenza di numerose case di prostituzione nel centro storico, le già citate *connection house*, utilizzate dal medesimo sodalizio per lo svolgimento di una collaterale intensa e continua attività di spaccio di cocaina ed eroina.

Nel giugno del 2021 è stata data esecuzione all'ordinanza cautelare emessa dal giudice per le indagini preliminari del tribunale di Caltanissetta con la quale è stata smantellata una articolazione operativa degli *Eiye* che smistava grandi quantità di cocaina nel territorio della provincia.⁽²⁵⁹⁾ Appare utile, al fine di tratteggiare le caratteristiche dell'organizzazione, riportare di seguito un breve passo dell'ordinanza citata.

« *L'associazione costituita, denominata "Ika Rima", reca l'impronta della criminalità nigeriano-cultista, ove ritualità, mutuo soccorso ed esercizio corale di azioni delittuose si fondono, costituendo la matrice genetica di un apparato plurisoggettivo organizzato, che affida la propria sopravvivenza alla capacità di pronta attivazione di meccanismi surrogatori, volti a vanificare immediatamente ogni forma di resecazione, ope iudicis, dell'organigramma, mediante una tempestiva redistribuzione dei compiti*

⁽²⁵⁸⁾ Proc. pen. n. 2117/2020 RGNR procura della Repubblica di Palermo.

⁽²⁵⁹⁾ C.d. operazione *Ika Rima*. DOC. 787 (LIB) XVIII legislatura.

interni tra i numerosi aderenti l'organizzazione in questione costituisce espressione di ingegneria criminale internazionale, finalizzata alla colonizzazione, anch'essa criminale, del territorio italiano, la cui regia non è radicata in Italia, bensì nel Paese d'origine degli indagati, qui arrivati con la precisa ed esclusiva finalità di arricchimento mediante operazioni di narcotraffico». ⁽²⁶⁰⁾

Nel novembre del 2018, con l'operazione *Calypso Nest* veniva sgominata dalla Direzione distrettuale antimafia di Cagliari una cellula criminale, specializzata nel traffico di eroina e cocaina e nello sfruttamento della prostituzione, che si rivelava collegata alla consorteria mafiosa che opera a livello internazionale *Supreme Eiye Confraternity*. Gli indagati risultavano svolgere la loro illecita attività non solo in Sardegna, ma anche in Veneto ed in Campania, nella specie a Castel Volturno, ed i reati loro contestati erano quelli di associazione per delinquere di tipo mafioso, tratta di esseri umani aggravata dallo sfruttamento della prostituzione e traffico di droga. Le indagini della squadra mobile della questura di Cagliari erano iniziate nel 2017 ed avevano consentito, attraverso una attività di captazione ambientale posta in essere all'interno di un capannone individuato quale sede del sodalizio e luogo dove si tenevano abitualmente le riunioni, di ricostruire l'intero organigramma dell'associazione criminale con la distinzione dei ruoli e degli incarichi ricoperti da ciascun affiliato. All'interno del capannone avvenivano, infatti, gli incontri tra i vertici dell'organizzazione per pianificare il traffico di droga e lo sfruttamento della prostituzione, poi i capi fissavano dei veri e propri *general meeting* con la partecipazione di tutti gli affiliati per assegnare i compiti e impartire le direttive. Pure è emerso dall'indagine che l'organizzazione operava su due livelli: quello internazionale attraverso la *Supreme Eiye Confraternity* e quello italiano con la *Calypso Nest*. Tale ultimo livello era a sua volta diviso in due gruppi: uno direttivo e l'altro esecutivo. Gli indagati erano quasi tutti in possesso di un regolare permesso di soggiorno per motivi umanitari e pochi risultavano svolgere attività lavorativa. La maggior parte di loro viveva apparentemente di espedienti: alcuni componenti dell'organizzazione controllati dalla polizia giudiziaria erano stati, infatti, osservati davanti a bar e supermercati mentre chiedevano l'elemosina. Anche l'attività di accattonaggio era risultata controllata dall'associazione che non consentiva alcuna trasgressione delle regole imposte. Sempre nel corso dell'indagine era emerso un episodio di dura aggressione posto in essere da un affiliato alla organizzazione nei confronti di una connazionale che aveva occupato il « posto della questua » assegnato a un altro soggetto. Era pure risultato che le spese per il processo seguito alla violenta condotta tenuta erano state sostenute dal *clan*, che poi però aveva duramente rimproverato il sodale per la sua plateale reazione che aveva attirato l'attenzione delle forze dell'ordine. Era quindi emersa la sussistenza di un'organizzazione criminale caratterizzata da un forte vincolo associativo – generato attraverso riti di affiliazione, pratiche anche violente e assoluta subordinazione ai principi

⁽²⁶⁰⁾ Ordinanza emessa dal Gip del Tribunale di Palermo in data 1° febbraio 2021 nell'ambito del procedimento n. 2117/20 RGNR, n. 2774/2020 R.G. GIP 418.

cultisti del sodalizio – nonché dal mutuo soccorso tra gli adepti così da accrescerne il numero e incrementarne il potere dinanzi alla collettività nigeriana ed agli altri gruppi antagonisti di medesima origine. Un aspetto rilevante, venuto alla luce con l'indagine *de qua* è stato il già richiamato collegamento tra la cellula locale e l'organizzazione gerarchicamente superiore presente a livello internazionale, realizzato attraverso la presenza in seno all'organizzazione sarda di associati, promotori ed organizzatori, deputati a regolare in tutto o in parte l'attività collettiva secondo le direttive dei superiori capi nazionali ed internazionali.

Il 21 novembre del 2021 la medesima Direzione distrettuale antimafia di Cagliari, a seguito di una complessa ed articolata indagine⁽²⁶¹⁾, ha smantellato un'associazione criminale di matrice nigeriana finalizzata al riciclaggio internazionale di capitali illeciti e all'esercizio abusivo di attività di prestazione di servizi di pagamento. Accanto a tali attività le persone coinvolte sono risultate dedite, a vario titolo e in concorso tra loro, ai reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di sfruttamento della prostituzione e contro la libertà individuale, con l'aggravante della transnazionalità. In particolare si erano seguiti due diversi filoni investigativi, il primo dei quali originato da una coraggiosa denuncia sporta da una ragazza nigeriana, introdotta clandestinamente nel territorio italiano, la quale aveva riferito alla polizia giudiziaria dell'esistenza di un'organizzazione delinquenziale estesa tra il proprio paese e l'Italia che aveva costretto molte sue connazionali ad assumersi debiti anche di 25/50 mila euro dietro la falsa promessa di un lavoro, nonché per coprire i costi di viaggio dall'Africa in Italia. È quindi emerso che l'insostenibile debito accollato alle ragazze veniva « motivato » dai loro aguzzini come prezzo per ottenere la libertà, mentre, per quelle eventualmente dissenzienti, tali richieste venivano rafforzate da violenze psicologiche accompagnate da riti *voodoo*, nei quali venivano evocati imminenti sciagure per i loro familiari qualora non avessero onorato il debito contratto. Minacce e maledizioni indirizzate alle giovani vittime ed alle loro famiglie sono state captate nelle telefonate, oggetto di intercettazione, intercorse tra le stesse e gli « stregoni ». Le attività investigative hanno così permesso di individuare cinquanta giovani nigeriane finite nella illecita rete criminale, articolata in tre gruppi radicati nel cagliaritano, nel torinese e nel ravvenate, ma con una operatività che, oltre alla Nigeria, era estesa anche in Libia e Germania. Alcune di queste giovani donne erano state inesorabilmente avviate alla prostituzione, mentre le altre erano state destinate ad attività di accattonaggio nelle città. Ad ognuna di esse veniva assegnata una « postazione » gestita dalla medesima organizzazione (nonché sorvegliata da alcuni loro sodali chiamati in gergo *brother* o *madame*), per la quale veniva altresì preteso un « canone » di almeno 150 euro mensili. Gli accertamenti condotti si erano poi estesi anche all'individuazione dei sistemi di riciclaggio utilizzati per l'investimento dei proventi illeciti che venivano impiegati in lucrose operazioni immobiliari da realizzarsi in Nigeria, nonché in trasferimenti di denaro che

⁽²⁶¹⁾ DOC 1014.1 (LIB) XVIII legislatura.

venivano attuati sia mediante fidati corrieri « portavaligie », sia con la ricarica di carte prepagate oppure anche attraverso i comuni canali di *money transfer*. Gli indagati operavano tramite undici squadre di corrieri, costituite da un'estesissima rete di collaboratori scelti per affidabilità ed efficienza, che avevano il compito di trasferire i fondi illeciti diversificando sia le modalità di occultamento del denaro, sia ancora gli scali di partenza per eludere i controlli e diminuire i rischi di sequestri e sanzioni. Anche in tal caso, si è rivelata la presenza del caratteristico ed efficace sistema denominato *hawala* con il quale si riescono ad aggirare i vincoli di ordine burocratico, nonché a far arrivare il denaro anche in zone molto isolate senza che la transazione possa essere tracciata. Gli elementi probatori raccolti, corroborati da specifiche indagini finanziarie, nonché da segnalazioni per operazioni sospette, permettevano di far definitivamente emergere l'esistenza della suddetta organizzazione e del *business* criminale posto in essere, ma soprattutto di ricostruire trasferimenti di valuta dall'Italia alla Nigeria per un valore superiore a 11 milioni di euro. Proprio in relazione a tale operazione l'allora Procuratore nazionale antimafia ⁽²⁶²⁾ ha evidenziato come la criminalità nigeriana « *sembra quasi rimodellare la configurazione della 'ndrangheta, agendo con gruppi criminali locali che hanno una certa autonomia di azione, ma che rispondono sempre alla casa madre* » ed ha sottolineato l'importanza di un'indagine che ha consentito di evidenziare l'imponenza dei trasferimenti di valuta attuati dall'organizzazione criminale, « *un vero e proprio sistema di riciclaggio* » strutturato e realizzato attraverso *money transfer*, corrieri e l'*hawala*, così da garantire all'organizzazione l'anonimato e la non tracciabilità dei flussi di denaro.

3. I CULTS

Proprio le indagini condotte dalle diverse procure della Repubblica hanno consentito di fare luce sulla criminalità nigeriana e comprenderne le caratteristiche, individuando quattro fondamentali *secret cults*: *Maphite*, *Black Axe*, *Supreme Eiyé*, *Vikings*.

Si tratta di sodalizi diversi, ma che hanno delle caratteristiche comuni: una struttura gerarchica, un linguaggio specifico, riti di affiliazione, l'uso di individualizzanti capi di abbigliamento e colori. Tutte si prefiggono quale scopo la commissione di delitti utilizzando la violenza come forma di sopraffazione. Non si tratta, dunque, di una criminalità che opera come manovalanza di organizzazioni italiane, ma di una mafia autonoma ed egemone in alcuni territori.

3.1. *Maphite*

Il *Maphite* è il gruppo di cui forse si ha maggiore conoscenza grazie ad alcuni collaboratori di giustizia. Fu fondato nel 1978, il nome è l'acronimo di « *Maximum Academic Performance Highly Intellectuals Train*

⁽²⁶²⁾ Federico Cafiero De Raho.

Executioner ». Al vertice dell'organizzazione è il *Supreme Maphite Council* che si trova in Nigeria ed esercita il comando sulle diramazioni del gruppo nei vari paesi. È composto solo da uomini, ha una sua festa, celebrata l'11 maggio, e una sorta di uniforme, con un cappello d'ordinanza verde. L'attività dei *Maphite* è concentrata nel traffico di droga e di esseri umani, estorsioni, traffico di armi.

Il *Maphite*, come gli altri gruppi, ha anche un'associazione legale di copertura, la *Green Circuit Association*: chi ne entra a far parte sa bene, però, di aderire ad una struttura connessa ad un'organizzazione criminale. A livello nazionale, a esercitare il comando è un *Don*, che ha un vice. Ogni sottogruppo ha un organo decisionale che è il *Don In Council*, mentre ogni regione ha un *Coordinator In Council* (Lombardia e Piemonte, secondo le indagini, ne avrebbero uno solo). C'è poi anche un organismo superiore, sempre a livello nazionale, il *Council Of Professor*, composto da saggi, cioè membri più anziani, che ha il compito di supervisionare le attività dei *Don In Council* e, nel caso, di disporre punizioni.

In Italia, i sottogruppi di *Maphite* sono quattro: la *Famiglia Vaticana*, attiva soprattutto in Emilia-Romagna, Toscana e Marche; la *Famiglia Latina*, attiva in Piemonte, Liguria e Lombardia; la *Famiglia Roma Empire*, che gestisce attività in Campania, Lazio, Abruzzo e Calabria; la *Famiglia Lighthouse Of Sicily*, presente in Sicilia e Sardegna. Ogni famiglia è divisa in sezioni, coordinate da un capo che resta in carica due anni. Le sezioni sono chiamate *Tyrus*, per ciò che riguarda il traffico di stupefacenti; *Jabizel-Rhaba* per la prostituzione; *Operation Sanyo-Sanyo* per le armi; *Operation Canaland* per le estorsioni; *Mario Monti* per il trasferimento di denaro. Quest'ultima si è data evidentemente il nome nel periodo in cui Mario Monti era presidente del Consiglio, dal 2011 al 2013.

Un ex aderente al *Maphite* che collabora con la giustizia ha poi fornito informazioni sui riti di iniziazione e sulle punizioni. Esse prevedono la tortura per chi viola le regole, e l'essere bruciati vivi per chi tradisce⁽²⁶³⁾.

Durante l'indagine condotta dalla procura della Repubblica di Torino⁽²⁶⁴⁾ è stata anche trovata quella che viene chiamata *Bibbia Verde*⁽²⁶⁵⁾, cioè una sorta di Costituzione del *Maphite*, che chiarisce la struttura interna, le regole da seguire e l'unico modo per uscire dal gruppo, cioè la morte.

3.2. *Supreme Vikings Confraternity*

La *Supreme Vikings Confraternity* è nata in Nigeria nel 1984. In Italia è stata ribattezzata semplicemente *Vikings*. Secondo la testimonianza di alcuni collaboratori di giustizia, la presenza dei *Vikings* era molto radicata nel *Cara* (Centro di accoglienza per richiedenti asilo) di Mineo, oggi chiuso. È considerato tra le confraternite il gruppo più aggressivo e composto da membri più giovani, esso è molto attivo, oltre che nel traffico di droga, anche nella tratta di esseri umani. Un'indagine condotta dalla

⁽²⁶³⁾ Cfr. interrogatorio collaboratore di giustizia in data 2.12.2016 nel proc. pen. n. 29192/2012 RGNR della procura della Repubblica di Torino.

⁽²⁶⁴⁾ Proc.pen.nr. 29192/2012 RGNR.

⁽²⁶⁵⁾ Doc. 219.1 (LIB) XVIII legislatura.

Direzione distrettuale antimafia di Catania, denominata *Catacata-Norsemen*, si è conclusa con l'arresto di 26 affiliati alla famiglia siciliana. La struttura organizzativa dei *Vikings* è simile a quella del *Maphite*. I *Vikings*, le cui organizzazioni territoriali sono chiamate *Deck*, sono in conflitto da sempre con un altro gruppo molto forte e attivo in Italia, i *Black Axe*, nati nel 1977 nel campus universitario di Benin City.

3.3. *Black Axe Confraternity*

I simboli della *Black Axe Confraternity* sono un'ascia nera che spezza le catene della schiavitù o due asce incrociate. Gli affiliati sono presenti soprattutto nel Nord Italia e in particolare in Veneto. La sede centrale è Verona, dove avvengono i riti di iniziazione e dove venivano affiliati, almeno fino alle inchieste della magistratura che hanno portato a numerosi arresti, nuovi membri provenienti da tutta Europa. Al « comando » di Verona fanno capo le organizzazioni territoriali, chiamate *forum*. Il capo assoluto nazionale è lo *Shaka* (*Shaka* fu il fondatore dell'impero Zulu, nel Settecento).

Grazie alle dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia si conoscono le modalità dell'iniziazione. Prima c'è una fase chiamata *orientation*, una sorta di apprendistato nel corso del quale chi vuole entrare nell'organizzazione impara le prime regole e viene sottoposto a pestaggi « di prova ». Quindi l'*ignorant*, così viene chiamato il futuro adepto, viene sottoposto al *first match*, cioè un violento pestaggio operato dai *butchers* (macellai) comandati da un capo chiamato *ministro della difesa*.

Se l'aspirante *Black Axe* è dichiarato idoneo, viene inviato davanti al consiglio superiore, il *Chama Black Axe*, che può anche decidere di rimandare il soggetto ai *butchers* per un altro « giro » di pestaggi. Quindi, il futuro membro della « confraternita » viene introdotto al giuramento: all'interno di un perimetro a forma di bara, costituito da sette candele, deve bere un liquido a base di non meglio precisate sostanze stupefacenti. Contemporaneamente, l'affiliato deve recitare alcune formule quali « *se io dovessi tradire l'organizzazione Black Axe, ciò che sto bevendo in questo momento mi ucciderà* ». A quel punto, il nuovo membro dei *Black Axe* rinuncia al suo nome assumendo un cosiddetto *strong name*, nome di battaglia. La cerimonia si conclude con quattro saggi che, con un frustino, percuotono il nuovo affiliato che deve dimostrare di resistere al dolore. Il nuovo membro verrà chiamato *lord*, come tutti gli altri appartenenti al *cult*.

I *Black Axe* hanno alcuni segni identificativi: il basco nero e il colore oro. Si salutano sovrapponendo gli avambracci, come due asce che si incrociano e spesso hanno asce tatuate sulle braccia. L'organizzazione è di tipo militare, rigidissima. Nella sentenza emessa dal giudice per l'udienza preliminare del tribunale di Palermo ⁽²⁶⁶⁾ nell'ambito del procedimento contro affiliati al cult *Black Axe* fu scritto:

« *Con una straordinaria affinità rispetto al modello mafioso tradizionale di Cosa Nostra, ormai tante volte analizzato nel territorio palermitano,*

⁽²⁶⁶⁾ Sent. Giu. Trib. Palermo del 21 maggio 2018, n. 653/18 R. Sentenze.

deve osservarsi che l'associazione in oggetto ha replicato, non in piccolo ma addirittura a livello mondiale, l'organizzazione di uno Stato confederato. Essa, infatti, è dotata di elaborati statuti, di autorità legislative ed esecutive, di organi giurisdizionali, di proprie Forze dell'Ordine cui è demandato il compito di ristabilire l'ordine eseguendo inesorabilmente le punizioni decise dai capi del governo nazionale, di un sistema di elezioni con le quali i vari affiliati possono esprimere la propria preferenza per la progressione in carriera degli altri, di un sistema di tassazione interna attraverso il quale si deve contribuire ad una cassa comune che faccia fronte alle spese dell'organizzazione. Si tratta cioè di un vero e proprio ordinamento, finito e autosufficiente, del tutto analogo a quello lecito statale, sì che la Black Axe può senz'altro definirsi un Anti Stato il cui scopo è affermare il proprio predominio nella comunità etnica di appartenenza e realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ».

3.4. Supreme Eiyé Confraternity

Il quarto *cult* molto presente in Italia è *The Supreme Eiyé Confraternity*, che ha come simbolo l'*Akalamagbo*, un uccello mitologico africano disegnato come un rapace che tiene un cranio umano tra gli artigli. Nata da una scissione dei *Black Axe*, la confraternita degli *Eiyé* è comandata da una struttura nazionale detta *Aviary* guidata dal capo supremo, l'*Ebaka*, che mantiene i contatti con i capi nella madrepatria.

I membri di tutte le singole *aviary* nazionali sono iscritti in un registro internazionale custodito in Nigeria. La *aviary* italiana ha filiali sparse sul territorio, i *nest*, cioè i nidi, che sono guidati da un *Flyng Ebaka*. All'interno del *nest* ci sono poi vari ruoli, ognuno dei quali ha il nome di un uccello: il *nightingale* (usignolo) ha il ruolo di segretario, il *woodpecker* (picchio) è il tesoriere, l'*eagle* (aquila) è il capo della struttura militare, la *dove* (colomba) è una sorta di spia che deve indagare per sapere tutto di tutti e riferire direttamente al *Flyng Ebaka*. I membri del *nest* si riuniscono periodicamente nell'*Esxo*, che è l'assemblea generale. Gli affiliati dell'organizzazione, detti anche *omoboy* sono individui pluripregiudicati, inclini alla violenza, spesso ricercati nel loro Stato di origine per gravi reati.

La struttura della *Supreme Eiyé Confraternity* evidenzia come si tratti di un'organizzazione verticistica sia avuto riguardo alla c.d. cupola nigeriana – caratterizzata dalla netta distinzione di ruoli la cui importanza si desume dallo stesso nome di volatile attribuito (usignolo, picchio, aquila, colomba, struzzo ecc.) – sia avuto riguardo ai c.d. nidi all'interno dei quali vi sono gli *Ogogo* (vice *Ebaka*), i *90* (uomini violenti vicini agli *Ebaka*), gli *OC* (ufficiali in carica), i *DPO* (commissari armati), i *Word Engine* (soldati della fanteria nazionale). Ogni singolo *Ebaka* può contare su una squadra di uomini che hanno il preminente compito di proteggere il ruolo del capo ed il *nido* di appartenenza anche con l'uso della forza.

Il rito di iniziazione è simile a quello degli altri gruppi, a base di violenti pestaggi. L'aspirante nuovo affiliato deve poi bere una bevanda con gin, acqua, peperoncino e sangue. Ogni nuovo adepto deve versare una tassa d'ingresso che va a costituire una cassa comune utilizzata per il sostenta-

mento delle famiglie di chi viene arrestato, esattamente come avviene nelle organizzazioni criminali italiane tradizionali.

L'organizzazione, di cui è stato filmato un rito di affiliazione dalla polizia di Palermo nell'operazione *No Fly Zone*, è radicata soprattutto in Sicilia, Sardegna, e in Campania tra Napoli e Castel Volturno, ma anche a Verona, Padova, Roma, Torino. I suoi segni distintivi sono sciarpa e berretto azzurro.

4. PROPOSTE

Lo studio operato da questa Commissione riguardo la mafia nigeriana ha consentito di accertare come la stessa costituisca un fenomeno criminale in preoccupante crescita nel nostro Paese, comportando il coinvolgimento di un sempre più consistente numero di connazionali nelle assai lucrose attività illecite a cui essa è dedita, quali il traffico di droga, la tratta di esseri umani, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio forzoso, le estorsioni.

Il rapporto della Direzione investigativa antimafia (DIA) ha evidenziato come « *il contrasto alla criminalità nigeriana debba prevedere necessariamente una sua conoscenza ampia, allargata e condivisa tra le forze di polizia e la magistratura. Si ritiene questa la modalità privilegiata per fronteggiare efficacemente la delinquenza nigeriana considerandola alla stregua di un vero e proprio macro-fenomeno che non può prescindere dalla conoscenza delle sue origini e delle sue proiezioni internazionali* ».

Il fenomeno è complesso: le organizzazioni criminali nigeriane sono quasi impenetrabili, strutturate con una gerarchia ferrea. I collaboratori di giustizia non sono molti soprattutto perché la mafia nigeriana è solita minacciare di vendicarsi sui familiari rimasti in Africa. A ciò deve aggiungersi come « *costituiscono un fattore di coesione molto elevato le ritualità magiche e fideistiche che, unite al vincolo etnico e alla forte influenza nella gestione da parte delle lobby in madrepatria, producono un forte assoggettamento psicologico, usato solitamente per lo sfruttamento della prostituzione di giovani donne costrette in schiavitù da dove è difficilissimo svincolarsi* »⁽²⁶⁷⁾.

Tra le attività illecite a cui la mafia nigeriana è da sempre dedita vi è la tratta degli esseri umani, fenomeno che desta seria preoccupazione stante la sua continua espansione non solo in Italia, ma in tutta Europa. Esso costituisce la base sulla quale si innestano le ulteriori attività illecite svolte dalla criminalità nigeriana, essendo le vittime della tratta, in ragione del rapporto di vera e propria « schiavitù » che si determina, indirizzate, senza alcuna possibilità di svincolarsi da tale destino, verso il commercio di sostanze stupefacenti, la prostituzione, l'accattonaggio e le ulteriori illecite attività in cui questa potente mafia è impegnata.

La prevenzione e la lotta a tale fenomeno costituiscono quindi, come sancito nel preambolo della direttiva 26/2021/EU, una priorità per l'Unione

⁽²⁶⁷⁾ Cfr. relazione DIA, II semestre 2018.

europea e gli Stati Membri, ponendosi la tratta di essere umani in aperto contrasto con i principi sui quali tali istituzioni si fondano.

In questo contesto, l'Italia ha adottato, con delibera il Consiglio dei Ministri, nella riunione del 26 febbraio 2016, il *Piano Nazionale d'Azione Contro la Tratta e il Grave Sfruttamento 2016-2018 (PNA)* previsto dall'art. 9 del D.Lgs. 24/2014 in cui si afferma che le azioni dirette al contrasto del fenomeno si muovono su un doppio binario: « *il primo, di assoluto rilievo, di contrasto e repressione del crimine di sfruttamento di esseri umani, affidato a tutte le Forze dell'Ordine, l'altro di prevenzione e protezione delle vittime, affidato ai servizi sociali pubblici e del privato sociale accreditato* ». Tuttavia, nonostante il costante impegno delle istituzioni nazionali e sovranazionali, il numero delle vittime della tratta, specialmente quelle nigeriane, è in continuo aumento, il che dimostra che le organizzazioni criminali continuano a investire in questo illecito traffico, adeguandosi repentinamente alle nuove esigenze. Se è infatti ormai un dato pacifico che esse si avvalgano dei flussi migratori, specialmente quelli via mare, per realizzare l'ingresso nei paesi europei delle giovani donne destinate, in un secondo momento, ad essere sfruttate in Italia o in altri Stati dell'Unione, nell'ultimo Rapporto sull'Italia del gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (*GRETA*)⁽²⁶⁸⁾ è stato evidenziato come la strategia dei trafficanti sia mutata e sia attualmente quella di suggerire alle vittime di fare richiesta di protezione internazionale al fine di ottenere un valido titolo di soggiorno. Così facendo, le ragazze non corrono il rischio di essere espulse, evitando all'organizzazione, che continua a sfruttarle, la perdita di guadagno che a tale evento consegue.

Questa Commissione, consapevole dell'esigenza, da un canto di apprestare una tutela più efficace alle vittime, e dall'altro di contrastare in maniera più efficiente le organizzazioni criminali, prima tra tutte la mafia nigeriana, che sulla tratta di essere umani fondano i propri illeciti affari, ha formulato una serie di proposte. Esse sono in primo luogo finalizzate a creare più specifiche competenze professionali, sia da parte della magistratura inquirente che da parte della polizia giudiziaria, in modo da approcciare il fenomeno in maniera sistematica e con piena conoscenza delle sue caratteristiche e peculiarità. Sarebbe, quindi, auspicabile creare presso ogni procura distrettuale della Repubblica, gruppi specializzati nel contrasto alle mafie straniere attive sul territorio nazionale ed operare con modalità analoga nell'ambito dei diversi corpi delle forze di polizia, così da generare, anche attraverso la organizzazione di appositi corsi di formazione, una elevata specializzazione che consenta di aumentare la conoscenza del fenomeno e rendere più efficace l'azione investigativa. In questo ambito sarebbe, poi, oltremodo opportuno implementare la dotazione di risorse sia umane che di mezzi e strumentazione e favorire la creazione di una banca dati presso la quale possano confluire tutte le informazioni in possesso alle diverse istituzioni (forze dell'ordine, prefetture, commissioni territoriali richiedenti asilo, ecc) e quelle relative alle indagini svolte da tutte le procure

⁽²⁶⁸⁾ Rapporto *GRETA* di valutazione sull'Italia, 25 gennaio 2019.

d'Italia sullo specifico tema. Ciò al fine di non vanificare il patrimonio di conoscenze acquisito ed evitarne la dispersione, nonché acquisire chiari e certi riscontri sulla permeabilità della mafia nigeriana nelle varie regioni e una documentata « mappatura » di essa, sia per quanto riguarda la sua entità che la sua pericolosità.

Certamente di rilievo – sotto il profilo non solo repressivo e dell'attività di contrasto, ma anche preventivo – si pone, poi, la collaborazione e la cooperazione con le autorità straniere dei paesi coinvolti nel fenomeno.

Non solo quindi tra i paesi dell'Unione, ma anche tra questi e le autorità nigeriane. Non va, infatti, dimenticato il carattere transnazionale della tratta ed ignorare tale dato, limitandosi a perseguire i soggetti presenti sul territorio dello Stato italiano, rende oggettivamente meno efficace, in quanto solo parziale ed inidonea a sradicare il fenomeno, l'azione di contrasto.

Questo organo parlamentare ritiene, pertanto, di primario rilievo ricorrere alla fondamentale attività di cooperazione, incrementando strumenti, come il *joint investigation team*, fra le autorità investigative e giudiziarie dei diversi paesi. Solo un contrasto complessivo e completo alla detta criminalità potrà arrestare l'inevitabile e costante sviluppo della stessa.

Ancora sarebbe proficuo, al fine di agevolare le indagini e rendere più snella la celebrazione dei processi che ad esse seguono, procedere all'istituzione di un albo degli interpreti di lingue straniere al fine di evitare il rischio sia di forti rallentamenti nell'attività, che di un condizionamento della stessa. Non solo si registra la difficoltà di reperire interpreti qualificati, ma molti di essi manifestano disinteresse a svolgere tale ufficio in ragione dell'entità assai modesta dei compensi previsti a fronte del concreto rischio di ritorsioni da parte delle comunità di origine. Nel nostro Paese non esiste un registro di traduttori come prescrive l'articolo 5 della direttiva europea 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, secondo cui gli *Stati membri si impegnano a istituire un registro o dei registri di traduttori e interpreti indipendenti e debitamente qualificati*. Al contrario, dall'esame del combinato disposto degli articoli 67 e 67-bis disposizioni attuative c.p.p., risulta che l'iscrizione sia condizionata alla presenza del requisito della conoscenza di una determinata lingua, ma senza che a tal fine necessiti una documentazione di natura certificativa. È infatti sufficiente una mera autodichiarazione e non è prevista alcuna verifica successiva, con la conseguenza che la valutazione della competenza del singolo ausiliario viene operata « sul campo » e ciò a discapito della garanzia e della qualità del servizio della giustizia. Tale situazione determina una inevitabile ricaduta negativa soprattutto in alcuni contesti, in relazione a lingue, talvolta addirittura dialetti, poco conosciuti ed in relazione anche a situazioni particolarmente delicate e complesse.

Una modifica legislativa volta a risolvere la questione, attraverso l'istituzione di un albo per gli interpreti e i traduttori aventi i requisiti previsti dalla disciplina comunitaria, appare, dunque, la strada da percorrere per garantire l'efficienza anche in termini qualitativi, del servizio giustizia.

La Commissione ritiene, poi, di sollecitare alcune modifiche legislative al D.Lvo 286/98 finalizzate a garantire un trattamento di favore ai soggetti

che abbiano deciso di collaborare con l'autorità giudiziaria, estendendo la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi di giustizia anche ai loro familiari, in quanto esposti a gravi ritorsioni criminali nel paese d'origine. Inoltre, una volta cessata l'esigenza, la norma potrebbe prevedere che il permesso di soggiorno concesso per motivi di giustizia, possa, qualora ve ne siano le condizioni, essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Pure si ritiene debba operarsi una riflessione riguardo l'eventuale inasprimento delle pene previste per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p. Attualmente esso è punito con la pena da 10 a 15 anni di reclusione aumentata a quella da 12 a 18 anni per coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione. La disciplina sanzionatoria prevista consente ai soggetti ai quali tale reato è contestato di essere giudicati con il rito abbreviato e di usufruire così dell'effetto premiale della riduzione di un terzo della pena che ne consegue. Il forte incremento del fenomeno delle mafie (sia autoctone che straniere) induce a suggerire di escludere, in relazione ai reati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p., la possibilità di richiedere il rito abbreviato, mantenendo però la possibilità di adire tale rito alternativo in favore dei soggetti che prestano collaborazione all'autorità giudiziaria.

Non ultimo la Commissione sollecita la creazione di un osservatorio dedicato al fenomeno che, unitamente alla creazione di un'apposita banca dati ⁽²⁶⁹⁾, consentirebbe un approccio più sistematico al fenomeno. Seppure, infatti, siano state elaborate metodologie, pratiche operative, linee guida strutturate e collaudate sui meccanismi di intervento e siano stati siglati protocolli, la tratta di essere umani e gli ambiti criminali in cui essa è alimentata non sono stati ancora arginati in modo efficace. Se attraverso i programmi nazionali di finanziamento per l'accoglienza delle vittime di tratta sono stati realizzati interventi significati, molto deve, invece, ancora farsi in termini di prevenzione e contrasto dotando, in primo luogo, di mezzi, tecnologie e personale specializzato le forze dell'ordine per consentire con investigazioni mirate, di individuare e colpire i vari « *secret cults* » e le articolate organizzazioni di trafficanti di esseri umani.

⁽²⁶⁹⁾ Vedi *supra*.

SEZ. XVI DELLA RELAZIONE FINALE

« IL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA PER IL CONTRASTO ALLE INFILTRAZIONI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'ECONOMIA »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **Presidente MORRA**)

SEZIONE XVI

Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia

1. LINEE GENERALI DEL SISTEMA DELLA DOCUMENTAZIONE ANTIMAFIA

Questa Commissione Parlamentare, in ottemperanza ai compiti previsti dalla legge istitutiva, ha rivolto una mirata attenzione all'applicazione della normativa contenuta nel libro II (*Nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*) del D.Lgs 159 del 2011 (c.d. « Codice antimafia »), che è stata oggetto di significative modifiche ad opera del d.l. 152 del 6 novembre 2021, convertito con la legge 29 dicembre 2021 n. 223.

Il sistema della documentazione antimafia costituisce uno dei fondamentali strumenti predisposti dal nostro ordinamento per il contrasto alla criminalità organizzata e, in particolare, per prevenire le infiltrazioni mafiose nelle attività economiche.

In presenza di determinati presupposti specificamente indicati dalla legge e considerati sintomatici di rapporti di contiguità dell'impresa con associazioni di tipo mafioso o in presenza di situazioni (oggetto di accertamento e di apprezzamento da parte dell'Autorità amministrativa) indicative di possibili tentativi di infiltrazione mafiosa diretti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, è impedito non solo che il soggetto economico « contaminato » possa instaurare o mantenere rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione od ottenere e mantenere erogazioni pubbliche, ma anche e più a monte l'esercizio *tout court* di qualsivoglia attività economica soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi, o anche alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.) e alla disciplina del silenzio assenso.

Vengono così salvaguardati non solo i rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati ma, escludendo che l'impresa possa operare nel mercato, anche i rapporti tra privati. In tal modo il legislatore ha inteso predisporre una misura cautelare volta alla tutela preventiva dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Il sistema, secondo quanto previsto dall'art. 84 del d. lgs. 159 del 2011, si articola essenzialmente nelle due fondamentali misure di prevenzione amministrative, le « comunicazioni antimafia » e le « informazioni antimafia »⁽²⁷⁰⁾.

L'ambito di applicazione della documentazione antimafia è delineato dall'art. 83, comma 1, d.lgs. cit. Tale disposizione prevede che le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche

⁽²⁷⁰⁾ Devono ormai ritenersi definitivamente escluse dall'attuale sistema le cc.dd. *informative atipiche*, in precedenza previste dall'art. 1-*septies* del d.l. n. 629 del 1982, conv. in l. n. 726 del 1982, per quanto non formalmente abrogato, e dall'art. 10, comma 9, del d.P.R. n. 252 del 1998, come del resto pare confermare la giurisprudenza del Consiglio di Stato sul punto.

appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici devono acquisire la documentazione antimafia di cui all'art. 84 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67.

Tale ultimo articolo, a sua volta, contempla i seguenti provvedimenti:

- a) licenze o autorizzazioni di polizia e di commercio;
- b) concessioni di acque pubbliche e diritti ad esse inerenti nonché concessioni di beni demaniali allorché siano richieste per l'esercizio di attività imprenditoriali;
- c) concessioni di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione e concessioni di servizi pubblici;
- d) iscrizioni negli elenchi di appaltatori o di fornitori di opere, beni e servizi riguardanti la pubblica amministrazione, nei registri della camera di commercio per l'esercizio del commercio all'ingrosso e nei registri di commissionari astatori presso i mercati annonari all'ingrosso;
- e) attestazioni di qualificazione per eseguire lavori pubblici;
- f) altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati;
- g) contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali;
- h) licenze per detenzione e porto d'armi, fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti.

L'art. 83, comma 3, infine, prevede che la documentazione antimafia non è comunque richiesta:

- a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1;
- b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67;
- c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza;
- d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale;
- e) per i provvedimenti, ivi inclusi quelli di erogazione, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro.

1.1. La comunicazione antimafia

La comunicazione antimafia si caratterizza per il contenuto strettamente vincolato: essa consiste nella mera attestazione della sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 d.lgs. 159 del 2011, e cioè l'applicazione, con provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione personale o patrimoniale ovvero la condanna con sentenza definitiva, o comunque confermata in grado di appello, per taluni gravi delitti, ossia quelli previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p.

La comunicazione antimafia, qualora abbia esito interdittivo, delinea quindi una situazione di permeabilità mafiosa « cristallizzata » in un provvedimento giurisdizionale.

I soggetti sottoposti alle verifiche antimafia sono specificamente individuati dall'articolo 85 del « codice antimafia »: trattasi essenzialmente dei titolari di imprese individuali, dei rappresentanti legali di soggetti collettivi, dei soci con poteri di amministrazione nonché dei componenti gli organi di amministrazione; le verifiche sono inoltre estese ai familiari conviventi.

Qualora venga accertata la sussistenza di una delle situazioni previste dall'art. 67 citato, la comunicazione antimafia ha efficacia interdittiva rispetto alla concessione di contributi, agevolazioni e finanziamenti, rispetto all'adozione di provvedimenti concessori, autorizzatori e abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali, nonché rispetto alla stipulazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti.

In particolare, l'art. 83 del d.lgs. 159/2011 stabilisce che i soggetti ivi specificamente indicati sono tenuti ad acquisire la comunicazione antimafia prima di stipulare i contratti e i subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'art. 67 comma 1 dello stesso d. lgs., qualora il valore complessivo dei provvedimenti, atti e contratti in questione superi i 150.000 euro.

L'art. 87 prevede che la comunicazione antimafia viene acquisita mediante la consultazione della « banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa », prevista dall'art. 98 del d.lgs. 159 del 2011 ⁽²⁷¹⁾. In proposito, l'art. 98, comma 1, dispone che nella banca dati nazionale unica sono contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, liberatorie e interdittive.

In base a quanto previsto dal regolamento che disciplina le modalità di funzionamento della predetta banca dati, le amministrazioni o gli enti tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia immettono i dati relativi ai soggetti per i quali essa è richiesta tramite i dipendenti a ciò autorizzati. L'art. 88, comma 1, d.lgs 159 del 2011 prevede che il rilascio della comunicazione antimafia liberatoria è immediatamente conseguente

⁽²⁷¹⁾ Essa è pienamente operativa dal 7 gennaio 2016 e il suo funzionamento è disciplinato dal « Regolamento recante disposizioni concernenti le modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento con il CED, di cui all'art. 8 della legge 1 aprile 1981 n. 121 » introdotto con il D.P.C.M. n. 193 del 2014.

alla consultazione della banca dati quando non emerga, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67.

Il comma 2 della stessa norma dispone, invece, che qualora emergano elementi ostativi o il soggetto per il quale viene compiuta la consultazione non sia censito, la prefettura competente, individuata secondo i criteri di cui all'art. 87, comma 2, dovrà compiere le necessarie verifiche per accertare la corrispondenza di quanto emerso rispetto alla situazione aggiornata del soggetto ovvero per acquisire i dati relativi al soggetto non censito: in questi casi, il rilascio del provvedimento finale, interdittivo o liberatorio, è sempre di competenza del prefetto.

L'art. 88 comma 4 dispone che, nei casi in cui il rilascio del provvedimento finale sia di competenza del prefetto, quest'ultimo deve rilasciare la comunicazione antimafia, interdittiva o liberatoria, entro trenta giorni dalla data della consultazione della banca dati nazionale unica.

L'art. 88 comma 4-bis prevede però che, qualora la comunicazione prefettizia non intervenga nel suddetto termine, i soggetti tenuti all'acquisizione della comunicazione antimafia procedono anche in assenza della stessa, sulla base di una autocertificazione dell'interessato. In tal caso, la legge dispone che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

Quanto alla validità della comunicazione antimafia, l'art. 86 stabilisce che essa ha una durata di sei mesi dalla data dell'acquisizione.

Va infine tenuto presente che, in base al disposto dell'articolo 89 del 'codice antimafia', i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi o forniture dichiarati urgenti, così come i provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti, sono stipulati, autorizzati o adottati sulla base della sola autodichiarazione con la quale l'interessato attesti che non sussistono a suo carico cause di divieto, decadenza o sospensione di cui all'art. 67 stesso codice.

Medesima dichiarazione è sufficiente quando i provvedimenti della Pubblica Amministrazione riguardino attività private sottoposte a regime autorizzatorio che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività, così come le attività private sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso.

1.2. L'informazione antimafia

Assai più complesso è l'altro tipo di documentazione antimafia disciplinata dal d. lgs. 159 del 2011.

La definizione di « informazione antimafia » è contenuta nel comma 3 dell'art. 84 del d.lgs. 159 del 2011: essa consiste nell'attestazione della sussistenza o meno delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67, nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali

tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della società o imprese interessate.

Essa ha dunque un duplice contenuto: vincolato nella parte in cui consiste nella attestazione della sussistenza o meno di un provvedimento applicativo di una misura di prevenzione o di una sentenza di condanna per i delitti di cui agli artt. 51 comma 3-*bis* c.p.p.; discrezionale nella parte in cui tramite la stessa il prefetto esprime un giudizio motivato sul rischio di una possibile infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa.

Per questa seconda parte l'informazione antimafia si distingue per uno spiccato momento di discrezionalità tecnica dell'Autorità prefettizia, chiamata a soppesare il rischio di permeabilità mafiosa dell'impresa mediante l'utilizzo di peculiari cognizioni di tecnica investigativa e poliziesca.

Le situazioni dalle quali possano desumersi i tentativi di infiltrazione mafiosa sono individuate dalla legge all'art. 84 comma 4⁽²⁷²⁾.

Emerge dunque dal disposto del citato comma 4 che le situazioni sintomatiche di infiltrazioni mafiose non costituiscono un numero chiuso: accanto a quelle « tipizzate » dal legislatore – si tratta di quelle previste nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e nella lett. *f)* – lo stesso art. 84 comma 4 prevede che le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa possono essere desunte altresì dagli « accertamenti disposti dal prefetto » – lett. *d)* – e dagli « accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente – lett. *e)* –. Trattasi della cosiddetta informativa interdittiva "generica" ».

La previsione di tali situazioni contenuta nella norma sopra citata costituisce dunque un catalogo aperto, tale da potersi costantemente adattare alla mutevolezza e insidiosità della fenomenologia mafiosa.

⁽²⁷²⁾ Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte:

a) dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per taluni dei delitti di cui agli articoli 353, 353-*bis*, 603 bis, 629, 640-*bis*, 644, 648-*bis*, 648-*ter* del codice penale, dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale e di cui all'articolo 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione;

c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera *b)* dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste;

d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto;

e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera *d)*;

f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere *a)* e *b)*, con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

L'ordinamento ha così voluto apprestare, per l'individuazione del tentativo di infiltrazione mafiosa nell'economia e nelle imprese, uno strumento idoneo a consentire valutazioni e accertamenti variegati e adeguabili alle circostanze, così come variabili e diversamente atteggiati sono i mezzi che le mafie utilizzano per moltiplicare i loro illeciti profitti.

Lo specifico ambito di applicazione dell'informazione antimafia è delineato dall'art. 91 del codice antimafia, il quale prevede che essa sia acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia:

a) pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive dell'Unione in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati;

b) superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti e agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per lo svolgimento di attività imprenditoriali;

c) superiore a 150.000 euro per l'autorizzazione di subcontratti, concessioni, cottimi, concernenti la realizzazione di opere o lavori pubblici o la prestazione di servizi o forniture pubbliche.

Il comma 7 prevede altresì che con regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, sono individuate le diverse tipologie di attività suscettibili di infiltrazione mafiosa per le quali, in relazione allo specifico settore d'impiego e alle situazioni ambientali, è sempre obbligatoria l'acquisizione della documentazione indipendentemente dal valore del contratto, subcontratto, concessione, erogazione o provvedimento di cui all'articolo 67.

L'art. 89-*bis*, introdotto con il d. lgs. n. 153 del 2014, stabilisce che, qualora la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa venga accertata in esito alle verifiche effettuate dal prefetto per il rilascio della comunicazione antimafia, l'Autorità prefettizia deve adottare una informazione interdittiva che tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta.

Viene chiarito nella nota ⁽²⁷³⁾ depositata dal Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato in occasione della sua audizione (*v. infra*), come all'origine della norma in questione, dalla portata dirompente rispetto al precedente sistema, sia la necessità di evitare fenomeni infiltrativi mafiosi nell'economia legale anche a prescindere da eventuali contratti pubblici, concessioni, sovvenzioni e quindi dei rapporti dell'impresa con la pubblica amministrazione.

Infatti, a differenza delle comunicazioni antimafia, il cui effetto interdittivo è esteso non solo ai contratti e alle concessioni, ma anche alle autorizzazioni (oltre che licenze, iscrizioni in albi, attività soggetto a S.c.i.a.

⁽²⁷³⁾ Doc. n. 365.1

o alla disciplina del silenzio assenso) o sovvenzioni pubbliche, le informazioni antimafia, normalmente, esplicano i loro effetti solo in relazione ai contratti pubblici, alle concessioni e alle sovvenzioni e, quindi, ai rapporti dell'impresa con la pubblica amministrazione,

Questa rigida tradizionale ripartizione degli effetti interdittivi propria del binomio comunicazioni/informazioni è stata in parte superata dal legislatore con la norma in questione ⁽²⁷⁴⁾.

In proposito il Consiglio di Stato si era espresso sia in sede consultiva che in sede giurisdizionale affermando ⁽²⁷⁵⁾ che « *lo Stato non riconosce dignità e statuto di operatori economici, e non più soltanto nei rapporti con la pubblica amministrazione, a soggetti condizionati, controllati, infiltrati ed eterodiretti dalle associazioni.....il metodo mafioso è e resta tale, per un principio di eguaglianza sostanziale, prima che di logica giuridica, non solo nelle contrattazioni con la pubblica amministrazione, ma anche tra privati, nello svolgimento della libera iniziativa economica.....tra l'economia pubblica e l'economia privata sussiste un intreccio tanto profondo che non è pensabile e possibile contrastare l'infiltrazione della mafia imprenditrice e i suoi interessi nell'una senza colpire anche gli altri e che tale distinzione, se poteva avere una giustificazione nella società meno complessa di cui la precedente legislazione antimafia era specchio, viene a perdere ogni valore ed efficacia deterrente, per entità economiche che, sostenute da ingenti risorse finanziarie di illecita origine, ed agevolate rispetto ad altri operatori da modalità criminose ed omertose, entrino in mercato con una aggressività tale da eliminare ogni concorrenza e, infine, da monopolizzarlo* ».

Per quanto concerne l'ambito di applicazione dell'informativa antimafia, va tenuto presente che gli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267, nei cinque anni successivi allo scioglimento, devono comunque acquisire l'informazione antimafia, indipendentemente dal valore economico del contratto da stipulare o del provvedimento da adottare.

Deve essere infine sottolineato come, in virtù di una recente modifica normativa, il comma 1-*bis* dell'art. 91 del « codice antimafia » ⁽²⁷⁶⁾ stabilisce che l'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro.

Tale norma è diretta a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella percezione delle misure di sostegno all'agricoltura, in particolare dei fondi dell'AGEA, venuto in evidenza nelle sue

⁽²⁷⁴⁾ Il TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 89-bis per eccesso di delega: la questione è stata respinta con sentenza n. 4 del 18 gennaio 2018.

⁽²⁷⁵⁾ Cons. St. Sez. III sentenza n. 565 del 9 febbraio 2017.

⁽²⁷⁶⁾ Introdotta con la legge 17 ottobre 2017 n. 161 e recentemente modificata con il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021 n. 233.

smisurate dimensioni a seguito di numerose indagini dell’Autorità giudiziaria.

Con riferimento alle modalità di acquisizione dell’informativa antimafia, l’art. 90 prevede che anch’essa sia conseguita mediante la consultazione della banca dati nazionale unica. Secondo quanto previsto dall’art. 92 il rilascio dell’informativa antimafia liberatoria è immediatamente conseguente alla consultazione della banca dati quando non emerga, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’art. 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all’art. 84, comma 4.

Invece, il comma 2 prevede che, quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all’art. 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, ovvero quando il soggetto oggetto di verifica non risulti censito, il prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia l’informativa antimafia interdittiva entro trenta giorni dalla data della consultazione. Quando le verifiche disposte siano di particolare complessità (ovvero qualora la verifica riguardi soggetto non censito), il termine per il rilascio dell’informativa antimafia interdittiva è quello più ampio di quarantacinque giorni.

Decorso il termine di trenta giorni previsto dalla prima parte del comma 2, ovvero nei casi di urgenza, il comma 3 prevede che si proceda anche in assenza dell’informazione antimafia. Qualora successivamente venga emessa un’informazione interdittiva, i soggetti di cui all’art. 83 procedono alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l’esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

Gli effetti dell’informazione interdittiva sono molteplici⁽²⁷⁷⁾, sono rimessi alla competenza e all’iniziativa delle autorità cui essa è comunicata e non sono tutti predeterminabili nel loro contenuto. Infatti, se l’art. 94 prevede che i soggetti richiedenti ai quali viene comunicata l’informazione interdittiva non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni, l’art. 91 del d.lgs. 159 del 2011 stabilisce altresì che l’informazione interdittiva sia comunicata tempestivamente (anche in via telematica), oltre che al soggetto che ne ha richiesto il rilascio, « ai fini dell’adozione degli ulteriori provvedimenti di competenza di altre amministrazioni », alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, alla DIA,

⁽²⁷⁷⁾ Deve essere a tal riguardo rilevato che la Corte Costituzionale con recente pronuncia (sentenza n. 180 del 2022), pur dichiarando inammissibile la questione – sollevata dal TAR, sezione distaccata di Reggio Calabria – di legittimità costituzionale dell’art. 92 del d.lgs. 150 del 2011 in riferimento agli artt. 3 comma 1, 4 e 24 della Costituzione, ha sollecitato il legislatore ad intervenire introducendo la possibilità per il prefetto di esercitare, nell’adottare l’informazione antimafia interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall’art. 67 comma 5 del « codice antimafia ». La norma in questione prevede che per le licenze e autorizzazioni di polizia, ad eccezione di quelle relative alle armi, munizioni ed esplosivi, e per gli altri provvedimenti previsti dal 1° comma dello stesso art. 67, il giudice possa escludere le decadenze e i divieti nell’ipotesi in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all’interessato e alla famiglia.

alla camera di commercio del luogo ove ha sede l'impresa oggetto di accertamento, al prefetto che ha disposto l'accesso ove sia diverso da quello che ha adottato l'informativa interdittiva, all'osservatorio centrale appalti pubblici presso la DIA, all'osservatorio dei contratti pubblici istituito presso l'ANAC, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dello sviluppo economico, agli uffici dell'Agenzia delle entrate competenti per il luogo ove ha sede legale l'impresa.

Infine, quanto al termine di efficacia dell'informativa antimafia, l'art. 86, comma 2, stabilisce che essa ha una validità di dodici mesi dalla data dell'acquisizione. Tuttavia, l'efficacia annuale riguarda la sola informativa positiva. Infatti, come recentemente precisato dalla giurisprudenza amministrativa, al decorso del termine annuale non va attribuito l'effetto di determinare automaticamente la perdita di efficacia del provvedimento interdittivo: decorsi dodici mesi il soggetto interdetto potrà presentare un'istanza volta a sollecitare il riesame del provvedimento medesimo, alla luce delle circostanze sopravvenute alla sua adozione e tali da giustificare la rivalutazione da parte della Prefettura dei relativi presupposti, ovvero la Prefettura, laddove sia venuta a conoscenza di circostanze suscettibili di estinguere o attenuare il pericolo di condizionamento mafioso, potrà procedere all'attualizzazione della prognosi infiltrativa.

1.3. L'istituto delle « white list »

Necessita di un cenno a parte il tema delle cosiddette « white list ».

Si tratti di elenchi istituiti presso ogni Prefettura « *di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa* » operanti in alcuni delicati settori considerati più a rischio di infiltrazioni mafiose.

L'istituto in esame è disciplinato dall'art. 1, commi 52-57, l. n. 190 del 2012, così come modificato dal d.l. n. 190 del 2014 e dalla legge n. 40 del 2020. Il d.p.c.m. 18 aprile 2013 ne detta le modalità operative.

Le attività considerate maggiormente esposte al rischio di infiltrazioni mafiose sono elencate nel comma 53 dell'art. 1 citato⁽²⁷⁸⁾.

Per tali attività imprenditoriali è sostanzialmente previsto, attraverso un articolato meccanismo, che siano sempre disposte, a prescindere dalle

⁽²⁷⁸⁾ a) (abrogato dall'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020);

b) (abrogato dall'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020);

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo;

h) autotrasporti per conto di terzi;

i) guardiania dei cantieri;

i-bis) servizi funerari e cimiteriali;

i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering;

i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

(lettere da *i-bis* a *i-quater* aggiunte all'art. 4-bis, legge n. 40 del 2020).

soglie di valore, le verifiche antimafia più pregnanti riguardanti non soltanto l'accertamento dell'assenza delle cause di decadenza di cui all'art. 67 del « codice antimafia », ma altresì l'insussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa.

Il comma 52 dell'art. 1 cit. prevede infatti che per le attività « maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa » i soggetti di cui all'art. 83 d.lgs. 159/2011 (cioè le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, gli enti controllati o vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico) devono obbligatoriamente acquisire la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria, indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice antimafia, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni Prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla Prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede.

Per poter essere iscritte nell'elenco suddetto, le imprese devono presentare un'apposita istanza alla Prefettura territorialmente competente, ossia alla Prefettura della provincia in cui l'impresa ha la propria sede legale.

A seguito della presentazione dell'istanza di iscrizione, la Prefettura verifica:

- l'assenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'art. 67 del D. Lgs. n. 159 del 2011;
- l'assenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa di cui all'art. 84, comma 3, del D. Lgs. n. 159 del 2011.

Nel caso in cui emergano condizioni ostative, la stessa rigetta l'istanza di iscrizione comunicandolo all'impresa interessata.

Se le verifiche danno esito positivo, la Prefettura dispone l'iscrizione dell'impresa nell'elenco pubblicato sul sito. La Prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco.

I presupposti che legittimano il diniego della iscrizione nella « white list » equivalgono, dunque, a quelli che comportano l'adozione della informazione interdittiva. Tuttavia, il primo dei suddetti provvedimenti consegue a un procedimento avviato su istanza del privato che chiede l'iscrizione nell'elenco istituito presso la Prefettura, laddove, invece, l'informazione interdittiva consegue a un procedimento avviato d'ufficio dai soggetti di cui all'art. 83 del codice antimafia nei casi indicati dall'art. 84 dello stesso d.lgs.

Il comma 52-*bis* prevede poi che l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 52 tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Deve essere sottolineato come, in forza del richiamo contenuto nelle norme predette all'art. 92 comma 3 del « codice antimafia », decorso il termine previsto per il completamento della procedura (fissato dall'art. 3 comma 2 del DPCM 18 aprile 2013 in 90 giorni dalla presentazione della richiesta), l'impresa si considera iscritta « sotto condizione » e le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici potranno contrarre con la stessa anche in assenza delle verifiche antimafia prodromiche alla iscrizione.

1.4 I Gruppi interforze

È opportuno soffermarsi sul sistema di monitoraggio antimafia nel settore degli appalti pubblici, in particolare sui Gruppi interforze antimafia, organismi fondamentali nel dispositivo di prevenzione in quanto la loro attività è spesso propedeutica rispetto alla emanazione da parte del prefetto di provvedimenti interdittivi⁽²⁷⁹⁾.

Rispetto al loro funzionamento sono emerse alcune criticità che sono state evidenziate dal Direttore della DIA *pro tempore*, Generale Giuseppe Governale, nel corso della sua audizione davanti a questa Commissione⁽²⁸⁰⁾.

Occorre anzitutto descrivere brevemente il funzionamento del sistema di monitoraggio antimafia nel settore delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari⁽²⁸¹⁾.

Detto sistema si articola a livello centrale e periferico. A livello centrale, è incardinato presso il Ministero dell'Interno il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (C.C.A.S.I.I.P.), composto in maniera multidisciplinare dai rappresentanti delle Amministrazioni centrali interessate⁽²⁸²⁾.

A livello periferico, presso le Prefetture sono costituiti i Gruppi interforze (menzionati dall'art. 93 del decreto legislativo n. 159 del 2011) che rappresentano gli snodi territoriali della rete di monitoraggio nel settore dei pubblici appalti. Essi costituiscono lo strumento di cui il prefetto si avvale per prevenire infiltrazioni nei pubblici appalti e costituiscono dei *pool* provinciali a elevato tasso di specializzazione per l'accesso e gli accertamenti ai cantieri. Sono coordinati da un dirigente della Prefettura e composti da un funzionario della Polizia di Stato, da un ufficiale dell'Arma dei carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza, da un rappresentante del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, da un rappresentante della Direzione territoriale del lavoro, nonché da un fun-

⁽²⁷⁹⁾ Cfr. doc. n. 323.1 – nota del Ministero dell'Interno inviata in data 3 febbraio 2020 in risposta a richiesta di informazioni di questa Commissione.

⁽²⁸⁰⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 47 del 26 novembre 2019, audizione del Direttore della Direzione investigativa Antimafia.

⁽²⁸¹⁾ Esso è disciplinato dal decreto interministeriale del 14 marzo 2003, adottato in attuazione dell'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 del 2002, e modificato dal decreto interministeriale 21 marzo 2017, emanato in applicazione dell'art. 203 del decreto legislativo n. 50 del 2016 (Codice dei contratti pubblici).

⁽²⁸²⁾ In particolare, ne fanno parte: un Prefetto con funzioni di Presidente; due vicepresidenti, altri tre componenti, di cui due, rispettivamente, in servizio presso la Direzione investigativa antimafia e la Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza, e uno in servizio presso l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari. Il Comitato, inoltre, può avvalersi della consulenza di esperti nelle specifiche materie di interesse.

zionario del Centro operativo della Direzione investigativa antimafia competente per territorio.

L'attività dei Gruppi interforze è decisiva nell'esercizio della funzione di prevenzione delle infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti. Il monitoraggio si sviluppa attraverso tre distinte fasi:

a) la fase che precede l'aggiudicazione, nella quale l'attività di monitoraggio consiste in una mappatura dell'attuale proprietà delle aree interessate dall'insediamento dell'opera e dei relativi « passaggi di mano » avvenuti negli anni precedenti. L'obiettivo è quello di individuare eventuali soggetti che, o per specifici precedenti di carattere penale o in ragione delle loro frequentazioni, presentino collegamenti attuali con elementi della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Tale fase dell'attività di monitoraggio implica altresì una serie di accurati controlli preventivi sul conto degli imprenditori locali che operano nel campo del cemento o di altri settori collaterali, in quanto è ampiamente prevedibile che vengano coinvolti, a vario titolo, nell'esecuzione dei lavori, avuto riguardo al duplice requisito della specializzazione e della localizzazione delle relative attività d'impresa. La fase in questione è quindi contraddistinta dall'anticipazione delle verifiche antimafia nei confronti di soggetti imprenditoriali, ancorché non ancora formalmente affidatari e indipendentemente dalla circostanza che lo divengano;

b) la fase della individuazione delle società e imprese interessate, a qualunque titolo, alla realizzazione dell'opera. L'attività di monitoraggio ha ad oggetto i soggetti esecutori dell'opera pubblica. In particolare, l'attività dei Gruppi interforze è prevalentemente orientata alla verifica della possibile gestione e del controllo occulto dell'impresa da parte di soggetti con precedenti penali di rilievo che abbiano avuto o abbiano ancora rapporti d'affari con l'impresa sottoposta a vaglio antimafia;

c) la fase della realizzazione dell'opera, nella quale i Gruppi interforze sono deputati specificamente all'attività di vigilanza sui cantieri e alla loro tutela da possibili forme di aggressione criminale.

In questa fase i Gruppi possono avvalersi dello strumento degli accessi ispettivi nei cantieri. L'accesso è altresì funzionale alla verifica del rispetto della normativa in materia di lavoro, nonché delle misure relative alla sicurezza fisica dei lavoratori. Al termine degli accessi, il Gruppo redige la relazione contenente i dati e le informazioni acquisite nello svolgimento dell'attività ispettiva, trasmettendola all'Autorità prefettizia che l'ha preventivamente disposta.

Successivamente, compete al prefetto, acquisita la relazione del Gruppo, valutare se dai dati raccolti possano desumersi elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa in relazione all'impresa oggetti di accertamento. In tal caso, lo stesso prefetto emette, entro quindici giorni dall'acquisizione dalla relazione del Gruppo interforze, l'informazione interdittiva.

Con riferimento al funzionamento di tali organi, in occasione della audizione dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 26 novembre 2019, il Direttore della DIA *pro tempore*, Generale Giuseppe Governale,

dopo aver rilevato l'importanza fondamentale delle risultanze dell'attività dei Gruppi interforze, che costituiscono un vero e proprio patrimonio informativo messo a disposizione dei prefetti per l'emissione delle interdittive antimafia, mise in evidenza alcune criticità dell'attuale sistema di prevenzione.

In particolare, ebbe a segnalare una certa disomogeneità con riferimento alle riunioni dei Gruppi interforze provinciali, rilevando come in alcune Prefetture la convocazione delle riunioni avvenisse con cadenza bisettimanale o mensile, e in altre fosse invece molto più diradata (semestrale o annuale). Mise quindi in rilievo che, attesa l'importanza della programmazione dell'attività di monitoraggio e controllo delle imprese che viene attuata in sede di Gruppi interforze, la convocazione delle riunioni dei suddetti organismi risulta fondamentale al fine di garantire l'efficacia della prevenzione affidata allo strumento della documentazione antimafia. La segnalata disomogeneità nella frequenza delle riunioni dei Gruppi interforze nelle diverse province, si traduce in un diverso grado di efficienza della prevenzione antimafia con riferimento alle diverse aree del territorio nazionale.

2. LE MODIFICHE INTRODOTTE CON IL D.L. 152 DEL 2021

Con decreto legge 152 del 6 novembre 2021 (« Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose »), convertito con modificazioni con la legge 29 dicembre 2021 n. 223, sono state introdotte alcune significative modifiche alla disciplina della documentazione antimafia: in particolare, l'art. 48, incidendo sugli articoli 92 e 93 del d. lgs. 159 del 2011, ha previsto una procedura in contraddittorio ai fini del rilascio dell'informazione antimafia interdittiva; con l'art. 49 è stato invece modificato l'art. 34-*bis* del medesimo decreto legislativo ed è stato inserito il nuovo articolo 94-*bis*, che ha introdotto le cosiddette misure di « prevenzione collaborativa ».

2.1. Il contraddittorio

Quanto al primo aspetto, va rilevato come, prima delle modifiche introdotte nel 2021, il procedimento finalizzato all'emissione dell'informazione antimafia non scontasse una totale assenza di contraddittorio, ma conoscesse una interlocuzione solo eventuale, prevista dall'art. 93 comma 4 e 7 del « codice antimafia »: il prefetto, sulla base delle documentazione e delle informazioni acquisite, poteva invitare in sede di audizione personale i soggetti interessati a produrre ogni informazione utile, anche allegando elementi documentali. L'audizione del soggetto interessato e l'invito a fornire informazioni o documenti presupponevano dunque una valutazione discrezionale dell'autorità preposta alla tutela della sicurezza pubblica in ordine all'utilità di detto contraddittorio.

Aveva in proposito osservato il Consiglio di Stato come il principio del contraddittorio, aspetto del più ampio principio del giusto procedimento,

non avesse una valenza assoluta, ammettendo deroghe limitate ad ipotesi eccezionali dovute alla tutela di interessi superiori afferenti all'ordine pubblico, come appunto nel caso delle informative antimafia. Aveva in particolare sottolineato come soprattutto nei casi di maggiore gravità, la conoscenza dell'imminente o probabile adozione di un provvedimento antimafia acquisita in sede procedimentale, potesse vulnerare l'interesse pubblico sotteso all'adozione del provvedimento antimafia, essendo le associazioni mafiose ben capaci di ricorrere a tecniche elusive delle norme in materia: tecniche frequenti nella prassi e ben note all'esperienza dello stesso Consiglio di Stato, avendo lo stesso riscontrato forme sempre nuove con le quali le associazioni a delinquere di stampo mafioso, di fronte al pericolo dell'imminente informazione antimafia, avevano reagito mutando assetti societari, intestazioni di quote e di azioni, cariche sociali, soggetti prestanome, ma cercando sempre di controllare comunque i soggetti economici utilizzati come schermo.

A fronte di tale rischio, risultava dunque giustificata la deroga al principio del contraddittorio.

L'eventuale sacrificio delle garanzie procedurali e dei diritti di difesa risultava in ogni caso compensato dal successivo sindacato giurisdizionale sull'atto adottato dal prefetto, caratterizzato da pienezza ed effettività.

Lo stesso Consiglio di Stato aveva comunque osservato⁽²⁸³⁾ come un « *quantomeno parziale recupero delle garanzie procedurali sarebbe auspicabile, de iure condendo, in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire elementi utili a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide del mondo criminale. In tutte queste ipotesi, dunque, laddove la partecipazione procedimentale non frustri l'urgenza del provvedere e le particolari esigenze di celerità del procedimento per bloccare un grave, incontrollabile o imminente pericolo di infiltrazione mafiosa e dunque non ostacoli la stessa ratio dell'informazione antimafia quale strumento di massima tutela preventiva nella lotta contro la mafia, la partecipazione procedimentale prima di adottare un provvedimento interdittivo, potrebbe e dovrebbe essere ammessa in via generale* ».

L'opportunità di inserire la regola del contraddittorio « necessario » era stata segnalata anche dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione *pro tempore* dottor Raffaele Cantone, nel corso dell'audizione effettuata dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 25 giugno 2019⁽²⁸⁴⁾.

In considerazione dei rilievi mossi dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, con il decreto legge 152 del 6 novembre 2021 è stato modificato il procedimento di rilascio dell'informazione

⁽²⁸³⁾ Sentenza Sez. III n. 4979 del 10 agosto 2020.

⁽²⁸⁴⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 26 del 25 giugno 2019, audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

antimafia introducendo la partecipazione del soggetto destinatario interessato come regola generale.

Si legge in proposito nella relazione illustrativa del disegno di legge governativo che ha convertito il citato decreto-legge⁽²⁸⁵⁾, che con le norme in questione si è inteso aderire « ai più recenti orientamenti giurisprudenziali espressi in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dal Consiglio di Stato » e raccogliere « taluni degli auspici di aggiornamento della disciplina della documentazione antimafia formulati dalla giurisprudenza eurolunitaria e amministrativa ».

Viene richiamata a tal riguardo l'ordinanza del 28 maggio 2020 (C-17/20) con la quale il giudice europeo « ha segnalato che il rispetto del diritto di difesa, quale principio generale dell'Unione, trova applicazione quando l'amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio. In forza di tale principio, i destinatari delle decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione »⁽²⁸⁶⁾.

Nella stessa Relazione illustrativa vengono poi citate alcune pronunce del Consiglio di Stato, fra le quali la sentenza n. 4979 del 10 agosto 2020, di cui si è sopra riportato un passo, nonché la Relazione approvata da questa Commissione in data 6 agosto 2021 (Doc. XXIII, n. 15)⁽²⁸⁷⁾.

I nuovi commi 2-bis e 2-ter introdotti nell'art. 92 del codice antimafia prevedono che il prefetto, qualora all'esito delle verifiche disposte ritenga che sussistano i presupposti per l'adozione dell'informazione interdittiva e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dia comunicazione, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa, al soggetto interessato; deve inoltre assegnare un termine non superiore a venti giorni per la presentazione di osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, e per richiedere la propria audizione.

È previsto altresì che non possono essere oggetto di comunicazione elementi informativi il cui disvelamento possa pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, né l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

È poi stabilito che la procedura in contraddittorio si concluda nel termine di 60 giorni dalla ricezione della comunicazione da parte dell'interessato.

Al termine della procedura in contraddittorio di cui al comma 2-bis, il prefetto, ove non proceda al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria:

a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione, entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile

⁽²⁸⁵⁾ A.C. 3354

⁽²⁸⁶⁾ Relazione illustrativa cit.

⁽²⁸⁷⁾ Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, relatore on. Pretto, approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021.

2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale;

b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Secondo quanto disposto dal comma 2-*quater* del novellato art. 92, « *Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell'oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell'assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione mafiosa, possono essere oggetto di valutazione ai fini dell'adozione dell'informazione interdittiva antimafia* ».

La disposizione in questione appare assai poco chiara.

Essa sembrerebbe fare riferimento, sancendone la rilevanza come possibile elemento « spia » dell'infiltrazione mafiosa, alle manovre elusive e di aggiramento evidenziatesi nella prassi e menzionate nella sopra riportata sentenza del Consiglio di Stato.

Tuttavia, in questa prima fase di interpretazione ed applicazione della norma, essa è stata anche intesa nel senso di consentire all'impresa destinataria l'adozione e la prospettazione di misure di *self-cleaning*.

In ogni caso, ne consegue una inevitabile dilatazione dei tempi istruttori oltre i termini previsti: l'autorità amministrativa, infatti, dovrà necessariamente effettuare tutte le complesse indagini volte ad appurare se i mutamenti degli assetti societari o nelle cariche sociali sono veritieri ovvero surrettizi e se i nuovi soggetti sono soltanto dei prestanome che fungono da schermo.

2.2. *L'agevolazione occasionale e le misure di prevenzione collaborativa*

Quanto alla seconda delle modifiche introdotte con il d.l. n. 152 del 2021, come accennato, è stato inserito nel codice antimafia il nuovo articolo 94-*bis*.

La norma concreta innanzitutto un ampliamento del potere discrezionale del prefetto che dovrà valutare se i tentativi di infiltrazione mafiosa

siano riconducibili a « situazioni di agevolazione occasionale » applicando, in tali ipotesi, in alternativa all'interdittiva antimafia, taluna delle misure di « prevenzione collaborativa » indicate.

La valutazione in ordine alla occasionalità della agevolazione, prima della novella legislativa, era riservata alla Autorità Giudiziaria, individuata nel Tribunale della prevenzione: l'art. 34-*bis* dello stesso d.lgs. 159 del 2011, al comma 6, prevede infatti che qualora sia stato emesso un provvedimento antimafia a carattere interdittivo, l'impresa destinataria che abbia impugnato la misura dinanzi al giudice amministrativo possa altresì ricorrere al giudice ordinario. In tal caso, il Tribunale, ritenuta l'occasionalità dell'agevolazione, dispone il controllo giudiziario imponendo talune delle misure previste dal comma 2, e il relativo provvedimento ha effetto sospensivo del provvedimento prefettizio interdittivo.

Con l'introduzione dell'art. 94-*bis* è adesso sostanzialmente prevista la possibilità di una anticipazione della valutazione sulla natura dell'agevolazione in capo all'Autorità Amministrativa, cui compete altresì l'applicazione delle misure dirette a consentire all'impresa di continuare ad operare sotto vigilanza e controllo, questi ultimi analogamente « spostati », in tal caso, dalla sede giurisdizionale a quella amministrativa.

Il prefetto, infatti, una volta accertata l'occasionalità delle condotte d'interesse ai fini antimafia, con provvedimento motivato prescriverà all'impresa l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei e non superiore a dodici mesi, di una serie di misure specificamente indicate nello stesso 1° comma dell'art. 94-*bis* ⁽²⁸⁸⁾.

L'applicazione delle misure in questione mette in moto un meccanismo che prevede un intenso e significativo coinvolgimento del Gruppo Interforze istituito presso le Prefetture, cui viene attribuita, per ciascuna delle ditte sottoposte alla prevenzione collaborativa, una notevole quantità di incombenze istruttorie, tra cui l'esame e la valutazione degli atti e contratti che dovranno essere comunicati dall'impresa o società sottoposta a vigilanza, dei conti correnti dedicati che le stesse dovranno utilizzare, delle forme di finanziamento. Più in generale il Gruppo Interforze dovrà verificare il corretto adempimento degli obblighi imposti dal prefetto, anche mediante accessi presso gli uffici dell'impresa al fine di acquisire atti o informazioni utili.

⁽²⁸⁸⁾ a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali ricevuti o conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 7.000 euro o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa;

c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze eventuali forme di finanziamento da parte dei soci o di terzi;

d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;

e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

È previsto inoltre che il prefetto possa nominare esperti (in numero non superiore a tre) individuati nell'albo nazionale degli amministratori giudiziari, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa, ponendo i relativi oneri a carico dell'impresa⁽²⁸⁹⁾.

Il coordinamento con il procedimento dinanzi al Giudice ordinario è disciplinato dal 3° comma dell'art. 94-*bis*: è difatti stabilito che qualora il tribunale disponga il controllo giudiziario *ex art. 34-bis* le misure disposte dal prefetto cessano di essere applicate, e che del periodo di esecuzione delle misure medesime il giudice possa tener conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

Un ulteriore adempimento è previsto al termine delle misure: il prefetto, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, cui competerà quindi un aggiornamento in ordine alla situazione dell'impresa, che non potrà ovviamente essere limitato alla semplice considerazione dell'osservanza da parte delle medesima degli obblighi imposti, dovrà infatti compiere una valutazione circa il venir meno dell'agevolazione occasionale e sulla assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa. In tal caso potrà rilasciare una informazione antimafia liberatoria.

3. L'INCHIESTA PARLAMENTARE

3.1. L'audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato

Come emerge dalla compiuta esposizione della disciplina vigente, il vero fulcro del sistema è costituito dalla informativa antimafia, definita anche nella giurisprudenza del Consiglio di Stato 'frontiera avanzata' della prevenzione antimafia.

Essa, infatti, essendo volta ad accertare la sussistenza di « eventuali tentativi » di infiltrazione mafiosa « tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate » – nozioni che delineano all'evidenza fattispecie di pericolo – svolge una funzione di massima anticipazione della soglia di tutela.

Ai fini della sua adozione occorre provare non già l'intervenuta infiltrazione mafiosa nell'impresa o nella società oggetto di accertamento, bensì soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico discrezionale compiuto dall'autorità prefettizia, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte delle criminalità organizzata.

Il diritto amministrativo della prevenzione antimafia non sanziona fatti penalmente rilevanti, né reprime condotte illecite, ma mira a scongiurare

⁽²⁸⁹⁾ Si osserva in proposito che per il compenso degli esperti eventualmente nominati, il comma 2 del nuovo art. 94-*bis* fa riferimento all'art. 8 del d.lgs. 4 febbraio 2010 n. 14, il quale a sua volta rinvia a tabelle che non risultano emanate. La norma in questione presenta una ulteriore criticità: essa, infatti, non specifica se l'incarico in questione vada conteggiato tra quelli, in numero massimo di tre, previsti dall'art. 35 del « codice antimafia ». È evidente che tali lacune potranno comportare difficoltà nella individuazione di professionisti disponibili ad accettare l'incarico.

una minaccia per l'ordine pubblico – l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale – e la probabilità che siffatto evento si realizzi.

È estranea al sistema delle informative antimafia, non trattandosi di provvedimenti nemmeno latamente sanzionatori, qualsiasi logica penalistica di certezza probatoria raggiunta al di là del ragionevole dubbio, poiché ciò vanificherebbe la funzione anticipatoria e preventiva della misura.

Per altro verso, le situazioni indizianti dalle quali desumere il pericolo di infiltrazione e condizionamento, come già sopra accennato, non sono tassativamente indicate dal legislatore: l'elencazione contenuta nell'art. 84 comma 4 del d. lgs 159 del 2011, infatti, contempla sì una serie di fattispecie tipiche (l'emissione a carico dei soggetti interessati di provvedimenti che dispongono misure cautelari, il giudizio, o la condanna anche non definitiva per i cosiddetti « reati spia »; la proposta o l'applicazione con provvedimento non definitivo di una misura di prevenzione; l'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di estorsione o concussione qualificati dall'aggravante mafiosa; le sostituzioni negli organi sociali o di rappresentanza legale o nella titolarità delle imprese o delle quote effettuate con modalità che denotino l'intento di eludere la normativa antimafia), ma prevede altresì che le situazioni indizianti possano essere desunte anche « dagli accertamenti disposti dal prefetto ».

In altri termini, l'impianto normativo prende atto che la minacce di infiltrazione sono « asimmetriche », realizzate cioè mediante comportamenti criminali nei quali obiettivi e metodi mutano e si adattano rapidamente alle circostanze più favorevoli al profitto, e quindi considera l'estrema imprevedibilità delle strategie delle organizzazioni criminali che, con grande flessibilità, cercano formule e schemi di infiltrazione nell'economia via via più evoluti e sofisticati soprattutto al fine di occultare la loro presenza e di eludere le investigazioni.

A fronte di un tale pericolo l'intento del legislatore è stato quello di introdurre un modello di azione di prevenzione e contrasto il più possibile « elastico », che sarebbe risultato notevolmente depotenziato se irrigidito nella previsione di un numero 'chiuso' di situazioni e fattispecie significative dei tentativi di inquinamento e condizionamento dei soggetti economici.

Detti connotati dell'istituto della informativa antimafia sono però all'origine anche di aspre censure della relativa disciplina – che mancherebbe secondo taluni del necessario grado di tassatività e che comporterebbe talora un sacrificio eccessivo e immotivato della libertà di iniziativa economica – e fonte di amplissimo contenzioso sui provvedimenti di contenuto interdittivo.

A tal proposito, nell'audizione svolta in plenaria in data 4 marzo 2020⁽²⁹⁰⁾, il Presidente Franco Frattini, allora Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato, ha svolto ampie e argomentate considerazioni che hanno consentito alla Commissione di acquisire importanti elementi di conoscenza e spunti di riflessione.

⁽²⁹⁰⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 65 del 4 marzo 2020, audizione del Presidente della III Sezione del Consiglio di Stato.

L'auditore, che ha anche depositato documentazione e una nota dal titolo « I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia »⁽²⁹¹⁾, ha innanzitutto chiarito che la normativa che disciplina le informative antimafia non ha carattere né eccezionale né emergenziale e non costituisce espressione del cosiddetto « diritto della paura », estraneo ad uno Stato democratico.

Nella materia sono coinvolti valori di rango costituzionale: la libertà di iniziativa economica privata è garantita dall'articolo 41 della Costituzione che però prevede anche che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, né in modo da recare danno ad una serie di interessi, tra cui la sicurezza e dignità della persona. Come più volte ribadito nelle pronunce del Consiglio di Stato, l'esigenza di prevenire la contaminazione mafiosa nell'economia legale anche con misure di prevenzione quali sono le interdittive antimafia, trova le sue radici nella necessità di tutelare la sicurezza e la dignità umane, mortificate dal metodo mafioso che altera e distrugge altresì il tessuto economico e il funzionamento normale e libero dell'attività di impresa.

Il Presidente Frattini ha dato atto delle voci fortemente critiche che si sono levate soprattutto dopo la pronuncia della Corte Europea dei diritti dell'uomo⁽²⁹²⁾ sulle misure di prevenzione personali, rispetto alla presunta indeterminatezza dei presupposti normativi che legittimano l'emissione dell'informazione antimafia.

Taluni autori, infatti, hanno osservato come l'informazione antimafia cosiddetta « generica » (quella fondata sugli accertamenti disposti dal prefetto avvalendosi dei poteri di accesso), sconterebbe un deficit di tassatività non dissimile da quello censurato dai giudici di Strasburgo nella disciplina delle misure di prevenzione personali. La normativa contenuta nell'art. 84 comma 4 lett. *d*) ed *e*) del d. l.vo 159 del 2011, secondo tali tesi, non contemplerebbe alcun parametro oggettivo, neanche indeterminato, che possa in qualche modo definire il margine di apprezzamento discrezionale del prefetto, rendendo del tutto imprevedibile la possibile adozione della misura.

L'auditore ha fatto presente, riportandosi anche alla documentazione depositata, come la giurisprudenza del Consiglio di Stato sia orientata in senso diverso: pur non negandosi che la legge italiana, nell'ancorare l'emissione del provvedimento interdittivo antimafia all'esistenza di « tentativi di infiltrazione mafiosa » abbia fatto ricorso ad una clausola generale e aperta, è stato sempre escluso che essa costituisca una « norma in bianco » o una delega all'arbitrio dell'autorità amministrativa, anche quando il prefetto non fonda la sua valutazione su elementi « tipizzati », ma su elementi riscontrati in concreto di volta in volta con gli accertamenti disposti.

D'altra parte, ad escludere il temuto arbitrio soccorre innanzitutto l'obbligo di motivazione: l'autorità prefettizia deve esternare compiutamente nel provvedimento di contenuto interdittivo le ragioni della propria

⁽²⁹¹⁾ Doc. 365.1

⁽²⁹²⁾ Sentenza 23 febbraio 2017, Grande Camera, *De Tommaso c. Italia*.

valutazione, indicando specificamente gli elementi fattuali, che devono essere dotati di concretezza, individualità e attualità, sui quali basa la prognosi di permeabilità mafiosa. Tale deve essere, inoltre, condotta secondo un corretto canone di inferenza logica, senza che sia ammissibile il ricorso ad alcun automatismo, e ciò anche in presenza degli elementi tipizzati dal legislatore.

A garanzia della correttezza del provvedimento amministrativo vi è poi la valutazione del giudice amministrativo che, con un sindacato « pieno », deve verificare la esistenza o meno dei fatti rivelatori del pericolo di infiltrazione mafiosa – che devono essere gravi, precisi e concordanti – e deve apprezzare la ragionevolezza e proporzionalità della prognosi inferenziale che l'autorità amministrativa ha tratto da quei fatti.

Il Consiglio di Stato ha peraltro osservato come nella stessa sentenza De Tommaso c. Italia, la Corte EDU abbia rammentato, in via generale, che «mentre la certezza è altamente auspicabile, essa può portare come strascico una eccessiva rigidità e la legge deve essere in grado di tenere il passo con il mutare delle circostanze ».

Il Presidente Frattini ha poi ricordato come in alcune recenti pronunce ⁽²⁹³⁾ la Corte Costituzionale abbia affermato che fuori dalla materia penale, a fronte di disposizioni legislative caratterizzate dall'uso di clausole generali o comunque connotate da un certo grado di imprecisione, il formarsi di una giurisprudenza consolidata e uniforme possa svolgere una funzione di « interpretazione tassativizzante », così da predeterminare le condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto.

Tale interpretazione giurisprudenziale è in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto, nella condizione di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa.

Detta funzione è stata certamente svolta dal Consiglio di Stato che, in alcune pronunce, ha compiuto uno sforzo di « tipizzazione » delle situazioni indiziarie tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire altrettanti « indici » o « spie » dell'infiltrazione mafiosa ⁽²⁹⁴⁾. Così, l'interpretazione rigorosa e chiarificatrice che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha cercato di fornirne in questa materia negli ultimi anni, nello sforzo di « codificarne » a livello pretorio i presupposti in modo da renderne prevedibile la portata precettiva e da

⁽²⁹³⁾ Ha in particolare citato la sentenza n. 24 del 2019.

⁽²⁹⁴⁾ A partire dalla sentenza n. 1743 del 3 maggio 2016 è stato enucleato un « catalogo », necessariamente aperto in modo da poter consentire all'ordinamento di contrastare efficacemente l'infiltrazione mafiosa, di ipotesi significative, ulteriori rispetto a quelle indicate dal legislatore, tra le quali: *a)* le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; *b)* i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una « regia » collettiva dell'impresa; *c)* i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; *d)* le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa, *e)* le vicende anomale nella concreta gestione dell'impresa, incluse le situazioni in cui la società compie attività strumentale di pubblico sostegno a iniziative, campagne, o simili, antimafia, antiracket o antiusura, allo scopo di mostrare un « volto di legalità » idoneo a stornare sospetti o elementi sintomatici della contaminazione mafiosa; *f)* la condivisione di una sistema di illegalità volto a ottenere i relativi benefici; *g)* l'inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

renderla compatibile con il dettato costituzionale e con i principi convenzionali, dovrebbe porre il sistema delle misure amministrative antimafia al riparo dalle indicate censure.

Il Presidente Frattini ha riferito come, grazie anche al ruolo di orientamento svolto dalla giurisprudenza del Supremo Consesso amministrativo, l'azione prefettizia di prevenzione è stata notevolmente affinata e i provvedimenti emessi sono molto solidi, tanto che la percentuale di conferma dei medesimi è di circa il 90%⁽²⁹⁵⁾.

L'auditore ha poi segnalato una singolare criticità riscontrata nei casi sottoposti all'attenzione dei giudici della sua sezione. Ha in particolare rilevato come sovente, in presenza di richieste di aggiornamento di misure interdittive, i prefetti si limitino a segnalare l'assenza di elementi di novità, confermando il provvedimento inibitorio; in tali casi sarebbe invece necessaria una reale rivalutazione in ordine alla persistenza dei fatti negativi « contaminanti », soprattutto laddove essi siano risalenti nel tempo.

Ha infine formulato alcune proposte: l'opportunità (già segnalata con la sentenza del Consiglio di Stato n. 452 del 20 gennaio 2020) di reinserire all'articolo 87 comma 1 del « codice antimafia » l'inciso, soppresso dal d. lgs 15 novembre 2012 n. 218, che consentiva la richiesta di informativa anche da parte di soggetti privati (persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi); una valutazione da parte del legislatore sulla opportunità di inserire la regola del contraddittorio procedimentale, previsto dalla disciplina sulla informativa antimafia solamente come eventuale ed eccezionale⁽²⁹⁶⁾ (tale regola, come sopra esposto, è stata in effetti inserita ad opera del d.l. 152 del 3 novembre 2021); l'opportunità di una modifica legislativa o dell'emanazione di una circolare del Ministro dell'interno che preveda un accertamento in ordine al territorio ove il soggetto economico per il quale è richiesta l'informativa effettivamente opera, e quantomeno un raccordo operativo tra il prefetto del luogo ove ha sede l'impresa, competente all'emanazione della informativa antimafia, e il prefetto del luogo (o dei luoghi) ove effettivamente l'impresa svolge la sua attività.

3.2. Le audizioni dei prefetti

Questa Commissione parlamentare, nel corso delle audizioni dei prefetti di varie province del territorio nazionale, effettuate sia in sede che nel corso delle missioni compiute, ha prestato particolare attenzione agli aspetti problematici della normativa sulla documentazione antimafia che vengono in rilievo soprattutto nel momento della sua applicazione.

Va in proposito premesso come gli auditore hanno sovente chiesto la segretazione delle dichiarazioni rese e delle relazioni depositate e, conseguentemente, potrà farsi riferimento soltanto in termini generali ai relativi contenuti.

⁽²⁹⁵⁾ Va anche segnalato che un'intensa azione « conformativa » del potere prefettizio risulta svolta dal Ministero dell'Interno tramite diverse circolari: da ultimo si segnalano le circolari del 29 aprile 2016 e del 27 marzo 2018.

⁽²⁹⁶⁾ Tale opportunità era già stata segnalata dal Presidente *pro tempore* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione dottor Raffaele Cantone nel corso dell'audizione effettuata dinanzi a questa Commissione Parlamentare in data 25 giugno 2019.

Nel corso delle diverse audizioni, tutti i soggetti ascoltati da questa Commissione hanno anzitutto sottolineato l'importanza dell'istituto della documentazione antimafia quale fondamentale strumento per il contrasto preventivo alle associazioni di tipo mafioso. Infatti, a fronte della pervasività del fenomeno mafioso e della ormai consolidata vocazione imprenditoriale dei sodalizi criminali, soprattutto l'informativa antimafia si è rivelata un efficace strumento cautelare che impedisce alle imprese contigue alla mafia o che comunque ne subiscono condizionamenti non solo di instaurare rapporti giuridici con la Pubblica Amministrazione, ma più in generale di svolgere attività economiche, così da evitare l'inquinamento del tessuto economico e l'alterazione del corretto funzionamento del mercato. In questo modo, da un lato, viene contrastato in modo incisivo il fenomeno mafioso e, dall'altro, vengono salvaguardate l'economia e la concorrenza tra le imprese nazionali.

Gli stessi soggetti hanno tuttavia messo altresì in evidenza la circostanza che le informative interdittive possono avere importanti ricadute sul piano sociale e occupazionale. Di qui la necessità che i provvedimenti prefettizi siano ancorati a rigorose procedure e accertamenti. Per tale ragione le Prefetture si impegnano per effettuare verifiche scrupolose ed efficaci, che si rivelano spesso molto complesse a causa della struttura organizzativa articolata delle imprese e del numero dei soggetti interessati dagli accertamenti.

È stata in proposito sottolineata dagli auditi la solidità dei provvedimenti adottati, che risultano aver resistito in altissima percentuale rispetto alle impugnazioni proposte dinanzi al giudice amministrativo.

In proposito va rilevato che la Commissione aveva avviato un'attività di approfondimento istruttorio, volta ad acquisire precisi dati in ordine al contenzioso conseguente alla emissione delle informative interdittive⁽²⁹⁷⁾, ma la fine anticipata della Legislatura non ha consentito il completamento di tale attività.

Dalle audizioni svolte è inoltre emersa l'intensa attività svolta dalle diverse Prefetture nella promozione di « protocolli di legalità »⁽²⁹⁸⁾, prin-

⁽²⁹⁷⁾ con nota del 7 aprile 2022 era stato richiesto all'Avvocatura dello Stato di fornire una serie molto articolata di informazioni. Segnatamente erano stati richiesti, con riguardo al periodo 2018-2022:

– il numero dei ricorsi proposti presso gli organi di giustizia amministrativa di primo grado avverso i provvedimenti amministrativi che dispongono informative interdittive o avverso provvedimenti di diniego della iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 1 comma 52 legge 190 del 2012;

– il numero dei ricorsi accolti dai TAR con conseguente annullamento dei provvedimenti amministrativi predetti;

– il numero delle impugnazioni proposte presso le giurisdizioni di secondo grado avverso le decisioni dei TAR di rigetto dei ricorsi presentati avverso i provvedimenti amministrativi predetti;

– il numero delle impugnazioni proposte con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato presso le giurisdizioni di secondo grado avverso le decisioni dei TAR di annullamento dei provvedimenti amministrativi;

– il dato relativo al numero di accoglimenti ad opera delle giurisdizioni di secondo grado (Consiglio di Stato e Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia) delle impugnazioni di cui al precedente punto 3.

⁽²⁹⁸⁾ Con l'espressione « protocolli di legalità » o « patti di integrità » si fa riferimento a quegli accordi con cui le Stazioni appaltanti assumono l'obbligo di inserire nei bandi e negli altri

cialmente al fine di estendere l'ambito di applicazione delle misure amministrative di prevenzione.

A fronte di tale quadro generale, i prefetti sentiti dalla Commissione hanno poi specificamente messo in rilievo alcune delle maggiori difficoltà che incontrano in sede operativa, soprattutto correlate all'elevato numero di richieste che pervengono alle Prefetture, sia relative alle comunicazioni e alle informazioni antimafia, sia relative alle iscrizioni nelle cosiddette « *white list* ».

L'ingente mole delle richieste, unita alla necessità che il rilascio delle comunicazioni e delle informative interdittive sia preceduta da accurate indagini e verifiche, impedisce ai Prefetti di adottare i suddetti provvedimenti entro il termine di trenta giorni prescritto dalla legge.

Ciò, come già esposto nel paragrafo dedicato alla illustrazione della normativa, determina la conseguenza che, una volta scaduto il termine predetto, le Pubbliche Amministrazioni e gli enti richiedenti procederanno in assenza della comunicazione o della informazione antimafia. In tal caso la legge prevede che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione o una informazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle

atti di indizione di gare, quale condizione per la partecipazione, l'accettazione preventiva da parte degli operatori economici di determinate clausole intese alla prevenzione, al controllo e al contrasto delle attività criminali, nonché alla verifica della sicurezza e della regolarità dei luoghi di lavoro. Negli stessi protocolli è previsto, specularmente, l'obbligo, gravante in capo ad ogni impresa partecipante ad una procedura di affidamento di un contratto pubblico, di rendere una dichiarazione recante vari impegni, indicati nello stesso protocollo, da assumere nei confronti della stazione appaltante. Assai spesso i protocolli in questione prevedono che la documentazione antimafia sia richiesta anche qualora il contratto pubblico, o i subcontratti stipulati dall'impresa aggiudicatrice, abbiano valore inferiore alle soglie previste dal « codice antimafia ». Con riferimento al carattere cogente delle clausole contenute nei protocolli di legalità o patti di integrità, nonché degli effetti derivanti dalla mancata accettazione o violazione degli obblighi ivi previsti, viene in rilievo la disposizione contenuta nell'art. 1 comma 17 della più volte citata legge 190/2012 (« *Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocollo di legalità o nei patti di integrità, costituisce causa di esclusione dalla gara* »). Con detta disposizione sono state recepite a livello normativo le prassi adottate dalle stazioni appaltanti sull'utilizzo dei protocolli di legalità. A tale previsione si è di recente aggiunta quella contenuta nell'art. 83-bis del d. lgs. 159 del 2011, introdotto dall'art. 3 comma 7 del dl 76 del 2020, convertito con la legge 11 settembre 2020 n. 120, il quale stabilisce al 1° comma che « *Il Ministero dell'interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all'art. 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l'economia nazionale, nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livelli nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l'attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l'applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici e privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni e terzi* »; il 3° comma prevede poi che « *Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto* ». La prima norma ha quindi introdotto nel « codice antimafia » lo strumento dei protocolli di legalità sottoscritti dal Ministero dell'interno (e dalle sue articolazioni territoriali provinciali) al fine di estendere le misure amministrative di prevenzione anche a fattispecie eccedenti – sotto il profilo oggettivo e/o soggettivo – quelle prese in considerazione dalla legge. È stato poi introdotto l'obbligo per le stazioni appaltanti (mentre prima era una semplice facoltà) di prevedere negli avvisi, bandi di gara e lettere di invito che la violazione dei protocolli costituisca casi di esclusione della gara o di risoluzione del contratto.

opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite. È evidente, tuttavia, ed è stato sottolineato da diversi prefetti, che la revoca o il recesso successivi hanno una efficacia notevolmente inferiore rispetto all'impedimento *ab initio* che deriverebbe da una comunicazione o informativa interdittiva rilasciata tempestivamente: a volte, infatti, laddove sopraggiunga l'informazione interdittiva, i rapporti – contrattuali o concessori – con gli enti pubblici si sono già esauriti, e spesso i contributi, le agevolazioni o le somme ottenute in forza dei finanziamenti non sono più recuperabili.

Analoghe le conseguenze per ciò che concerne le richieste di iscrizione in « *white list* »: il mancato completamento entro il termine di 90 giorni dell'istruttoria comporta che l'impresa si considera iscritta « sotto condizione » e le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici potranno contrarre con la stessa anche in assenza delle verifiche antimafia astrattamente necessarie trattandosi di imprese operanti in settori considerati dalla legge particolarmente esposti al rischio di infiltrazioni mafiose.

A tal riguardo la Commissione in data 8 ottobre 2019, aveva avanzato al Ministro dell'Interno una richiesta di informazioni, riguardante, tra l'altro, il numero delle informazioni antimafia a carattere interdittivo emesse nell'ultimo quinquennio dalle diverse Prefetture.

Con nota del 3 febbraio 2020⁽²⁹⁹⁾ il Ministro ha comunicato che a decorrere dal gennaio 2016, data di avvio della funzionalità della Banca dati nazionale unica antimafia, sono state:

- censite 553.899 imprese;
- rilasciate 268.969 comunicazioni antimafia liberatorie nel 2016, 289.874 nel 2017, 321.029 nel 2018 e 310.353 nel 2019;
- rilasciate 30.342 informazioni antimafia liberatorie nel 2016, 86.310 nel 2017, 117.191 nel 2018 e 99.839 nel 2019;
- rilasciate 406 comunicazioni antimafia interdittive nel 2016, 446 nel 2017, 329 nel 2018 e 686 nel 2019;
- rilasciate 327 informazioni antimafia interdittive nel 2016, 381 nel 2017, 306 nel 2018 e 536 nel 2019.

Pur offrendo un quadro complessivo significativo dell'entità dell'impegno richiesto agli uffici prefettizi, i dati comunicati dal Ministero, non « disaggregati » per i singoli territori provinciali, e non posti a raffronto con le relative richieste, non consentono di valutare adeguatamente le criticità segnalate dai diversi rappresentanti del Governo auditi.

Tali ultimi dati, offerti alla conoscenza e alla riflessione della Commissione, risultano tuttavia estremamente significativi in quanto riguardanti Prefetture di grandi dimensioni e di distinte aree territoriali ove la presenza delle organizzazioni criminali di tipo mafioso è storicamente radicata o comunque ormai accertata nella sua pervasività.

Secondo quanto riferito dal prefetto di Roma *pro tempore*⁽³⁰⁰⁾, dottoressa Gerarda Maria Pantalone anche con la relazione depositata in

⁽²⁹⁹⁾ Cfr. Doc. n. 323.1

⁽³⁰⁰⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 56 del 30 gennaio 2020, audizione del Prefetto di Roma Gerarda Maria Pantalone.

occasione della seduta del 30 gennaio 2020, nel biennio 2018-2019 sono pervenute all'ufficio di detta Prefettura oltre 90.000 richieste, di cui circa 65.000 relative a comunicazioni antimafia, 24.000 riguardanti informazioni antimafia e 1.300 inerenti l'iscrizione nelle cosiddette « *white list* ».

A fronte dell'enormità di tali numeri, l'ufficio si è impegnato per effettuare verifiche scrupolose ed efficaci, che tuttavia risultano estremamente complesse sia per la struttura reticolare delle aziende, sia per il numero di soggetti interessati, nel cui novero rientrano anche titolari di cariche non di vertice, tra i quali spesso si annida la presenza del *dominus* effettivo dell'impresa. Si è reso necessario individuare specifici criteri di priorità cui ispirare gli accertamenti e, in linea con le direttive ministeriali, le verifiche si sono incentrate prioritariamente sulle imprese che effettuano attività « più sensibili » per gli interessi delle cosche, selezionate in seno al Gruppo Interforze Antimafia.

In forza di tale attività, nel periodo considerato sono stati rilasciati oltre 30.000 provvedimenti liberatori: di essi più di 23.000 hanno riguardato le comunicazioni e circa 8.000 le informazioni antimafia; i provvedimenti di diniego si sono attestati sulle 12 unità. Al momento dell'audizione, inoltre, risultavano al vaglio del Gruppo Interforze Antimafia 60 aziende per le quali risultava necessario un approfondito contributo informativo volto a concretizzare ed aggiornare gli elementi di « controindicazione » emersi da un primo esame istruttorio.

Sulla base dei dati forniti e qui sopra indicati, è agevole osservare che, nonostante l'impegno profuso, circa 59.000 richieste non sono state evase nel termine di 30 giorni previsto, con la conseguenza che gli enti pubblici richiedenti hanno dovuto procedere alla stipula di contratti, al rilascio di concessioni, autorizzazioni, licenze o alla effettuazione di erogazioni o in assenza delle verifiche antimafia.

Conferma della critica situazione della Prefettura capitolina si è tratta da quanto emerso nel corso della stessa audizione a seguito della segnalazione di uno dei Commissari: alla data del novembre 2019 risultava pendente presso detto ufficio una richiesta di aggiornamento dell'iscrizione in « *white list* » risalente al 2017, avanzata da una società che si occupa di raccolta di rifiuti, e che, come previsto dalla legge, in virtù della semplice richiesta e in assenza delle verifiche antimafia, aveva potuto contrattare con le Pubbliche Amministrazioni e, in particolare, aveva ottenuto l'aggiudicazione di appalti dall'AMA del valore di svariati milioni di euro. Va in proposito rilevato che detta società, nel giugno 2020, è stata attinta da provvedimento di prevenzione patrimoniale, essendo stata sottoposta ad amministrazione giudiziaria *ex art. 34* del « codice antimafia », con provvedimento emesso dal Tribunale di prevenzione di Reggio Calabria.

Dalla Relazione depositata in occasione della più recente audizione del Prefetto di Roma⁽³⁰¹⁾ non sono emersi dati più rassicuranti: nel biennio 2020-2021 sono pervenute complessivamente 82.799 richieste di documentazione antimafia (numero comprensivo di richieste di comunicazioni e di

⁽³⁰¹⁾ Cfr. relazione consegnata dal Prefetto di Roma dottore Matteo Piantedosi, durante l'audizione svoltasi in data 28 aprile 2022 (Doc. n. 1068.1).

informazioni) e 1.250 richieste di iscrizioni/rinnovi in « *white list* ». Nello stesso arco temporale sono state rilasciate 36.498 certificazioni e 610 iscrizioni/rinnovi in « *white list* »; 13 i provvedimenti interdittivi emessi. Oltre il 50% delle richieste, dunque, non risultano essere state evase nel termine di 30 giorni.

Ancora, dalla relazione depositata dal prefetto di Palermo in occasione della Missione svolta nel novembre 2019, emerge che nell'anno 2019 sono pervenute all'ufficio in questione 16.243 richieste, di cui 11.551 relative a comunicazioni e 4.692 relative a informazioni. Nel periodo considerato sono stati rilasciati 12.970 provvedimenti liberatori e 48 provvedimenti interdittivi. Pur se in termini ridotti, anche l'ufficio in questione non è riuscito ad evadere nel termine di legge un considerevole numero di richieste (oltre 3.000), con le conseguenze prima indicate.

Altrettanto allarmanti i dati riguardanti la Prefettura di Napoli, emersi nel corso della seduta del 28 aprile 2022 del XXIV Comitato (« *Trasparenza negli enti pubblici anche territoriali* »). Secondo quanto posto in rilievo da uno dei Commissari, cofirmatario al riguardo di un atto di sindacato ispettivo⁽³⁰²⁾, alla data del 12 ottobre 2021 erano pendenti presso detto ufficio 1.076 richieste di inserimento in « *white list* », molte delle quali in valutazione da diversi anni.

Anche la consultazione dei siti *web* di numerose Prefetture (sia di territori di tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, sia di territori ove le emergenze di indagini giudiziarie e amministrative hanno dimostrato la presenza sempre più pervasiva delle stesse), ove è per legge pubblicato l'elenco delle imprese richiedenti l'iscrizione nelle « *white list* », conduce a constatare non dissimili preoccupanti situazione di arretrato. Risultano infatti in fase istruttoria, spesso, centinaia di pratiche, molte delle quali risalenti anche a molti anni or sono.

La situazione di estrema « sofferenza » in cui versano le Prefetture è stata confermata anche dall'audizione, svolta in data 30 giugno 2022, di Francesco Napoli, Vicepresidente Nazionale di CONFAPI⁽³⁰³⁾, che ha in proposito soffermato la sua attenzione proprio sui ritardi concernenti le richieste di iscrizione nelle « *white list* ». L'audito ha a tal proposito riferito i dati relativi alla carenza degli organici rilevati pochi giorni prima dell'audizione⁽³⁰⁴⁾: nei 105 uffici risultavano mancanti 414 viceprefetti e 5161 dirigenti e funzionari amministrativi. Le scoperture di organico risultano in termini percentuali più elevate nelle province del sud.

Oltre alle criticità fin qui esposte, che risultano di portata veramente allarmante, l'inchiesta parlamentare svolta ha consentito di evidenziarne ulteriori.

Una di esse appare diretta conseguenza della appena descritta situazione di grave difficoltà in cui versano alcuni Uffici territoriali del Governo.

⁽³⁰²⁾ Atto n. 3-02887 del 20.10.2021

⁽³⁰³⁾ Cfr. resoconto stenografico n. 185 del 30 giugno 2022, audizione di Franco Napoli, Vice Presidente Nazionale di CONFAPI.

⁽³⁰⁴⁾ Cfr. articolo « Prefetture con organico ridotto. Verifica per il PNRR a ostacoli » pubblicato su « Il Sole 24 ore », edizione del 29 giugno 2022, ove sono citati dati forniti dal Ministero dell'Interno.

L'art. 87 comma 2 del codice antimafia assegna la competenza al rilascio della comunicazione e della informazione antimafia, per le imprese che hanno sede nel territorio nazionale, al prefetto della provincia in cui l'impresa ha la sede legale.

Assai spesso le Prefetture sono così chiamate a svolgere accertamenti su imprese che operano, in tutto o in parte, in territori diversi da quello provinciale su cui hanno competenza. Rispetto ad esse, quindi, le Forze di polizia dispongono di informazioni antimafia con un livello di approfondimento significativamente inferiore a quello di cui dispongono le Forze di polizia che operano negli stessi territori in cui le imprese sono attive. Questa circostanza introduce un ulteriore elemento di complessità alle indagini che le Prefetture sono chiamate a effettuare, rendendo ancora una volta difficile l'immediatezza e la tempestività dell'azione antimafia.

Ma l'efficacia della prevenzione antimafia risulta ostacolata anche per un'altra ragione.

Il riferimento è alla strategia adottata dalle organizzazioni criminali di stabilire o spostare la sede legale delle imprese loro riconducibili in modo da eludere la normativa sulla documentazione antimafia. È evidente, infatti, che il rischio di essere colpite da provvedimenti interdittivi risulta assai ridotto per le imprese che hanno la sede legale nei territori ricadenti nella sfera di competenza delle Prefetture destinatarie di un numero elevato di richieste. La tempestività del rilascio delle comunicazioni e delle informazioni interdittive, infatti, è impedita dalle già descritte difficoltà a evadere tempestivamente tutte le richieste pervenute, nonché dalla maggiore complessità delle indagini che riguardano imprese che operano in territori diversi da quello di competenza della Prefettura che svolge le indagini.

È per esempio emerso dall'inchiesta parlamentare svolta che una società, in prossimità della emissione a suo carico di un provvedimento interdittivo da parte della Prefettura ove operava, essendo stati accertati dalle indagini del gruppo interforze i collegamenti con organizzazioni criminali, ha trasferito la sede legale nel territorio di altra provincia, dove ha potuto continuare ad operare, atteso che l'ufficio prefettizio competente in ragione della nuova sede non aveva ancora esitato gli accertamenti antimafia.

Tale fenomeno elusivo è stato descritto con efficacia nell'audizione del 30 gennaio 2020 dal Prefetto di Roma, che ha evidenziato come sul territorio capitolino insista la sede legale di un gran numero di imprese operanti non solo a Roma, ma in tutta Italia, la maggior parte delle quali articolate in una sorta di « sistema a stella », mediante un intreccio fitto di partecipazioni e/o cointeressenze con un gran numero di operatori economici residenti in altre province di Italia (« ...la quantità di richieste che vengono inoltrate alla prefettura di Roma è enorme. Addirittura noi non escludiamo che proprio questo possa costituire uno dei motivi per cambiare la sede legale e arrivare a Roma, pensando che, visto il numero enorme di

richieste, non si potrà mai intervenire preventivamente e in tempo e, nel frattempo si può operare ») ⁽³⁰⁵⁾.

È stato anche posto in evidenza in occasione dell'audizione del prefetto di Napoli come, al medesimo fine di eludere i provvedimenti interdittivi, diverse società, dopo aver presentato la richiesta di rilascio della documentazione antimafia, spostino la loro sede legale determinando in tal modo condizioni di ambiguità istruttoria in ordine alla individuazione della Prefettura competente, condizione che oltre a determinare una dilazione del procedimento, viene anche utilizzata in modo strumentale in sede di contenzioso amministrativo.

Infine, si deve evidenziare una ulteriore importante « lacuna » del sistema in esame, balzata all'attenzione della Commissione ⁽³⁰⁶⁾ grazie al contributo reso dagli auditi: è noto, infatti, come uno dei più diffusi strumenti di ingerenza della criminalità organizzata nell'economia è costituito dalla imposizione di assunzioni di unità lavorative, spesso proprio a fini di controllo. Tuttavia, il provvedimento interdittivo emanato ai sensi dell'art. 91 del d. lgs. 159 del 2011 è destinato ad incidere solamente sull'impresa infiltrata ma non anche sul personale che opera nei cantieri: in caso di passaggio di cantiere, le maestranze espressione delle organizzazioni criminali, transitano nella impresa subentrata a quella interdetta, rimanendo in tal modo non intaccato uno dei più significativi elementi di infiltrazione.

4. LE OSSERVAZIONI E LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

L'attività di inchiesta svolta dalla Commissione ha consentito di confermare la validità del complessivo apparato normativo contenuto nel d.lgs. 159 del 2011 che prevede e disciplina la documentazione antimafia, oltre che di coglierne la sua irrinunciabilità nell'azione di contrasto rispetto alla sempre più pervasiva penetrazione dell'economia legale ad opera delle organizzazioni criminali.

Si tratta di un sistema assai articolato che trova il suo fulcro soprattutto nell'istituto della « informazione antimafia », definita « frontiera avanzata » della prevenzione amministrativa: essa infatti, avendo a presupposto situazioni che delineano fattispecie di pericolo, svolge una funzione di massima anticipazione della soglia di tutela al fine di impedire che soggetti economici « contaminati » possano entrare in rapporto contrattuale con Pubbliche Amministrazioni ed enti pubblici (o enti dagli stessi controllati o vigilati) od ottenere concessioni, contributi, finanziamenti.

Ai fini della sua adozione occorre non già provare l'intervenuta infiltrazione mafiosa nell'impresa o società oggetto di accertamento, bensì

⁽³⁰⁵⁾ Il dato è stato confermato dal Prefetto di Messina in occasione della missione svolta dalla Commissione in data 3 maggio in tale territorio: la dottoressa Cosima Di Stani ha infatti riferito di aver constatato, quando era in servizio presso la Prefettura di Reggio Calabria, che diverse società trasferivano la sede sociale a Roma o a Milano dove i tempi di risposta erano « dilatati ».

⁽³⁰⁶⁾ Cfr. la Relazione depositata dal Prefetto di Napoli in occasione della missione effettuata dalla Commissione in data 28 luglio 2021.

soltanto la sussistenza di elementi sintomatico-presuntivi dai quali, secondo un giudizio prognostico discrezionale compiuto dall'autorità prefettizia, sia deducibile il pericolo di ingerenza da parte delle criminalità organizzata.

In materia risultano coinvolti diritti di rango costituzionale (la libertà di iniziativa economica privata da un lato, l'ordine pubblico economico, ma anche la sicurezza e dignità della persona dall'altro) fra i quali occorre operare il giusto bilanciamento e rinvenire il delicato punto di equilibrio.

Come efficacemente rilevato dal Consiglio di Stato⁽³⁰⁷⁾ « *Non può pensarsi che gli organi dello Stato contrastino con armi impari la pervasiva diffusione delle organizzazioni mafiose che hanno, nei sistemi globalizzati, vasti reti di collegamento e profitti criminali quale "ragione sociale" per tendere al controllo di interi territori* ».

Dall'audizione del Presidente Franco Frattini risulta confermata la capacità di tenuta del sistema in questione anche a fronte delle voci fortemente critiche che si sono levate rispetto alla presunta indeterminatezza dei presupposti normativi che legittimano l'emissione dell'informazione antimafia, in particolare quella cosiddetta « generica »: ciò anche dopo la pronuncia del 23 febbraio 2017 della Corte Europea dei diritti dell'uomo (caso De Tommaso c. Italia) riguardante le misure di prevenzione personali.

Grazie alla funzione di « interpretazione tassativizzante » svolta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, in proposito consolidata e uniforme, risultano sufficientemente predeterminate le condizioni in presenza delle quali il diritto di iniziativa economica privata, costituzionalmente e convenzionalmente protetto, può essere legittimamente compresso.

Il ruolo di orientamento svolto dal giudice amministrativo, cui è demandato un sindacato « pieno » sugli atti impugnati (è così assicurata una tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale eccesso di potere nell'esercizio di tale ampia, ma non indeterminata, discrezionalità amministrativa) ha contribuito ad affinare l'azione amministrativa di prevenzione: i provvedimenti emessi risultano solidi, tanto che la percentuale di conferma dei medesimi, secondo quanto riferito dallo stesso Presidente del Consiglio di Stato, si attesta intorno al 90%.

A fronte della solidità ed efficacia dell'impianto normativo, e della quasi sempre confermata correttezza e legittimità dell'azione prefettizia provvedimento, l'inchiesta svolta dalla Commissione ha però posto in evidenza rilevanti criticità sul diverso versante del concreto operare degli uffici deputati all'applicazione del sistema della documentazione antimafia.

È cioè emerso come, nonostante l'impegno profuso dagli uffici in questione e dagli organi investigativi di cui essi si avvalgono – primi fra tutti i Gruppi Interforze Antimafia – molti di essi non riescano a far fronte alla ingente mole di richieste di rilascio di comunicazioni, ma soprattutto di informazioni antimafia o di iscrizione o rinnovo di iscrizione nelle « *white list* », atti che richiedono accertamenti molto complessi, con un conseguente grave deficit della azione preventiva in questione.

⁽³⁰⁷⁾ Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017 n. 565.

I dati di cui la Commissione ha potuto disporre sono parziali, riguardando cioè soltanto alcuni Uffici territoriali del Governo, e la conclusione anticipata della Legislatura non ha consentito lo svolgimento dell'ulteriore attività istruttoria che sarebbe stata altrimenti compiuta. Tuttavia, quanto acquisito con l'inchiesta effettuata risulta sufficientemente indicativo della condizione di « sofferenza », più o meno accentuata ma comunque rilevante, in cui versano diverse Prefetture, dislocate in diverse aree del territorio nazionale, tutte caratterizzate da una forte presenza della criminalità organizzata.

Tale condizione di criticità risulta confermata – e ben più estesa – dalla consultazione dei siti *web* di numerose Prefetture (sia di territori di tradizionale radicamento delle organizzazioni mafiose, sia di territori ove le indagini giudiziarie hanno dimostrato la presenza sempre più pervasiva delle stesse), ove è per legge pubblicato l'elenco delle imprese richiedenti l'iscrizione nelle « *white list* »: possono così constatarsi preoccupanti situazioni di arretrato, risultando in fase istruttoria, spesso, centinaia di pratiche, molte delle quali risalenti a diversi anni addietro.

La diretta conseguenza della mancata evasione nel termine previsto dalla legge delle richieste della documentazione antimafia provenienti dalla cosiddette « stazioni appaltanti » o delle richieste di iscrizioni nelle « *white list* », è la possibilità per i soggetti economici cui le richieste stesse si riferiscono di ottenere appalti, concessioni, autorizzazioni, iscrizioni ed erogazioni pubbliche in assenza delle verifiche antimafia: il sistema, come sopra illustrato, prevede infatti che, scaduto il termine di 30 giorni, i soggetti richiedenti potranno procedere ed operare « sotto condizione ».

È così emerso, ad esempio, che una società, che è stata successivamente attinta da misura di prevenzione patrimoniale *ex art.* 34 del « codice antimafia » in quanto sono state accertate in capo alla medesima situazioni di agevolazione di una cosca della *'ndrangheta*, era riuscita ad ottenere appalti di importi ingenti in forza di detto meccanismo, delle rilevate inefficienze e dei vuoti di tutela conseguenti.

In tal caso, come prima esposto, la legge prevede che, qualora successivamente venga emessa una comunicazione o una informazione interdittiva, si procede alla revoca dei contributi, agevolazioni e finanziamenti concessi, alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni, nonché al recesso dai contratti, salvo il pagamento delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle rimanenti nei limiti delle utilità conseguite.

È evidente, tuttavia, che la revoca o il recesso successivi hanno una efficacia notevolmente inferiore rispetto all'impedimento *ab initio* che deriverebbe da una comunicazione o informativa interdittiva rilasciata tempestivamente: a volte, infatti, i rapporti – contrattuali o concessori – con gli enti pubblici si sono già esauriti e i contributi, le agevolazioni o le somme ottenute in forza dei finanziamenti non sono più recuperabili (a prescindere dalla circostanza che vanno comunque remunerati i lavori e servizi già effettuati).

Strettamente collegata alla condizione di forte arretrato e di « affanno » in cui versano alcune Prefetture è la strategia posta in essere dalle

organizzazioni criminali di spostare artatamente la sede legale delle società loro riconducibili nei territori sui quali quegli uffici hanno competenza: è in tal modo ulteriormente ridotto il rischio di incorrere nei controlli antimafia.

È così accaduto, ad esempio, che una società, in prossimità della emissione a suo carico di un provvedimento interdittivo da parte della Prefettura ove operava, i cui accertamenti avevano evidenziato infiltrazioni e collegamenti con organizzazioni criminali, ha trasferito la sede legale nel territorio di altra provincia dove ha potuto svolgere la sua attività economica entrando in rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione, atteso che l'ufficio prefettizio competente in ragione della nuova sede non ha ancora esitato le verifiche antimafia.

Non può inoltre essere sottovalutato il rischio che nelle condizioni di arretrato e di disordine amministrativo ad esso conseguente si insinuino condotte di corruzione o comunque compiacenti di dipendenti pubblici.

In ogni caso, il collegamento della competenza al dato formale del luogo ove il soggetto o l'impresa hanno, rispettivamente, la residenza o la sede legale comporta come effetto che, ove questo non coincida con quello ove effettivamente i soggetti da verificare hanno la loro principale attività, l'ufficio prefettizio e gli organi investigativi dei quali esso si avvale avranno un bagaglio informativo assai ridotto, con la conseguente necessità di avviare onerose attività di acquisizione, di raccordo e coordinamento con gli uffici e gli organi del territorio « di origine ».

Va peraltro considerato che l'assenza di risposte tempestive, oltre a determinare l'elevato rischio che imprese direttamente riconducibili o comunque condizionate da organizzazioni criminali di tipo mafioso continuino ad operare, finisce con il penalizzare ulteriormente anche le imprese « sane », già pregiudicate dall'infiltrazione del mercato ad opera di soggetti economici avvantaggiati dal metodo mafioso e dal mancato rispetto delle regole: infatti, la circostanza che gli accertamenti antimafia nei loro confronti non risultino compiuti tempestivamente con esito liberatorio può comportare per le stesse danni « reputazionali » derivanti dal mancato accreditamento antimafia costituito dall'iscrizione nell'elenco.

È evidente come, in siffatte condizioni, il sistema della documentazione antimafia, rischia di risultare, almeno in parte, inefficace.

Appare altrettanto evidente come rischiano di rimanere ugualmente inefficaci quelle previsioni contenute nei « protocolli di legalità » - strumento cui si fa ormai amplissimo ricorso al fine di estendere l'ambito di applicazione delle misure amministrative di prevenzione - che stabiliscono l'obbligo per le stazioni appaltanti di richiedere la documentazione antimafia anche per fattispecie ulteriori rispetto a quelle previste dal « codice antimafia », e in particolare per atti e contratti di valore inferiore alle soglie indicate nel codice stesso.

Occorre dunque compiere una attenta riflessione affinché la normativa contenuta nel Libro II del « codice antimafia », che prevede e disciplina uno dei più importanti strumenti di contrasto all'azione delle organizzazioni criminali, non risulti vanificata.

Un primo importante passo sarebbe certamente costituito da un intervento normativo volto a modificare il criterio per individuare la Prefettura competente a rilasciare la documentazione antimafia: essa andrebbe opportunamente individuata ancorando la competenza non già all'elemento formale costituito dal luogo di residenza o sede legale, quanto piuttosto al dato sostanziale del luogo sede dei principali affari del soggetto da verificare. Tale luogo dovrebbe essere da quest'ultimo indicato e debitamente documentato in modo da consentire ai soggetti tenuti a chiedere la documentazione antimafia di rivolgersi alla Prefettura territorialmente competente, in tal modo individuata.

Una modifica in tal senso da un lato consentirebbe alle Prefetture più agevoli ed efficaci indagini, riguardando le stesse imprese che operano nel loro territorio; dall'altro lato consentirebbe di evitare manovre elusive.

Andrebbe però ancor prima e soprattutto compiuto un robusto potenziamento e un efficientamento delle risorse umane e strumentali degli uffici antimafia delle Prefetture e degli organi investigativi di cui esse si avvalgono.

Si è detto sopra delle carenze di organico delle Prefetture, evidenziate dai dati del Ministero dell'Interno⁽³⁰⁸⁾, che andrebbero al più presto colmati, privilegiando il rafforzamento degli uffici antimafia.

Va ancora considerato che i componenti del Gruppo Interforze Antimafia, a parte il funzionario prefettizio che li coordina, sono ufficiali delle forze dell'ordine che già sono impegnati negli ordinari compiti istituzionali cui sono dedicati, spesso notevolmente assorbenti.

Certamente più efficiente sarebbe un sistema in cui i Gruppi in questione fossero costituiti da personale « dedicato », analogamente appartenente alle diverse forze di polizia, con le quali potrebbe svolgere attività di raccordo e scambio informativo.

Sarebbe inoltre certamente importante « istituzionalizzare » una sinergia tra Prefetture e Procure della Repubblica, allo stato rimessa all'iniziativa dei vertici dei singoli uffici: una significativa esperienza organizzativa emersa nel corso dei lavori della Commissione è quella sperimentata da alcuni uffici requirenti, ove il « gruppo misure di prevenzione » istituito presso la DDA opera in stretta collaborazione con la Prefettura che, non appena emesse, trasmette immediatamente le informative interdittive e che è a sua volta destinataria della comunicazione da parte della Procura, nei limiti consentiti dal segreto investigativo, di elementi informativi che possano essere utili quei fini.

Gli interventi in questione appaiono adesso tanto più necessari e urgenti in considerazione dell'elevato rischio di infiltrazione delle organizzazioni criminali nella destinazione dei fondi europei e nazionali legati alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Quanto appena rilevato risulta confermato dalla recente emanazione da parte del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno della Circolare, rivolta ai Prefetti, del 13 giugno 2022 n. 38877 avente ad oggetto « Con-

⁽³⁰⁸⁾ Cfr. nota n. 35.

trasto delle infiltrazioni mafiose nell'ambito della realizzazione delle progettualità inerenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ».

Detta circolare, oltre a richiamare le misure organizzativo-strutturali già adottate a livello centrale⁽³⁰⁹⁾ allo scopo di tutelare l'integrità delle ingenti risorse destinate all'Italia nell'ambito del programma Next Generation EU, schermandole dalla possibile azione infiltrativa della criminalità organizzata, ribadisce che « *il sistema prevenzionistico di natura amministrativa rimane ancorato alla documentazione antimafia e, in particolare, al suo strumento principe, rappresentato dalle informazioni prefettizie* ».

In tale contesto viene quindi sottolineata la centralità della Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia, il cui sistema informatico è stato appositamente aggiornato ai fini del tracciamento delle imprese e degli interventi afferenti il ciclo realizzativo del PNRR, con l'inserimento di nuove « voci » appositamente dedicate allo stesso PNRR.

Le stazioni appaltanti e le amministrazioni centrali e territoriali dovranno, all'atto dell'accesso alla BDNA per l'acquisizione della documentazione antimafia, annotare l'appartenenza dell'intervento, cui la richiesta di documentazione è riferita, all'ambito realizzativo del PNRR.

Ai prefetti è stata quindi demandata una attività di sensibilizzazione sulla nuova procedura informatica delle amministrazioni pubbliche territoriali, la cui collaborazione è indispensabile ai fini del suddetto tracciamento.

La circolare, nel sottolineare la necessità di un'adeguata, costante funzionalità dei Gruppi Interforze Antimafia, aspetto cui i Prefetti sono chiamati a sovrintendere con particolare cura soprattutto nei casi di significativa incidenza degli interventi legati al PNRR nel proprio ambito territoriale, conclude affermando che « *appare rilevante la tempestività dei riscontri riguardo all'esito degli accertamenti antimafia, specie laddove questi ultimi comportino, a diverso titolo, la necessaria attivazione di altre Prefetture, anch'esse in grado di riconoscere l'appartenenza dell'intervento al PNRR tramite il sistema di tracciamento messo a punto* ».

Centralità dello strumento delle informazioni antimafia, essenzialità della funzione della Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia, opportunamente aggiornata, necessità di una adeguata, costante funzionalità dei Gruppi Interforze Antimafia, tempestività dei riscontri alla platea dei soggetti richiedenti riguardo l'esito degli accertamenti: sono i punti cardine indicati nella circolare per un'efficace azione di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli interventi afferenti la realizzazione del PNRR.

Indispensabile appare quindi il superamento delle criticità che l'inchiesta svolta dalla Commissione ha evidenziato, al fine di assicurare efficacia e tempestività delle misure amministrative di prevenzione antimafia.

⁽³⁰⁹⁾ Segnatamente la costituzione presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza dell'*Organismo permanente di analisi e monitoraggio sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso* nonché la concentrazione nel GIC, Gruppo Interforze Centrale, operante nell'ambito della medesima Direzione, delle competenze e funzioni dei precedenti Gruppi Interforze di coordinamento che hanno svolto nel recente passato attività di analisi e approfondimento per la prevenzione antimafia in diversi contesti di particolare rilevanza (EXPO 2015, Ricostruzione post-sisma, TAV, etc.).

A tale ultimo riguardo la Commissione ritiene di dovere sollecitare alcune riflessioni in ordine alle modifiche di recente intervenute nella normativa della documentazione antimafia.

Secondo quanto prima esposto, con il decreto-legge 152 del 6 novembre 2021 (« *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* »), è stata introdotta la regola del contraddittorio, in precedenza solamente eventuale, nel procedimento volto al rilascio della informazione antimafia; è poi stato modificato l'art. 34-*bis* del « codice antimafia » ed inserito il nuovo articolo 94-*bis*, che ha introdotto le cosiddette misure di « prevenzione collaborativa ».

Entrambe le innovazioni normative comporteranno, più che verosimilmente, una dilatazione dei tempi ben al di là di quelli normativamente previsti per l'espletamento del contraddittorio, e un ulteriore aggravio e complicazione della istruttoria, già di per sé oltremodo complessa.

Dovranno infatti essere presi in considerazione e valutati gli elementi addotti dal soggetto interessato, e dovranno essere attivate ulteriori attività istruttorie volte a verificare se quanto dedotto abbia o meno una finalità di aggiramento fraudolento della normativa antimafia, acquisendo eventuali elementi in controdeduzione: pare difficile che ciò possa essere compiuto nei 60 giorni stabiliti dal novellato articolo 92 d. lgs. 159 del 2011.

Certamente si alimenterà anche il contenzioso, atteso che ogni elemento respinto dalle Prefetture perché ritenuto surrettizio, formerà oggetto di impugnazione.

Con l'introduzione dell'art. 94-*bis* è adesso previsto che l'Autorità Amministrativa, qualora accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, debba valutare se essi siano ricollegabili a situazioni di « agevolazione occasionale »: è stata in tal modo anticipata in capo all'Autorità Amministrativa la valutazione sulla natura dell'agevolazione, riservata prima della novella legislativa alla Autorità Giudiziaria, individuata nel Tribunale della prevenzione. All'Autorità Amministrativa compete altresì l'applicazione delle misure dirette a consentire all'impresa di continuare ad operare sotto vigilanza e controllo, questi ultimi analogamente « spostati » dalla sede giurisdizionale a quella amministrativa.

I tempi istruttori del procedimento amministrativo introdotto da una richiesta di informazione antimafia saranno dunque ulteriormente dilatati in quanto la Prefettura, prima di emettere un provvedimento interdittivo, quando accerti che nei confronti della impresa attenzionata sussistono eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa dovrà anche effettuare un'analisi a ritroso di tutte le vicende d'interesse antimafia che nel tempo hanno interessato l'impresa medesima: ciò al fine di appurare se siano state poste in essere nel tempo altre condotte e se si siano verificate vicende che dimostrino la non occasionalità degli elementi emersi.

Va a tal proposito considerato come sia ormai dato acquisito il ricorso delle organizzazioni criminali alle competenze di professionisti di elevata esperienza e capacità tecnica. I funzionari amministrativi dovranno così rapportarsi con soggetti altamente specializzati che potranno mettere in crisi le acquisizioni informative, ponendo questioni complesse sulle quali si sono

finora pronunciati i tribunali ordinari o amministrativi che vantano in materia una ormai pluriennale esperienza e specializzazione.

Rilevante è il rischio, a parere della Commissione, che attraverso la valutazione della « occasionalità dell'agevolazione » – che è situazione di difficile interpretazione atteso che l'apporto offerto dall'impresa all'organizzazione criminale, benché episodico, può rilevare sotto il profilo qualitativo e sottendere legami e rapporti di cointeressenza assai stretti – si allarghino le maglie del sistema consentendo l'operatività a soggetti economici contigui alle organizzazioni mafiose.

Inoltre, come già prima evidenziato, l'applicazione delle misure di prevenzione collaborativa determinerà un enorme aumento delle incombenze in capo sia agli uffici antimafia delle prefetture, sia dei Gruppi interforze antimafia: essi, infatti, dovranno esaminare e valutare gli atti e i dati oggetto di obbligo di comunicazione da parte delle imprese sottoposte a vigilanza, e verificare il corretto adempimento delle misure imposte.

E ancora, alla scadenza del termine di durata delle misure, il prefetto dovrà compiere le necessarie valutazioni sull'efficacia delle misure medesime e sull'esito della attività di « bonifica », ai fini del rilascio o meno di una informazione liberatoria: anche per tali determinazioni dovrà avvalersi delle « analisi compiute dal gruppo interforze ».

Concreto appare il rischio che i controlli e le analisi demandate agli uffici ed organi predetti non siano adeguatamente efficaci e penetranti, soprattutto se si considera la situazione di « sofferenza » in cui essi versano, come emerso dall'inchiesta parlamentare svolta. A fronte di tali difficoltà, invece, sono attivi professionisti « dedicati » ad affiancare le imprese contigue alle organizzazioni criminali con condotte di supporto e agevolazione, al fine di trovare forme e modalità sempre nuove di investimento e di riciclaggio dei profitti illeciti attraverso articolate e sofisticate schemature.

La Commissione ritiene conclusivamente che siano urgenti interventi di efficientamento del sistema, primo fra tutti un adeguato rafforzamento e una migliore strutturazione sul piano organizzativo delle risorse umane e strumentali destinate alle Prefetture e alle forze dell'ordine di cui esse si avvalgono.

Soltanto in tal modo il sistema della prevenzione amministrativa potrà risultare efficace assicurando tempi rapidi di risposta, potrà prevedere il reinserimento della possibilità per i soggetti privati di richiedere la documentazione antimafia come già indicato dal Consiglio di Stato e senz'altro auspicato da questa Commissione, sarà in grado di affrontare l'aggravio derivante dalle recenti innovazioni normative e dalle incombenze ad esse conseguenti, e potrà fronteggiare il rischio che la criminalità organizzata si insinui nelle procedure di destinazione delle ingenti risorse collegate alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

SEZ. XVII DELLA RELAZIONE FINALE

L'OMICIDIO DEL SINDACO DI POLLICA, ANGELO VASSALLO

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **onorevole MIGLIORINO**)

*« Vivo e servo i cittadini da Sindaco Pescatore
ma devo purtroppo constatare che i nemici
dello Stato e delle Pubbliche Istituzioni
vivono del pane e del lavoro
della gente, che è stufa »*

Angelo Vassallo, 19 ottobre 1995

INDICE

1. PREMESSA	Pag.2005
2. ANGELO VASSALLO: LA SENSIBILITÀ DI UN SINDACO PER LA PROPRIA COMUNITÀ CIVILE E PER L'AMBIENTE CILENTANO	» 2006
3. IL PROGRAMMA POLITICO E AMMINISTRATIVO DEL « SINDACO PESCATORE »	» 2007
4. IL PORTO DI ACCIAROLI: UNA RISORSA O UN PROBLEMA ?	» 2009
5. LE ATTIVITÀ DEL XXII COMITATO DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA	» 2009
6. LA MISSIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA A POLLICA E ACCIAROLI	» 2015
7. CONCLUSIONI	» 2017

SEZIONE XVII

L'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo

1. PREMessa

Tra i compiti assegnati alla Commissione, la legge istitutiva ha previsto, alla lettera *i*), quello di « *indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi ... sia riguardo alle sue manifestazioni a livello nazionale che, nei diversi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso* »; nonché, nella successiva lettera *l*) di « *accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, approfondendo, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali* ».

Al fine di adempiere a tali compiti, la Commissione ha inteso approfondire anche la vicenda di Angelo Vassallo, sindaco di un piccolo comune campano, Pollica, ucciso la sera del 5 settembre 2010, mentre si trovava a bordo della sua autovettura nella frazione di Acciaroli.

La Commissione ha perciò, dapprima, istituito uno specifico Gruppo di lavoro dedicato all'acquisizione di « *Elementi istruttori relativi all'omicidio di Angelo Vassallo* », poi, per un più completo approfondimento, ha costituito il XXII Comitato, presieduto dall'onorevole Luca Migliorino.

Nell'ambito dei lavori di approfondimento della vicenda, il 23 luglio 2021 è stato anche compiuto un sopralluogo nella frazione di Acciaroli del comune di Pollica e, nella medesima giornata, è stato effettuato un incontro con il procuratore della Repubblica di Salerno presso il cui ufficio, sebbene siano trascorsi quasi tredici anni da quel delitto, sono ancora in corso indagini per l'individuazione dei responsabili.

La Commissione, nel pieno rispetto del lavoro della Magistratura e nella consapevolezza dei diversi ambiti d'indagine, ha avviato un complesso lavoro di approfondimento volto a far chiarezza sulle dinamiche che condussero all'omicidio del sindaco di Pollica, muovendo dalle risultanze di qualificate inchieste giornalistiche che negli anni hanno contribuito a tenere vivo l'interesse sulla vicenda⁽³¹⁰⁾ e provvedendo all'acquisizione di documentazione, al compimento di audizioni e di un sopralluogo.

In ragione delle importanti funzioni pubbliche svolte da Angelo Vassallo, come politico e amministratore locale, il Comitato ha concentrato la propria attività di inchiesta sui temi che egli aveva posto al centro del suo operato, specie nel periodo immediatamente precedente al delitto: il

⁽³¹⁰⁾ Si ricordano le inchieste svolte da giornalisti quali Iurillo, Iacona, Golia e Di Stefano.

contrasto alla speculazione edilizia nel Parco del Cilento, il conferimento di una maggiore efficienza e funzionalità all'amministrazione comunale di Pollica, le iniziative contro il diffondersi del traffico di sostanze stupefacenti nel porto di Acciaroli.

Non è stato possibile portare a termine il lavoro avviato per la chiusura anticipata della XVIII Legislatura.

2. ANGELO VASSALLO: LA SENSIBILITÀ DI UN SINDACO PER LA PROPRIA COMUNITÀ CIVILE E PER L'AMBIENTE CILENTANO

Nella serata del 5 settembre 2010 la piccola comunità di Pollica veniva sconvolta dalla tragica notizia dell'omicidio di Angelo Vassallo, sindaco del centro campano.

Egli stava percorrendo una strada secondaria in salita per rientrare nella sua abitazione quando, per ragioni non chiarite, fu costretto a fermarsi e, al suo indirizzo, vennero esplosi nove colpi da una pistola calibro 9 x 21.

L'esame autoptico rivelò che la morte era dovuta ad uno *shock* traumatico a componente emorragica conseguente alle gravi lesioni riportate e che i colpi di pistola che avevano attinto il corpo di Angelo Vassallo erano stati sparati da una o più armi collocate nelle immediate vicinanze della vittima. Egli, sulla base della sede delle lesioni riscontrate, al momento del ferimento volgeva il fianco sinistro allo sparatore (o agli sparatori) che si trovava a sua volta posto frontalmente rispetto al lato sinistro della vittima e in posizione « sopraelevata » (in piedi o sul sellino di un motorino).

Sin dai primi anni del suo impegno politico Angelo Vassallo era stato molto vicino ai suoi concittadini e molti di loro, dopo il tragico evento, avevano avviato una dura battaglia nel tentativo di superare il diffuso clima di omertà e consentire che venisse scoperta la verità⁽³¹¹⁾. Sino ad oggi tale impegno non ha ottenuto il risultato sperato e, da oltre un decennio, Pollica e la sua frazione Acciaroli conservano il segno di quell'omicidio, ancora impunito.

Angelo Vassallo non era solo un sindaco per la comunità cilentana: rappresentava per i suoi concittadini il simbolo della possibilità di sviluppo e crescita di quel territorio, nel rispetto delle sue tradizioni.

Era noto come « *sindaco pescatore* », perché, cresciuto ad Acciaroli, piccola località marina, ivi viveva e svolgeva la sua attività lavorativa nel

⁽³¹¹⁾ XXII Comitato, riunione del 25 maggio 2021, audizione di Riccardo Iacona: « (...) *In quel paese proprio preciso, dove ho fatto l'intervista al padre di Tommaso, in quel paese lì, gli unici due che si erano opposti alle politiche di speculazione edilizia del sindaco, che io ho pure intervistato (anche quello è un pezzo di repertorio che ti fa capire come era la situazione), ci sono andati il padre e il figlio, il famoso brasiliano, lo hanno preso a schiaffi l'hanno portato a casa: "Adesso tu ci dici chi è che mette i volantini anonimi". L'altro che era il presidente del Consiglio comunale, un poveraccio che ho intervistato anche lui, sotto minaccia gli sono arrivate lettere di morte "Stronzo, ti ammazziamo se non ti fai i cazzi tuoi" scusate il termine, e ha dovuto fare un esposto alla procura, lì non parla nessuno. Non è Pollica che, da questo punto di vista, probabilmente, col senno di poi chissà quante cose non funzionavano il quel Comune, però era un luogo aperto, di democrazia, dove si praticava la politica del bene comune, dove le risorse importanti venivano considerate tali e non distrutte »*

settore ittico, ma anche perché aveva dedicato la sua attività politica alla tutela dell'ambiente (e soprattutto del mare).

Una volta eletto quale Sindaco aveva abbandonato la sua attività di pescatore per dedicarsi con pienezza alle esigenze del comune di Pollica. Voleva promuovere lo sviluppo di quel territorio salvaguardando le bellezze naturali del paesaggio cilentano e, in primo luogo, il mare che, per Angelo Vassallo, rappresentava l'« *elemento naturale* » di quell'area: esso dunque, costituiva, sì un'importante fonte di sviluppo economico del Cilento, ma era, ancor prima, un bene da tutelare.

Per questo suo impegno a tutela dell'ambiente, in non poche situazioni, Vassallo si era schierato contro i « *potenti del cemento* » tanto che, da parte di alcuni, si era ipotizzato un coinvolgimento di alcuni di loro nell'omicidio.

L'impegno del sindaco Vassallo per il comune di Pollica traspare nitidamente dalle parole del giornalista Riccardo Iacona, audito il 25 maggio 2021. Quest'ultimo, che aveva seguito sin dal principio la vicenda dell'omicidio, nell'offrire la sua ricostruzione dei fatti, ha ricordato come il sindaco Vassallo avesse fatto sì che Pollica e la sua frazione di Acciaroli costituissero un *unicum* in quel contesto territoriale devastato dalla speculazione edilizia e come egli avesse subito, per le sue scelte, un forte isolamento, anche politico: « *C'era la vicenda di questo scontro che lui aveva avuto due giorni prima e, in un certo modo sono riuscito, anche con l'aiuto degli scritti di Manzo, giornalista che ho incontrato e intervistato, a ricostruire questa parte della storia, intervistando il padre di Tommaso Damiani. [...]. Mi ricordo le incredibili vicende di Montecorice per cui c'era il gruppo dei Damiani che erano i picchiatori del luogo, infilati anche in indagini di camorra neofascista di Salerno, che venivano utilizzati anche per intimidire le voci dell'opposizione all'interno di Montecorice che non volevano lo scempio. Poi abbiamo fatto vedere bene cosa era lo scempio e anche i tanti no che aveva detto il povero Vassallo e quanto pesavano questi no. C'era in particolare una lottizzazione, credo si chiamasse San Nicola, che peraltro era nel comune di Montecorice, però lui era anche il Presidente del Parco, avrebbe potuto opporsi, lottizzazione che valeva solo quella un affare da 30-40 milioni di euro. Insomma, ho fatto vedere l'accerchiamento che c'era attorno a quest'uomo e anche un po' il suo isolamento politico. Ex-post tutti i leader del Partito Democratico ne hanno fatto una figura mitica, come era giusto che fosse, in realtà lui, almeno al dire dei suoi amici, del vicesindaco, del circolo PD locale e anche in una intensa intervista a Valiante, che era il segretario regionale, nonché credo capogruppo alla regione Campania del Partito Democratico, e il principale referente politico di Vassallo a livello nazionale nel Partito Democratico, facevano vedere che se ne erano accorti dopo che era morto. ».*

3. IL PROGRAMMA POLITICO E AMMINISTRATIVO DEL « SINDACO PESCATORE »

L'impegno politico di Angelo Vassallo nasce assai prima della sua candidatura per l'incarico di sindaco. Precisamente nella turbolenta stagione del '68 i cui echi e la cui portata rivoluzionaria erano giunti anche nel

piccolo comune cilentano. Come molti ragazzi allora poco più che adolescenti, Angelo Vassallo visse quella stagione di cambiamenti maturando una nuova visione delle cose e acquisendo quella sensibilità « *politica* » che successivamente avrebbe riversato nella sua azione di amministratore della propria comunità.

Egli venne eletto sindaco di Pollica il 19 maggio 1995 e lo stesso giorno giurò innanzi al Prefetto di Salerno. La prima difficoltà che dovette affrontare, non appena insediatosi, fu l'estrema disorganizzazione in cui versava l'amministrazione comunale, che da numerosi anni non approvava i bilanci e la cui caotica azione non era affatto improntata a perseguire, con criteri di razionalità, il bene pubblico.

Promosse una riorganizzazione delle attività dei dipendenti pubblici e richiese loro di adempiere ai loro basilari compiti, poiché aveva subito compreso che solo un'amministrazione ben funzionante avrebbe potuto consentirgli di portare avanti e realizzare i suoi progetti favorendo lo sviluppo di quel territorio e, primo fra questi, quello riguardante il porto di Acciaroli.

Angelo Vassallo era consapevole delle potenzialità di quella zona ma sapeva anche che l'intensiva opera di cementificazione dell'area portuale condotta negli anni precedenti aveva comportato gravi danni all'*habitat* marino con inevitabile pregiudizio per il settore ittico. Dunque, intendeva potenziare il porto di Acciaroli e sfruttarne le importanti risorse, salvaguardando però il paesaggio e l'ambiente.

Potendo contare su una serie di finanziamenti europei, l'amministrazione Vassallo deliberò un ampio programma di ristrutturazione del porto che consentì di realizzarvi circa cinquanta locali: una parte venne destinata all'uso di pescatori quale deposito per le reti e altri attrezzi per la pesca, altra parte venne data in locazione ai concittadini del Cilento, per favorire lo sviluppo dell'economia del posto. In tali ultimi locali sarebbero stati venduti prodotti tipici alimentari e dell'artigianato, in modo da favorire lo sviluppo non del solo comune di Pollica, ma anche dei comuni vicini.

Promosse, poi, l'installazione di impianti di depurazione facendo fronte al grave inquinamento che derivava dagli scarichi in mare fino ad allora direttamente effettuati anche dai comuni confinanti.

Avviò un progetto teso alla valorizzazione del patrimonio culturale locale attraverso l'acquisizione del castello Capano di Pollica e un altro progetto, in sinergia con i comuni limitrofi, finalizzato alla salvaguardia e tutela del patrimonio naturalistico, attraverso la valorizzazione delle aree montane e marittime del Parco del Cilento, ente istituito nel 1992.

Non dimenticò i più deboli, cui prestò particolare attenzione attraverso un forte impegno volto all'abbattimento delle barriere architettoniche.

Aveva dunque dato avvio a importanti progetti che avrebbero portato ricchezza e sviluppo al suo territorio, ma si trattava di progetti ecosostenibili, che avrebbero nel contempo salvaguardato e protetto le realtà naturalistiche a vantaggio delle future generazioni.

Questi sono solo alcuni esempi dell'attività svolta da Angelo Vassallo nel corso dei quindici anni in cui operò quale Primo cittadino del comune

di Pollica e che lo fecero diventare un punto di riferimento per il progetto *Cittaslow*, di cui egli fu nominato vicepresidente.

4. IL PORTO DI ACCIAROLI: UNA RISORSA O UN PROBLEMA ?

Il sindaco Vassallo sapeva bene che gran parte della ricchezza del suo territorio derivava dal porto di Acciaroli che per questo intendeva ristrutturare e trasformare: era una porta d'accesso al territorio, un'occasione di sviluppo e cambiamento per la zona collinare e montuosa di Pollica e di tutto il Cilento.

Era, però, cosciente del pericolo che lo sviluppo economico, generando ricchezza, avrebbe attirato l'interesse anche di malavitosi e speculatori e, come testimoniato davanti al XXII Comitato, da molti che lo avevano conosciuto, egli non intendeva cedere al rischio che il territorio venisse deturpato e l'ambiente danneggiato. Per questo vigilava continuamente su ogni aspetto della vita del porto, anche quando non strettamente attinente alle sue funzioni.

Lo sviluppo del turismo aveva portato a Pollica un'ingente affluenza turistica che si rivelò determinante per lo sviluppo delle attività commerciali ricettive ed alimentari, tra cui quelle della stessa famiglia Vassallo, titolare di ristoranti e di un'enoteca.

Tuttavia, all'incremento del turismo corrispose un'analoga diffusione degli illeciti, in particolare quelli inerenti alla commercializzazione degli stupefacenti e, forse per paura o per il piacere di una ricchezza mai conosciuta prima, anche i cittadini di Pollica cominciarono a lasciarlo solo.

5. LE ATTIVITÀ DEL XXII COMITATO DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA

La Commissione, attraverso l'attività del gruppo di lavoro prima e del XXII Comitato poi, ha avviato un'attività istruttoria volta a ricercare il possibile movente dell'omicidio provando a verificare, attraverso l'esame della documentazione acquisita e alcune audizioni, le ipotesi che sono state formulate al riguardo nel corso del tempo.

Si è perciò proceduto all'audizione dei familiari di Angelo Vassallo e di quei giornalisti che negli anni si erano occupati della morte del sindaco; quindi, sono stati auditi militari dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza, un funzionario della DIA e il Sindaco di un comune del Cilento. Sono stati, infine, acquisiti atti e documentazione per procedere al loro studio e approfondimento e, il 23 luglio 2021, è stato effettuato un sopralluogo nei territori ove è maturato il delitto.

Il quadro acquisito dalla Commissione ha consentito di ricostruire fatti e dinamiche relazionali che meriterebbero di essere ulteriormente indagati e approfonditi e che fanno ritenere che le ragioni della morte del Sindaco debbano essere ricercate nella sua attività volta a contrastare la diffusione dello spaccio e il traffico di sostanze stupefacenti che si realizzavano nel porto di Acciaroli.

Si è già approfonditamente detto quale fosse per Angelo Vassallo l'importanza del porto e come, anche a seguito dello sviluppo di quell'area, soprattutto nel periodo precedente alla sua morte, in quell'ultima estate del 2010, quel luogo fosse diventato sede di un incontrollabile attività di vendita di sostanze stupefacenti. Il sindaco Vassallo non poteva consentire quel degrado e, consapevole della gravità della situazione, aveva tentato in ogni modo di intervenire, giungendo a chiedere ai locali di chiudere anticipatamente, proprio al fine di evitare lo spaccio e la consumazione di sostanze stupefacenti.

Nei suoi numerosi interventi volti ad impedire tali illeciti sono state individuate, dai giornalisti auditi dal XXII Comitato, le possibili ragioni del delitto.

Come anticipato, infatti, al fine di orientare l'inchiesta nel quadro complessivo estremamente complicato ed incerto, il Gruppo di lavoro ha avviato le proprie attività attraverso l'audizione di alcuni giornalisti, che si erano occupati, con le loro inchieste, dell'omicidio del sindaco. Tra essi, il giornalista Riccardo Iacona che ha immediatamente evidenziato la complessità di quel delitto affermando che, a suo avviso, lo stesso non poteva essere ricondotto a vicende connesse alla vita privata di Vassallo, ma alla pubblica funzione svolta : « *Quando ero arrivato lì il chiacchiericcio, la questione personale, le corna, sono sempre queste le cose. Però uno lo sa, io faccio questo mestiere dall'88, ti entrano in un orecchio e ti escono dall'altro, però cerchi di capire qual è la sostanza della cosa. Se fosse stata una questione personale l'avrebbero trovata in 10 anni, no ? Hanno intercettato i familiari, sono andati a vedere dei familiari, sono andati a vedere i conti correnti di Vassallo. Se c'era una questione personale legata all'amministrazione stretta, stretta, tutta locale, l'avrebbero tirata fuori, ci saremmo rimasti male, però sarebbe uscita fuori la verità. Come è successo a Castellammare di Stabia tanti anni fa, quando ancora lavoravo con Santoro, dove una persona del Partito Democratico, non ricordo come si chiamava, è stata uccisa, durante una manifestazione anticamorra, poi dopo un anno la procura ha scoperto che questo era un corruttore. Può succedere che le persone abbiano una doppia vita, in questo caso non è uscito, allora credo che se non si riesce a trovare la verità, è una verità complicata per forza perché abbiamo signori professionisti nella procura di Salerno che se ne sono occupati e che continuano ad occuparsene, i magistrati Borrelli e gli altri, da essere veramente forte da una parte e dall'altra il paese ha diritto a una verità su omicidio eccellente, altrimenti rimangono delle zone d'ombra che non fanno bene al Paese, non fanno bene alla democrazia, non fanno bene a quel pezzo così bellissimo di territorio »⁽³¹²⁾. Ha riferito alla Commissione che nel condurre la sua inchiesta aveva lavorato principalmente su due possibili moventi dell'omicidio, legati al mondo della droga o a quello degli interessi nel settore immobiliare. Recatosi ad Acciaroli, nell'immediatezza dei fatti aveva intervistato il padre di uno dei principali indagati, « 'o brasiliano': Un uomo*

⁽³¹²⁾ XXII Comitato, riunione del 25 maggio 2021, audizione di Riccardo Iacona.

molto sicuro di sé, molto spavaldo, che non temeva l'incontro con la stampa, forse se lo aspettava anche, poi io ero un giornalista di rilievo nazionale che veniva per la prima volta in quel territorio. Il figlio era sotto accusa, aveva l'occasione di difenderlo, l'ha fatto a modo suo ma non sapeva che io conoscevo molto del suo passato perché lo avevo studiato prima, anche grazie all'aiuto di Manzi. Il suo soprannome era "Peppe la catena" perché era un picchiatore fascista che si scontrava sulla piazza di Salerno. L'episodio del funerale camorrista avviene a Salerno, non nel Cilento. Il Cilento è quella terra di mezzo, terra di nessuno, dove si vengono a fare gli affari, non si uccide nel Cilento, anche per questo l'episodio di Vassallo fece molto scalpore, se è il luogo preservato per le seconde case, dove fai gli affari immobiliari, dove puoi spacciare la droga d'estate e così via. Un po' l'ho incalzato in questa intervista come faccio io sempre anche quando parlo con la persona, chiamiamolo il "cattivo di turno". Cerco di fare parlare lui, non devo fare il pubblico ministero. Lui ha accettato questo lungo gioco di intervista con me e, a suo modo, però ci fatto brillare come era quell'ambiente lì. Per esempio, quando gli chiedo del figlio: "Lei lo sapeva che suo figlio pippava?". "Ma qui pippano tutti". La storia che mi ha raccontato era importante in quel momento lì, cioè che il giorno dopo arrivano dai carabinieri, oggi sappiamo anche perché. A quel tempo noi tutta la vicenda dei carabinieri non la conoscevamo, però sappiamo che c'è stato il carabiniere, di cui non ricordo il nome, che ha subito indirizzato le indagini su questo Damiani. Lui dice: "Io arrivo alle 4 del mattino nel giro delle mie discoteche". È un uomo di un certo rilievo. Poi faccio vedere come viene utilizzato all'interno del paese di Montecorice dal sindaco, dal vicesindaco, dall'imprenditore Lembo, quello che costruiva dappertutto, come l'uomo che minaccia quelli che fanno l'opposizione, si vede che si sentiva spavaldo e sicuro. Io per tanti anni, lavorando per Samarcanda per Michele Santoro, mi sono specializzato nel racconto della 'ndrangheta, della camorra ed era il nostro un racconto che facevamo dal basso, sempre raccogliendo le voci dei camorristi e degli 'ndranghetisti. Non è vero che sono persone che non hanno voglia di parlare, qualcosa ti raccontano, anche negando ti raccontano molto. Io pensavo che quella potesse essere una pista ».

Estremamente significative le parole di Dario Vassallo, che ha affermato che il fratello « aveva scoperto cose che mai avrebbe voluto scoprire ».

Informazioni di rilievo al fine di individuare le ragioni dell'uccisione del sindaco sono state fornite, nel corso della sua audizione davanti al XXII Comitato, dal prof. Giuseppe Cilento, sindaco di San Mauro Cilento. Egli ha, in primo luogo, chiarito quale fosse la situazione della sicurezza nei porti di quel territorio: « Da Casal Velino fino a San Marco ci sono quattro porti che sostanzialmente non sono vigilati, c'è stata la presenza della Guardia di Finanza che ha vacillato a Casal Velino perché è stata ridotta, a Pioppi non c'è niente, ad Acciaroli non c'è niente, la caserma sta a Pollica con un ridotto numero di militari per cui, se la cosa può funzionare d'inverno, sicuramente d'estate non funziona. Sono costretti a fare la spola, durante l'inverno sono in 6. Immaginate, in 6 garantiscono i turni di

piantone, le visite in tribunale e altre cose. Poi c'è Agnone, dove c'è un altro porto che è proprio terra di nessuno, infine c'è San Marco nel comune di Castellabate è stata tolta. Tenete presente che una volta c'era il presidio estivo dei carabinieri ad Acciaroli, oggi non c'è più, c'era anche la Guardia di finanza ad Acciaroli, oggi non c'è più, c'era un presidio dei carabinieri stabile ad Agnone, oggi non c'è più. Quattro porti sono una cosa importante»⁽³¹³⁾.

Ha aggiunto che la situazione era nota al sindaco di Pollica il quale tentava di sopperire a tali carenze impiegando il personale di polizia alle dipendenze del comune, al fine di impedire che quell'area potesse divenire stabilmente teatro di attività di vendita di droga: «*Le notti di Angelo Vassallo erano queste – ricorda il sindaco Cilento –: con un paio di vigilesse giovanissime andava a presidiare quello che poteva presidiare perché arrivava l'ammiraglio tal dei tali che diceva: “Mia figlia ha dovuto assistere allo spaccio di droga, com'è possibile?” e lui chiamava».*

Il medesimo impegno è stato testimoniato dall'avvocato Vincenzo Maiello, suo amico, il quale, nel corso di un'intervista⁽³¹⁴⁾, aveva riferito di una significativa confidenza ricevuta da Angelo Vassallo nelle settimane precedenti alla sua uccisione: «*“Le cose non vanno bene, Il porto di Acciaroli è diventato un luogo dove si spaccia la droga. Tanti turisti mi avvicinano per segnalarmi questo problema. È assurdo, nessuno interviene. Non posso assumere altri vigili ma se avessi personale a sufficienza mi occuperei io stesso dell'ordine pubblico”. Così, un paio di settimane prima di essere ammazzato, il sindaco di Pollica Angelo Vassallo si sfogò con l'amico Vincenzo Maiello, avvocato penalista e docente universitario napoletano: “Non mi sembrò preoccupato. Era arrabbiato, invece – racconta Maiello – perché aveva pochi mezzi per controllare il territorio e i carabinieri, a suo dire, non erano abbastanza presenti. Gli consigliai di rivolgersi al magistrato di turno della Procura di Vallo della Lucania che peraltro, se non ricordo male, era il dottor Alfredo Greco, suo buon conoscente”».*

In questa battaglia Angelo Vassallo era rimasto sostanzialmente solo: in più occasioni, aveva lamentato la grave situazione che attanagliava il porto di Acciaroli, anche con i Carabinieri e, sempre secondo quanto riferito dall'amico Vincenzo Maiello nella richiamata intervista, aveva a lui mostrato il suo rammarico per il fatto di dovere intervenire per far fronte ad ogni situazione che riguardava il paese: «*In questo Paese troppe cose non funzionano, un sindaco è costretto a occuparsi di tutto. Anche di tenere lontani gli spacciatori».* Significativo anche l'ultimo incontro con l'amico Vincenzo Maiello, da questi descritto, risalente alla sera del 5 settembre 2010: «*Ci scambiammo un breve saluto. “Hai visto? Sono andato con i vigili sul molo, ho redarguito gli spacciatori”. Mi disse Angelo. Aveva un'aria stanca, ma non mi sembrò spaventato».*

⁽³¹³⁾ XXII Comitato, riunione del 21 settembre 2021, audizione del sindaco di San Mauro Cilento, prof. Giuseppe Cilento.

⁽³¹⁴⁾ <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/10/04/le-ultime-parole-di-vassallo-al-porto.html>

La sera di quello stesso giorno il sindaco di Pollica venne ucciso.

Ad Acciaroli e Pollica tante persone conoscevano bene la problematica dello spaccio di droga nel porto, certamente ne erano a conoscenza le persone più vicine al sindaco Vassallo, sia per ragioni professionali che per amicizia.

Il Gruppo di lavoro ha proceduto all'audizione anche di altri due giornalisti, autori di una inchiesta⁽³¹⁵⁾ dalla quale erano emerse ulteriori circostanze particolarmente gravi. Dalle testimonianze riportate dai giornalisti emerge come il sindaco Vassallo si fosse lamentato più volte con la locale Stazione dei Carabinieri chiedendo interventi risolutivi per il diffondersi del commercio e del consumo degli stupefacenti nella zona e come, forse, la sua attenzione a tale problema fosse accentuata dalla circostanza che il fidanzato dell'epoca della figlia Giusy, Francesco Avallone, era coinvolto in tali attività illecite. La circostanza all'epoca non era nota, sebbene i familiari e conoscenti di Angelo Vassallo, intervistati, avessero riferito come tra Avallone ed il sindaco non corressero buoni rapporti anche se il primo, proprio per volere di Angelo Vassallo che tentava in vario modo di integrarlo nella famiglia, lavorava nell'enoteca familiare. Sempre secondo la ricostruzione giornalistica tra gli amici o comunque conoscenti di Avallone ci sarebbe stato il « *brasiliano* », soggetto già menzionato che, coinvolto in indagini per vicende di droga, era stato indicato in una nota di servizio redatta dal Tenente Colonnello Fabio Cagnazzo, immediatamente dopo l'omicidio del sindaco Vassallo, tra i possibili mandanti del delitto.

Tra i frequentatori di Avallone vi era Luca Cillo, anch'egli conoscente del sindaco. Secondo quanto raccontato al giornalista da Antonio, figlio di Angelo Vassallo, Luca Cillo gli aveva riferito che « *aveva saputo che Cagnazzo aveva un container in cui aveva nascosto la droga* ». La circostanza sembrerebbe essere stata in buona parte confermata da Luca Cillo agli inquirenti, sebbene egli avesse riferito di avere appreso la notizia da Avallone e quest'ultimo avesse invece negato di aver mai fatto quella confidenza. All'esito delle indagini, il colonnello Cagnazzo è stato del tutto scagionato dalle accuse. Anche Avallone è stato intervistato e ha, dapprima, avanzato l'ipotesi che lo stupefacente fosse trasportato contestualmente al trasferimento dei 'pentiti' e collaboratori ad Acciaroli da parte dei Carabinieri, per poi, subito dopo negare che ci fosse un traffico di droga di significative dimensioni e precisare che dal mese di aprile i 'pentiti' venivano trasferiti e non soggiornavano in quella zona nei mesi estivi.

La circostanza potrebbe assumere rilievo alla luce di quanto descritto da Dario Vassallo e Vincenzo Iurillo in una pubblicazione a loro firma⁽³¹⁶⁾ in merito al boss di camorra Francesco Casillo: « *Seminava droga a fiumi al Piano Napoli (le case popolari di Boscoreale), che coltivava rapporti corruttivi coi carabinieri di Torre Annunziata, fino a dichiarare di aver fatto*

⁽³¹⁵⁾ Servizio televisivo della trasmissione « *Le Iene* » (di Giulio Golia e Francesca Di Stefano) mandato in onda il 27 ottobre 2019: https://www.iene.mediaset.it/video/omicidio-vassallo-spaccio-acciaroli-morte-sindaco_559306.shtml

⁽³¹⁶⁾ La circostanza è riportata nel libro « *La verità negata. Chi ha ucciso Angelo Vassallo il Sindaco Pescatore* », di Dario Vassallo e Vincenzo Iurillo, edizioni 2020 PaperFIRST by il Fatto Quotidiano, edizione 1 Anno 2020, pag. 239.

loro regali da due milioni di euro in totale (ci sono processi in corso, molti carabinieri sono stati assolti, altri sono in attesa di sentenza), che intrattenne una collaborazione coi magistrati poi interrotta perché ritenuta inattendibile e depistatoria, e – soprattutto – che trascorreva le sue vacanze ad Acciaroli, dove era persona sin troppo nota e in vista, tra Lamborghini, barche di lusso e la bella vita al residence Le Tre Palme dei fratelli Palladino, una struttura turistica e residenziale utilizzata dai Carabinieri per farci svernare pentiti e confidenti ».

Sulla vicenda è intervenuto anche il sindaco Cilento nella sua audizione quando ha fatto riferimento alla circostanza – emersa anche nel corso dell'inchiesta giornalistica di cui si è appena detto – dell'aggressione di Cillo da parte del tenente colonnello Cagnazzo ed ai procedimenti penali (per calunnia e altro) che ne sarebbero derivati: « *Io ricordo di essere stato chiamato a non venire più qua, un ufficiale dei carabinieri ha picchiato uno sul porto dicendo: “Ammazzano pure te”. Questa cosa è finita in una denuncia tra il picchiato e il picchiatore, uno per calunnia, perché avrebbe accennato a un suo coinvolgimento nella vicenda dell'omicidio, un altro perché era stato aggredito, poi non so come sia finita. ... Si tratta di Cagnazzo e di Luca Cillo, un immobiliareista* »⁽³¹⁷⁾.

Il sindaco Cilento, audito dal XXII Comitato ha fornito numerose informazioni utili e, da amico di Angelo Vassallo, si è dimostrato molto collaborativo, anche se non è stato sempre chiarissimo nella sua ricostruzione complessiva: « *Io personalmente sono andato a riferire alla procura della Repubblica di Salerno che (...) mi aveva detto di chiamare il comandante De Salvo, della DIA, e mi fece dire che avanzava l'ipotesi che fosse stato Cagnazzo che avesse ..., ma era un'ipotesi e la cosa è morta là ...* »⁽³¹⁸⁾.

Il XXII Comitato ha approfondito un altro singolare aspetto riguardante l'omicidio del sindaco di Pollica.

Dalla relazione medico-legale eseguita sul corpo e dagli accertamenti balistici, risulta che contro Angelo Vassallo furono esplosi nove colpi e che tutti andarono a segno; uno di essi trapassò due volte il corpo del sindaco comportando il rilevamento di dieci lesioni. L'arma utilizzata era una pistola semiautomatica, marca Tanfoglio, *baby*, 9x21.

Sebbene nella relazione medico legale fosse stato ritenuto possibile l'utilizzo di una seconda arma, gli accertamenti tecnici operati dai Carabinieri del RIS di Roma conclusero nel senso dell'impiego di « *un'unica canna* ».

Al riguardo, il XXII Comitato ha voluto considerare anche le circostanze riportate in altra inchiesta giornalistica⁽³¹⁹⁾ secondo la quale nel delitto sarebbero stati coinvolti, in termini imprecisati, un *ex* generale dei Carabinieri e sua figlia, all'epoca agente della polizia locale di Albano Laziale: costoro sarebbero stati interessati al rilascio di una concessione

⁽³¹⁷⁾ XXII Comitato, riunione del 21 settembre 2021, audizione del sindaco di San Mauro Cilento, prof. Giuseppe Cilento.

⁽³¹⁸⁾ *Idem*.

⁽³¹⁹⁾ https://www.iene.mediaset.it/2019/news/omicidio-vassallo-generale-pisani_577476.shtml#

balneare, che Angelo Vassallo aveva 'rifiutato'. Effettivamente, secondo il racconto della moglie, Angelo Vassallo aveva deciso di non rilasciare ulteriori concessioni e ciò gli avrebbe creato molte inimicizie.

La figlia del militare, l'anno successivo alla morte del sindaco, era stata coinvolta in una sparatoria connessa a traffici di droga in cui morirono due persone. A sparare sarebbe stato il compagno della donna, Sante Fragalà, appartenente all'omonimo *clan* catanese (attivo nel litorale romano), poi divenuto collaboratore di giustizia.

Il collegamento di tale vicenda con la morte di Angelo Vassallo sarebbe da ricercare in una pistola posseduta dalla donna, simile a quella che aveva ucciso il sindaco di Pollica. Sebbene la perizia svolta su detta arma avesse escluso potesse trattarsi di quella impiegata per uccidere il sindaco Vassallo, la Commissione ha avanzato richiesta affinché venisse conservata un'altra arma, sempre una *Tanfoglio baby* recante la matricola abrasa, rinvenuta e sequestrata nel 2013 nella disponibilità della compagna di Fragalà.

L'obiettivo perseguito da questo collegio parlamentare, pur nella consapevolezza della 'fragilità' dell'informazione e delle incertezze legate alla sua mancata verifica, è stato quello di preservare, comunque, la disponibilità dell'arma per un eventuale ulteriore accertamento peritale.

6. LA MISSIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA A POLLICA ED ACCIAROLI

Il 23 luglio 2021 una delegazione della Commissione ha raggiunto la frazione di Acciaroli ed il comune di Pollica. Dapprima vi è stato un incontro con i magistrati inquirenti della procura della Repubblica di Salerno, svoltosi in un clima collaborativo e rispettoso dei reciproci ruoli, con lo scopo condiviso di dare risposte concrete sul delitto alla società civile e ai famigliari.

Successivamente, sono state percorse a piedi le strade e il luogo dell'omicidio, al fine di cercare di comprenderne le modalità di esecuzione alla luce delle risultanze dell'esame autoptico e degli accertamenti balistici che, come detto, hanno individuato come arma del delitto una pistola *Tanfoglio baby* calibro 9x21.

Secondo le risultanze degli accertamenti tecnici, l'esecutore materiale avrebbe sparato in piedi o « *dal sellino di un motorino* », mentre il sindaco aveva il finestrino abbassato, a circa 40-50 centimetri di distanza dalla vittima. L'ispezione dei luoghi da parte dei componenti del XXII Comitato ha permesso di sollevare qualche ulteriore interrogativo. La forte pendenza della strada rapportata alla precisione dei colpi di pistola porterebbe, in realtà, a dubitare sull'uso di un motorino da parte dell'esecutore materiale dell'omicidio che, per quanto esperto e pur considerando che la *Tanfoglio baby* non è un'arma pesante, avrebbe avuto bisogno di una certa stabilità, difficile da garantire ove si fosse trovato alla guida di un motociclo impiegato in quelle concitate circostanze. Con una simile pendenza della strada, l'omicida avrebbe infatti dovuto tenere una mano sul freno del

motorino certamente compromettendo la precisione dei colpi, circostanza che invece è stata rilevata dal medico legale.

Sul punto va rilevato che il giorno dell'omicidio alcuni frequentatori del *Fit Village* (centro sportivo nei pressi del luogo dell'omicidio) erano intenti a giocare a calcetto e, sentiti dagli organi inquirenti, hanno dichiarato di aver avvertito la presenza di un'auto, secondo alcuni di colore nero, sfrecciare ad alta velocità e di aver avvertito nitidamente dei colpi di pistola. Tuttavia, vi è anche da rilevare che nessuno di questi aveva però sentito la necessità di recarsi sul posto onde verificare cosa fosse accaduto e avvisare il comando locale dei Carabinieri. Eppure, secondo quanto dichiarato da tutti gli auditi, la circostanza avrebbe dovuto suscitare scalpore, atteso peraltro che, come ricordato dal sindaco di San Mauro Cilento⁽³²⁰⁾, in quelle aree della Campania da 60 anni non si verificava un omicidio,

Parimenti è risultato a tutti irragionevole, spiega il sindaco prof. Cilento, « *che il carabiniere Mirra che soggiornava presso una abitazione posta solo a 35-40 metri in linea d'aria dal delitto non avesse avvertito il benché minimo colpo di pistola, il tutto mentre lui era sul terrazzo e l'omicidio fosse avvenuto in un luogo silenzioso. Risulta ancor più strano se solo si pensa che alcuni rumori (colpi di pistola e presenza di un'auto che sfrecciava ad alta velocità) erano stati avvertiti dai ragazzi intenti a giocare a calcio in un centro sportivo posto nelle vicinanze* »⁽³²¹⁾.

Oltretutto, il sopralluogo effettuato del XXII Comitato ha permesso di ipotizzare che, effettivamente, il punto in cui il sindaco Vassallo si era fermato con l'auto potesse essere stato frutto di una scelta determinata e volta a porre in difficoltà lo sparatore. Se Vassallo si fosse fermato venti metri più avanti, dove la pendenza della strada era fortemente ridotta, sarebbe stato più agevole, per l'esecutore, l'espletamento del macabro incarico.

Sul punto deve prendersi in considerazione la testimonianza di Domenico Vaccaro *ex* vicesindaco di Lustro, piccolo comune in provincia di Salerno, il quale, pochi giorni prima della morte di Vassallo, aveva raccolto le confidenze ricevute dal *sindaco pescatore*: « *Angelo mi disse di avere paura perché aveva visto e saputo cose che era meglio non vedere e non sapere – ha spiegato Vaccaro -. Per questo motivo tornava a casa sempre prima di mezzanotte, senza fare mai la stessa strada, senza dire a nessuno che strada faceva. “Dummi, chiunque incontro non mi fermo, nemmeno se è mio figlio”* ». Angelo Vassallo aveva altresì raccontato allo stesso Vaccaro quanto accaduto tempo prima: « *Una volta andai a un appuntamento con un politico che aveva sparato ad alcune persone e prima di andarci informai mia moglie: se non torno sappi che sono andato lì. Io ci scherzavo – commenta Vaccaro –, ma lui mi rispose: “Dummi, nun 'a piglià a fesseria, questa è brutta gente, che non guarda in faccia a nessuno”. E mi esternò i suoi timori: 'm'appauro' (ho paura, ndr)* »⁽³²²⁾.

⁽³²⁰⁾ XXII Comitato, riunione del 21 settembre 2021, audizione del sindaco di San Mauro Cilento, prof. Giuseppe Cilento.

⁽³²¹⁾ *Ibidem*.

⁽³²²⁾ <https://www.antimafiaduemila.com/home/mafie-news/261-cronaca/91199-omicidio-vassallo-nuovi-elementi-nelle-parole-del-figlio-del-boss-ridosso.html>

7. CONCLUSIONI

Nonostante i numerosi elementi raccolti e le attività investigative svolte dalle autorità preposte, ancora oggi non sono stati individuati i responsabili dell'omicidio del sindaco Vassallo.

Da subito le investigazioni si erano concentrate su soggetti noti alle Forze dell'ordine in quanto dediti alla cessione di sostanze stupefacenti, che negli ultimi tempi si erano distinti per il tentativo di occupare aree di quel territorio, anche con metodi violenti. Erano state raccolte informazioni sugli spostamenti della vittima ed acquisite alcune immagini di videosorveglianza da un esercizio commerciale della piazza del porto, da cui si ricavava che un soggetto, in particolare, si trovava in piazza poco prima che vi giungesse il sindaco insieme a due soggetti sconosciuti. Questi ultimi, non di Acciaroli, avrebbero potuto svolgere il compito di tenere d'occhio la vittima per poi commettere l'omicidio. Appare, infatti, probabile che Angelo Vassallo fosse costantemente seguito nei suoi spostamenti in quanto, proprio perché consapevole dei rischi che correva, cambiava spesso percorso per giungere alla sua abitazione. A poche centinaia di metri dal luogo dell'omicidio vi è, infatti, un crocevia che gli avrebbe consentito di imboccare una diversa strada per rientrare da Acciaroli.

La Direzione distrettuale antimafia di Salerno aveva avviato complesse indagini e disposto una estesa attività di intercettazione di conversazioni alla ricerca di riscontri alle ipotesi investigative, senza, tuttavia, trovarne anche in ragione delle tecniche elusive che sembravano essere state adottate e soprattutto per il diffuso clima di omertà che si registrava in quel territorio.

Di esso, che ancora oggi impedisce di dare certezza ai frammenti ricostruttivi appena illustrati, si accorse anche il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo il quale nel 2018 non a caso ebbe a scuotere le coscienze della popolazione locale affermando quanto segue: « È dal 2010 che non si è trovato il responsabile della morte di Vassallo, ma le indagini procedono incessantemente fino ad arrivare ai risvolti degli ultimi giorni. Questo dimostra che di fronte a determinati crimini non c'è mai la parola fine finché non c'è l'individuazione del responsabile. Le indagini non si sono fermate neanche davanti a otto anni di omertà. Ogni volta che succedono fatti di questo tipo, è come se si fermasse quel percorso di legalità che avvertiamo soprattutto nelle città a più alta densità mafiosa. Sono convinto che troveremo i responsabili. Chi sa parli, anche a distanza di otto anni »⁽³²³⁾.

Non può certo sottacersi il fatto che l'omertà di cui si è detto debba essere ricondotta anche alla particolarità di quell'ambiente, nel quale relazioni interpersonali si sono fuse in rapporti di parentela e di stretta « amicizia » anche con chi, poi, avrebbe dovuto indagare e più in generale con chi avrebbe dovuto vigilare sulla sicurezza del territorio. Sono comportamenti che, di per sé, non assumono immediata rilevanza sul piano giuridico; tuttavia non può sottacersi come sarebbe stato quanto meno

⁽³²³⁾ Cfr. intervento del dott. Federico Cafiero De Raho, « Il Sindaco Pescatore. Memoria ed impegno per Angelo Vassallo ». Napoli, Teatro San Carlo, 24 aprile 2018.

inopportuno, per un appartenente alle Forze dell'ordine, intrattenere rapporti confidenziali con persone di dubbia condotta.

Ad oggi le persone del posto non hanno fornito molti elementi utili agli inquirenti. Risulta, infatti, poco credibile che, in piena estate e in un centro turistico con grande afflusso di persone, nessuno si sia trovato a passare sul luogo del delitto o abbia comunque notato anche un solo particolare significativo per le indagini. Dalle 21,15 del 5 settembre 2010 fino alla scoperta del corpo del sindaco nessuno sembra avere visto nulla. Ancora oggi, sembra non sapersi chi abbia avvisato Claudio Vassallo, il fratello della vittima, di quanto accaduto. Tuttora non è dato comprendere le ragioni per cui, in una nota intervista, l'ex Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Franco Roberti ebbe ad escludere la natura camorristica dell'omicidio⁽³²⁴⁾.

L'omicidio di Angelo Vassallo resta una vicenda torbida, per molti versi sconcertante. Una vicenda in cui si sono scontrate la voglia di riscatto di una terra e la volontà di chi intendeva mantenerla oppressa e legata a logiche criminali; la volontà di un uomo che volle dimostrare che lo Stato e le istituzioni non erano entità lontane o nemiche e chi sembra avere privilegiato logiche criminali e interessi connessi a loschi affari. Soprattutto questa è la storia di una famiglia, e di una parte di una comunità civile, che non si è mai rassegnata all'ipotesi che la vicenda del proprio congiunto venisse dimenticata.

Angelo Vassallo è stato un sindaco ed un amministratore esemplare poiché ha dedicato tutta la sua attività di primo cittadino allo sviluppo del proprio territorio in armonia con la natura che lo circondava.

La storia del « *sindaco pescatore* » è una storia di vita.

Egli è stato costretto a svolgere un'attività di contrasto allo spaccio di droga in prima persona utilizzando i vigili urbani del comune di Pollica in un clima di isolamento che doveva averlo reso inquieto e deluso.

Che nel porto si conoscessero attività illegali su scala larga era di certo presente allo stesso Vassallo il quale da qualche tempo, soprattutto nel corso della stagione estiva, aveva raccolto voci divenute poi costanti lamentele circa il consumo di sostanze stupefacenti. Angelo Vassallo aveva voluto vederci chiaro per poi prendere provvedimenti in prima persona.

Più in particolare, risulta che alcuni pescatori si erano lamentati di alcuni soggetti che si aggiravano nelle ore notturne sul molo del porto.

Quello che scoprì il sindaco di Pollica non era evidentemente un fenomeno di piccolo spaccio, ma un traffico più consistente. Il porto di Acciaroli era utilizzato come approdo della droga da smerciare nel territorio del Cilento e oltre. E quella sostanza non era così lontana dalla sua famiglia.

La Commissione non può non osservare come in un territorio, morfologicamente così particolare e con tali problematiche di sicurezza e ordine pubblico, soprattutto nel periodo estivo, avrebbero dovuto essere assegnati adeguati strumenti e garantita una sufficiente presenza delle Forze dell'ordine. Netta la dichiarazione, al riguardo, del sindaco di San Mauro

⁽³²⁴⁾ Cfr. pagina web agropolinews.it del 29 novembre 2018, « *Il delitto Vassallo non fu omicidio di camorra. L'ex procuratore antimafia Roberti esce allo scoperto* ».

Cilento⁽³²⁵⁾: « Voglio anche segnalare che la zona, proprio per queste caratteristiche, la bellezza dei posti, eccetera, quest'anno ha sofferto ancora di più degli altri anni di un sostanziale stato di insicurezza. Mi spiego meglio: da Casal Velino fino a San Marco ci sono quattro porti che sostanzialmente non sono vigilati, c'è stata la presenza della Guardia di Finanza che ha vacillato a Casal Velino perché è stata ridotta, a Pioppi non c'è niente, ad Acciaroli non c'è niente, la caserma sta a Pollica con un ridotto numero di militari per cui, se la cosa può funzionare d'inverno, sicuramente d'estate non funziona. Sono costretti a fare la spola, durante l'inverno sono in 6. Immaginate, in 6 garantiscono i turni di piantone, le visite in tribunale e altre cose. Poi c'è Agnone, dove c'è un altro porto che è proprio terra di nessuno, infine c'è San Marco nel comune di Castellabate è stata tolta. Tenete presente che una volta c'era il presidio estivo dei carabinieri ad Acciaroli, oggi non c'è più, c'era anche la Guardia di finanza ad Acciaroli, oggi non c'è più, c'era un presidio dei carabinieri stabile ad Agnone, oggi non c'è più. Quattro porti sono una cosa importante. Io sono qua soprattutto con l'obiettivo di migliorare questa situazione perché è molto importante farlo. Questa cosa l'abbiamo affrontata in due comitati per la sicurezza che io stesso feci convocare e nei quali furono assunti impegni dal prefetto. La mattina dell'omicidio di Angelo Vassallo, noi prima stemmo sul posto, poi salimmo in caserma e la prima richiesta che, ricordo, facemmo al capitano fu: "La prima cosa da fare è mettere la caserma ad Acciaroli" ».

Se si farà luce sui fatti relativi all'omicidio di Angelo Vassallo è solo grazie ad una parte delle istituzioni che ha continuato ad indagare anche laddove sembrava insperabile la scoperta della verità.

E, determinante è stata l'incessante opera di una parte della famiglia che cerca in tutti i modi di mantenere desta l'attenzione sull'opera, sulla storia personale e sulla morte di Angelo Vassallo. A Dario e a Massimo Vassallo va riconosciuto lo spirito di chi si trova a navigare in mare aperto tra mille difficoltà.

La Commissione non ha potuto completare l'inchiesta avviata in ragione dello scioglimento anticipato della Legislatura. Solo un costante e tenace sforzo potrà, nel prossimo futuro, rendere giustizia alla speranza umana e civile di un uomo dalle doti rare.

⁽³²⁵⁾ XXII Comitato, riunione del 21 settembre 2021, audizione del sindaco di San Mauro Cilento, prof. Giuseppe Cilento.

SEZ. XVIII DELLA RELAZIONE FINALE

IPOTESI DI MODIFICA LEGISLATIVA CIRCA IL COMMISSARIAMENTO E LO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI E DEGLI ALTRI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE, AI SENSI DEL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: onorevole MIGLIORE)

INDICE

PREMESSA	Pag.2025
DISCIPLINA NORMATIVA	» 2028
L'ATTIVITÀ SVOLTA	» 2030
PROPOSTE	» 2041

SEZIONE XVIII

Ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo Unico sugli Enti Locali

PREMESSA

Il XXIII Comitato è stato l'ultimo tra quelli istituiti in seno alla Commissione e ha iniziato i propri lavori soltanto nel marzo 2022.

Tuttavia, nonostante il breve tempo che ha avuto a disposizione per lo svolgimento della sua attività, interrotta dall'anticipata cessazione della XVIII legislatura, ha svolto una proficua attività di approfondimento della complessa tematica dello scioglimento degli enti territoriali determinato dalle infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso: ha infatti individuato, attraverso un'analisi delle criticità riscontrate, alcuni significativi profili atti ad indirizzare le necessarie modifiche alla vigente disciplina normativa, svolgendo riflessioni che potranno essere oggetto di esame e valutazione, oltre che di ulteriore approfondimento, da parte della prossima Commissione.

Il Comitato, nello svolgimento del suo compito, si è avvalso del costante supporto dell'apparato amministrativo del Senato, ma soprattutto della competenza dei consulenti che ne hanno accompagnato il lavoro collaborando con tutti i suoi componenti.

Nell'introdurre il lavoro svolto, si ritiene opportuno svolgere alcune preliminari considerazioni al fine di evidenziare come, anche nella più decisa e stringente convinzione garantista, il sistema previsto dalla normativa attualmente in vigore, sebbene necessiti di adeguate modifiche, debba essere mantenuto, risultando indispensabile per un efficace contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli enti locali.

Tra i principi costituzionali che governano il momento afflittivo appaiono inderogabili quelli che sanciscono il diritto penale come *extrema ratio* e la pena non solo come emenda, ma come strumento di rieducazione e reinserimento sociale.

Le conseguenze che il sistema amministrativo connette alle misure amministrative di prevenzione spesso sono in concreto più gravose delle pene tradizionali, tanto esse risultano, in alcune ipotesi, quasi irresolubili e irrimediabili.

Il nostro sistema amministrativo antimafia si distingue per la previsione di una serie di misure a carattere preventivo, alcune *ante delictum*, altre, anche di più recente introduzione, *sine delicto*, applicabili senza che emerga, non ancora o mai, un fatto-reato.

Questa prospettiva che prescinde, proprio in ragione del suo carattere preventivo, dalla realizzazione di un fatto reato per l'applicazione di una misura amministrativa, contraddistingue sia le misure apprestate per contrastare le infiltrazioni nel tessuto economico, sia quelle previste per

contrastare i condizionamenti di medesima natura negli apparati politico-amministrativi.

Quanto al primo profilo, viene in considerazione la misura della informazione antimafia.

Una infiltrazione, mai divenuta reato, un tentativo di condizionamento, mai divenuto concreto sono elementi sufficienti per l'applicazione di una *informazione interdittiva*.

Il tutto in una derivata legalità amministrativa che si distingue dalla legalità penale e che reprime, come già evidenziato, situazioni che non assurgono a fattispecie di reato.

Il giudizio che determina l'applicazione delle misure interdittive non richiede di assurgere al livello di certezza *oltre ogni ragionevole dubbio*, tipico dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, quello del *più probabile che non*, dovendo il pericolo di infiltrazione mafiosa essere valutato sulla base di indizi concreti, univoci e rilevanti.

La contaminazione mafiosa prospettata dai provvedimenti della Pubblica autorità deve quindi risultare non certa, ma la più probabile delle altre ipotesi alternative prospettabili.

Ciò è giustificato proprio dallo scopo a cui è diretto il diritto amministrativo della prevenzione antimafia: esso mira, infatti, a scongiurare una minaccia per la sicurezza pubblica, ovvero l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale e la probabilità che siffatto *evento* si realizzi.

D'altro canto « *le condotte infiltrative mafiose nel tessuto economico non solo sono un pericolo per la sicurezza pubblica e per l'economia legale, ma anzitutto e soprattutto un attentato al valore personalistico (art. 2 Cost.) e, cioè, quel fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità ed il valore della persona anche in ambito economico e che è rinnegato in radice dalla mafia che ne fa, invece, un valore negoziabile nel "patto d'affari" stipulato con l'impresa, nel nome di un comune e convergente interesse economico, a danno dello Stato* ». ⁽³²⁶⁾

Il pericolo dell'infiltrazione mafiosa non può tuttavia sostanziarsi in un sospetto della pubblica amministrazione o in una vaga intuizione del giudice, in una sorta di diritto della paura, ma deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi.

La clausola è generale e aperta, ma non costituisce una *norma in bianco*, né una delega all'arbitrio dell'autorità amministrativa, imprevedibile per il cittadino e insindacabile per il giudice.

Il Prefetto è piuttosto chiamato ad un equilibrato apprezzamento del rischio infiltrativo in chiave di prevenzione secondo corretti canoni di inferenza logica.

Ad escludere qualsivoglia timore di abuso del diritto, vi è, peraltro, il controllo del giudice amministrativo che scongiura il rischio che la valutazione dell'autorità amministrativa si traduca in una *pena del sospetto* e

⁽³²⁶⁾ Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 452/2020.

che la portata della discrezionalità amministrativa, in questa materia necessaria per ponderare in concreto l'esistenza del pericolo infiltrativo, sconfini nel mero arbitrio.

Tale esigenza di legalità è stata sottolineata dalla Corte Costituzionale⁽³²⁷⁾ che, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018, norma che disciplina l'attivazione del potere di scioglimento del Consiglio comunale o provinciale, ha affermato la necessità che gli elementi in ordine alla presenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso raggiungano un livello di coerenza tale da poterli qualificare come *concreti, univoci e rilevanti*, così da poter garantire la soddisfazione del principio secondo cui « ogni potere amministrativo deve essere determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa ».

La funzione di *frontiera avanzata* svolta dalla misura interdittiva dell'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica e caratterizzata da estrema duttilità, è, del resto, la capacità delle mafie di perseguire i propri fini.

In questa materia il potere del Prefetto è indirizzato a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, purchè desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori.

Ne discende che il potere valutativo della Pubblica autorità deve arrestarsi solo di fronte ad un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico.

Negare, infatti, in radice che il Prefetto possa valutare elementi « atipici », dai quali trarre il pericolo di infiltrazione mafiosa, vuol dire annullare qualsivoglia efficacia alla legislazione antimafia e neutralizzare, in nome di una astratta e aprioristica concezione di legalità formale, proprio la sua decisiva finalità preventiva di contrasto alle associazioni criminali di tipo mafioso, finalità che, per usare le parole della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *De Tommaso c. Italia*⁽³²⁸⁾, consiste anzitutto nel « tenere il passo con il mutare delle circostanze » secondo una nozione di legittimità sostanziale.

È così che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha enucleato – in modo sistematico e con uno sforzo tassativizzante⁽³²⁹⁾ – le situazioni indiziarie, tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire indici o spie dell'infiltrazione mafiosa.

Si tratta di un *catalogo aperto* e non già di un *numerus clausus*, tale da consentire all'ordinamento di poter contrastare efficacemente l'infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa via via che essa assume forme nuove

⁽³²⁷⁾ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 195 del 24 luglio 2019.

⁽³²⁸⁾ Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2017, ricorso n. 43395/09.

⁽³²⁹⁾ A partire dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1743 del 2016.

e sempre mutevoli, e ne deriva che la tipizzazione operata è suscettibile di ampliamento e perfezionamento.

Nel contesto sin qui descritto il sistema della prevenzione amministrativa antimafia non solo non costituisce, e non potrebbe costituire in uno Stato democratico, un diritto della paura, ma consente, al contrario, l'affermazione della *libertà dalla paura*.

Tale condizione si realizza anche attraverso lo smantellamento della reticolare organizzazione, che le mafie costruiscono attorno e talvolta all'interno degli organi elettivi delle amministrazioni locali, dalla quale i cittadini tutti sono *ingabbiati* e costretti a subire condizionamenti. Le organizzazioni criminali impongono in tal modo la legge del potere criminale sul potere democratico, garantito e, insieme, incarnato dalla legge dello Stato, per perseguire fini illeciti e conseguire illeciti profitti.

A contrastare queste infiltrazioni è volto il sistema disciplinato dal *Tuel* agli art.143 e ss. oggetto di studio e di analisi da parte del XXIII Comitato.

Ritiene a questo proposito, la Commissione che non si possa, come invece taluni ritengono, rinunciare al sistema di prevenzione che si è mostrato così efficace nella lotta contro la mafia, ma che ci si debba, però, interrogare sul carattere talvolta dirompente degli effetti che esso produce e sul loro rapporto con i principi fondamentali su quali si regge il nostro ordinamento.

Diverse sono le domande che possono essere poste e che riguardano, tutte, l'interferenza tra i provvedimenti di scioglimento degli enti ed i diritti fondamentali dei singoli cittadini.

Quanti scioglimenti sono stati accompagnati da procedimenti penali ? Quanti sindaci decaduti sono stati indagati e quanti condannati ? Quante volte, dunque, la compromissione di un diritto fondamentale – quale quello alla eleggibilità e alla rappresentanza popolare – ha trovato giustificazione nella sussistenza di condotte penalmente rilevanti ? Qual è il carattere identificativo della *infiltrazione* giuridicamente rilevante, e qual è la soglia oltre la quale un ente è meritevole di scioglimento ? Quante volte le infiltrazioni criminali e il condizionamento dell'azione degli enti sono stati resi possibili grazie al contributo, la complicità, o la semplice connivenza dei dirigenti e funzionari locali, che tuttavia non hanno patito alcuna conseguenza ? Quanto l'azione di *bonifica* dell'ente compiuta dai commissari nominati con il decreto di scioglimento corrisponde alla relazione prefettizia che precede la proposta di scioglimento ?

Ciascuna di queste domande entra nel cuore della tenuta di una prospettiva *para-sanzionatoria* che, semmai sfuggisse alle regole costituzionali che presiedono alla irrogazione delle sanzioni penali (non trattandosi di pene), non può tuttavia sfuggire alle regole di concordanza che misurano la coerenza e l'efficacia di *misure* comunque *afflittive* che meritano, esse stesse, di essere *misurate*.

DISCIPLINA NORMATIVA

L'articolo 143 del D. Lgs. 267/2000 (c.d. *Tuel*) prevede lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali in presenza di fenomeni di infiltrazione

e di condizionamento di tipo mafioso: la misura viene adottata su proposta del Ministro dell'interno qualora emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento nei riguardi degli amministratori stessi, che alterino la libera determinazione degli organi elettivi ed amministrativi o comunque compromettano il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni o il regolare funzionamento dei servizi ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

L'avvio del procedimento per lo scioglimento degli enti locali è da ricondurre all'iniziativa del prefetto che, informato dalla magistratura o dalle forze di polizia, o venuto comunque a conoscenza della presenza di elementi indiziari o sintomatici del possibile condizionamento, richiede al Ministro dell'interno di potere eseguire un *accesso ispettivo* presso l'ente per verificare, attraverso un'attività istruttoria, la sussistenza dei presupposti dello scioglimento ed inviarne a lui l'esito.

È, dunque, di fondamentale importanza che sia assicurata al Prefetto una piena ed esatta cognizione del livello di rischio di infiltrazione negli enti locali, facendo convergere nel suo patrimonio conoscitivo le acquisizioni di tutte le forze dell'ordine in modo da consentirgli di operare i necessari approfondimenti. Appresa la notizia del rischio di condizionamento mafioso di un ente locale, egli potrà promuovere l'*accesso ispettivo* o, in presenza di indicatori di rischio non sufficientemente qualificati, potrà avviare una preliminare ed accurata azione di *monitoraggio* dello specifico contesto segnalato, avvalendosi del contributo dei gruppi interforze.

Al fine di assicurare il corretto funzionamento di tale delicato *iter* amministrativo è necessario che le articolazioni territoriali delle forze dell'ordine, a partire dalle Stazioni dell'Arma dei Carabinieri, i Commissariati della Polizia di Stato e le Brigate della Guardia di Finanza, comunichino ogni approfondimento informativo e di analisi, attraverso i previsti passaggi gerarchici, ai vertici provinciali (Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, Questore e Comandante Provinciale della Guardia di Finanza) i quali potranno così versare il loro qualificato contributo al Prefetto, nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica da quest'ultimo presieduto.

Il Prefetto, laddove abbia promosso l'*accesso ispettivo* o (nel caso in cui non sussistano indicatori di rischio sufficientemente qualificati) avviato l'azione di *monitoraggio*, all'esito di tali attività, acquisite le conclusioni della commissione di indagine eventualmente nominata, nonché le relazioni redatte al riguardo, sentito anche il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, invierà al Ministro dell'Interno una relazione nella quale, rappresentando la sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi dimostrativi del ricorrere di collegamenti diretti od indiretti degli amministratori dell'ente con la criminalità organizzata o del condizionamento dei predetti da parte di quest'ultima, proporrà lo scioglimento degli organi dell'ente. Nella medesima relazione il Prefetto darà pure conto della eventuale sussistenza di collegamenti o condizionamenti che interessano anche altri soggetti, quali il segretario comunale o provinciale, il direttore

generale, i dirigenti ed i dipendenti dell'ente. Ancora, nella relazione del Prefetto dovranno essere indicati gli appalti, i contratti ed i servizi interessati dai fenomeni di compromissione od interferenza con la criminalità organizzata.

Qualora il Ministro dell'Interno condivida la valutazione prefettizia, allo scioglimento dell'ente, che viene disposto con decreto del Presidente della Repubblica, si perverrà dopo l'eventuale conforme delibera del Consiglio dei Ministri, che dovrà intervenire entro tre mesi dalla trasmissione della relazione del Prefetto e che, una volta assunta, dovrà essere immediatamente trasmessa alle Camere.

Il decreto di scioglimento dell'ente determina la cessazione dalle cariche elettive dei componenti dei suoi organi e conserva i suoi effetti per un periodo di diciotto mesi prorogabile, in casi eccezionali, sino ad un massimo di ventiquattro mesi.

L'art. 143 co. 5 del *Tuel* stabilisce poi che « *anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente ovvero la sua destinazione ad altro ufficio od altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente* ».

I successivi artt. 144 e 145 prevedono, rispettivamente, il primo la nomina di una Commissione straordinaria per la gestione dell'ente ed il secondo le modalità con le quali la Commissione straordinaria opera e ciò in relazione a peculiari aree di intervento, quali quelle relative alla gestione dei servizi pubblici, delle pubbliche forniture e della realizzazione di opere pubbliche, attribuendo alla medesima la facoltà di avvalersi della collaborazione ed ausilio di personale tecnico ed amministrativo diverso ed ulteriore da quello dell'ente.

In particolare, la norma in questione consente alla Commissione straordinaria, a seguito degli accertamenti e approfondimenti svolti, di adottare tutti i provvedimenti ritenuti necessari e finanche di procedere alla revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o alla rescissione dei contratti già conclusi.

L'art. 145-*bis* del TUEL stabilisce, in ultimo, che la Commissione straordinaria può provvedere anche alla redazione di un piano di risanamento della situazione finanziaria dell'ente, che deve essere approvato con decreto del Ministero dell'Interno.

L'ATTIVITÀ SVOLTA

Il ciclo delle audizioni tenutesi nell'ambito del Comitato è stato breve e circoscritto ai soggetti ritenuti in grado di offrire spunti di riflessione più

direttamente inferenti l'eventuale ma, ad avviso della Commissione, necessario intervento sul quadro normativo.

Non si è, quindi, a tal fine ritenuto utile ampliare l'indagine ed affrontare l'analisi di singoli casi, che pure sono emersi all'attenzione di questo organismo parlamentare di inchiesta in occasione dei lavori in seduta plenaria e, soprattutto, nel corso delle missioni sul territorio, anche a seguito delle audizioni di membri delle Commissioni prefettizie i quali hanno riferito in ordine alla loro esperienza di gestione dei comuni sciolti ai sensi dell'art. 145 *Tuel*, evidenziando le problematiche e le difficoltà in tale ruolo riscontrate ed affrontate.

Il Comitato ha provveduto, come detto, all'audizione di diversi soggetti, nella specie nell'ordine cronologico in cui le sedute si sono svolte: il Consigliere di Stato dott. Marco Valentini⁽³³⁰⁾, il Presidente della Commissione Sicurezza e Legalità dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (*Anci*), dott. Bruno Valentini⁽³³¹⁾, il responsabile dell'Area Relazioni internazionali sicurezza legalità del medesimo ente, dott. Antonio Ragonesi⁽³³²⁾, il sottosegretario di Stato al Ministero dell'Interno, on. Ivan Scalfarotto⁽³³³⁾.

Il Consigliere Marco Valentini, profondo conoscitore della materia in ragione della sua pregressa esperienza professionale⁽³³⁴⁾, nel corso della sua audizione ha offerto significativi spunti di riflessione ed ha indicato alcune possibili modifiche normative atte a risolvere le criticità riscontrate.

Appare quindi opportuno riportare di seguito uno stralcio della sua audizione.

« Nell'ambito dello svolgimento di tutte queste attività sono venuti all'attenzione alcuni elementi di riflessione sull'efficacia delle misure che sono previste dal quadro normativo vigente al fine di rendere più incisiva l'azione pubblica e rendere effettive le finalità che il legislatore si è dato prevedendo una normativa che già è notevolmente di rigore nei confronti dei Comuni che sono oggetto di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Devo dire che per comprendere questo tema fino in fondo, va affrontato nell'arco di qualche decennio e che c'è stato un grande impegno da parte dell'Amministrazione dell'Interno nel corso degli anni, tenuto conto che il compito dei commissari straordinari, quando hanno l'incarico di andare a gestire un Comune, è effettivamente molto delicato. Da un lato per il rapporto costituzionalmente rilevante tra lo Stato e le Autonomie, dall'altro per tutti gli elementi di contesto che fanno parte di realtà problematiche. Da questo punto di osservazione si sono notate alcune cose che mi sento di evidenziare come punti di partenza di una analisi del problema ad oggi.

La prima questione è il reiterarsi degli scioglimenti ex articolo 143 nei confronti di amministrazioni che erano già state sciolte in periodi precedenti.(...) Quindi primo tema la reiterazione, Comuni che vengono sciolti

⁽³³⁰⁾ Riunione n. 2 del Comitato XXIII, in data 24 marzo 2022.

⁽³³¹⁾ Riunione n. 4 del Comitato XXIII, in data 9 giugno 2022.

⁽³³²⁾ Ibidem.

⁽³³³⁾ Riunione n. 6 del Comitato XXIII, in data 6 luglio 2022.

⁽³³⁴⁾ Il predetto ha ricoperto sia del ruolo di Prefetto di Napoli, sia quello di Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno.

più volte, quattro volte Marano, tre volte Arzano, c'è tutta una classifica, sono molti quelli che sono stati sciolti due volte.

Secondo punto, il riproporsi in successivi turni elettorali di personaggi non colpiti da provvedimenti definitivi di incandidabilità che, ricordo, possono riguardare secondo la legge soggetti che sono specificamente citati nelle relazioni d'accesso del prefetto poi nella relazione del Ministro come coinvolti in determinate condotte. C'è poi un procedimento che si svolge davanti al giudice ordinario e che può terminare con la dichiarazione di incandidabilità.

Naturalmente ci sono altri personaggi che svolgono un ruolo nel contesto in qualche modo inquinato di determinate compagini locali e questi noi, come accennavo prima, li ritroviamo sempre nelle amministrazioni successive. Quindi, da un lato il reiterarsi degli scioglimenti, dall'altro il riproporsi, anche a distanza di anni, sempre degli stessi soggetti che sembrano bene o male avere in mano la situazione elettorale di questi Comuni.

Terzo elemento, le difficoltà di vario tipo che incontrano le gestioni commissariali quando devono intervenire sugli assetti amministrativi dell'Ente, perché in qualche modo devono ricorrere a procedure burocratiche di tipo ordinario. Abbiamo da un lato una specialità, lo Stato che interviene addirittura commissariando un Ente locale, dall'altro invece numerose procedure - poi dirò quali - che quando le commissioni devono metterle in atto si comportano come se fosse un Comune normale.

Finisce allora che l'arco di tempo che sembra lungo in realtà non lo è; 18 mesi prorogabili per altri 6, non consente anche per questi motivi di dare una svolta anche per la presenza, questo è un altro elemento di riflessione, di numerosi dipendenti dei Comuni sui quali emergono in sede di accesso delle controindicazioni che potremmo definire generiche, nel senso che non sono tali da diventare giuridicamente un elemento preclusivo ma che sono talmente numerose, parlo di procedimenti penali, condanne, rapporti di parentela con famiglie di camorra di vario tipo. Sono numeri - non li ricordo a memoria - per i Comuni che abbiamo citato, quelli con 40-50 dipendenti che hanno problematiche di questo tipo, ma non tali da poter determinare l'allontanamento, trasferimento, eccetera del soggetto dal Comune dove lavora.

Questo rappresenta un terzo elemento che mette le Commissioni in difficoltà a dimostrare un cambio di passo quando arriva lo Stato. Naturalmente noi non dobbiamo accontentarci che una Commissione straordinaria vada in un Comune per gestire l'ordinaria amministrazione, per rimettere un po' a posto le cose, non è questo il senso, quello che dovrebbe essere importante è che il cittadino percepisca che quando arriva lo Stato le cose cambiano e cambiano in maniera duratura. Gli strumenti per il cambiamento duraturo però ci devono essere è questo il punto.

Questo riguarda nei Comuni alcuni temi tradizionali dell'infiltrazione criminale, appalti, contratti, la gestione urbanistica, la gestione tributaria e, non ultimo, questo ve lo do come testimonianza diretta, la gestione dei beni confiscati. Io sono andato in Comuni che avevano 100 beni confiscati e non li avevano nemmeno censiti, non gestiti o destinati, non faccio il

nome dei Comuni ma sono importanti, con mille alibi, giustificazioni situazioni di ogni tipo che non sono casuali. Addirittura mi viene in mente un Comune con emergenza abitativa importante dove però non si trovava un appartamento dove mettere delle persone che avevano gli sfratti mentre c'erano delle palazzine confiscate alla camorra nuove, che però nessuno andava a toccare, però con un po' di impegno queste cose si possono rimuovere.

L'osservatore vede questi tre grandi macro-problemi che ci dicono qualcosa; Comuni sciolti tante volte, persone che sono sempre le stesse e queste Commissioni che si barcamenano per cercare di fare il meglio, ma con poco tempo e a volte anche con mezzi non pienamente adeguati.

Il funzionamento efficace delle Commissioni straordinarie mette in campo diversi profili, però dico subito che sarebbe un errore, dal mio punto di vista, lo dico anche da ex capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'interno, pensare che facendo o modificando le norme noi abbiamo la capacità di dare una svolta decisiva.

C'è tutta una serie di cose che vanno fatte insieme, le norme sicuramente possono essere modificate, dirò qualcosa in proposito. Occorre poi che ci sia anche uno sforzo di consapevolezza e di impegno da parte di tutte le istituzioni altrimenti rischiamo una sorta di eterogenesi dei fini, cioè andiamo lì per portare lo Stato, ma quello che otteniamo è che si pensa che la situazione ritorni come prima, in poche parole, questo è il concetto.

C'è un piano che sicuramente è normativo, parlo completamente a titolo personale sulla base della mia esperienza e dell'idea che mi sono fatto, tematiche che andrebbero e andranno sicuramente approfondite e un piano invece non normativo, che spiegherò poi come secondo me si potrebbe realizzare.

Sul piano normativo la prima questione è che non tutti i Comuni possono essere trattati nello stesso modo, dal punto di vista di questa sorta di recidiva, uso un termine realistico abusivamente, ma secondo me quando un Comune in un arco di tempo, che noi possiamo definire, viene sciolto due volte, tre volte, non possiamo trattare questo Comune, quindi la nomina della Commissione straordinaria, come tutti gli altri perché lì c'è un vero e proprio problema di sospensione della democrazia.

Quando in vent'anni sei sciolto quattro volte vuol dire che lì la libertà dei cittadini di votare o di avere un'amministrazione comunale non c'è. Uso volutamente la locuzione sospensione della democrazia perché chi pensa che invece sciogliere un Comune sia un atto autoritativo dello Stato pensa che venga sospesa la democrazia, ma la mia domanda retorica capovolge questo meccanismo. Dov'è che è veramente sospesa la democrazia? Dove in realtà noi dobbiamo continuamente andare a risolvere questi problemi oppure nel caso precedente? Direi che, se si pensa di modificare in senso di maggiore rigore la normativa vigente, si potrebbe immaginare una norma che preveda invece un commissariamento più lungo anche per l'intera consiliatura comunale, quando in un arco di tempo si siano verificati reiterati scioglimenti.

Questo risponde anche alla prima osservazione, alla prima cosa che dicevo prima, a quello che tutti vedono, a questa coazione a ripetere di continue condotte di questo tipo.

Nella stessa maniera, cioè nella stessa ratio giuridica, ci si potrebbe muovere nei casi di incandidabilità seguita al provvedimento definitivo che tocca, abbiamo detto, le persone che sono citate espressamente come autori di condotte nella relazione prefettizia e ministeriale.

Oggi la norma prevede che la dichiarazione di incandidabilità valga per due turni elettorali successivi però, attenzione, si vota continuamente del nostro Paese, due turni elettorali successivi può essere un periodo molto breve di uscire dallo scenario elettorale. Allora anche in questo caso si potrebbe immaginare una norma che determini non il turno elettorale, ma un periodo di tempo, come avviene per le interdizioni dai pubblici uffici, per intenderci, nel campo penale, non per tutti ma per coloro che sono stati dichiarati incandidabili ed essere già stati parte di un'amministrazione sciolta per mafia.

Ci muoviamo sempre nella logica di un comportamento più grave o reiterato e in quel caso invece dei due turni elettorali che valgono per tutti, se tu vieni dichiarato incandidabile e stavi pure già un'altra volta in una consiliatura che era stata sciolta per mafia, questa incandidabilità vale per cinque anni invece che per due turni elettorali.

Poi, c'è un tema che riguarda la concreta operatività delle Commissioni straordinarie. Le Commissioni straordinarie hanno la possibilità, ai sensi dell'articolo 145, comma 4, del Testo Unico degli Enti locali di procedere con i poteri del collegio degli ispettori che è prevista nella norma sugli appalti, cioè richiedere a ogni impresa, a ogni stazione appaltante, tutti gli atti.

Questa norma già esiste, è scritta nell'articolo 145, che i commissari procedano alla verifica dei contratti quando vanno e possono determinarsi alle revoche. Però devo dire che nella mia esperienza è una norma che non viene utilizzata se non da alcuni, questo significa che arriva la Commissione straordinaria e se un appalto è citato nella relazione del prefetto, la Commissione può revocare o rescindere il contratto. Qui forse si potrebbe rafforzare un po' questo impatto, che è importantissimo, perché significa far venir meno subito tutti i contratti nelle situazioni critiche mettendo la norma in una maniera un po' più assertiva tipo che, entro 90 giorni dall'insediamento la Commissione procede e se conferma, motiva, per cui siamo certi che la Commissione ha fatto l'analisi e se non ha revocato ha ritenuto che non era necessario farlo.

Ripeto, la norma c'è, ma sta lì e non prevede nessun effetto di cogenza perché non c'è un obbligo. Io dico anche per esperienza che può diventare problematico per una Commissione perché revocare un contratto significa fare una nuova gara, quindi c'è un problema di gestione di servizi, di arco di tempo e così via. Però ne vale la pena perché, almeno per quei contratti che sono stati oggetto delle censure nella relazione, si dovrebbe fare. È anche questa una cosa che si potrebbe fare e nella stessa norma, cioè il 145, comma 4, si potrebbe fare anche qualcosa di più. Se voi leggete la norma c'è un'elencazione, questa attività che vi ho citato che può portare

alle revoche dei contratti, vale per l'aggiudicazione degli appalti di opere e lavori pubblici, pubbliche forniture o concessioni di servizi pubblici locali.

La norma dice espressamente per quale tipologia di attività non ci sono le autorizzazioni amministrative, le quali hanno l'ampliamento della possibilità. Parlo del campo delle interdittive antimafia di richiedere l'informazione antimafia anche per le autorizzazioni amministrative con l'introduzione dell'articolo 89-bis del Codice antimafia che ha consentito un salto di qualità sulle interdittive.

La procedura era che Tizio ha il ristorante o il bar, si fa l'interrogazione in Banca dati nazionale unica, esce fuori che ha dei precedenti ma non sono precedenti che, ai fini della comunicazione antimafia sono tabellarmente preclusivi. Fino a prima dell'introduzione dell'89-bis non succedeva niente, cioè lui aveva la comunicazione antimafia, ora l'89-bis invece consente, nei casi in cui emergono precedenti nella interrogazione della Banca dati nazionale unica, di fare l'informazione.

Dall'informazione, che è un'indagine più approfondita delle forze di polizia sulla condizione del soggetto, possono emergere gli elementi per fare l'interdittiva. Allora se noi nella stessa logica aggiungessimo anche le autorizzazioni amministrative in questo elenco del 145, quarto comma, amplieremmo molto il periodo di intervento, cioè come adesso in teoria rendendolo più cogente in pratica, una Commissione arriva e revoca un appalto potrebbe revocare un'autorizzazione.

Attenzione che adesso non vanno sottovalutate le autorizzazioni amministrative, perché in un piccolo centro avere il bar o la pizzeria al centro del paese come luogo anche simbolicamente di potere (che), invece, lo Stato chiude è una cosa importante. Però la normativa attuale, l'articolo 21-nonies della legge 241 del 1990, prevede che l'Amministrazione può revocare in autotutela un'autorizzazione illegittima non oltre i 18 mesi dalla data di rilascio, quindi quando la Commissione arriva l'autorizzazione è già stata fatta 2-3 anni prima.

Ecco perché se noi portiamo questo potere dei collegi e degli ispettori anche sulle autorizzazioni amministrative potremmo avere un impatto molto più grande sia in termini di rendere cogente la norma, sia di ampliamento della prospettiva.

Un'altra questione riguarda la possibilità dei commissari straordinari di avere le informazioni di polizia. Io so già per esperienza che il discorso è un po' delicato però in realtà si potrebbe immaginare anche di prevedere nelle norme il fatto che la Commissione possa in qualche modo avvalersi direttamente di un supporto delle forze di polizia territoriali, Carabinieri o Commissariato o Guardia di Finanza dove ci sono.

Se voi pensate addirittura – passo alla prefettura però la logica del discorso è sempre la stessa – quando la Commissione straordinaria chiede un'informazione antimafia si mette in fila come tutte le altre stazioni appaltanti. Questo, per l'evoluzione recente che ha avuto la normativa antimafia è molto problematico, lo è perché sapete che ci sono dei termini dove scatta un silenzio assenso, anche se si può sempre intervenire dopo, però rischiamo che dopo 30 giorni diamo il contratto, diamo l'autorizza-

zione alla ditta legata all'organizzazione criminale, anche se dopo un anno in teoria gliela possiamo andare a togliere.

Con l'ultima riforma del 2021, che prevede questa sorta di preavviso di interdittiva e di prevenzione collaborativa, questo tema rischia di diventare ancora più acuto perché i procedimenti che già erano lunghi, intervenendo questa sorta di compensazione intermedia che tutti conoscete, rischiano di diventare tempi ancora più lunghi. Allora perché non pensare a una norma che dà un canale privilegiato alle Commissioni straordinarie quando chiedono l'antimafia dando un termine breve perché la prefettura dia la risposta che deve dare, cioè sta dentro il concetto di specialità di questa attività.

Questo è un intervento speciale, una Commissione che va in una situazione patologica drammatica a lavorare, non possiamo pensare che si comporti come un'amministrazione burocratica come tutte le altre. Questo non mi sembra una cosa difficile, né da pensare né da realizzare.

C'è poi il tema del personale che è molto critico e ricade sempre in questo aspetto che stavo trattando poco fa, cioè nel fatto che ci sono delle situazioni in cui la Commissione diventa un Comune come tutti gli altri. Ci sono dirigenti e non dirigenti in un Comune, i dirigenti sono importanti perché, secondo la normativa sugli Enti locali, hanno poteri gestionali diretti e personali che gli derivano dal loro status, dall'articolo 107 del Testo Unico, poi c'è il restante personale nel quale rientrano tutte quelle persone che abbiamo detto prima, quei 40-50 ogni volta.

Le norme attuali e l'articolo 143, comma cinque, del Testo Unico prevedono che possa disporsi la sospensione dall'impiego o del dirigente o del dipendente oppure il suo trasferimento ad altre mansioni con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, quando emergono sempre nella famosa relazione prefettizia che poi diventa la relazione del Ministro, gli elementi del comma uno, che sono i concreti, univoci e rilevanti collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata.

È praticamente una previsione di carattere sanzionatorio questa nei confronti del dirigente che ne viene colpito che è limitata solamente a coloro che sono oggetto di specifica menzione nella relazione.

Però, quando le Commissioni straordinarie vanno in questi Comuni problematici si trovano in forte imbarazzo ad avere settori strategici della vita del Comune, quelli che ho citato prima, con i dirigenti che stanno lì da 10 o da 20 anni e che hanno visto magari altri due, tre o quattro scioglimenti. Qual è il problema? Perché questi dirigenti non si possono cambiare?

In teoria si potrebbero cambiare, ma in realtà non si possono cambiare perché di fatto il Comune non ha le risorse, non è attrattivo per il dirigente che sta altrove venire a lavorare presso il Comune sciolto per mafia. Di conseguenza c'è questa difficoltà perché il dirigente che uno toglie dalla propria mansione e lo mette a fare un'altra cosa, lo mette a fare un lavoro dove "c'è minore rischio di coinvolgimento", allora occorrerebbe prevedere per questa specifica funzione la possibilità che le Commissioni abbiano dei finanziamenti ad hoc.

Parliamo di cose veramente risibili se uno deve assumere due o tre dirigenti che vengono da un altro Comune, avendo la possibilità di operare subito e togliere le persone che stanno lì da tanto tempo. Purtroppo, la realtà a volte è impressionante, io vi posso dire casi di Comuni che ho visto personalmente dove il dirigente che gestiva determinati settori aveva fatto defnanziare progetti, Comuni che hanno perso milioni di euro. (.....) Poi, oltre a prevedere dei finanziamenti ad hoc si potrebbe prevedere che quel comma 5, cioè quella sanzione della sospensione per le persone che sono state citate nella relazione, potrebbe – questo è un problema molto sentito – applicarsi anche nei confronti di persone che non sono citate nella relazione ma a cui, nel corso della gestione commissariale, arrivano condanne o sono indagate o sono oggetto di informative di polizia particolarmente dettagliate su dei condizionamenti che subiscono. Anche qui c'è un paradosso, perché arriva la Commissione, può operare la sospensione sulla base della relazione, poi ha dentro una persona che viene condannata tre mesi dopo e non può fare nulla nei confronti di quella persona.

C'è un ultimo tema, anzi due temi. Il primo lo dico subito perché riguarda sempre la necessità di evitare che la Commissione operi come un Comune normale. Spesso le Commissioni vanno in Comuni che devono dichiarare dissesto finanziario, magari perché proprio il Comune sciolto ha eluso di fare tutti quegli atti che portassero a questa dichiarazione, cioè ha trascinato il Comune fino a quando il dissesto lo doveva dichiarare qualcun altro.

Voi sapete che quando un Comune va in dissesto ha delle pesantissime limitazioni nello svolgimento delle proprie attività in termini di assunzioni, di spesa, di varie cose. Come si può pensare che un Comune commissariato dallo Stato, che non è certo lo Stato che lo ha mandato in dissesto, abbia tutte queste limitazioni che ha un Comune normale e non abbia la possibilità di fare quel salto di qualità che noi chiediamo. Non chiediamo che i Commissari vadano a gestire il Comune, i commissari devono dare la sensazione che lì è cambiata la situazione e per fare questo devono fare delle cose. Per fare delle cose deve avere la disponibilità di poterle fare e non avere queste limitazioni.

L'ultimo tema, ultimo ma non meno importante, che non è oggetto di modifiche normative, come tutte le cose che ho detto finora, però non lo voglio omettere essendo stato fino a poco tempo fa un prefetto, che riguarda proprio la formazione e la professionalizzazione delle persone che vanno a fare questo lavoro.

Questo è un tema sul quale il Ministero dell'interno ha lavorato nell'ultimo periodo perché è stato creato un nucleo di persone specificamente dedicate alle funzioni commissariali. C'è poi un comitato di monitoraggio su queste funzioni ma il problema comunque esiste perché ci sono anche tutti i commissariamenti ordinari che devono fare i funzionari prefettizi e, secondo me, in una relazione la Commissione potrebbe anche in qualche modo sollecitare una riflessione sulla necessità per il Governo di prendere in considerazione degli strumenti di forte professionalizzazione di queste persone.

Pensate in particolare, perché emergono sempre fatti nuovi, nell'ultimo periodo per esempio, nell'area metropolitana di Napoli si sono verificate cose che non si erano mai verificate prima, delle vere e proprie campagne di disinformazione tese a delegittimare l'operato delle commissioni prefettizie. Questo avviene soprattutto attraverso l'uso dei social e spesso ad opera delle amministrazioni che sono state sciolte.

Confrontarsi con questo tipo di problema richiede che uno sia capace di farlo, siccome non si possono fare mille lavori, compito dell'amministrazione è anche dare gli strumenti alle persone che hanno questo delicato compito, in modo che capiscano se devono fare un comunicato stampa oppure no, se devono denunciare un comportamento oppure no, cioè abbiano una professionalizzazione perché è un lavoro, questo, che richiede una specifica professionalizzazione. Non basta conoscere come funziona un Comune, conoscere un Comune è utile per farlo funzionare però, in una realtà patologica serve capire come in quel contesto specifico bisogna fare qualcosa di più ».

L'auditore ha, dunque, sulla base della sua lunga e articolata esperienza, individuato alcune delle criticità della disciplina normativa che regola attualmente la materia, che riguardano sia l'iter che conduce allo scioglimento dell'ente che la fase ad esso successiva, relativa alla sua gestione da parte dei componenti della Commissione straordinaria.

Il Consigliere Valentini ha evidenziato in particolare come, oltre che un adeguamento della disciplina normativa alle esigenze che il confronto con la realtà ha rivelato, sia necessaria la promozione di un processo che renda i cittadini consapevoli dei gravi rischi che le infiltrazioni mafiose in un ente pubblico ed il suo conseguente condizionamento determinano. I singoli membri della comunità dovrebbero acquisire consapevolezza della significativa lesione dei propri diritti generata dall'influenza delle organizzazioni criminali e dovrebbero, quindi, avvertire come sia proprio tale situazione e non, invece, l'intervento operato dallo Stato con lo scioglimento dell'ente, a determinare la *sospensione* della democrazia.

Ciò in particolare quando oggetto dell'intervento statale sia un Comune che ha già subito un commissariamento, soprattutto se non risalente nel tempo. Non può infatti ignorarsi, ad avviso dell'auditore, la peculiare condizione di un ente che si riveli estremamente permeabile alle infiltrazioni, con la conseguenza che il provvedimento di scioglimento, lungi dall'assumere un carattere punitivo, risulta e deve ritenersi volto a sanare una situazione *malata*, migliorando lo stato delle persone che in quel territorio inquinato vivono.

L'auditore ha pertanto rappresentato la necessità di un aggiornamento normativo che adegui la disciplina e che consenta di affrontare con efficacia le criticità palesatesi, anche dotando i componenti delle Commissioni straordinarie, cui è demandato il difficile compito di gestire queste complesse e variegate realtà, di una specifica formazione oltre che di risorse idonee.

Tre sono, a suo avviso, alla luce della sua pluriennale esperienza, le direttrici sulle quali appare utile ed opportuno operare.

In primo luogo, partendo dalla considerazione che enti che presentano una maggiore permeabilità alle infiltrazioni mafiose, comprovata dalla sussistenza di una o più precedenti esperienze di scioglimento, necessitano di un periodo di commissariamento più lungo, occorrerebbe conseguentemente prevedere, solo per tali ipotesi, un ampliamento del termine, risultando certamente inadeguato quello attualmente stabilito.

In secondo luogo, l'esigenza di una maggiore efficacia dell'istituto della incandidabilità, potrebbe essere soddisfatta disponendo che essa operi per un preciso intervallo temporale fissato per legge e che non sia, invece, connesso ad un certo numero di mandati. Quest'ultimo è, infatti, un dato di per sé incerto e flessibile nella durata, soprattutto alla luce della frequenza con la quale nel nostro Paese si svolgono le tornate elettorali.

In terzo luogo, ha rilevato il Consigliere Valentini, proprio la gravità delle situazioni e la complessità delle questioni che le Commissioni straordinarie si trovano a dover affrontare nella attività di gestione dell'ente sciolto per infiltrazioni criminali, rende necessari, da un canto un più penetrante intervento delle medesime, dall'altro una formazione specifica dei membri che le compongono.

Sulla scia di tali considerazioni egli ha sottolineato l'importanza della facoltà di revoca delle deliberazioni già assunte e di rescissione dei contratti già conclusi, prevista al comma 4 dell'art. 145 del *Tuel*, evidenziando come sarebbe opportuno, in determinate situazioni, attribuire carattere cogente a tale disposizione.

L'art. 145, comma 4, del citato *Testo Unico* consente, infatti, nei casi in cui lo scioglimento sia disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso connesse all'aggiudicazione di appalti o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, che la Commissione straordinaria proceda alle necessarie verifiche e che, all'esito possa revocare d'autorità le deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso.

La detta norma, però, ha attualmente solo sporadica applicazione: invece, alla luce dell'esperienza concreta, risulterebbe assai utile una previsione che imponesse alla Commissione straordinaria di procedere ad una formale preliminare valutazione di tutti gli appalti e i contratti che risultino indicati nella relazione prefettizia al fine di provvedere eventualmente, laddove ne sussistano le ragioni, alla loro revoca.

Di analogo estremo rilievo sarebbe poi la possibilità per la Commissione straordinaria di sradicare qualsivoglia collegamento tra l'ente ed il personale infedele, estendendo la possibilità di procedere alla sospensione anche nei confronti di coloro che, sulla scorta di elementi emersi nel corso della gestione commissariale, risultassero coinvolti nelle dinamiche causa dello scioglimento, pure in assenza, quindi, di una espressa menzione nella relazione prefettizia.

Il Presidente della Commissione Sicurezza e Legalità dell'*Anci*, nel corso della sua audizione, ha rappresentato come il fenomeno della presenza mafiosa e delle sue infiltrazioni nel funzionamento delle istituzioni

locali sia una questione diffusa in tutto il territorio nazionale e non più circoscritta soltanto ad alcune aree geografiche del paese.

L'auditore ha altresì sottolineato l'importanza di recidere i legami, più o meno stabili e forti, che i dipendenti dell'ente talvolta presentano con l'organizzazione mafiosa che lo condiziona. A tal fine egli ha auspicato una revisione della disciplina che attiene alla mobilità dei dipendenti degli enti locali, così da poter far fronte all'esigenza di promuovere processi di rinnovamento in grado di sostenere l'attività delle Commissioni straordinarie e rendere efficace il loro intervento.

A tale riguardo ha evidenziato l'opportunità che i membri delle Commissioni straordinarie non si limitino ad amministrare l'ente oggetto di scioglimento, ma partecipino attivamente alla promozione del territorio, accompagnando la capacità di gestione con la capacità di governo che richiede una visione più lungimirante ed uno sguardo rivolto ad un orizzonte più ampio.

A suo avviso, quindi, i commissari dovrebbero avere non soltanto una formazione tecnico-giuridica, ma anche una esperienza amministrativa.

Il dott. Antonio Ragonese, responsabile dell'Area Relazioni internazionali sicurezza legalità dell'*Anci* ha, nel corso del suo intervento, sottolineato la rilevanza di prevedere innovazioni normative sul tema della mobilità dei dipendenti, ritenendolo di fondamentale importanza per una efficace gestione dell'ente da parte delle Commissioni straordinarie.

L'on. Ivan Scalfarotto, sottosegretario al Ministero dell'Interno, ha ribadito, nel corso della sua audizione, quanto sia allarmante il fenomeno dell'infiltrazione e del condizionamento mafioso degli enti locali, evidenziando come dall'entrata in vigore del decreto-legge 164/91 siano stati adottati ben 371 provvedimenti di scioglimento, con una media di circa 12 scioglimenti l'anno.

I Comuni coinvolti risultano essere 277, in ragione della circostanza che diversi tra essi sono stati più volte oggetto di scioglimento. Proprio la consistenza del dato numerico è sintomatico, ad avviso dell'auditore, della gravità del problema e dell'urgenza dell'attività di ripristino della legalità con particolare attenzione ai territori in cui vi è un maggior radicamento della criminalità organizzata.

L'on. Scalfarotto, condividendo la preoccupazione già espressa dal Consigliere Marco Valentini, ha manifestato la necessità di avviare una seria riflessione avuto riguardo ai frequenti fenomeni di reiterati scioglimenti che interessano alcuni comuni, soprattutto in specifici territori, e ha sottolineato come tale esigenza appaia ancor più urgente laddove si consideri che il *PNRR* prevede un cospicuo piano di investimenti che senza alcun dubbio appare atto a sollecitare « gli appetiti » della criminalità organizzata.

In questo contesto, che si appresta a divenire sempre più difficile, si rende dunque necessario, ad avviso dell'auditore, un intervento legislativo che dovrebbe essere volto non già a smantellare e ridurre in termini di prevenzione l'azione dello Stato, quanto piuttosto ad ampliarla rendendola più incisiva e penetrante.

Il sottosegretario ha, quindi, esaminato le proposte formulate dal Consigliere Marco Valentini riguardo l'estensione del periodo della gestione commissariale dell'ente in caso di recidiva, l'ampliamento delle ipotesi di incandidabilità, la sospensione del personale dipendente dell'ente disciolto e la formazione professionale dei membri delle Commissioni straordinarie, osservando come lo scioglimento dell'ente comporti una sia pur temporanea sospensione della democrazia e debba, quindi, essere intesa come una soluzione estrema.

Con analoga cautela ha valutato l'eventuale modifica del regime normativo dell'incandidabilità, evidenziando come l'istituto si risolva in una significativa limitazione del diritto di elettorato passivo garantito dalla Carta costituzionale.

Per quanto attiene, poi, la disciplina delle Commissioni straordinarie l'on. Scalfarotto ha condiviso l'esigenza di specifica formazione dei componenti delle medesime, espressa dal Consigliere Valentini; ha affermato che l'auspicata possibilità delle Commissioni straordinarie di avvalersi per la gestione dell'ente di personale dipendente da altre amministrazioni dovrebbe essere subordinato alla valutazione del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze. Ha pure prospettato la possibilità che i soggetti trasferiti presso i Comuni oggetto di scioglimento possano beneficiare di incentivi economici.

Dopo aver puntualizzato gli approdi giurisprudenziali del Consiglio di Stato in tema di individuazione degli elementi sintomatici atti a dare dimostrazione della sussistenza di infiltrazioni mafiose o di un'attività di condizionamento, il sottosegretario ha manifestato serie perplessità riguardo le proposte di legge concernenti la disciplina in questione che al momento dell'audizione erano all'esame della Commissione affari costituzionali, in ragione della loro capacità di pregiudicare l'efficacia dell'impianto normativo in vigore.

PROPOSTE

Questo organo parlamentare, all'esito delle audizioni e dell'attività di approfondimento svolta da parte del XXIII Comitato anche attraverso l'esame delle proposte di riforma del *Tuel* oggetto di analisi e studio da parte della Commissione affari costituzionali⁽³³⁵⁾, ha ritenuto di condividere alcune delle riflessioni svolte dagli auditi (in particolare quelle del Consigliere di Stato Marco Valentini, pure consulente del XXIII Comitato) e di avanzare quindi, sul solco di queste, alcune proposte di intervento legislativo.

Al riguardo va rilevato come la Commissione Antimafia abbia già in passato affrontato il tema delle infiltrazioni mafiose negli enti locali e della trasparenza delle liste elettorali, riscontrando il «*fortissimo interesse da parte dei gruppi criminali per le risorse gestite dagli enti locali e di una strategia volta a condizionare dall'interno le singole amministrazioni, a*

⁽³³⁵⁾ Dibattito realizzatosi nella riunione del XXIII Comitato in data 29 giugno 2022.

partire da quelle dei comuni di più limitate dimensioni, al fine di indirizzarne le decisioni di spesa », ed evidenziando come le regioni ed enti locali siano « *utilizzati come porta d'accesso per l'infiltrazione nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese* »⁽³³⁶⁾.

Orbene, è convinzione anche di questa Commissione che sussista sovente una stretta correlazione tra i fenomeni corruttivi che si verificano negli investimenti pubblici – in particolare nella realizzazione di opere infrastrutturali – e la presenza mafiosa nelle istituzioni. Ciò determina un progressivo deterioramento delle condizioni di legalità in seno a molti enti locali – prevalentemente, ma non esclusivamente del meridione d'Italia – che va quindi affrontato in maniera più incisiva, non risultando gli strumenti normativi attualmente in vigore dotati della necessaria efficacia.

Negli anni sono state elaborate diverse proposte di intervento, alcune relative ai profili correlati all'avvio della procedura di scioglimento ed al processo decisionale che determina il relativo decreto (è stato, ad esempio, proposto un maggior ricorso alle commissioni di accesso ed una maggiore trasparenza nell'*iter* che conduce al decreto di scioglimento), altre dirette alla previsione di una soluzione intermedia tra lo scioglimento dell'ente e l'archiviazione della procedura, nonché al rafforzamento della gestione straordinaria.

Questo organismo parlamentare, muovendo dalla ferma convinzione che il sistema di tutela preventiva attualmente in vigore non possa essere abbandonato e che al fine di renderlo efficace e idoneo, nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali, alle esigenze di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, esso necessiti di diversi correttivi, ha individuato le criticità più significative da affrontare.

Nella specie esse sono rappresentate da: i reiterati scioglimenti di un medesimo ente; il frequente condizionamento da parte delle organizzazioni criminali del personale dipendente dell'ente disciolto; la permanenza di rapporti contrattuali *inquinati*, instaurati prima dello scioglimento, anche durante la gestione della Commissione straordinaria.

Tali problematiche determinano, secondo l'analisi della Commissione, alla luce dell'attività istruttoria compiuta dal XXIII Comitato, l'esigenza di stabilire un periodo più lungo di commissariamento nel caso di reiterazione dello scioglimento, nonché di ricorrere all'istituto della sospensione del personale dipendente in maniera più incisiva e frequente; la necessità che le Commissioni straordinarie svolgano obbligatoriamente un approfondito esame dei contratti in corso, e soprattutto degli appalti, qualora nelle indagini prodromiche allo scioglimento siano stati individuati elementi di *contaminazione* degli stessi, e che avvino gli accertamenti previsti dalla legge, facendo quindi più ampio ricorso, all'esito, al potere di revoca e di rescissione già stabilito dalla legge. Si è, infatti, osservato come i decreti di scioglimento sino ad oggi emessi abbiano interessato in prevalenza determinate aree geografiche ed abbiano colpito in diversi casi in maniera

⁽³³⁶⁾ Capitolo 4.7. intitolato « Mafie e politica locale » della relazione finale della Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura.

ripetuta alcuni Comuni, così dimostrando l'esigenza di « trattare » tali realtà in maniera diversificata.

Certamente l'intervento legislativo volto ad estendere il periodo di commissariamento deve essere cauto, comportando lo scioglimento – come più volte sottolineato anche nel corso delle audizioni – una sostanziale sospensione della democrazia con l'interruzione del rapporto di rappresentanza tra il cittadino-elettore ed il candidato-eletto. Tale prolungata sospensione può, quindi, trovare giustificazione solo nella particolare gravità della situazione che risulta, proprio in ragione della intensità del condizionamento delle istituzioni operato dalla criminalità organizzata, estremamente seria.

Il rischio, connesso alle infiltrazioni mafiose nell'ente, risulta ancor più elevato quando vi sia una reiterazione nello scioglimento, manifestando tale *recidivanza* la stabilità del condizionamento operato dalle organizzazioni criminali sull'ambiente sociale e sul contesto istituzionale, con conseguente piena legittimazione di un periodo di commissariamento più ampio.

Ancora, la Commissione ritiene che debba essere modificata la disciplina che attiene ai dipendenti dell'ente oggetto di scioglimento, essendo attualmente previsto che possano essere destinatari del provvedimento di sospensione soltanto coloro che risultino menzionati nella relazione prefettizia. La Commissione straordinaria non dispone, pertanto, di significativi poteri di intervento per poter rimuovere dal servizio, anche temporaneamente, o poter trasferire dipendenti, non individuati nella citata relazione, che risultino, però, sensibili alle infiltrazioni mafiose sulla base di elementi successivamente emersi, e che ostacolano, anche solo non prestando la dovuta collaborazione, il concreto processo di rinnovazione dell'ente che la predetta commissione deve perseguire.

In ultimo, ma non di minore rilievo, è poi il tema della revoca dei contratti in essere al momento dello scioglimento per i quali questo organismo parlamentare auspica un maggior e più penetrante intervento della Commissione straordinaria attraverso un rafforzamento della previsione di cui all'art. 145 *Tuel* che renda cogente e non meramente facoltativo l'esercizio del potere di revoca e di recesso.

Altro aspetto sul quale si intende porre attenzione è quello relativo al commissariamento di organizzazioni complesse, come sono le Asl.

In base all'art. 146 del citato *Testo Unico*, la procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose negli enti locali si applica anche « *agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere* »: dal 1991 al 2022 le *commissioni di accesso* nominate dal Ministero dell'Interno hanno svolto un'attività di approfondimento che ha condotto al commissariamento di 7 aziende (nel caso dell'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano, all'archiviazione del 2014 ha fatto seguito, nel 2015, un decreto di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata), mentre in altri 6 casi la procedura si è conclusa con un'archiviazione.

Tutte le aziende commissariate sono situate in Calabria e Campania: il fatto non è certamente casuale se si considera che nei territori di Napoli, Caserta, Reggio Calabria e Vibo Valentia si registra il più alto numero di

Consigli comunali sciolti per condizionamento della criminalità organizzata.

Diverse sono le ragioni che spingono le organizzazioni mafiose ad estendere la loro influenza alle aziende sanitarie. Tra queste assume particolare importanza l'interesse delle associazioni criminali, che si fa ancora più intenso in questo periodo storico fortemente inciso dall'evento pandemico, ad accaparrarsi la gran parte delle risorse poste dallo Stato a disposizione del sistema sanitario. Si assiste così alla violazione sistematica del codice degli appalti, che si realizza attraverso il mancato rispetto delle procedure di gara tramite il frazionamento delle spese, la proroga illegittima dei contratti, la violazione della disciplina dei subappalti e del codice antimafia con la sistematica elusione dell'obbligo di verificare l'esistenza di misure interdittive a carico delle società che stipulano contratti con la pubblica Amministrazione. Più in generale si rivela la presenza di una gestione amministrativa caratterizzata da forte inefficienza e disordine, tutte condizioni che facilitano l'affidamento di servizi e forniture a soggetti legati alla criminalità organizzata.

Strumentale al perseguimento di tale obiettivo è l'individuazione da parte delle mafie di referenti tra il personale dirigenziale e amministrativo, in particolare negli uffici preposti alla gestione delle spese, che possano indirizzare l'attività dell'amministrazione a favore delle cosche locali.

Proprio alla luce della descritta situazione, questa Commissione segnala la necessità di ampliare la portata del citato art. 146 prevedendo la possibilità di applicare la norma anche alla singola azienda ospedaliera, così da affrontare situazioni in cui le gravi illecità riscontrate non riguardano la struttura complessa, ma solo la articolazione periferica rappresentata dal singolo nosocomio.

In tal modo si eviterebbe l'anomalia che si verifica allorché, a fronte di condotte illecite circoscritte alla sola articolazione periferica, si proceda al commissariamento della struttura complessa ovvero si ometta qualsivoglia intervento.

In entrambi i casi si determina, infatti, un corto circuito: il commissariamento, esteso all'intera struttura risulta eccedere l'obiettivo, penalizzando anche quelle articolazioni ove non ricorrono gli estremi della drastica misura dello scioglimento; il mancato commissariamento comporta, invece, un aggravamento del rischio e offre una patente di legalità a chi non la merita.

In ultimo, la Commissione ritiene di avanzare una proposta diretta, attraverso il mantenimento ed anche l'incremento della tutela degli autori delle segnalazioni di presunti illeciti, ad ampliare le possibilità di conoscenza di coloro che sono preposti a raccogliere le informazioni necessarie all'adozione delle misure previste nel sistema di prevenzione antimafia.

Il *whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 contenente « *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione* ». Di seguito, con legge 30 novembre 2017 n.179, recante « *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a*

conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato » è stata rafforzata la tutela del dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica amministrazione, segnala al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza o all'Autorità Nazionale Anticorruzione (*Anac*) o denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Il dipendente pubblico che segnala un illecito non può essere, infatti, sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Inoltre, la denuncia da lui inoltrata è sottratta all'accesso documentale previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il principio della tutela della riservatezza dell'identità del dipendente autore della segnalazione è garantito anche da altri accorgimenti che le pubbliche amministrazioni devono adottare in base al Piano nazionale anticorruzione (*Pna*).

Le Pubbliche amministrazioni devono dotarsi poi di una procedura informatica in grado di assicurare la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione. Il servizio può essere collocato nell'area *web* del Comune in una apposita sezione che possa veicolare le informazioni e garantire la riservatezza del segnalante.

Nel contesto normativo delineato, potrebbe dunque inserirsi l'obbligo per i Comuni oggetto di un provvedimento di scioglimento di creare appositi canali dedicati alle predette segnalazioni, che ben potrebbero risiedere all'interno del sito *web* dell'ente. Con tali modalità si consentirebbe ad ogni cittadino di promuovere direttamente, attraverso precipue sollecitazioni, l'attività di ritorno alla legalità del Comune e della comunità di appartenenza.

Si tratta quindi di uno strumento atto, da un canto a sollecitare il processo di acquisizione di consapevolezza del senso civico del singolo e, dall'altro, ad agevolare le Commissioni straordinarie nel difficile compito di rinnovamento del Comune e di rimozione delle situazioni di criticità attraverso un'attività di vera e propria bonifica delle aree oggetto del condizionamento delle organizzazioni criminali.

La trasparenza nella gestione dell'ente, assurge, pertanto – all'esito dei lavori del XXIII Comitato, in maniera del tutto coerente a quanto segnalato da questa Commissione in altre relazioni ⁽³³⁷⁾ seguite ad un ampio e specifico approfondimento sul tema – a indispensabile ed efficace mezzo per garantire la legalità delle istituzioni e della nostra società.

⁽³³⁷⁾ Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 aprile 2022.

Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia, sez. XVI della Relazione finale, approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e 13 settembre 2022.

SEZ. XIX DELLA RELAZIONE FINALE

« PROFILI DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEL CORSO DELL'EMERGENZA SANITARIA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'ESECUZIONE PENALE »

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **Presidente MORRA**)

INDICE

Capitolo I: L'INCHIESTA PARLAMENTARE	Pag.2053
1.1 INTRODUZIONE	» 2053
1.2 OBIETTIVI DELL'INCHIESTA PARLAMENTARE	» 2059
1.3 LE ATTIVITÀ ISTRUTTORIE	» 2060
Capitolo II: IL DIRITTO ALLA SALUTE NEL SISTEMA PENITENZIARIO	» 2062
2.1 PRINCIPI GENERALI	» 2062
2.2 RINVIO OBBLIGATORIO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA	» 2065
2.3 RINVIO FACOLTATIVO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA	» 2065
2.4 LA DETENZIONE DOMICILIARE PREVISTA DALL'ART. 47-TER COMMA 1-TER O.P.	» 2066
2.5 L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (ART. 11 O.P.)	» 2067
Capitolo III: LA NORMATIVA EMERGENZIALE NEL SISTEMA PENITENZIARIO	» 2071
3.1 NORME IN MATERIA DI EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19	» 2071
3.2 IL DECRETO « CURA ITALIA »	» 2075
3.3 DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETENZIONE DOMICILIARE (ART. 123 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020)	» 2076
3.4 LICENZE PREMIO STRAORDINARIE PER I DETENUTI IN REGIME DI SEMILIBERTÀ (ART. 124 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020) ...	» 2080
3.5 LE PRIME REAZIONI ALLA NORMATIVA EMERGENZIALE	» 2080
3.6 LE CRITICITÀ	» 2082
Capitolo IV: LA CIRCOLARE DAP DEL 21 MARZO 2020	» 2083
4.1 I CONTENUTI	» 2083
4.2 I PRIMI APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE	» 2086
4.3 I PRESUPPOSTI	» 2087

4.4 LA GENESI E LE FINALITÀ: L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE <i>PRO TEMPORE</i> DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO, GIULIO ROMANO	Pag.2089
4.5 L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA <i>PRO TEMPORE</i> , FRANCESCO BASENTINI	» 2097
4.6 L'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA <i>PRO TEMPORE</i> , ALFONSO BONAFEDE	» 2099
4.7 L'IMPATTO DELLA <i>CIRCOLARE</i> SUI DETENUTI PER MAFIA	» 2100
4.8 LE VALUTAZIONI DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI	» 2102
4.8.a Il consigliere del CSM, dottor Sebastiano Ardità	» 2102
4.8.b Il consigliere del CSM, dottor Antonino Di Matteo ...	» 2104
4.8.c Il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, dottor Giovanni Salvi	» 2106
4.8.d Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dottor Federico Cafiero De Raho	» 2108
Capitolo V: LE « SCARCERAZIONI »	» 2110
5.1 IL CASO DI PASQUALE ZAGARIA	» 2110
5.2 L'ORDINANZA DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SASSARI	» 2112
5.3 LE AUDIZIONI SUL CASO ZAGARIA	» 2115
5.4 ANALISI DEI DATI SULLE SCARCERAZIONI	» 2119
5.4.a I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)	» 2119
5.4.b I dati elaborati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)	» 2127
5.5 LE AUDIZIONI SULLE « SCARCERAZIONI »	» 2131
Capitolo VI: GLI INTERVENTI SUCCESSIVI AL DECRETO « CURA ITALIA »	» 2137
6.1 IL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2020, N. 28	» 2137
6.2 LE VICENDE SUCCESSIVE ALLE 'SCARCERAZIONI'. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DAP, BERNARDO PETRALIA	» 2138
6.3 IL DECRETO-LEGGE 10 MAGGIO 2020 N. 29 E LA MANCATA CONVERSIONE DELLO STESSO DECRETO	» 2140
6.4 LA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 28 DEL 2020, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE N. 70 DEL 25 GIUGNO 2020	» 2143
6.5 LE ECCEZIONI DI INCOSTITUZIONALITÀ	» 2144
6.6 IL DECRETO-LEGGE 28 OTTOBRE 2020, N. 137	» 2146
6.6.a Le licenze premio ai condannati « semiliberi »	» 2147
6.6.b I permessi premio di durata straordinaria	» 2147

6.6.c *L'esecuzione domiciliare delle pene non superiori a diciotto mesi* Pag.2149

Capitolo VII: LE RIVOLTE DEL 7-11 MARZO 2020. L'EMERGENZA NELL'EMERGENZA » 2152

Capitolo VIII: IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA » 2164

Capitolo IX: LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL CIRCUITO PENITENZIARIO NEL SISTEMA ANTIMAFIA » 2172

SEZIONE XIX**Profili di contrasto alla criminalità organizzata nel corso dell'emergenza sanitaria con particolare riferimento all'esecuzione penale****Capitolo I****L'INCHIESTA PARLAMENTARE**

I provvedimenti che hanno modificato l'esecuzione della pena nei confronti di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o comunque ristretti per reati previsti dall'art. 4-*bis* O.P., rientrano nella competenza di questa Commissione.

Invero, la legge 7 agosto 2018, n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali similari, anche straniere, prevede fra i compiti dell'organismo d'inchiesta, all'articolo 1, comma 1, lettera e), quello di verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n.279, relativamente all'applicazione del regime carcerario previsto dagli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario (di seguito O.P.) e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso, anche con riguardo al monitoraggio delle scarcerazioni.

1.1. INTRODUZIONE

La rapida diffusione del virus Covid-19 manifestatasi dal gennaio 2020 ha avuto ripercussioni anche sul mondo carcerario, facendo emergere ancor di più la complessità delle problematiche che affliggono il sistema dell'esecuzione penale nel nostro Paese.

Infatti fin dall'inizio della pandemia, la situazione carceraria si è manifestata come *l'emergenza nell'emergenza* ed ha raggiunto livelli elevati di criticità negli episodi di rivolta, occorsi nei giorni 7, 8 e 9 marzo 2020, in diversi istituti penitenziari⁽³³⁸⁾.

Le rivolte hanno portato all'attenzione la tragica situazione del sistema penitenziario italiano, per il quale il Covid-19 non ha fatto emergere problemi nuovi, bensì ha radicalizzato ed enfatizzato questioni che si

⁽³³⁸⁾ Le proteste hanno riguardato gli istituti di Napoli Poggioreale, Salerno, Santa Maria Capua Vetere, Aversa, Avellino, Rebibbia N.C., Regina Coeli, Frosinone, Velletri, Rieti, Chieti, Isernia, Pescara, Viterbo, Larino, Campobasso, Teramo, Prato, Pisa, Livorno, Modena, Ferrara, Bologna, Ascoli Piceno, Pavia, Bergamo, Milano Opera, San Vittore, Como, Padova, Treviso, Rovigo, Verona, Ivrea, Trieste, Venezia S.M.M., Vicenza, Alessandria San Michele, Torino, Genova Marassi, Aosta, Foggia, Matera, Bari, Trani, Turi, Potenza, Melfi, Altamura, Lucera, San Severo, Siracusa, Palermo Pagliarelli, Trapani, Messina, Termini Imerese, Palermo Ucciardone, Castelvetro, Enna, Castrovillari e Nuoro. Dati riferiti nella Relazione del DAP *sullo stato delle carceri-Prevenzione contagio Covid-19-Rivolte negli Istituti penitenziari*, trasmessa alla Camera dei Deputati dal Ministero della Giustizia, inviata l'11 marzo 2020, a seguito dell'informativa urgente resa dal Ministro della Giustizia (cfr. *Infra*, Capitolo VII).

trascinano da anni, ben note alla Commissione, che ha costantemente monitorato sia lo stato dell'edilizia carceraria sia le presenze della popolazione detenuta, non solo nei circuiti dell'Alta Sicurezza e nei reparti dedicati al regime 41bis dell'Ordinamento Penitenziario (O.P.), ma anche negli altri circuiti di media sicurezza e di custodia attenuata⁽³³⁹⁾.

Sulla base della dichiarazione dello stato di emergenza, determinato dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della Protezione civile)⁽³⁴⁰⁾, il Governo ha adottato, dal mese di febbraio 2020, misure per ridurre il contagio, con decreti di urgenza e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), dando il via ad una fase di vera e propria *legislazione di emergenza*, diretta a rafforzare le misure di contenimento nel tentativo di rallentare e ridurre la diffusione del contagio.

Sul versante carcerario, alle difficoltà degli istituti penitenziari si è tentato di offrire risposte su più piani, passando dal livello amministrativo e delle prassi, a quello giurisprudenziale ed a quello normativo.

⁽³³⁹⁾ Nella scorsa legislatura è stato seguito infatti lo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria (è stata acquisita la documentazione relativa allo stato di attuazione del programma di costruzione ed adattamento di stabilimenti destinati al trattamento differenziato dei detenuti e disponibilità del personale necessario alla utilizzazione degli stabilimenti L. 23/12/1996 n. 652 –1 e II semestre 2014, nonché quella concernente lo stato di attuazione del programma di edilizia penitenziaria ai sensi dell'art. 10 della legge 1 luglio 1977 n. 404 – Anno 2015) e sono state dedicate apposite sedute con cadenza periodica per le audizioni del Ministro della Giustizia (audizioni della Ministra Cancellieri in data 19.12.2013 e in data 30.01.2014 e del Ministro Orlando nelle sedute del 19.06.2014 e 30.06.2015) e dei Capi del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) che si sono avvicendati, anche per opportuni e doverosi accertamenti in particolare sull'attuazione del reparto 41bis O.P. presso la Casa Circondariale di Sassari in uno con l'attività di impulso per l'espletamento dei lavori per la costruzione di un ulteriore reparto dedicato al regime differenziato nella struttura penitenziaria di Cagliari Uta. Nel corso della presente legislatura, la Commissione ha provveduto a richiedere informazioni sulla capacità ricettiva degli istituti esistenti (come per l'apertura di nuovi padiglioni in occasione dell'audizione nella seduta del 29 maggio 2019 del dott. Piscitello, all'epoca direttore generale dei detenuti e del trattamento) ed in particolare sulla riconversione di caserme militari dismesse, da adibire a nuove strutture carcerarie (audizioni del 6 giugno 2019 e del 12 dicembre 2019 del dott. Basentini, Capo *pro tempore* del DAP). Sugli stessi temi in data 13.06.2019 ha audito il prof. Mauro Palma, Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, la cui relazione annuale al Parlamento 2020 sulle attività svolte dal Garante nel corso dell'anno 2019 è acquisita agli atti.

⁽³⁴⁰⁾ Decreto Legislativo n.1 del 2 gennaio 2018: Codice della protezione civile, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2018, entrata in vigore del provvedimento 6 febbraio 2018, art. 7, comma 1, « *Tipologia degli eventi emergenziali di protezione civile (Articolo 2, legge 225/1992) 1. Ai fini dello svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, gli eventi emergenziali di protezione civile si distinguono in: a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati; mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione; comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa; c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24* ».

Tra i primi provvedimenti sono da annoverare tre circolari del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (di seguito DAP)⁽³⁴¹⁾ e di cui si parlerà, più diffusamente, nel Capitolo VIII della presente relazione.

La prima era rivolta esclusivamente agli operatori e alle «terze persone» residenti o comunque dimoranti nei comuni della c.d. «zona rossa»⁽³⁴²⁾: venivano, tra le altre disposizioni, sospese le traduzioni dei detenuti verso e dagli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei Provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze, ad esclusione di quelle dovute a sfollamenti, assegnazioni, trasferimenti a domanda; si vietava l'accesso in istituto al personale esterno (insegnanti, volontari, familiari).

Contestualmente veniva istituita una unità di crisi presso la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del DAP «per assicurare il costante monitoraggio dell'andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l'adozione tempestiva delle conseguenti iniziative».

Per quanto riguarda gli accessi e le visite dall'esterno, se nella seconda circolare veniva richiesta un'autocertificazione per l'ingresso di «persone terze» dall'amministrazione penitenziaria e dall'azienda sanitaria, successivamente, anche per l'aggravarsi della situazione, tenuto conto dell'alto tasso di trasmissibilità del virus per vie aeree, tali restrizioni venivano ulteriormente rimodulate, con la circolare del 26 febbraio 2020: si sostituivano i colloqui visivi con colloqui a distanza tramite video-chiamata, incrementando il numero di telefonate e successivamente anche tramite telefoni cellulari – dati in uso ai ristretti dall'Amministrazione Penitenziaria – e piattaforma Skype.

In termini analoghi alle richiamate circolari del DAP, il decreto legge 2 marzo 2020, n. 9⁽³⁴³⁾, prevedeva colloqui «da remoto» per gli istituti penitenziari ubicati in Lombardia e in Veneto fino al 31 marzo 2020.

In concomitanza con gli interventi governativi, come detto, iniziavano le rivolte negli istituti penitenziari, partendo da quello di Salerno il 7 marzo 2020 ed estendendosi a macchia di leopardo da nord a sud in tutto il territorio nazionale nei giorni seguenti.

Mentre le Autorità statali vietavano assembramenti e adottavano misure per evitare contatti ravvicinati tra le persone sull'intero territorio nazionale, imponendo il *lockdown*, si era invece ritenuto che il carcere, essendo un ambiente «chiuso», non avesse bisogno di interventi mirati.

Viceversa, dopo le rivolte, si era dovuto prendere atto che la lotta all'epidemia da *coronavirus* non poteva essere condotta semplicemente

⁽³⁴¹⁾ Circolari D.A.P., *Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus* del 22 febbraio 2020, *Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus* del 25 febbraio 2020 e *Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid 19) presso le sedi del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria* del 26 febbraio 2020.

⁽³⁴²⁾ Venivano indicati, come comuni in zona rossa: Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

⁽³⁴³⁾ Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 «*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*».

chiudendo le porte degli istituti penitenziari e adottando qualche precauzione al suo interno in quanto la forzata convivenza a stretto contatto, in spazi ristretti a causa delle condizioni di affollamento, rendeva inattuabili le precauzioni prese all'esterno. La necessità e l'urgenza di intervenire sul carcere erano determinate per salvaguardare la salute sia dei detenuti e degli operatori penitenziari, sia dell'intera collettività, in quanto il *virus*, una volta entrato in carcere, non sarebbe rimasto confinato *dietro le sbarre* ma avrebbe contribuito al *carico* dei reparti ospedalieri, già in sofferenza. A ciò si aggiunga che, alla data del 29 febbraio 2020, nelle carceri italiane erano presenti n. 61.230 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di n. 50.931; con un affollamento pari a 10.299 detenuti⁽³⁴⁴⁾.

Veniva, quindi, emanato il decreto « Cura Italia »⁽³⁴⁵⁾, che poneva vincoli e norme anche sul sistema penitenziario, prevedendo deroghe, di durata temporanea, per la concessione della detenzione domiciliare e per la disciplina delle licenze per i detenuti in regime di semilibertà⁽³⁴⁶⁾.

Tuttavia le associazioni in difesa della tutela della salute e dei diritti dei detenuti, gli operatori del diritto, il Garante nazionale delle persone private dalle libertà personale, rimarcavano le inadeguatezze del provvedimento per gli stringenti limiti posti alla detenzione domiciliare al fine di evitare il rientro di condannati pericolosi nei luoghi di residenza o in quelli dove avevano commesso delitti.

Da un lato si rilevava che le restrizioni erano tali da vanificare l'obiettivo perseguito dal legislatore, e cioè diminuire il sovraffollamento e garantire il distanziamento, dall'altro il decreto veniva ritenuto un *indulto mascherato* ed un segno di *cedimento* dello Stato alle richieste dei detenuti che avevano partecipato alle rivolte nelle carceri.

In tale contesto, la mattina di sabato 21 marzo 2020, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP provvedeva ad emanare una circolare, che sarà oggetto di un acceso dibattito politico e giuridico, atteso che il provvedimento non avrà una capillare diffusione, tanto che la stessa Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (di seguito DNAA) ne verrà a conoscenza ben un mese dopo.

Una lettera – circolare di una pagina, inviata a tutti i provveditori ed ai direttori degli istituti penitenziari, con la quale si chiedeva ai destinatari di stilare un elenco dei detenuti che presentano alcune patologie nonché dei detenuti con una « età superiore a 70 anni » (a prescindere se siano affetti o meno da eventuali patologie), da segnalare « *con solerzia all'Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza* ».

Tale atto, finalizzato a gestire l'emergenza sanitaria nelle carceri, destava preoccupazione in Commissione e negli ambienti giudiziari a conoscenza della gestione penitenziaria dei detenuti per reati di mafia, in

⁽³⁴⁴⁾ Cfr. Ministero della Giustizia: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2_7&facetNode_2=1_5_43&facetNode_3=1_5_43_19&contentId=SST250612&previousPage=mg_1_14

⁽³⁴⁵⁾ Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18: « *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* ».

⁽³⁴⁶⁾ Cfr. infra, Cap. III, § 2.

quanto non veniva fatta alcuna distinzione tra i detenuti comuni e quelli ristretti nei circuiti di Alta Sicurezza o sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., cioè i capimafia, i boss di cosa nostra, di 'ndrangheta e di camorra, i killer autori di stragi, tra i quali vi sono diversi soggetti *over 70*: dal boss di cosa nostra Leoluca Bagarella, *killer* dei corleonesi e cognato di Totò Riina, al cassiere della mafia Pippo Calò, a Nitto Santapaola e Raffaele Cutolo, passando per il capostipite della 'ndrangheta Umberto Bellocco, soggetti con più di 70 anni e con qualche patologia e, quindi, potenzialmente inclusi negli elenchi forniti dai direttori penitenziari alla magistratura, indipendentemente dalla loro pericolosità.

Una circolare che veniva emanata quattro giorni dopo l'approvazione del decreto « Cura Italia ».

Tale decreto, invero, escludeva esplicitamente i condannati per reati ex art. 4-*bis* O.P. dalla possibilità di beneficiare delle misure ivi previste, mentre la circolare, al contrario, non operava alcun distinguo relativamente ai detenuti di alta sicurezza, al 41-*bis* O.P., o al titolo dei reati ma si limitava ad un « *elenco di patologie/condizioni, cui è possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze* »: nove sono patologie, l'ultima è avere un'età « superiore a 70 anni ». Al ricorrere di una delle condizioni, la direzione dell'istituto doveva « *comunicare con solerzia all'Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, il nominativo del ristretto che dovesse trovarsi nelle predette condizioni di salute (o altre valutate di analogo rilievo dalla direzione sanitaria)* ».

Il 1° aprile 2020, il Procuratore generale della Corte di cassazione, dott. Giovanni Salvi, interveniva con una circolare⁽³⁴⁷⁾, frutto di approfondite e articolate riflessioni svolte in una riunione telematica assieme ai procuratori generali presso le corti d'appello e di interlocuzioni svolte in seno alla Procura Generale della Cassazione e agli uffici di primo grado. Si trattava, come si legge nella premessa, di riflessioni riguardanti i provvedimenti di custodia cautelare in carcere ancora da emettere, quelli già emessi, le pene definitive di cui far iniziare l'espiazione, e quelle già in corso di esecuzione. L'Ufficio forniva, per ciascuna di tali categorie, indicazioni correlate all'emergenza in atto; e quindi affinché la custodia in carcere fosse limitata alla stretta necessità, l'esecuzione delle sentenze definitive per pene non elevate fosse procrastinata, e nella fase di esecuzione già in atto venissero facilitate le misure alternative alla detenzione, *in primis* l'affidamento in prova al servizio sociale. L'intervento del Procuratore generale della Cassazione puntava all'utilizzo nella estensione massima di istituti già presenti.

In meno di due mesi la popolazione carceraria diminuiva di 7.326 unità, passando dalle 61.230 persone presenti – come si diceva – al 29 febbraio alle 53.904 presenti il 30 aprile 2020⁽³⁴⁸⁾.

⁽³⁴⁷⁾ Circolare 1° aprile 2020 « Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus », (doc. n. 426.1)

⁽³⁴⁸⁾ Su Ministero della Giustizia – statistiche: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2_7&facetNode_2=1_5_43&facetNode_3=1_5_43_17&contentId=SST271286&previousPage=mg_1_14

A fronte di tale diminuzione, emergeva, però, che tra le 7.326 unità, erano usciti dal carcere non solo i detenuti comuni ma anche detenuti di particolare pericolosità, come quelli sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'O.P. o ristretti in alta sicurezza.

La Commissione ha, quindi, deciso di avviare un'inchiesta che si è svolta, compatibilmente con lo stato di emergenza nazionale, disponendo immediatamente l'acquisizione dei primi provvedimenti che avevano avuto particolare risalto, anche mediatico, emessi nei confronti di:

– Vincenzo Iannazzo, ritenuto capo dell'omonima cosca di *'ndrangheta*, attiva nel territorio di Lamezia Terme, detenuto a Spoleto in regime di 41-bis O.P. ⁽³⁴⁹⁾;

– Rocco Santo Filippone, detenuto per il reato di cui all'art. 416-bis c.p., tentato omicidio e omicidio aggravati dalla finalità di agevolare la mafia;

– Francesco Bonura, detenuto in regime di cui all'art. 41-bis O.P., in espiazione della pena di anni 18 e mesi 8 di reclusione con fine pena 12 marzo 2021 ⁽³⁵⁰⁾.

Tra le circa quaranta scarcerazioni segnalate dalla stampa nazionale, nove sono quelle più note: Francesco Bonura, Domenico Perre e Franco Cataldo a Milano; Pino Sansone a Palermo; Ciccio La Rocca a Catania; Vincenzino Iannazzo a Catanzaro; Rocco Santo Filippone a Reggio Calabria; Pasquale Zagaria a Sassari.

La Commissione ha svolto una specifica indagine sul caso di Pasquale Zagaria, ⁽³⁵¹⁾ in quanto, pur avendo provveduto a richiedere tempestivamente al DAP già in data 22 aprile 2020 la documentazione relativa alle scarcerazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., venivano rese pubbliche, durante una trasmissione televisiva ⁽³⁵²⁾, le motivazioni per le quali era stata concessa la detenzione domiciliare allo stesso Zagaria suscitando un particolare clamore mediatico.

La Commissione ha inteso approfondire la vicenda, poiché, nel programma, erano emerse due versioni discordanti circa il comportamento

⁽³⁴⁹⁾ Il 1° aprile 2020 la Corte di Assise di Appello di Catanzaro, su istanza della difesa, sostituiva, ai sensi degli artt. 275, 275-bis, 284 e 299 c.p.p., la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari nei confronti di Vincenzino Iannazzo (ritenuto capo dell'omonima cosca di *'ndrangheta*, attiva nel territorio di Lamezia Terme, detenuto a Spoleto in regime di cui all'art. 41-bis O.P.) disponendo l'applicazione del cd. « braccialetto elettronico », subordinatamente all'acquisizione del consenso ex art. 275-bis c.p.p. ed alla disponibilità del dispositivo elettronico; ordinanza emessa dopo un precedente provvedimento del 24 marzo 2020 sulla base di CTU attestante la incompatibilità « in permanenza dello stato epidemico » trattandosi di soggetto a rischio per genere, età, pluripatologie e deficit immunitario (si noti, per inciso, che in detta ordinanza, nulla si dice sulla condanna in primo grado e per quali reati).

⁽³⁵⁰⁾ L'ordinanza del 20 aprile 2020 del Magistrato di sorveglianza di Milano, ai sensi degli artt. 147 c.p., 684, comma 2, c.p.p. 47-ter, comma 1-ter, O.P. disponeva il differimento della pena nelle forme della detenzione domiciliare nei confronti di Francesco Bonura, detenuto in regime ex art. 41-bis O.P., in espiazione della pena di anni 18 e mesi 8 di reclusione con fine pena 12 marzo 2021 per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. ed estorsione continuata in concorso, ritenendosi sussistenti i presupposti per il differimento facoltativo della esecuzione della pena per l'età, le patologie oncologiche e cardiache e « anche tenuto conto dell'attuale emergenza sanitaria e del correlato rischio di contagio », disponendosi la trasmissione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Milano « per il seguito di competenza ».

⁽³⁵¹⁾ Cfr. *infra* Capitolo V.

⁽³⁵²⁾ Trasmissione televisiva « Non è l'Arena », in onda su La7, domenica 26 aprile 2020.

del DAP: da un lato il conduttore affermava che dalla lettura dell'ordinanza emergeva che il tribunale di sorveglianza di Sassari aveva chiesto al DAP se Pasquale Zagaria, affetto da patologie che necessitavano di monitoraggio e terapie non attuabili nell'istituto di Sassari, potesse essere curato, comunque, in ambito penitenziario, in altro luogo non solo sul territorio sardo ma nazionale e non aveva ricevuto tempestivo riscontro; dall'altra quella dell'allora Capo del Dipartimento dott. Basentini, che affermava, invece, che il DAP avesse provveduto a dare risposta.

In particolare, la Commissione ha esaminato il ruolo che il DAP ha avuto nella vicenda di Zagaria, soprannominato Bin Laden e ritenuto la mente economica del clan dei Casalesi, recluso in regime *ex art. 41 bis O.P.*, fratello del capo dei Casalesi, Michele Zagaria, poiché, dalla lettura dell'ordinanza del Tribunale di Sassari, acquisita da questa Commissione, emergeva che si trattava di un soggetto con reali problemi clinici e medici e per il quale lo Stato non era stato in grado di assicurare una idonea struttura detentiva e sanitaria al tempo stesso.

1.2. OBIETTIVI DELL'INCHIESTA PARLAMENTARE

La Commissione, a fronte, come detto, di circa quaranta pericolosi detenuti per reati di mafia, ammessi all'esecuzione penale extramuraria, ha approfondito le vicende per individuare eventuali profili problematici o lacune della normativa, fermo restando il rispetto per i provvedimenti assunti dalla magistratura di sorveglianza, in quanto le c.d. « scarcerazioni » avrebbero potuto vanificare anni di lotta alla mafia e alla criminalità organizzata.

Quindi, oltre allo studio delle ordinanze di scarcerazione, è stata analizzata anche la localizzazione degli istituti di pena da cui erano usciti i ristretti, nonché il domicilio presso il quale avrebbero eseguito le misure disposte dalla Magistratura, al fine di comprendere anche quali territori fossero interessati dal rientro di soggetti di tale caratura criminale sul posto dove erano nati, dove per anni avevano perpetrato i loro reati e dove era ancora operativo il clan di appartenenza, per cercare di capire se tali soggetti potessero riprendere il controllo e il presidio del territorio.

Si è, quindi, focalizzata l'attenzione, oltre che sul caso Zagaria, sul ruolo svolto dal DAP nel primo periodo dell'emergenza per fronteggiare l'emergenza Covid-19, in particolare sulla circolare del 21 marzo 2020 della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, benché in prima battuta lo stesso Dipartimento in un comunicato l'avesse definita come un atto funzionale ad un monitoraggio interno.

Pertanto, l'acquisizione dei provvedimenti è stata effettuata anche per valutare se le scarcerazioni erano dipese da criticità connesse alla legislazione, se erano scaturite per indicazioni connesse alla circolare del DAP o se erano state determinate dalle valutazioni prudenziali dei magistrati, non sindacabili in questa sede.

La Commissione ha, quindi, analizzato le norme vigenti, in ambito penitenziario, al sopraggiungere della pandemia e quelle successive, emanate per fronteggiare la stessa, per valutare la opportunità di provvedere ad eventuali modifiche normative.

Invero, non si può permettere che soggetti dalla pericolosità criminale particolarmente elevata traggano, in certa misura, profitto dall'emergenza sanitaria e dai suoi riflessi sul sistema carcerario. Lo Stato non può abbassare la guardia contro la delinquenza qualificata e più pericolosa, in particolar modo in un momento in cui la criminalità organizzata cerca di infiltrarsi nei gangli economici-amministrativi dell'ordinamento.

Riguardo al tema delle rivolte, si evidenzia che non spetta alla Commissione accertare direttamente le responsabilità penali, compito demandato alla Magistratura.

La Commissione, infatti, indaga su un piano diverso, politico, fondato sull'interesse pubblico della materia, in base a un mandato della legge istitutiva, la quale stabilisce altresì che i compiti e i poteri di inchiesta siano attribuiti alla Commissione medesima con riferimento a tutte le forme e le manifestazioni del fenomeno mafioso.

1.3. LE ATTIVITÀ ISTRUTTORIE

La Commissione, sin da aprile 2020⁽³⁵³⁾, ha chiesto al capo dell'Amministrazione penitenziaria di « *acquisire e trasmettere a questa commissione tutti i riferimenti, e se del caso, anche i fascicoli personali dei detenuti, a procedimenti esitati in decisioni della magistratura di sorveglianza incidenti sul regime detentivo di persone chiamate a scontare la pena per reati di cui al citato art. 4-bis dell'O.P.* », nonché « *di poter conoscere se vi siano state determinazioni di sorta che abbiano inciso su uno o più dei detenuti sottoposti a misure di cui all'art. 41-bis dell'O.P.* ».

In data 24 aprile 2020⁽³⁵⁴⁾ si è richiesto al Direttore del DAP « *di voler disporre la trasmissione degli atti relativi alle condizioni di detenzione di alcuni detenuti responsabili dei reati di cui all'art. 4bis dell'O.P. e di altri per i quali è in esecuzione il regime di cui all'art. 41bis dello stesso O.P.* », nonché « *di voler inviare a questa Commissione i dati di cui dispone il Dipartimento circa i seguenti detenuti, per i quali, secondo notizie di stampa, è stata disposta a vario titolo una modifica del regime di esecuzione penale: Pasquale Cristiano, Giuseppe Trubia, Giuseppe Marotta, Antonino Di Dio, Domenico Camillò, Salvatore Fiore, Giosuè Belgiorno, Antonino De Luca e Salvatore Carullo* ».

Il DAP, con nota del 27 aprile 2020, ha inviato una relazione della Direzione generale dei detenuti e del trattamento – ufficio V – con cui veniva data dettagliata risposta in merito ai nominativi di cui alla seconda richiesta del 24 aprile, classificata riservata, da cui si evince che solo due dei nominativi indicati erano stati dimessi dagli istituti ma non per ragioni sanitarie.

L'attività di inchiesta parlamentare si è estrinsecata attraverso numerose audizioni di soggetti che, a vario titolo, potevano fornire un contributo sulla materia oggetto di analisi.

In particolare, sono stati auditi, in plenaria, Alfonso Bonafede (21 maggio 2020); Assunta Borzacchiello (3 giugno 2020); Giulio Starnini (10

⁽³⁵³⁾ Cfr. nota prot. n. 2109/CommAnt. del 22 aprile 2020.

⁽³⁵⁴⁾ Cfr. nota prot. N. 2112/CommAnt. del 24 aprile 2020

giugno 2020); Caterina Malagoli (10 giugno 2020), Giulio Romano (16 e 17 giugno 2020); Sebastiano Ardita (17 giugno 2020); Antonio Di Matteo (18 giugno 2020); Giovanni Salvi (2 luglio 2020); Federico Cafiero De Raho (8 luglio 2020); Angelo D'Amico (22 luglio 2020); Francesco Basentini (5 agosto 2020); Bernardo Petralia (10 marzo 2021).

È stata acquisita una corposa documentazione – d'ufficio oppure di volta in volta depositata nel corso delle citate audizioni o fatta pervenire successivamente dagli auditi- per l'approfondimento di taluni temi.

In particolare, all'inizio dell'inchiesta, sono stati acquisiti, per ricostruire il quadro che ha condotto alla concessione di benefici a detenuti sottoposti a regime di cui all'articolo 41-*bis*, comma 2, O.P., e/o ristretti per reati *ex art. 4-bis* O.P. i seguenti dati:

- il numero totale dei detenuti in regime di cui all'art. 41-*bis* nonché quello dei detenuti in Alta Sicurezza e per ciascun sotto circuito di essa;
- il prospetto delle località di esecuzione della pena in conseguenza dei provvedimenti di dimissione e scarcerazione dei detenuti sottoposti al regime dell'art. 41 *bis* O.P. e di quelli appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza;
- una prima indicazione numerica delle istanze pendenti relative a benefici extramurari, sia quelle inerenti l'esecuzione penale esterna di misure cautelari, sia quelle riguardanti invece i detenuti con sentenza definitiva passata in giudicato.

La fase dell'inchiesta è stata caratterizzata da un continuo e costante collegamento con il DAP, per ottenere un aggiornamento periodico sulla presentazione delle istanze di sottoposizione alla misura del differimento pena e/o della detenzione domiciliare, sia dai detenuti sottoposti al regime *ex art. 41-bis* O.P. sia di quelli ristretti nei circuiti dell'Alta Sicurezza e sulle conseguenti decisioni della magistratura.

La Commissione ha costantemente seguito lo sviluppo delle indagini relative ai fatti occorsi negli istituti penitenziari nel marzo 2020, grazie alla fattiva collaborazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha fornito altresì un notevole contributo sul monitoraggio delle « scarcerazioni ».

Le polemiche insorte a seguito delle notizie di *scarcerazioni* di esponenti *eccellenti* della criminalità organizzata hanno provocato le dimissioni del Direttore del DAP dott. Francesco Basentini a cui sono seguite quelle del Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP, dott. Giulio Romano, dopo la mancata risposta dell'Ufficio III –Servizi Sanitari- della direzione generale da lui diretta alla Magistratura di Sorveglianza di Sassari, chiamata a decidere sulla compatibilità delle condizioni di salute del detenuto Pasquale Zagaria con il regime penitenziario.

Altra questione emersa incidentalmente nel corso dell'inchiesta è stata la mancata nomina del magistrato Nino Di Matteo come capo del DAP nel giugno 2018. Tale vicenda era venuta all'attenzione mediatica nel corso

della trasmissione televisione del 3 maggio 2020⁽³⁵⁵⁾, durante la quale il consigliere del CSM Di Matteo interveniva con una telefonata in diretta riportando dettagli sulle interlocuzioni preliminari avute con il ministro il quale lo aveva contattato telefonicamente per esplorare la sua eventuale disponibilità a ricoprire il ruolo di capo del DAP o, in alternativa, quello di Direttore generale degli affari penali (« *il posto che fu... di Giovanni Falcone* »), attendendosi una risposta del magistrato nel breve termine di quarant'otto ore.

Il dottor Di Matteo già il giorno successivo diede la sua disponibilità all'incarico come Capo DAP, ma il ministro Bonafede lo informò che nel frattempo aveva già provveduto alla nomina del dottor Basentini. Nella trasmissione televisiva, il magistrato ricordava che, sulla base di puntuali informazioni ottenute dal Gruppo Operativo Mobile (GOM) e trasmesse alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e al DAP e, quindi – riteneva il medesimo – note anche al Ministro, nel mondo del carcere da tempo circolava l'indiscrezione di una sua possibile nomina come Capo dell'Amministrazione penitenziaria e che vi era stata « *la reazione di importantissimi capimafia legati anche a Giuseppe Graviano e ad altri stragisti* » affermando emblematicamente « *se nominano Di Matteo è la fine* ».

Nella trasmissione televisiva, interveniva, quindi anche il ministro *pro tempore* Bonafede, confermando che proprio Di Matteo gli aveva comunicato l'esistenza di tali intercettazioni all'interno degli istituti penitenziarie delle quali era tuttavia già al corrente prima che il magistrato fosse da lui contattato.

Capitolo II

IL DIRITTO ALLA SALUTE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

2.1. PRINCIPI GENERALI

Appare opportuno inquadrare le norme esistenti prima della pandemia al fine di stabilire la valenza dei decreti legge e relative leggi di conversione nonché delle circolari emesse per far fronte allo stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020, provvedimenti assunti per assicurare il diritto costituzionalmente garantito alla salute della popolazione carceraria e diminuire il numero dei detenuti, di gran lunga superiore alla capienza degli istituti penitenziari, nonché per garantire le esigenze di sicurezza e tutela della collettività.

Vanno quindi esaminati gli istituti previsti dal codice penale, dal codice di procedura penale e dall'ordinamento penitenziario in tema di custodia cautelare ed in tema di esecuzione di pene definitive, atteso che « *la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività* » (art. 32 Cost.) e che le pene, per assolvere la finalità rieducativa prevista dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, non

⁽³⁵⁵⁾ Trasmissione televisiva « Non è l'Arena », in onda su LA7, domenica 3 maggio 2020

possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, istituti chiari agli operatori del diritto ma che spesso sono stati mediaticamente confusi.

Per i soggetti indagati o imputati, nei cui confronti non vi è stata una sentenza di condanna passata in giudicato, va premesso che condizione generale per l'applicabilità delle misure cautelari è la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza e di esigenze cautelari (pericolo di inquinamento probatorio, pericolo di fuga, pericolo di reiterazione di gravi delitti o della stessa specie di quello per cui si procede) e che la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo quando le altre misure coercitive o interdittive, risultino inadeguate.

È tuttavia previsto, dall'art. 275, comma 4-*bis* c.p.p. il divieto di custodia cautelare in carcere per indagati/imputati affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria ovvero da altra malattia particolarmente grave tale da determinare l'incompatibilità con lo stato di detenzione e da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere. Se sussistono esigenze cautelari di eccezionale rilevanza e non vi siano idonee strutture sanitarie penitenziarie il giudice dispone gli arresti domiciliari presso un luogo di cura.

Inoltre, sempre in linea generale, in caso di applicazione di misure cautelari coercitive, cioè, ai fini che qui rilevano, custodia cautelare in carcere e arresti domiciliari, è prevista la possibilità, *ex art. 299 c.p.p.*, per il pubblico ministero, per l'indagato e per l'imputato, di chiedere la revoca o la sostituzione della misura.

La revoca può essere disposta quando vengano meno i gravi indizi di colpevolezza o le esigenze cautelari; la sostituzione con misura meno grave quando le esigenze cautelari risultino attenuate ovvero la misura applicata non appaia più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata.

Avuto riguardo alle condizioni di salute, rappresentate dall'indagato e dall'imputato o segnalate dal servizio sanitario penitenziario, il giudice, se non ritiene di accogliere la richiesta di revoca o sostituzione della custodia cautelare in carcere, dispone con immediatezza gli accertamenti medici del caso, eventualmente nominando un perito che dovrà tenere conto del parere del medico penitenziario e riferire in termini brevissimi.

Per i soggetti condannati, il legislatore ha operato scelte costituzionalmente orientate, prevedendo il differimento – obbligatorio o facoltativo – dell'esecuzione della pena (art. 146 e 147 c.p.) o la detenzione domiciliare (art. 47-*ter* O.P). In tale sede, visto l'oggetto dell'inchiesta, saranno esaminati solo i profili dei suddetti istituti relativi alla salute dei detenuti.

Con riguardo all'istituto della detenzione domiciliare, la legge 26 luglio 1975, n. 354 prevedeva, nella sua originaria formulazione e nel titolo dedicato alle misure alternative alla pena detentiva, soltanto la liberazione anticipata, l'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà e non, anche, la detenzione domiciliare.

Prima di analizzare tale misura è necessario distinguere la detenzione domiciliare dagli arresti domiciliari. La prima rappresenta una forma alternativa al carcere di espiazione della pena, inflitta in via definitiva,

mentre gli arresti rappresentano una misura cautelare applicabile nel corso del procedimento penale.

Il nostro ordinamento giuridico prevede diverse tipologie di detenzione domiciliare, tra le quali si annoverano quella ordinaria, quella speciale e quella prevista per i soggetti affetti da AIDS conclamata o affetti da grave immunodeficienza. Per quanto concerne i presupposti di concessione, il comma 1 non contempla un limite di pena differentemente da quanto disciplinato per l'affidamento in prova al servizio sociale.

La *ratio* della previsione in esame è assicurare la possibilità di espiazione della pena con modalità meno afflittive a coloro che si trovano in istituti spesso carenti di strutture sanitarie.

Nel 1986, con l'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. « legge Gozzini »), è stato introdotto l'art. 47-ter O.P. (*detenzione domiciliare ordinaria*) che nel corso degli anni è stato più volte modificato.

Tale istituto permette al condannato di espiaire la pena detentiva, o residuo della stessa, non più nell'istituto penitenziario, bensì presso la propria abitazione, in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza.

L'art. 47-ter O.P. stabilisce quali soggetti possono accedere a questa forma alternativa alla detenzione carceraria. Il comma 1 prevede la concessione del beneficio in questione ai soggetti che abbiano compiuto i 70 anni di età, anche se recidivi, purché non siano stati condannati per reati cosiddetti a sfondo sessuale (*ex artt. 609-bis, 609-quater e 609-octies c.p.*) o non siano stati dichiarati delinquenti abituali o professionali⁽³⁵⁶⁾ e ad altre categorie (donne incinta, persone che versano in uno stato di salute particolarmente grave da necessitare di costanti contatti con i presidi sanitari del territorio, ultra sessantenni affetti da patologie gravi e con effetti invalidanti).

La competenza a decidere sulle istanze di detenzione domiciliare è del tribunale di sorveglianza. In caso di urgenza, derivante da un grave pregiudizio determinato dalla protrazione dello stato di detenzione carceraria, la richiesta può essere inoltrata al magistrato di sorveglianza, il quale può disporre l'applicazione provvisoria, che dovrà comunque essere confermata dal tribunale di sorveglianza. Per la concessione del beneficio è necessaria l'assenza di un concreto pericolo di commissione di reati.

In conclusione, si può affermare che la detenzione domiciliare, a seguito delle numerose modifiche apportate, oltre ad avere una funzione

⁽³⁵⁶⁾ La Corte Costituzionale, con sentenza 31 marzo 2021 n. 56, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 47 ter comma 1 O.P. limitatamente alle parole « *né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'art. 99 del codice penale* ». Quindi, gli ultrasessantenni condannati a una pena detentiva possono essere ammessi alla detenzione domiciliare anche se dichiarati recidivi. Cade dunque la preclusione assoluta stabilita nei loro confronti dall'ordinamento penitenziario. La Corte ha osservato che la detenzione domiciliare per gli ultrasessantenni è ispirata al principio di umanità della pena, sancito dall'articolo 27 della Costituzione ed ha sottolineato l'anomalia della disposizione esaminata: l'unica, nell'intero ordinamento penitenziario, che fa discendere conseguenze radicalmente preclusive di una misura alternativa a carico di chi sia stato condannato con l'aggravante della recidiva. La preclusione assoluta stabilita dalla norma è stata pertanto ritenuta irragionevole, anche in rapporto ai principi di rieducazione e umanità della pena, in conformità alla costante giurisprudenza che considera contrarie agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione le preclusioni assolute all'accesso ai benefici penitenziari e alle misure alternative alla detenzione.

umanitaria ed assistenziale, ha altresì contribuito al contrasto del fenomeno, sempre più grave, del sovraffollamento carcerario.

2.2. RINVIO OBBLIGATORIO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA

L'art. 146 c.p. prevede il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena, analogamente a quanto disciplinato per la fase cautelare, nei confronti di persone affette da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria ovvero da altra malattia particolarmente grave tale da determinare l'incompatibilità con la detenzione, quando il condannato sia in una fase della malattia così avanzata da non rispondere più, secondo le certificazioni del servizio sanitario penitenziario o esterno, ai trattamenti disponibili e alle terapie curative. Al verificarsi di dette condizioni, il giudice dispone che l'esecuzione della pena sia sospesa: il condannato pertanto viene rimesso in libertà e la sua posizione verrà riesaminata successivamente nei tempi stabiliti dallo stesso tribunale, tenuto conto della situazione concreta.

2.3. RINVIO FACOLTATIVO DELL'ESECUZIONE DELLA PENA

L'art. 147, comma 1 lett. b) c.p. disciplina il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena nei confronti di chi si trovi in condizioni di grave infermità fisica. Il giudice in questo caso non sarà tenuto a disporre il differimento, ma è tenuto a valutare, di volta in volta, i seguenti parametri:

– le condizioni di salute del condannato, che, per dar luogo al rinvio dell'esecuzione della pena, dovranno essere connotate da una oggettiva gravità tale da determinare un trattamento contrario e collidente con il senso di umanità che sempre deve connotare la pena;

– le condizioni dell'ambiente carcerario in cui il condannato si trova, e, segnatamente, l'impossibilità o l'eccessiva difficoltà di fare ricorso, all'interno delle strutture dell'amministrazione penitenziaria, ai trattamenti sanitari necessari per fronteggiare adeguatamente i danni o i pericoli che la malattia stessa produce;

– la sussistenza o meno del concreto pericolo della commissione di ulteriori delitti, requisito introdotto dall'art. 1, comma 4 della legge 8 marzo 2001, n. 40, che ha introdotto, nella norma in questione, l'ultimo comma⁽³⁵⁷⁾. In tale legge, il Parlamento ha bilanciato il diritto alla salute del condannato e la tutela della collettività e dei diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce, all'art. 2 della Costituzione, e rispetto alla quale la pretesa punitiva dello Stato è uno strumento di azione. Invero, ad avviso della Commissione, il diritto alla salute del condannato dovrebbe essere assicurato all'interno della struttura carceraria.

Per legittimare il rinvio dell'esecuzione della pena per « grave infermità fisica » ai sensi dell'art. 147, comma primo, n. 2, c.p. devono ricorrere due autonomi requisiti. Il primo è costituito dalla gravità oggettiva della

⁽³⁵⁷⁾ Legge 8 marzo 2001, n. 40 « *Misure alternative alla detenzione a tutela del rapporto tra detenute e figli minori* ».

malattia, implicante un serio pericolo per la vita del condannato o la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose. Il secondo consiste nella possibilità di fruire, in stato di libertà, di cure e trattamenti sostanzialmente diversi e più efficaci rispetto a quelli che possono essere prestati in regime di detenzione, eventualmente anche mediante ricovero in luoghi esterni di cura ai sensi dell'art. 11, comma 2, O.P.⁽³⁵⁸⁾

Il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena non può essere disposto o, se disposto, è revocato, se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti, dovendo il giudice tenere conto sia dei precedenti reati commessi sia della reiterazione degli stessi.

2.4. LA DETENZIONE DOMICILIARE PREVISTA DALL'ART. 47-TER COMMA 1-TER O.P.

Detto articolo prevede: « *Quando potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1 (anni quattro), può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare* ».

Dunque, la concessione del differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica ai sensi dell'art. 147 c.p. e della detenzione domiciliare ex art. 47-ter O.P. si fonda sul principio costituzionale di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, a p, rescindere dalla tipologia del reato commesso e dall'entità della pena residua, e dunque anche per i detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41-bis O.P., nonché sul divieto di trattamenti contrari al senso di umanità (art. 27, comma 3 Cost.) e sul diritto alla salute del condannato (art. 32 Cost.).

Quindi, una volta esclusa l'incompatibilità assoluta delle condizioni di salute del condannato col regime carcerario ex art. 147 c.p., a fronte di una richiesta di sospensione dell'esecuzione della pena o di detenzione domiciliare per grave infermità fisica, il giudizio di *gravità*, secondo la giurisprudenza, dovrà essere effettuato caso per caso, a seconda del diverso contemperamento tra condizioni di salute del condannato e ambiente carcerario.

E sul diritto alla salute dei detenuti, nel periodo preso in esame dalla Commissione, il legislatore, con l'art. 2 del decreto-legge n. 28 del 2020 « Disposizioni urgenti in materia di detenzione domiciliare e permessi », ha modificato la disciplina degli art. 30-bis e 47-ter O.P., in relazione ai permessi c.d. di necessità e alla detenzione domiciliare c.d. umanitaria o « in surroga » (ossia quella ex art. 47-ter comma 1-ter O.P., che si applica negli stessi casi in cui si potrebbe fare luogo al differimento obbligatorio o facoltativo della pena).⁽³⁵⁹⁾

⁽³⁵⁸⁾ Articolo 11, comma 2, O.P.: « *Ove siano necessari cura o accertamenti diagnostici che non possono essere apprestati dai servizi sanitari degli istituti, i condannati e gli internati sono trasferiti, con provvedimento del magistrato di sorveglianza, in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura* ».

⁽³⁵⁹⁾ Per entrambe le misure, la modifica consiste nella previsione di un parere obbligatorio sull'istanza che i giudici di sorveglianza devono richiedere al procuratore antimafia in ordine

Tali misure sono le uniche che, proprio per la finalità 'umanitaria' che le caratterizza, possono essere applicate anche ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale del 41-*bis* O.P., per il resto esclusi – come d'altra parte tutti i detenuti non collaboranti condannati per i reati di cui all'art. 4-*bis* O.P.⁽³⁶⁰⁾ – dall'accesso a qualsiasi beneficio che consenta l'esecuzione extra-muraria della pena detentiva.⁽³⁶¹⁾

Ritiene la Commissione che, al di là delle scelte del legislatore, il DAP avrebbe avuto la possibilità di pianificare il trasferimento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., ove sussistenti ragioni cliniche, in strutture penitenziarie o in istituti ospedalieri attrezzati, così da garantirne la salute ed insieme assicurare la prevenzione delle esigenze di difesa sociale.

Un'operazione non impraticabile, stante l'esiguità del numero di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale in situazione di « gravi infermità fisica » di cui all'art. 147 c.p. (si consideri infatti che, complessivamente, la popolazione dei detenuti in 41-*bis* O.P. ammontava – e ammonta – a circa 700 soggetti).

2.5. L'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (ART. 11 O.P.)

A differenza degli strumenti di tutela preventiva della salute previsti dagli artt. 5 e 6 O.P. circa le modalità di realizzazione delle nuove strutture edilizie penitenziarie, dall'art. 7 O.P. su vestiario e sul corredo da fornire a ciascun detenuto, dall'art. 8 O.P. sull'uso dei lavabi, docce e bagni per l'igiene e la pulizia personale, dall'art. 9 O.P. sulla somministrazione del vitto e dall'art.10 O.P. sulla permanenza all'aria aperta per un tempo di almeno due ore quotidiane, l'organizzazione del servizio sanitario all'interno degli istituti, disciplinato dall'art.11 O.P., così come modificato dall'articolo 1, comma 1, decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123⁽³⁶²⁾, detta le disposizioni atte ad assicurare l'attuazione degli interventi terapeutici resi necessari dall'attualità della condizione del ristretto.

Questa norma, in applicazione dell'art. 32, secondo comma, della Costituzione, prevede l'obbligatorietà della sottoposizione a visita medica

all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto: quello distrettuale, se la decisione riguarda l'autore di uno dei gravi reati elencati nell'art. 51, comma 3-*bis* e comma 3-*quater* c.p.p. ed anche quello nazionale, se riguarda un detenuto sottoposto al regime detentivo speciale del 41-*bis* O.P.

⁽³⁶⁰⁾ Con l'unica eccezione rappresentata dalla possibilità, anche per i condannati 'non collaboranti', di accedere ai permessi premio ex art. 30-*ter* O.P., allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti, secondo quanto ora stabilito dalla Corte costituzionale, nella sentenza 22 ottobre 2019, n. 253.

⁽³⁶¹⁾ Sull'evoluzione più recente della giurisprudenza costituzionale, si veda la relazione, approvata da questa Commissione nella seduta del 20 maggio 2020, « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale* » approvata dalla Commissione nella seduta del 20 maggio 2020, doc. XXIII, n. 3 e la « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis dell'Ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021* », approvata dalla Commissione nella seduta del 12 aprile 2022 doc. XXIII, n. 21 .

⁽³⁶²⁾ Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 « *Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i) m), o), r), t) e u) della legge 23 giugno 2017, n.103* ».

generale per tutti i soggetti al momento dell'ingresso in istituto e nei confronti dei soggetti che prestano la loro opera all'interno dell'istituto così da controllare, periodicamente, la loro idoneità al lavoro.⁽³⁶³⁾

Non solo. Ogni singolo istituto deve essere dotato di servizio medico e farmaceutico per le eventuali esigenze dei detenuti. Da ciò si desume che l'attività terapeutica ordinaria è fornita dall'organizzazione di ogni istituto ed è sotto questo aspetto che la legge prevede l'obbligo di impiegare, in istituto, oltre ad un medico generico, anche uno specialista in psichiatria.

In radice, con d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230,⁽³⁶⁴⁾ si è provveduto al riordino della medicina penitenziaria, con l'affermazione del principio della parità di diritti tra i detenuti ed i liberi cittadini, in relazione all'erogazione di prestazioni sanitarie.

Le competenze in materia sanitaria vengono suddivise tra il Ministero della Sanità (responsabile della programmazione, indirizzo e coordinamento del servizio sanitario nazionale negli istituti penitenziari), le Regioni (a cui sono affidate l'organizzazione e la programmazione dei servizi sanitari negli istituti penitenziari ed il relativo controllo) e le A.S.L. (cui vengono attribuite la gestione e il controllo dei servizi sanitari negli istituti). Al Ministero della Giustizia sono, invece, riservate le competenze in materia di sicurezza all'interno delle strutture sanitarie collocate negli istituti penitenziari e nell'ambito dei luoghi esterni di cura, dove siano ricoverati detenuti o internati. Nel caso in cui siano necessarie cure o accertamenti diagnostici che non possono essere forniti dai servizi sanitari degli istituti, i soggetti vengono trasferiti in ospedali civili o in altri luoghi esterni di cura. L'istituto è applicabile anche per l'accesso a programma di procreazione medicalmente assistita⁽³⁶⁵⁾. Il provvedimento con cui viene disposto questo ricovero esterno è di competenza, per gli imputati e fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (art. 240 disp. att. c.p.p., in relazione all'art.11 O.P.):

– del giudice per le indagini preliminari, prima dell'esercizio dell'azione penale;

– del giudice che procede, dopo l'esercizio dell'azione penale e fino alla pronuncia della sentenza di primo grado. Questi provvedimenti sono disposti con ordinanza, non impugnabile⁽³⁶⁶⁾.

Per gli imputati, dopo la pronuncia della sentenza di primo grado (quindi per gli imputati appellanti o ricorrenti per cassazione) nonché per i condannati e per gli internati, il provvedimento concernente il ricovero esterno è adottato dal magistrato di sorveglianza. In caso di urgenza, il

⁽³⁶³⁾ La Cassazione, con sentenza 14 giugno 1993, in *Cass. pen.*, 1994, p. 3111, ha ritenuto che le verificazioni mediche ed i relativi prelievi a scopo diagnostico su detenuti ed internati siano attività amministrative di controllo, legittimate dall'art.11 O.P., dovendosi, quindi, escludere l'adozione delle garanzie previste dal c.p.p.

⁽³⁶⁴⁾ Decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230 « Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5, della legge 30 novembre 1998, n. 419 ».

⁽³⁶⁵⁾ La Corte di Cassazione, Sez. I con sentenza del 20 febbraio 2008, n.7791, ha statuito che l'accesso a questi programmi corrisponda ad un diritto del detenuto, la cui attuazione va comparata con le esigenze di tutela della collettività; il Magistrato di Siracusa, con provvedimento 1° luglio 2008, in procedimento 1911/08, inedito, ha ritenuto applicabile l'istituto del ricovero in luogo esterno di cura.

⁽³⁶⁶⁾ Cass. Sez. VI, 14 aprile 2009, n.15703.

ricovero può avvenire per disposizione della direzione, la quale ne dà immediato avviso al magistrato di sorveglianza o alle autorità giudiziarie suddette ai fini della ratifica (art.17 reg. esec.).

Si deve, in ogni caso, constatare che l'attuale formulazione dell'art.11 O.P. si incentra, in materia di custodia dei detenuti in ospedali civili o altri luoghi esterni di cura, su:

– il principio generale dell'obbligo di piantonamento, principio assolutamente vincolante ove non siano espressamente impartite diverse disposizioni;

– la facoltà, conferita al magistrato, di disporre l'esonero del piantonamento, in deroga al principio suddetto, sul presupposto che non vi sia pericolo di fuga o che la continua custodia non sia necessaria per la tutela dell'incolumità personale.

Le relative informazioni dovranno, poi, essere fornite dagli organi di polizia e dalle direzioni degli istituti penitenziari e la loro trasmissione non potrà mai ritardare l'esecuzione del provvedimento di ricovero sotto piantonamento.⁽³⁶⁷⁾ Infine, una particolare tutela è prevista per le detenute madri, le quali devono fruire dell'assistenza di un ginecologo e possono tenere presso di sé i figli fino al compimento dei tre anni.

Mentre i detenuti e gli internati possono richiedere di essere visitati a proprie spese da un sanitario di fiducia, per gli imputati è necessaria l'autorizzazione del magistrato che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado. Occorre, tuttavia, rilevare che la giurisprudenza della Cassazione non ha ritenuto che questa facoltà integri gli estremi di un diritto.⁽³⁶⁸⁾

Va altresì richiamato per completezza, il disposto dell'art. 90 D.P.R. n. 309 del 1990⁽³⁶⁹⁾, in materia di sospensione della pena detentiva inflitta a persona tossicodipendente per i reati connessi al suo stato particolare.

Riguarda, ancora, la tutela dell'integrità fisica l'istituto del differimento dell'esecuzione di pena detentiva o di sanzione sostitutiva in relazione alle ipotesi di cui agli articoli 146 e 147 c.p., di cui si è trattato nei precedenti paragrafi.

Problema molto dibattuto, attesa la carenza normativa sul punto, è, nel caso del c.d. sciopero della fame attuato dal detenuto, la liceità dell'alimentazione forzata del soggetto che rifiuta di nutrirsi e l'eventuale respon-

⁽³⁶⁷⁾ Occorre mettere in evidenza che l'art.240 disp. att. c.p.p. ha previsto, al comma 2, l'espressa emanazione di un provvedimento di revoca del ricovero in luogo esterno di cura, da parte del giudice che lo ha disposto, non appena sono cessate le ragioni che lo hanno determinato.

⁽³⁶⁸⁾ La mancata coordinazione tra la normativa di cui alla legge n. 833/78, istitutiva del servizio sanitario nazionale, e l'ordinamento penitenziario è stata fonte di importanti difficoltà operative, cui il legislatore ha cercato di porre rimedio con l'introduzione del D.lgs. 22 giugno 1999, n.230. E' necessario, tuttavia, richiamare il disposto dell'art. 96 del D.P.R. n. 309 del 1990 (T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti) che prevede che chi si trovi in stato di custodia cautelare o di espiazione di pena per reati in relazione al proprio stato di tossicodipendenza o sia ritenuto, dall'autorità sanitaria, abitualmente dedito all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope o che comunque abbia problemi di tossicodipendenza, ha diritto di ricevere le cure mediche e l'assistenza necessaria all'interno degli istituti carcerari per la riabilitazione.

⁽³⁶⁹⁾ Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 « *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* ».

sabilità penale dei sanitari e dei funzionari dell'Amministrazione penitenziaria in merito.

Occorre mettere in evidenza, da un lato, l'obbligo di garantire al ristretto l'incolumità personale, che grava sul personale direttivo e sanitario degli istituti penitenziari, visto che lo Stato, privando coattivamente della libertà personale l'individuo, ha assunto una piena responsabilità circa la sua tutela dell'integrità fisica, e, dall'altro, il fatto che la scelta di lasciarsi morire in carcere per fame è solo apparentemente libera, essendo il comportamento del soggetto, influenzato proprio dallo stato detentivo. Indispensabile, per completezza espositiva, sottolineare gli apporti modificativi e innovativi che, in materia di assistenza sanitaria in ambito penitenziario e di riordino della medicina penitenziaria, ha comportato il citato decreto legislativo n. 123 del 2018.

Tale decreto interviene sul testo dell'art. 11 O.P., soffermandosi sulla disposizione d'apertura dello stesso, ove si afferma che *il servizio sanitario nazionale opera negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni nel rispetto della disciplina sul riordino della medicina penitenziaria*: il chiaro riferimento al d.lgs. n. 230 del 1999 va inteso come il richiamo al principio della parità tra detenuti (e internati) e soggetti liberi nella tutela del diritto alla salute e quindi al pieno diritto di godere di prestazioni sanitarie efficaci, tempestive ed appropriate. Il nuovo comma 3 dell'art. 11 O.P. prescrive l'adozione, da parte dell'azienda sanitaria locale nel cui ambito sia ubicato un istituto penitenziario, di una carta dei servizi, che deve essere messa a disposizione dei detenuti e degli internati con idonei mezzi di pubblicità.

Particolare è, invece, la nuova formulazione del comma 2 dell'art. 11 O.P. Ribadendo quanto già stabilito dalla previgente formulazione circa la predisposizione all'interno degli istituti penitenziari di un servizio sanitario « *rispondente alle esigenze della salute dei detenuti e degli internati* », si omette il riferimento al servizio psichiatrico: dunque, la nuova disposizione non solo non prevede il potenziamento di questo servizio (come richiesto nella legge delega), ma arriva ad eliminare la previsione, contenuta nel 'vecchio' comma 1, secondo cui ogni istituto deve disporre dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria.

Il d.lgs. n.123 del 2018 interviene, inoltre, sulla competenza a disporre il ricovero all'esterno: il decreto ha esteso la competenza del giudice che procede a discapito di quella del magistrato di sorveglianza (che è ora competente solo per condannati 'definitivi' ed internati) e ha escluso qualsiasi possibilità di delega dei provvedimenti in materia di salute al direttore dell'istituto, anche nei casi di assoluta urgenza.

Non è stata modificata la previsione regolamentare secondo cui il direttore può disporre il ricovero all'esterno laddove l'attesa del provvedimento giudiziale sarebbe pregiudizievole per la salute del detenuto o dell'internato (art. 17, comma 8, D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230), in una valutazione ispirata al ragionevole bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e la tutela del diritto alla salute.

Per quanto riguarda, poi, l'ingiustificato allontanamento del detenuto o internato dal luogo del ricovero, il sesto comma afferma l'applicabilità

dell'art. 385 c.p.⁽³⁷⁰⁾ anche al caso di allontanamento in presenza di piantonamento, riformando rispetto alla disciplina previgente, che limitava l'ipotesi di evasione al solo caso di allontanamento da parte del detenuto ricoverato senza piantonamento. Altre sostanziali novità riguardano la disciplina della « *prima visita* », cioè la visita medica a cui il detenuto o l'internato è sottoposto all'atto dell'ingresso in istituto.

Il comma 7 dell'art. 11 O.P., come novellato, prevede che, fermo l'obbligo di referto, il medico che riscontri *segni o indici che facciano apparire che la persona possa aver subito violenze o maltrattamenti* deve darne comunicazione al direttore dell'istituto e al magistrato di sorveglianza. La comunicazione al direttore e al magistrato di sorveglianza può certamente essere uno strumento importante per l'emersione di eventuali violenze che vi siano state in una fase precedente all'ingresso in istituto. Altresì, nel predetto comma 7, vengono stabiliti alcuni importanti principi, già contenuti nel d.lgs. n. 230/1999: il diritto a ricevere informazioni complete sullo stato di salute durante la detenzione al momento della rimessione in libertà, il principio di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, d'integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e la garanzia della continuità terapeutica.

Altra innovazione è disciplinata dall'art. 11, comma 12, O.P., laddove introduce la possibilità per il detenuto e l'internato di essere visitato, a proprie spese, da un *esercente di una professione sanitaria di fiducia*, possibilità che, nella disciplina previgente, era prevista per il solo medico. Infine, va menzionata un'ultima rilevante modifica, ossia quella apportata al comma 11: prima la norma stabiliva che il sanitario *deve visitare (...) coloro che ne facciano richiesta, configurando quindi la visita del medico penitenziario come un diritto del detenuto*, ora è stato stabilito che, in caso di richiesta, il medico possa valutare la necessità della visita sulla base di criteri di appropriatezza clinica.

Capitolo III

LA NORMATIVA EMERGENZIALE NEL SISTEMA PENITENZIARIO

3.1. NORME IN MATERIA DI EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 veniva decretato lo stato di emergenza⁽³⁷¹⁾; per contenere e gestire l'emergenza

⁽³⁷⁰⁾ Art. 385 c.p.: *Chiunque, essendo legalmente arrestato o detenuto per un reato, evade è punito con la reclusione da uno a tre anni. La pena è della reclusione da due a cinque anni se il colpevole commette il fatto usando violenza o minaccia verso le persone, ovvero mediante effrazione; ed è da tre a sei anni se la violenza o minaccia è commessa con armi o da più persone riunite. Le disposizioni precedenti si applicano anche all'imputato che essendo in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo designato nel provvedimento se ne allontani, nonché al condannato ammesso a lavorare fuori dello stabilimento penale. Quando l'evaso si costituisce in carcere prima della condanna, la pena è diminuita.*

⁽³⁷¹⁾ Stato di emergenza determinato ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 2 gennaio 2018 n.1 « Codice della protezione civile ».

epidemiologica da COVID-19, il Governo adottava, dal febbraio 2020, plurimi decreti legge⁽³⁷²⁾ e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) che hanno interessato, come noto, tutta la popolazione italiana.

Con DPCM del 23 febbraio 2020 « *Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* » veniva disposta la zona rossa in dieci comuni del lodigiano e nel comune di Vo' Euganeo con chiusura delle scuole, dei negozi, dei musei; con DPCM del 25 febbraio e del 1 marzo venivano estese, per far fronte alla crescita esponenziale dell'epidemia, le zone rosse in numerose zone del nord Italia e previste indicazioni per tutti i cittadini; con DPCM del 4 marzo e dell'8 marzo 2020 le misure erano applicate a tutto il territorio nazionale. Ulteriori inasprimenti con riferimento agli assembramenti ed alle attività sportive venivano assunte con DPCM del 9 marzo 2020; con DPCM dell'11 marzo 2020 si sospendevano, su tutto il territorio nazionale, le attività commerciali al dettaglio, di ristorazione e dei servizi alla persona; con l'ottavo DPCM del 22 marzo 2020, stante l'espansione dell'epidemia, si sospendevano le attività lavorative ad eccezione di quelle ritenute essenziali.⁽³⁷³⁾

Alla data del 29 febbraio 2020, un mese dopo la dichiarazione dello stato di emergenza, nelle carceri italiane, come già detto, erano presenti n. 61.230 detenuti a fronte di una capienza massima regolamentare di n. 50.931 posti, con camere di pernottamento *affollate*, ad eccezione di quelle riservate ai detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* O.P.

Lo stato di sovraffollamento delle carceri, per cui l'Italia è stata più volte sanzionata dalla CEDU, a partire dalla sentenza Torreggiani, il concreto rischio di rendere gli istituti penitenziari veri e propri focolai epidemici, non potendosi garantire distanziamento e/o isolamento, il rischio per la salute e la vita dei detenuti, del personale della polizia penitenziaria, degli operatori, dei magistrati di sorveglianza, ha determinato l'assunzione di disposizioni emergenziali.

La Commissione ritiene opportuno indicare, cronologicamente, gli interventi normativi adottati dal Parlamento e le principali circolari emesse dal DAP, per poi esaminare le eventuali carenze e le aporie riscontrate.

Ciò al fine di avere un quadro esaustivo anche se l'inchiesta svolta si è incentrata in modo specifico sui provvedimenti di modifica del regime carcerario relativi ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P ed al regime di alta sicurezza, in considerazione della maggior pericolosità sociale e gravità dei delitti commessi o contestati.

⁽³⁷²⁾ Decreti-legge 23 febbraio 2020, n. 6; 17 marzo 2020, n. 18; 25 marzo 2020, n. 19; 30 aprile 2020, n. 28; 10 maggio 2020, n. 29; 16 maggio 2020, n. 33; 23 febbraio 2021, n.15; 28 ottobre 2020, n. 137.

⁽³⁷³⁾ Si succedono plurimi DPCM in data 1° aprile, 10 aprile, 26 aprile; 17 maggio, 18 maggio, 11 giugno, 14 luglio, 7 agosto, 7 settembre, 13 ottobre, 18 ottobre, 24 ottobre, 3 novembre, 3 dicembre 2020, in attuazione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 e del decreto-legge 16 maggio 2020, n.33; DPCM 14 gennaio 2021, in attuazione dei predetti decreti legge e del decreto-legge 14 gennaio 2021, n. 2; DPCM 2 marzo 2021 « *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15* ».

I primi provvedimenti sono stati assunti dal DAP, come detto nella introduzione della presente relazione, con tre circolari emesse nel febbraio 2020.

La prima circolare⁽³⁷⁴⁾, datata 22 febbraio 2021, era rivolta esclusivamente agli operatori e alle «terze persone» residenti o comunque dimoranti nei comuni della cd. «zona rossa»⁽³⁷⁵⁾ disponendo:

- l’esonero dal servizio per gli operatori penitenziari residenti nei comuni della «zona rossa» presso le rispettive sedi e il divieto di accesso in istituto per il personale esterno (insegnanti, volontari, familiari);

- la sospensione delle traduzioni dei detenuti verso e dagli istituti penitenziari rientranti nella competenza dei provveditorati di Torino, Milano, Padova, Bologna e Firenze. Le traduzioni escluse erano quelle dovute a sfollamenti, assegnazioni, trasferimenti a domanda o per motivi di sicurezza, limitatamente ai luoghi maggiormente colpiti dalla prima fase dell’emergenza Covid-19, ad eccezione delle traduzioni per motivi di giustizia;

- l’istituzione di una unità di crisi presso la Direzione generale dei detenuti e del trattamento del DAP «*per assicurare il costante monitoraggio dell’andamento del fenomeno e delle informazioni relative ai casi sospetti o conclamati, nonché per l’adozione tempestiva delle conseguenti iniziative*».

Il 25 febbraio 2020 il Dipartimento emanava una seconda circolare⁽³⁷⁶⁾ con la quale impartiva istruzioni ai provveditori, ai direttori, ai comandanti ed al personale in servizio, in relazione ai contenuti di una circolare diramata dal Ministero della Salute il precedente 22 febbraio⁽³⁷⁷⁾. Nella circostanza il DAP:

- indicava le misure di protezione da adottare per il prelievo dei tamponi, per predisporre spazi ove collocare i detenuti per la fase di isolamento sanitario nei casi di sospetto contagio, per effettuare i controlli sui cc.dd. «nuovi giunti» (utilizzando anche uno spazio di *pre-triage* in piccole tensostrutture), per la classificazione dei detenuti in tre diverse categorie in ragione del trattamento sanitario previsto⁽³⁷⁸⁾;

- invitava i provveditori a segnalare il fabbisogno di presidi sanitari (DPI) e di quantificare il numero di strutture mobili da installare nei diversi istituti penitenziari al fine di segnalare il dato complessivo al Comitato operativo della Protezione Civile;

- disponeva l’obbligo di autodichiarazione per l’accesso alle strutture penitenziarie e per le visite dall’esterno (obbligo esteso anche agli addetti ai rifornimenti ed approvvigionamenti);

- formulava avvertenze di carattere generale sulla salubrità degli ambienti di lavoro e sulla tutela della salute del personale;

⁽³⁷⁴⁾ Circolare D.A.P. «*Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus*» del 22 febbraio 2020.

⁽³⁷⁵⁾ Codogno, Castiglione d’Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertinico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo e San Fiorano.

⁽³⁷⁶⁾ Circolare D.A.P. «*Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus*» del 25 febbraio 2020.

⁽³⁷⁷⁾ Circolare del Ministero della Salute n. 000543 del 22 febbraio 2020.

⁽³⁷⁸⁾ Detenuto sintomatico; detenuto paucisintomatico-contatto stretto negativo al test; detenuto riscontrato positivo al tampone per COVID-19 ed al momento asintomatico.

– richiedeva il supporto della videoconferenza per garantire la presenza del detenuto, in luogo delle traduzioni per motivi di giustizia.

Il giorno successivo, il 26 febbraio 2020, il DAP emanava, infine, una terza circolare con la quale, oltre a ribadire le misure igieniche da adottare al fine di prevenire e contenere il contagio (areazione frequente, disinfezione giornaliera degli ambienti, ecc.), veniva richiesto di avviare una specifica attività di informazione e sensibilizzazione della popolazione detenuta.⁽³⁷⁹⁾ Inoltre, in considerazione dell’aggravarsi della situazione e dell’alto tasso di trasmissibilità del virus per vie aeree, il Dipartimento disponeva l’adozione delle seguenti misure:

– la sospensione delle attività trattamentali, per le quali fosse previsto l’accesso alla comunità esterna;

– il contenimento delle attività lavorative esterne e interne che comportavano la presenza di persone provenienti dall’esterno;

– la sostituzione dei colloqui con i familiari o terze persone, diverse dai difensori, con colloqui a distanza tramite le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari (Skype e, successivamente cellulari) e con corrispondenza telefonica, da autorizzare senza limiti;

– la necessità di interloquire con gli organi giudiziari per valutare la possibilità, caso per caso, di sospendere temporaneamente i permessi e le concessioni della semilibertà.

In termini analoghi alle circolari del DAP, anche il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9⁽³⁸⁰⁾, prevedeva colloqui « da remoto » per gli istituti penitenziari ubicati in Lombardia e in Veneto fino al 31 marzo 2020.

Il D.P.C.M. 8 marzo 2020⁽³⁸¹⁾, nel disciplinare le modalità del « *lock-down* » in tutti i settori, con riferimento alle carceri, all’art. 2, lettera u) disponeva: « *tenuto conto delle indicazioni fornite dal Ministero della salute, d’intesa con il coordinatore degli interventi per il superamento dell’emergenza coronavirus, le articolazioni territoriali del Servizio sanitario nazionale assicurano al Ministero della giustizia idoneo supporto per il contenimento della diffusione del contagio del COVID-19, anche mediante adeguati presidi idonei a garantire, secondo i protocolli sanitari elaborati dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, i nuovi ingressi negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni. I casi sintomatici dei nuovi ingressi sono posti in condizione di isolamento dagli altri detenuti, raccomandando di valutare la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare. I colloqui visivi si svolgono in modalità telefonica o video, anche in deroga alla durata attualmente prevista dalle disposizioni vigenti. In casi eccezionali può essere autorizzato il colloquio personale, a*

⁽³⁷⁹⁾ Circolare D.A.P. « *Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da Coronavirus (Covid 19) presso le sedi del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria* » del 26 febbraio 2020.

⁽³⁸⁰⁾ Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9 « *Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19* ».

⁽³⁸¹⁾ D.P.C.M. 8 marzo 2020 « *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-192* », pubblicato in G. U. 8 marzo 2020, n. 59, Edizione straordinaria.

condizione che si garantisca in modo assoluto una distanza pari a due metri. Si raccomanda di limitare i permessi e la libertà vigilata o di modificare i relativi regimi in modo da evitare l'uscita e il rientro dalle carceri, valutando la possibilità di misure alternative di detenzione domiciliare ».⁽³⁸²⁾

Tali disposizioni venivano riprese nel decreto-legge 8 marzo 2020, n. 11⁽³⁸³⁾ che, all'art. 2, comma 8, provvedeva ad estendere fino al 22 marzo 2020, la medesima disciplina agli istituti penitenziari e agli istituti penali per minorenni sull'intero territorio nazionale. Si ribadiva che i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati « sono svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di cui all'articolo 39, comma 2, del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018 ». Il Governo aveva altresì previsto, al comma 9, che la magistratura di sorveglianza, sulla base « delle evidenze rappresentate dall'autorità sanitaria », potesse sospendere la concessione dei permessi-premio e della semilibertà fino al 31 maggio 2020, al fine di evitare il rischio di contagio per gli altri detenuti al rientro in carcere.

Inoltre, sempre sino alla data del 31 maggio 2020, la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare, veniva assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia.

In concomitanza con gli interventi legislativi sulle carceri, iniziavano, come si dirà nel prosieguo della presente relazione⁽³⁸⁴⁾, le violente rivolte negli istituti penitenziari a partire, il 7 marzo 2020, dal carcere di Salerno che si estendevano, nel fine settimana dell'8 e del 9 marzo, in circa trenta istituti penitenziari in tutta Italia, da Milano a Palermo a Foggia (con l'evasione di oltre 70 detenuti), con devastazione delle strutture e, purtroppo, causando la morte di dodici detenuti ed il ferimento di oltre venti persone.

3.2. IL DECRETO « CURA ITALIA »

Le prime norme di rango primario volte a fronteggiare l'emergenza sanitaria nell'ambito carcerario venivano introdotte, come detto, con gli articoli 123 e 124 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 cosiddetto « Cura Italia ».⁽³⁸⁵⁾

⁽³⁸²⁾ L'articolo 2 del DPCM 8 marzo 2020 reca « Misure per il contrasto e il contenimento sull'intero territorio nazionale del diffondersi del virus COVID-19 ».

⁽³⁸³⁾ Decreto- legge 8 marzo 2020, n. 11 « Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria »; la rubrica dell'art. 2 recita « Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia ».

⁽³⁸⁴⁾ cfr. Capitolo VII

⁽³⁸⁵⁾ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 « Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 ».

La *ratio* delle disposizioni in questione, rimaste pressoché invariate – se non per qualche limitato aspetto – in sede di conversione del decreto-legge (operata con la legge 24 aprile 2020 n. 27), si coglie con immediatezza leggendo la Relazione illustrativa del decreto, nella quale veniva espressamente richiamata « *l'ampia concentrazione di personale di polizia penitenziaria, di detenuti e operatori* » e si indicava « *l'opportunità di percorrere moderate e accorte soluzioni volte ad alleggerire quella concentrazione e, al contempo, ad attenuare il cronico problema di sovraffollamento degli istituti* ».

Si coglieva in tal modo l'« occasione » offerta dalla drammatica emergenza sanitaria per fronteggiare non soltanto i cogenti problemi dalla stessa determinati, ma anche una risalente e ormai endemica criticità, quella del sovraffollamento carcerario ⁽³⁸⁶⁾.

3.3. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETENZIONE DOMICILIARE (ART. 123 DEL DECRETO-LEGGE N. 18 DEL 2020)

Con la prima delle due disposizioni, contenuta nell'art. 123 del decreto-legge ⁽³⁸⁷⁾, il legislatore sceglieva la strada del recupero di un modello operativo già sperimentato, avente anch'esso finalità deflattive, e, segnatamente,

⁽³⁸⁶⁾ Peraltro, anche una successiva circolare del Ministero dell'Interno n. 1530/117(2)/Uff.Prot.Civ. del 18 marzo 2020 chiariva che « gli art. 123 e 124 recano disposizioni in materia, rispettivamente, di detenzione domiciliare e di licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà, finalizzate ad attenuare il cronico problema di sovraffollamento degli istituti penitenziari ».

⁽³⁸⁷⁾ Si riporta di seguito il testo dell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 2020. Art. 123 Disposizioni in materia di detenzione domiciliare – 1. *In deroga al disposto dei commi 1, 2 e 4 dell'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2020, la pena detentiva è eseguita, su istanza, presso l'abitazione del condannato o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, ove non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, salvo che riguardi: a) soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni e dagli articoli 572 e 612-bis del codice penale; b) delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 105 e 108 del codice penale; c) detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-ter della medesima legge; d) detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati per le infrazioni disciplinari di cui all'articolo 77, comma 1, numeri 8, 19, 20 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230; e) detenuti nei cui confronti sia redatto rapporto disciplinare ai sensi dell'articolo 81, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in quanto coinvolti nei disordini e nelle sommosse a far data dal 7 marzo 2020; f) detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.*

2. *Il magistrato di sorveglianza adotta il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura.*

3. *Salvo si tratti di condannati minorenni o di condannati la cui pena da eseguire non è superiore a sei mesi è applicata la procedura di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici resi disponibili per i singoli istituti penitenziari.*

4. *La procedura di controllo, alla cui applicazione il condannato deve prestare il consenso, viene disattivata quando la pena residua da espiare scende sotto la soglia di sei mesi.*

5. *Con provvedimento del capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, d'intesa con il capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, adottato entro il termine di dieci giorni dall'entrata in vigore del presente decreto e periodicamente aggiornato è individuato il numero dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici da rendere disponibili, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, che possono essere utilizzati per l'esecuzione della pena con le modalità stabilite dal presente articolo, tenuto conto anche delle emergenze sanitarie rappresentate dalle autorità competenti. L'esecuzione del provvedimento nei confronti dei condannati con pena residua da eseguire superiore ai sei mesi avviene progressivamente a partire dai detenuti che devono scontare la pena residua inferiore.*

quello introdotto dalla legge 26 novembre 2010 n. 199, c.d. « *svuota carceri* »⁽³⁸⁸⁾, che prevedeva la possibilità di eseguire le pene detentive di durata non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, in luoghi esterni al carcere, e segnatamente presso l’abitazione o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.

Quell’intervento, come si legge analogamente nella Relazione illustrativa dell’articolo 123 del decreto legge n. 18 del 2020, « *era mosso dalla necessità di ridurre la presenza di detenuti presso gli istituti penitenziari e alleggerire in tal modo, sia il carico gravante sull’amministrazione, sia la stessa esecuzione della pena, in favore dei soggetti destinati alla detenzione extracarceraria e per tutti coloro che presso la struttura carceraria devono continuare a permanere* ».

Le predette esigenze risultavano ancor più impellenti e anzi drammaticamente cogenti in conseguenza della emergenza sanitaria, apparendo concreto il rischio che il sovraffollamento carcerario trasformasse gli istituti penitenziari in veri e propri focolai epidemici.

Peraltro, in data 15 marzo 2020, l’Organizzazione Mondiale della Sanità aveva redatto linee guida applicabili in ambiente detentivo allo scopo di prevenire la diffusione del Sars-Covid 19 e, tra queste, quella di osservare la distanza fisica di un metro, raccomandazione assai difficile, se non impossibile, da osservare nelle carceri italiane. Da qui l’intervento normativo. La nuova disposizione, contenuta per l’appunto nell’art. 123 del decreto-legge « Cura Italia », riutilizzava il modello disciplinato dall’art. 1 della legge 199 del 2010⁽³⁸⁹⁾, introducendo però una serie di deroghe alla predetta disciplina, valide nell’arco temporale compreso tra il 17 marzo e il 30 giugno 2020.⁽³⁹⁰⁾

6. Ai fini dell’applicazione delle pene detentive di cui al comma 1, la direzione dell’istituto penitenziario può omettere la relazione prevista dall’art. 1, comma 4, legge 26 novembre 2010, n. 199. La direzione è in ogni caso tenuta ad attestare che la pena da eseguire non sia superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, che non sussistono le preclusioni di cui al comma 1 e che il condannato abbia fornito l’espresso consenso alla attivazione delle procedure di controllo, nonché a trasmettere il verbale di accertamento dell’idoneità del domicilio, redatto in via prioritaria dalla polizia penitenziaria o, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, la documentazione di cui all’articolo 94, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

7. Per il condannato minorenne nei cui confronti è disposta l’esecuzione della pena detentiva con le modalità di cui al comma 1, l’ufficio servizio sociale minorenni territorialmente competente in relazione al luogo di domicilio, in raccordo con l’equipe educativa dell’istituto, provvederà, entro trenta giorni dalla ricevuta comunicazione dell’avvenuta esecuzione della misura in esame, alla redazione di un programma educativo secondo le modalità indicate dall’articolo 3 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, da sottoporre al magistrato di sorveglianza per l’approvazione.

8. Restano ferme le ulteriori disposizioni dell’articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, ove compatibili.

9. Dall’attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alle attività previste mediante utilizzo delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

⁽³⁸⁸⁾ Legge 26 novembre 2010, n. 199, recante « Disposizioni relative all’esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno », in seguito modificata e ampliata, e quindi stabilizzata nell’ordinamento con il decreto-legge 23 dicembre 2013 n. 146.

⁽³⁸⁹⁾ Si riporta di seguito il testo dell’art. 1 della legge n. 199 del 2010.

Art. 1 Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi – 1. La pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l’abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, di seguito denominato « domicilio ». Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo sulla richiesta se già dispone delle informazioni occorrenti.

La misura « eccezionale » aveva dunque una durata temporanea ed emergenziale, non era applicabile a tutti i condannati a cui rimaneva una

2. La detenzione presso il domicilio non è applicabile: a) ai soggetti condannati per taluno dei delitti indicati dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni; b) ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 105 e 108 del codice penale; c) ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stato accolto il reclamo previsto dall'articolo 14-ter della medesima legge; d) quando vi è la concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

3. Nei casi di cui all'articolo 656, comma 1, del codice di procedura penale, quando la pena detentiva da eseguire non è superiore a diciotto mesi, il pubblico ministero, salvo che debba emettere il decreto di sospensione di cui al comma 5 del citato articolo 656 del codice di procedura penale e salvo che ricorrano i casi previsti nel comma 9, lettera a), del medesimo articolo, sospende l'esecuzione dell'ordine di carcerazione e trasmette gli atti senza ritardo al magistrato di sorveglianza affinché disponga che la pena venga eseguita presso il domicilio. La richiesta è corredata di un verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio, nonché, se il condannato è sottoposto a un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, della documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

4. Se il condannato è già detenuto, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita nei luoghi di cui al comma 1. Nei casi di cui all'articolo 656, comma 9, lettera b), del codice di procedura penale, non è consentita la sospensione dell'esecuzione della pena e il pubblico ministero o le altre parti fanno richiesta, per l'applicazione della misura, al magistrato di sorveglianza, secondo il disposto di cui al comma 5 del presente articolo. In ogni caso, la direzione dell'istituto penitenziario, anche a seguito di richiesta del detenuto o del suo difensore, trasmette al magistrato di sorveglianza una relazione sulla condotta tenuta durante la detenzione. La relazione è corredata di un verbale di accertamento dell'idoneità del domicilio, nonché, se il condannato è sottoposto ad un programma di recupero o intende sottoporsi ad esso, della documentazione di cui all'articolo 94, comma 1, del testo unico di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

5. Il magistrato di sorveglianza provvede ai sensi dell'articolo 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, ma il termine di cui al comma 2 del predetto articolo è ridotto a cinque giorni.

6. Copia del provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio è trasmessa senza ritardo al pubblico ministero nonché all'ufficio locale dell'esecuzione penale esterna per gli interventi di sostegno e controllo. L'ufficio locale dell'esecuzione penale esterna segnala ogni evento rilevante sull'esecuzione della pena e trasmette relazione trimestrale e conclusiva.

7. Nel caso di condannato tossicodipendente o alcolodipendente sottoposto ad un programma di recupero o che ad esso intenda sottoporsi, la pena di cui al comma 1 può essere eseguita presso una struttura sanitaria pubblica o una struttura privata accreditata ai sensi del testo unico di cui al decreto del presidente della repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. In ogni caso, il magistrato di sorveglianza può imporre le prescrizioni e le forme di controllo necessarie per accertare che il tossicodipendente o l'alcolodipendente inizi immediatamente o prosegua il programma terapeutico. Con decreto del ministro della giustizia, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro della salute, sentita la presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento per le politiche antidroga e d'intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è determinato il contingente annuo dei posti disponibili, nei limiti del livello di risorse ordinario presso ciascuna regione finalizzato a tale tipologia di spesa, sulla base degli accrediti già in essere con il servizio sanitario nazionale e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

8. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dagli articoli 47-ter, commi 4, 4-bis, 5, 6, 8, 9 e 9-bis, 51-bis, 58 e 58-quater, ad eccezione del comma 7-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, nonché le relative norme di esecuzione contenute nel regolamento di cui al decreto del presidente della repubblica 30 giugno 2000, n. 230. Nei casi previsti dagli articoli 47-ter, commi 4 e 4-bis, e 51-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, tuttavia, il provvedimento è adottato dal magistrato di sorveglianza.

⁽³⁹⁰⁾ Appare opportuno evidenziare che l'art. 123 del decreto legge n. 18 del 2020 si differenziava anche dall'art. 47-ter della legge n. 354 del 1975. Sebbene entrambe le norme non fossero applicabili ai soggetti indicati all'art. 4-bis O.P., occorre osservare che le stesse si fondavano su presupposti applicativi ben diversi. Infatti, la detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter O.P. può essere applicata a quei detenuti cui restano da scontare due anni di reclusione. Tale presupposto temporale si eleva a 4 anni per soggetti gravemente malati, minori degli anni 21 con comprovate esigenze di studio e salute, persone inabili con età superiore a 60 anni e per donne incinte o con prole convivente di anni inferiori a 10.

pena residua di diciotto mesi, in quanto erano escluse un numero di fattispecie di gran lunga superiori rispetto a quello previsto dall'art. 1 della legge « *svuota carceri* ». La misura, inoltre, poteva essere adottata solamente su istanza dell'interessato o del difensore, o per iniziativa del direttore dell'istituto penitenziario o del Pubblico Ministero, e non, quindi, d'ufficio, dal magistrato di sorveglianza.

La nuova « *esecuzione pena presso il domicilio* » appariva subito, già a una prima lettura, complessivamente più restrittiva, carica di preclusioni soggettive, limitative della sua applicabilità (infatti, si stimava che potesse essere applicata a circa 3.000 unità).

Il catalogo delle preclusioni per « tipi d'autore » veniva ampliato, fino a comprendervi i condannati per i delitti di cui agli artt. 572 c.p. « *maltrattamenti contro familiari o conviventi* » e 612-bis c.p. « *atti persecutori* ». Alle lett. d) e) f) era disposta l'esclusione anche dei detenuti che fossero stati sanzionati per una serie di fattispecie di rilevanza disciplinare per comportamenti violenti, e dei detenuti nei cui confronti fosse stato redatto rapporto disciplinare in quanto coinvolti nelle sommosse iniziate il 7 marzo 2020, e, ancora, dei detenuti privi di un domicilio effettivo e idoneo, anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

Permanevano le preclusioni contenute nella disciplina previgente.

Rispetto alla misura 'ordinaria' di cui all'art. 1 della legge n. 199 del 2010, però, la disposizione emergenziale introduceva modifiche volte a semplificare l'istruttoria e a favorire applicazioni più celeri.

Veniva, infatti, eliminato il riferimento al più significativo accertamento che deve essere compiuto dal magistrato di sorveglianza nell'applicazione dell'art. 1 della legge « *svuota carceri* », e cioè, quale possibile elemento preclusivo, la valutazione che l'esecuzione domiciliare si palesasse misura inidonea e fronte di una concreta possibilità che il condannato potesse darsi alla fuga, oppure a fronte del rischio di recidiva nel delitto.

Nella Relazione illustrativa si motivava tale scelta adducendo che i due presupposti, di complesso accertamento, avrebbero impropriamente limitato e rallentato l'utilizzo dell'istituto nella fase emergenziale.

Il legislatore, al 2° comma dell'art. 123, aveva comunque inteso specificare che « *il magistrato di sorveglianza adotta il provvedimento che dispone l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi gravi motivi ostativi alla concessione della misura* », con cui si evidenziava la discrezionalità del magistrato di sorveglianza ad individuare ulteriori « *motivi ostativi* », legati al caso concreto, per il rigetto dell'istanza, ferma restando la *ratio* della legge, volta ad effettuare un accertamento minimale, da compiersi allo stato degli atti.

Le prescrizioni relative al profilo dell'esecuzione della misura, per un verso erano foriere di ulteriori restrizioni con la previsione dell'utilizzo di mezzi elettronici o altri strumenti tecnici – il c.d. « *bracciale elettronico* » – per tutti coloro che accedessero alla nuova misura con un fine pena superiore ai sei mesi, nonostante la notoria carenza di tali dispositivi, prescrizione, nell'intento del legislatore, diretta ad elidere il rischio concreto di fughe e la reiterazione di condotte delittuose; per altro verso, alcune

deroghe al più generale istituto contemplato dall'art. 1 della legge n. 199 del 2010, erano volte a rendere più snella e semplice la procedura.⁽³⁹¹⁾

3.4. LICENZE PREMIO STRAORDINARIE PER I DETENUTI IN REGIME DI SEMILIBERTÀ (ART. 124 DEL DECRETO LEGGE N. 18 DEL 2020)

Tale norma⁽³⁹²⁾, che si inseriva nel solco delle disposizioni già contenute nel decreto-legge n. 11 del 2020⁽³⁹³⁾, stabiliva che, in deroga alla disciplina in materia di licenze di cui all'art. 52 O.P., i detenuti che già usufruivano del regime di semilibertà potessero essere ammessi a periodi di licenza « straordinaria », fino al 30 giugno 2020, anche in eccedenza al limite di quarantacinque giorni, prescindendo dal computo di quello eventualmente goduto, con l'intento di evitare frequenti rientri negli istituti penitenziari ove i percorsi trattamentali erano sospesi, senza compromettere percorsi rieducativi in corso, limitare le occasioni di contagio e favorire una riduzione della popolazione carceraria.

In sede di conversione del decreto-legge venne previsto che tale licenza straordinaria non venisse concessa nell'ipotesi in cui il magistrato di sorveglianza ravvisasse la sussistenza di gravi motivi ostativi.

« L'intervento intende contribuire, nell'attuale situazione di emergenza legata al rischio epidemiologico da COVID-19, a contenere le occasioni di contagio, che il regime di semilibertà può aumentare per effetto della connaturata spola del detenuto fra l'istituto e il mondo esterno, ma, al contempo, a favorire anche una riduzione della popolazione carceraria. Il tutto senza mettere a rischio la sicurezza pubblica, perché incrementa, solo sino al 30 giugno 2020, i giorni di licenza fruibili da detenuti il cui regime penitenziario si caratterizza proprio per una parziale espiazione della pena al di fuori delle mura carcerarie ».⁽³⁹⁴⁾

3.5. LE PRIME REAZIONI ALLA NORMATIVA EMERGENZIALE

Il « nuovo » istituto dell'esecuzione domiciliare in deroga previsto dall'art. 123 del decreto-legge « Cura Italia », sin dal suo esordio, registrò, tuttavia, commenti prevalentemente negativi, non incontrando il favore neanche del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio Nazionale Forense.

⁽³⁹¹⁾ In tal senso la previsione della non necessità della trasmissione al magistrato di sorveglianza da parte della direzione dell'istituto penitenziario di una relazione sulla condotta tenuta durante la detenzione, ma solamente della indicazione del luogo esterno di detenzione, previa verifica della sua idoneità, e della attestazione di tutti i presupposti.

⁽³⁹²⁾ Art. 124 (Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà) – « Ferme le ulteriori disposizioni di cui all'art. 52 della legge 26 luglio 1975 n. 354, anche in deroga al complessivo limite temporale massimo di cui al comma 1 del medesimo articolo, le licenze concesse al condannato ammesso al regime di semilibertà possono avere durata sino al 30 giugno 2020 ».

⁽³⁹³⁾ L'art. 2, lett. u) del decreto-legge n. 11 del 2020 aveva consentito alla magistratura di sorveglianza di sospendere sino al 30 giugno 2020 la concessione di permessi premio e del regime di semilibertà.

⁽³⁹⁴⁾ Cfr. Relazione illustrativa del decreto-legge n. 18 del 2020.

Il Consiglio Superiore, infatti, rendendo il parere sul disegno di legge n. 1766 A.S. di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, osservava, con riferimento alle norme contenute negli artt. 123 e 124, come le stesse presentassero diversi profili di criticità e di scarsa chiarezza.⁽³⁹⁵⁾

Si rilevava innanzitutto come la esclusione dalla misura della detenzione domiciliare per coloro che avessero riportato condanna anche per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis O.P., avrebbe riproposto la controversa e annosa questione, già sorta in occasione dell'entrata in vigore della legge n. 199 del 2010, concernente la possibilità di scioglimento del provvedimento di cumulo al fine di concedere la misura alternativa in questione.⁽³⁹⁶⁾

Il Consiglio auspicava quindi che in sede di conversione del decreto-legge venissero in proposito fornite indicazioni più chiare, al fine di evitare interpretazioni difformi nell'applicazione della nuova disposizione che avrebbero potuto condurre a trattamenti disomogenei nella delicata materia della esecuzione penale.

Tuttavia, la formulazione normativa nella legge di conversione non apportava alcuna modifica. Soltanto dopo il clamore e le aspre polemiche suscitate dalle vicende delle cosiddette 'scarcerazioni', con l'intervento normativo effettuato con il decreto-legge n. 29, il legislatore ritenne di dover espressamente escludere la possibilità di scioglimento del cumulo.

Il Consiglio Superiore stigmatizzava altresì la mancata espressa inclusione del pericolo di fuga o di recidiva come condizioni 'normativamente' ostative alla fruizione della misura, che avrebbe potuto determinare pericolosi automatismi: tali circostanze sarebbero sì potute entrare nella valutazione del giudice dei « *gravi motivi ostativi alla concessione della misura* », imponendosi però in tal modo all'organo giudicante un onere di motivazione rafforzata.

Si sottolineava poi come l'incisività dell'intervento legislativo sarebbe risultato fortemente depotenziato dalla indisponibilità degli strumenti di controllo elettronici, la cui carenza costituiva, e già da tempo, una delle maggiori criticità del sistema.

Osservava in conclusione il CSM come, a fronte della prevedibile inadeguatezza della misura della *detenzione domiciliare in deroga* per il contenimento del contagio, risultava indifferibile l'adozione di soluzioni ben più incisive atte a ridurre le condizioni di sovraffollamento carcerario, e rilevava come, in difetto di un significativo mutamento di prospettiva da parte del legislatore, la magistratura di sorveglianza si sarebbe trovata a svolgere un difficile ruolo di supplenza con l'assunzione di gravi responsabilità.

I giudici di sorveglianza, infatti, avrebbero dovuto ricercare soluzioni adeguate a contemperare la sicurezza collettiva con l'esigenza di garantire la massima tutela della salute dei detenuti e di tutti coloro che operano

⁽³⁹⁵⁾ Delibera CSM del 16 marzo 2020.

⁽³⁹⁶⁾ Nella delibera del CSM del 16 marzo 2020, con la quale venne reso il parere, si osservava infatti come fossero in proposito contrastanti l'orientamento della Corte di Cassazione, che escludeva la possibilità di scioglimento del cumulo, e quello di parte della giurisprudenza di merito che ammetteva invece la concedibilità della misura a coloro che avessero scontato una parte di pena corrispondente alla pena inflitta per i reati 'ostativi'.

all'interno degli istituti penitenziari: in tale difficile compito, per di più, si sarebbero dovuti muovere in un quadro normativo che non offriva strumenti per risolvere il problema strutturale del sovraffollamento che, in considerazione dei gravi rischi che determinava per la salute collettiva, richiedeva « *precise e urgenti scelte da parte del legislatore* ».

Si rilevava, ancora, da una parte della dottrina,⁽³⁹⁷⁾ come lo strumento dell'art. 123 si ponesse in contrasto con la riforma penitenziaria c.d. « Conte-Bonafede » – attuata dai decreti legislativi 2 ottobre 2018 numeri 121, 123 e 124 – che non aveva inteso in alcun modo valorizzare le misure alternative alla detenzione, e, al contrario, aveva opposto una netta chiusura alla modificabilità *in itinere* della pena detentiva, essendo espressamente indicato nella relazione illustrativa all'intervento di riforma che la 'finalità rieducativa' andasse intesa come « principio rieducativo per cui le pene irrogate debbono essere scontate ».

Si riteneva, peraltro, che la esclusione dalla misura alternativa in questione, in virtù del richiamo all'art. 4-*bis* O.P., dei soggetti che fossero stati condannati per reati contro la pubblica amministrazione per fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge 9 gennaio 2019 n. 3 (la c.d. '*spazza corrotti*'), fosse in contrasto con la appena emessa sentenza dalla Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2020.⁽³⁹⁸⁾

Si osservava, infine, che la deroga dallo schema di cui alla legge n. 199 del 2010 fosse troppo esigua e che la scarsa disponibilità degli strumenti tecnici di controllo (cd. « *braccialetti elettronici* ») da applicare ai condannati con un residuo pena superiore ai sei mesi, avrebbe vanificato la concreta portata della norma.

Tanto il legislatore era consapevole della scarsità di *braccialetti* disponibili da aver previsto, in sede di conversione del decreto, la necessità di un apposito provvedimento amministrativo per individuare il numero degli strumenti elettronici da poter utilizzare per l'esecuzione della pena. Si disponeva, infatti, la non attivazione qualora la pena residua fosse pari o inferiore a trenta giorni.⁽³⁹⁹⁾

3.6. LE CRITICITÀ

Le disposizioni introdotte dal Governo con il decreto-legge n. 18 del 2020 si indirizzavano nella prospettiva di una diminuzione delle presenze di ristretti negli istituti penitenziari, con oltre diecimila persone detenute oltre la capienza regolamentare e, dunque, in una situazione di patologico e grave sovraffollamento.

⁽³⁹⁷⁾ Cfr. Giuseppe MURONE: « *Cura Italia* e detenzione domiciliare tra proclami ed effettività », in *Penale – Diritto e Procedura*, 2 aprile 2020.

⁽³⁹⁸⁾ In tale pronuncia si era affermata la incostituzionalità, con riferimento alle misure alternative alla detenzione, alla liberazione condizionale e al divieto di sospensione dell'ordine di carcerazione successivo alla sentenza di condanna, della interpretazione secondo cui le modifiche peggiorative della disciplina sulle misure alternative alla detenzione potessero essere applicate retroattivamente.

⁽³⁹⁹⁾ Cfr. art. 123, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 conv. con mod. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Vedi precedente nota 50.

Per raggiungere il risultato auspicato, il Governo aveva optato per disposizioni che favorissero un deflusso controllato ma consistente dagli istituti di pena.

Tuttavia, l'intervento adottato è risultato limitato nella sua realizzazione operativa:

- potenziali beneficiari della misura erano solo i detenuti il cui residuo pena non superasse i diciotto mesi di reclusione cioè tutti coloro che già avrebbero comunque potuto accedere ad una misura extramuraria;
- ulteriore limitazione era determinata dall'ampio « catalogo » delle esclusioni soggettive o oggettive;
- veniva altresì richiesta la disponibilità di un idoneo domicilio, così escludendo i detenuti stranieri o in condizioni di disagio economico, spesso non titolari di contratti di locazioni, o privi di familiari o amici in grado di ospitarli;
- l'intervento normativo non aveva considerato la cronica carenza dei dispositivi di controllo elettronici, obbligatori ai fini dell'accesso alla misura alternativa.

Inoltre, il provvedimento comportava ulteriori aggravii degli obblighi delle amministrazioni penitenziarie, sulle cui esigue finanze e sul cui impegno gravava l'onere di fornire i « braccialetti elettronici » per le procedure di controllo, nonché tutte le risorse finanziarie e umane volte a soddisfare le domande di tutela.

Si osserva come, stante la clausola di invarianza finanziaria prevista, il legislatore sembrava aver sottovalutato, come accaduto con la legge n. 69 del 2019 sulla tutela delle vittime di violenza domestica e di genere⁽⁴⁰⁰⁾, l'impatto economico dovendosi fornire le amministrazioni competenti delle risorse idonee per incrementare la dotazione degli strumenti elettronici di controllo e attuare le tutele ivi previste.

Capitolo IV

LA CIRCOLARE DAP DEL 21 MARZO 2020

4.1. I CONTENUTI


Dopo solo quattro giorni dall'entrata in vigore, il 17 marzo 2020, del decreto-legge « cura Italia », il DAP emanava una circolare in data 21 marzo 2020 che ha costituito, come già indicato nella parte introduttiva della presente relazione, uno dei temi più discussi e controversi del dibattito sviluppatosi in merito agli effetti della pandemia sulla realtà carceraria del nostro Paese e, in particolare, sulla gestione dei soggetti detenuti per reati di criminalità organizzata: da più parti, infatti, è stato individuato in tale atto dell'Amministrazione

⁽⁴⁰⁰⁾ Legge 19 luglio 2019, n. 69 « Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere ».

Penitenziaria il presupposto, se non addirittura la causa, delle impropriamente dette 'scarcerazioni', ovvero di quei provvedimenti giurisdizionali che hanno modificato il regime detentivo, disponendo la sostituzione della restrizione intramuraria con quella domiciliare, nei confronti anche di pericolosi esponenti di organizzazioni di tipo mafioso.


La Commissione ha quindi svolto un approfondimento, attraverso audizioni mirate ed acquisizione di documenti.

Prima di esporre i contenuti e gli esiti di tale segmento dell'inchiesta parlamentare, appare utile riportare qui di seguito l'atto in questione e descriverne il contenuto.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
Direzione Generale Detenuti e Trattamento



m_dg.GDAP.21/03/2020.0095907,U

Ai Sigg. Provveditori
Ai sigg. Direttori degli istituti penitenziari
Loro sedi

Oggetto: segnalazione alla Autorità giudiziaria

Con nota del 19.3.20 il direttore della U.O.C. Medicina protetta - Malattie infettive del Presidio ospedaliero Belcolle di Viterbo, in comando presso questa Amministrazione - richiamato lo stato di emergenza sanitaria nazionale nonché fatto riferimento alle indicazioni del "Centers for Disease Control and Prevention CDC 24/7 Saving lives, Protecting people" ed al D.P.C.M. 8 marzo 2020 - ha trasmesso a questo Ufficio un elenco di patologie/condizione cui è possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze.

Si tratta di:

- Malattie croniche dell'apparato respiratorio che necessitino di continui contatti con le strutture sanitarie esterne
- Malattie dell'apparato cardio-circolatorio (scompenso cardiaco Classe II NYHA)
- Diabete mellito scompensato
- Insufficienza renale cronica
- Malattie degli organi emopoietici ed emoglobinopatie
- Neoplasie attive o in follow up
- Malattie congenite o acquisite che comportino carente produzione di anticorpi
- immunosoppressione indotta da farmaci
- Malattia da HIV (con CD4 <200 cell/mm3)
- Persone di età superiore a 70 anni.

Dunque le Direzioni comunicheranno con solerzia alla Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, il nominativo del ristretto che dovesse trovarsi nelle predette condizioni di salute (o altre valutate di analogo rilievo dalla direzione sanitaria).

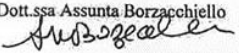
Ad ogni singola segnalazione, oltre alla relazione sanitaria, saranno allegate le informazioni, eventualmente disponibili, utili a permettere una pronta valutazione (relazioni comportamentali, informazioni di polizia, esistenza di familiari che effettuano colloqui, disponibilità di un domicilio ...).

Si ringrazia per la collaborazione

Roma 21.3.20

Per il direttore generale dott. Giulio Romano

Dott.ssa Assunta Borzacchello



Come emerge dalla lettura del testo e come indicato nell'« oggetto », la Direzione generale dei detenuti e trattamento del DAP, il 21 marzo 2020,

disponeva che i Direttori degli Istituti Penitenziari segnalassero « con solerzia » all'Autorità Giudiziaria i nominativi dei detenuti che risultassero affetti da determinate patologie, specificamente elencate, ovvero che avessero superato i settanta anni di età.

A presupposto di tale disposizione era la nota del 19 marzo precedente con la quale il « *Direttore dell'U.O.C. Medicina Protetta-Malattie Infettive del Presidio Ospedaliero Belcolle di Viterbo* », indicato come « *in comando presso questa Amministrazione* », aveva trasmesso un elenco di dette patologie/condizioni cui era possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze.

Detta segnalazione doveva essere accompagnata, oltre che da una relazione sanitaria, dall'allegazione di tutte le informazioni, « *eventualmente disponibili* », riguardanti i detenuti di cui le Direzioni incaricate disponessero, « *utili a permettere una pronta valutazione* » esemplificativamente indicate nelle « *relazioni comportamentali, informazioni di polizia, esistenza di familiari che effettuano i colloqui, disponibilità di un domicilio* ».

Sin dall'emanazione di detta circolare, erano apparsi manifesti diversi profili di criticità.

Invero, nell'acceso dibattito sollevato da tale atto, si evidenziavano alcuni elementi per adombrare che l'Amministrazione Penitenziaria, a fronte del rischio che il contagio si diffondesse nelle carceri, stesse percorrendo in modo silente la strada di un anomalo 'sfollamento', diversa da quella intrapresa pochi giorni prima dal legislatore con il decreto-legge « Cura Italia ».

Anche la Commissione si era posta il problema delle ragioni per le quali la circolare, nel disporre l'obbligo di segnalazione, non operasse alcuna distinzione tra i detenuti oggetto della segnalazione medesima, laddove l'art. 123 del citato decreto « Cura Italia » escludeva dalla possibilità di eseguire presso il domicilio la residua pena detentiva diverse categorie di condannati ritenuti particolarmente pericolosi, e tra costoro, coloro che avessero riportato condanna per reati di criminalità organizzata.

Tra le sottolineate 'singolarità' dell'atto in questione la sottoscrizione da parte non già del Direttore della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, ufficio dal quale esso proveniva, ma da parte di soggetto che si apprese poi essere la funzionaria posta a capo dell'Ufficio del cerimoniale, nonché la sua emanazione nella giornata di sabato.

Ulteriore perplessità era costituita dalla menzione, quale suo presupposto, della nota di un sanitario che, benché qualificato, prestava servizio in un presidio ospedaliero periferico, laddove la cronaca di quei giorni vedeva il costante intervento, a fini di consulenza tecnica per l'adozione delle decisioni governative, di organi quali l'Istituto Superiore di Sanità o il Comitato Tecnico Scientifico, alle cui competenze avrebbe potuto fare certamente ricorso la Direzione Generale dei detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria; o ancora, si sarebbe potuto ricorrere alle competenze del direttore dell'Ospedale Spallanzani.

Peraltro, la circolare interveniva dopo che, nel giro di tre drammatici giorni, erano scoppiate le violente rivolte in numerosi istituti penitenziari e

proprio dopo la sua emanazione erano seguite alcune delle c.d. « scarcerazioni » di soggetti detenuti per reati di mafia.

La Commissione antimafia, con l'inchiesta svolta, ha inteso approfondire i molteplici profili della vicenda in questione, al fine di comprendere la genesi e le finalità della discussa 'circolare' del 21 marzo, i soggetti coinvolti nel processo decisionale, nonché la portata e gli eventuali effetti sui provvedimenti dell'autorità giudiziaria che apparivano come un pericoloso arretramento nell'attività di contrasto alla criminalità organizzata.

4.2. I PRIMI APPROFONDIMENTI DELLA COMMISSIONE

La prima tappa del percorso conoscitivo è stata volta a comprendere e verificare le circostanze e le ragioni per le quali un atto di tale rilievo venne sottoscritto da una funzionaria addetta a tutt'altro ufficio.

Sul punto è stata per prima audita, il 3 giugno 2020, la dirigente Assunta Borzacchiello, firmataria della 'circolare'.⁽⁴⁰¹⁾

La predetta, responsabile dell'Ufficio del cerimoniale e delle relazioni esterne del DAP, ha fatto presente che presso il Dipartimento è organizzato un servizio di turnazione di tutti i dirigenti, anche non incardinati nella Direzione generale dei detenuti e del trattamento, volto ad assicurare, qualora necessario per eventuali 'affari urgenti', la reperibilità ed eventualmente la presenza in ufficio di uno di essi nelle giornate festive e prefestive.

Per il giorno 21 marzo 2020, un sabato, secondo quanto stabilito dall'ordine di servizio predisposto già nel mese di gennaio, era prevista, appunto, la sua reperibilità.

La mattina, mentre stava per recarsi in ufficio, era stata contattata telefonicamente dal direttore della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, dottor Giulio Romano, che in quei giorni si trovava a casa in isolamento precauzionale, avendo avuto contatti con un soggetto risultato positivo al Covid-19, che le aveva comunicato che stava preparando un atto che, una volta inviatole, ella avrebbe dovuto firmare per il successivo inoltrare. Le aveva, quindi, trasmesso l'atto mediante posta elettronica, accompagnato da un messaggio del seguente tenore: « *Come da intese può essere sottoscritto ed inviato. Ha avuto assenso del C.D.* » L'audita ha chiarito che con la sigla « C.D. » viene indicato il Capo Dipartimento.

Si era quindi recata presso la segreteria della Direzione generale ed aveva provveduto a sottoscrivere, sotto la dicitura 'per il direttore generale' la nota in questione, che era stata inoltrata ai direttori degli istituti penitenziari e ai provveditori, a cui era diretta.

L'audita ha più volte ribadito, alla ripetute domande rivolte dai commissari nel corso dell'audizione, che il suo intervento, ritenuto dovuto in quanto funzionario di turno, si era limitato alla mera sottoscrizione dell'atto per conto del dottor Romano, che era ignara dei soggetti, diversi da quest'ultimo, che avevano partecipato al processo decisionale, e che

⁽⁴⁰¹⁾ Resoconto stenografico n. 73 del 3 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio VI Cerimoniale e relazioni esterne dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Assunta Borzacchiello.

provenendo dal vertice della Direzione generale dei detenuti, il quale le aveva peraltro comunicato per iscritto l'assenso del Capo del Dipartimento, non aveva ritenuto di dovere e potere in alcun modo sindacarne il contenuto o sottrarsi al dovere di sottoscriverlo.

Quanto riferito dalla dirigente è stato successivamente confermato alla Commissione dal direttore generale della Direzione generale dei detenuti, dottor Giulio Romano⁽⁴⁰²⁾: questi, nel riferire che in quei giorni si trovava effettivamente in isolamento precauzionale – costretto a casa dove però lavorava ed esercitava integralmente le sue funzioni servendosi del telefono, della posta elettronica e delle videocchiamate – si è assunto appieno la paternità della circolare, da lui emanata e sottoscritta dal funzionario di turno per suo conto, non essendo ancora egli dotato di firma digitale.⁽⁴⁰³⁾

Ha poi dichiarato, quanto alle diverse possibilità di sottoscrizione prospettate dai Commissari nel rivolgergli insistenti domande sul punto (invio per posta elettronica dell'atto da lui personalmente sottoscritto e 'scannerizzato', consegna dell'atto a personale della Polizia Penitenziaria appositamente recatasi presso la sua abitazione), che la modalità scelta gli era sembrata per un verso la più semplice, e per altro verso quella che non comportava rischio di esposizione di altri soggetti a contagio.

4.3. I PRESUPPOSTI

In considerazione della circostanza che la circolare del 21 marzo 2020 fondava le determinazioni assunte dal DAP sulla base di una nota del precedente 19 marzo a firma del direttore dell'Unità operativa complessa di medicina protetta e malattie infettive dell'Ospedale Belcolle, Azienda sanitaria di Viterbo, dottor Giulio Starnini, la Commissione decideva di procedere alla sua audizione in data 10 giugno 2020.⁽⁴⁰⁴⁾

L'audito, dopo aver specificato di essere infettivologo ed epidemiologo, di avere vinto nel 2000 il concorso pubblico, di essere docente di statistica ed epidemiologia all'Università « La Sapienza » e di avere lavorato presso l'ufficio sanitario della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, collaborando con i direttori generali *pro tempore* (Salvatore Cirignotta, Sebastiano Ardita) e con l'attuale direttore Giulio Romano, ha dichiarato di essere stato richiamato dalla Direzione generale, il 4 marzo 2020, a coordinare l'esecuzione dei tamponi nella provincia di Viterbo e di avere ripreso a recarsi al DAP un giorno alla settimana, collaborando con la dottoressa Paola Montesanti e, da aprile, con la *task force* del capo DAP *pro tempore* Basentini.

Nell'ambito di tale collaborazione, a seguito di richiesta informale di Giulio Romano di elencare le patologie che avrebbero potuto determinare

⁽⁴⁰²⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano.

⁽⁴⁰³⁾ *Idem*, pag. 29: « Romano. (...) *Quella circolare è firmata da me non dalla dottoressa Borzacchiello e, come ho detto, è una circolare condivisa – e con ciò rispondo all'altra domanda – con il presidente Basentini e con il capo della segreteria del Ministro.* »

⁽⁴⁰⁴⁾ Resoconto stenografico n. 74 del 10 giugno 2020, audizione del direttore dell'Unità operativa complessa Medicina protetta « Azienda Sanitaria Viterbo » Ospedale Belcolle, dottor Giulio Starnini.

un aumento della mortalità negli istituti penitenziari, si era rifatto alla letteratura internazionale, tra cui il *Center for Disease Control (CDC)* di Atlanta, uno dei maggiori centri a livello mondiale di controllo delle pandemie, riprendendo in modo pedissequo le patologie ritenute ad alto rischio dal *CDC* ed aveva trasmesso il relativo elenco.

Nel corso della audizione, il dottor Starnini ha ricostruito la legislazione vigente in materia di sanità penitenziaria, tenendo a precisare che, con riguardo ai detenuti in Alta Sicurezza nonché quelli in regime differenziato ex art. 41-*bis* O.P., la competenza in ordine alla valutazione del loro trasferimento, anche per motivi sanitari, è rimessa al livello centrale del Dipartimento (ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento). Il singolo medico, infatti, « *non indica mai (...) la sede in cui trasferire* » il detenuto bisognoso di cure, bensì si limita ad indicare « *i requisiti che un istituto deve possedere per poter dare assistenza a quel detenuto* ».

L'auditore ha affermato di avere inviato una prima bozza tecnica, ufficiosa e da non divulgare, condividendola con la dottoressa Montesanti, direttore dell'ufficio sanitario, e con il dott. Giulio Romano; che il Ministero della salute aveva emanato norme, ritenute dal medesimo « *forse (...) troppo generiche* », a distanza di un mese dal primo *alert* legato ai cinesi e che la Regione Lazio aveva stipulato un protocollo con l'Ospedale Spallanzani che avrebbe dovuto farsi carico del ricovero dei detenuti, anche eventualmente ricoverandoli presso il reparto di malattie infettive di Viterbo.⁽⁴⁰⁵⁾

Ha ricordato che in casi analoghi verificatisi in passato (il riferimento è ai casi dei mafiosi Bernardo Provenzano e Salvatore Riina ristretti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.), il decesso era avvenuto mentre i due detenuti si trovavano in cura presso reparti ospedalieri di medicina protetta. Nel marzo 2020, invece, in piena pandemia, la situazione era completamente diversa, caratterizzata, per esempio, da carenza di tamponi e di dispositivi individuali di protezione (mascherine, guanti, tende), dall'adozione di ripetuti urgenti provvedimenti di confinamento totale in varie aree del paese, e da altre misure volte a contrastare l'emergenza sanitaria.

Ha ribadito di avere indicato le patologie ad alto rischio di severa malattia sulla base delle raccomandazioni internazionali e del *CDC* di Atlanta, ove si parla addirittura di persone sessantacinquenni e che individuano nelle comunità chiuse un rischio specifico, di non avere mai interloquuto con il Ministro della giustizia né partecipato alla stesura del decreto « *Cura Italia* » che, peraltro, non precisava le categorie dei detenuti che potevano usufruire di benefici né di essersi occupato, essendo medico, dell'aspetto della pericolosità sociale.

Si era quindi limitato, su richiesta di Giulio Romano, a trasmettere un atto formale, con firma e timbro ufficiale, contenente « *un elenco oggettivo di patologie, in scienza e coscienza* »⁽⁴⁰⁶⁾ dopo quello inviato informalmente, senza effettuare alcuna distinzione, non richiestagli, tra i diversi istituti penitenziari o all'interno di questi, nei reparti per detenuti comuni,

⁽⁴⁰⁵⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽⁴⁰⁶⁾ *Idem*, pag. 21-22.

in quelli del circuito di Alta Sicurezza o in regime di cui all'art. 41-bis O.P., fermo restando che pur essendo i detenuti al 41-bis O.P. in un contesto più isolato e controllato, sono comunque presenti gli operatori. Ha affermato di non essere a conoscenza che sarebbe stata emanata una apposita circolare. Starnini ha infine ribadito che « *le carceri sono comunità a rischio perché raggiungono un sovraffollamento ed una promiscuità che non si riscontrano nel domicilio, (...) tutte le collettività, le RSA come gli istituti penitenziari erano e sono maggiormente a rischio* » e che fortunatamente, alla data dell'audizione, vi erano stati meno di 200 poliziotti penitenziari affetti da Covid e pochi deceduti.⁽⁴⁰⁷⁾

« *Le carceri in tutti i documenti ufficiali del mondo e non solo italiani, erano e sono considerati luoghi a rischio per tutte le patologie* »⁽⁴⁰⁸⁾, ivi compreso HIV, HCV (rispettivamente dieci e quaranta volte più presente che non all'esterno), neoplasie, linfomi, diabete scompensato, tumori. La classe di età, ha poi precisato, non è una patologia ma è indicata come condizione a rischio da tutti gli organi internazionali a partire dai sessantacinque anni in poi né ha pensato che l'indicazione dell'età di 70 anni potesse avere implicazioni sui detenuti ristretti in Alta Sicurezza e su quelli sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P., risolto non di competenza di un medico.

Declinando, dunque, qualunque responsabilità sugli effetti della nota circolare, l'audito ha così concluso il suo intervento in Commissione antimafia: « *(...) ho fatto quello che ritenevo opportuno e ho indicato alcune patologie. Le decisioni di carattere politico o giudiziario, ovviamente, non mi competono e guai al medico che si cimenti in questi ambiti* ».⁽⁴⁰⁹⁾

4.4. LA GENESI E LE FINALITÀ: L'AUDIZIONE DEL DIRETTORE *PRO TEMPORE* DELLA DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO, GIULIO ROMANO

Le circostanze relative alla genesi e allo scopo della circolare sono state oggetto della audizione del dott. Giulio Romano, protrattasi per due sedute, il 16 ed il 17 giugno 2020.⁽⁴¹⁰⁾

Questi, nel momento in cui è stato sentito in Commissione, aveva già presentato le dimissioni dall'incarico di Direttore della Direzione generale dei detenuti e del trattamento chiedendo il rientro nel ruolo organico della magistratura, ed era in attesa che il relativo *iter* si concludesse.

Nella sua relazione introduttiva ha innanzitutto cercato di delineare il difficile contesto complessivo in cui egli si era trovato a operare e la critica congiuntura in cui quell'atto così controverso era intervenuto.

Ha fatto preliminarmente presente di aver assunto l'incarico predetto, scoperto da sei o sette mesi, nel mese di febbraio 2020 inoltrato, contestualmente quindi all'inizio della pandemia, e che dopo pochi giorni si erano verificate le rivolte.

⁽⁴⁰⁷⁾ *Idem*, pag. 23.

⁽⁴⁰⁸⁾ *Idem*, pag. 24.

⁽⁴⁰⁹⁾ *Idem*.

⁽⁴¹⁰⁾ Resoconti stenografici n. 76 e 78 rispettivamente del 16 e del 17 giugno 2020, audizioni del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano.

La complessità del momento era per lui aggravata dalla sua condizione personale, essendo fonte di grande preoccupazione, per le condizioni di fragilità dei suoi familiari e l'aver avuto contatti con un soggetto positivo al Covid-19.

Il noto affollamento delle carceri costituiva certamente un rischio ulteriore di diffusione del contagio, comunque presente all'interno degli istituti carcerari che, pur essendo comunità chiuse, sono necessariamente aperte agli operatori.

La possibilità di disporre trasferimenti, al fine di spostare i detenuti lì dove vi fosse minore concentrazione, era limitatissima (tanto che era stato fortemente problematico collocare i detenuti provenienti dagli istituti resi inagibili dalle rivolte), per il timore, presente negli istituti di possibile destinazione, che i nuovi ingressi fossero fonte di contagio.

Per altro verso occorre tutelare la salute dei detenuti particolarmente fragili per i quali il rischio di contrazione dell'infezione poteva avere conseguenze anche fatali.

La situazione del circuito penitenziario dell'Alta Sicurezza non si distingueva dalle altre, ed anzi, per una scelta effettuata dal DAP poco prima della pandemia, i detenuti di tale circuito erano stati concentrati negli istituti del nord Italia, da dove non risultava possibile spostarli, sia per la ragione già indicata, sia perché si trattava di soggetti appartenenti per lo più ad aree criminali del meridione⁽⁴¹¹⁾.

La genesi dell'emanazione della circolare è stata ricondotta dall'audit a un forte segnale di allarme lanciato dalla Magistratura di sorveglianza.

Il dottor Romano ha infatti riferito che lunedì 16 marzo 2020 la presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna gli aveva inoltrato una e-mail, contenente una nota a firma delle presidenti degli analoghi uffici di Milano e Brescia, inviata il giorno precedente al Ministro della Giustizia, con la quale le predette rappresentavano la drammatica situazione in cui versava il mondo carcerario.

Il dottor Romano nel corso dell'audizione ha letto alcuni stralci di detta segnalazione, che appare utile riportare qui di seguito: « *Gli istituti versano in situazione di gravissimo collasso. Abbiamo istituito sul territorio un gruppo di lavoro al nostro interno e profuso massimo impegno per incentivare la decisione di misure alternative. Le decisioni richiedono una tempistica non adeguata alla situazione di assoluta emergenza. Gli agenti della Polizia Penitenziaria sono allo spasimo, sfiniti da turni senza riposo ed esposti al rischio di contagio, laddove non già insistentemente colpiti dalla malattia. Gli UEPE⁽⁴¹²⁾* » – prosegue la nota a firma delle presidenti dei Tribunali di sorveglianza di Milano e Brescia – « *sono in parte chiusi e ridotti all'osso; le aree trattamentali in alcune zone sono decimate. I nostri uffici giudiziari, nei quali abbiamo dovuto provvedere ad adattare*

⁽⁴¹¹⁾ Si ricorda che ai sensi dell'art. 14 O.P. i detenuti sono di regola destinati in istituti di pena prossimi « *al proprio centro di riferimento sociale* ». A tale principio di territorialità fa eccezione l'assegnazione del detenuto al circuito di Alta Sicurezza in base alle circolari del DAP.

⁽⁴¹²⁾ Ufficio esecuzione penale esterna (UEPE)

l'organizzazione alla tutela della salute dei lavoratori, sono collasati. ».⁽⁴¹³⁾

Infine, la richiesta rivolta al Guardasigilli di valutare l'adozione di urgenti provvedimenti di « alleggerimento »: « (...) *gli enormi sforzi fatti fino ad ora e ad Ella rappresentati, devono essere orientati a provvedimenti che consentano immediatamente di alleggerire le presenze del carcere. Le prospettiamo una situazione emergenziale mai vista prima. Il sovraffollamento impedisce che vengano adottate le misure precauzionali che a tutta la popolazione non detenuta si raccomandano. Non sono naturalmente giustificate né giustificabili le rivolte che si sono verificate, occorre però considerare che non tutta la popolazione carceraria ha partecipato alle rivolte. (...) ».*⁽⁴¹⁴⁾

Più concretamente, le presidenti dei Tribunali di sorveglianza lombardi segnalavano al Ministro della Giustizia « *la necessità di deflazionare i reparti con forti interventi normativi e di immediata applicabilità, disposizioni di agile applicazione, come il momento richiede »*, interventi che però « *non richiedano il vaglio della magistratura di sorveglianza che già ora, per le condizioni dei propri uffici, non sarebbe in grado di provvedere ».*⁽⁴¹⁵⁾

Tra le misure deflative possibili da adottare con ogni urgenza, la magistratura lombarda proponeva la « *previsione di una normativa (...) che disponga la sottoposizione a una detenzione domiciliare per coloro che hanno pena residua inferiore ai 4 anni; uno sconto di pena di 75 giorni in assenza di rilievi disciplinari; una licenza speciale allo stato di 75 giorni ai semiliberi. ».*⁽⁴¹⁶⁾

Si suggeriva, altresì, « *di valutare l'inserimento del presupposto dell'emergenza Coronavirus come elemento valutativo per tutti gli istituti normativi riguardanti la concessione di benefici penitenziari. In assenza di automatismi e di immediata applicabilità non è possibile fronteggiare l'emergenza così drammaticamente insorta; il virus corre più veloce di qualunque decisione che, alle condizioni date, è certo perverrebbe fuori tempo massimo. ».*⁽⁴¹⁷⁾

Dal tenore della missiva si comprende che le misure straordinarie ed urgenti non dovevano avere necessariamente portata applicativa generale, ma limitata alle aree del Paese più duramente colpite dalla pandemia. Si legge, infatti, nella nota esibita dal dottor Romano in audizione: « *La Lombardia versa in una situazione che non è possibile assimilare al resto d'Italia per la sua gravità, ma che può costituire il dato esperienziale per evitare che il morbo si propaghi al resto d'Italia. Siamo consapevoli di lavorare in uno stato di guerra nel quale non è possibile ragionare per categorie ordinarie. Mentre scriviamo, giunge infatti notizia che, presso gli*

⁽⁴¹³⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. pag. 7 e ss.

⁽⁴¹⁴⁾ *Idem.*

⁽⁴¹⁵⁾ *Idem.*

⁽⁴¹⁶⁾ *Idem.*

⁽⁴¹⁷⁾ *Idem.*

ospedali civili di Brescia, i cadaveri sono accatastati nei corridoi e chiusi nei sacchi neri per mancanza di bare ». ⁽⁴¹⁸⁾

L'audito ha, inoltre, fatto presente come, ben prima dell'emanazione della circolare, l'autorità giudiziaria avesse concesso la detenzione domiciliare o gli arresti domiciliari, in considerazione delle gravi condizioni di salute di alcuni detenuti e della emergenza epidemiologica da coronavirus, a soggetti ristretti per gravi reati, anche di criminalità organizzata.

Pertanto, nella sua qualità di direttore generale dei detenuti e del trattamento nonché della sua precedente esperienza come magistrato di sorveglianza, aveva avanzato una proposta normativa confrontandosi con il capo del DAP e con i vertici ministeriali. Conseguentemente, il 17 marzo 2020, aveva inviato tale proposta al capo di gabinetto del Ministro Bonafede e al dottor Basentini, affinché valutassero di interessare il capo dell'ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e quindi il Guardasigilli.

Quello stesso giorno – il 17 marzo – il capo di gabinetto gli aveva risposto con un messaggio, assicurando che egli e il capo del DAP *pro-tempore* convenivano con lui, e invitandolo a interloquire con il capo segreteria del Ministro, già da lui reso edotto del suo appunto.

L'audito ha ancora riferito che, avviate tali interlocuzioni, aveva scritto al dottor Starnini – il medico virologo che gli aveva fornito qualche giorno prima un elenco delle patologie che esponevano i detenuti a particolare rischio nel caso in cui avessero contratto l'infezione da COVID – facendo presente la sua iniziativa con il Ministero, chiedendo di inviargli una nota formale di analogo contenuto.

La mattina del 19 marzo 2021 aveva quindi inviato una email al capo del DAP, informandolo di avere interloquito in merito alla sua proposta di modifica dell'art. 147 c.p. con il capo segreteria del Ministro, che gli aveva chiesto, a fini di approfondimento del tema, un « *elenco formale delle patologie in questione* »; aveva altresì informato il dottor Basentini di aver rivolto la richiesta a Starnini, che non gli aveva ancora risposto; aveva quindi proposto, anche in considerazione della eventualità che non fosse sufficiente la consultazione del predetto sanitario, la possibilità di porre un quesito all'Istituto superiore di sanità (anche della stampa di tale messaggio di posta elettronica l'audito ha depositato copia). La nota del dottor Starnini sarebbe poi giunta quel pomeriggio, ed egli l'aveva immediatamente inoltrata al capo della Segreteria del Ministro.

Ed ancora, quello stesso giorno, aveva inviato una e-mail a un altro componente dello staff di segreteria del Ministro, l'avvocato Longo, al quale aveva fatto presente come dal dibattito coinvolgente la magistratura di sorveglianza e l'accademia, fosse emersa l'opinione dell'insufficienza, ai fini di ridurre il sovraffollamento carcerario, della norma contenuta nell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 2020; aveva quindi prospettato le diverse soluzioni che emergevano dal dibattito in questione.

Nel tardo pomeriggio dello stesso 19 marzo gli era pervenuta dal capo di gabinetto del Ministro della Giustizia la convocazione per una riunione

⁽⁴¹⁸⁾ *Idem.*

in videoconferenza con il ministro *pro-tempore* Bonafede, da tenersi il giorno successivo. La nota di convocazione, copia della quale è stata depositata dall'auditore agli atti di questa Commissione d'inchiesta, recava quale oggetto « *Incontro con la magistratura di sorveglianza, a riguardo dell'esecuzione della pena nel generale contesto della pandemia di Covid-19* ». Dalla stessa nota emerge che alla riunione erano stati invitati a partecipare, oltre al dottor Romano, il presidente dell'Associazione nazionale magistrati (ANM), il sottosegretario di Stato on. Vittorio Ferraresi, il capo del DAP *pro tempore* Francesco Basentini, e le presidenti dei tribunali di sorveglianza di Bologna, Milano e Brescia.

Nelle ore precedenti la riunione, ha riferito ancora l'auditore, era stata da lui elaborata una bozza di circolare. Essa differiva dal testo poi divenuto definitivo esclusivamente per il riferimento, presente nella bozza e poi espunto, alla riflessione apertasi in seno alla magistratura di sorveglianza, circa la possibilità di concedere la « detenzione domiciliare umanitaria » a coloro che versassero in condizioni di salute per le quali, in caso di contagio da Covid-19, il rischio sarebbe stato particolarmente elevato. Condivisa tale bozza con il dottor Basentini, avevano comunque convenuto di porla all'attenzione di tutti in occasione dell'incontro.

Il loro atteggiamento quindi – ha sottolineato l'auditore – era stato improntato ad apertura al confronto e a estrema prudenza.

Nel corso della riunione, in cui le presidenti dei tribunali di sorveglianza intervenute avevano ribadito la drammaticità della situazione, l'auditore aveva chiesto loro se poteva essere d'aiuto l'invio ai tribunali di una segnalazione dei detenuti le cui condizioni di salute li esponesse a particolare rischio, ottenendone risposta positiva anche se avevano manifestato una certa insoddisfazione a fronte delle ben diverse aspettative rappresentate.

Ha precisato l'auditore che in quella sede non aveva comunque fatto riferimento alcuno alla emanazione, ai predetti fini, di una circolare.

Rispondendo alle domande formulate da diversi componenti di questa Commissione d'inchiesta, il dottor Romano ha poi riferito che il Ministro aveva partecipato a una parte della riunione, ascoltando quanto esposto dai presenti.

Quella sera aveva dunque interloquito con messaggi con il dottor Tommaso Salvadori, capo della segreteria del Ministro (che non aveva potuto essere presente alla riunione), al quale aveva riportato l'esito dell'incontro, e comunicato il riscontro positivo alla sua nota « *asciugata come detto* ». Il dottor Romano ha spiegato che con tale espressione aveva inteso riferirsi all'eliminazione di ogni riferimento alla detenzione umanitaria, e ha quindi sottolineato che l'atto in questione era conseguentemente una mera segnalazione.

Ricevuto l'assenso del dottor Salvadori, nonché, la mattina successiva, quello del dottor Basentini, si era adoperato per la diramazione formale della circolare tramite la dirigente di turno, dottoressa Borzacchiello.

L'auditore ha fatto presente che il Ministro, non si era pronunciato in merito alla circolare né nel corso della riunione né nel periodo immediatamente successivo, ma aveva manifestato qualche tempo dopo, in occa-

sione di una videoconferenza tenutasi in data 24 aprile 2020, il suo apprezzamento per l'iniziativa.⁽⁴¹⁹⁾

Diversi gli argomenti addotti dal dottor Romano, sia nel suo intervento introduttivo, sia in risposta alle numerose domande e contestazioni rivoltegli dai membri della Commissione, per difendere il suo operato.

Ha ribadito che le decisioni dei giudici erano del tutto svincolate dalla circolare, come dimostrato dal fatto che alcune erano intervenute anche in precedenza e altre, intervenute successivamente, non vi facevano alcun riferimento ma rinviavano ad altre fonti.

A tal proposito ha voluto sottolineare che « *l'Amministrazione [ndr.: penitenziaria] non scarcerà, non ammette ai domiciliari; l'amministrazione collabora, con impegno proporzionale alla gravità della situazione, affinché l'autorità giudiziaria faccia al meglio e tempestivamente il proprio lavoro* ». ⁽⁴²⁰⁾ Ha posto l'accento, circa l'emanazione della circolare in giornata di sabato e da parte della funzionaria di turno d'ordine suo, sulla situazione di urgenza (che aveva peraltro condotto in quei giorni all'emanazione da parte sua di altri atti con le stesse modalità), evidenziata anche dalla circostanza che la segnalazione al Ministro da parte delle presidenti dei tribunali di sorveglianza era stata inoltrata in giornata di domenica; l'urgenza, comunque, veniva rappresentata drammaticamente sia in detta segnalazione che nella riunione tenutasi in videoconferenza il giorno 20 marzo 2020.

A sostegno della decisione di emanare la circolare e a dimostrazione della straordinarietà del momento, l'audito ha richiamato anche quanto scritto dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione nella circolare del successivo 1° aprile 2020, laddove aveva affrontato il tema della riduzione delle presenze in carcere.

Ha poi richiamato, con riferimento all'istituto della detenzione domiciliare in luogo del differimento dell'esecuzione della pena (comunque esclusa in caso di pericolo di commissione di delitti), la previsione, contenuta negli artt. 23 comma 2 e 108 del d.p.r. n. 230 del 2000, dell'obbligo per i direttori degli istituti penitenziari, e anche per il pubblico ministero in base al citato art. 108, di comunicare all'autorità giudiziaria le circostanze che consentono il rinvio dell'esecuzione.

Il dottor Romano ha sostenuto che i provvedimenti giurisdizionali intervenuti prima della emanazione della circolare, dimostravano come i giudici si fossero già posti il problema, ritenendo che determinate patologie o condizioni, valutate in uno alla pandemia, potessero integrare, una ipotesi per disporre il rinvio dell'esecuzione (anche nella forma della detenzione domiciliare in luogo del differimento dell'esecuzione), e dovessero quindi essere vagliate a tali fini.

⁽⁴¹⁹⁾ Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. Pag. 56.

⁽⁴²⁰⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano. Pag. 14.

La circolare quindi, ha più volte ribadito l'auditore, lungi dall'essere la causa dei provvedimenti, aveva costituito un mero richiamo all'adempimento di un obbligo di segnalazione già previsto dalla legge, che riguarda non solo i singoli ma anche una pluralità di soggetti, ch  anzi la gravit  della situazione imponeva un obbligo rafforzato di collaborazione e organizzazione in capo all'Amministrazione penitenziaria.

Ha a tal proposito fatto presente come il Coordinamento nazionale magistrati di sorveglianza (CONAMS), con un comunicato stampa del 28 aprile 2020, aveva espresso apprezzamento per l'iniziativa assunta dall'Amministrazione penitenziaria, in ottemperanza a norme primarie e regolamentari, di segnalare all'autorit  giudiziaria i casi sanitari critici.⁽⁴²¹⁾

Peraltro, ha osservato il dottor Romano, la nota del 21 marzo si poneva in continuit  con quanto previsto dalla circolare del Capo del dipartimento del 14 novembre 2012⁽⁴²²⁾ e risultava altres  in sintonia con quanto affermato nel documento emanato il 22 aprile dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanit  penitenziaria contenente « *Linee di indirizzo di gestione Covid all'interno degli istituti Penitenziari italiani* »⁽⁴²³⁾.

La corretta prospettiva dalla quale affrontare il tema, a giudizio del dottor Romano, non   quella di giudicare se fu corretto emanare la circolare del 21 marzo, ma piuttosto, contestualizzando la valutazione nel drammatico momento dei mesi di marzo e aprile 2020 – e non gi  nel pi  tranquillizzante scenario presente nel momento dell'audizione (giugno 2020) – di stabilire se in quella fase fosse possibile garantire all'interno delle strutture penitenziarie, rispetto al rischio di contagio, la salute di coloro che sarebbero stati pi  esposti in caso di contrazione dell'infezione.

L'auditore ha affrontato il tema della inclusione, fra i fattori di rischio, del superamento dei 70 anni di et , anche in risposta alle domande rivoltegli su tale aspetto da diversi parlamentari della Commissione.

Costoro, in particolare, hanno sottolineato come, soltanto se caratterizzati da elevata pericolosit  in quanto rientranti nella previsione dell'art. 4-bis O.P. o dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p., quindi responsabili di reati molto gravi, e tra questi quelli di criminalit  organizzata, gli ultrasessantenni sono detenuti in carcere.

L'auditore ha fatto presente a tal proposito come ci  corrispondesse ad una precisa indicazione sanitaria, oltre che normativa, trattandosi di un limite di et  previsto sia dall'art. 47-ter O.P. sia dall'art. 275, comma 4, c.p.p. Peraltro, alla data del 20 marzo 2020, erano presenti 688 detenuti ultrasessantenni che non erano n  ristretti a regime di cui all'art. 4-bis O.P., n  detenuti nei circuiti dell'Alta Sicurezza.

⁽⁴²¹⁾ *Idem*, pag. 16.

⁽⁴²²⁾ L'auditore ha citato testualmente il seguente passo della circolare: « *Si rende necessario che le Direzioni degli istituti penitenziari, di concerto con i medici delle Aziende sanitarie locali, valutata l'offerta sanitaria interna e l'adeguatezza ambientale, sottopongano all'attenzione delle Autorit  giudiziarie, per le determinazioni di competenza, tutte le situazioni in cui il protrarsi dello stato di detenzione possa porre a repentaglio la sopravvivenza del detenuto o determinare, comunque, una situazione contraria al senso di umanit  della pena* ». *Idem*.

⁽⁴²³⁾ L'auditore ha citato testualmente il documento richiamato nella parte in cui prevede che « *i servizi sanitari segnaleranno all'Autorit  Giudiziaria e alle Direzioni degli istituti penitenziari le persone detenute che per et  e/o patologie possono presentare un rischio per lo sviluppo di complicit  da Covid-19* ». *Idem*.

Quanto alla assenza di distinzione, nella circolare, dei detenuti in Alta Sicurezza o al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis* O.P. e alla mancata esclusione dei medesimi dall'obbligo di segnalazione, il dottor Romano ha osservato che tale esclusione avrebbe potuto incorrere in possibili censure della CEDU.

Per ciò che concerne in particolare i detenuti in Alta Sicurezza, ha fatto presente che la loro situazione 'allocativa' non sempre è migliore di quella degli altri detenuti, tale da ridurre i rischi di contagio, e che non tutti tali detenuti esprimono il medesimo grado di pericolosità; ancora, ha sottolineato che l'art. 47-*ter* O.P. non prevede una distinzione in tal senso e che, per tali ragioni, non sarebbe stato giuridicamente corretto escluderli dall'obbligo di segnalazione.

Alle ripetute richieste rivolte dai componenti di questa Commissione parlamentare in merito alla ricerca di soluzioni alternative che garantissero in condizioni di detenzione intramuraria una situazione di sicurezza per la salute dei detenuti (l'utilizzo, ad esempio, di caserme dismesse o di tensostrutture all'interno di istituti penitenziari per la collocazione di chi avesse contratto l'infezione o per 'quarantene precauzionali', o, ancora, la organizzazione di *triage*), il dottor Romano ha fatto presente che si erano tentate alcune strade: si era ad esempio pensato di aprire un padiglione 'dedicato' all'interno della casa circondariale di Parma, ma non si era riusciti a trovare il personale sanitario sufficiente per assistere i pazienti lì ricoverati.

Quanto al ricorso a forme massive di *screening* diagnostici tramite l'effettuazione di tamponi, ha riferito che tale soluzione era in quel periodo del tutto impraticabile, stante la totale mancanza di tali dispositivi, al punto che neanche lui aveva potuto farvi ricorso per ridurre il periodo di quarantena precauzionale e fare anticipatamente rientro in ufficio.

A chiusura di tali argomentazioni, ha ribadito come le norme prevedano in capo all'autorità giudiziaria un preciso potere di valutazione del rischio di recidiva e della pericolosità del detenuto – che è *in re ipsa*, e in grado elevatissimo in caso di soggetti detenuti secondo il regime dell'art. 41-*bis* O.P. e che, qualora sussistente, esclude la possibilità di concedere la detenzione domiciliare.

Il dato fondamentale per cui la decisione e il relativo giudizio competono ai magistrati, che conoscono bene gli istituti normativi, che hanno un potere di vigilanza e approfondimento e che decidono in piena autonomia, eliminava in radice, a giudizio dell'auditore, il rischio di applicazioni pedissequae e improprie della circolare, « *che aveva solo, e non poteva essere altrimenti, l'obiettivo di metterli in condizione di fare il loro lavoro e di farlo quanto prima, pur in una condizione di gravemente minorata operatività di tutto il sistema* ».⁽⁴²⁴⁾

Ha precisato che, avendo preso possesso dell'incarico di direttore della Direzione generale detenuti solo nel febbraio 2020, pochi giorni prima delle rivolte ed in piena situazione di emergenza pandemica, non aveva avuto il

⁽⁴²⁴⁾ *Idem*, pag. 23.

tempo materiale di recarsi presso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo per ripristinare il meccanismo virtuoso di comunicazione tra l'Amministrazione penitenziaria, la DNAA e le Direzioni distrettuali.

Ha tenuto inoltre a specificare che, in quel momento, non era possibile distinguere i detenuti al regime di Alta Sicurezza dai detenuti « comuni », essendovi stata la direttiva del capo DAP *pro tempore*, dottor Basentini, di trasferire i primi nelle carceri del centro e del nord del Paese. Peraltro, ha aggiunto, vi erano difficoltà enormi nelle traduzioni e, comunque, non vi era disponibilità per ricoveri negli ospedali né, tantomeno, per piantonare i detenuti.

Ha poi indicato in 223, cui si aggiungerebbero altri 11, il numero di detenuti in Alta Sicurezza cui era stata concessa la detenzione domiciliare per ragioni collegate all'epidemia, ribadendo che la magistratura di sorveglianza, che ha un potere di vigilanza sugli istituti, è a conoscenza di quali siano le manchevolezze strutturali e sanitarie delle singole realtà penitenziarie.

Infine, rispondendo ai quesiti posti dai componenti della Commissione, ha rappresentato che il 31 maggio 2020 aveva inviato per email una bozza per il 'ritiro' della circolare, parlandone con i nuovi vertici del DAP (dott. Bernardo Petralia e dott. Roberto Tartaglia, rispettivamente capo e vice-capo del dipartimento), nominati dopo le dimissioni di Basentini, i quali, proprio il giorno precedente l'audizione, il 15 giugno 2020, avevano disposto la sospensione dell'efficacia dell'atto, mantenendo fermi gli obblighi dell'art. 23 comma 5 del d.p.r. n.230 del 2000 e della circolare emessa nel 2012 dall'allora capo DAP Giovanni Tamburino.

4.5. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA *PRO TEMPORE*, FRANCESCO BASENTINI

In merito alla genesi e alle ragioni che determinarono l'emanazione della circolare del 21 marzo, Francesco Basentini, al vertice del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sino alla data del 1° maggio 2020, e quindi nel periodo interessato dagli avvenimenti oggetto dell'inchiesta parlamentare, nel corso dell'audizione dinanzi a questa Commissione, svoltasi il 5 agosto 2020, si è riportato a quanto esposto dal dottore Romano.⁽⁴²⁵⁾

Ha affermato, quindi, di non volersi soffermare su tali aspetti atteso che erano già stati « *dettagliatamente e puntualmente ricostruiti* » dinanzi alla Commissione dal Direttore generale detenuti e trattamento, precisando peraltro che la 'nota' in questione si limitava a riaffermare « *in termini senza dubbio più blandi* » quanto già previsto dalla norma contenuta nell'art. 23 comma 2 del d.p.r. n. 230 del 2000, e quindi a richiamare l'attenzione dei direttori degli istituti penitenziari sull'obbligo di segnalazione proveniente da detta fonte normativa regolamentare, in vigore da oltre venti anni.⁽⁴²⁶⁾

⁽⁴²⁵⁾ Resoconto stenografico n. 91 del 5 agosto 2020, audizione del dottor Francesco Basentini.

⁽⁴²⁶⁾ *Idem*, pag. 10.

Ad avviso dell'auditore non avrebbe avuto senso o effetto alcuno intervenire sulla 'nota' una volta emessa, come pure suggerito da un dirigente della Direzione generale dei detenuti e del trattamento. Piuttosto, qualora si fossero temuti possibili effetti negativi con le 'scarcerazioni', sarebbe stato necessario modificare o abrogare detta norma, « e questo, com'è noto, non è uno dei compiti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ». ⁽⁴²⁷⁾

Il dottor Basentini ha preliminarmente ricordato come il nostro Paese, e quindi anche il sistema penitenziario, abbia dovuto affrontare la più grave crisi umana, sociale ed economica dal dopoguerra ad oggi e che « a fronteggiare la pandemia nessuno Stato, nessuna istituzione e nessun apparato amministrativo era pronto ». Di questa impreparazione a combattere un'agente virale pandemico, a suo dire inevitabile, era necessario tener conto « poiché ragionando diversamente, qualsiasi valutazione dei fatti sarebbe irrispettosa della verità ». ⁽⁴²⁸⁾

Ha sottolineato che la posizione del nostro Paese, quindi anche del nostro sistema penitenziario, è stata ancora più grave rispetto a quella di altri paesi in quanto è stata la prima nazione dell'Occidente ad affrontare la pandemia, non avendo così « alcun riferimento organizzativo o dato di esperienza su cui poter fare affidamento ». Così – ha proseguito l'auditore – il DAP è stato di fatto la prima organizzazione pubblica del mondo occidentale ad affrontare il tema della prevenzione del rischio da contagio nelle carceri e a dover approntare rimedi idonei, con la complessità, tutta specifica del nostro sistema penitenziario, dell'ormai cronico stato di affollamento delle carceri. ⁽⁴²⁹⁾

Ha richiamato, quindi, l'attenzione della Commissione sulla conseguente difficoltà nell'individuare e attuare « possibili misure di prevenzione e l'individuazione di piani di collaborazione con le autorità sanitarie locali che (...) erano alle prese con la gestione della pandemia, soprattutto fuori dalle carceri ». ⁽⁴³⁰⁾

Nonostante le difficoltà, il capo del DAP *pro-tempore* Basentini ha rivendicato quindi di essere stato a capo del primo dipartimento del Ministero della giustizia ad aver adottato una circolare con linee guida specifiche per la prevenzione e il contrasto della pandemia, ovvero quella, già richiamata in altre parti della presente relazione, emanata il 22 febbraio 2020 ⁽⁴³¹⁾.

A questa era poi seguita il 25 febbraio una seconda circolare « in cui si suggeriva, ai provveditori delle Regioni maggiormente colpite dal virus, di verificare, informandone la popolazione detenuta, la possibilità, tra le altre cose, di sospendere le attività trattamentali e i colloqui con familiari o terze persone diverse dai difensori, sostituendoli con i video-colloqui ». Si trattava, a suo avviso, di una « coraggiosa quanto necessaria iniziativa », non autonoma, bensì « frutto di confronti, numerosi e costanti (...) con i

⁽⁴²⁷⁾ *Idem*, pag. 11.

⁽⁴²⁸⁾ *Idem*, pag. 8.

⁽⁴²⁹⁾ *Idem*.

⁽⁴³⁰⁾ *Idem*.

⁽⁴³¹⁾ Capitolo III, § 3.1

vertici del Ministero » tramite video-conferenze che « *vedevano la costante presenza del Ministro, dei due Sottosegretari, del capo e dei due vice capi di gabinetto del Ministro, del Garante nazionale dei detenuti e di alcuni capi dipartimento (...)* ». ⁽⁴³²⁾

Quanto alla bontà ed efficacia delle misure adottate sotto la sua direzione, l'audito ha ricordato che esse erano state prese ad esempio ed emulate da altre autorità, « *non solo in Italia, ma anche negli altri Paesi* ». In primo luogo, ha ricordato che la misura della sospensione dei colloqui fu poco dopo confermata dal Governo con DPCM dell'8 marzo 2020, mentre sul piano internazionale – ricorda l'audito – il DAP aveva ricevuto plurime « *richieste di informazione da parte degli altri Paesi, europei e non solo, in ordine al tipo e alla natura delle misure adottate, con particolare riferimento al tema dei colloqui* ». ⁽⁴³³⁾

L'audito si è infine soffermato sulle rivolte negli istituti penitenziari, argomento trattato in altra parte della presente relazione ⁽⁴³⁴⁾.

4.6. L'AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA *PRO TEMPORE*, ALFONSO BONAFEDE

Il Ministro *pro-tempore* Bonafede è stato audito dalla Commissione nella seduta del 21 maggio 2020 al fine di riferire in ordine alle iniziative del Governo sulla politica di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. Dopo aver riferito, in particolare, sulle prospettive di riforma dell'art. 4-*bis* O.P. a seguito delle pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo ⁽⁴³⁵⁾, il Guardasigilli si è soffermato sull'emergenza coronavirus nelle carceri. L'azione del Ministero tramite il DAP – ha ricordato Bonafede – « *è stata indirizzata a 360 gradi, a copertura di ogni aspetto, per permettere la chiusura delle porte del carcere, per approntare tutte le misure per contenere e limitare gli eventuali contagi e per provvedere all'assistenza medica degli eventuali contagiati* ». ⁽⁴³⁶⁾

Ha, quindi, elencato le circolari emesse dal febbraio 2020 finalizzate e funzionali alla implementazione dei decreti che via via venivano approvati dal Consiglio dei Ministri (istituzione di unità di crisi presso la Direzione generale dei detenuti, individuazione di spazi di isolamento sanitario, *pre-triage* per i detenuti nuovi giunti, corrispondenza telefonica, video-colloqui), fino alla circolare del 21 marzo, « *finalizzata a dare alla magistratura un quadro completo delle condizioni sanitarie dei detenuti all'interno degli istituti* ». ⁽⁴³⁷⁾

Alla data del 19 maggio 2020 – ha dichiarato l'audito – su 53.458 detenuti risultavano 102 positivi di cui una ricoverata in struttura esterna. Quanto al personale in servizio, su 40.751 vi erano 154 dipendenti positivi,

⁽⁴³²⁾ *Idem*, pag. 8.

⁽⁴³³⁾ *Idem*, pag. 9.

⁽⁴³⁴⁾ Capitolo VII

⁽⁴³⁵⁾ Sul punto si fa rinvio alle Relazioni approvate dalla Commissione (doc. XXIII, n. 3 e n. 21), indicate nella nota 24

⁽⁴³⁶⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 9.

⁽⁴³⁷⁾ *Idem*, pag. 8-9.

di cui 150 tra gli agenti di polizia penitenziaria; due agenti erano deceduti a causa del Coronavirus.⁽⁴³⁸⁾

Le scarcerazioni di soggetti detenuti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o ristretti nel circuito di Alta Sicurezza, erroneamente indicate, in un primo momento, in 497, erano state, in realtà 256, determinate dalla applicazione della normativa contenuta nella legge n. 199 del 2010.⁽⁴³⁹⁾

Il Ministro ha invece rivendicato la validità delle disposizioni dell'art. 123 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, in particolare la possibilità per i condannati, aventi una pena residua non superiore a diciotto mesi da scontare, di eseguire la pena detentiva presso la propria abitazione, detenzione domiciliare dalla quale erano stati esclusi i soggetti condannati per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis* O.P., per i delitti *ex* artt. 572 e 612-*bis* c.p., i delinquenti abituali, professionali o per tendenza e per coloro che nell'ultimo anno avessero riportato sanzioni disciplinari per evasione o per reati ai danni dei compagni, operatori penitenziari o visitatori o per avere partecipato a disordini o sommosse oppure nei cui confronti fosse stato redatto rapporto disciplinare per le rivolte avvenute dal 7 marzo 2020 in poi.⁽⁴⁴⁰⁾

Alle molteplici domande formulate dai parlamentari membri di questa Commissione d'inchiesta sui temi dell'edilizia carceraria, del sequestro ai detenuti di cellulari introdotti nelle carceri, della predisposizione di un piano organico per contrastare le mafie e per ridurre l'affollamento carcerario, delle motivazioni della nomina e, dopo le scarcerazioni, delle dimissioni di Basentini, e, ancora, sul problema del cambio delle generalità per i testimoni di giustizia, l'audito, dovendo presenziare al Consiglio dei ministri, si riservava di continuare in una seduta successiva e di rispondere con nota scritta alle domande, facendo peraltro rinvio alle comunicazioni già fatte presso i due rami del Parlamento.⁽⁴⁴¹⁾ Nessuna risposta è pervenuta dal ministro Bonafede né è stato possibile fissare altra seduta plenaria per continuare l'audizione.

Con riguardo, al tema delle cosiddette « scarcerazioni », si fa rinvio a quanto riferito in audizione dal ministro Bonafede e riportato nel successivo capitolo.

4.7. L'IMPATTO DELLA CIRCOLARE SUI DETENUTI PER MAFIA

Come più volte detto, uno dei punti più contestati della 'circolare' in esame, è stata l'assenza di distinzione tra i detenuti oggetto della segnalazione, laddove l'art. 123 del decreto-legge « *Cura Italia* » escludeva dalla possibilità di eseguire presso il domicilio la residua pena detentiva non superiore a diciotto mesi, diverse categorie di condannati ritenuti particolarmente pericolosi e, tra costoro, coloro che avessero riportato condanna per reati di criminalità organizzata.

⁽⁴³⁸⁾ *Idem*, pag. 10.

⁽⁴³⁹⁾ *Idem*.

⁽⁴⁴⁰⁾ *Idem*, pag. 11.

⁽⁴⁴¹⁾ *Idem*, pag. 29 e ss.

Sul punto, la Commissione ha audito la dottoressa Caterina Malagoli, direttrice dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e del trattamento⁽⁴⁴²⁾.

Nonostante il suo ufficio fosse competente sulla gestione di circa diecimila detenuti – tutti inseriti nei circuiti dell'Alta Sicurezza (AS1, AS2, AS3) o sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P., oltre ai collaboratori di giustizia – la dottoressa Malagoli ha riferito di non essere stata in alcun modo coinvolta né nella discussione propedeutica né nella preparazione di quella che – a suo avviso – era una « *nota interna* » e non già una circolare propriamente detta, e di avere appreso del tutto casualmente della sua emanazione.⁽⁴⁴³⁾

Infatti, qualche giorno dopo la sua emissione, segnatamente il martedì successivo (24 marzo 2020), un dipendente del suo ufficio aveva sottoposto alla sua attenzione la lettera di un presidente di Corte di assise con la quale veniva criticata la segnalazione a lui pervenuta dalla direttrice di un istituto penitenziario che « *si era permessa di segnalare l'opportunità di una detenzione domiciliare per un ergastolano che aveva una malattia* ». ⁽⁴⁴⁴⁾

Si era, quindi, recata dal direttore generale detenuti e trattamento, dottor Romano – rientrato in ufficio il 24 marzo dopo il periodo di quarantena fiduciaria – per sottoporgli la proposta di valutare l'adozione di un provvedimento disciplinare nei confronti della suddetta direttrice, responsabile, a suo avviso, di aver agito d'iniziativa senza conformarsi alle prassi. In quella circostanza, invece, aveva appreso dal dottor Romano che in effetti era stata diramata una circolare tesa a deflazionare gli istituti penitenziari per fronteggiare la diffusione della pandemia. Le fu riferito, ricorda l'audita, che si trattava di « *un'esigenza anche del Comitato tecnico-scientifico che aveva consigliato, appunto, di promuovere e favorire in tempi brevi delle linee guida per sfollare le carceri* ». ⁽⁴⁴⁵⁾

La dottoressa Malagoli ha affermato di aver immediatamente rappresentato le proprie perplessità al dottor Romano, segnalando la necessità di distinguere i detenuti del circuito Alta Sicurezza che, stante il contenuto della nota, avrebbero potuto uscire e che quest'ultimo le aveva rappresentato che tale rischio non era ipotizzabile in quanto il magistrato di sorveglianza avrebbe dovuto sempre valutare la pericolosità del soggetto, come previsto dagli artt. 146 e 147 del codice penale. Pur avendo il dottor Romano, suo superiore, il potere di emanare direttive, l'audita si era lamentata di non essere stata interpellata nonostante le competenze attribuite al suo ufficio, al ché le era stato risposto che la circolare era già stata condivisa ai livelli più elevati e che comunque « *la vita dei detenuti e il diritto alla salute sono uguali per tutti, quindi non si sarebbero potute fare distinzioni tra detenuti di serie A e di serie B* ». ⁽⁴⁴⁶⁾

⁽⁴⁴²⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli.

⁽⁴⁴³⁾ *Idem*, pag. 31.

⁽⁴⁴⁴⁾ *Idem*.

⁽⁴⁴⁵⁾ *Idem*, pag. 32.

⁽⁴⁴⁶⁾ *Idem*, pag. 35.

L'audita ha riferito, inoltre, di avere rappresentato le proprie riserve sulla circolare anche al dottor Basentini (« *Francesco, quella nota è pericolosa e può portare a conseguenze negative* »), il quale nella circostanza tuttavia minimizzò la portata delle eventuali conseguenze.⁽⁴⁴⁷⁾ Si prodigò altresì all'elaborazione di una bozza correttiva della circolare, di cui comunque ne chiese la revoca.

Come la dottoressa Malagoli, anche il generale Mauro D'Amico – direttore del Gruppo operativo mobile (GOM) – ebbe notizia della circolare solo diversi giorni dalla sua emanazione e in modo del tutto casuale.

Come riferito in audizione, intorno ai primi giorni del mese di aprile 2020 erano pervenuti al GOM due certificati medici relativi a due detenuti di elevatissimo spessore criminale. Il direttore del GOM, non comprendendo la ragione di tale invio, si era prontamente messo in contatto con i competenti uffici al fine di ottenere ulteriori elementi informativi. Gli fu riferito che la predetta documentazione sanitaria era stata richiesta dalla direzione generale retta dal dottor Romano per effetto del contenuto di una non precisata « *lettera* ». ⁽⁴⁴⁸⁾

Richiesta e ricevuta la stessa, si mise in allarme atteso che tra i detenuti ristretti nel regime previsto dall'art. 41-bis O.P. vi erano oltre sessanta delinquenti ultrasessantenni. Non poté comunque che prenderne atto. Concludeva l'audizione il generale D'Amico segnalando la necessità che il progressivo invecchiamento della popolazione dei ristretti al carcere duro avrebbe reso ora più che mai indispensabile l'adeguamento delle strutture anche sanitarie all'interno del carcere: « *ora (...) dobbiamo attrezzarci per creare un settore in cui anche l'anziano viva la sua detenzione in 41-bis in maniera dignitosa. Lo dobbiamo fare.* ». ⁽⁴⁴⁹⁾

4.8. LE VALUTAZIONI DEGLI ATTORI ISTITUZIONALI

4.8.a Il consigliere del CSM, dottor Sebastiano Ardita

Fortemente critico il giudizio espresso da parte del presidente della I Commissione del CSM, dottor Sebastiano Ardita – già a capo della Direzione generale dei detenuti e del trattamento⁽⁴⁵⁰⁾ - in merito all'emanazione dell'atto del 21 marzo.

Audito in data 17 giugno 2020, Ardita ha innanzitutto sottolineato come l'ufficio predetto è il « *cuore del DAP* », che ha come compito la gestione penitenziaria, cioè lo svolgimento di un'attività essenzialmente diretta a garantire condizioni di civiltà nelle carceri nel rispetto dell'ordi-

⁽⁴⁴⁷⁾ Cfr. *idem* « (...) non sono stata coinvolta nella procedura gestionale della circolare. L'ho saputa direttamente a cose fatte e alla prima occasione (...) in cui sono andata dal presidente Basentini (...) ho detto subito: "Francesco, ma questa circolare è pericolosa". Lui stava lavorando al computer e mi ha risposto distrattamente: (...) "Ma quale circolare?". Gli ho detto: "Quella che avete fatto in riferimento alle patologie dei detenuti, di cui non sono stata proprio messa a conoscenza". Lui disse qualcosa tipo: "Oh, non ti preoccupare". Minimizzò. » pag. 42

⁽⁴⁴⁸⁾ Resoconto stenografico n. 89 del 22 luglio 2020, audizione del direttore del GOM, generale Mauro D'Amico.

⁽⁴⁴⁹⁾ *Idem*, pag. 9.

⁽⁴⁵⁰⁾ Funzione ricoperta dal gennaio 2002 al novembre 2011.

namento penitenziario. Il DAP ha il compito di predisporre ed attuare un sistema di regole, rieducazione, trattamento e, infine, di sicurezza come conseguenza del rispetto di queste regole.⁽⁴⁵¹⁾

Con riguardo all'attività di 'prevenzione antimafia' all'interno della realtà carceraria, l'auditore ha sottolineato l'importanza della Direzione dei detenuti e del trattamento che, come noto, con quella funzione, fu voluta e costituita dal generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.⁽⁴⁵²⁾

Proprio ispirandosi a tali finalità originarie l'auditore, nel periodo in cui era stato al vertice di detta direzione generale, aveva ritenuto prioritario instaurare un rapporto organico e sistematico con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le direzioni distrettuali, rapporto che era stato regolamentato anche con apposite circolari. Tale modello aveva contribuito efficacemente ad una configurazione razionale dei circuiti penitenziari grazie allo scambio costante di informazioni provenienti dagli organi inquirenti antimafia.

Con riguardo in particolare alla 'circolare del 21 marzo', l'auditore ha espresso articolate critiche non solo sul contenuto intrinseco ma anche sul valore simbolico che poteva rappresentare all'esterno e cioè « dare erroneamente l'idea che il carcere non [fosse] in grado di gestire questa emergenza ».⁽⁴⁵³⁾

Tanto premesso, il dottor Ardita ha rimarcato come sarebbe stato essenziale che una determinazione così rilevante del DAP come quella assunta il 21 marzo 2020, avrebbe dovuto essere condivisa con la DNAA e con le direzioni distrettuali. Il che non era avvenuto, come desumibile dalla lettura della circolare.

In secondo luogo, l'auditore ha evidenziato come, a fronte dell'emergenza determinata dalla pandemia, occorreva che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria elaborasse « un piano per il carcere ». Ha, infatti, affermato: « E' successo che (...), mentre il Paese si è preparato all'emergenza (...) l'universo penitenziario non sembra (...) che si sia attrezzato in modo analogo, mentre avrebbe dovuto farlo con priorità rispetto alla realtà esterna. Il carcere, infatti, è un luogo in cui c'è una dimensione di sotto-protezione sociale, per cui lì bisogna intervenire prima ancora che da altre parti »⁽⁴⁵⁴⁾. Un intervento efficace e mirato era infatti possibile, se adottato con prontezza, in quanto negli istituti penitenziari

⁽⁴⁵¹⁾ Resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, audizione del presidente della I commissione del Consiglio superiore della magistratura, Sebastiano Ardita.

⁽⁴⁵²⁾ Cfr. *idem*: « Mentre negli anni delle grandi latitanze il contrasto ai fenomeni criminali mafiosi si svolgeva sulle strade, nelle campagne dove c'erano le latitanze e sui territori più pericolosi, oggi esso si svolge in quella linea di confine tra Stato e mafia che è diventato appunto il carcere.... Il carcere è stato per lungo tempo un luogo in cui gestivano e si concertavano attività criminose. Si faceva proselitismo e si reclutava al suo interno. E di questo ci si è accorti quando è esploso in Italia il problema della criminalità organizzata terroristica e mafiosa....Il primo che si occupa della questione è il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, che affronta il problema creando un ufficio presso il DAP, presso la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena (si chiamava così all'epoca), l'Ufficio X, la Sicurezza Penitenziaria....Questa cultura dell'attenzione alle questioni criminali è proseguita nel corso degli anni...in forme diverse, attraverso rapporti con organi di polizia e – ritengo – anche con i Servizi segreti ». pag. 6

⁽⁴⁵³⁾ *Idem*, pag. 40.

⁽⁴⁵⁴⁾ *Idem*, pag. 17.

« entrano poche persone molto controllate e, in questo contesto in cui si è già chiusi, basta stabilire poche regole e il virus non si diffonde ». ⁽⁴⁵⁵⁾

L'auditore ha censurato, invece, l'iniziativa assunta dal DAP con la circolare. Risulta efficace affidare alle dirette parole dell'auditore l'espressione del suo punto di vista: « Perché io affermo che quell'atto di impulso non doveva essere fatto? Perché il DAP ha una funzione strutturale, che è quella di garantire, in condizioni di sicurezza, il massimo dell'erogazione dei servizi sanitari, anche al fine di evitare che, strumentalmente, qualcuno ottenga una scorciatoia rispetto alla realtà che è l'esecuzione della pena. Questo è il suo compito ». ⁽⁴⁵⁶⁾

Del resto, ad avviso dell'auditore, è compito della magistratura assicurare il temperamento tra il diritto alla salute e quello alla sicurezza sociale, « mentre il DAP svolge un altro compito, quello di assicurare il massimo della sicurezza all'interno », cioè « garantire la gestione penitenziaria, la permanenza in carcere dei detenuti che scontano una pena, (...) tenere i detenuti in carcere in situazioni di sicurezza e di garanzia dei loro diritti individuali ». Per queste ragioni, ritiene che « non andava elaborata una nota del genere, perché essa contraddice alla funzione del carcere, che è invece l'opposto: è assicurare il massimo dei servizi ». ⁽⁴⁵⁷⁾

Ha, inoltre, sottolineato la singolarità della procedura seguita e della forma dell'atto in questione che a stretto rigore, a suo avviso, non si tratterebbe tecnicamente di una circolare bensì di una nota. ⁽⁴⁵⁸⁾

In conclusione, il dottor Ardita ha affermato con estrema chiarezza che quanto « accaduto con riferimento alla circolare è un dato: non è stata solo la circolare, ma saranno state la paura del COVID e le scelte (...), eppure sono usciti 250 mafiosi, fatto senza precedenti nella storia del contrasto ai crimini di cosa nostra; non era mai accaduto prima ». ⁽⁴⁵⁹⁾

4.8.b Il consigliere del CSM, dottor Antonino Di Matteo

Il dottor Antonino Di Matteo, auditore il 18 giugno 2020 ⁽⁴⁶⁰⁾, ha riferito alla Commissione che, nel periodo in cui si erano verificate le scarcerazioni nella fase più acuta della pandemia, non era più alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ma era stato eletto consigliere del CSM. In quella

⁽⁴⁵⁵⁾ *Idem.*

⁽⁴⁵⁶⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽⁴⁵⁷⁾ *Idem*, pag. 18-19.

⁽⁴⁵⁸⁾ Cfr. *idem*, l'auditore ha ricordato, sulla base della sua esperienza quale direttore generale dei detenuti e trattamento dal 2002 al 2011, quali fossero le procedure della comunicazione istituzionale all'interno del Ministero della giustizia: « Chi deve fare una scelta così importante prepara la scelta formando un appunto per il Capo di Gabinetto del Ministero della Giustizia. L'appunto lo rivolge al vertice del DAP, al Capo del DAP che lo gira e, con la sua firma, lo trasmette. Quindi lo fa il direttore dei detenuti o chi per lui, chi lavora nello staff, lo trasmette al capo dell'Amministrazione penitenziaria che poi lo manda al Ministro della Giustizia, al capo di Gabinetto; a volte al Ministro in persona, a seconda dei casi ». Ha poi aggiunto: « Questo è il meccanismo che blinda tutti e li rende sicuri, perché è un modo trasparente di agire ... vi dico questo è il modo più normale. Ecco perché la prima cosa che uno cerca è l'appunto ... così normalmente si opera. Questa cosa che garantisce tutti, perché si rimettono le questioni alla parte tecnica, com'è giusto che sia ». pag. 43

⁽⁴⁵⁹⁾ *Idem*, pag. 32.

⁽⁴⁶⁰⁾ Resoconto stenografico n. 79 del 18 giugno 2020, audizione del consigliere del Consiglio superiore della magistratura, Antonino Di Matteo.

sede aveva avuto modo di confrontarsi con il collega Sebastiano Ardita commendando « *molto negativamente la circolare sia per il suo soggettivo contenuto, sia perché segue alle rivolte* », perché « *rischiava di apparire come un segnale di resa. D'altra parte le rivolte si erano improvvisamente placate, quindi, da questo punto di vista, eravamo preoccupati* ». ⁽⁴⁶¹⁾

Ha rilevato che la scarcerazione di un rilevante numero di mafiosi è stata devastante da un punto di vista simbolico « *e, purtroppo, dal punto di vista mafioso, sarà stato visto come un segnale di cedimento e di speranza per i mafiosi* » ma che non aveva mai considerato le scarcerazioni frutto di una « *trattativa stato-mafia* ». ⁽⁴⁶²⁾

Sulla circolare del 21 marzo 2020 l'auditore ha affermato di aver pensato « *che fosse un gravissimo errore* », essendo già stato promulgato il decreto « *cura Italia* » per l'esigenza di sfozzire le carceri, facendo uscire i detenuti condannati per reati minori ed essendovi state le rivolte.

Due sono gli aspetti di criticità evidenziati dal consigliere Di Matteo. Il primo, « *è il fatto che non veniva fatto nessun tipo di distinzione tra il condannato per reati meno gravi e il condannato per reati gravi (...)* », il secondo, è « *il fatto che si dovevano considerare in situazione di particolare rischio tutti gli ultrasessantenni, perché i capi (almeno di cosa nostra siciliana) in gran parte sono, appunto, ultrasessantenni* ». ⁽⁴⁶³⁾ Ricordava, in proposito, che nella copia del cosiddetto *papiello* del 1992 consegnato da Massimo Ciancimino si richiedeva, oltre all'affievolimento del regime di cui all'art. 41-bis O.P. e l'abolizione dell'ergastolo, anche la non applicabilità del carcere dei detenuti oltre i settant'anni: così, tutti avrebbero fatto richiesta di scarcerazione, a partire, come avvenuto, dal mafioso Francesco Bonura.

In sintesi, non solo non avrebbe emanato la circolare ma avrebbe « *immediatamente avvertito il Ministro* » e comunque non l'avrebbe fatta entrare in vigore o l'avrebbe sospesa: « *l'avrei revocata il giorno dopo* ». Per i « *veri capi* » mafiosi è, infatti, fondamentale morire a casa. La concessione degli arresti domiciliari agli anziani detenuti di *cosa nostra* è sempre stato considerato un obiettivo simbolico.

Oltre al tema oggetto del presente capitolo, l'auditore si è soffermato altresì sui motivi per i quali, pur in presenza di una concreta offerta, esattamente due anni prima (18 giugno 2018) del ministro *pro-tempore* Bonafede di nominarlo capo del DAP o, in subordine, direttore generale degli affari penali (posto, peraltro, già ricoperto dalla dottoressa Donati e non più strutturato, come quando ricoperto dal giudice Falcone, quale capo dipartimento), non fu poi nominato capo del Dipartimento. Il giorno successivo, infatti, a fronte dell'accettazione della proposta di assumere la carica di capo del DAP ⁽⁴⁶⁴⁾, il Ministro gli aveva comunicato di avere già

⁽⁴⁶¹⁾ *Idem*, pag. 53.

⁽⁴⁶²⁾ *Idem*, pag. 29.

⁽⁴⁶³⁾ *Idem*, pag. 40.

⁽⁴⁶⁴⁾ Cfr., *idem*, pag. 36, dove l'auditore ricordava alla Commissione che la sua possibile nomina come capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria era stata osteggiata dai detenuti con varie forme di protesta – tra cui 51 detenuti in regime di cui all'art. 41-bis O.P. presso il carcere de L'Aquila che avevano chiesto contestualmente di essere sentiti dal magistrato di sorveglianza – ed oggetto di pubblicazioni giornalistiche, note anche al Ministro *pro tempore*.

nominato il dottor Basentini, rinnovandogli quindi la proposta alternativa di assumere il ruolo di direttore degli affari penali, profferendo una frase, ritenuta dall'auditore quantomeno ambigua: « *La prego di rifletterci, perché per questo altro incarico non ci sono dinieghi o mancati gradimenti che tengano* ». ⁽⁴⁶⁵⁾

Alla domanda rivoltagli da uno dei commissari per capire se corrispondeva al vero che la sua mancata nomina quale capo del DAP sarebbe stato oggetto di « trattativa stato-mafia », secondo quanto riferito dal pentito Mutolo, Di Matteo si è limitato a riferire di avere trovato analogie con quanto successo nel 1992-1993 quando 334 decreti di 41-bis O.P. non erano stati rinnovati, e di ritenere che Mutolo non avesse conoscenze dirette ma che avesse piuttosto espresso una sua opinione.

4.8.c Il procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, dottor Giovanni Salvi

Cronologicamente, la Commissione non può non richiamare la circolare emessa dal procuratore generale della Corte di cassazione, in data 1° aprile 2020, indirizzata ai procuratori generali presso le Corti d'appello, avente ad oggetto « *Pubblico ministero e riduzione della presenza carceraria durante l'emergenza coronavirus* », all'esito delle riunioni svoltesi via web, delle interlocuzioni interne al suo ufficio ed estesa alle esperienze di uffici di primo grado. ⁽⁴⁶⁶⁾

Come si legge nella premessa, non si tratta di linee-guida, bensì di « *riflessioni utili per le scelte che devono quotidianamente essere operate* » in rapporto alle misure cautelari e all'esecuzione della pena detentiva, dovendosi ritenere la custodia cautelare in carcere, stante l'emergenza sanitaria, l'ultima *ratio*.

L'idea di fondo che ha ispirato il documento era l'esigenza prioritaria di tutelare la salute pubblica, prevenendo la diffusione del contagio nelle sovraffollate carceri italiane, consentendo anche negli istituti un distanziamento sociale, bilanciando il diritto alla salute e la tutela della collettività e delle vittime. ⁽⁴⁶⁷⁾

Si prospettava, quindi, l'opportunità di valutare le diverse opzioni che la legislazione vigente metteva a disposizione per ridurre la popolazione penitenziaria, anche attraverso l'interpretazione estensiva o analogica di disposizioni del codice di procedura penale o della legge sull'ordinamento penitenziario.

Le principali « riflessioni » della circolare sono sinteticamente le seguenti:

– in ordine alle misure precautelari dell'arresto e del fermo, si suggeriva una stringente valutazione dello stato di flagranza e del concreto

⁽⁴⁶⁵⁾ *Idem*, pag. 10-11.

⁽⁴⁶⁶⁾ Procura generale della Corte di cassazione del 1° aprile 2020. (doc. n. 426.1)

⁽⁴⁶⁷⁾ Cfr. *idem*, pag. 2: « (...) la situazione determinata dall'emergenza sanitaria ha, certamente, carattere eccezionale ma, come tale, comporta il ricorso a parametri valutativi ugualmente eccezionale in sede di applicazione e/o sostituzione delle misure cautelari ».

pericolo di fuga, privilegiando la custodia presso il domicilio o altra struttura nella disponibilità della polizia giudiziaria;

– per quanto riguarda le misure cautelari ritenute a rischio di diffusione del contagio, si raccomandava, salvo casi di rilevante gravità, di richiedere gli arresti domiciliari ovvero, anziché l’obbligo di presentazione, l’obbligo di dimora, ovvero per quelle già disposte dal GIP la possibile richiesta di revoca, sostituzione o attenuazione con altre misure;

– in materia di esecuzione delle pene detentive, si invitava, in via interpretativa, alla sospensione o alla postergazione della fase esecutiva, in particolare dell’ordine di esecuzione delle pene detentive (art. 656 c.p.p.);

– in relazione alla fase penitenziaria, con specifico riferimento alla nuova misura alternativa della detenzione domiciliare « di emergenza » di cui all’art. 123 del decreto *Cura Italia*, si prospettava la « *autonoma attivazione del pubblico ministero* » che avrebbe potuto presentare istanza di detenzione domiciliare al magistrato di sorveglianza ricorrendone i presupposti, fornendo argomentazioni per sostenere che la misura potesse essere applicata anche in assenza di braccialetti elettronici;

– sempre con riguardo alla fase penitenziaria, si proponeva l’affidamento in prova al servizio sociale che, durante l’emergenza, avrebbe potuto prescindere dall’esercizio di una attività lavorativa ed attuata presso il domicilio.⁽⁴⁶⁸⁾

Il dottor Salvi, audito in data 2 luglio 2020, ha così rimarcato le differenze esistenti tra la predetta circolare della Procura generale e la controversa « *nota* » emanata dal DAP il 21 marzo 2020: « *Il nostro provvedimento mi pare chiaro. Abbiamo voluto che, per i reati minori e per quelli per i quali non vi fosse una pericolosità significativa, anche con una interpretazione orientata delle norme, non si procedesse alle carcerazioni (...) e comunque con l’esclusione dei reati più gravi e di quelli relativi al codice rosso. Se non ho compreso male, la circolare del DAP ha una nozione diversa perché di per sé non autorizza la non esecuzione di provvedimenti né legittima il fatto che vengano adottati provvedimenti di scarcerazione per ragioni di salute (...) il senso era quello di segnalare i casi, ma la responsabilità resta di chi adotta le misure. Da questo punto di vista, quindi, francamente, non mi pare che ci sia una qualche interferenza tra le due tipologie di provvedimenti* ». ⁽⁴⁶⁹⁾

Nel ribadire che la circolare del DAP aveva la funzione di mettere in allarme i destinatari in presenza di situazioni particolari, il Procuratore generale della Cassazione ha precisato che le successive modifiche normative (scansioni temporali per il riesame delle posizioni, acquisizione obbligatoria di ulteriori e complete informazioni) non sono, a suo avviso, lesive dell’autonomia del giudice. Ha riconosciuto, tuttavia, che viene fornito alla magistratura di sorveglianza ulteriore materiale valutativo, pur rilevando che le leggi che ritengono di risolvere un problema dando dei termini « *hanno un limite di fondo perché se c’è un problema, non è*

⁽⁴⁶⁸⁾ *Idem*, pag. 3-13.

⁽⁴⁶⁹⁾ Resoconto stenografico n. 82 del 2 luglio 2020, audizione del Procuratore generale della Corte di cassazione, Giovanni Salvi, pag. 13.

stabilendo che si deve deliberare entro dieci giorni avendo mille processi, che si risolve. Ciò che è importante è che vi sia una scansione di valutazione perché effettivamente vi sono stati dei casi singolari di applicazione, anche se non moltissimi». ⁽⁴⁷⁰⁾

Ha proseguito affermando che, per le funzioni di vigilanza connesse alla sua funzione di procuratore generale, non poteva entrare nel merito dei provvedimenti ma che, nel complesso, i magistrati di sorveglianza avevano svolto un « *ottimo lavoro* », garantendo, pur tra enormi difficoltà, « *l'obiettivo fondamentale, che era garantire la salute come diritto primario anche del carcerato* ». ⁽⁴⁷¹⁾

Riconosceva, rispondendo alle domande dei parlamentari, la necessità di un progetto sistematico per rendere aggiornati, in tempo reale, i certificati dei carichi pendenti e del casellario giudiziale, stante l'importanza, ai fini della contestazione della recidiva, della esecuzione della pena e della valutazione della personalità del detenuto, di avere dati reali.

Avuto riguardo al sovraffollamento, pur riconoscendo l'esistenza della grave criticità, il dottor Salvi ha tenuto a precisare che solo in Italia vengono considerate in attesa di giudizio anche le persone non condannate in via definitiva. Ad avviso dell'audit, il vero problema, dunque, risiede nella « *sproporzione nella qualità dei detenuti* », essendovi una « *percentuale di detenuti per fatti minori che non possono accedere a misure gradate perché sono talmente emarginati che non sono in grado di offrire un domicilio dove poter scontare il resto della pena, per pericolo di fuga in quanto senza fissa dimora o non hanno permesso di soggiorno o altro* » ⁽⁴⁷²⁾. In questo senso, la circolare della Procura generale ha invitato i pubblici ministeri a valutare anche le posizioni dei soggetti che non erano in grado, per le loro condizioni di marginalità, di avanzare richiesta di scarcerazione per il Covid.

In conclusione, il dottor Salvi ha ribadito con chiarezza le differenti finalità delle due circolari: la circolare della procura generale della Cassazione « *è indirizzata a chi esercita direttamente un potere ed è l'organo dell'esecuzione* », mentre « *quella del DAP è rivolta alle articolazioni territoriali che, a loro volta, dovranno poi segnalare a chi di dovere: la sorveglianza e il pubblico ministero. Sono cose diverse.* » ⁽⁴⁷³⁾

4.8.d Il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dottor Federico Cafiero De Raho

Il Procuratore nazionale, nel corso della audizione dell'8 luglio 2020 ⁽⁴⁷⁴⁾, ha svolto ampia ed articolata relazione sul contrasto alla criminalità organizzata durante l'emergenza pandemica, stanti le mire economiche che i sodalizi possono sviluppare approfittando della situazione sani-

⁽⁴⁷⁰⁾ *Idem*, pag. 14

⁽⁴⁷¹⁾ *Idem*.

⁽⁴⁷²⁾ *Idem*, pag. 21

⁽⁴⁷³⁾ *Idem*, pag. 22.

⁽⁴⁷⁴⁾ Resoconto stenografico n. 84 dell'8 luglio 2020, audizione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Federico Cafiero De Raho.

taria emergenziale e della conseguente crisi economico-sociale, reimpiegando denaro illecito per l'acquisto dei presidi sanitari, utilizzando la vulnerabilità finanziaria degli imprenditori per acquisire società ed attività nei più svariati campi, incrementando il mercato usuraio ed il traffico illecito dei rifiuti.

Ha quindi rappresentato l'attività svolta dalla DNAA che ha potenziato i collegamenti investigativi con le direzioni distrettuali, ha realizzato nuove sinergie con l'UIF e l'Agenzia delle dogane, coinvolto lo SCICO della Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia, istituendo un tavolo tecnico permanente al fine di individuare indici di anomalia denotanti infiltrazioni criminali nel libero mercato e nell'economia. Ha fornito esempi di indagini svolte che hanno portato ad arresti per turbativa di asta o consentito di identificare soggetti che, senza titolo, hanno chiesto ed ottenuto i contributi previsti dalla normativa di emergenza per il sostegno alle imprese.

Sulle circolari emesse dal DAP il 21 marzo ed il 30 giugno 2020, Cafiero De Raho ha ricordato che nel corso della sua carriera ha sempre sostenuto che il DAP avrebbe dovuto creare nuove strutture dove ospitare soggetti ritenuti pericolosi per il ruolo ricoperto, per la capacità di mantenere i collegamenti con l'esterno, per la pericolosità accertata, non potendosi interpretare in modo meno rigoroso l'art. 41-*bis* O.P., norma di sistema dimostratasi efficace nel contrasto alle mafie.

Auspitava, cioè, strutture nuove, moderne, in grado di garantire la totale assenza di comunicazioni con l'esterno, con celle che possano impedire ai detenuti di parlare tra loro, ben potendo i messaggi essere veicolati da familiari di altri carcerati. Inoltre, riteneva che tali misure dovessero essere accompagnate e sostenute da efficaci controlli tesi ad ostacolare l'ingresso di telefoni cellulari negli istituti penitenziari o, come verificatosi in più di una occasione, il sorvolamento di droni. Tali esigenze erano state debitamente rappresentate dall'auditore sia all'allora capo del DAP, Francesco Basentini, sia al suo successore, Bernardo Petralia.

Cafiero De Raho ha affermato che la successiva circolare del 30 giugno 2020, emanata sotto la direzione del nuovo capo DAP Petralia, sembrava legittimare la precedente, quella del 21 marzo, ove non vi era alcuna distinzione tra detenuti. Senza entrare nel merito di disposizioni emanate in autonomia da una diversa amministrazione, l'auditore ha ricordato, tuttavia, che l'interesse della Direzione nazionale antimafia e anti-terrorismo risiedeva (e risiede) nel fatto che si assicurasse che i detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* O.P. « *restino nel carcere* », che la detenzione domiciliare sanitaria non sia concessa ai condannati socialmente pericolosi, secondo quanto previsto dall'art. 47-*ter* O.P., comunque salvaguardando il diritto alla salute con il ricovero in un luogo di cura all'interno delle strutture carcerarie o, in mancanza, in luogo esterno all'istituto penitenziario con piantonamento.

In merito, la Commissione ha acquisito la relazione annuale della DNAA pubblicata il 24 novembre 2020⁽⁴⁷⁵⁾ dove è stata dedicata specifica attenzione al tema « *Emergenza sanitaria COVID-19 e sistema penitenziario* ». ⁽⁴⁷⁶⁾

Vi si rappresenta come centinaia di detenuti di elevatissima pericolosità, come quelli sottoposti al regime di Alta Sicurezza o al regime differenziato dell'art. 41-*bis* O.P. siano stati destinatari di provvedimenti di scarcerazione e/o detenzione domiciliare motivati dal rischio, correlato a pregresse patologie o all'età avanzata, di contagio COVID –19 e di conseguenti gravi complicazioni in caso di malattia: tali 'scarcerazioni' sono considerate l'effetto dell'applicazione generalizzata di una « *interpretazione della disciplina dettata dagli artt. 146 e 147 c.p., sganciata dalla sussistenza effettiva e attuale dei presupposti normativi* », con conseguente concreto rischio di una « *gravissima compromissione dell'ordine e della sicurezza pubblica* ».

La DNAA – si legge nella relazione – era stata informata del « *rilevante numero di istanze di differimento della pena e/o di misure alternative alla detenzione e dei relativi provvedimenti di accoglimento, solamente in data 21 aprile [2020], e cioè molto dopo l'effettiva uscita dal carcere di oltre 350 detenuti in regime di Alta Sicurezza, in palese controtendenza con l'abituale e costante interlocuzione con il DAP* ». Prosegue la Direzione nazionale nella sua relazione puntualizzando di essere venuta a conoscenza della circolare del DAP del 21 marzo 2020 solo un mese dopo. ⁽⁴⁷⁷⁾

Capitolo V

LE « SCARCERAZIONI »

5.1. IL CASO DI PASQUALE ZAGARIA

La Commissione ha deciso di approfondire i fatti e le circostanze che avevano fatto sì che un detenuto, del calibro criminale di Pasquale Zagaria – noto esponente del *clan dei casalesi* – fosse stato « scarcerato » ed ammesso ad espriare la pena presso il proprio domicilio, nonostante, per la gravità dei reati commessi e per la non comune pericolosità sociale, fosse ristretto al regime di cui all'art. 41-*bis* O. P.

Sulla vicenda, di notevole rilevanza mediatica in piena emergenza pandemica, la Commissione ha eseguito un mirato ciclo di audizioni e richiesto copiosa documentazione al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e ai competenti uffici giudiziari.

⁽⁴⁷⁵⁾ Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche delle strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2018 – 31 dicembre 2019, pubblicata il 24 novembre 2020. (doc n. 615.01)

⁽⁴⁷⁶⁾ *Idem*, pag. 474-475.

⁽⁴⁷⁷⁾ *Idem*, pag.474

In particolare, è stato acquisito il provvedimento emesso dal tribunale di sorveglianza di Sassari al fine di comprendere le motivazioni, in fatto ed in diritto, di una scarcerazione che appariva singolare, *icutu oculi* sotto il profilo giuridico, e inquietante nelle sue conseguenze concrete.

Peraltro destava non poche perplessità una prima ricostruzione dei fatti avvenuta sulla base di una inchiesta giornalistica di una nota trasmissione televisiva.⁽⁴⁷⁸⁾ Il conduttore, trattando il tema delle « scarcerazioni », mostrava in diretta televisiva l'ordinanza emessa il 23 aprile 2020 dal tribunale di sorveglianza di Sassari – provvedimento con il quale era stata disposta la detenzione domiciliare sanitaria nei confronti di Zagaria – e contestava al DAP di aver reso possibile la scarcerazione di un *boss* della camorra, fratello di Michele Zagaria, uno dei capi indiscussi del *clan dei casalesi*.

In particolare, il giornalista, nel dare lettura dei passi salienti dell'ordinanza, ricostruiva i fatti come segue.

Il 9 aprile 2020, il tribunale di sorveglianza di Sassari, una volta acquisita la documentazione sanitaria in cui si attestava la necessità di trasferire il detenuto presso un presidio ospedaliero, aveva richiesto al DAP di conoscere presso quale struttura trasferire Pasquale Zagaria, non ricevendone risposta. Il tribunale di sorveglianza, « *preso atto del silenzio del DAP* » disponeva che « *Zagaria potesse andare a casa* ». Il giorno dopo, 24 aprile, « *la beffa* ». Il DAP indicava il carcere di Viterbo « *ma ormai era troppo tardi* ».⁽⁴⁷⁹⁾

Nel corso della trasmissione televisiva interveniva, poi, telefonicamente il dottor Basentini, allora capo del DAP, il quale nel respingere le accuse affermava che « *le indicazioni date dal tribunale di sorveglianza non corrispondono a quella che è la realtà documentale che è stata accertata presso il DAP* » e che comunque era « *stata aperta una pratica di tipo ispettivo* » per accertare più dettagliatamente lo svolgimento dei fatti.⁽⁴⁸⁰⁾ Il dottor Basentini, inoltre, nel rispondere alla domanda sulle ragioni che avrebbero ostato al trasferimento in altro istituto di pena attrezzato per le esigenze sanitarie del detenuto oppure in un diverso carcere prossimo ad idonea struttura sanitaria, replicava che « *il trasferimento di un detenuto per motivi sanitari è oggetto di valutazione sanitaria da parte di personale sanitario* », personale questo « *che non fa parte dell'organico del DAP* ». Ribadiva, infine, che, comunque, il DAP aveva provveduto ad indicare una struttura sanitaria penitenziaria. Nuovamente veniva contestato al dottor Basentini che il suo ufficio avrebbe dovuto comunque prevedere, in via preliminare e indipendentemente dalle richieste della magistratura, il trasferimento dei detenuti nelle stesse condizioni di Zagaria presso istituti prossimi ai reparti di medicina penitenziaria, citando il noto caso del mafioso Salvatore Riina, sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., che pur gravemente malato non era stato posto in detenzione domiciliare, ma curato in ambito penitenziario.

⁽⁴⁷⁸⁾ La7, *Non è l'arena*, di Massimo Giletti, trasmissione del 26 aprile 2020.

⁽⁴⁷⁹⁾ *Idem*.

⁽⁴⁸⁰⁾ *Idem*.

5.2. L'ORDINANZA DEL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA DI SASSARI

Va premesso che Pasquale Zagaria era detenuto presso la casa circondariale di Sassari in regime differenziato *ex art. 41-bis O. P.*, in espiazione della pena di anni 21 mesi 7 giorni 1 di reclusione determinata con provvedimento di unificazione di pene concorrenti emesso in data 5 agosto 2016 dalla Procura generale di Napoli.⁽⁴⁸¹⁾

Il tribunale istruiva il procedimento acquisendo sia la documentazione riguardante lo stato di salute del condannato, presso l'istituto penitenziario o prodotta dalla difesa, sia « *informazioni delle forze dell'ordine e di documentazione inerente ai trascorsi giudiziari e di polizia* », nell'arco di quattro udienze, tutte svoltesi in piena emergenza pandemica (26 marzo, 9, 16 e 23 aprile 2020).⁽⁴⁸²⁾

Il tribunale motivava in fatto la decisione riepilogando la storia clinica del detenuto⁽⁴⁸³⁾ ed il contenuto del primo certificato medico del 25 marzo 2020 trasmesso dal responsabile del presidio « Tutela della salute » della casa circondariale di Sassari, dal quale emergeva che il detenuto aveva terminato il ciclo terapeutico il 27 febbraio 2020, che le sue condizioni psico-fisiche erano « *discrete e stazionarie* », che non necessitava « *di frequenti contatti con le strutture sanitarie del territorio* », che era « *in grado di compiere in maniera autonoma gli atti quotidiani della vita* », ma che non avrebbe potuto effettuare il controllo medico previsto il 27 marzo 2020 per valutare l'efficacia della terapia eseguita, in quanto la Clinica urologica dell'AOU di Sassari era stata individuata come Centro Covid-19 e, come tale, non poteva « *garantire interventi se non quelli di emergenza/urgenza* », e che pertanto era « *necessario individuare altre strutture ospedaliere* ».

Evidenziava che il successivo certificato medico del 31 marzo 2020 riteneva « *opportuno il trasferimento del paziente presso altro Istituto che possa garantire il prosieguo dell'iter diagnostico-terapeutico* ».

Considerate dette circostanze, il tribunale, nel corso dell'udienza del 9 aprile 2020, chiedeva « *ulteriori approfondimenti al responsabile sanitario del carcere – al fine di verificare se vi fossero ulteriori strutture ospedaliere in Sardegna ove poter effettuare il follow-up previsto – e al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per verificare l'eventuale possibilità di trasferimento in altro Istituto penitenziario attrezzato per quel trattamento o prossimo a struttura di cura nella quale poter svolgere i richiesti esami diagnostici e le successive cure* ».

Il collegio non otteneva risposta dal Dipartimento.⁽⁴⁸⁴⁾ Il responsabile sanitario della casa circondariale di Sassari con ulteriore certificato medico

⁽⁴⁸¹⁾ Pena rideterminata in anni 20 di reclusione a seguito del riconoscimento del vincolo della continuazione tra quattro sentenze in esecuzione con ordinanza emessa in data 25.10.2018 dal Gip presso il Tribunale di Napoli, quale giudice dell'esecuzione, confermata dalla Corte di Cassazione con sentenza depositata il 23 marzo 2020.

⁽⁴⁸²⁾ Ordinanza emessa in data 23 aprile 2020 dal Tribunale di Sorveglianza di Sassari, pervenuta a questa Commissione il 29 aprile 2020, prot. n. 2125/comman.

⁽⁴⁸³⁾ Sottoposto nel dicembre del 2019 ad un intervento chirurgico e dal 16 gennaio 2020 ad una conseguente terapia da effettuarsi con cadenza settimanale.

⁽⁴⁸⁴⁾ Si legge nella citata ordinanza: « *Dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria non è giunta risposta alcuna* ».

del 23 aprile 2020 confermava l'impossibilità degli accertamenti diagnostici e dell'esecuzione delle terapie sia all'interno del carcere sia presso i nosocomi di Sassari e Cagliari, ritenendo la « *indifferibilità del programma diagnostico-terapeutico previsto* ».

Così riepilogata la vicenda sanitaria del detenuto, il Tribunale di sorveglianza passava in rassegna i presupposti di cui all'art. 147 comma 1 n. 2 c.p., ai sensi del quale « *l'esecuzione di una pena può essere differita se una pena restrittiva della libertà personale deve essere eseguita contro chi si trova in condizioni di grave infermità fisica* », richiamando la « *consolidata e approfondita giurisprudenza di legittimità* » in materia, applicabile anche in materia di regime detentivo speciale ai sensi dell'articolo 41-bis O.P.

Il tribunale, nel richiamare dunque il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), la tutela della salute (art. 32 Cost.), l'umanità della pena e il divieto di trattamento disumano e degradante (art. 27 Cost. e art. 3 CEDU), ha affermato che detti principi « *si coagulano in norme ordinarie – art. 1 ord. penit. – e nelle norme di c.d. soft law che governano la penitentiaria, a partire dalle Regole minime sulla detenzione delle Nazioni Unite (c.d. Nelson Mandela Rules), la cui regola 24 stabilisce che “i detenuti dovranno godere degli stessi standard di assistenza sanitaria di cui si avvale la comunità”* ». Riteneva quindi integrati i presupposti di operatività dell'articolo 147, comma 1, n. 2 c.p., atti a giustificare il differimento facoltativo dell'esecuzione della pena per grave infermità fisica, in quanto sussisteva « *una patologia grave e qualificata* » tale da necessitare, per il detenuto, un procedimento diagnostico e terapeutico delineato dai medici come « *indifferibile* ». La patologia, inoltre, richiedeva la fruizione di cure inattuabili nel circuito penitenziario: per l'impossibilità di poter eseguire le terapie non solo in ambiente carcerario ma, al contempo, nemmeno secondo il regime dell'art. 11 O.P., in virtù del fatto che i reparti ospedalieri in Sardegna erano stati adibiti a *centri Covid-19*.

Il collegio ribadiva, altresì, di aver anche richiesto al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria se fosse possibile individuare altra struttura penitenziaria sul territorio nazionale ove effettuare il *follow-up* diagnostico e terapeutico, ma che, come detto, non era pervenuta alcuna risposta, « *neppure interlocutoria* ».

Il tribunale, motivando la sua decisione, asseriva che « *lasciare il detenuto in tali condizioni equivarrebbe esporlo al rischio di progressione di una malattia potenzialmente letale, in totale spregio del diritto alla salute e del diritto a non subire un trattamento contrario al senso di umanità* », non essendovi dubbio che « *permanere in carcere senza la possibilità di effettuare ulteriore e “indifferibili” accertamenti equivale ad esporre il detenuto a un pericolo reale dal punto di vista oggettivo e a un'incognita di vita o morte del tutto intollerabile e immeritata per ogni essere umano* ».

Oltre a rappresentare la situazione di fatto – ovvero l'impossibilità ad effettuare i controlli previsti necessari per proseguire le cure nel circuito carcerario e negli ospedali di Cagliari e Sassari – il tribunale segnalava che la patologia di Zagaria rientrava, peraltro, tra quelle a cui era « *possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze legate all'infezione da*

Covid-19 secondo le indicazioni date dal Presidio ospedaliero Belcolle di Viterbo » facendo esplicito riferimento alla circolare emanata circa un mese prima (21 marzo 2020) dalla Direzione generale detenuti e trattamento del DAP.

Riteneva, inoltre, che « *benché il detenuto sia sottoposto a regime differenziato e dunque allocato in cella singola, ben potrebbe essere esposto a contagio in tutti i casi di contatto con personale della polizia penitenziaria e degli staff civili che ogni giorno entrano ed escono dal carcere (ed in questo senso è del tutto irrilevante, al fine della soluzione del caso di specie, accertare se ad oggi sussistano casi di contagio all'interno dell'Istituto)* ».

Si evidenziava come la tutela del diritto alla salute dovesse attenersi anche al profilo della prevenzione, così come stabilito dall'art. 1 del d.lgs. 22 giugno 1999, n. 230, recante disposizioni in materia di riordino della medicina penitenziaria, stabilendo che « *i detenuti e gli internati hanno diritto, al pari dei cittadini in stato di libertà, alla erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione* ».

Il tribunale esaminava i presupposti del differimento dell'esecuzione della pena, evidenziando che il differimento facoltativo, previsto ai sensi dell'articolo 147, comma 1, n. 2 c.p., a differenza del differimento obbligatorio, conferiva spazi di discrezionalità in capo al giudice, tenuto ad operare un bilanciamento fra due diritti fondamentali: il diritto alla salute del detenuto e l'interesse pubblico alla sicurezza sociale, valutazione, nel caso di specie, complessa in quanto relativa ad un detenuto di spessore criminale e sottoposto al regime differenziato.

Il collegio quindi considerava non solo la sussistenza di una patologia grave e l'impossibilità di seguire le terapie in carcere, ma vagliava altresì la pericolosità sociale del condannato. A tal fine riteneva « *rassicuranti* » le motivazioni sulla base delle quali con decreto in data 22 gennaio 2015 la Corte d'appello di Napoli aveva revocato la misura di prevenzione della sorveglianza speciale nei confronti di Pasquale Zagaria⁽⁴⁸⁵⁾. Quanto ai due procedimenti penali ancora pendenti a suo carico, precisava che entrambi erano relativi a fatti-reato « *risalenti a periodi coevi o antecedenti quelli dei reati giudicati con le sentenze in esecuzione* ».

Valutava altresì la condotta processuale di Zagaria nel procedimento camerale davanti al tribunale stesso, finalizzata ad ottenere la fruizione di cure anche in altri istituti penitenziari e non esclusivamente a soluzioni che gli avrebbero permesso di uscire momentaneamente dal carcere.

Il collegio evidenziava, inoltre, che la pena residua da espiare avrebbe potuto sensibilmente ridursi a seguito della menzionata ordinanza di riconoscimento della continuazione in sede esecutiva.

⁽⁴⁸⁵⁾ *Idem* « *A fronte di tale complesso di elementi non può ritenersi che l'appartenenza dello Zagaria alla associazione camorristica, certamente attuale all'epoca del decreto emesso nell'anno 2004, fosse tale anche nell'anno 2011, atteso che, coerentemente con le premesse, il prolungato periodo di detenzione, posto in correlazione con la circostanza che il detenuto si costituì spontaneamente in carcere e, nel corso del processo penale, rese confessione in ordine a gran parte dei reati contestati, condotta che rappresenta un inequivocabile sintomo di iniziale ravvedimento, inducono ad escludere la concreta operatività della presunzione di pericolosità perdurante al momento della formulazione del giudizio* ».

Nell'ordinanza veniva poi riportato il contenuto del rapporto informativo del Comando provinciale dei Carabinieri di Brescia del 15 aprile 2020, in cui si dava atto che la moglie dell'interessato aveva manifestato la disponibilità di accogliere il coniuge nell'abitazione di famiglia, dove vivevano anche i due figli minori, in regime di detenzione domiciliare.

Il tribunale motivava ritenendo, quindi, prevalente l'esigenza di tutela del diritto alla salute rispetto a quella dell'ordine e della sicurezza pubblica.⁽⁴⁸⁶⁾

Veniva pertanto disposto il differimento dell'esecuzione della pena, in regime di detenzione domiciliare, per la durata di mesi cinque (fino al 22 settembre 2020) al fine di acquisire « *gli esiti degli approfondimenti diagnostici per capire evoluzione della patologia e possibili cure* ».

Il tribunale ingiungeva al condannato di non frequentare soggetti diversi dai conviventi, di prestare la più ampia collaborazione agli interventi dell'Ufficio dell'esecuzione penale esterna (UEPE), di astenersi dal frequentare pregiudicati e tossicodipendenti, nonché di assumere sostanze stupefacenti e di abusare di bevande alcoliche.

Sulla base dell'ordinanza assunta il 23 aprile 2020, il Tribunale di sorveglianza di Sassari concedeva al detenuto la misura del differimento facoltativo della pena, nella forma della detenzione domiciliare, perché sulla base del quadro clinico, già compromesso da plurime patologie (attestate dall'area sanitaria carceraria), l'incidenza della possibile contrazione del Covid-19 avrebbe potuto essere letale per la vita del detenuto.

Va qui aggiunto che, alla scadenza della misura, Pasquale Zagaria, nonostante la richiesta di proroga del differimento della pena ai domiciliari da parte dei suoi legali (istanza rigettata per il venir meno delle condizioni che precedentemente avevano portato alla sua scarcerazione), ha fatto poi ritorno in carcere. Il sistema penitenziario, a settembre 2020, è riuscito a garantire gli standard di assistenza sanitaria che nel caso concreto la patologia ha richiesto.

5.3. LE AUDIZIONI SUL CASO ZAGARIA

Come già riferito in altre parti della presente relazione, la Commissione ha eseguito una serie di audizioni al fine di approfondire i vari segmenti di indagine oggetto della presente inchiesta parlamentare. In tale contesto, ai vari auditi, in ragione del loro ruolo svolto nell'ambito della scarcerazione del detenuto in Alta Sicurezza Pasquale Zagaria, sono stati formulati precisi quesiti dai commissari al fine di far più chiara luce sulla vicenda e comprenderne gli eventuali profili di responsabilità dei diversi attori istituzionali.

⁽⁴⁸⁶⁾ *Idem.* « Nel loro complesso, pertanto, gli elementi detti – non fronteggiabilità della patologia in ambiente carcerario, attenuata pericolosità sociale, condotta processuale e misura detentiva in ambiente non giudicato inidoneo – inducono a far prevalere le esigenze di tutela del diritto alla salute », le quali « potranno comunque ricevere copertura attraverso un adeguato sistema di traduzione del detenuto nel domicilio e un congruo regime di prescrizioni, che impedisca l'uscita dal domicilio se non per ragioni sanitarie e imponga la frequentazione delle sole persone conviventi ».

Una prima testimonianza è stata così offerta da Caterina Malagoli, dirigente l'ufficio del DAP competente sulla gestione dei detenuti nel circuito di Alta Sicurezza ed *ex art. 41-bis* O.P. (Ufficio V). Secondo l'audita la criticità del caso Zagaria risiedeva nel fatto che, ad avviso del tribunale, la risposta del DAP – e più precisamente dell'Ufficio III « servizi sanitari » della Direzione generale detenuti e trattamento – sull'indicazione di un luogo ove il detenuto poteva svolgere le cure, era giunta in ritardo ed il tribunale aveva deciso sull'istanza.⁽⁴⁸⁷⁾

La dottoressa Malagoli ha, dunque, ricostruito l'*iter* previsto all'interno del DAP per istruire i casi di trasferimento temporaneo di un detenuto A.S. per motivi di salute. Le richieste di tale specie – ha precisato l'audita – confluiscono al citato Ufficio « servizi sanitari » del Dipartimento che, dopo aver acquisito dal carcere una relazione sanitaria aggiornata sullo stato effettivo di salute del richiedente, indica il tipo di prestazione sanitaria necessaria e l'istituto penitenziario dove è possibile procedere alle cure richieste.⁽⁴⁸⁸⁾ Successivamente la pratica, così istruita dall'Ufficio III « servizi sanitari », viene infine trasmessa al paritetico Ufficio V, retto dalla medesima dottoressa Malagoli, per la definitiva individuazione dell'istituto carcerario, considerata la pericolosità sociale e la storia criminale dell'interessato e valutati, quindi, i profili di compatibilità con il gruppo di detenuti presso cui inserirlo nel carcere di destinazione.

Nel caso specifico relativo alla vicenda Zagaria, la dottoressa Malagoli ha precisato di essere stata investita della pratica in data 21 aprile 2020 ricevendo la proposta formulata dalla collega Montesanti, dirigente del predetto Ufficio III, di trasferire il detenuto presso l'istituto di Cagliari. Ha ricordato di aver immediatamente evaso la richiesta dando parere favorevole nel corso della stessa giornata, così come attestato da una nota a firma della citata dirigente.⁽⁴⁸⁹⁾

⁽⁴⁸⁷⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del Direttore dell'Ufficio V – Direzione generale detenuti e trattamento e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli « È arrivato alla mia attenzione il fatto che Zagaria doveva fare delle analisi, anzi alla fine erano delle prestazioni e non delle analisi che poteva fare anche in day hospital; [...] la dottoressa Montesanti mi aveva chiesto se c'era la possibilità di farle a Cagliari ... anche se quello non è un istituto strutturato per i detenuti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario. Il problema è che alla magistratura di sorveglianza non è arrivata la risposta del DAP, per cui loro hanno deciso comunque », pag. 36.

⁽⁴⁸⁸⁾ *Idem*, « quando arriva una richiesta per un'esigenza di un detenuto, nel reparto c'è la dottoressa Altavista, chiedono relazioni sanitarie [...] Chiedono una relazione aggiornata al carcere, perché devono sapere come sta il detenuto; una volta che hanno la relazione aggiornata, questa dottoressa la studia e la esamina, quindi scrive in merito alla prestazione di cui, secondo lei, ha bisogno il detenuto e dove può essere curato. Solo alla fine di questa istruttoria sanitaria la dottoressa viene da me, dicendomi in quale degli istituti penitenziari con i servizi di assistenza intensificati (SAI) può andare, ad esempio a Rebibbia o a Opera, eccetera. Il mio compito è esaminare le compatibilità con gli altri detenuti e indicare quale sede penitenziaria preferisco, lo scrivo e lo siglo. È così che funziona » pag. 39.

⁽⁴⁸⁹⁾ *Idem*: « (...) nel momento stesso in cui mi pongono il problema dò il riscontro. Si parla infatti di riscontro in pari data della dottoressa Malagoli con indicazione favorevole al trasferimento a Cagliari, assicurando la separazione dalla restante popolazione. Questo perché non era poi un carcere per detenuti al regime di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, quindi la mia esigenza è la sicurezza. Vi è poi una nota urgente a vista del 22 aprile con cui la dottoressa Montesanti chiede all'Azienda per la tutela della salute – area sociosanitaria di Cagliari (...) se l'iter diagnostico-terapeutico potrà essere assicurato all'ospedale di Cagliari, poi c'è tutta la ricostruzione in riguardo. Comunque il problema me lo hanno posto il 21 aprile e io l'ho riscontrato in quella data ». pag. 39-40

Ha, quindi, aggiunto di aver valutato favorevolmente la richiesta pur nella consapevolezza che il carcere di Cagliari non era, in effetti, idoneo ad ospitare detenuti nel circuito A.S. o sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'O.P. Tale soluzione, tuttavia, si rendeva necessaria in considerazione dello stato di emergenza pandemica che aveva indotto la Regione Sardegna ad emanare un'ordinanza che impediva qualsiasi trasferimento da/verso l'isola, anche si fosse trattato di traduzione di detenuti. In merito, ha così riferito alla Commissione: « *Non potevo trasferire nessuno in Sardegna, né far uscire nessuno dalla Sardegna nel periodo Covid (...), pertanto, quando la dottoressa [Montesanti] prospettò Cagliari, io dissi che andava bene. Però non c'è stato neanche il tempo* ». ⁽⁴⁹⁰⁾

La vicenda è stata definitivamente chiarita dal dottor Giulio Romano che la considerava riconducibile senz'altro ad « *un grave errore* » commesso dal suo ufficio, errore tuttavia dovuto ad un « *difetto di email* ». ⁽⁴⁹¹⁾

In proposito, l'auditore ha ritenuto opportuno premettere alcune informazioni di carattere generale sul sistema di gestione della posta elettronica utilizzato dal DAP. Riferiva al riguardo che, nell'estate del 2019, poco prima di assumere le funzioni di direttore generale, il Dipartimento aveva introdotto un nuovo sistema di gestione ed archiviazione della posta elettronica, denominato « Calliope ». Tale piattaforma non prevede l'emissione di una ricevuta di consegna in caso di invio di un messaggio di posta elettronica ordinario (PEO), al contrario di quanto invece avviene per l'invio di una PEC.

Nel caso di specie, l'*e-mail* di risposta dell'Ufficio III al Tribunale di sorveglianza di Sassari era stata inviata, per un mero errore materiale, ad un indirizzo di posta elettronica non corretto. Trattandosi, dunque, di posta ordinaria, l'Ufficio emittente non era stato in grado di avvedersi immediatamente dell'errore in quanto, come sopra accennato, il sistema in questi casi non dà conferma dell'effettivo ricevimento da parte del destinatario. ⁽⁴⁹²⁾

⁽⁴⁹⁰⁾ *Idem*, pag. 38.

⁽⁴⁹¹⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del dottor Giulio Romano, direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, pag. 18, 22-23.

⁽⁴⁹²⁾ *Idem*, Si riporta la ricostruzione fatta dallo stesso auditore alla Commissione: « *La vicenda Zagaria è stata oggetto di miei appunti al Capo dipartimento del 27 e del 30 aprile 2020. È stato accertato un errore nella indicazione dell'indirizzo di posta elettronica ordinaria di un dipendente del tribunale di sorveglianza di Sassari. L'errore ha in qualche misura avuto rilievo nella decisione. L'errore è imputabile a ufficio e personale della Direzione generale che in quel momento, sia pure da molto poco, io dirigevo. [...] A fine agosto, inizi settembre, da quanto io ho compreso – e non sono un tecnico quindi, come posso dire, mi assumo in parte la responsabilità di quello che dico – è entrato nel Dipartimento un sistema di archiviazione, di gestione delle mail che si chiama Calliope. È entrato quando non c'era già più l'altro direttore generale e [...] senza un'analisi approfondita del funzionamento. Si è scoperto che il sistema manda PEC e può mandarle a PEO e a PEC. Se le manda a PEC, non ci pone problema perché c'è la ricevuta di avvenuta consegna; se hai la ricevuta sei a posto, se non hai la ricevuta non sei a posto. Se invece mandi PEO, sostanzialmente quello che succede è che il tuo server comunica l'accettazione della PEO, ma tu non sai se è arrivata; puoi saperlo soltanto con un controllo successivo. Comunque quello che è successo è semplicemente questo: nel provvedimento di citazione del tribunale di sorveglianza di Sassari c'era in piccolissimo (...) il nome della dipendente addetta a ricezione di quel tipo di atto. È bastato che chi intestava il provvedimento con l'indirizzo di posta elettronica leggesse erroneamente quel nome da "ai" in "ia" perché quella mail non arrivasse mai. Questo è quello che, con i limiti delle mie capacità tecnologiche,*

Il dottor Romano, in quanto direttore generale, non aveva direttamente seguito l'istruttoria, atteso che le pratiche di tal genere sono di ordinaria competenza degli uffici dipendenti (nel caso specifico, degli uffici III e V della Direzione generale detenuti e trattamento). Tuttavia, ha precisato che, nonostante l'indubitabile errore commesso (« *l'errore c'è stato, è assolutamente pacifico* »), i competenti uffici alle sue dipendenze si erano adeguatamente adoperati per trovare una « *soluzione di ricovero ospedaliero all'interno della Sardegna* ». ⁽⁴⁹³⁾ In sintesi, è venuta a mancare per errore la comunicazione formale al tribunale di sorveglianza, ma non i contatti interlocutori e la dovuta istruttoria della pratica.

Infatti l'auditò, nel ricordare come in quel frangente l'ufficio III « *servizi sanitari* » fosse in « *grandissima difficoltà* » in quanto doveva fronteggiare un « *sovraccarico di lavoro oberato dai compiti della task force Covid istituita a febbraio* » con un organico ridotto a solo quattro unità di personale ⁽⁴⁹⁴⁾, ha sottolineato che pur in tali difficoltà la dirigente a ciò preposta si era adoperata a trovare un'adeguata collocazione ospedaliera all'interno della Sardegna, ma senza successo e che, probabilmente, sarebbe stato necessario disporre di un lasso temporale più lungo per provvedere in modo adeguato. Ha asserito, inoltre, che il tribunale di sorveglianza di Sassari non aveva saputo che il DAP stava cercando una soluzione alternativa e che probabilmente, invece, se fosse stato messo a conoscenza avrebbe concesso il tempo necessario per trovare una sistemazione sanitaria. ⁽⁴⁹⁵⁾

Nel rispondere alle domande postegli dai membri della Commissione sulle difficoltà di trasferire Zagaria in un istituto attrezzato alle cure o prossimo ad una struttura ospedaliera in grado di fornire i necessari interventi sanitari, ha chiarito che, nel culmine della pandemia, era stato molto difficile operare trasferimenti mentre se ad un detenuto vengono concessi gli arresti domiciliari « *è molto più facile* », specificando che « *non è una ragione di scelta e di selezione del criterio. Questo è solo un dato di fatto* ». ⁽⁴⁹⁶⁾

In conclusione, il dottor Romano con apprezzabile trasparenza, consapevolezza e rispetto del ruolo ricoperto si è assunto la responsabilità delle vicende che hanno interessato l'ufficio e destato notevole clamore mediatico: « *so di aver dato tutto quello che potevo, senza risparmio e con le migliori intenzioni (...), tuttavia, se la lotta alla mafia è una cosa su cui non*

chiedendo all'interno dell'ufficio, sono riuscito a comprendere e ricostruire. Ad ogni modo l'errore è certo », pag. 18 e pag. 19.

⁽⁴⁹³⁾ *Idem*, pag. 23.

⁽⁴⁹⁴⁾ *Idem*, pag. 60: « *Romano. (...) In quei giorni l'ufficio sanitario contava, al di là dell'organico teorico, in concreto quattro persone. Questo a fine febbraio. È scoppiato il Covid-19 e quell'ufficio ha subito un'accelerazione lavorativa, al pari di tutto il resto delle strutture sanitarie della nazione (...). In questi giorni, il personale addetto a quell'ufficio è di 18 unità* ».

⁽⁴⁹⁵⁾ *Idem*, pag. 29: « *Romano. (...) Il problema non è che non ci fossero le interlocuzioni. È che per questo difetto di mail (...) il tribunale di sorveglianza di Sassari non ha proprio capito che noi stavamo interloquendo, quindi ha pensato che fossimo disattenti o altro. Credo che, se anche il tribunale di Sassari avesse ricevuto l'interlocutoria in cui si diceva che stavamo cercando a Cagliari o in altro posto, avrebbe aperto un canale di migliore comprensione.* »

⁽⁴⁹⁶⁾ resoconto stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, seguito dell'audizione del dottor Giulio Romano, Direttore Generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, pag. 58.

si può transigere, e per me lo è, deve essere dato un messaggio netto: non sono ammessi errori e la responsabilità deve in qualche misura rifluire, sia pure a titolo oggettivo – dato che sono del tutto incolpevole – anche sul direttore generale ».⁽⁴⁹⁷⁾

5.4. ANALISI DEI DATI SULLE SCARCEZIONI

5.4.a I dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP)

La Commissione, come già più volte detto, avuta notizia, da fonti libere, che detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P. o in espiazione pena per gravi reati fossero stati scarcerati per continuare ad eseguire la pena presso il loro domicilio a causa dell'emergenza sanitaria in atto, ha acquisito informazioni al DAP.

Con una prima nota, in data 22 aprile 2020, si è richiesto l'elenco dei nominativi dei detenuti usciti dal carcere, le relative posizioni giuridiche, i provvedimenti in base ai quali erano stati posti in misure alternative o agli arresti domiciliari, nonché « *se vi siano state determinazioni di sorta che abbiano inciso su uno o più detenuti sottoposti alle misure di cui all'art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario* »⁽⁴⁹⁸⁾.

La prima risposta del DAP⁽⁴⁹⁹⁾ dava atto che dall'inizio dell'emergenza fino al 25 aprile 2020 il totale delle scarcerazioni di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P. e di quelli appartenenti al circuito Alta Sicurezza ammontava a 376 detenuti⁽⁵⁰⁰⁾.

In particolare, con riferimento alla situazione in essere in data 25 aprile 2020, venivano segnalati i seguenti quattro detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P.⁽⁵⁰¹⁾:

– Francesco Bonura⁽⁵⁰²⁾, in espiazione del delitto di associazione mafiosa ed estorsione continuata con fine pena 12 marzo 2021; con ordinanza del 20 aprile 2020 il magistrato dell'ufficio di sorveglianza di Milano disponeva, « *vista l'istanza* », il differimento della pena « *nelle forme della detenzione domiciliare* » in base agli artt. 147, comma 1, n. 2 c.p., 684 c.p.p. e 47-ter comma 1-ter O.P.;

– Pasquale Zagaria⁽⁵⁰³⁾, in espiazione della pena determinata con provvedimento di cumulo con fine pena 19 luglio 2025; con ordinanza del 23 aprile 2020 il tribunale di sorveglianza di Sassari disponeva, su « *istanza* » il differimento « *sino al 22 settembre 2020* » della pena « *in*

⁽⁴⁹⁷⁾ Idem, pag. 22 e 23

⁽⁴⁹⁸⁾ Lettera del Presidente della Commissione parlamentare antimafia, al Capo del DAP *pro-tempore*, prot. n.2109/CommAnt. del 22 aprile 2020

⁽⁴⁹⁹⁾ Lettera del Capo del DAP *pro-tempore* dott. Francesco Basentini, prot. 2125/CommAnt del 29.4.2020.

⁽⁵⁰⁰⁾ Come riferito dal DAP con successiva nota del 6 maggio 2020, in tale periodo negli istituti penitenziari erano ristretti 745 detenuti sottoposti al regime *ex art.* 41-bis O.P. e 9.069 detenuti appartenenti al circuito penitenziario dell'Alta Sicurezza, di cui 273 in AS-1, 80 in AS-2 e 8.716 in AS-3.

⁽⁵⁰¹⁾ I nomi dei detenuti sono stati pubblicati da numerosi mezzi di informazione.

⁽⁵⁰²⁾ Nato a Palermo il 27 marzo 1942.

⁽⁵⁰³⁾ Nato a S. Cipriano d'Aversa il 5 gennaio 1960.

regime di detenzione domiciliare » ai sensi degli artt. 147, comma 1, n. 2 c.p. e 47-ter, comma 1-ter, O.P.;

– Vincenzino Iannazzo⁽⁵⁰⁴⁾, nei cui confronti, con ordinanza del 1° aprile 2020, la Corte di assise di appello di Catanzaro sostituiva, su istanza di parte, la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari;

– Vincenzo Di Piazza⁽⁵⁰⁵⁾, in espiazione di condanna per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. con fine pena 24 dicembre 2021, nei cui confronti, con ordinanza del 27 marzo 2020, il magistrato dell'ufficio di sorveglianza di Milano, su « *istanza presentata dalla difesa* », disponeva « *il differimento della pena* » ai sensi dell'art. 146 comma 1, n. 3 c.p. e all'art. 684 c.p.p.

Inoltre, con riferimento al circuito Alta Sicurezza, il DAP riferiva che solo un detenuto⁽⁵⁰⁶⁾ appartenente al sottocircuito AS-1⁽⁵⁰⁷⁾ era stato ammesso alla detenzione domiciliare con ordinanza del 25 marzo 2020⁽⁵⁰⁸⁾, mentre, per quanto riguardava i detenuti AS-3⁽⁵⁰⁹⁾, 21 erano stati ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale, 159 alla detenzione domiciliare e, infine, 196 posti (ovvero il 52% del totale ristretti nel sottocircuito) agli arresti domiciliari in sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere « *previo parere della competente Procura* ».

Nella stessa risposta il Dipartimento ricordava che la valutazione del giudice chiamato a pronunciarsi sul rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena (art. 146 c.p.) o il rinvio facoltativo (art. 147 c.p.) anche nelle forme della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, O.P., prescinde dalle preclusioni di cui all'art. 4-bis O.P. e che comunque la concessione dei suddetti benefici presuppone che il giudice « *abbia escluso la sussistenza del concreto pericolo della commissione di delitti* ». La concessione di misure alternative o sanitarie da parte della magistratura a detenuti appartenenti al circuito dell'Alta Sicurezza – continuava il DAP nella sua nota di risposta – « *fa verosimilmente ritenere che l'Autorità Giudiziaria abbia considerato la pena residua ancora da espiaire da riferire a reati non compresi tra quelli c.d. ostativi, ovvero previsti dall'art. 4-bis o.p.* ».⁽⁵¹⁰⁾

Il DAP, inoltre, richiamava il tema dello scioglimento del cumulo, ovvero della possibilità, quando sia in espiazione una pluralità di pene inflitte in conseguenza di almeno un delitto ostativo, di attribuire la parte di pena già espiaita al delitto cui sono collegate le conseguenze più gravi. Nel rimarcare l'esclusiva competenza della magistratura di sorveglianza sia sulla possibilità di scioglimento del cumulo, sia sulla valutazione della

⁽⁵⁰⁴⁾ Nato a Lamezia Terme il 24 giugno 1954.

⁽⁵⁰⁵⁾ Nato a Casteltermini il 5 aprile 1940.

⁽⁵⁰⁶⁾ Antonino Sudato, nato ad Avola il 12 aprile 1953, condannato all'ergastolo.

⁽⁵⁰⁷⁾ Detenuti non più sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis, O.P. in ragione del mancato rinnovo del decreto ministeriale o a seguito dell'annullamento del medesimo da parte del tribunale di sorveglianza di Roma.

⁽⁵⁰⁸⁾ Emessa dal magistrato dell'ufficio di sorveglianza de L'Aquila (procedimento iscritto d'ufficio) che ha applicato la misura ai sensi degli artt. 147 c.p. e 47-ter, comma 1-ter O.P.

⁽⁵⁰⁹⁾ Detenuti in espiazione della pena per reati associativi di mafia e droga ed altri gravi reati.

⁽⁵¹⁰⁾ Lettera del Capo del DAP, dott. Francesco Basentini, prot. 2125/commant del 29.4.2020.

sussistenza dei presupposti per la concessione dei benefici penitenziari (comprensiva del bilanciamento tra esigenze della tutela della salute e della prevenzione del pericolo di recidiva), il Dipartimento ricordava che è altresì la stessa magistratura ad esercitare la vigilanza sull'organizzazione degli istituti – attraverso visite, colloqui, visione di documenti e di dirette informazioni – per cui è posta nelle condizioni di adottare decisioni su un determinato procedimento⁽⁵¹¹⁾ anche sulla scorta delle risultanze di tali attività: « *la magistratura di sorveglianza 'può chiedere alle autorità competenti tutti i documenti e le informazioni di cui abbia bisogno', tra le quali in ipotesi, alla competente autorità sanitaria, quelle in ordine alle misure adottate nell'istituto e nella sezione di appartenenza per la prevenzione del pericolo di contagio ed anche quelle relative ad un eventuale approfondimento sulla pericolosità del soggetto di cui, peraltro, sono già indice la sottoposizione allo speciale regime detentivo ex art. 41-bis, co. 2 o.p. o la assegnazione al circuito alta sicurezza* ». ⁽⁵¹²⁾

Si comunicava altresì che con successiva nota-circolare 24 aprile 2020, n. 136587, la Direzione Generale dei detenuti e del trattamento aveva disposto che « *le direzioni degli istituti penitenziari, oltre alle informazioni già indicate nella nota 21 marzo 2020, n. 95907, provvedano tempestivamente a trasmettere direttamente alla Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo copia delle segnalazioni/istanze concernenti ristretti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis, co. 2 o.p., o assegnati al circuito alta sicurezza* ». ⁽⁵¹³⁾

Quanto alla nota circolare del 21 marzo 2020, il DAP si limitava a darne alla Commissione un rapido cenno, senza tuttavia ritenere opportuno fornire specifiche riflessioni sulla sua valenza e portata applicativa in merito alle intervenute numerose scarcerazioni.

Pochi giorni dopo, la Commissione, ritenendo impellente disporre di un quadro più approfondito della vicenda, ha inoltrato una nuova richiesta al Dipartimento⁽⁵¹⁴⁾, sollecitando l'acquisizione di un elenco aggiornato e puntuale di tutti i soggetti detenuti in alta sicurezza o sottoposti al regime differenziato, corredato dalle informazioni sulla tipologia analitica delle istanze presentate⁽⁵¹⁵⁾ e, al fine di monitorare i territori in cui gli stessi avrebbero potuto riprendere direttamente la gestione ed il controllo delle loro attività illecite, sui luoghi di esecuzione delle misure.

Il DAP dava dunque esito alla richiesta della Commissione comunicando, tra l'altro, il dato aggiornato del numero degli scarcerati alla data del 4 maggio⁽⁵¹⁶⁾. Nel giro di appena una decina di giorni altri 79 detenuti venivano scarcerati, giungendo così ad un totale di 455 unità, con un incremento del 21% rispetto ai 376 dimessi al 25 aprile 2020.

⁽⁵¹¹⁾ Vedi artt. 69, 70 O.P. e art. del D.P.R. n. 230 del 2000.

⁽⁵¹²⁾ Lettera del Capo del DAP, dott. Francesco BASENTINI, prot. 2125/commant del 29.4.2020.

⁽⁵¹³⁾ *Idem.*

⁽⁵¹⁴⁾ Nota del Presidente della Commissione parlamentare antimafia, Sen. Nicola Morra al Capo del DAP, prot. 2128 Comm/Ant del 30 aprile 2020.

⁽⁵¹⁵⁾ Detenzione domiciliare ordinaria, detenzione domiciliare sanitaria, affidamento in prova, differimento dell'esecuzione della pena.

⁽⁵¹⁶⁾ Lettera del Vice-Capo del DAP, Roberto Tartaglia, del 6 maggio 2020 (doc. 379.1).

Dall'esame del prospetto fornito sulle istanze accolte emergono alcuni dati particolarmente significativi ai fini della presente inchiesta.

Le 456 istanze⁽⁵¹⁷⁾ sono state esitate positivamente in misura pressappoco equivalente a beneficio di detenuti « definitivi » (225 unità, 49,3% del totale) e « non definitivi » (231 unità, 50,7%). Nella maggioranza dei casi (289, pari al 63%) le istanze sono state presentate direttamente dai detenuti (129) o dai difensori di fiducia (160). Solo 60 istanze (13%), invece, sono state avanzate su « segnalazione sanitaria trasmessa dalla direzione dell'istituto », in altri termini, per effetto diretto della nota circolare del 21 marzo 2020⁽⁵¹⁸⁾. In realtà, come si vedrà nel prosieguo della presente relazione, gli effetti della circolare vanno ben oltre il dato statistico rappresentato dalle istanze *ex officio*, in quanto, a tacer d'altro, è ben nota la rapida diffusione delle notizie in ambito carcerario suscettibili di avere un diretto impatto, vero o presunto, sulle condizioni dei detenuti e sulle prospettive di liberazione.

Particolarmente d'interesse è la statistica delle « scarcerazioni » suddivise per regione, elaborata sulla base dei dati dei detenuti scarcerati ristretti in istituti di pena appartenenti al medesimo Provveditorato regionale del DAP (vedi Tabella n. 1).

TABELLA n. 1

Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria (PRAP)	Scarcerazioni
Calabria	96
Sicilia	68
Toscana- Umbria	53
Lombardia	49
Lazio – Abruzzo – Molise	48
Campania	44
Emilia Romagna – Marche	28
Piemonte – Valle d'Aosta – Liguria	24
Puglia – Basilicata	21
Veneto –Trentino Alto Adige – Friuli Venezia Giulia	13
Sardegna	11

Si rileva, infatti, che più del 45% delle istanze accolte sono state presentate in istituti di pena siti in regioni non particolarmente incise dalla prima ondata della pandemia da Covid-19.

⁽⁵¹⁷⁾ Tale numero (456) differisce lievemente rispetto a quello più sopra indicato (455) in quanto ricomprende anche l'istanza di un detenuto riassociato in carcere successivamente all'accoglimento dell'istanza. Si tenga conto, altresì, che il dato totale, secondo quanto riferito dal DAP, considera esclusivamente le istanze presentate tramite l'ufficio matricola dell'istituto di appartenenza, e non anche quelle avanzate direttamente dai detenuti all'autorità giudiziaria tramite il difensore di fiducia, i familiari o trasmesse in busta chiusa.

⁽⁵¹⁸⁾ Le rimanenti 106 istanze sono state censite dal DAP sotto la voce « da verificare » omnicomprensiva di situazioni interlocutorie.

Spicca ad una prima lettura come il numero delle scarcerazioni sia maggiore in regioni come la Calabria (96) e la Sicilia (68) rispetto a Lombardia (49), Piemonte (24) e Triveneto (13), quest'ultime decisamente più colpite dalla diffusione del Covid-19 durante la « prima ondata ». Dato ancor più da evidenziare se si tiene conto della circostanza, particolarmente significativa, che il numero delle istanze su « segnalazione sanitaria trasmessa dalla direzione dell'istituto » sono 16 (su 60) inviate dalle direzioni degli istituti della Sicilia a fronte di 4, 2 e 13 avanzate rispettivamente dalle direzioni delle carceri di Lombardia, Piemonte e Triveneto, nei cui territori sono state le prime « zone rosse » dell'emergenza sanitaria, mentre ancora ben 14 dalle direzioni degli istituti della Campania, seguita con 10 dagli istituti della regione Calabria.

Il 4 maggio 2020, ad esempio, la situazione dei contagi rilevata dal Ministero della Salute era la seguente:

TABELLA n. 2

REGIONE	Totale positivi (4.5.2020)	Casi totali (fino al 4.5.2020)
Lombardia	37.307	78.105
Piemonte	15.562	27.622
Emilia Romagna	8.984	26.175
Veneto	7.234	18.373
Toscana	5.279	9.601
Liguria	3.508	8.417
Lazio	4.385	6.847
Marche	3.206	6.363
Campania	2.711	4.498
Trento	1.165	4.258
Puglia	2.945	4.153
Sicilia	2.202	3.255
Friuli Venezia Giulia	1.050	3.076
Abruzzo	1.837	3.000
Bolzano	636	2.541
Umbria	181	1.394
Sardegna	653	1.317
Valle d'Aosta	110	1.143
Calabria	674	1.118
Basilicata	173	386
Molise	178	301
TOTALE	99.980	211.938

Sono stati così poste a confronto le scarcerazioni eseguite rispetto ai contagi verificatisi nei vari contesti territoriali, rilevando così un indice che

sinteticamente rappresenta quanti detenuti hanno ottenuto benefici penitenziari rispetto al livello di diffusione della pandemia. Ne deriva un dato interessante. Dove l'indice è molto basso, significa che vi sono state poche scarcerazioni in regioni ad alta intensità pandemica; al contrario, un indice elevato dimostrerebbe che vi sono state scarcerazioni di numero ben più elevato rispetto a quello atteso in ragione della bassa intensità pandemica.

TABELLA n. 3

Provvedito- rato Regionale Amministra- zione Peniten- ziaria (PRAP)	Regione	Casi totali fino al 4.5.2020	Scarcerazioni	Indice (n. scar- cerati su 1.000 positivi)
	<i>Calabria</i>	<i>1.118</i>		
PRAP Cala- bria		1.118	96	85
	<i>Sicilia</i>	<i>3.255</i>		
PRAP Sicilia		3.255	68	21
	<i>Toscana</i>	<i>9.601</i>		
	<i>Umbria</i>	<i>1.394</i>		
PRAP Tosca- na-Umbria		10.995	53	4,9
	<i>Lombardia</i>	<i>78.105</i>		
PRAP Lom- bardia		78.105	49	0,6
	<i>Lazio</i>	<i>6.847</i>		
	<i>Abruzzo</i>	<i>3.000</i>		
	<i>Molise</i>	<i>301</i>		
PRAP Lazio Abr. Molise		10.148	48	4,7
	<i>Campania</i>	<i>4.498</i>		
PRAP Campa- nia		4.498	44	9,7
	<i>Emilia Roma- gna</i>	<i>26.175</i>		
	<i>Marche</i>	<i>6.363</i>		
PRAP Emilia Romagna		32.538	28	0,8
	<i>Piemonte</i>	<i>27.622</i>		
	<i>Valle d'Aosta</i>	<i>1.143</i>		
	<i>Liguria</i>	<i>8.417</i>		
PRAP Pie- monte -Valle		37.182	24	0,6

Provvedito- rato Regionale Amministra- zione Peniten- ziaria (PRAP)	Regione	Casi totali fino al 4.5.2020	Scarcerazioni	Indice (n. scar- cerati su 1.000 positivi)
d'Aosta - Li- guria				
	<i>Puglia</i>	<i>4.153</i>		
	<i>Basilicata</i>	<i>386</i>		
PRAP Puglia Basilicata		4.539	21	4,6
	<i>Veneto</i>	<i>18.373</i>		
	<i>Prov. Trento</i>	<i>4.258</i>		
	<i>Prov. Bolzano</i>	<i>2.541</i>		
	<i>Friuli-V.Giulia</i>	<i>3.076</i>		
PRAP Veneto Friuli-V.G. Trento Bolzano		28.248	13	0,4
	<i>Sardegna</i>	<i>1.317</i>		
PRAP Sarde- gna		1.317	11	8,3
TOTALE		211.938	455	2,1

Dalla Tabella n. 3, si rileva così, ad esempio, che regioni con « zone rosse » o comunque ad elevata incidenza pandemica – come quelle ricomprese nei Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria (PRAP) Veneto/Friuli V.G./Trentino A.A. (0,4), Lombardia (0,6), Piemonte/Valle d'Aosta/Liguria (0,6), Emilia Romagna (0,8) – hanno un indice bassissimo: ovvero, si è scarcerato molto meno rispetto a quanto avrebbe richiesto l'emergenza sanitaria. Al contrario, in Calabria (85), si registra un indice di 140 volte superiore rispetto alla Lombardia e 210 volte quello del PRAP Veneto/Friuli/Trentino.

Quanto ai benefici penitenziari concessi è possibile evincere che su 455 detenuti scarcerati: 223 erano stati posti agli arresti domiciliari; 187 in detenzione domiciliare; 5 in esecuzione pena presso il domicilio (l. 199/2010, c.d. « *svuota carceri* »); 35 in affidamento in prova; 5 in esecuzione pena presso il domicilio per il decreto-legge n. 18 del 2020 (cd. *decreto Cura Italia*); 3 deceduti; 4 per fine pena.

Risulta infine che solo un detenuto su 455 aveva fatto rientro in carcere.

La Commissione nel corso della seduta del 6 maggio 2020 ha inteso avviare un'ulteriore fase di collaborazione con il DAP concernente la trasmissione dei dati e dei documenti rilevanti per una più completa e puntuale ricostruzione delle vicende che hanno condotto ad una non comune concessione di misure e benefici penitenziari nei confronti di

detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o in esecuzione pena per gravi delitti *ex art.* 4-*bis* O.P., provvedendo a richiedere, il giorno successivo, al Dipartimento « *un aggiornamento costante, il più possibile ravvicinato nel tempo* » rispetto alla presentazione delle istanze di applicazione di misure alternative alla carcerazione da parte dei detenuti per reati di mafia e all'adozione dei conseguenti provvedimenti della magistratura. Solo questi ultimi possono infatti consentire di comprendere le motivazioni, i reati in espiazione, eventuali operazioni di *scioglimento del cumulo* e gli effetti complessivi delle innovazioni legislative (i cd. « decreti Bonafede ») introdotte nell'ordinamento penitenziario.

A seguito di detta richiesta il DAP ha fornito una prima risposta l'11 maggio 2020, trasmettendo 375 provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria « *aventi ad oggetto quei detenuti sottoposti allo speciale regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. o inseriti nel circuito della c.d. "alta sicurezza", già ricompresi nell'elenco "riepilogativo" trasmesso, da ultimo, in data 29 aprile u.s.* ». Viene allegato un ulteriore elenco aggiornato al 7 maggio 2020, nel quale sono riportati i dati e le informazioni divisi per PRAP e istituto penitenziario, nonché le date di emissione dei provvedimenti giudiziari che hanno concesso i benefici. Nell'elenco sono compresi anche i nominativi dei 375 già comunicati alla commissione a cui si aggiungono ulteriori casi che *medio tempore* avevano lasciato il carcere fino alla data del 7 maggio 2020, per un totale di 498.

Successivamente, il 13 maggio, il nuovo Capo dipartimento, insediatosi il giorno prima, ha comunicato di aver disposto alla Direzione generale detenuti e trattamento di trasmettergli con cadenza periodica l'elenco delle istanze presentate dai detenuti sottoposti al regime *ex art.* 41-*bis* O.P. e da quelli appartenenti al circuito dell'alta sicurezza, nonché copia dei provvedimenti di dimissione dagli istituti penitenziari adottati dalla magistratura al fine di trasmetterli a questa commissione « *con frequenza tendenzialmente quindicinale* ».

Va premesso che le prime risultanze documentali inviate dal DAP dalla Commissione non corrispondono a quanto emerso in sede di audizione del Ministro della giustizia *pro tempore* ⁽⁵¹⁹⁾ e a quanto dichiarato dall'allora direttore generale dei detenuti e del trattamento, Giulio Romano, ⁽⁵²⁰⁾ e dalla direttrice dell'Ufficio V, Caterina Malagoli ⁽⁵²¹⁾.

⁽⁵¹⁹⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 9.

⁽⁵²⁰⁾ Resoconti stenografici n. 76 e 78 rispettivamente del 16 e del 17 giugno 2020, audizioni del dottor Giulio Romano, direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

⁽⁵²¹⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli.

5.4.b *I dati elaborati dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA)*

I dati acquisiti sono stati implementati anche dalla Direzione nazionale antimafia e antimafia, con relazione in data 3 settembre 2021,⁽⁵²²⁾ nella quale ha richiamato quanto riportato nella sua relazione annuale – Sistema penitenziario – laddove afferma di essere stata informata dal DAP del rilevante numero di scarcerazioni solo in data 21 aprile 2020 « e cioè molto dopo l'effettiva uscita dal carcere di oltre 350 detenuti in regime di Alta sicurezza in palese controtendenza con l'abituale e costante interlocuzione con il DAP ».

Si riferisce, inoltre, che era stata immediatamente avviata una interlocuzione con le Direzioni distrettuali che erano state informate dei nominativi dei detenuti che fino ad allora avevano beneficiato dei provvedimenti di arresti domiciliari e/o di detenzione domiciliare, al fine di avviare le opportune attività di controllo e verifica sui soggetti interessati. Era stato contestualmente adottato un provvedimento organizzativo che aveva consentito alla DNAA di fornire tempestivamente informazioni aggiornate alla magistratura di sorveglianza in ordine alla pericolosità dei detenuti e dell'organizzazione di appartenenza, anticipando la disciplina introdotta dal decreto-legge n. 28 del 2020.

Dopo aver richiamato i provvedimenti emanati dal DAP all'inizio dell'emergenza sanitaria, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo si è soffermata sulla circolare del 21 marzo 2020, in particolare sulla parte conclusiva (dove cioè veniva disposto alle direzioni degli istituti penitenziari di provvedere a segnalare i detenuti alle autorità giudiziarie), ritenendola « una misura deflattiva rispetto al noto sovraffollamento carcerario » che « come conseguenza, in base ai dati forniti dal NIC [Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria], è stato registrato che i detenuti sottoposti al regime 41-bis o inseriti nel circuito Alta Sicurezza che sono usciti dai relativi Istituti, in quanto destinatari di misure alternative alla detenzione e di sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari, a far data dai primi giorni di aprile a oggi, ammontano a 1807 ».⁽⁵²³⁾

In particolare, riferiva i seguenti dati:

- 1.104 soggetti destinatari degli arresti domiciliari;
- 330 della detenzione domiciliare;
- 47 ex legge n. 199 del 2010;
- 20 ex decreto-legge n. 18 del 2020;
- 1 differimento dell'esecuzione della pena;
- 113 dell'affidamento in prova ai servizi sociali.

Su un totale di 1.807 detenuti scarcerati, la Direzione Nazionale riferiva che solo 173 erano rientrati negli istituti di pena, « un numero decisamente esiguo rispetto al totale ». Definiva « rilevante » il numero di detenuti scarcerati appartenenti alle organizzazioni criminali di stampo

⁽⁵²²⁾ Doc. n. 852.1.

⁽⁵²³⁾ *Idem.*

mafioso (552 appartenenti alla *camorra*, 372 alla *'ndrangheta* e 246 a *cosa nostra*).⁽⁵²⁴⁾

Affermava, altresì, che « *le gravi conseguenze determinate dalla detenzione domiciliare e/o arresti domiciliari e/o scarcerazione di pericolosi detenuti sono state oggetto di approfondito esame da parte di questo Ufficio che fin dal momento in cui è stato messo al corrente di quanto stava accadendo ha avviato un monitoraggio di tutti i provvedimenti riguardanti detenuti al 41-bis o detenuti AS3 e AS1 al duplice fine di ricostruire la possibile “regia” del crimine organizzato e di mitigare gli effetti devastanti della presenza sui territori di origine di pericolosi esponenti mafiosi* ». ⁽⁵²⁵⁾

La riferita attività di monitoraggio sui provvedimenti di scarcerazione ha portato a rilevare che « *in molti casi i provvedimenti adottati dalla magistratura di sorveglianza o anche dall’AG precedente non si fondavano su una istanza difensiva o su una richiesta del detenuto ma sulla segnalazione proveniente dalla stessa direzione del carcere per quei detenuti che presentavano le patologie indicate nella circolare DAP del 21 marzo 2020. In questi casi la DNAA solo occasionalmente ha avuto conoscenza della procedura in atto e solo in tali casi è riuscita a fornire informazioni sulla pericolosità del detenuto prima che l’AG provvedesse* ». ⁽⁵²⁶⁾

La Direzione Nazionale, non appena venuta a conoscenza dell’emanazione della nota circolare, ha riferito di aver tempestivamente richiesto ed ottenuto dal DAP la comunicazione delle istanze di misure alternative fondate sull’emergenza sanitaria avanzate da detenuti in Alta Sicurezza o sottoposti al regime di cui all’art. 41-bis O.P., ancor prima della formulazione legislativa dell’obbligo informativo previsto dal citato decreto-legge n. 28 del 2020, al fine di fornire all’autorità giudicante « *ogni utile elemento di valutazione in ordine al contesto criminale di appartenenza e alla pericolosità del detenuto* ». ⁽⁵²⁷⁾

Nella citata relazione la Direzione Nazionale concludeva affermando: « *Certo è che nonostante i provvedimenti governativi che hanno tentato di porre rimedio alla conseguente gravissima situazione di pericolosità e il costante aggiornamento che questo Ufficio assicura alle DDA in ordine ai detenuti ASI, AS3 e 41-bis per i quali non è stata ripristinata la detenzione in carcere, ad oggi, a pandemia cessata o comunque in via di definizione, risultano ancora presenti sul territorio centinaia di “mafiosi”, appartenenti alle diverse organizzazioni criminali (cosa nostra, 'ndrangheta e camorra) ai quale è stato consentito di riallacciare relazioni e contatti che indiscutibilmente rafforzeranno il potere della criminalità* ».

La Commissione, a fronte della comunicazione della Direzione nazionale antimafia sull’allarmante numero di soggetti pericolosissimi che avevano lasciato il carcere (ben 1.807), e dell’esiguo numero di quelli che erano rientrati – solo 173 –, ha richiesto alla stessa dati ancor più analitici relativamente al numero dei soggetti sottoposti al regime di cui all’art.

⁽⁵²⁴⁾ *Idem.*

⁽⁵²⁵⁾ *Idem.*

⁽⁵²⁶⁾ *Idem.*

⁽⁵²⁷⁾ *Idem.*

41-bis O.P. o inseriti nel circuito Alta Sicurezza destinatari di misure alternative o di sostituzione della custodia cautelare in carcere. Infatti al fine di una più compiuta e stringente analisi sui riflessi dell'emergenza sanitaria nel sistema carcerario, è necessario distinguere tra i benefici ottenuti dai suddetti detenuti, quelli puramente sanitari – e quindi collegabili alla diffusione del Covid-19 e alla gestione dell'emergenza – dagli altri, ritenendo che le misure alternative dell'affidamento in prova, della semilibertà e della detenzione domiciliare « ordinaria », esulino dall'oggetto dell'attività di inchiesta di questa commissione, seguendo la concessione delle stesse un diverso *iter* di valutazione legato alla progressione trattamentale e ai risultati raggiunti dal condannato, ai fini del giudizio di meritevolezza circa la misura richiesta. Pertanto, è stato chiesto alla Direzione Nazionale di conoscere: *a)* il numero dei detenuti che hanno ottenuto la sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari esclusivamente per ragione di salute collegate all'epidemia da Covid-19; *b)* il numero dei detenuti che hanno beneficiato della misura della detenzione domiciliare sanitaria; *c)* il numero dei detenuti ammessi alla misura dell'esecuzione pena presso il domicilio *ex lege* 199/2010; *d)* il numero dei detenuti ammessi all'esecuzione pena presso il domicilio ai sensi del decreto « Cura Italia ». ⁽⁵²⁸⁾

La DNAA ha comunicato, con relazione 17 novembre 2021, ⁽⁵²⁹⁾ di avere verificato i provvedimenti di scarcerazione emessi dall'autorità giudiziaria fino al 21 luglio 2021, segnalati dal NIC, esaminandone 1.094 su 1.807.

Ha evidenziato le « *non poche difficoltà connesse alla estrapolazione del protocollo informatico ... di diverse centinaia di provvedimenti giudiziari concernenti le scarcerazioni in oggetto* » così come le criticità emerse nell'analisi richiesta in relazione al sistema informatico, AFIS, in uso all'Amministrazione penitenziaria, ove le direzioni degli istituti inseriscono i dati relativi ai detenuti che hanno in carico nel loro istituto. La DNAA ha spiegato che « *fra le possibili tipologie di dimissioni/uscita dall'istituto di un soggetto detenuto, figurano oltre 80 motivi (es. scarcerazione, arresti domiciliari, detenzione domiciliare, traduzione in udienza, permesso, decesso, rientro in istituto, varie tipologie di trasferimento), che vengono selezionati, tramite un menu a tendina, dall'operatore di Polizia Penitenziaria addetto all'AFIS che in quel momento sta inserendo la scarcerazione, in relazione al motivo di uscita dall'istituto indicato nel provvedimento dell'A.G.* » ⁽⁵³⁰⁾

Ha, altresì, riferito che « *la lettura ed analisi dei provvedimenti giudiziari relativi alle scarcerazioni, oggetto della presente ricerca, ha evidenziato numerose difformità nella registrazione in AFIS, rispetto ai reali motivi di uscita contenuti nei provvedimenti de quo.* » ⁽⁵³¹⁾

⁽⁵²⁸⁾ Prot. 4532/Commant del 21 settembre 2021.

⁽⁵²⁹⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 17 novembre 2021. (doc.962.1)

⁽⁵³⁰⁾ *Idem.*

⁽⁵³¹⁾ *Idem.* A titolo esemplificativo la Direzione nazionale rappresenta che aveva riscontrato che il differimento provvisorio dell'esecuzione della pena, di cui al combinato disposto *ex artt.*

Oltre all'erroneo inserimento dei dati in AFIS, la Procura Nazionale ha segnalato anche « *il mancato aggiornamento di tale banca dati* », tutti fattori che hanno fatto sì che i dati forniti dal DAP al NIC e comunicati dalla stessa Procura a questa Commissione con la relazione precedente, « *contenessero dati non corrispondenti alla situazione reale, i quali costituiscono un errore che va ad ampliare l'inesattezza totale dei dati* ». ⁽⁵³²⁾

Pertanto tale elenco non è attendibile, perché contenente dati errati, oltre che per i motivi suddetti (erroneo inserimento dei dati nella banca dati AFIS e mancato aggiornamento della stessa) anche perché non comprensivo dei soggetti scarcerati che poi hanno fatto nuovamente rientro in carcere, per un totale di 173.

Pur con i limiti in questione la verifica compiuta sui 1.094 provvedimenti di scarcerazione su 1.807 ha portato alle seguenti conclusioni:

– 22 detenuti scarcerati per effetto del decreto « *cura Italia* », di cui 2 per Covid-19. In questo caso sono stati esaminati tutti i provvedimenti relativi alla concessione di questo beneficio. In alcuni provvedimenti viene operato il cd. scioglimento del cumulo ai fini della concessione del beneficio, ritenendo espiata la pena irrogata per il reato ostativo;

– 74 detenuti scarcerati per effetto della legge n. 199 del 2010 (cd. « *legge svuota carceri* »), di cui 4 per Covid-19, cioè il 5% dei casi esaminati (nella precedente relazione il numero totale era pari a 47). In relazione a questo beneficio sono stati esaminati tutti i provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria;

– 350 detenuti scarcerati per detenzione domiciliare, di cui sono stati esaminati 225 provvedimenti (il 75% del totale). Solo 75 di questi ultimi sono riconducibili all'emergenza da Covid-19. La DNAA evidenzia che « *un detenuto su 4 (23%) risulta essere stato scarcerato per fruizione della detenzione domiciliare (con espresso richiamo o con indicazione nella parte motiva) a causa della situazione epidemiologica sanitaria in atto. In tali provvedimenti si rilevano richiami da parte dell'A.G. alla nota ministeriale dal del 21 marzo 2020, che riporta l'elenco delle patologie sanitarie, per cui è necessario procedere alla segnalazione al magistrato di sorveglianza (ultrasessantenni, patologie, non solo di natura respiratoria), che possano comportare elevati rischi per il detenuto in caso di contagio da Covid-19* ». La DNAA ha, altresì, sottolineato di aver « *riscontrato che gli uffici di sorveglianza hanno fatto spesso riferimento alla medesima nota del DAP,*

147 c.p. e 47-ter, comma 1-ter O.P., per motivi di salute, era stato molte volte catalogato come semplice detenzione domiciliare, in quanto la misura del differimento pena veniva disposta nelle forme della detenzione domiciliare, anche se a termine (v. *supra* §§. 2.3-2.4); alcuni provvedimenti concessivi del beneficio dell'esecuzione pena presso il domicilio ai sensi dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010 erano stati inseriti erroneamente come detenzione domiciliare ex art. 47-ter O.P. Allo stesso modo in molti altri casi di scarcerazione si è potuto verificare che il duplice richiamo nei provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nella parte motiva ed in quella decisionale, di entrambi i riferimenti normativi, dell'art. 123 del d.l. « Cura Italia » e dell'art. 1 L.199/2010, abbia generato confusione negli operatori della Polizia Penitenziaria addetti all'inserimento in AFIS dei motivi della scarcerazione.

⁽⁵³²⁾ A titolo di esempio l'elenco in questione contiene anche diversi nominativi di detenuti appartenenti al circuito « Media Sicurezza » rimasti catalogati in AFIS con la tipologia « Alta Sicurezza », a causa del mancato aggiornamento dell'AFIS a seguito della loro fuoriuscita dal tale circuito.

nel concedere la detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47-ter comma 1-ter»;⁽⁵³³⁾

– 33 detenuti scarcerati per concessione del differimento dell'esecuzione della pena, di cui 24 per Covid-19. Nella precedente relazione era stata comunicata la scarcerazione di un solo detenuto per concessione di tale beneficio, ciò a causa dell'erroneo inserimento dei motivi di uscita dal carcere: detenzione domiciliare in luogo di differimento pena, proprio perché il differimento era stato concesso nelle forme della detenzione domiciliare;

– 1.104 detenuti scarcerati per concessione degli arresti domiciliari: 755 nel 2020 e 400 fino al 21 luglio 2021 di cui sono stati esaminati 633 provvedimenti, cioè il 57% del totale, dei quali risultano concessi 95 per Covid-19;

– 80 comunicazioni di avvenuta scarcerazione prive dei relativi provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

5.5. LE AUDIZIONI SULLE « SCARCERAZIONI »

Il Ministro *pro tempore*, Bonafede, audito il 21 maggio 2020, ha premesso di aver fornito chiarimenti al Parlamento sulla « questione delle scarcerazioni » in diverse occasioni con informative e risposte al *question time* e di considerare tutto quello che avrebbe riferito alla Commissione integrato da quello già riferito in precedenza nelle suddette audizioni.⁽⁵³⁴⁾

Sul piano dell'emergenza sanitaria il Ministro *pro tempore* ha ricordato le misure adottate, che avevano permesso di scongiurare, nella cosiddetta « fase 1 », la diffusione massiva del contagio nelle carceri italiane, comunicando che « *alla data del 19 maggio, dei 53.458 detenuti risultano accertati 102 casi di persone recluse attualmente positive, di cui soltanto una ricoverata in strutture sanitarie esterne. Considerando il periodo in cui la pandemia ha raggiunto il livello massimo, abbiamo avuto al massimo 162 detenuti contemporaneamente positivi, su tutto il territorio nazionale. Attualmente risultano guarite 122 persone recluse. Quanto al personale in servizio, su 40.751 sono 154 i dipendenti che risultano attualmente positivi, di cui 4 del personale amministrativo e 150 tra gli agenti della nostra Polizia penitenziaria, e risultano guariti 142* ». ⁽⁵³⁵⁾

Riguardo alle scarcerazioni dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P. o nel circuito di Alta Sicurezza, l'audito ha tenuto a sottolineare che « *un primo numero fornito indicava in 497, non 498, in quanto un caso era stato inserito per errore, In realtà poi il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dopo un accorto e approfondito esame analitico di ogni provvedimento che veniva richiamato, ha potuto verificare che il numero di detenuti effettivamente scarcerati per motiva-*

⁽⁵³³⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 17 novembre 2021, già citata. (doc. 962.1)

⁽⁵³⁴⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia *pro tempore*, Alfonso Bonafede.

⁽⁵³⁵⁾ *Idem*, pag. 10.

zioni legate, in tutto o in parte, al rischio determinato dal Covid-19 è formato da 256 persone ».⁽⁵³⁶⁾

Ha aggiunto di aver disposto che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria si relazionasse immediatamente con il Capo della polizia e con plurimi organi investigativi, inviando l'elenco dei detenuti ammessi a regime domiciliare, al fine di provvedere ad efficaci azioni di controllo, soprattutto nei confronti dei soggetti ritenuti di maggiore pericolosità.

Ha precisato che « *le scarcerazioni di cui sopra, come ho già avuto modo di affermare, non sono dipese da norme varate da questo Governo* », in particolare dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, che escludeva dai benefici i condannati per una serie di gravi delitti, i delinquenti abituali, professionali, per tendenza ed i detenuti in regime di cui all'art. 41-bis O.P.⁽⁵³⁷⁾

Alle domande dei commissari il Ministro *pro tempore* si impegnava a dare risposta in altra seduta.

Puntualizzava, tuttavia, due aspetti: « *Rispetto alle scarcerazioni, è noto a tutti che ci può essere un collegamento sia rispetto alla legge n. 199 del 2010, sia all'articolo 123 del cosiddetto decreto Cura Italia, tramite la figura giurisprudenziale del cumulo della pena: Voglio specificare che attualmente mi pare (...) che adesso su tutte le scarcerazioni siano accertati sei casi relativi al cumulo della pena per quanto riguarda il decreto Cura Italia e cinque o sei per quanto riguarda la legge n. 199 del 2010. Il collegamento non è tanto alla norma, quanto al fatto che secondo il magistrato e la giurisprudenza, la pena concernente il reato in questione viene considerata già scontata, mentre resta il residuo. Tuttavia, rispetto a questo numero che vi sto dando, dal DAP mi giunge notizia che potrebbe esserci uno scarto – come ho detto, poi vi invierò, come è giusto, i numeri – di circa venti casi. Siamo nell'ordine di questi numeri. Altro punto*

⁽⁵³⁶⁾ *Idem.*

⁽⁵³⁷⁾ *Idem*, « *mi riferisco in particolare alle disposizioni del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 aprile 2020. All'interno di questa normativa bisogna concentrarsi infatti sull'articolo 123 del decreto-legge, che consente ai condannati, la cui pena detentiva, anche se parte residua di maggior pena, non sia superiore a diciotto mesi, l'esecuzione della pena detentiva presso la propria abitazione o presso il luogo privato o pubblico di cura, assistenza e accoglienza. La norma rimaneva nel perimetro della legge n. 199 del 2010, inserendo un'attestazione della Direzione circa l'effettiva ricorrenza, nei confronti del detenuto, dei presupposti soggettivi di applicabilità richiesti dalla misura, ferma restando comunque la possibilità da parte del magistrato di sorveglianza di non ammettere il detenuto all'esecuzione della pena al domicilio qualora ritenga vi ostino gravi motivi. Dalla possibilità di accedere alla detenzione domiciliare sono stati comunque esclusi tutti i soggetti condannati per taluno dei delitti indicati nell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975, dunque tutti i condannati per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico o eversivo. Parimenti sono stati esclusi dalla fruibilità di tale modalità esecutiva della pena anche soggetti condannati per delitti di cui agli articoli 572 e 612-bis del codice penale, i delinquenti abituali, professionali o per tendenza, oltre che i detenuti sottoposti al regime di sorveglianza particolare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 354 del 1975. Proprio al fine di evitare che le disposizioni introdotte in materia di detenzione domiciliare potessero consentire l'uscita dagli istituti penitenziari di soggetti che avessero dato prova nel corso dell'ultimo anno di detenzione di pericolosità sociale o penitenziaria, tale modalità di esecuzione della pena è stata preclusa anche ai detenuti che nell'ultimo anno hanno riportato sanzioni disciplinari per evasione o per aver commesso fatti previsti dalla legge, come reato in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori, o ancora per aver promosso o partecipato a disordini o sommosse, oppure nei cui confronti sia stato anche soltanto redatto il rapporto disciplinare per i disordini avvenuti dopo il 6 marzo 2020 ».* Pag.11

importante: riguardo alle scarcerazioni, (...) quello che ho fatto e ho disposto è stato far partire gli accertamenti necessari. Il Ministero in questo caso può fare due tipi di accertamenti: uno all'Ispettorato sull'attività giudiziaria che è stato fatto e uno al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per valutare invece gli accertamenti interni all'amministrazione penitenziaria. In questo momento tutti questi accertamenti sono ancora in corso ».⁽⁵³⁸⁾

Il Ministro *pro tempore*, come già detto, aveva dovuto interrompere l'audizione per partecipare al Consiglio dei Ministri né è stato possibile fissare un'altra audizione. Non si è quindi a conoscenza degli esiti degli accertamenti ispettivi disposti.

Al di là del dato numerico delle scarcerazioni fornito dal ministro (256) che differisce da quello comunicato dal DAP (498) di 242 unità in meno, la Commissione osserva che il numero dei detenuti scarcerati appare comunque elevato se rapportato al numero dei detenuti contagiati durante la prima fase dell'emergenza sanitaria posto che, come riferito dal ministro stesso « (...) alla data del 19 maggio, dei 53.458 detenuti risultano accertati 102 casi di persone recluse attualmente positive, di cui soltanto una ricoverata in strutture sanitarie esterne » e che nel « periodo in cui la pandemia ha raggiunto il livello massimo, abbiamo avuto al massimo 162 detenuti contemporaneamente positivi, su tutto il territorio nazionale ».⁽⁵³⁹⁾

La dirigente dell'ufficio V del DAP, Caterina Malagoli, ha precisato in audizione, che « le notizie che sono uscite non corrispondono esattamente al vero. Ho una nota che riguarda l'elenco dei primi 498 provvedimenti di concessione di misure alternative e arresti domiciliari: solo 223 detenuti sono usciti per il Covid. A onor del vero, pur non condividendo la circolare, si è fatto un calderone di gente che è uscita per altri motivi (ad esempio, affievolimento delle misure cautelari). Il numero è ridotto ».⁽⁵⁴⁰⁾

Il dato è stato confermato nel corso della sua prima audizione dal direttore generale detenuti e trattamento *pro tempore*, Giulio Romano: « Quanto all'elenco dei soggetti ammessi (il famoso elenco dei 498), al 7 maggio, da una verifica, come qua ha già detto la dottoressa Malagoli, risulta che quelli in qualche misura riferiti all'emergenza Covid sono 223. Di questi, 121 relativi a condannati e 103 a misure cautelari. In realtà ho controllato, seppure informalmente, che questo elenco è leggermente più lungo perché i casi Covid sono altri 11. Di questo elenco dei 498, circa 50 risultano nuovamente in carcere; per molti altri l'ufficio segue le determinazioni della Magistratura, e le udienze fissate; per 5 la misura alternativa provvisoria risulta confermata. Quanto invece alle istanze/ segnalazioni pendenti, è stato istituito un gruppo di lavoro che sta controllando le singole posizioni per verificare la migliore assegnazione

⁽⁵³⁸⁾ *Idem*, pag. 30.

⁽⁵³⁹⁾ *Idem*, pag. 10.

⁽⁵⁴⁰⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 42.

possibile rispetto alle problematiche sanitarie evidenziate; resoconti settimanali sono inviati alla Commissione antimafia ». ⁽⁵⁴¹⁾

Circa i quattro detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-bis O.P., il dottor Romano ha esposto il contenuto di ciascun provvedimento di « scarcerazione », asserendo che in un caso è stato concesso il rinvio obbligatorio dell'esecuzione della pena perché il magistrato ha ritenuto che il condannato non rispondeva più alle cure. Il secondo caso riguardava Pasquale Zagaria, di cui si è detto, « *un grave errore del mio ufficio* ». ⁽⁵⁴²⁾ Nel terzo caso si trattava di un detenuto definitivo con fine pena previsto inferiore ad un anno: il provvedimento faceva riferimento a istanza di parte (quindi non a segnalazione da parte della direzione dell'istituto, cioè alla circolare), all'età (78 anni), al quadro clinico, e veniva concesso il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena, anche tenuto conto dell'emergenza sanitaria e del correlato rischio di contagio che esponeva a conseguenze particolarmente gravi gli anziani con serie patologie. Il quarto provvedimento era stato emesso da una Corte di assise di appello che, sempre su istanza (quindi non su segnalazione), aveva attenuato la custodia cautelare in arresti domiciliari con braccialetto elettronico nei confronti di detenuto affetto da deficit immunitario da terapia cronica antirigetto per trapianto renale. Anche in questo provvedimento non vi era riferimento alla circolare e si erano ritenuti sussistenti i presupposti per l'accoglimento, pur dando atto che non si erano registrati casi di contagio in quel carcere e che l'interessato era in parte protetto dall'essere in cella singola. L'auditore ha specificato che due condannati risultavano nuovamente in carcere.

Nel giustificare la mancata distinzione nella circolare del 21 marzo tra detenuti sottoposti al regime differenziato da quelli detenuti per reati « comuni », Romano ha ricordato che, per la concessione del beneficio del differimento facoltativo, l'art. 147 c.p. prevede espressamente l'assenza di pericolosità sociale. ⁽⁵⁴³⁾

Quanto al numero fornito, pari a 223, osserva la Commissione che appare ancor più inspiegabilmente elevato data la situazione del contesto carcerario nel periodo in esame fornito dallo stesso Romano: « *Allora, è doveroso, giusto e comprensibile che si approfondisca il tema delle scarcerazioni, ma credo si debba comunque ricordare che l'agire sinergico di tanti ha portato ad attraversare la fase di massima emergenza sanitaria con conseguenze che, rapportate ad altri contesti ed allo stesso ambiente libero, possono ritenersi, con tutto il rispetto per le 4 quattro persone che*

⁽⁵⁴¹⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano, pag. 17.

⁽⁵⁴²⁾ *Idem*, pag. 18

⁽⁵⁴³⁾ *Idem*: « *la sottoposizione allo speciale regime è di per sé indice di elevatissima pericolosità, quindi l'ultimo comma del 147 deve precludere il beneficio. Se il detenuto lo ottiene lo stesso è perché un tribunale ha espressamente valutato, motivando, in modo differente; nei due casi che abbiamo visto, in uno il magistrato ha escluso il pericolo di reiterazione di reati (ma è il suo lavoro); in un altro ha valutato particolarmente rischioso il deficit immunitario da terapia cronica antirigetto per trapianto renale. Mi permetto di dire sommariamente che anzi, per paradossale, è proprio il fatto che i giudici possono decidere di ammettere in detenzione domiciliare anche un 41-bis che pone l'istituto al riparo da critiche, ad esempio, della Corte europea dei diritti dell'uomo* ». pag. 20

sono venute meno, comunque modeste: 4 persone decedute su 61.000 detenuti iniziali. » Ed ancora: « Nella più grande comunità chiusa, ma non impermeabile al contagio, erano presenti circa 10.000 detenuti in più della capienza consentita e così era difficilmente praticabile il cosiddetto “distanziamento”. [...] L'emergenza è passata e le persone decedute per Covid sono un numero modestissimo, se paragonato a quello che è successo altrove. Penso che sia un buon risultato, merito di tanti: vertici ed articolazioni ministeriali, magistrati, operatori penitenziari e sanitari, Polizia penitenziaria e detenuti stessi, ma anche un po' mio ».⁽⁵⁴⁴⁾

Ha riferito inoltre che « al 20 marzo 2020 vi erano 668 persone ultrasettantenni che non erano né 41-bis né AS ... Quanto ai 41-bis, al 20 marzo quelli oltre i 70 anni erano 65; all'11 giugno, adesso, sono 67: due in più ».

⁽⁵⁴⁵⁾

Sintetizzando, dunque, le notizie e i dati forniti nel tempo alla Commissione, può affermarsi quanto segue.

Il DAP nella prima risposta in data 29 aprile 2020 dava atto che nel periodo relativo all'inizio della pandemia il totale delle scarcerazioni di detenuti sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis O.P. e di quelli appartenenti al circuito Alta Sicurezza ammontava a 376 detenuti. Pochi giorni dopo comunicava che alla data del 7 maggio l'elenco aveva raggiunto il numero di 498 detenuti

⁽⁵⁴⁶⁾

Il Ministro *pro tempore*, nell'audizione del 21 maggio 2020, a sole due settimane dalla comunicazione dei dati dal DAP, riferiva che « in realtà poi il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dopo un accorto e approfondito esame analitico di ogni provvedimento che veniva richiamato, ha potuto verificare che il numero di detenuti effettivamente scarcerati per motivazioni legate, in tutto o in parte, al rischio determinato dal Covid-19 è formato da 256 persone ».

⁽⁵⁴⁷⁾

La dottoressa Malagoli, direttore dell'ufficio Alta Sicurezza del DAP nell'audizione dell'11 giugno 2020 riferiva un dato ancora differente: « ho una nota che riguarda l'elenco dei primi 498 provvedimenti di concessione di misure alternative e arresti domiciliari: solo 223 detenuti sono usciti per il Covid ».

⁽⁵⁴⁸⁾ Dato poi confermato dall'allora direttore generale dei detenuti e del trattamento nell'audizione del 16 giugno 2020, Giulio Romano, il quale specificava però che a seguito di verifiche informali era risultato che « questo elenco è leggermente più lungo perché i casi Covid sono altri 11 ».⁽⁵⁴⁹⁾

Come riferito dal Ministro della giustizia alla data del 19 maggio 2020, a fronte di una popolazione detenuta pari a 53.458 unità, risultavano

⁽⁵⁴⁴⁾ *Idem*, pag. 17; 23.

⁽⁵⁴⁵⁾ *Idem*, pag. 20.

⁽⁵⁴⁶⁾ Nota DAP del 7 maggio 2020 (doc. 381.01)

⁽⁵⁴⁷⁾ Resoconto stenografico n. 72 del 21 maggio 2020, audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, pag. 10.

⁽⁵⁴⁸⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 42.

⁽⁵⁴⁹⁾ Resoconto stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giulio Romano, pag. 17.

accertati 102 casi di detenuti contagiati, di cui soltanto uno ricoverato in strutture sanitarie esterne. I detenuti ultrasessantenni sottoposti al regime speciale *ex art. 41-bis* O.P. erano 65 su circa 750 del totale. Non risultava contagiato alcun detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P.

Sussistevano, pertanto, dei presupposti favorevoli per apprestare misure organizzative di contenimento del contagio, tenuto conto dei limitati casi di infezione nella popolazione detenuta, dell'esiguo novero di ristretti ultrasessantenni sottoposti al regime differenziato e del fatto che nessun detenuto sottoposto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. risultava contagiato. Il DAP avrebbe quindi potuto procedere ad una differenziazione della gestione della pandemia, anche sulla base della separazione già esistente tra detenuti per mafia ed il resto degli altri detenuti.

I dati forniti dal DAP non consentono dunque di avere esatta contezza del numero delle scarcerazioni avvenute e delle motivazioni ad esse sottese. Come sopra accennato, anche la stessa Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha segnalato a questa Commissione difficoltà legate alla lettura dei dati così come inseriti nel sistema dal DAP.

La Commissione ha comunque proseguito l'attività di monitoraggio delle « scarcerazioni » attraverso l'interlocuzione costante con il DAP, che ha fornito con frequenza quindicinale il numero delle istanze presentate ed i relativi provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria. E' emerso che l'elenco dei 498 detenuti usciti dalle carceri italiane alla data del 7 maggio 2020 è stato successivamente più volte integrato, sino a raggiungere un totale di 517 alla data del 30 giugno 2020.⁽⁵⁵⁰⁾

Nel mese di luglio 2020 è stato dimesso un solo detenuto in alta sicurezza⁽⁵⁵¹⁾, in linea con l'andamento della pandemia, che aveva registrato una curva discendente di casi positivi al Covid-19 con l'arrivo della stagione estiva.

Al fine di avere un quadro quanto più chiaro possibile sull'entità delle scarcerazioni di soggetti particolarmente pericolosi e di eventuale rientro in carcere a seguito del decreto legge 30.04.2020 n.28 conv., con modifiche, in L. 25.06.2020 n.70, la Commissione ha chiesto al DAP di verificare le tutte le posizioni giuridiche dei nominativi dei detenuti scarcerati al fine di comprendere le motivazioni delle dimissioni dagli istituti penitenziari e delle riassociazioni in carcere.⁽⁵⁵²⁾

Il DAP ha inviato un elenco aggiornato dei detenuti in Alta Sicurezza e in regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. scarcerati dal 7 maggio al 7 dicembre 2020 con le relative posizioni giuridiche, per un totale di 503. Si specificava che l'elenco dei 498 era stato integrato con successive note nei mesi di maggio e giugno, ma che tali ultimi elenchi comprendevano la ripetizione di 15 nominativi. Tale chiarimento potrebbe fornire giustificazione al fatto

⁽⁵⁵⁰⁾ Un nominativo segnalato dal DAP con nota del 22 aprile 2020 (doc. 378.1); un nominativo con nota del 1° giugno 2020 (doc. 393.0); ulteriori 10 nominativi segnalati con nota del 12 giugno 2020 (doc.409.0); altri 3 comunicati con nota del 15 giugno 2020 (doc. 410.0); ulteriori 3 con nota del 23 giugno 2020 (doc. 418.0); infine, un nominativo segnalato con nota del 30 giugno 2020 (doc.424.0).

⁽⁵⁵¹⁾ Cfr. note DAP del 7, 13, 20 e 29 luglio 2020 (rispettivamente, doc.434.0; doc. 445.0; doc.452.0; doc. 461.0).

⁽⁵⁵²⁾ Prot. n. 3080/Commant del 25 novembre 2020.

che alla data del 30 giugno 2020⁽⁵⁵³⁾ risultavano scarcerati 517 detenuti, mentre dall'ultimo elenco relativo al periodo 7 maggio – 7 dicembre 2020 ne risultavano 503.

Pertanto alla data del 7 dicembre 2020 risultava che dei 503 detenuti scarcerati:

- 205 erano stati posti agli arresti domiciliari;
- 81 in detenzione domiciliare;
- 24 in affidamento in prova;
- 4 in esecuzione pena presso il domicilio *ex lege* 199/2010;
- 5 in detenzione domiciliare ai sensi del decreto « *cura Italia* »;
- 108 riassociati in carcere;
- 17 riassociati in carcere e successivamente dimessi per concessione arresti domiciliari, detenzione domiciliare o semilibertà;
- 6 riassociati in carcere e successivamente dimessi per espiaata pena;
- 49 scarcerati per fine pena;
- 4 deceduti.

Risultava inoltre che dei 503 nominativi, 3 erano detenuti sottoposti al regime differenziato *ex art. 41-bis* O.P. che erano stati dimessi e poi riassociati in istituto.⁽⁵⁵⁴⁾

Inoltre, venivano segnalati due detenuti, uno ristretto nel circuito AS1 e uno nel circuito AS3, posti in detenzione domiciliare – rispettivamente dal 27 marzo al 27 maggio 2020 e dal 19 marzo al 3 luglio 2020 – entrambi riassociati in istituto.⁽⁵⁵⁵⁾

Su 503 detenuti scarcerati risultavano riassociati in istituto penitenziario 131 unità, cioè appena il 26% del totale. Di questi 131, risultavano però presenti nelle carceri italiane solo 108, posto che 7 erano stati nuovamente posti dall'autorità giudiziaria agli arresti domiciliari, 8 riammessi alla detenzione domiciliare, 2 in semilibertà e 6 avevano nel frattempo espiaata la pena.

Capitolo VI

GLI INTERVENTI SUCCESSIVI AL DECRETO « CURA ITALIA »

6.1. IL DECRETO-LEGGE 30 APRILE 2020, N. 28

Sull'onda del clamore e delle polemiche suscitate dalle « scarcerazioni » di pericolosi esponenti della criminalità organizzata, con il decreto-legge del 30 aprile 2020 n. 28, convertito con modificazioni nella legge 25

⁽⁵⁵³⁾ Doc. 424.0

⁽⁵⁵⁴⁾ Pasquale Zagaria (detenzione domiciliare dal 26 aprile al 22 settembre 2020);Vincenzino Iannazzo (arresti domiciliari dal 21 aprile al 5 giugno 2020);Francesco Bonura (detenzione domiciliare dal 20 aprile al 19 maggio 2020).

⁽⁵⁵⁵⁾ Risultavano, inoltre, quattro detenuti AS3 deceduti.

giugno 2020 n. 70⁽⁵⁵⁶⁾, il Parlamento apportava ulteriori modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario, disponendo un giro di vite in tema di accesso alla detenzione domiciliare, ai permessi e al differimento della pena per ragioni di salute.

Così, per i permessi, modificando l'art. 30-*bis* O.P. si prevedeva che, nell'ipotesi di richiesta avanzata da detenuti per reati di cui all'art. 51 comma 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p.⁽⁵⁵⁷⁾, dovesse essere acquisito, da parte del magistrato di sorveglianza, il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui era stato commesso il reato e, nel caso di richiesta proveniente o da detenuti o internati sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., anche il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo in ordine all'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata e alla pericolosità del soggetto.

Salvo casi di eccezionale urgenza, il permesso non poteva essere concesso prima di ventiquattro ore dalla richiesta dei predetti pareri.

Il Procuratore generale presso la Corte di appello doveva essere informato dei permessi concessi e del relativo esito, con una relazione trimestrale degli organi che li avevano rilasciati e, nel caso in cui il permesso fosse stato concesso ai soggetti prima indicati, lo stesso Procuratore generale avrebbe dovuto darne comunicazione, rispettivamente, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sede del tribunale che aveva emesso la sentenza, o al Procuratore nazionale antimafia o antiterrorismo.

Inoltre, veniva inserito il comma 1-*quinqüies* nell'art. 47-*ter* O.P., che prevedeva analogo acquisizione del parere della procura della Repubblica o della PNAA da parte del magistrato di sorveglianza prima di provvedere al differimento della pena nella forma della detenzione domiciliare nei confronti dei soggetti detenuti o internati per i reati sopra indicati, o nei confronti dei detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis* O.P.

Il parere doveva essere reso al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza nel termine, rispettivamente, di due giorni e di quindici giorni dalla richiesta.

Disposizioni ancor più stringenti vennero poi introdotte in sede di conversione, avvenuta con la legge n. 70 del 25 giugno 2020.

6.2. LE VICENDE SUCCESSIVE ALLE 'SCARCERAZIONI'. L'AUDIZIONE DEL CAPO DEL DAP, BERNARDO PETRALIA

L'allarmante susseguirsi di provvedimenti con i quali numerosi soggetti detenuti per reati di criminalità organizzata venivano posti in deten-

⁽⁵⁵⁶⁾ Decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 recante « *Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni legislative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19* », convertito, con modificazioni dalla legge 25 giugno 2020, n. 70.

⁽⁵⁵⁷⁾ Reati di cui agli artt. 416 c.p. commi 6 e 7, 416 c.p. finalizzato al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, 416 c.p. finalizzato a commettere in delitti di cui agli artt. 473 e 474 c.p., 600, 601, 602, 416 bis, 416 ter, e 630 c.p., per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose, per i delitti previsti dall'art. 74 d.p.r. 309/90, dall'art. 291-*quater* del d.p.r. 43 del 1973, dall'art. 260 del d. l.vo 152/2006, e per i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo.

zione domiciliare per ragioni connesse all'emergenza sanitaria, determinava un ulteriore intervento del legislatore, che emanava il decreto-legge 10 maggio, n. 29.⁽⁵⁵⁸⁾

Le polemiche suscitate dalle cosiddette 'scarcerazioni', come già detto, determinavano anche un avvicendamento ai vertici dell'Amministrazione Penitenziaria.

Il capo del DAP, Francesco Basentini, e il direttore generale della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Giulio Romano, rassegnavano le dimissioni, rispettivamente in data 1° maggio 2020 ed in data 23 maggio 2020.

Il 12 maggio 2020 prendeva le funzioni il nuovo Capo del DAP, dottor Bernardo Petralia.

Il 16 giugno 2020, con circolare a firma congiunta del Capo e del Vicecapo del DAP⁽⁵⁵⁹⁾, veniva disposta la « *sospensione dell'efficacia delle disposizioni impartite con la nota n. 95907 del 21 marzo 2020* » precisando che « *Resta impregiudicato il disposto della normativa e delle altre circolari in materia (si pensi all'art. 23 co. 2 del d.p.r. 230 del 2000 o alla lettera circolare del Capo del Dipartimento GDAP del 14.11.12 n. 405351)* ».

Audito il 10 marzo 2021, il dottor Petralia, nel rassegnare alla Commissione le maggiori criticità che ha dovuto affrontare e le principali linee d'azione intraprese dal momento del suo insediamento, ha fatto un breve ma significativo riferimento anche alla 'circolare' del 21 marzo: « *Per quanto riguarda la circolare del 21 marzo 2020, insieme al consigliere Tartaglia abbiamo deciso di sospenderla nell'efficacia...perché replicava alcuni aspetti dell'art. 23 e dettagliava alcune circostanze* ».⁽⁵⁶⁰⁾

Nell'affermare che le decisioni in ordine allo stato di detenzione dei soggetti 'scarcerati' erano state assunte nella piena indipendenza dell'autorità giudiziaria, ha poi ribadito, che « *in una valutazione altrettanto autonoma dell'amministrazione e, se volete, dei nuovi vertici abbiamo deciso di sospenderne l'efficacia* ».⁽⁵⁶¹⁾

⁽⁵⁵⁸⁾ Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-bis legge 26 luglio 1975 n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati o gli imputati* ».

⁽⁵⁵⁹⁾ Il dott. Roberto Tartaglia si era insediato in data 2 maggio 2020 dopo una vacanza nella titolarità di tale funzione risalente al dicembre 2019.

⁽⁵⁶⁰⁾ Resoconto stenografico n. 107 del 10 marzo 2021, audizione del Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Bernardo Petralia: « *Si potrebbe pensare che questo sia un modo surrettizio per revocarla, però meditatamente, assumendocene tutta la responsabilità, abbiamo deciso di sospenderne l'efficacia perché in piena pandemia, per quello che era successo e per le condizioni mutevoli che da un momento all'altro potevano scatenare ulteriori esigenze, volevamo riservare la possibilità di modificarla, integrarla o cambiarla, ove ciò fosse stato necessario, piuttosto che farla ex novo. Abbiamo ritenuto pertanto di sospenderne l'efficacia e di bloccarne qualsiasi effetto* » pag. 10.

⁽⁵⁶¹⁾ *Idem*, pag. 22

6.3. IL DECRETO-LEGGE 10 MAGGIO 2020 N. 29 E LA MANCATA CONVERSIONE DELLO STESSO DECRETO

Ma ancor prima della conversione in legge del decreto-legge 30 aprile n. 28, anche a fronte delle novità, invero alquanto contenute, da esso introdotte, le polemiche sulle cc.dd. « scarcerazioni » non si erano placate.

Così, con il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29⁽⁵⁶²⁾, il legislatore, a distanza di dieci giorni, ritornava sulla materia con norme di ben diverso rilievo.

Con l'art. 2 del predetto decreto-legge, rubricato « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* »⁽⁵⁶³⁾ – veniva disposto l'obbligo per il magistrato di sorveglianza di valutare, nel termine di quindici giorni dalla concessione della misura, e successivamente con cadenza mensile, la permanenza dei presupposti delle misure della detenzione domiciliare o del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria, già applicate ai detenuti o internati per determinate fattispecie di reato.

Si disponeva altresì che, laddove fosse giunta la comunicazione di disponibilità di una collocazione intramuraria specializzata e idonea alla cura del detenuto/paziente, la valutazione doveva essere immediatamente effettuata, anche prima delle scadenze individuate dal legislatore.

⁽⁵⁶²⁾ Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 « *Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati* ».

⁽⁵⁶³⁾ Art. 2: « *Quando i condannati e gli internati per i delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice penale e 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-sexies del codice penale, nonché i condannati e gli internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 sono ammessi alla detenzione domiciliare o usufruiscono del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui al predetto articolo 41-bis, valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile. La valutazione è effettuata immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati, nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena.*

2. *Prima di provvedere l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.*

3. *L'autorità giudiziaria provvede valutando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato. Il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo ».*

Anche per la 'rivalutazione' dei requisiti, veniva prevista l'acquisizione dei pareri del Procuratore distrettuale e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

E, ancora, si stabiliva che, prima di provvedere, l'autorità giudiziaria dovesse sentire l'autorità sanitaria regionale, nella persona del Presidente della Giunta regionale, sulla situazione sanitaria locale, e acquisisse dal DAP informazioni sulle disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei, ove il detenuto o l'internato potesse essere collocato, «rientrando» in tal modo dalla detenzione domiciliare, senza pregiudizio per la sua salute.

Veniva inoltre statuito (in tal senso il tenore letterale della disposizione: «*acquisito il parere*») che il magistrato di sorveglianza dovesse necessariamente attendere la ricezione del parere, non essendo più sufficiente la sola richiesta.

Una prima lettura delle nuove norme evidenziava che l'ambito applicativo delle stesse fosse diverso da quello delle disposizioni precedenti: il catalogo dei titoli di reato non corrispondeva né a quello dell'art. 4-*bis* O.P., né a quello di cui all'art. 51 comma 3 *bis* e 3 *quater* c.p.p.

Si trattava infatti di un'elencazione tassativa e puntuale che prevedeva i delitti di cui agli artt. 270 c.p., 270-*bis* c.p., 416-*bis* c.p. e 74, comma 1, del d.p.r. n. 309/90, nonché i delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare le associazioni mafiose, ovvero commessi con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p.; erano infine indicati, quali soggetti detenuti per i quali era obbligatoria la 'rivalutazione' dei presupposti, quelli già detenuti o internati secondo il regime di cui all'art. 41-*bis* OP.

Al secondo e terzo comma dello stesso art. 2, inoltre, il legislatore disciplinava l'*iter* procedimentale da seguire prima dell'adozione del provvedimento, per acquisire informazioni sulla situazione sanitaria locale e sulla disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei, ove il detenuto o l'internato potesse essere collocato.

Veniva modificata anche la disciplina dell'art. 47-*ter*, comma 7, O.P., sulla revoca della detenzione domiciliare nelle forme di cui al comma 1 e 1-*bis*, aggiungendo anche quella di cui al comma 1-*ter*, in linea con quanto sancito dalle nuove disposizioni in materia di revoca.

Al venir meno dei requisiti applicativi, dunque, la misura della detenzione domiciliare di cui al comma 1-*ter*, doveva essere revocata.

In conclusione, nella decisione concernente la 'rivalutazione' del precedente provvedimento, che in tal modo diventava provvisorio, di ammissione al beneficio della detenzione domiciliare o di differimento della pena nella forma della detenzione domiciliare, il giudice doveva quindi valutare se permanessero i motivi che avevano giustificato l'adozione del provvedimento medesimo, tenendo conto sia di eventuali modifiche intervenute nella situazione sanitaria locale, sia della eventuale disponibilità di allocazioni intramurarie che salvaguardassero la salute del detenuto.

Con l'art. 3 del decreto-legge 29/2020⁽⁵⁶⁴⁾, rubricato « *Misure urgenti in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19* », venivano per la prima volta adottate analoghe restrizioni anche in relazione alla sostituzione della misura della custodia cautelare con quella diversa e più attenuata degli arresti domiciliari.⁽⁵⁶⁵⁾ Il giudice poteva disporre anche d'ufficio accertamento sulle condizioni di salute dell'imputato o disporre perizia.

Con un'ulteriore disposizione di chiusura il legislatore precisava che le nuove prescrizioni dovessero essere applicate retroattivamente a tutti i provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottate successivamente al 23 febbraio 2020. Veniva chiarito, inoltre, che il termine di 15 giorni, per i provvedimenti già emessi, iniziavano a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto-legge.

Alla luce del nuovo assetto normativo venivano emessi i primi provvedimenti di revoca delle misure alternative già concesse⁽⁵⁶⁶⁾.

Per altro verso, invece, si sollevavano diverse questioni di costituzionalità di cui si parlerà *infra*.

⁽⁵⁶⁴⁾ Art. 3: « 1. Quando, nei confronti di imputati per delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice penale, 74, Comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-sexies del codice penale, nonché di imputati sottoposti al regime previsti dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è stata disposta la sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID/19, il pubblico ministero verifica la permanenza dei predetti motivi entro il termine di quindici giorni dalla data di adozione della misura degli arresti domiciliari e, successivamente, con cadenza mensile, salvo quando il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute dell'imputato. Il pubblico ministero, quando acquisisce elementi in ordine al sopravvenuto mutamento delle condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare o alla disponibilità di strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguate alle condizioni di salute dell'imputato, chiede al giudice il ripristino della custodia cautelare in carcere, se reputa che permangono le originarie esigenze cautelari.

2. Il giudice, fermo quanto previsto dall'articolo 299, comma 1, del codice di procedura penale, prima di provvedere sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui l'imputato può essere nuovamente sottoposto alla custodia cautelare in carcere senza pregiudizio per le sue condizioni di salute. Il giudice provvede valutando la permanenza dei motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di sostituzione della custodia cautelare in carcere nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute dell'imputato. Quando non è in grado di decidere allo stato degli atti, il giudice può disporre, anche di ufficio e senza formalità, accertamenti in ordine alle condizioni di salute dell'imputato o procedere a perizia, nelle forme di cui agli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale, acquisendone gli esiti nei successivi quindici giorni ».

⁽⁵⁶⁵⁾ In questa ipotesi doveva essere il P.M. a verificare la permanenza dei presupposti, anche in considerazione della eventuale sopravvenuta disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei a salvaguardare le esigenze di salute del detenuto, e a darne comunicazione al giudice facendo richiesta, in caso di mutamento delle condizioni, di revoca della misura degli arresti domiciliari; anche in questa ipotesi, inoltre, il giudice avrebbe dovuto sentire, prima di provvedere, l'autorità sanitaria regionale e il DAP.

⁽⁵⁶⁶⁾ Tra i primi, il provvedimento in data. 12 maggio 2020 dell'Ufficio di sorveglianza di Siena e il provvedimento del 19 maggio 2020 dell'Ufficio di sorveglianza di Milano.

Nelle more, tuttavia, interveniva la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, con l'apparente abrogazione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

6.4. LA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 28 DEL 2020, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE N. 70 DEL 25 GIUGNO 2020

Il 29 giugno 2020 veniva pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge n. 70 dal titolo « *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19* ».

L'articolo 1, comma 3 disponeva l'abrogazione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, facendone salvi gli effetti: « *restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29* ». ⁽⁵⁶⁷⁾

In realtà, la lettura della legge in esame evidenzia chiaramente come le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 29 non erano state affatto abrogate, rinvenendosi invece identiche disposizioni, salvo alcune modifiche, nell'art. 2-*bis* per il differimento della pena e per la detenzione domiciliare, e nell'art. 2-*ter*, per la custodia cautelare in carcere.

Si prevedeva che il magistrato di sorveglianza non potesse provvedere prima della scadenza dei termini previsti per il rilascio dei pareri da parte dei previsti organi inquirenti, salvo esigenze di motivata eccezionale urgenza.

Si modificava altresì l'*iter* procedimentale, disponendosi che, quando il Magistrato di sorveglianza valuta il provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena adottato in via provvisoria, è tenuto a trasmettere immediatamente al Tribunale di sorveglianza i pareri e le informazioni acquisite e i provvedimenti adottati.

Veniva disposto che, qualora il Magistrato di sorveglianza avesse disposto la revoca del provvedimento provvisorio di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena, il Tribunale era tenuto a pronunciarsi in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni, nell'ambito di un procedimento in cui in cui la difesa aveva pieno accesso agli atti.

Veniva quindi messa « a regime » la nuova ipotesi di revoca obbligatoria della detenzione domiciliare, quella di cui al comma 7 dell'art. 47-*ter* O.P. per la cessazione delle particolari condizioni di salute del detenuto, che si aggiungeva così a quelle previste per le altre ipotesi di detenzione domiciliare dal sesto comma dell'art. 47-*ter* O.P. (per comportamento non regolare del condannato in espiazione di pena –cd. « revoca sanzionatoria »).

⁽⁵⁶⁷⁾ Nella Gazzetta Ufficiale del 10 luglio 2020, n. 172 veniva pubblicato il « Comunicato » sulla mancata conversione del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

L'art. 2-*quater* prorogava al 30 giugno la possibilità di effettuare i colloqui visivi a distanza, nonché colloqui telefonici oltre i limiti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Con l'art. 2-*sexies*, infine, veniva regolata la controversa materia degli accessi dei 'Garanti dei detenuti', differenziando il « Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale », i « garanti regionali dei diritti dei detenuti » ed « i garanti comunali, provinciali o delle aree metropolitane dei diritti dei detenuti ».

6.5. LE ECCEZIONI DI INCOSTITUZIONALITÀ

Il Magistrato di sorveglianza di Spoleto, con ordinanza del 26 maggio 2020 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge n. 29 del 2020, in quanto lesivo del diritto di difesa e del contraddittorio, nella misura in cui i provvedimenti, assunti in fase istruttoria de plano, potevano intervenire senza il diretto coinvolgimento dell'interessato e del suo difensore.

Intervenuta la legge 25 giugno 2020, n. 70, la Corte Costituzionale, con ordinanza del 23 luglio 2020, restituiva gli atti al giudice remittente per verificare se, alla luce delle modifiche introdotte con la predetta legge – e di cui si è detto – le questioni sollevate fossero ancora non manifestamente infondate.

Le questioni sollevate dal Tribunale di sorveglianza di Sassari, con ordinanza del 9 giugno 2020, dal Magistrato di sorveglianza di Avellino, con ordinanza del 3 giugno 2020 e dal Magistrato di sorveglianza di Spoleto con ordinanza del 18 agosto 2020 si focalizzavano, invece, sugli snodi centrali della normativa, ipotizzando il contrasto con la Carta Costituzionale sotto il profilo del sacrificio del diritto alla salute e del principio dell'umanità della pena per il condannato, nonché sotto il diverso profilo « pubblicistico » del *vulnus* dell'autonomia decisoria del giudice della sorveglianza, chiamato a pronunciarsi secondo modalità e tempistiche istruttorie incompatibili con l'esecuzione della pena⁽⁵⁶⁸⁾.

Ad avviso dei rimettenti, vi era una violazione del diritto alla salute e dell'umanità della pena in quanto la rivalutazione periodica imposta dal legislatore, rispetto alle decisioni già assunte, finiva per incidere sulla terapia sanitaria in corso, producendo una interruzione delle cure prestate al condannato e, quindi, sulla qualità della esecuzione della pena stessa.

⁽⁵⁶⁸⁾ Si riporta il dispositivo dell'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari da cui si evince che le questioni di legittimità costituzionale dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate sono relative:

a) « all'art. 2 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che la rivalutazione della permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria sia effettuata entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile e, ancora, immediatamente nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta, per violazione degli artt. 3, 27, comma 3, 32, 102, comma 1 e 104, comma 1, Cost.;

b) all'art. 5 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui all'articolo 2 si applicano ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento pena adottati successivamente al 23 febbraio 2020, per violazione degli artt. 3, 27, comma 3, 102, comma 1 e 104, comma 1, Cost ».

Si evidenziava che la normativa creava un sistema multilivello di « binari differenziati » per autori di alcune fattispecie di reato (solo in parte coincidenti con il comma 1 dell'art. 4-*bis* O.P.), le cui istanze avrebbero subito un trattamento differenziato rispetto alla generalità dei detenuti, anche per reati di cui all'art. 4-*bis* O.P. e per gli autori di quegli stessi reati, ma giudicati prima dell'emergenza sanitaria e, cioè, prima del 23 febbraio 2020.

Inoltre si denunciava che l'inserimento, con applicazione immediata, ad effetto retroattivo, di una procedura di rivalutazione dei presupposti della misura alternativa andava ad incidere sull'autonomia dell'autorità giudiziaria, in violazione del principio di separazione dei poteri. Invero, la comunicazione del DAP sulla disponibilità sopravvenuta di strutture sanitarie, comportava automaticamente l'inidoneità della misura concessa, essendo percorribile la via intramuraria.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 245 del 4.11.2020, riunite le suddette ordinanze di rimessione, ha dichiarato in parte non fondate, in parte manifestamente infondate, le questioni di costituzionalità sollevate. Ha inoltre dichiarato non fondata la questione sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Avellino che aveva ritenuto la normativa, anche così come modificata dalla legge di conversione, in contrasto con il diritto alla difesa e con l'art. 111 Cost. sotto il profilo della garanzia del contraddittorio in condizione di parità della difesa e della parte pubblica.

La Corte, come riportato nel comunicato stampa del 24 novembre 2020, ha ritenuto che la disciplina del cosiddetto « decreto antiscarcerazioni », come integrato dalla legge n. 70 del 2020, non « *abbassa in alcun modo i doverosi standard di tutela della salute del detenuto, garantiti dalla Costituzione e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo anche nei confronti dei condannati ad elevata pericolosità sociale, compresi quelli sottoposti al regime penitenziario del 41-bis* ».

Nessuna violazione del diritto di difesa del condannato: « *La legge sull'ordinamento penitenziario, infatti, da tempo affida al Magistrato di sorveglianza il compito di anticipare, in situazioni di urgenza, i provvedimenti definitivi del Tribunale di sorveglianza sulle istanze di concessione di misure extramurarie per ragioni di salute, sulla base anche si documentazione acquisita direttamente dal magistrato e non conosciuta dalla difesa. La stessa situazione si verifica oggi nel procedimento di rivalutazione disciplinato dalla normativa in esame, funzionale ad attribuire al magistrato la possibilità di revocare in via provvisoria e urgente la detenzione domiciliare già concessa, in modo da mantenere sempre aggiornato il bilanciamento tra l'imprescindibile esigenza di proteggere la salute del detenuto e le altrettanto fondamentali ragioni di tutela della sicurezza pubblica, legate alla particolare pericolosità di questa tipologia di detenuti. Il diritto di difesa del condannato potrà poi esplicitarsi pienamente nell'ambito del procedimento davanti al Tribunale di sorveglianza, destinato a concludersi nei trenta giorni successivi all'eventuale provvedimento di revoca, nel quale il difensore avrà completa conoscenza dei documenti e dei pareri acquisiti* ».

Né è stata ravvisata violazione del diritto alla salute o del principio di separazione dei poteri: « *La legge, infatti, non intende esercitare alcuna indebita pressione sul giudice che ha in precedenza concesso la detenzione domiciliare e mira unicamente ad arricchire il suo patrimonio conoscitivo su possibili opzioni alternative intramurarie, in grado di tutelare in modo ugualmente efficace la salute del condannato* ».

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, con ordinanze del 16 e del 23 giugno 2020 sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 29/2020 nella parte in cui escludeva i detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-bis OP dall'accesso ai collegamenti a distanza con il figlio minorenni. Il giudice rilevava, oltre alla suddetta criticità della disciplina transitoria dell'emergenza, anche quella propria dell'art. 41-bis, comma 2 *quater* lett. b) O.P., nella parte in cui « *non prevede che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive* », perché in contrasto con gli articoli 2, 3, 27 comma 3; 30, 31 comma 2, 32, e 117 comma 1 Cost.

Con sentenza del 9 marzo 2021 la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate, essendo il Tribunale per i minorenni privo di competenza in materia di autorizzazione dei colloqui dei detenuti.

6.6. IL DECRETO-LEGGE 28 OTTOBRE 2020, N. 137

Il decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. « decreto ristori »), convertito in legge n. 176 del 18 dicembre 2020⁽⁵⁶⁹⁾ è intervenuto sulle norme di ordinamento penitenziario, con soluzioni che ripropongono, almeno in parte, le misure emergenziali sperimentate nel corso della prima « ondata » epidemica, per alleggerire la condizione di sovraffollamento carcerario⁽⁵⁷⁰⁾ e per limitare il rischio di nuovi contagi in ambito penitenziario, ad opera di detenuti già ammessi a benefici extramurari.

Le norme in materia penitenziaria sono contenute negli articoli 28, 29 e 30 del decreto ristori, con vigenza limitata fino al 31 gennaio 2021⁽⁵⁷¹⁾, poi prorogate, con il decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito

⁽⁵⁶⁹⁾ Il provvedimento, oltre a convertire in legge con modificazioni il c.d. Decreto Ristori (D.L. n. 137/2020), abroga espressamente i Decreti Ristori *bis* (D.L. n. 149/2020), Ristori *ter* (D.L. n. 154/2020) e Ristori *quater* (D.L. n. 157/2020), con salvezza degli atti e dei provvedimenti adottati, nonché degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti, nel frattempo, sulla base degli stessi.

⁽⁵⁷⁰⁾ Nella Relazione Illustrativa al decreto « Cura Italia » si legge che « *l'ampia concentrazione di personale di polizia penitenziaria, di detenuti e di operatori impone di considerare anche l'opportunità di percorrere moderate e accorte soluzioni volte ad alleggerire quella concentrazione e, al contempo ad attenuare il cronico problema del sovraffollamento degli istituti* » e, ancora, che la « *emergenza sanitaria [...] all'interno degli istituti penitenziari tanto più agevolmente può essere gestita, quanto minore è la popolazione carceraria* ». p. 25

⁽⁵⁷¹⁾ Cfr. Art. 1, del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, coordinato con la legge di conversione 27 novembre 2020, n. 159, recante: « *Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2020 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020, e disposizioni urgenti in materia di riscossione esattoriale* ».

con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2022, n. 11, fino al 31 marzo 2022 ⁽⁵⁷²⁾.

6.6.a Le licenze premio ai condannati « semiliberi »

Per le licenze premio ai condannati « semiliberi », viene consentito il superamento del limite massimo di 45 giorni all'anno. Con l'art. 28 del decreto legge 137/2020 rivive, sostanzialmente invariata, la disposizione già contenuta nel decreto legge « Cura Italia » ⁽⁵⁷³⁾, vigente nella prima fase emergenziale, con la quale era stata stabilita la possibilità di concedere ai condannati ammessi alla misura alternativa della semilibertà licenze premio di durata superiore al limite di 45 giorni all'anno previsto dall'art. 52, comma 1 O.P.

Mettendo a confronto le due disposizioni se ne ricava che, mentre il decreto « cura Italia » stabiliva che, fatti salvi « gravi motivi ostativi [...] al condannato ammesso al regime di semilibertà sono concesse licenze con durata sino al 30 giugno 2020 » ⁽⁵⁷⁴⁾, il « decreto ristori » prevede che ai detenuti semiliberi « possono essere concesse licenze con durata superiore » a quelle ordinariamente previste dalla legge penitenziaria. Il provvedimento del magistrato di sorveglianza è, comunque, emesso ove sussistano i presupposti di legge e non vi siano motivi ostativi.

6.6.b I permessi premio di durata straordinaria

La seconda misura ha riguardato la possibilità per i detenuti « cui siano stati già concessi i permessi di cui all'art. 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 e che siano stati già assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 » della medesima legge e alle attività di istruzione o formazione che siano ad esso assimilate ⁽⁵⁷⁵⁾, di ottenere permessi premio di cui all'art. 30-ter O.P. in deroga ai limiti temporali ordinari.

Si possono, quindi, concedere permessi premio di durata superiore a quindici giorni che, cumulati complessivamente, possono essere anche superiori a quarantacinque giorni per ciascun anno di espiazione. Per i condannati minori di età, i permessi premio possono avere durata superiore a trenta giorni e, complessivamente, superiori a cento giorni nell'arco di ciascun anno di espiazione.

Sono, tuttavia, previste alcune preclusioni.

⁽⁵⁷²⁾ G. U. del 25 dicembre 2021 « Proroga dello stato di emergenza nazionale e ulteriori misure per il contenimento della diffusione dell'epidemia da Covid-19, Art. 1, comma 1, Dichiarazione dello stato di emergenza nazionale 1. In considerazione del rischio sanitario commesso al protrarsi della diffusione degli agenti virali da COVID-19, lo stato di emergenza dichiarato con deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 è ulteriormente prorogato fino al 31 marzo 2022 ». In precedenza, lo stato di emergenza sanitaria dichiarato con le delibere del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, del 29 luglio 2020, del 7 ottobre 2020, del 13 gennaio 2021 e del 21 aprile 2021, e prorogato con l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126.

⁽⁵⁷³⁾ Cfr. Art. 124, decreto-legge 17 marzo 2018, n. 18.

⁽⁵⁷⁴⁾ Cfr. l'art. 124, comma 1, decreto-legge 17 marzo 2018, n. 18.

⁽⁵⁷⁵⁾ Art. 18 del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 12.

In primo luogo, la norma esclude espressamente dalla fruizione del beneficio in questione i condannati detenuti per delitti « ostativi » ricompresi nell'elenco di cui all'art. 4-*bis* O.P. e per i delitti di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e di atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.).

In secondo luogo, viene stabilita una nuova, inedita, ostatività per connessione per gli autori di taluni gravi delitti⁽⁵⁷⁶⁾, nei cui confronti sia in esecuzione un cumulo di condanne che preveda, oltre ai predetti reati, anche reati « comuni ».

In tale ipotesi, l'art. 29 del « decreto ristori » stabilisce che, se il giudice della cognizione o dell'esecuzione hanno accertato la connessione, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. b) o c), c.p.p., tra i due reati oggetto del cumulo, il condannato non può invocare il beneficio premiale e ciò anche qualora abbia già compiutamente espiato la parte di pena relativa al reato ostativo e abbia, in astratto, maturato i presupposti per richiedere il permesso premio.

In breve, nei casi di connessione *ex* art. 12, lett. b), c.p.p. non sarebbe consentito procedere allo scioglimento del cumulo giuridico nel corso dell'esecuzione delle pene⁽⁵⁷⁷⁾; altrettanto, nei casi di connessione « teleologica » *ex* art. 12, lett. c), c.p.p. troverebbe sempre applicazione l'effetto ostativo proprio dell'art. 4-*bis* anche per i reati « comuni ».

Sul punto, la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che, in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti *ex* art. 663 c.p.p., possa procedersi con lo scioglimento del « cumulo » nel corso dell'esecuzione, quando occorre procedere al giudizio sull'ammissibilità della domanda di concessione di un beneficio penitenziario che trovi ostacolo nella presenza di un reato « ostativo » di cui all'art. 4-*bis* O.P.⁽⁵⁷⁸⁾.

La previsione normativa sembra, pertanto, porsi in aperto contrasto con quel principio che intende il cumulo tra pene come beneficio per il condannato dal quale, secondo il principio del *favor rei*, non possono derivare effetti pregiudizievoli sotto il profilo sanzionatorio.

Evidente è, poi, il rischio di un pericoloso effetto di « rete a strascico » capace di estendere indirettamente i regimi ostativi propri dell'art. 4-*bis* O.P. anche a reati « connessi ». In tal modo, il legislatore finisce per

⁽⁵⁷⁶⁾ Si fa riferimento ad alcuni delitti di « prima fascia » di cui al comma 1, art. 4-*bis* O.P. e, in particolare, dei reati di associazione mafiosa o commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* c.p. o al fine di agevolare l'associazione, di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico. Restano fuori dalla preclusione « per connessione » stabilita dall'art. 29, comma 2, « decreto ristori », invece, gli altri delitti non espressamente menzionati dalla norma.

⁽⁵⁷⁷⁾ Il principio della « scindibilità del cumulo giuridico », di matrice giurisprudenziale, consente (derogando all'art. 73 c.p.) di restituire autonomia, in corso di esecuzione, alle singole pene fittiziamente unificate con il provvedimento esecutivo e di ricondurre le singole « quote » di pena al regime penitenziario pertinente. In virtù del principio del *favor rei*, il reato « ostativo » dev'essere imputato al primo periodo di pena scontata. Sotto quest'ultimo profilo si veda, per tutte, Cass. sez. un., 30 giugno ottobre 1999, n. 14.

⁽⁵⁷⁸⁾ Il principio di diritto è contenuto, *ex multis*, in Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 1994, n. 361; Cassazione Sezioni Unite, 30 giugno 1999, n. 14; Cass., sez. I, 3 dicembre 2013, n. 2285. Da ultimo, la Cassazione, sez. I, 21 febbraio 2020, n. 12554, ha ribadito il consolidato principio di diritto e con argomento a contrario, ha escluso la possibilità di sciogliere il cumulo in presenza di un provvedimento di unificazione di pene concorrenti che comprenda esclusivamente condanne per reati ostativi alla concessione dei benefici penitenziari.

ampliare il catalogo, già di per sé eterogeneo e sovrabbondante, dei reati considerati « ostativi » in materia penitenziaria.

6.6.c. L'esecuzione domiciliare delle pene non superiori a 18 mesi

L'art. 30, del « decreto ristori », rubricato « *Disposizioni in materia di detenzione domiciliare* », completa le misure emergenziali in materia penitenziaria previste nel documento.

Con la disposizione in questione, torna in vigore la particolare disciplina della detenzione domiciliare riservata alle pene detentive di breve durata che già era stata sperimentata con il decreto « Cura Italia ».

Anche in questo caso l'efficacia *ratione tempore* del beneficio è stata prorogata al 31 marzo 2022 con la doverosa precisazione che possono accedere al beneficio i detenuti che abbiano maturato i presupposti di legge entro tale data⁽⁵⁷⁹⁾.

La disciplina contenuta nell'art. 30 rinvia, in generale, alla misura « madre » di cui all'art. 1, legge 199/2010 le cui disposizioni si applicano a quella di nuova introduzione « *in quanto compatibili* » (comma 8, art. 30), ad eccezione dei commi 1, 2 e 4⁽⁵⁸⁰⁾.

L'iter istruttorio e il procedimento applicativo vengono ulteriormente semplificati. Premesso che la domanda per la concessione della misura compete, in via principale, al detenuto, ma che l'iniziativa può anche essere assunta dalla direzione dell'istituto penitenziario o dal pubblico ministero, il comma 4 dell'articolo 30 del « decreto ristori » affida alla direzione del carcere un ruolo centrale nell'ambito della (pur limitata) attività istruttoria.

Nell'ottica della speditezza del procedimento autorizzativo, l'art. 30 stabilisce che, a differenza di quanto previsto dall'art. 1, comma 4, legge 199/2010, la direzione possa omettere la trasmissione al magistrato di sorveglianza della relazione comportamentale sulla condotta tenuta dal condannato durante la detenzione.

La direzione è, invece, tenuta a compiere una verifica preventiva circa i presupposti di legge stabiliti per il beneficio e a trasmettere al magistrato di sorveglianza una nota informativa sul detenuto, in cui si attesta l'entità della pena residua (necessariamente inferiore ai 18 mesi), l'assenza delle condizioni ostativo tassativamente indicate nell'art. 30, comma 1 nonché l'acquisizione del consenso del condannato all'attivazione del bracciale elettronico (quando obbligatorio).

Il procedimento assume cadenze, almeno in parte, diverse quando la misura venga applicata dallo stato di libertà. In tali casi il magistrato di sorveglianza provvede a seguito della sospensione dell'ordine di carcerazione disposta dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge 199/2010.

Una volta instaurato il procedimento dinanzi al magistrato di sorveglianza, questi provvede sulla domanda con le forme semplificate stabilite dall'art. 69-bis O.P. (ma il termine per acquisire il parere del pubblico

⁽⁵⁷⁹⁾ Cfr. art. 30, comma 9, « decreto ristori ».

⁽⁵⁸⁰⁾ Cfr. art. 30, comma 1 « decreto ristori ».

ministero è ridotto a 5 giorni). Il provvedimento decisorio è un'ordinanza emessa in camera di consiglio senza la presenza delle parti⁽⁵⁸¹⁾.

La competenza spetta, quindi, all'organo giurisdizionale monocratico – al pari di quanto previsto dall'art. 1, legge 199/2010 –, diversamente dal criterio generale di attribuzione al collegio delle decisioni in ordine alla concessione delle misure alternative.

A mente del comma 2, art. 30, del decreto, il magistrato, verificati i presupposti di legge, accorda l'esecuzione della pena presso il domicilio, salvo che ravvisi « *gravi motivi ostativi* » indicati alle lettere d) ed e) del comma 1(*infra*).

Le modalità esecutive della misura domiciliare coincidono, in linea generale, con quelle tipiche delle ipotesi « tradizionali » di detenzione domiciliare e il luogo dove viene eseguita la pena, in concreto, può coincidere nell'abitazione del condannato o « *in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza* »⁽⁵⁸²⁾.

Il quasi-automatismo che governa la concessione della detenzione domiciliare straordinaria è stato bilanciato dal legislatore con la previsione del ricorso generalizzato a procedure di controllo con mezzi elettronici (trattasi del c.d. braccialetto elettronico)⁽⁵⁸³⁾ per tutti i detenuti ammessi a scontare la pena presso il domicilio, ad esclusione dei condannati con pena residua inferiore ai 6 mesi (ma, di fatto, 7 mesi)⁽⁵⁸⁴⁾ e dei condannati minorenni⁽⁵⁸⁵⁾.

L'utilizzo del braccialetto elettronico, che richiede sempre il consenso dell'interessato, deve intendersi quale condizione necessaria per la concessione della misura, nonostante la notoria carenza di tali strumenti⁽⁵⁸⁶⁾.

Per quanto riguarda, infine, i presupposti applicativi dell'istituto in esame, il Decreto « Ristori » conferma in 18 mesi il limite di pena massimo, da spiare *ab initio* o come residuo di una maggior pena, per accedere al beneficio.

Il comma 2, tuttavia, introduce un nutrito elenco di preclusioni che, in parte comuni a quelle della l. n. 199/2010, in parte autonome, escludono dall'area di operatività dell'istituto in questione talune categorie di con-

⁽⁵⁸¹⁾ Il modello procedurale è quello previsto dall'art. 69-*bis* O.P. in materia di liberazione anticipata nel quale il contraddittorio è soltanto eventuale e differito, potendo le parti presentare reclamo al Tribunale di sorveglianza nel termine di 10 giorni dalla comunicazione o notificazione dell'ordinanza.

⁽⁵⁸²⁾ Cfr. art. 30, comma 1 « decreto ristori ».

⁽⁵⁸³⁾ Si ricorda che la « sorveglianza elettronica » è stata introdotta dalla legge 4/2001 con un nuovo comma innestato nell'art. 47-*ter* (comma 4-*bis*) e, di recente, ricollocata in una disposizione ad hoc, l'art. 58-*quinquies*, da parte della legge 10/2014.

⁽⁵⁸⁴⁾ Il comma 5 dell'art. 30, « decreto ristori » stabilisce infatti che gli strumenti di controllo non siano attivati nel caso in cui la pena residua da spiare non superi di 30 giorni la pena per la quale è imposta l'applicazione del braccialetto elettronico. Lo strumento dovrà, pertanto, essere attivato soltanto per i detenuti adulti che debbano scontare una pena residua di, almeno, 7 mesi e 1 giorno di reclusione.

⁽⁵⁸⁵⁾ Cfr. Art. 30, comma 3 « decreto ristori ».

⁽⁵⁸⁶⁾ Da una parte, occorre evidenziare che il decreto « Ristori » non ha riproposto la « clausola di invarianza finanziaria » presente, invece, all'art. 123, comma 9 del decreto « Cura Italia »; dall'altra parte, deve notarsi che tra le « disposizioni finanziarie », contenute all'art. 34 non compaiono voci di spesa dedicate all'implementazione delle misure penitenziarie di nuova introduzione.

dannati ritenuti, a vario titolo, pericolosi e comunque non meritevoli del beneficio.

Sono esclusi, innanzitutto, i condannati per delitti di cui all'art. 4-*bis* O.P., come previsto già dalla l. n. 199/2010, ai quali vengono ora aggiunti i condannati per i reati di « maltrattamenti contro familiari o conviventi » (572 c.p.) e di « atti persecutori » (art. 612-*bis* c.p.).

Si vieta, come detto, lo scioglimento del cumulo tra pene per i più gravi reati ostativi e i reati « comuni » ad essi connessi *ex art.* 12, lett. b) e c), c.p.p., preclusione introdotta *ex novo* dal decreto ristori, non presente nel decreto « Cura Italia ».

Viene, invece, confermata l'esclusione dal beneficio dell'esecuzione domiciliare di altre categorie di detenuti, già considerate dalla disciplina generale del 2010, tra i quali figurano i condannati socialmente pericolosi e dichiarati delinquenti abituali (art. 102 c.p.), professionali (art. 105 c.p.) o per tendenza (art. 108 c.p.) e quelli ritenuti pericolosi per l'ordine interno degli istituti penitenziari tanto da essere sottoposti al regime di sorveglianza particolare a norma dell'art. 41-*bis* O.P.

Rispetto alla versione varata in primavera, si assiste, quindi, ad un ridimensionamento delle preclusioni cc.dd. « disciplinari ». Invero, scompare il riferimento esplicito ai disordini e alle sommosse verificatisi in diversi istituti di pena nei primi giorni dell'emergenza COVID-19 e residua, al comma 1, lett. d), il generico riferimento ai detenuti che nell'ultimo anno siano stati sanzionati disciplinarmente per le infrazioni di « *partecipazione o promozione di disordini o sommosse* », « *evasione* » o « *fatti previsti dalla legge come reato, commessi in danno di compagni, di operatori penitenziari o di visitatori* »⁽⁵⁸⁷⁾.

Infine, deve riconoscersi chiara finalità deterrente alla previsione contenuta alla lett. e), che esclude dal beneficio i soggetti nei cui confronti, a partire dall'entrata in vigore del Decreto verrà redatto, anche solo « rapporto disciplinare » (art. 81, comma 1) perché ritenuti promotori o compartecipi di sommosse o disordini. Il riferimento al semplice « rapporto » disciplinare, in luogo della « sanzione », abbassa innegabilmente il livello di garanzie poste a tutela del detenuto, in considerazione del fatto che quanto contenuto nel rapporto redatto dagli operatori penitenziari potrebbe anche rivelarsi infondato all'esito del procedimento disciplinare o, comunque, non sfociare nell'irrogazione della sanzione. Pur a fronte di tali criticità, s'intuiscono le ragioni di speditezza perseguite dal legislatore affinché la preclusione del beneficio operi in modo effettivo, senza ritardo e, quindi, senza attendere lo svolgimento dell'intero procedimento disciplinare.

⁽⁵⁸⁷⁾ artt. 18, 19, 20 e 21 Reg. es. O.P.

Capitolo VII
LE RIVOLTE DEL 7 – 11 MARZO 2020. L'EMERGENZA
NELL'EMERGENZA

Nella presente relazione la Commissione ritiene opportuno offrire un rapido cenno anche sui gravi eventi occorsi nelle carceri poco dopo l'esordio dell'emergenza pandemica. Si tratta di episodi che per la gravità del fatto e per le conseguenze, anche in termini di perdite umane e per il danno di immagine causato al nostro Paese, meriterebbe un autonomo specifico approfondimento tramite lo strumento dell'inchiesta parlamentare.

Allo scopo di limitare l'ambito di inchiesta – già vasto – oggetto della presente relazione, la Commissione non ha ritenuto opportuno effettuare specifiche audizioni sul tema. Tuttavia, l'ombra sinistra delle « rivolte » è emersa più volte, sia pur in via incidentale, nel corso di diverse audizioni dove sono emerse riflessioni ed argomentazioni di particolare rilievo di cui sarà necessario tener conto sia in termini di dibattito politico sia come spunti che, si auspica, sono o saranno doverosamente verificati nelle competenti sedi giudiziarie.

La gravità degli eventi ha tuttavia orientato la Commissione a richiedere, nel rispetto della riservatezza delle indagini, alcuni primi approfondimenti alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e alle diverse procure della Repubblica al fine di accertare se vi fosse, se non proprio una regia unica, quanto meno un filo conduttore o un denominatore comune sotteso alle diverse rivolte, manifestazioni di protesta dei detenuti all'interno delle carceri o anche all'esterno da parte di familiari o « simpatizzanti » della loro causa.

Dagli atti pervenuti è apparso rilevare, salvo alcune rare ed importanti eccezioni di cui si darà menzione, una generale lettura tendenzialmente atomistica e quasi spontaneistica dei diversi eventi sia da parte dell'autorità giudiziaria che dell'amministrazione penitenziaria. Inoltre, laddove le diverse manifestazioni di protesta sono state, per varie ragioni, stroncate sul nascere senza evolvere in eventi di maggiore gravità, non sembra – o almeno, la Commissione non ha notizia – che vi sia stata un'azione tesa comunque alla individuazione dei promotori della protesta e degli eventuali ispiratori, coordinatori o mandanti esterni della stessa, anche avviando gli opportuni procedimenti disciplinari. Si tratta di dubbi che dovranno essere sciolti quanto prima, atteso che le rivolte, soprattutto se ripetute, diffuse e concentrate in un ristretto lasso di tempo, pur se motivate (o apparentemente motivate) dalle circostanze connesse alla pandemia di cui si dirà, sono chiaro sintomo di un malessere profondo del sistema carceri che, se non risolto, ben presto, alla prima nuova occasione esterna di tensione (una nuova ondata pandemica, un nuovo evento eccezionale esterno ed estraneo alle carceri, un nuovo provvedimento normativo in tema di concessione di benefici penitenziari, ecc.) diventerà un'inevitabile fonte di innesco di nuovi ed ancora più gravi disordini nelle carceri.

In merito, occorre dare atto che, già prima dell'emergenza pandemica, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo aveva più volte segnalato

la situazione di particolare criticità del circuito carcerario, organizzando a tal fine una serie di incontri con le procure distrettuali, attesi « *i numerosi segnali di affievolimento del complessivo sistema di prevenzione all'interno degli istituti penitenziari registrati sin dal 2019* ». ⁽⁵⁸⁸⁾

Le riunioni di coordinamento confermavano come in quasi tutti gli istituti penitenziari la situazione fosse ingestibile e, di fatto, fuori controllo già in fase pre-pandemica, con una « *grave compromissione dell'ordine interno* », come dimostrato « *dall'incontrollato commercio di sostanze stupefacenti ed altri beni e dalla diffusione generalizzata di telefoni cellulari, anche di ultima generazione, tra i detenuti* ». ⁽⁵⁸⁹⁾

Proprio con riguardo a questa abusiva, incontrollata e perciò pericolosa possibilità di comunicazione con l'esterno da parte dei detenuti, va detto che a poco sembra essere servita l'introduzione nell'ottobre 2020, poco prima dello scoppio della pandemia, del reato di « *accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti* » (art. 391-ter c.p.) ⁽⁵⁹⁰⁾, in precedenza sanzionato come illecito disciplinare. Ciò per una duplice considerazione: in primo luogo, la scarsa efficacia dissuasiva della sanzione penale nei confronti di detenuti spesso condannati per gravissimi reati; in secondo luogo, l'enorme sproporzione tra il vantaggio di comunicare con l'esterno attraverso un cellulare e il rischio di subire una condanna per il reato sopra citato rispetto alla quale il detenuto appare del tutto indifferente.

A questo vanno aggiunte criticità ormai croniche del sistema penitenziario: il sovraffollamento delle carceri (circa il 140% dell'ordinaria capienza), il sottorganico del personale della polizia penitenziaria, la fatiscenza di molte infrastrutture, il malessere diffuso – condiviso tra operatori e detenuti – che esplose sempre più frequentemente nel silenzio di eloquenti suicidi, sia tra i detenuti che tra gli operatori, sempre più spesso vittime reciproche.

Su questa gravissima situazione degli istituti penitenziari, non a caso definita « *una polveriera pronta ad esplodere* » ⁽⁵⁹¹⁾, a partire dalla terza decade di febbraio 2020 ha inciso, aggiungendo emergenza ad emergenza, l'evolversi della situazione legata all'epidemia da COVID-19 che ha determinato l'adozione di specifici provvedimenti normativi finalizzati a contenere e gestire l'emergenza epidemiologica, già analizzati in altra parte della presente relazione, quali: la sospensione delle attività trattamentali che comportavano l'accesso di persone esterne; il contenimento delle attività

⁽⁵⁸⁸⁾ Nota della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 8 settembre 2021, con allegata relazione del Procuratore nazionale aggiunto del 3 settembre 2021 (doc. 852.1)

⁽⁵⁸⁹⁾ *Idem*

⁽⁵⁹⁰⁾ Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante « *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale* », convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 173.

⁽⁵⁹¹⁾ Senato della Repubblica, seduta n. 220 dell'11 marzo 2020, Informativa urgente del Governo sui recenti gravi fatti accaduti in alcuni penitenziari, senatore Grasso: « (...) *E' notorio che il sistema penitenziario sia da tempo una polveriera pronta ad esplodere. E' bastata una scintilla per propagare la deflagrazione rapidamente in tutta Italia* (...) ».

lavorative esterne e quelle interne, quando determinavano il rischio di promiscuità con la presenza di persone provenienti dall'esterno; la sostituzione dei colloqui in presenza con familiari o terze persone, diverse dai difensori, con i colloqui a distanza mediante le apparecchiature in dotazione agli istituti penitenziari.

In realtà, come la Commissione ha appreso dalla DNAA, ancor prima dell'estensione di tali misure a tutto il territorio nazionale con il D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, già circolavano in ambiente carcerario sussurri, speranze, voci diffuse ad arte che si vestivano da indiscrezioni fintamente riservate, sulla possibilità che venissero adottati, dopo trent'anni dall'ultima volta, provvedimenti straordinari come l'indulto e/o l'amnistia⁽⁵⁹²⁾. Anche su questo aspetto, non è noto se siano stati compiuti i necessari approfondimenti sull'effettiva intenzione del Governo di proporre misure di tal guisa e in tal senso fosse quindi trapelata qualche notizia o, se al contrario, questa ipotesi, priva di ogni fondamento, sia stata invece fatta circolare ad arte tra i detenuti per surriscaldarne gli animi e, una volta frustrate le speranze fondate sul nulla, incitarli alla rivolta.

A dimostrazione di una certa effervescenza nelle carceri ben prima dell'8 marzo, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha dunque ricordato in una sua relazione alla Commissione che già intorno alla metà del mese di febbraio del 2020 « si verificavano i primi episodi (con stesura anche di documenti) presso il carcere di Lodi, Genova Marassi e Padova », dove « i detenuti, prendendo spunto da alcune trasmissioni radiofoniche in cui si parlava di possibile concessione di amnistia e/o indulto invitavano alla “battitura ad oltranza”, e in uno di questi si faceva esplicito riferimento ad una protesta da effettuarsi il successivo 9 marzo ». ⁽⁵⁹³⁾

In tale contesto di una pre-esistente tensione all'interno delle carceri – evidentemente non rilevata o segnalata da chi era istituzionalmente tenuto a farlo – vanno, dunque, collocate le rivolte del 7-9 marzo 2020, settantadue ore convulse e drammatiche (con una coda di eventi di minore intensità nelle successive giornate del 10 e dell'11 marzo) in cui le proteste in carcere hanno via via raggiunto la massima espansione territoriale e la più elevata intensità di violenza, con le conseguenti molteplici violazioni penali, ingenti danneggiamenti delle strutture penitenziarie, sequestro di personale medico e di polizia penitenziaria, ferimento di numerosi agenti e detenuti e, non ultima, la morte di tredici detenuti.

Contestualmente si moltiplicavano le richieste e le lettere dei detenuti con specifiche richieste di interventi urgenti a tutela della loro salute. Tra queste si ricorda la lettera consegnata dai detenuti del carcere di Salerno-Fuorni al Provveditore regionale della Campania all'esito delle gravissime devastazioni del 7 marzo 2020. In essa i detenuti articolavano una serie di richieste, tra cui, quella di sostituire i colloqui con video-chiamate e di sollecitare i tribunali a concedere misure alternative al carcere in modo che

⁽⁵⁹²⁾ Si ricorda, da ultimo, tra i più rilevanti provvedimenti di amnistia, il D.P.R. 12 aprile 1990, n. 75.

⁽⁵⁹³⁾ Nota della DNAA del 3 settembre 2021, già citata.

tutti i soggetti ristretti nel carcere potessero « *scontare la propria pena ai domiciliari* ». ⁽⁵⁹⁴⁾

Le manifestazioni di protesta violenta hanno interessato ben 53 sedi penitenziarie del Paese ⁽⁵⁹⁵⁾, cui andrebbero però anche aggiunte ulteriori 26

⁽⁵⁹⁴⁾ *Idem.*

⁽⁵⁹⁵⁾ E' il dato riportato dalla Direzione nazionale antimafia nel documento più volte citato. Secondo, invece, la relazione integrativa del DAP che fa seguito all'informativa urgente resa dal Ministro della giustizia *pro tempore*, Alfonso Bonafede alla data dell'11 marzo 2020 erano riportati solo 38 eventi relativi a rivolte o comunque a manifestazione di protesta collettiva non espressamente qualificati come « non violenti ». In particolare, nella relazione integrativa del DAP sono riportati i seguenti eventi:

1) 7 marzo, ore 13.30, casa circondariale di **Salerno « A. Caputo »** – rivolta, gravi danni strutturali, nessun ferito;

2) 7 marzo, ore 20.30, casa circondariale di **Santa Maria Capua Vetere** – manifestazione di protesta collettiva da parte dei detenuti di un reparto, battitura delle inferriate, lancio di oggetti, nessun ferito;

3) 8 marzo, ore 12.00, casa circondariale di **Frosinone « G. Pagliei »** – rivolta di 94 detenuti, gravi danni strutturali, nessun ferito;

4) 8 marzo, ore 14.00, casa circondariale di **Modena** – rivolta, nove detenuti deceduti, gravi danni alla struttura, un agente della polizia penitenziaria ha riportato la rottura dei legamenti subita durante le concitate fasi dei disordini;

5) 8 marzo, ore 14.10, casa circondariale di **Napoli Poggioreale « G. Salvia »** – rivolta dei detenuti appartenenti a quattro reparti, 40 agenti della polizia penitenziaria in attesa di prognosi, gravi danni strutturali;

6) 8 marzo, ore 16.30, casa circondariale di **Ferrara** – rivolta, i detenuti hanno dato vita ad una sommossa mandando in frantumi finestre del corridoio, danneggiamento di suppellettili, gravi danni strutturali;

7) 8 marzo, ore 19.30, casa circondariale di **Pavia** – rivolta, circa 300 detenuti circa hanno tentato di sfondare il box agenti impossessandosi delle chiavi della sezione favorendo l'uscita di altri detenuti dalle sezioni, alcuni detenuti sono saliti sui tetti, gravi danni strutturali;

8) 8 marzo, ore 20.20, casa circondariale di **Bergamo** – rivolta, danneggiamento dei blindi e dei cancelli delle sezioni, incendio di materassi e cuscini, gravi danni strutturali;

9) 8 marzo, ore 20.30, casa circondariale di **Velletri** – manifestazione collettiva di protesta con il coinvolgimento di 295 detenuti, lancio di oggetti nei corridoi, nessun danno a persone;

10) 9 marzo, ore 8.30, casa circondariale di **Como** – rivolta con 362 detenuti partecipanti, incendio a lenzuola e materassi, danneggiamento di suppellettili, necessaria l'evacuazione dei reparti interessati con conseguente immissione dei detenuti all'interno dei locali passeggio, un poliziotto intossicato e trasportato in ospedale;

11) 9 marzo, ore 9.40, casa circondariale di **Foggia** – rivolta, i detenuti hanno intrapreso una manifestazione violenta appiccando il fuoco a lenzuola e materassi e danneggiando suppellettili, evasione di 72 detenuti tutti successivamente catturati, gravi danni strutturali;

12) 9 marzo, ore 10.30, casa circondariale di **Matera** – rivolta, i detenuti mediante l'utilizzo degli estintori e delle brande hanno divelto i cancelli delle sezioni raggiungendo i cortili passeggio e, salendo sui muri degli stessi, sono riusciti ad arrivare sui tetti dei reparti;

13) 9 marzo, ore 11.00, casa circondariale di **Milano San Vittore** – rivolta con 700 detenuti partecipanti, i detenuti di tre reparti detentivi sottraendo le chiavi al personale prendevano possesso delle sezioni detentive e si recavano sui tetti dell'istituto, incendi, 4 detenuti intossicati dall'ingestione di metadone, gravi danni strutturali;

14) 9 marzo, ore 12.00, casa circondariale di **Prato** – rivolta di 270 detenuti, danneggiamento di suppellettili, lancio di idranti contro gli agenti della polizia penitenziaria, gravi danni strutturali;

15) 9 marzo, ore 12.30, casa circondariale di **Pescara** – manifestazione di protesta collettiva con il coinvolgimento di 230 detenuti, opposizione alla chiusura delle stanze detentive, nessun danno a persone o cose;

16) 9 marzo, ore 13.10, casa circondariale di **Roma Rebibbia Nuovo Complesso « R. Cinotti »** – rivolta con 500 partecipanti, gravi disordini, scavalco delle reti di recinzione, e agenti contusi, gravi danni strutturali;

17) 9 marzo, ore 13.40, casa circondariale di **Roma Regina Coeli** – rivolta dei detenuti di quattro reparti che si recavano sui tetti dell'istituto;

18) 9 marzo, ore 14.30, casa circondariale di **Rieti** – rivolta con 80 partecipanti, danneggiamento di suppellettili, fuoco a materassi e lenzuola, appropriazione di medicinali nel locale infermeria, decesso di tre detenuti per probabile ingestione farmaci, gravi danni strutturali;

19) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Bologna** – rivolta durata oltre 24 ore, venti detenuti sono saliti sui tetti del reparto giudiziario, incendio di suppellettili, tentativo di evasione, incendio di due mezzi blindati della Polizia di Stato, danno strutturali, decesso di un detenuto legato all'uso di sostanze chimiche;

carceri in cui hanno avuto luogo manifestazioni che benché considerate « pacifiche », hanno comunque turbato l'ordine all'interno delle strutture carcerarie o contribuito altrimenti ad alimentare una tensione già altissima per effetto delle notizie che rapidamente giungevano dalle piazze più calde⁽⁵⁹⁶⁾ ⁽⁵⁹⁷⁾.

20) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Trani** – rivolta di 265 detenuti, incendio di lenzuola e materassi, danneggiamento di suppellettili, nessun ferito tra il personale della polizia penitenziaria, gravi danni strutturali;

21) 9 marzo, ore 15.00, casa circondariale di **Melfi** – rivolta con 265 partecipanti, i detenuti si impossessavano delle chiavi delle stanze detentive occupando un intero reparto e tendo bloccati 5 operatori sanitari e 2 poliziotti penitenziari;

22) 9 marzo, ore 16.00, casa circondariale di **Bari « F. Rucci »** – rivolta da parte dei detenuti di due sezioni detentive, rifiuto di rientrare nelle stanze detentive, danneggiamento di suppellettili, incendio di lenzuola e materassi, nessun ferito fra il personale della polizia penitenziaria, danni non gravi alla struttura;

23) 9 marzo, ore 16.45, casa circondariale di **Alessandria** – i detenuti di una sezione detentiva si sono barricati all'interno di essa appiccando il fuoco e danneggiando l'impianto elettrico, un poliziotto penitenziario intossicato, gravi danni strutturali;

24) 9 marzo, ore 18.10, casa di reclusione di **Milano Opera** – rivolta con 227 partecipanti, rifiuto di rientrare all'interno delle camere detentive, incendio, danneggiamento dell'impianto elettrico, gravi danni strutturali;

25) 9 marzo, ore 18.45, casa circondariale di **Isernia** – rivolta, danneggiamento di suppellettili, alcuni detenuti sui tetti dell'istituto intenti a bruciare alcuni indumenti, gravi danni strutturali;

26) 9 marzo, ore 19.00, casa circondariale di **Pisa** – rivolta di 100 detenuti, danneggiamento di suppellettili, accensione di materassi e lenzuola, 4 agenti della penitenziaria contusi, gravi danni strutturali;

27) 9 marzo, ore 19.30, casa di reclusione di **Turi** – manifestazione di protesta collettiva con l'adesione di 149 detenuti, percussione delle inferriate, sciopero della fame;

28) 9 marzo, ore 19.40, casa di reclusione di **Padova** – rivolta dei detenuti di due blocchi detentivi, lancio di bombolette di gas verso il personale, 9 agenti sono stati colti da malessere, danni alla struttura;

29) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Avellino « A.G. Bellizzi »** – manifestazione di protesta collettiva con 135 partecipanti, opposizione al rientro nelle stanze detentive;

30) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Treviso** – manifestazione di protesta collettiva di 182 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

31) 9 marzo, ore 20.00, casa circondariale di **Rovigo** – manifestazione di protesta collettiva di 10 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

32) 9 marzo, ore 20.10, casa circondariale di **Potenza « A. Santoro »** – manifestazione di protesta collettiva con 62 partecipanti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

33) 9 marzo, ore 20.35, casa circondariale di **Torino « Lorusso e Cotugno »** – manifestazione di protesta collettiva con la partecipazione di 83 detenuti, percussione delle inferriate, nessun danno a cose o persone;

34) 9 marzo, ore 21.00, casa circondariale di **Siracusa** – rivolta, i detenuti dopo aver divelto i cancelli delle sezioni detentive mediante l'utilizzo delle brande, si portavano all'estero dei reparti detentivi cercando di scavalcare il muro di cinta, gravi danni strutturali;

35) 9 marzo, ore 23.15, casa circondariale di **Aversa « F. Saporito »** – manifestazione di protesta collettiva di detenuti di tre sezioni detentive, battitura delle inferriate, lancio di oggetti, nessun ferito;

36) 10 marzo, ore 10.10, casa circondariale di **Palermo Pagliarelli** – rivolta, i detenuti di una sezione accerchiavano un agente di polizia penitenziaria e lo costringevano a farsi consegnare la chiave di apertura delle stanze detentive, nessun danno a cose o persone;

37) 10 marzo, ore 13.45, casa circondariale di **Trapani** – danneggiamento di suppellettili, incendio di lenzuola e materassi, tentativo di prendere in ostaggio un agente;

38) 10 marzo, tardo pomeriggio, casa circondariale di **Genova Marassi** – manifestazione di protesta collettiva, percussione delle inferriate.

⁽⁵⁹⁶⁾ La relazione integrativa del DAP di cui alla nota precedente riporta 26 eventi classificati dal DAP esplicitamente come « manifestazioni di protesta collettiva non violenta »: 1) casa circondariale « A. Caputo » di **Salerno** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione (N.B., per lo stesso carcere è riportata altresì un evento di rivolta); 2) casa circondariale di **Chieti** – percussione rumorosa delle inferriate; 3) casa circondariale di **Viterbo** – rifiuto di entrare nelle celle, percussione rumorosa delle inferriate e atto turbativo dell'ordine e della sicurezza (incendio fogli di carta e coperte); 4) casa circondariale di **Larino** – rifiuto di entrare nelle celle; 5) casa circondariale di **Campobasso** – atto turbativo dell'ordine e della sicurezza (incendio di un materasso); 6) casa circondariale di **Roma Rebibbia Nuovo Complesso** – rifiuto del vitto

Al verificarsi delle prime rivolte il dispositivo di reazione del sistema carceri, già in sofferenza, è stato colto di sorpresa; è sembrato quasi inerme di fronte all'onda d'urto della violenza delle sommosse e dell'ampiezza delle proteste dei detenuti. È apparsa, ad esempio, mancare del tutto l'efficienza di una *intelligence* intra-carceraria pronta a cogliere per tempo gli umori e le tensioni nei diversi istituti di pena, come pure quantomeno dubbia è apparsa l'efficacia della catena di comando, poco reattiva nel coordinamento degli sforzi, nella condivisione delle informazioni, nell'impartire le opportune direttive e nel predisporre e quindi attivare i piani di emergenza per far fronte ad una serie di rivolte e proteste che hanno interessato oltre il 10% dell'intera popolazione carceraria.

Se il bilancio già gravissimo di quei giorni, non sia pervenuto a conseguenze ulteriori ancor più nefaste, lo si deve non ad una risposta organizzata dello Stato quanto invece alla prontezza, al coraggio e, per certi aspetti, alla creatività di singoli rappresentanti delle Istituzioni, tra cui i direttori delle carceri, i comandanti della penitenziaria, esponenti delle altre forze dell'ordine, i provveditori regionali, il garante nazionale dei detenuti, i vari garanti regionali e locali ed, ovviamente, i prefetti del luogo e i magistrati.

Così, ad esempio, tra i vari interventi si cita il caso emblematico del procuratore aggiunto di Milano che il 10 marzo 2020, in cima ad una scala dei Vigili del Fuoco, instaurava una trattativa con i detenuti, associati al carcere di San Vittore, che avevano raggiunto il tetto della casa circondariale. Oppure, quello del procuratore aggiunto di Napoli che aveva tentato

dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 7) casa circondariale di **Teramo** – sciopero della fame e percussione rumorosa delle inferriate; 8) casa circondariale di **Livorno** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 9) casa circondariale di **AscoliPiceno** – percussione rumorosa delle inferriate; 10) casa circondariale di **Verona** – rifiuto di entrare in cella; 11) casa circondariale di **Ivrea** – rifiuto di entrare in cella e percussione rumorosa delle inferriate; 12) casa circondariale di **Trieste** – percussione rumorosa delle inferriate; 13) casa circondariale di **Venezia SMM** – atto turbativo dell'ordine e della sicurezza; 14) casa circondariale di **Vicenza** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 15) casa circondariale di **Aosta** – « manifestazione di protesta collettiva non violenta consistente in atto turbativo dell'ordine e della sicurezza pubblica (lancio di oggetti contro i cancelli di ingresso della sezione detentiva) »; 16) casa circondariale di **Altamura** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 17) casa circondariale di **Lucera** – sciopero della fame; 18) casa di reclusione di **San Severo** – percussione rumorosa delle inferriate; 19) casa circondariale di **Messina** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 20) casa circondariale di **Termini Imerese** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 21) casa circondariale di **Palermo** « **Ucciardone** » – percussione rumorosa delle inferriate; 22) casa circondariale di **Palermo** « **Pagliarielli** » – sciopero della fame; 23) casa circondariale di **Castelvetro** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione; 24) casa circondariale di **Enna** – rifiuto di entrare nelle camere di pernottamento da parte di 4 reparti detentivi (119 detenuti), sostando nei corridoi delle rispettive sezioni detentive; 25) casa circondariale di **Castrovillari** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate; 26) casa circondariale di **Nuoro** – rifiuto del vitto dell'Amministrazione e percussione rumorosa delle inferriate.

⁽⁵⁹⁷⁾ Il notevole disallineamento dei dati del Ministero della Giustizia (11 marzo 2020) rispetto a quelli segnalati dalla DNAA più di un anno dopo (settembre 2021) è da ricondurre al fatto che il primo, dovendo riferire nell'immediatezza dei primi giorni delle rivolte, non era stato in condizione di completare la ricognizione degli eventi, alcuni dei quali peraltro accaduti lo stesso giorno dell'informativa del Ministro nei due rami del Parlamento (11 marzo 2020). Cfr., Camera dei Deputati, seduta n. 317 dell'11 marzo 2020, Informativa urgente del Governo sui recenti gravi fatti accaduti in alcuni penitenziari: « Alfonso Bonafede, *Ministro della Giustizia*. (...) trasmetterò in data odierna una relazione dettagliata del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, relazione che, comunque non può essere considerata definitiva, visto che la ricostruzione degli eventi, le cause e le relative conseguenze sono tuttora in fase di accertamento (...) ».

un approccio con i detenuti rivoltosi di Napoli « Poggioreale ». Ancora, meritano menzione gli interventi, rivelatosi sempre preziosi, e talvolta risolutivi, dei magistrati di sorveglianza spesso chiamati a forza dai rivoltosi come garanti, intermediari o interlocutori per le loro richieste. In tale contesto, si è pure registrato l'intervento del Garante nazionale, nonché dei Garanti regionali dei detenuti, come quello della città di Napoli, della Regione Campania e della Capitale (al quale i detenuti di Roma « Regina Coeli » hanno lasciato uno scritto con le loro richieste), che hanno effettuato un'attività di intermediazione con i soggetti *in vinculis*.⁽⁵⁹⁸⁾

La cronistoria dei disordini e delle manifestazioni di protesta in tutta la penisola ha inizio presso la casa circondariale di Salerno intorno alle ore 14,30 di sabato 7 marzo 2020, nel corso di quell'ultimo fine settimana prima che venisse dichiarato il confinamento totale su tutto il territorio nazionale.

Solo poche ore dopo, l'iniziativa di Salerno trova subito sponda nel vicino carcere di S. Maria Capua Vetere. Vengono battute con violenza le inferriate, la classica forma di protesta collettiva nel mondo delle carceri, cui segue il lancio di oggetti nei corridoi. Fortunatamente – stando al più volte citato resoconto del DAP fornito al ministro *pro-tempore* nell'immediatezza degli eventi – grazie ad una riuscita opera di persuasione da parte del direttore del carcere e del comandante della penitenziaria, nel giro di poche ore la protesta che poteva incendiarsi in rivolta si placa, e il caso di Salerno sembra a quel punto essere un episodio, pur gravissimo, ma isolato.

Ma non è così. Il giorno dopo, 8 marzo, è una domenica di fuoco, di violenza, di morte nelle carceri, mentre il resto del Paese sembra essere avvolto in un incredulo torpore che presto si fa rarefatto silenzio sempre più frequentemente squarciato dal suono delle sirene delle ambulanze e dai drammatici resoconti dagli epicentri della pandemia da COVID-19.

È una domenica scandita da un susseguirsi di notizie di rivolte, sommosse e di proteste violente. A Modena, nel corso della sommossa, perdono la vita 9 detenuti, presumibilmente per ingestione di farmaci⁽⁵⁹⁹⁾. A Napoli-Poggioreale un gruppo di rivoltosi si impossessa dell'idrante antincendio provocando l'allagamento dei locali, con il preciso intento di ritardare l'intervento del personale di polizia penitenziaria, ma anche con lo scopo di provocare folgorazioni, vista la presenza di fili della linea elettrica penzolanti sui pavimenti pericolosamente inondati d'acqua.

Eclatante è, poi, l'esito della sommossa nel carcere di Foggia. Dal 9 all'11 marzo i detenuti ivi ristretti hanno avuto la piena disponibilità delle aree detentive, mentre il personale di polizia penitenziaria riusciva a garantire i soli presidi dei posti di servizio delle cd. « rotonde ». Dopo aver inferto ingenti danni alle strutture, si assiste ad un'evasione di massa di 72 detenuti, tutti poi riarrestati.

Ma la pandemia delle rivolte continua, registra altri numerosi episodi. Anche a Bologna esplode una rivolta, con gravi danni strutturali, nessun

⁽⁵⁹⁸⁾ Nota della DNAA dell'8 settembre 2021 già citata.

⁽⁵⁹⁹⁾ Cinque presso l'Istituto di Modena, quattro presso gli Istituti di destinazione (case circondariali di Parma, Verona e Ascoli Piceno; casa di reclusione di Alessandria).

ferito tra il personale di polizia penitenziaria, ma anche qui – come a Modena – si registra il decesso di un detenuto, presumibilmente per ingestione di farmaci.

Nel carcere di San Vittore a Milano, i detenuti armati di spranghe di ferro e legno, ricavate dalle suppellettili, appiccano incendi, distruggono le telecamere, scardinano i termosifoni dai muri e smontano persino le porte blindate delle camere di pernottamento. I locali vengono tutti pericolosamente allagati utilizzando le manichette antincendio.

Particolare attenzione merita poi il caso delle sommosse romane nel carcere di « Rebibbia N.C. », avvenute il primo giorno di vigenza del decreto, con l'opera di incitamento, sostegno e coordinamento che si è svolto su alcuni media riferibili all'area antagonista o su alcuni gruppi *facebook* gestiti da un detenuto agli arresti domiciliari, nonché il *flash-mob* della sera dell'8 marzo sul Gianicolo ad opera di soggetti non identificati che, al grido di « Libertà ! Libertà ! », si indirizzavano verso l'esterno dei padiglioni del carcere « Regina Coeli ». Negli assembramenti non autorizzati dell'11 marzo creatisi sulla via Tiburtina, nei pressi del carcere di Rebibbia, venivano identificati esponenti anarco-insurrezionalisti già noti alle forze dell'ordine. Sempre nel medesimo contesto, mani anonime vergavano sugli spartitraffico scritte di chiara matrice eversiva.

Nella casa circondariale di Rieti, la rivolta dei detenuti ha condotto al decesso di tre detenuti, presumibilmente per ingestione di farmaci, il ricovero di altri otto ristretti e gravi danni strutturali.

Grave pure il bilancio della casa circondariale di Melfi dove alla rivolta avevano preso parte 181 detenuti di quattro sezioni del circuito di Alta Sicurezza. Per la violenza e la gravità dei fatti accaduti in quel penitenziario, il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Potenza, nel corso di una riunione convocata dal Prefetto il 13 marzo 2020, decideva di adottare gravi misure di contrasto, quali un notevole spiegamento di uomini e mezzi a supporto della programmata operazione del successivo 17 marzo.

Il bilancio complessivo delle rivolte, secondo la rilevazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sulla base dei dati dell'Amministrazione penitenziaria, è ingente nelle proporzioni e nella gravità. Innanzitutto le rivolte hanno avuto un loro prezzo elevato di sangue, con il decesso di 13 detenuti.

I detenuti partecipanti alle rivolte sono stati 7.517, pari ad oltre il 12% dell'intera popolazione carceraria, di cui solo poco più di un quarto identificati e deferiti all'autorità giudiziaria (2.034 detenuti pari al 27% del totale dei rivoltosi). Oltre 400 partecipanti alle sommosse, invece, non sono stati nemmeno identificati (434 detenuti pari al 5% dei partecipanti alle rivolte). Da ciò si evince *a contrariis*, che il 68% dei rivoltosi, sebbene identificati, non avranno alcuna conseguenza sul piano penale (né è noto alla Commissione quali siano state le misure disciplinari eventualmente adottate dall'Amministrazione penitenziaria).

Quanto alla gravità degli eventi del marzo 2020 valgono i seguenti dati: 72 evasioni (tutti rientrati o catturati), 30 manifestazioni esterne al

carcere, 6 agenti della penitenziaria e 5 sanitari sequestrati dai rivoltosi, 120 agenti sono dovuti ricorrere alle cure mediche e 12 ricoverati in nosocomi.

L'analisi dei dati pone in evidenza alcuni aspetti di particolare interesse sui quali è opportuna una riflessione. Così come segnalato dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, va rilevato che le rivolte sono state attuate principalmente da detenuti comuni, mentre solo in alcuni casi i principali fautori sono stati soggetti ristretti in circuiti Alta Sicurezza, come nel caso della Casa circondariale di Melfi. Nella multiforme composizione della popolazione detenuta che ha partecipato alle proteste è emerso che la stragrande maggioranza era composta da delinquenti abituali comuni o soggetti di basso profilo, alcuni vicini alla criminalità organizzata anche straniera, facilmente malleabili allo scopo, che hanno sfruttato questa situazione per creare disordini e devastare intere strutture. Emblematico e significativo, in tal senso, è quanto accaduto nella rivolta esplosa all'interno della casa circondariale di Foggia il 9 marzo 2020, con la conseguente evasione di 72 detenuti dal carcere. In tale data nel carcere foggiano non erano presenti detenuti ristretti nel circuito di Alta Sicurezza in quanto la locale sezione AS-3 era stata da mesi convertita in sezione ordinaria.

Tuttavia, la partecipazione prevalente alle sommosse da parte della « bassa manovalanza » criminale non è un'argomentazione tale da escludere a priori la possibilità di una regia esterna o di una promozione, facilitazione o *placet* di matrice mafiosa.

In particolare, l'ipotesi di una eventuale regia occulta partita dall'esterno del carcere, ad avviso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, troverebbe innanzitutto fondamento sulle modalità di azione delle diverse numerose manifestazioni di protesta e rivolta che sembrerebbero essere state in qualche modo coordinate.

Peraltro, la concomitanza temporale tra i disordini interni ad alcuni penitenziari in rivolta e le manifestazioni e i *sit-in* effettuati nei perimetri esterni, in alcuni casi hanno fatto ipotizzare l'esistenza di comunicazioni illecite tese a favorire una regia occulta dei disordini. Ciò vale, ad esempio, per quanto accaduto dentro e fuori le case circondariali di Palermo « Pagliarelli », Roma « Rebibbia » e Trani, ma presumibilmente anche in altri casi.

A ciò si aggiunga che molti dei gravi eventi sinora descritti sono stati accompagnati da presidi di familiari dei detenuti organizzati all'esterno o nei pressi delle strutture carcerarie, taluni dei quali si sono espressi in toni anche molto accesi, come quello, ad esempio, organizzato all'esterno del carcere di Poggioreale dove i familiari appoggiavano ed incitavano dall'esterno i detenuti mentre questi compivano all'interno della struttura atti di violenza e devastazione.

La DNAA ritiene che le manifestazioni organizzate all'esterno degli istituti siano riconducibili ad un « disegno di accesa propaganda "istigatoria" », tesa a sollecitare i detenuti ad intraprendere iniziative progressivamente sempre più intense al fine di sottoporre sempre più a dura prova la sicurezza del sistema penitenziario. Si tratta di agglomerati multiformi, dove si mescolano familiari dei detenuti, soggetti vicini alla criminalità organizzata, ma anche gruppi anarchici.

In secondo luogo, la Procura nazionale ha segnalato come il *modus operandi* dei detenuti per mafia fosse in qualche modo comune a seconda delle diverse consorterie criminali di appartenenza. Così, mentre il detenuto di *camorra* ha in generale scelto di manifestare in maniera plateale e violenta⁽⁶⁰⁰⁾, quello appartenente a *cosa nostra* sembra aver partecipato quasi simbolicamente alle contestazioni, tanto che, nonostante le numerose manifestazioni avvenute negli istituti siciliani, i danni alle strutture sono stati molto contenuti. Ancor più netto è stato l'atteggiamento silente assunto dalla *'ndrangheta*: nessuna manifestazione di protesta. In tutti gli istituti di detenzione della Calabria non sono emerse criticità, se non una dimostrazione pacifica nel carcere di Castrovillari.

Il quadro emerso dall'analisi svolta dalla DNAA e dalle diverse indagini sul territorio conferma l'ipotesi di una regia unica e di un'azione coordinata che ha coinvolto la popolazione detenuta e soggetti esterni al carcere, come dimostrato dal parallelismo tra i disordini interni che hanno contestualmente coinvolto un gran numero di istituti penitenziari e quelli creati sulle pubbliche vie adiacenti o nelle prossimità degli istituti penitenziari.

Emblematica è la circostanza riferita da un agente di custodia del carcere di Trani riferita al giorno 9 marzo 2020: un detenuto uscendo dall'area riservata alle telefonate (consentite) si rivolgeva agli altri detenuti al di là dello sbarramento dicendo « *alle 4 ... hanno detto alle 4 ... tutti pronti alle 4* ».

D'altra parte è noto che negli istituti penitenziari, come sopra accennato, sono ampiamente diffusi telefoni cellulari in uso ai detenuti senza alcun controllo. Questa circostanza, oltre a consentire le comunicazioni con l'esterno anche per attività criminali, potrebbe aver agevolato la concertazione relativa alle rivolte del 7-12 marzo 2020. Per dare una dimensione di quanto sia diffuso il fenomeno, basti pensare che, dopo le rivolte, all'esito dei controlli effettuati nell'arco di sole tre settimane (dal 7 al 30 aprile 2020), sono stati rinvenuti 348 telefoni cellulari nella disponibilità di oltre duecento detenuti ristretti nei circuiti di Media e Alta Sicurezza.

Vi sarebbero, inoltre, taluni elementi informativi che rafforzano la tesi di una azione concordata che sarebbe stata motivata non dagli effetti della sospensione dei colloqui per cui sarebbe derivata una limitazione dei contatti con i familiari, bensì per il fatto che tale sospensione creava difficoltà nell'ingresso, all'interno degli istituti penitenziari, di stupefacenti e apparecchi cellulari, indispensabili, i primi, per alimentare le piazze di spaccio all'interno delle strutture dei detenute, i secondi, per dare ordini all'esterno e ricevere istruzioni. Si tratterebbe, anche secondo questa ipotesi, di una possibile regia unica, ma organizzata in questo caso dai detenuti in Alta Sicurezza i quali si sarebbero limitati a manovrare i detenuti comuni e ad incitarli alle manifestazioni più gravi, ostentando estraneità agli eventi ed un atteggiamento di resistenza meramente passiva.

Oltre ai profili di possibile collegamento della criminalità organizzata sopra evidenziati va segnalato, sotto il profilo della pericolosità, lo spiccato

⁽⁶⁰⁰⁾ Case circondariali di Carinola, Frosinone, Modena, Napoli Poggioreale, Rieti, Roma N.C. Rebibbia, Salerno.

attivismo registrato nei mesi di marzo ed aprile 2020 nell'area di matrice anarchica volto a radicalizzare la lotta contro il sistema di potere con l'immediato obiettivo di ottenere la liberazione dei detenuti con provvedimenti straordinari di amnistia e indulto, con l'incitamento alla popolazione ad insorgere contro le istituzioni ed « *il capitalismo* » ritenuti a vario titolo responsabili della pandemia. Le proteste nei pressi degli istituti penitenziari potrebbero dunque essere inquadrare in una precisa strategia finalizzata a radicalizzare la lotta.

La lettura delle rivolte da parte degli auditi dalla Commissione è stata molteplice e florida di spunti.

Il direttore del DAP *pro-tempore*, Francesco Basentini, sollecitato sul punto da diversi commissari nel corso della sua audizione del 5 agosto 2020⁽⁶⁰¹⁾, senza soffermarsi sulle cause delle rivolte e sull'eventuale esistenza di un'unica regia dietro di essa, ha ritenuto opportuno offrire una lettura di ampia latitudine degli eventi collocandoli in un contesto internazionale segnato dall'emergenza.

Ha ricordato, infatti, come il fenomeno delle rivolte abbia interessato non solo le carceri del nostro Paese ma anche di numerosi altri Stati europei e di altri continenti: « (...) *in Francia si sono verificate più di 14 rivolte in altrettanti istituti; in Svezia due, una delle quali ha causato l'evasione di tre detenuti; in Lussemburgo (...) una rivolta; una delle rivolte verificatesi in Olanda ha costretto il personale di polizia all'uso dello spray al peperoncino; in Romania, il 18 marzo [2020] tre detenuti sono morti e due sono rimasti gravemente feriti dopo un incendio nella prigione di Satu Mare; anche in Belgio vi sono stati incidenti con incendi e proteste, che hanno provocato il ferimento di diversi agenti; in Spagna, il 30 marzo [2020], numerose rivolte sono scoppiate nelle carceri di Valencia, tra cui Villena, Fontcalent e Picassent. Proprio in quegli istituti, a seguito e a causa delle misure preventive messe in atto dalle autorità, circa 300 degli 8.000 detenuti reclusi non hanno fatto rientro in carcere. Perfino in Svizzera, il 4 aprile circa 40 detenuti nel carcere a Champ-Dollon hanno provocato una protesta violenta. Anche in Grecia si sono avute rivolte con incendi a materassi e suppellettili (...)* ».⁽⁶⁰²⁾

Allargando poi l'analisi al resto del mondo, numerosi gravi incidenti – continua Basentini – hanno avuto luogo in alcuni penitenziari degli Stati Uniti, di diversi Stati sudamericani (Colombia, Messico, Cile, Perù, Brasile, Venezuela) e in due carceri australiane (negli stati del Queensland e del Nuovo Galles del Sud). Non mancano gli episodi particolarmente cruenti: « *in Venezuela una rivolta messa in atto dai detenuti ha provocato la fuga di molti di essi, dieci dei quali sono morti* ».⁽⁶⁰³⁾

Ciò nonostante, ha evidenziato il capo *pro tempore* del DAP, in nessuna delle sedi in cui è stata affrontata la problematica delle rivolte è stato fatto riferimento a quanto accadeva anche negli istituti penitenziari

⁽⁶⁰¹⁾ Resoconto stenografico n.91 del 5 agosto 2020, audizione del dott. Francesco Basentini.

⁽⁶⁰²⁾ *Idem*, pag. 10.

⁽⁶⁰³⁾ *Idem*, pag. 10.

degli altri Paesi « *e – dico a me stesso – che un’analisi comparativa delle esperienze è sempre utile* ».

Le cause specifiche delle rivolte nelle carceri italiane e della loro eventuale riconducibilità ad un’unica e coordinata strategia di azione sono stati temi su cui, invece, si è ampiamente soffermato il presidente della I Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, Sebastiano Ardita, anche in ragione della sua conoscenza delle dinamiche del sistema penitenziario avendo in passato assunto nel DAP l’incarico di Direttore generale per i detenuti e il trattamento.

Nell’ambito della sua audizione del 17 giugno 2020, Ardita ha preliminarmente rimarcato come il nostro Paese abbia conosciuto in passato il fenomeno delle rivolte nelle carceri e di aver avuto, per questa ragione, l’occasione di osservare il fenomeno, di studiarlo e, di conseguenza, di avere gli strumenti per adottare le contromisure tecniche ed organizzative necessarie. Del resto – ha ricordato l’audito – « *non possiamo affrontare questi fenomeni se non guardando cosa è accaduto nel passato, perché anche in questo caso siccome l’Amministrazione penitenziaria nella sua vita ha vissuto tutto, ha dentro di sé le risposte* ». ⁽⁶⁰⁴⁾

Il riferimento è alla situazione nelle carceri italiane negli anni Settanta prima che venisse introdotto il nuovo ordinamento penitenziario, quando le rivolte, da un lato, erano l’espressione caratteristica del disagio dei detenuti che in quegli anni « *vivevano un carcere disumano* » ⁽⁶⁰⁵⁾ mentre, dall’altro, erano manifestazioni fomentate da gruppi che avevano una evidente « *funzione eversiva* ». Sul piano esperienziale il paradigma di riferimento è dunque un modello in cui possono certamente concorrere entrambe le circostanze (il disagio dei detenuti e la strumentalizzazione esterna « *eversiva* »).

La sfida pertanto sarebbe quella di verificare – e ciò può accertarlo solo l’autorità giudiziaria – se anche nelle manifestazioni violente del marzo 2020 vi sia stato tale concorso di fattori, sebbene sia certo, ad avviso dell’audito, che « *chi è salito sui tetti non lo ha fatto di sua spontanea volontà, qualcuno lo ha indotto, gli ha promesso qualcosa e ha garantito che quella condotta sarebbe rimasta impunita* ». ⁽⁶⁰⁶⁾

La strada maestra per evitare che in futuro accadano eventi analoghi risiede, secondo l’audito, proprio nel fatto che occorre impedire che le condotte del marzo 2020 rimangano impuniti: « *se diecimila persone sono salite sui tetti, queste diecimila persone dovrebbero avere un problema nella vita penitenziaria futura, altrimenti il rischio è che si riproduca la rivolta*. » ⁽⁶⁰⁷⁾

La storia della politica penitenziaria insegna, infatti, che non ci sono state più rivolte quando con la legge n. 663 del 1986 (cd. Legge Gozzini) è stata introdotta la possibilità per i detenuti di ottenere vantaggi dal mantenere una condotta disciplinata durante la detenzione, con la conse-

⁽⁶⁰⁴⁾ Resoconto stenografico n. 78, del 17 giugno 2020, audizione del Presidente della I Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, pag. 38.

⁽⁶⁰⁵⁾ Idem, pag. 38.

⁽⁶⁰⁶⁾ Idem, pag. 38.

⁽⁶⁰⁷⁾ Idem, pag. 38.

guenza che « *il pericolo di avere un danno nella vita futura ha determinato [nei detenuti] la scelta di non usare più violenze collettive* ». In altri termini, a partire dalla legge Gozzini in poi, nessun detenuto ha interesse a commettere violenze che lo allontanerebbero dalla possibilità di accedere alle misure alternative.

Nonostante questi presupposti si sono verificati i gravi eventi del marzo 2020. Secondo Ardita le rivolte, proprio in ragione delle considerazioni sopra esposte, non sono accadute per caso, ma rappresentano il punto di caduta di « *anni di disattenzione rispetto a queste realtà* ». ⁽⁶⁰⁸⁾ Si pone dunque l'interrogativo: perché, nonostante la legge Gozzini dissuada fortemente tale tipo di azioni, migliaia di detenuti hanno deciso comunque di violare il patto trattamentale previsto nell'ordinamento penitenziario ?

Ad avviso dell'auditore, la risposta investe inevitabilmente le questioni attinenti all'efficacia delle politiche di prevenzione antimafia adottate in ambito carcerario. Infatti, se da un lato la « gestione penitenziaria » deve sempre guardare agli interessi dei detenuti, dall'altro, tuttavia, occorre tenere in efficienza un modello di prevenzione antimafia in ambito carcerario dove invece, lamenta l'auditore, negli ultimi anni « *abbiamo fatto molti passi indietro nella costruzione di questo modello* » con la conseguenza che il « *sistema penitenziario (...) si è incrinato* » anche per effetto della mancata opera di « *manutenzione* » di adeguamento e di aggiornamento del modello da parte dell'Amministrazione penitenziaria. ⁽⁶⁰⁹⁾

Ardita ritiene, inoltre, che le misure adottate dal DAP per il contenimento dei contagi negli istituti di pena avrebbero dovuto essere comunicate preventivamente alla popolazione carceraria. In questo modo, a suo avviso, sarebbe stato possibile placare immediatamente le preoccupazioni dei detenuti anche illustrando le ragioni dei sacrifici richiesti, così impedendo che « *qualcuno soffiasse sul fuoco delle rivolte all'interno* ». ⁽⁶¹⁰⁾

Chiude infine l'auditore lamentando una certa inadeguatezza da parte della *leadership* del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria a fronteggiare eventi di tali gravità ed emergenza, ricordando che « *quando c'è uno stato di emergenza, lo Stato è in guerra e deve avere il miglior comandante alla sua guida, perché ne va dell'immagine delle istituzioni* » ⁽⁶¹¹⁾.

Capitolo VIII

IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

In Commissione è stata svolta un'ampia riflessione sul ruolo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e sul trattamento penale (com'era e com'è), sulla funzione del carcere, sull'Alta Sicurezza e sull'art. 41-bis O.P. ai fini dell'attività di contrasto e prevenzione del crimine organizzato durante l'emergenza sanitaria.

⁽⁶⁰⁸⁾ *Idem*, pag. 38.

⁽⁶⁰⁹⁾ *Idem*, pag. 12.

⁽⁶¹⁰⁾ *Idem*, pag. 18.

⁽⁶¹¹⁾ *Idem*, pag. 31..

Va premesso che il DAP ha, come suo compito, quello di garantire la gestione penitenziaria, la permanenza in carcere dei detenuti che scontano una pena. E' questa la sua finalità, che è controllata poi dalla magistratura di sorveglianza, che valuta tutti gli aspetti di compatibilità col regime carcerario. Quindi, il DAP ha il compito di custodire i detenuti in carcere, in situazione di sicurezza e di garanzia dei loro diritti individuali. Nel caso in esame avrebbe dovuto approntare un piano sanitario per gestire l'emergenza.

All'esito dell'inchiesta, la Commissione ritiene che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nonostante le diverse circolari emanate dal capo *pro tempore* all'inizio della pandemia non ha dimostrato di saper gestire l'impatto della diffusione del virus sul sistema carcerario, già « provato » dal persistente fenomeno dell'affollamento. E' infatti emerso che è mancata una programmazione, una lungimiranza nel prevedere le inevitabili ricadute dell'epidemia sulle condizioni di salute delle persone detenute.

Come premesso nell'introduzione della presente relazione, la diffusione del Covid-19 è cominciata in un momento di sovraffollamento imperante. D'altronde, nonostante la condanna subita dall'Italia con la sentenza Torreggiani, tale situazione cronica è stata sempre risolta temporaneamente con misure-tampone, non in grado di ridurre realmente e nel lungo termine il numero delle persone detenute. Come evidenziato più volte, all'inizio del periodo emergenziale, il numero totale dei carcerati superava la soglia di 60.000 unità, a fronte di una capienza regolamentare sulla carta di circa 50.000; tuttavia, è risaputo che la capacità di contenimento reale è ancora inferiore a causa di sezioni inagibili, o non ancora dichiarate agibili, di interi padiglioni che non possono essere ancora aperti per carenza di personale. Per contro, però, va tenuto presente che l'Amministrazione penitenziaria italiana calcola la capienza regolamentare delle celle secondo criteri più ampi rispetto a quelli utilizzati da numerosi Stati europei e rispetto anche a quelli suggeriti dagli organi del Consiglio d'Europa; ciò evidentemente può far apparire il sovraffollamento italiano più grave di quello che sarebbe se si utilizzassero criteri di calcolo differenti. A questa già critica situazione si è aggiunta la grandissima deficienza rappresentata dall'affidamento alle ASL regionali del sistema sanitario penitenziario, avvenuto contestualmente allo smantellamento del sistema sanitario centralizzato. L'esperienza del transito della sanità in argomento dall'Amministrazione Penitenziaria alle ASL, con legge 24 dicembre 2007 n.244, all'art.2, comma 283, ha in buona sostanza generato non pochi disagi all'ambiente penitenziario ed alla sua complessiva organizzazione, oltre che malessere alle ASL afflitte da ricorrenti deficit di bilancio, spesso macroscopici (commissariamenti, ecc.), con le fin troppo ovvie ripercussioni a cascata sul servizio sanitario penitenziario. Tali problematiche vengono denunciate già da diversi anni, ma le istituzioni sono sempre rimaste insensibili.

Pertanto le condizioni in cui versavano gli istituti di pena all'insorgere della pandemia non favorivano certo le misure sanitarie di prevenzione del contagio e della diffusione del virus diffuse dal Governo a livello nazionale.

La condizione di altissima sensibilità verso la sanità pubblica nel suo complesso manifestata dal Governo fin dall'insorgere dell'emergenza sanitaria avrebbe potuto far riflettere sulla necessità che i soggetti privati della libertà personale potessero godere di una sanità penitenziaria ancor più specializzata e, soprattutto, non distratta dagli altri incarichi imposti dalle ASL di appartenenza, tenuto conto che il personale medico svolge il suo incarico anche presso altre strutture sanitarie e non solo all'interno del carcere.

È quasi scontato sottolineare, da un lato, la complessità di un servizio quale la sanità penitenziaria e, dall'altro, la delicatezza del compito svolto dagli operatori sanitari nel contesto intramurario. La problematicità del contesto carcerario e la peculiare condizione di privazione della libertà in cui si trovano i pazienti, di per sé, caratterizzano particolarmente il ruolo dei professionisti addetti alla tutela della salute delle persone ristrette. Inoltre, da un punto di vista organizzativo, sin dalla « svolta » del 2008, l'erogazione del servizio, per espressa scelta del Legislatore, è il risultato anche di un'interazione fra Enti pubblici differenti.

Occorreva, dunque, elaborare un piano, condiviso a più livelli tra tutti gli « attori », per garantire, in condizioni di sicurezza, il massimo dell'erogazione dei servizi sanitari, anche al fine di evitare che detenuti di spicco, strumentalmente, approfittando della pandemia, si sottraessero all'esecuzione della pena.

In un momento particolare di emergenza sanitaria si sarebbe dovuto considerare il pericolo che il virus potesse entrare all'interno delle carceri e quindi la conseguente gravità della sua diffusione tra i ristretti, e fare in modo che ciò non avvenisse. Nel complesso, invece, la gestione dell'emergenza sanitaria da parte dell'amministrazione penitenziaria si è basata sulla mera adesione alle generali linee guida fornite dal ministero della salute, che non erano destinate ad affrontare le peculiari esigenze della realtà penitenziaria (in tal senso le prime circolari emanate dal Capo del dipartimento). Si è quindi avuta una valutazione della situazione non del tutto adeguata, inidonea a consentire un'azione efficace all'interno degli istituti penitenziari. A ciò si aggiunga che al Ministero della salute spetta solo un dovere di indirizzo, essendo la materia sanitaria di competenza delle regioni.

Il DAP ha sostanzialmente « delocalizzato » il piano anti Covid-19 per le carceri, delegando alle direzioni degli istituti l'adozione delle procedure da concordare con le autorità sanitarie locali e disponendo ai provveditori di indicare il fabbisogno effettivo in termini numerici delle strutture mobili da installare presso gli istituti penitenziari, nonché dei presidi sanitari per la successiva richiesta da avanzare al comitato operativo della protezione civile.

Ciò che è emerso dall'inchiesta svolta è che è mancata una preventiva, autonoma azione di programmazione strategica.

Programmazione che era stata sollecitata proprio dall'ufficio deputato ai servizi sanitari del Dap, che già a fine gennaio e, quindi, ancor prima della dichiarazione dello stato di emergenza aveva predisposto una bozza di protocollo operativo, dove venivano date indicazioni agli istituti penitenziari

sulle misure di controllo e di prevenzione che avrebbero dovuto adottare in stretto coordinamento con le autorità sanitarie locali e le unità di crisi, come emerge dalle *e-mail* del 27 gennaio e del 22 febbraio 2020 del dottor Starnini, in atti ⁽⁶¹²⁾, in cui aveva indicato misure di prevenzione dettagliate e specifiche in merito all'ingresso dei nuovi giunti, quarantene, visite autorizzate in istituto, dispositivi di protezione individuali per il personale e per la popolazione detenuta, corretta informazione e orientamento sui protocolli di screening, gestione dei casi e prevenzione delle infezioni, incontri tra esperti della materia e personale penitenziario e popolazione detenuta. Nelle stesse e-mails veniva anche esplicitato che il Ministero della salute stava monitorando la situazione tramite l'Istituto Superiore di Sanità e gli ospedali di malattie infettive a rilievo nazionale e che l'I.N.R.C.S. Lazzaro Spallanzani di Roma era stato individuato come centro coordinatore ma che comunque ogni Unità operativa di malattie Infettive degli Ospedali italiani era pronta a gestire eventuali casi di positività al Covid-19. Questi dunque erano i referenti ai quali il DAP avrebbe potuto e dovuto rivolgersi per un protocollo sanitario dedicato ai detenuti e agli operatori penitenziari, da declinare alle diverse realtà regionali.

Inizialmente, quindi, vi era la volontà di stringere un rapporto sinergico con il servizio sanitario locale, regione per regione, al fine di garantire un monitoraggio della situazione e, quindi, per un intervento puntuale laddove l'epidemia si fosse diffusa. Invece, a pochi giorni dalle rivolte, si è fatta strada l'idea di « allontanare » i detenuti dagli istituti penitenziari, che venivano considerati tutti, in egual misura, strutture pericolose: nello scambio di e-mail tra il medico e il direttore generale dei detenuti si è discusso su come aumentare le misure alternative alla detenzione (e-mail del 12 marzo ore 12.15: « *Caro Giulio, ti scrivo riguardo a quanto mi hai chiesto stamattina sul target per il quale sarebbe auspicabile aumentare misure alternative alla detenzione* ») per passare subito dopo – non appena approvato il decreto « Cura Italia »- a richiedere l'elenco delle malattie in ragione delle quali i detenuti potessero essere particolarmente esposti al rischio in caso di contagio (e-mail del 18 marzo 2020, ore 08.39 in cui il dottor Romano scrive al dottor Starnini che detto elenco gli serve perché sta « *spiegando al Ministero l'importanza di una norma che faciliti la detenzione domiciliare per detta categoria di detenuti, a prescindere dalla pericolosità sociale* »). Elenco che come già diffusamente spiegato nel capitolo IV della presente relazione è stato posto a base della circolare del 21 marzo 2020, con l'aggiunta dei detenuti ultrasessantenni. C'è stato dunque un graduale passaggio da una prospettiva per cui bisognava lavorare soprattutto in concorso, in sinergia con i centri ospedalieri e le residenze sanitarie protette, ad un'altra, per la quale, invece, era necessario ampliare il novero delle misure alternative alla detenzione perché evidentemente di più facile gestione.

⁽⁶¹²⁾ Cfr. doc. 399

E ciò nonostante il Governo avesse già cercato di risolvere il problema dell'affollamento carcerario attraverso il decreto « Cura Italia » per favorire la concessione della detenzione domiciliare per le pene inferiori ai 18 mesi.

Se è mancata programmazione a livello generale ancor più evidente appare carente la dovuta attenzione ai detenuti condannati per delitti di criminalità organizzata. Sono state già esaminate le considerazioni svolte dal DAP, che hanno portato all'emanazione della circolare del 21 marzo 2020, che, si ripete, ha destato perplessità anche per il suo presupposto, ovvero la nota di un sanitario che, benché qualificato, prestava servizio in un presidio ospedaliero periferico, laddove la cronaca di quei giorni vedeva il costante intervento, a fini di consulenza tecnica per l'adozione delle decisioni governative, di organi quali l'Istituto Superiore di Sanità o il Comitato Tecnico Scientifico, alle cui competenze avrebbe potuto fare certamente ricorso la Direzione Generale dei detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. O, ancora, si sarebbe potuto ricorrere alle competenze dello Spallanzani, al fine dell'elaborazione di un protocollo sanitario unitario a carattere nazionale da declinare tramite i Provveditori a livello territoriale – anche con convenzioni con le aziende locali – per scongiurare il pericolo di contagio e in caso di diffusione dello stesso di predisporre misure organizzative appropriate. Al contrario, il DAP ha emanato una circolare che è di segno opposto, cioè ha dato l'idea di non essere in grado di gestire questa emergenza. Una rappresentazione per la quale in carcere non si poteva procedere alle cure.

Circolare che non distingueva i detenuti condannati per mafia da quelli condannati per reati comuni. Inoltre nella stessa il direttore generale disponeva di segnalare autorità giudiziaria i detenuti con determinate patologie e con una età superiore ai 70 anni. E' noto che per i settantenni l'ordinamento penitenziario prevede una detenzione domiciliare specifica, almeno per i detenuti comuni⁽⁶¹³⁾. Quindi i detenuti ultrasettantenni che si trovavano in carcere erano soprattutto quelli condannati per reati gravi come mafia e terrorismo. Con la previsione di un limite di età di settant'anni, era quasi implicito che venissero segnalati proprio i condannati per reati di criminalità organizzata anche se non affetti da malattie incompatibili con il regime carcerario.

Ciò che stupisce non è dunque il lavoro svolto per salvaguardare la salute dei detenuti, tenuto conto che la stragrande maggioranza della popolazione detenuta non è ristretta in alta sicurezza o sottoposta al regime di cui all'articolo 41-bis O.P., ma la mancata distinzione di questa categoria di detenuti dai ristretti comuni, la assoluta assenza di una riflessione sulla questione. Nessuna programmazione di un piano, di un protocollo di prevenzione del rischio di contagio specifico per i detenuti dell'alta sicurezza, compresi quelli di cui all'articolo 41-bis O.P., che, tra l'altro, sono già in un contesto più isolato e controllato.

La direttrice dell'ufficio V, dottoressa Malagoli, che ha la competenza su questa tipologia di detenuti, su specifica domanda dei commissari ha

⁽⁶¹³⁾ Cfr. art. 47ter, comma 01, O.P.

riferito che per tali condannati non vi è stato un piano sanitario *ad hoc*: « *nessun piano specifico. Il piano è stato fatto per tutti gli istituti non distinguendo il tipo di detenuti* »⁽⁶¹⁴⁾. Ha dichiarato che, in particolare per i detenuti al 41-bis O.P., erano state disposte solo diverse modalità di svolgimento dei colloqui con i familiari. Ha specificato che in un primo momento i colloqui visivi non erano stati sospesi – al contrario di quanto disposto per la restante popolazione detenuta –, perché questi si svolgono con il vetro divisorio, ma che in seguito, per il divieto di spostamento fra Regioni – e spesso i detenuti al 41-bis O.P. sono in Regioni del Nord mentre i congiunti sono al Sud – i colloqui visivi erano stati sostituiti da quelli telefonici e che il Ministro aveva inoltre concesso un secondo colloquio telefonico al mese, in aggiunta a quello previsto dalla legge. Per i detenuti ristretti in alta sicurezza invece erano stati consentiti i colloqui via Skype. Ha concluso affermando: « *abbiamo fatto questi interventi, ma non una prevenzione per il contagio, dispositivi sanitari o altro, diversi a seconda del tipo di detenuti, no* ». ⁽⁶¹⁵⁾

La suesposta carenza organizzativa si rileva anche dalla circostanza, particolarmente significativa, che non risulta essere stato predisposto un piano di prevenzione per gli operatori penitenziari. Il Capo del DAP si era limitato a disporre, con la circolare del 22 febbraio 2020) che il personale in caso di sintomi non poteva accedere in istituto ma doveva contattare telefonicamente il proprio medico curante o rivolgersi al numero nazionale di emergenza (112) o al numero verde (1500) del Ministero della salute, dando notizia alla direzione di appartenenza. L'assenza di un protocollo assume maggiore gravità tenuto conto che la Polizia Penitenziaria è l'unico Corpo che non dispone di proprio personale medico, fatto che ha reso ancor più difficoltoso fronteggiare la pandemia negli istituti penitenziari.

Di scarso impatto si è rivelata l'unità di crisi presso la direzione generale detenuti e trattamento del DAP (circolare 22 febbraio 2020) a causa dell'esiguo numero di unità da cui era composta (nel provvedimento si fa esplicito riferimento alla dottoressa Montesanti, direttrice dell'ufficio servizi sanitari e coordinatrice dell'unità di crisi, al capo DAP e al direttore generale detenuti e trattamento, che tra l'altro insieme alla prima è stato in quarantena nel primo periodo dell'emergenza sanitaria). L'allora capo del dipartimento ha in seguito avvocato a sé il coordinamento di questa unità, che non risulta aver emanato disposizioni incisive per la gestione della pandemia.

Del resto, dalle audizioni svolte è emersa la gravità della situazione in cui versava la stessa direzione generale detenuti e trattamento del DAP, situazione definita « *drammatica* » dalla dottoressa Malagoli rispondendo a specifica domanda di questa commissione. Oltre alle significative carenze di organico della Direzione generale dei detenuti, sono emerse difficoltà anche per la copertura dei posti, essendo andati deserti gli appelli indetti a

⁽⁶¹⁴⁾ Resoconto stenografico n. 75 dell'11 giugno 2020, audizione del direttore dell'Ufficio V della Direzione generale detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Caterina Malagoli, pag. 52.

⁽⁶¹⁵⁾ *Idem.*

causa del carico e dell'impegno lavorativo richiesto (turni serali anche nei giorni di sabato e domenica). Inoltre, dopo la riorganizzazione dell'amministrazione nel 2016, erano state abolite anche le figure dei vice direttori degli uffici, con conseguenti problemi in caso di assenza del direttore; né l'Amministrazione aveva inteso approfittare della possibilità di attribuire l'incarico di vice direttore di ufficio a dirigenti di Polizia penitenziaria, come invece previsto dall'art. 6, co. 5, del decreto legislativo n. 146 del 2000 (novellato dal decreto legislativo n. 172 del 2019). La dottoressa Malagoli ha altresì sottolineato che la direzione generale dei detenuti per il corretto funzionamento e lo svolgimento dei compiti ad essa affidati, non solo deve poter disporre di tutto il personale all'uopo necessario ma anche di personale affidabile e soprattutto qualificato. Ha riferito, infine, che le problematiche esposte le aveva fatte presenti al Capo del DAP prima dell'avvento della pandemia, ma che non erano state risolte: « *Lo avevo rappresentato già a Basentini: serve personale qualificato nel senso che devono venire persone che sanno lavorare, che si impegnino ma che abbiano le competenze necessarie e spesso non le hanno* »⁽⁶¹⁶⁾.

Durante l'emergenza sanitaria la situazione già deficitaria aveva comportato notevoli difficoltà soprattutto per la gestione delle videoconferenze, essendo diventati, durante l'emergenza pandemica, i video collegamenti la modalità di partecipazione alle udienze per tutti i detenuti e non solo per quelli in regime differenziato o ristretti in Alta Sicurezza.

Ancor più grave proprio per l'emergenza sanitaria in atto è risultata la situazione dell'ufficio che si occupa dei servizi sanitari incardinato sempre nella direzione generale detenuti e trattamento. Giova riportare le frasi pronunciate in audizione dal dottor Romano che ben descrivono la drammaticità delle condizioni di lavoro: « *in quella situazione di grandissima difficoltà, tutto l'ufficio era in difficoltà. Io l'ho richiesto alla direttrice Montesanti. Quando io sono arrivato, in quei giorni l'ufficio sanitario contava, al di là dell'organico teorico, in concreto quattro persone. Questo a fine febbraio. E' scoppiato il Covid-19 e quell'ufficio ha subito un'accelerazione lavorativa, al pari di tutto il resto delle strutture sanitarie della nazione* ».⁽⁶¹⁷⁾

A ciò si aggiunga quanto riferito dalla dottoressa Malagoli sempre in merito all'ufficio dei servizi sanitari: « *arrivano montagne di carte di istanze che l'ufficio sanitario deve avere il tempo di esaminare per fornire una sede più adeguata dove potersi curare per evitare scarcerazioni. Teniamo conto che gli istituti penitenziari sono quelli, le sezioni di assistenza intensiva (SAI) sono quelle; non se ne possono inventare di più, quindi la situazione è di emergenza da questo punto di vista. Oltretutto, devono pure rispondere a 3.000 istanze; abbiamo interrogazioni parlamentari su tutte queste scarcerazioni, elenchi da dare alla Commissione antimafia, alla Commissione giustizia* »⁽⁶¹⁸⁾.

⁽⁶¹⁶⁾ *Idem*, pag. 54.

⁽⁶¹⁷⁾ Cfr verbale stenografico n. 78 del 17 giugno 2020, seguito dell'audizione del Direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, pag. 60.

⁽⁶¹⁸⁾ Cfr, verbale n. 75, citato, pag. 53.

La dottoressa Malagoli ha tenuto a precisare di non aver potuto disporre di tutto il personale assegnato al suo ufficio, poiché, in ossequio alle norme anti contagio, il dottor Romano aveva disposto l'alternanza in presenza del personale, con tutte le conseguenze sul piano dell'efficienza operativa della direzione.

La Commissione rileva ancora che il dottor Romano ha preso possesso dell'ufficio dopo che questo è rimasto senza un vertice per quasi sette mesi, fatto che non ha precedenti nell'amministrazione penitenziaria proprio per il ruolo strategico e peculiare della direzione generale dei detenuti e del trattamento definita dal consigliere Ardita, che ha ricoperto per quasi un decennio il ruolo di direttore generale, « *il cuore del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* ».

La Commissione evidenzia come la gestione dei detenuti in alta sicurezza e sottoposti al regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* O.P. è sempre stata fatta dal DAP in un rapporto stretto, quasi quotidiano, con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le procure distrettuali antimafia: c'era un'informazione costante su quello che succedeva a ognuno di quei detenuti. E' evidente, da quello che è successo, che quel percorso si è interrotto, tanto da indurre il Governo all'emanazione di un decreto che impone alla magistratura di sorveglianza di chiedere il parere ai suddetti organi investigativi: prima i pareri venivano acquisiti grazie al ruolo di comunicazione che riusciva a svolgere il DAP. Ritiene la Commissione che l'interruzione di questo flusso di comunicazioni costituisca una delle cause che ha originato l'eccessiva messa agli arresti-detenzioni domiciliari di detenuti in alta sicurezza, ossia la mancanza di raccordo tra la Direzione nazionale antimafia e procure distrettuali da una parte e magistratura di sorveglianza dall'altra parte, raccordo che era garantito dal DAP.

È stata emanata una circolare di tale rilevanza sulla popolazione detenuta che avrebbe dovuto essere condivisa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le procure distrettuali. Ad avviso della Commissione inoltre qualsiasi mutamento dell'esecuzione della pena dei detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. o ristretti nel circuito di Alta Sicurezza non avrebbe potuto prescindere dal rapporto con la DNAA e con le singole procure distrettuali di volta in volta interessate, al fine di garantire l'unitarietà dell'azione dello Stato nel contrasto al crimine organizzato.

Del resto che fosse venuto meno il rapporto di comunicazione tra DAP e Direzione Nazionale – procure distrettuali è testimoniato dalle stesse parole del direttore generale dei detenuti *pro tempore*, dottor Giulio Romano, rispondendo in merito alle azioni poste in essere dal DAP a seguito delle scarcerazioni: « *Con nota del 21 aprile, il Nucleo informativo centrale segnala le scarcerazioni alla Procura nazionale antimafia. Il 23 perviene la relativa segnalazione del Procuratore nazionale antimafia. Il 24 dispongo che delle segnalazioni, ai sensi della circolare, sia data notizia alla DNAA. Il 27 ne comunico notizia ai Presidenti dei tribunali di sorveglianza. Nei giorni successivi dispongo di seguito che copia delle segnalazioni sia inviata alla Direzione generale detenuti; aggiungo che deve essere inviata anche copia dei conseguenti provvedimenti e indico mail*

dedicata; viene attuato dal direttore dell'Ufficio III un vero e proprio monitoraggio» ⁽⁶¹⁹⁾.

Quindi il DAP ha dapprima invitato le direzioni degli istituti penitenziari a segnalare direttamente all'autorità giudiziaria i detenuti affetti da determinate patologie o ultrasessantenni e solo a distanza di un mese ha disposto che le suddette segnalazioni fossero comunicate anche alla Direzione Nazionale Antimafia e quindi in ultimo alla Direzione generale detenuti e trattamento. Al contrario il DAP avrebbe dovuto dapprima operare una vera ricognizione interna, cioè individuare i detenuti con patologie tali da essere considerati più esposti al pericolo di conseguenze dannose alla salute in caso di contagio così come accertare il numero dei detenuti di età superiore ai 70 anni, che proprio in considerazione dell'età anagrafica erano da considerare soggetti fragili e quindi valutare quali iniziative intraprendere.

Capitolo IX

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER UNA NUOVA GOVERNANCE DEL CIRCUITO PENITENZIARIO NEL SISTEMA ANTIMAFIA

Il circuito penitenziario ha un ruolo centrale nelle politiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata. Sul piano strettamente giuridico, le carceri rappresentano il luogo elettivo di esecuzione della pena. Nella realtà di fatto, si osserva la coesistenza di sistemi complessi. Il carcere è comunità dove si realizza – o dovrebbe realizzarsi – l'obiettivo della risocializzazione e il recupero del detenuto; ma è anche una comunità dove si tessono trame e relazioni criminali, vi è osmosi tra diverse aggregazioni e gruppi, a volte, anzi sempre più spesso, il carcere è luogo criminale, piazza di spaccio, crocevia di traffici illeciti, soprusi tra detenuti, connivenze.

Tale quadro è reso ancora più complesso dalla singolarità di alcuni detenuti, non solo per la loro elevata pericolosità sociale, ma anche per tutte quelle altre caratteristiche – quali il carisma criminale, l'esercizio di un potere anche economico esercitato dentro e fuori le mura, una capacità intimidatoria che si estrinseca anche solo con la propria presenza o con il nome della famiglia o del clan di appartenenza – che tipicamente connotano l'appartenente ad una associazione di tipo mafioso.

Il carcere è così luogo di contraddizioni, peraltro caratterizzato da intrinseca complessità proprio per la coesistenza di diversi sotto-sistemi. E' un sistema che vive perennemente sul crinale di un equilibrio instabile, frutto della costante ricerca da parte di tutti gli attori coinvolti (legislatore, magistratura, amministrazione ed operatori penitenziari, garanti, detenuti) di delicatissimi bilanciamenti tra la garanzia dei diritti e la sicurezza, tra il rispetto delle regole e gli obiettivi trattamentali, tra il carcere come fine e carcere come mezzo.

⁽⁶¹⁹⁾ Cfr. verbale stenografico n. 76 del 16 giugno 2020, audizione del Direttore generale della Direzione detenuti e trattamento del Dipartimento dell'amministrazione giudiziaria, pag. 17.

La presenza mafiosa nelle carceri è, poi, un moltiplicatore esponenziale di tale complessità.

Di ciò ne è stata pienamente consapevole la Commissione parlamentare antimafia nel corso delle diverse legislature, avendo sempre dedicato particolari segmenti di inchiesta al tema carceri, proposto l'adozione di misure specifiche nei confronti dei detenuti appartenenti alla mafia, monitorato l'attuazione sul piano concreto del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O.P. e auspicato l'introduzione di ulteriori modelli organizzativi custodiali che hanno poi condotto l'Amministrazione penitenziaria all'introduzione del circuito dell'Alta Sicurezza, cui sono destinati, tra gli altri, gli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso o terroristico ritenuti, anche sulla base di informazioni provenienti da organi qualificati, soggetti con una spiccata pericolosità sociale e, per tale ragione, da tenere separati rispetto alla restante popolazione carceraria.

D'altronde, è noto che uno degli obiettivi storici delle mafie più agguerrite presenti nel nostro Paese è stato quello di indurre lo Stato ad abolire o, quantomeno, mitigare le disposizioni del regime di cui all'art. 41-*bis* O.P., proprio perché – nonostante taluni limiti che emergono sul piano applicativo – rimane uno strumento temuto dai mafiosi e comunque di ostacolo all'azione delle organizzazioni criminali.

Il Legislatore ha dunque fatto ricorso al diritto penitenziario, con l'introduzione degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* O.P., anche come strumento di lotta alle mafie. Le disposizioni special-preventive contenute nel regime differenziato e quelle sull'accesso ai benefici esterni possono infatti spiegare un effetto deterrente maggiore di quanto lo possa fare il diritto penale stesso, anche quello punitivo, in senso stretto. La necessità di neutralizzare efficacemente la pericolosità sociale insita nei soggetti di elevata caratura mafiosa può essere soddisfatta solo attraverso talune modalità ed istituti specifici del diritto penitenziario e dell'esecuzione della pena. Lo Stato dunque anche in questa fase persegue l'obiettivo di tutelare la collettività, privando i sodalizi dell'apporto dei loro capi, impedendo le comunicazioni dei boss con l'esterno e gli altri affiliati, in modo da annichilire il loro potere, la loro carica criminale e il carisma che deriva loro dalla perpetuazione del potere pur dall'interno del carcere.⁽⁶²⁰⁾

Com'è noto, la carcerazione non è quasi mai in grado, purtroppo, di rompere il legame del detenuto con l'associazione mafiosa di appartenenza, né fa venir meno il suo ruolo e il carisma all'interno dell'organizzazione criminale, tanto che potrebbe tornare a svolgerlo compiutamente una volta espia la pena o durante la fruizione di benefici extra-murari.

⁽⁶²⁰⁾ Sulle finalità repressive e special-preventive dell'articolo 4-*bis* O.P. si rinvia al contenuto delle specifiche relazioni di questa Commissione, che ha approfondito lo studio e la ratio della norma, rappresentando proposte al Parlamento per la riforma in corso a seguito delle pronunce della Corte europea e della Corte costituzionale: « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale* » approvata dalla Commissione nella seduta del 20 maggio 2020 (doc. XXIII, n. 3) e la « *Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario e le conseguenze derivanti dall'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021* », approvata dalla Commissione nella seduta del 12 aprile 2022 (doc. XXIII, n. 21).

Uno dei compiti dell'Amministrazione penitenziaria è dunque quello di impedire che il carcere sia utilizzato dai mafiosi quale luogo in cui continuare a proiettare anche all'esterno il proprio prestigio criminale e capacità a delinquere.

Centrale è, dunque, il ruolo della Direzione generale dei detenuti e del trattamento all'interno del DAP, chiamata com'è ad assicurare non solo la custodia e la proposta trattamentale per la rieducazione dei ristretti, ma anche il necessario collegamento con l'Autorità giudiziaria fin dal momento dell'arresto o adozione della custodia cautelare in carcere del ristretto per reati di mafia.

Infatti, solo grazie ad un rapporto di costante sinergia tra DAP e Autorità giudiziaria è possibile che si realizzi una circolarità informativa, nei limiti del segreto investigativo, che consenta, ad esempio, di individuare l'istituto di pena dove allocare o trasferire un detenuto per mafia, il luogo, cioè, ritenuto più idoneo a garantire la sicurezza interna ed esterna, il regolare *iter* investigativo e il blocco del flusso di comunicazione con l'esterno e gli altri coindagati o coimputati, nonché l'incolumità personale del detenuto.

Tale flusso informativo è ancor più stringente e doveroso al fine dell'adozione dei provvedimenti di applicazione, proroga o revoca del regime *ex* articolo 41-*bis* O.P. Proprio per tale ragione la responsabilità di tutte le questioni organizzative attinenti all'applicazione di detto regime differenziato ricade nelle attribuzioni specifiche del Direttore generale detenuti e trattamento il quale, tramite proprie determinazioni, dà un contenuto concreto alla norma di legge, ne gestisce le criticità e dirime le questioni interpretative o dubbi nell'applicazione delle circolari, decide sulle impugnazioni da proporre avverso le ordinanze emesse dalla magistratura di sorveglianza. Nell'assolvimento di tali delicate funzioni si avvale del sostegno e della collaborazione degli altri uffici centrali del DAP e, in particolare, dell'Ufficio V, deputato alla gestione dei detenuti ristretti in Alta Sicurezza o sottoposti appunto al regime *ex* articolo 41-*bis* O.P., nonché del supporto delle procure distrettuali competenti, in raccordo con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, attraverso un rapporto costante, divenuto nel tempo organico e sistematico, al fine di avere informazioni e dati aggiornati sui singoli detenuti.

La Commissione ha indagato sulle ragioni per cui, all'esplosione dell'emergenza all'interno delle carceri in piena epidemia da Covid-19, siano stati adottati dal DAP dei provvedimenti – come la nota circolare del 21 marzo 2020 – che nei fatti hanno interrotto non solo il flusso di comunicazioni verso la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e, tramite essi, gli organi requirenti, ma hanno pretermesso quella virtuosa sinergia assicurata dalla costante consultazione tra sistema penitenziario e autorità giudiziaria antimafia che aveva sempre assicurato soluzioni pronte, efficaci ed adeguate oltreché condivise. Tale discontinuità ha comportato, come effetto collaterale, la necessità di adottare un intervento di carattere normativo (il cd. « decreto Bonafede », di cui si è detto), benché, verosimilmente, sarebbe stato sufficiente, con una procedura più snella e senz'altro più rapida come richiesto dalla contingenza dei tempi, la diramazione

di disposizioni in via esclusivamente amministrativa, previo concerto tra DAP e ministero della giustizia, che tenessero in debito conto le esigenze di prevenzione antimafia.

La circolare del 21 marzo 2020, invece, è stata contestata in quanto non ha operato la dovuta distinzione tra detenuti, differenziando cioè la situazione dei ristretti in Alta Sicurezza, adottando dei modelli specifici organizzativi che assicurassero non solo la tutela della loro salute ma che tenessero altresì in considerazione le preminenti esigenze di sicurezza escludendo così, salvo insuperabili impedimenti, la concessione della detenzione domiciliare.

L'inchiesta parlamentare ha evidenziato altri gravi elementi di criticità nel sistema penitenziario emersi nel corso della prima fase dell'emergenza pandemica.

In primo luogo, il richiamo è alle rivolte che hanno devastato 54 istituti penitenziari, quasi un sinistro preludio all'emanazione della circolare del 21 marzo 2020. Come più ampiamente descritto in altra parte della presente relazione, gli eventi del 7-9 marzo 2020 hanno lasciato uno scenario di distruzione e di morte che ha ferito profondamente la già fragile tenuta del sistema carceri: edifici distrutti o gravemente danneggiati, la morte di dodici detenuti, il fermento e in alcuni casi anche il sequestro di diversi operatori della polizia penitenziaria e, non ultima, la maxi-evasione dal carcere di Foggia fortunatamente conclusasi, grazie all'impegno e al pronto intervento delle forze dell'ordine all'uopo allertate, con la rapida cattura di tutti i detenuti evasi.

Inoltre, la scarcerazione in meno di due mesi di pandemia (marzo-aprile 2020) di un numero significativo di soggetti di elevato spessore criminale (376 detenuti), tra cui quattro detenuti sottoposti al regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* O.P., ha portato ad una serie di riflessioni per cercare di migliorare il sistema penitenziario.

Dall'inchiesta svolta da questa Commissione è emerso che anche prima dell'esplosione della pandemia la situazione delle carceri italiane era a dir poco compromessa. Al *sovraffollamento* si tende ad imputare tutto e la riduzione della popolazione carceraria in sostanza è apparsa l'unica strada da seguire. Una soluzione alternativa alle insostenibili condizioni di lavoro degli operatori penitenziari, sottodimensionati e non sempre adeguatamente formati, e agli *standard* di vita inaccettabili dei detenuti, come dimostrato dall'aumento di suicidi, tentati suicidi, atti di autolesionismo e aggressioni, dovrebbe essere trovata al più presto e perseguita dal legislatore con una programmazione reale e finalizzata ad obiettivi chiari e sistemici.

Nelle sezioni detentive sempre più frequentemente vengono rinvenuti telefonini, *smartphone*, *sim card*, in uso ai detenuti. Questa situazione, oltre a consentire le comunicazioni con l'esterno anche per programmare o decidere l'esecuzione delle attività criminali, ha verosimilmente agevolato la concertazione delle rivolte dei primi di marzo del 2020. In tal senso, è indicativa la concomitanza delle proteste avvenute nelle carceri su tutto il territorio nazionale e dalla presenza di presidi dei familiari e di manifestazioni a sostegno all'esterno degli istituti stessi. Non a caso alle rivolte non hanno partecipato i vertici delle organizzazioni mafiose e i soggetti

ristretti all'art. 41-*bis* O.P., né può, d'altronde, ritenersi che i detenuti sottoposti a questo regime differenziato siano in ambienti assolutamente impermeabili alle comunicazioni con l'esterno o che non possano sapere cosa succede nel proprio carcere o che non riescano, ipoteticamente, a dirigere o fornire il *placet* all'avvio e all'esecuzione di iniziative anche concertate o complesse, come gli eventi del marzo 2020.

A riprova, si ricorda il rinvenimento, quattro mesi prima delle rivolte, di tre telefoni cellulari nel reparto 41-*bis* O.P. di Parma.

Le risultanze dell'inchiesta consentono di affermare una gestione delle carceri tendenzialmente priva del rispetto delle regole e della disciplina. Le indagini sviluppate da diverse procure distrettuali a seguito del rinvenimento di sostanze stupefacenti hanno evidenziato come in molti istituti vi siano vere e proprie *piazze* di spaccio di stupefacenti, complici anche agenti infedeli.

L'avvento della pandemia unito all'impossibilità di distanziamento ha fatto salire la tensione, che molti si aspettavano che sarebbe esplosa, complice il panico da Covid-19 e la chiusura dei colloqui. Si rammenta che recenti acquisizioni investigative rafforzano l'ipotesi di una eventuale regia occulta esterna, un'azione concordata motivata formalmente per la limitazione dei contatti con l'esterno e per la sospensione dei colloqui, ma non solo perché non si potevano più incontrare i familiari, ma in realtà perché tali limitazioni creavano difficoltà per l'introduzione fraudolenta di sostanze stupefacenti, di cellulari e di altri oggetti non consentiti.

Sta di fatto che per tre giorni lo Stato non ha avuto il controllo delle carceri, che sono state in mano alle organizzazioni criminali.

Emerge un quadro di un sistema penitenziario compromesso anche per quanto riguarda le strutture che ospitano reparti per detenuti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. Vi sono tredici istituti in Italia al cui interno è allocato un reparto dedicato al 41-*bis* O.P., che ospita detenuti, i quali, per espressa disposizione normativa, non dovrebbero nemmeno incontrarsi eccetto che tra appartenenti allo stesso gruppo di socialità. Invece proprio per ragioni strutturali sono allocati in camere detentive una di fronte all'altra nello stesso corridoio, con i cosiddetti blindati aperti e, quindi, con la possibilità di comunicare. Oppure, addirittura, vi sono stati dei passaggi di comunicazione tra un piano e l'altro all'interno dello stesso istituto, perché le camere sono poste una al di sopra dell'altra. L'unico istituto che rispetta i requisiti normativi è quello di Sassari, mentre tutti gli altri hanno carenze strutturali. Pur con il divieto di comunicare, vi sono momenti della vita carceraria (come andare alle docce o al colloquio o al passeggio) in cui vi sono possibilità d'incontro, di rapidi passaggi di messaggi e di scambi. E' quindi un problema di struttura degli istituti, che non è mai stato affrontato in maniera completa, che si potrebbe risolvere soltanto con una edilizia carceraria tale da consentire che, effettivamente, non vi siano possibilità né di incontro né di colloquio. E' necessario che la separazione prevista dalla legge sia effettiva per mantenere la finalità dell'istituto e dargli efficacia.

La pandemia, inoltre, ha acuito sensibilmente le questioni riguardanti l'assistenza sanitaria delle persone detenute o internate.

Gli interventi legislativi intervenuti, illustrati nel capitolo II, sembrano mirati a declinare nelle varie potenzialità applicative pratiche due principi fondamentali: l'« effettività » delle cure e la « consapevolezza » del detenuto circa il proprio stato di salute e l'assistenza sanitaria disponibile. Garanzie, queste, sancite a favore di tutte le persone soggette a restrizione: condannati a titolo definitivo, imputati in stato di custodia cautelare, internati.⁽⁶²¹⁾

Più precisamente, l'« effettività » delle cure è perseguita attraverso la tendenziale equiparazione delle prestazioni sanitarie intramurarie a quelle esterne. L'obiettivo è, cioè, che il Servizio sanitario nazionale (SSN) garantisca servizi e prestazioni equivalenti a prescindere dal luogo istituzionale di erogazione degli stessi e dalle particolari condizioni dell'utenza che ne usufruisce. Ne consegue l'obbligatorietà della predisposizione presso ogni istituto di un servizio medico e di un servizio farmaceutico calibrati sulle specifiche necessità della popolazione ivi ristretta, e dunque, idonei a soddisfare le esigenze di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione che in concreto si pongono.

Benché negli anni si siano definiti istituti penitenziari con tre livelli di assistenza sanitaria, partendo dal minimo di prestazioni quale la medicina di base a strutture penitenziarie dotate di centri diagnostico-terapeutici dislocati sul territorio nazionale, le modalità di erogazione delle prestazioni non hanno però registrato un salto di qualità, per la limitatezza sia delle apparecchiature diagnostiche a disposizione nei singoli istituti penitenziari che della dislocazione sul territorio dei centri clinici specializzati.

Inoltre la presa in carico al Servizio Sanitario Nazionale del personale sanitario, delle attrezzature e delle risorse finanziarie in dotazione al servizio penitenziario ha seguito un *iter* lungo e complesso e solo con d.lgs. 123/2018, anche a valle delle diverse conferenze unificate Governo, Regioni, Province e Comuni, sono state apportate modifiche alle norme dell'ordinamento penitenziario in materia di assistenza sanitaria, in particolare all'art. 11 O.P.

A seguito dell'integrazione dell'assistenza sanitaria ai detenuti al SSN locale nel cui territorio ha sede l'istituto penitenziario, assume particolare rilevanza la diversificazione delle prestazioni sanitarie da Regione a Regione con conseguenti difficoltà nell'assicurare la continuità terapeutica, per cui, anche a causa dello *status detentionis* dei soggetti reclusi e le esigenze legate a motivi di sicurezza, si sono spesso verificati dinieghi o ritardi nella concessione delle cure.

Ne consegue che la mancata attuazione di una cartella clinica informatizzata, auspicata da lungo tempo e segnalata fermamente dalla Commissione in questa relazione, si aggiunge quale ulteriore elemento di criticità. E' di solare evidenza che, se attuata, garantirebbe un più efficace accesso alle prestazioni sanitarie dislocate sul territorio nazionale.

⁽⁶²¹⁾ Prima della normativa del 2020, la novella contenuta nel d.lgs. n. 123 del 2018 è intervenuta in una pluralità di direzioni: come illustrato nel capitolo II riscrive integralmente l'art. 11 O.P. (norma cardine in tema di assistenza sanitaria ai detenuti), abroga l'art. 240 disp. att. c.p.p. ed i commi 6 e 7 dell'art. 17 d.p.r. n. 230 del 2000 (le cui previsioni sono ora riassorbite nel novellato art. 11), ed introduce modifiche all'art. 1 del d.lgs. n. 230 del 1999.

Il tema del diritto alla salute, diventato particolarmente impellente nel periodo della pandemia, riguarda tutta la popolazione carceraria. Tuttavia, assume aspetti di specifica peculiarità con riguardo ai trattamenti sanitari e alle cure da assicurare ai detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. e di quelli ristretti in Alta Sicurezza.

La grande risonanza mediatica avuta con i provvedimenti dell'aprile 2020 di applicazione della misura domiciliare a detenuti sottoposti al regime ex art. 41-*bis* O.P. ha determinato reazioni di preoccupazione nell'opinione pubblica come già indicato in altre parti della presente reazione.

I tribunali di sorveglianza si sono uniformati alla consolidata giurisprudenza secondo la quale per l'accoglimento di un'istanza di differimento facoltativo dell'esecuzione della pena detentiva per gravi motivi di salute non è necessaria l'assoluta incompatibilità tra la patologia e lo stato detentivo, essendo sufficiente che le cure sanitarie non siano adeguatamente assicurate in ambito carcerario.

Si è inoltre ravvisata l'esigenza di non ledere il fondamentale diritto alla salute e il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità previsti rispettivamente dagli artt. 32 e 27 della Costituzione e, nel noto caso Zagaria, il Tribunale ha anche richiamato l'art. 3 CEDU riguardo al divieto di trattamenti inumani e all'obbligo di osservanza delle norme che governano il trattamento dei detenuti a partire dalle Regole minime sulla detenzione dell'ONU, ovvero le « *Nelson Mandela Rules* ».

Appare quindi chiaro che i magistrati, in un contesto emergenziale e in presenza di una normativa certamente migliorabile, siano stati chiamati ad operare un delicatissimo bilanciamento tra il diritto alla salute del detenuto e l'interesse pubblico della sicurezza sociale: in altri termini, durante la pandemia e a causa di essa, è quasi sembrato che fosse doveroso spostare l'asse di tale bilanciamento verso l'esigenza di salvaguardare la salute del detenuto, chiunque esso fosse, detenuto comune o boss irriducibile di mafia.

Così è accaduto che ad un mafioso, come Francesco Bonura, definito dalla stessa magistratura di sorveglianza quale soggetto di « *caratura criminale* », venisse concessa, sia pur in via provvisoria, la detenzione domiciliare, nonostante tale pericolosità sociale fosse in astratto ostativa al godimento del beneficio ai sensi dell'art. 147 comma 1 n. 2) c.p., valutato altresì che le prescrizioni imposte non apparivano idonee ad evitare contatti con soggetti associati alla criminalità organizzata.

Diverso è il caso del detenuto al regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. Pasquale Zagaria che, non potendo ricevere i trattamenti oncologici in Sardegna per le ragioni più diffusamente indicate nel precedente capitolo V, aveva usufruito della detenzione domiciliare presso l'abitazione della moglie ubicata nel bresciano, all'epoca dei fatti in piena « zona rossa ». Tale provvedimento veniva emesso, peraltro, durante la piena vigenza di una ordinanza con la quale il Presidente della Regione Sardegna disponeva il rigido divieto di ingresso e di uscita dall'isola, circostanza questa che impediva anche le traduzioni dei detenuti.

Ha destato perplessità il fatto che il domicilio indicato dal detenuto fosse ubicato in un comune del bresciano, ovvero in piena « zona rossa » e ad altissimo contagio. Un contesto in cui non solo vi sarebbe stata una probabilità più elevata di contrarre l'infezione, ma con il rischio che al detenuto non potessero essere assicurate le necessarie cure ed assistenza per la specifica patologia atteso che tutte le strutture sanitarie lombarde erano impegnate, come e più di altrove, a fronteggiare la gravissima emergenza pandemica.

In conclusione, all'esito dell'inchiesta svolta questa Commissione parlamentare sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo le seguenti riflessioni e proposte:

1) l'amministrazione penitenziaria dovrebbe rafforzare l'organizzazione interna a cominciare dalla direzione generale dei detenuti e del trattamento. Il direttore generale e il personale in forza devono essere altamente qualificati, di comprovata esperienza ed affidabilità. Il DAP deve scongiurare che si ripeta una vacanza del titolare di questa direzione – addirittura protrattasi per quasi 7 mesi a cavallo del 2019/2020- e assicurare il passaggio di consegne nell'avvicendamento del direttore generale. All'esito delle audizioni svolte, la direzione generale dei detenuti e del trattamento è risultata sguarnita di personale anche e soprattutto nell'ufficio terzo, competente per le questioni sanitarie, e non è stata in grado di operare e di fronteggiare l'emergenza sanitaria con risposte tempestive e idonee soluzioni di trasferimento dei detenuti, bisognosi di cure, in strutture con adeguata assistenza sanitaria. L'esperienza recente e passata suggerisce, oltre ad un incremento dell'organico, anche una tempestiva copertura dei posti scoperti per tramutamenti o pensionamenti del personale ivi operante;

2) andrebbe ripristinata e potenziata la circolarità informativa con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e le procure distrettuali per assegnazione/trasferimento dei detenuti sia in regime speciale ex art. 41-*bis* O.P. sia nei circuiti di Alta Sicurezza. Vanno condivise le informazioni del Sistema AFIS in uso al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo consentendo l'accesso al Sistema al fine di acquisire, in tempo reale, informazioni ritenute essenziali per l'esercizio delle proprie funzioni, come ad esempio la composizione dei gruppi di socialità, le somme di danaro destinate ai detenuti, i colloqui con i difensori ed altri elementi di importanza fondamentale per monitorare la fase esecutiva della pena riferita ai detenuti sottoposti al regime 41-*bis* O.P., o ristretti nei circuiti ASI, AS3 (criminalità organizzata) anche nella prospettiva di possibili sviluppi investigativi da parte delle Procure distrettuali su impulso della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo. In vista di un'azione dinamica e condivisa, volta a potenziare i meccanismi di controllo e di efficacia del sistema penitenziario, è essenziale una tempestiva e diretta acquisizione di tali dati ed informazioni oltre ad una costante interlocuzione con il DAP, con l'obiettivo di individuare le soluzioni più idonee ad eliminare ogni possibile canale di comunicazione, in particolar modo con riferimento ai detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* O.P.;

3) appare necessario interrompere i traffici illeciti all'interno delle carceri: il rischio di interruzione dell'approvvigionamento di stupefacenti dall'esterno, per effetto dell'adozione delle prime misure anti-COVID all'interno delle carceri, sembrerebbe essere stata una delle concause delle rivolte. Come suggerito dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, che ha fatto propria l'unanime posizione assunta dai procuratori distrettuali nel corso di riunioni di coordinamento tenutesi anche prima dell'emergenza pandemica, occorre che siano urgentemente adottate adeguate misure, di carattere normativo, organizzativo e finanziario, affinché siano interrotti i traffici illeciti all'interno delle carceri;

4) dovrebbero essere impedito le comunicazioni con l'esterno non autorizzate. L'ipotesi fondata, ma ancora da verificare sul piano processuale, che dietro le proteste, le sommosse, i tumulti e le violenze, ma anche dietro le manifestazioni esterne di appoggio, ci possa essere stata una regia o un sostegno di matrice mafiosa, rende ancora più urgente l'adozione di metodiche e tecnologie tese ad impedire che i detenuti, anche di elevata pericolosità, possano comunicare con l'esterno. Sul punto, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo ha informato la Commissione che i Procuratori distrettuali più direttamente interessati al controllo dei detenuti sottoposti al regime differenziato ex art. 41-*bis* O.P., per l'elevato numero di detenuti sottoposti a tale regime, hanno condiviso l'esigenza di una « schermatura degli istituti penitenziari » per bloccare il fenomeno dell'uso dei telefoni cellulari;

5) ulteriore misura necessaria appare essere il rafforzamento del Gruppo Operativo Mobile (GOM), cui è affidato il controllo dei detenuti sottoposti all'art. 41-*bis* O.P. rispetto ai quali, in alcuni casi, « *non si riesce nemmeno ad assicurare la registrazione dei colloqui* »⁽⁶²²⁾;

6) va rafforzata la sanità penitenziaria ovvero va prevista la costituzione di una sanità penitenziaria « autonoma », in grado di superare l'attuale dipendenza dalle diverse realtà sanitarie regionali e delle province autonome, considerato che gli stessi provveditorati a volte hanno competenza pluriregionale (addirittura il Triveneto ha quattro distinti sistemi sanitari: Veneto, Friuli Venezia Giulia, provincia autonoma di Trento e di Bolzano). La sanità penitenziaria può e deve essere finanziata dal PNRR perché una delle finalità del piano è quella di coprire le spese sanitarie: il contributo economico dovrà apportare benefici allo sviluppo delle reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. Bisogna, inoltre, predisporre un piano pandemico penitenziario, attraverso un intervento coordinato con il ministero della salute per affrontare tutti gli aspetti che riguardano la prevenzione del contagio e il contenimento dei focolai, le condizioni di lavoro del personale e di sicurezza delle carceri (si pensi ai numerosi casi di scabbia, TBC, malattie dei c.d. « nuovi giunti »);

7) conseguentemente si potrebbe valutare di istituire la carriera dei funzionari tecnici del Corpo di polizia penitenziaria, con particolare riguardo al ruolo tecnico dei medici. Con il passaggio attuato nel 2008 della

⁽⁶²²⁾ Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nota dell'8.9.2021 (doc. n. 852.1).

sanità penitenziaria dal Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale, su base eminentemente regionale e locale (aziende sanitarie locali), il personale del Corpo di polizia penitenziaria si è trovato *de facto* escluso da molte delle prestazioni e delle attività che in precedenza erano fornite dai sanitari dipendenti dal Ministero della giustizia. Ci si riferisce, in particolare, agli accertamenti che i medici della polizia penitenziaria, così come già oggi avviene per i sanitari delle altre Forze di polizia dello Stato, dovrebbero svolgere per le esigenze connesse alla valutazione dell'idoneità o meno al servizio di istituto del personale del Corpo di polizia penitenziaria e per lo svolgimento delle delicate pratiche di riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio. In questo senso sarebbe quanto mai opportuno dotare la polizia penitenziaria di un congruo supporto tecnico da parte di professionisti in campo medico che operino a pieno titolo al suo interno, aumentando, conseguentemente, gli standard di efficienza e di efficacia dei servizi istituzionali resi in favore della giustizia e, più in generale, della sicurezza di tutti i cittadini. Come noto, il Corpo di Polizia penitenziaria è attualmente l'unico fra i Corpi di Polizia dello Stato e delle Forze Armate a risultare privo di proprio personale medico. Tale lacuna ha evidenziato tutta la sua negativa rilevanza in occasione della emergenza sanitaria. Infatti, i responsabili del Corpo, tanto a livello centrale quanto a livello territoriale, hanno incontrato notevoli difficoltà nel gestire il personale dipendente e residente nelle caserme degli istituti penitenziari, risultato positivo al *virus* Covid-19. Appare di intuitiva evidenza che la presenza di medici appartenenti al Corpo avrebbe potuto essere di significativo aiuto sia per l'individuazione delle concrete modalità di effettuazione degli isolamenti che per il mantenimento di costanti contatti con le autorità sanitarie competenti in via generale a contrastare l'epidemia. Oltre a tale grave contingenza, il Corpo di Polizia penitenziaria necessita di personale medico in via ordinaria, al fine di svolgere le numerose funzioni amministrative che attualmente vengono espletate solo grazie al ricorso a medici appartenenti ad altre Forze armate o di polizia. Le risorse economiche attualmente destinate ad attivare convenzioni con medici estranei al Ministero della giustizia per consentire lo svolgimento di delicati compiti istituzionali relativi al Servizio di vigilanza sull'igiene e sicurezza dell'amministrazione della giustizia (VI-SAG)⁽⁶²³⁾, potrebbero essere destinate, invece, ad assumere direttamente medici con esclusiva competenza sul punto alle dirette dipendenze del DAP e non più con contratti di natura privata. Le stesse considerazioni valgono anche per le commissioni di concorso per l'arruolamento nel Corpo di polizia penitenziaria, alle quali sono attribuiti gli accertamenti medici nei confronti di coloro che aspirano ad accedere ai ruoli del personale della polizia penitenziaria. Anche in tale caso, proprio per l'assenza di medici del Corpo, l'amministrazione è costretta ad affidarsi a medici estranei al Ministero della giustizia, con i quali intrattiene un rapporto di natura privata;

⁽⁶²³⁾ VI-SAG ha competenza di polizia amministrativa e giudiziaria non solo su tutti gli istituti penitenziari e sugli uffici di esecuzione penale esterna ma anche sulle procure della Repubblica, sui tribunali, sulle corti di appello e sulla Corte di cassazione.

8) va implementata la telemedicina e la digitalizzazione per superare le criticità logistico- organizzative che da sempre caratterizzano l'assistenza sanitaria nelle carceri. Nelle strutture penitenziarie mancano sia il personale sia le risorse adeguate per garantire all'interno tutti i servizi sanitari necessari e non è facile organizzare scorte e traduzioni per portare i detenuti presso i presidi sanitari territoriali. Inoltre non tutte le carceri sono vicine ad un ospedale e molti grandi istituti sono piuttosto isolati. In un quadro simile, l'uso della telemedicina e del teleconsulto potrebbe contribuire in maniera determinante ad abbattere le barriere geografiche e temporali, facilitare la comunicazione e l'interazione tra il medico e il paziente, eliminare le lunghe liste d'attesa, così riducendo l'accesso a strutture già affollate e risparmiando sui costi. Attraverso le televisite, i teleconsulti, la telerefertazione, e il telemonitoraggio dei pazienti, il medico all'interno del carcere potrebbe acquisire ed esaminare parametri vitali, immagini ed esiti degli esami diagnostici effettuati in carcere per condividerli con un reparto ospedaliero specialistico attraverso l'utilizzo di un apparato di videoconferenza, dove lo specialista supporterebbe il collega da remoto nell'eventuale formulazione della diagnosi e per la definizione della necessaria strategia terapeutica. Dal punto di vista sanitario verrebbero così ottimizzati i tempi di risposta diagnostici assicurando al paziente un percorso assistenziale, riducendo al contempo il trasferimento di detenuti in strutture sanitarie, con vantaggi sul piano della sicurezza ed ottimizzazione delle risorse nelle *more* dell'attuazione del PNRR. La telemedicina negli istituti penitenziari può corrispondere alla sua funzione solo se è una « costola » dell'azienda sanitaria che eroga i servizi clinici, con gli stessi meccanismi con cui vengono offerti sul territorio. Alcune criticità più evidenti del Servizio sanitario nazionale penitenziario sono la disomogeneità delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, la farraginosità, obsolescenza e lentezza delle procedure per l'erogazione delle prestazioni sanitarie; l'inefficiente programmazione della spesa sanitaria e l'assenza di dati statistici sul « fabbisogno salute ». Il sistema sanitario è in grave ritardo nella definizione dei processi organizzativi necessari anche per la lentezza nella formulazione di norme specifiche di settore. E' quindi necessario in generale un rafforzamento di tutti i servizi digitali: fascicolo sanitario elettronico, cartella clinica digitale, creazione di una piattaforma informatica a livello nazionale che consenta ad Asl e istituti di detenzione di dialogare, avviare un servizio di teleassistenza in ambito carcerario. Nella realtà il carcere vive ancora una anacronistica arretratezza informatica. Questi nuovi strumenti possono apportare un contributo notevole per migliorare la qualità di cura e della salute dei detenuti;

9) va realizzata ed implementata la cartella clinica digitale del detenuto. Nel corso della detenzione i detenuti possono essere soggetti a trasferimenti da un istituto all'altro per vari motivi, non ultimo per ragioni sanitarie. Formare un documento digitale, che viene creato e archiviato per gestire tutti i dati relativi alla storia clinica del paziente detenuto (esami a cui si è sottoposto, visite, interventi chirurgici) e reso accessibile a livello nazionale, consentirebbe ai medici che lo prendono in carico di conoscere in tempo reale la sua condizione di salute, senza attendere il passaggio dei

dati dalla Asl di provenienza. Accorcerebbe le tempistiche della burocrazia e renderebbe il servizio più efficiente. La cartella clinica in formato digitale consentirebbe l'accesso a un numero illimitato di persone autorizzate (medici, infermieri, addetti alla distribuzione dei farmaci, amministrativi, direttori sanitari), anche se sono fuori dall'istituto penitenziario. Ridurrebbe il tempo per lo scambio di informazioni e consentirebbe anche un tempestivo intervento sanitario a più livelli. Si dovrebbe effettuare un sistema di collegamento con la magistratura, così come avviene per la consultazione della posizione giuridica integrata del detenuto. Al fine di garantire un'adeguata circolarità delle informazioni e di favorire il lavoro dei magistrati di sorveglianza, anche in ragione dei trasferimenti dei detenuti da un carcere all'altro, si propone che nei confronti di tutti i condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis, comma 1 O.P., sia efficacemente implementato il fascicolo elettronico del detenuto o dell'internato (SIDET), nel quale, tra l'altro, dovrebbe confluire la cartella clinica digitale, acquisendo il consenso del detenuto. Dovranno essere conseguentemente previste idonee misure organizzative che garantiscano l'aggiornamento e la completezza del fascicolo, affinché i dati ivi contenuti possano essere adeguatamente valorizzati dal magistrato e dal tribunale di sorveglianza, oltretutto dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, ai fini delle pertinenti valutazioni sulla concessione dei benefici penitenziari;

10) andrebbero istituiti specifici reparti detentivi sanitari, dove i soggetti anziani e/o afflitti da patologie e sottoposti al 41-bis O.P. o ad altri regimi di particolare cautela, possano esservi trasferiti per motivi di salute. Una sorta di *41-bis sanitario*. In tal modo si impedirebbe di addurre agli stessi l'argomento sanitario per avanzare richiesta di scarcerazione e si garantirebbe al tempo stesso la collettività impedendo il loro ritorno nei territori. Pertanto, premesso che, nonostante la sottoposizione al 41-bis O.P., nei centri clinici delle relative strutture carcerarie il condannato può notoriamente disporre di tutte le cure necessarie, financo quelle palliative se necessario, questa Commissione ritiene che il DAP dovrebbe individuare le strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto anche attraverso l'utilizzo di immobili confiscati alla stessa mafia oppure attraverso la rigenerazione dei tanti ospedali iniziati e mai terminati esistenti nelle diverse regioni. Nel modello organizzativo ora auspicato i reparti sanitari penitenziari durante lo stato di emergenza sanitaria avrebbero potuto assistere i pazienti-detenuti sgravando in tal modo il carico di lavoro degli ospedali se non addirittura accogliere pazienti risultati in sovrannumero negli ospedali stessi;

11) occorrerebbe, inoltre, una seria politica per costruire nuove carceri adibite a reparti *ex art. 41-bis O.P.* sul modello dell'istituto di Sassari e per progetti di assunzione e formazione di personale con adeguata professionalità per assicurare il controllo e impedire le comunicazioni anche indirette con il resto del clan;

12) infine, per garantire una conoscenza completa delle vicende processuali del detenuto istante, la Commissione ribadisce l'urgenza dell'istituzione, della realizzazione e conseguente implementazione della banca dati nazionale dei carichi pendenti nonché delle misure di prevenzione,

strumenti ora più che mai indispensabile anche per la magistratura di sorveglianza, per la valutazione delle istanze presentate⁽⁶²⁴⁾.

A margine dell'inchiesta, anche se non rientrano nei compiti specifici della Commissione, sono emerse criticità più generali nel complesso sistema penale.

Invero, ad avviso della Commissione, l'ordinamento della « giustizia penale », in un'ottica di riforma, dovrebbe essere immaginato come un unico corpo armonioso: il processo, e, ancora prima, il procedimento, a partire dall'applicazione di misure diverse dalla custodia cautelare, dovrebbe già all'inizio proiettarsi sull'esecuzione della pena.

Si potrebbe prendere, ad esempio, come riferimento il termine di due anni, peraltro, già utilizzato in caso di sospensione condizionale della pena, in sede processuale, ai sensi dell'art. 163 e applicarlo, in esecuzione, per due istituti; quello di cui all'art. 678, comma 1-*ter* c.p.p., consentendo al magistrato di sorveglianza di decidere in via autonoma e provvisoria sull'istanza di misura alternativa presentata dal condannato libero, e quello di cui all'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, che vuole l'accesso alla misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio, per gli ultimi diciotto mesi, come residuo di pena.

Rispetto poi alla disciplina della detenzione domiciliare sarebbe auspicabile, peraltro, una scelta legislativa: sia la detenzione domiciliare di cui 47 *ter*, comma 1-*bis* O.P. sia quella di cui all'art. 1 della legge n. 199 del 2010 sono vietate, attualmente, in modo assoluto, agli autori di cui all'art. 4-*bis* O.P.

Tale assoluta preclusione risulta irrazionale, se si pensa che tra gli autori dei delitti previsti dall'art. 4 -*bis* O.P. , al di là di quelli di cui al primo comma, vi sono anche autori di reati con disvalore sicuramente inferiore e che, a fronte di un fine pena ravvicinato, potrebbero scontare il residuo presso il domicilio. Non solo. Data la necessità primaria di cura, si dovrebbe rimuovere la differenza per l'accesso all'affidamento terapeutico, riportando un unico termine di sei anni per tutti gli autori, a prescindere dalla collocazione o meno nell'art. 4-*bis* O.P. (v. art. 94 del d.p.r. n. 309 del 1990); così come per le altre ipotesi supportate da esigenze primarie, di cura o di tutela dei figli disabili.

⁽⁶²⁴⁾ Cfr. doc. XXIII, numero 21, pagina 50.

SEZ. XX DELLA RELAZIONE FINALE

**« RAPPORTI TRA LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
E LOGGE MASSONICHE, CON PARTICOLARE RIFE-
RIMENTO ALLE MISURE DI CONTRASTO AL FE-
NOMENO DELL'INFILTRAZIONE E ALLE DOPPIE
APPARTENZE »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **senatrice CORRADO**)

INDICE

1. PREMESSA	Pag.2189
2. LE AUDIZIONI SULLE DIVERSE FORME DI ORDINI INIZIATICI E LE MASSONERIE DEVIATE	» 2190
2.1. Audizione dell'ex Gran Maestro Giuliano Di Bernardo .	» 2190
2.2. Audizione del professor Aldo Mola	» 2195
2.3. Audizione del professore Massimo Introvigne	» 2199
2.4. Audizione del dottor Carlo Palermo	» 2201
2.5. Audizione del dottor Giuliano Mignini	» 2204
3. LE INDAGINI DELLA MAGISTRATURA	» 2211
3.1. L'operazione « 'Ndrangheta stragista »	» 2211
3.2. L'operazione « Gotha ». L'individuazione della compo- nente riservata o massonica della 'ndrangheta	» 2230
3.3. L'indagine « Artemisia »	» 2235
3.4. Le analogie con la vicenda del Circolo Scontrino	» 2242
3.5. L'indagine « Sub Rosa Dicta »	» 2244
3.6. L'indagine « Geenna »	» 2246
4. LIBERTÀ COSTITUZIONALI, LEGGE SPADOLINI-ANSELMI E DOPPIA APPAR- TENENZA	» 2250
4.1. La libertà di associazione	» 2250
4.2. La legge « Spadolini-Anselmi »	» 2252
4.3. Le associazioni segrete e la massoneria	» 2255
4.4. Appartenenza massonica e pubblico impiego civile	» 2257
4.5. Le leggi regionali. Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo	» 2262
5. CONCLUSIONI	» 2263

SEZIONE XX**Rapporti tra la criminalità organizzata e logge massoniche, con particolare riferimento alle misure di contrasto al fenomeno dell'infiltrazione e alle doppie appartenenze**

1. PREMessa

L'articolo 1, comma 1, della legge istitutiva della Commissione per la XVIII legislatura, alla lettera l) numero 3 ha attribuito all'organo d'inchiesta parlamentare il compito di « *accertare e valutare la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni, comprese quelle istituzionali, approfondendo, a questo fine, la conoscenza delle caratteristiche economiche, sociali e culturali delle aree di origine e di espansione delle organizzazioni criminali, con particolare riguardo* », tra l'altro, « *all'infiltrazione all'interno di associazioni massoniche o comunque di carattere segreto o riservato* ».

Al fine di corrispondere al mandato conferito dal Parlamento, questa Commissione antimafia ha istituito al suo interno il Comitato « Rapporti tra criminalità organizzata e logge massoniche » (di seguito, il XII Comitato), coordinato dalla senatrice Margherita Corrado, incaricato di svolgere, anche attraverso audizioni ed acquisizioni documentali, le attività istruttorie necessarie per adempiere ai compiti di legge.

Il XII Comitato, costituitosi formalmente il 30 ottobre 2019, nel corso di 15 sedute ha effettuato 10 audizioni oltre a vari incontri di coordinamento e programmazione dei lavori.⁽⁶²⁵⁾ A ciò si aggiungono ulteriori tre audizioni sul tema dei rapporti tra mafia e massoneria effettuate dalla Commissione in sede plenaria e su indicazione specifica del Comitato.⁽⁶²⁶⁾

Alcune audizioni sono state dedicate all'illustrazione di casi specifici da cui sono emersi profili di interferenza tra mondo massonico e diverse realtà criminali⁽⁶²⁷⁾, altre invece sono state dedicate, in una trattazione di più

⁽⁶²⁵⁾ Di seguito, si riporta l'elenco delle riunioni del XII Comitato « Rapporti tra criminalità organizzata e logge massoniche »: riunioni nn. 1-6 rispettivamente del 30 ottobre 2019, 13 novembre 2019, 19 febbraio 2020, 9 luglio 2020, 10 settembre 2020 e 28 gennaio 2021, programmazione dei lavori; riunione n. 7 del 4 febbraio 2021, audizione della dottoressa Roberta Licci, sostituto procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Lecce, consulente della Commissione; riunione n. 8 del 16 febbraio 2021, audizione in videoconferenza del dottor Giuliano Mignini, già sostituto procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Perugia, e poi presso la procura generale dello stesso distretto della corte d'appello; riunione n. 9 del 14 aprile 2021, audizione del dottor Silvio Marco Guarriello, sostituto procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Salerno; riunione n. 10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della procura della Repubblica presso il tribunale di Trapani, Sara Morri e Francesca Urbani; riunione n. 11 del 17 marzo 2022, audizione del dottor Carlo Palermo; riunione n. 12 del 17 marzo 2022, audizione del dottor Giuliano Di Bernardo; riunione n. 13 del 18 maggio 2022, audizioni del dottor Salvatore Petrotto e del dottor Angelo Di Natale; riunione n. 14 dell'8 giugno 2022, audizione del giornalista Enzo Basso; riunione n. 15 del 28 giugno 2022, audizione dell'ex appuntato scelto della Guardia di Finanza, Girolamo Pulici.

⁽⁶²⁶⁾ Seduta del 14 ottobre 2020, audizione del giornalista Roberto Mancini; seduta del 12 luglio 2022, audizione del professore Massimo Introvigne; seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶²⁷⁾ Audizioni della dottoressa Roberta Licci – sostituto procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Lecce e consulente della Commissione, dei sostituti procuratori

ampio respiro, ad una conoscenza più approfondita di quella che è oggi la realtà degli ordini iniziatici, dei loro profili di rischio e della loro eventuale vulnerabilità all'infiltrazione mafiosa.⁽⁶²⁸⁾

Il Comitato ha, in primo luogo, ritenuto opportuno acquisire l'opinione di chi ha conosciuto profondamente il mondo massonico, o per averne fatto parte con ruoli di vertice, come il professore Giuliano Di Bernardo, prima Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia (GOI) e poi fondatore e Gran Maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia, o per averne fatto l'oggetto principale dei propri studi e ricerche, come lo storico Aldo Alessandro Mola e il professor Massimo Introvigne, tra i massimi esperti di simbologia ed esoterismo.

Tali testimonianze sono state, quindi, poste a confronto con l'esperienza di chi, come Carlo Palermo e Giuliano Mignini, avendo svolto complesse attività istruttorie nel corso della loro esperienza in qualità di magistrati della Repubblica, hanno potuto offrire una lettura complessiva dei profili di devianza connesse con gli aspetti di segretezza ed opacità che connotano alcune delle associazioni (o delle reti di associazioni) in parola.

Nel Capitolo 3 sono riportate le sintesi delle più significative inchieste giudiziarie, sottoposte all'attenzione della Commissione nel corso della XVIII Legislatura, nell'ambito delle quali sono emersi profili di intersezione, se non di sovrapposizione, tra organizzazioni criminali e logge massoniche deviate.

Il Capitolo 4 ha per oggetto una riflessione sui profili di ordine giuridico relativi all'applicazione delle norme di rango costituzionale sulla libertà di associazione e sul divieto di associazione segreta, nonché le criticità emerse dall'applicazione ormai quarantennale della legge n. 18 del 1982 nota come « Spadolini-Anselmi ». La relazione si conclude, infine, con la formulazione di proposte di carattere normativo e con talune raccomandazioni alla futura Commissione antimafia che erediterà il frutto del lavoro svolto in questa legislatura.

2. LE AUDIZIONI SULLE DIVERSE FORME DI ORDINI INIZIATICI E LE MASSONERIE DEVIATE

2.1. Audizione dell'ex Gran Maestro Giuliano Di Bernardo

Il 17 marzo 2022 il XII Comitato ha effettuato l'audizione del professor Giuliano Di Bernardo, già Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia (G.O.I.) e successivamente, fondatore e Gran Maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia (G.L.R.I.).⁽⁶²⁹⁾

della procura della Repubblica presso il tribunale di Trapani – Sara Morri e Francesca Urbani, del dottor Silvio Marco Guarriello – sostituto procuratore della Direzione distrettuale antimafia di Salerno e del giornalista Roberto Mancini.

⁽⁶²⁸⁾ Audizione del dottor Giuliano Mignini – già sostituto procuratore della procura della Repubblica presso il tribunale di Perugia e poi presso la Procura generale dello stesso distretto della corte d'appello, del dottor Carlo Palermo, del dottor Giuliano Di Bernardo, del professore Massimo Introvigne e del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶²⁹⁾ Tribunale di Reggio Calabria, sezione penale corte d'assise, proc. pen. n. 5/17 R.G., n. 3798/15 R.G.N.R., udienza dell'11 gennaio 2019, e SIT del 6 marzo 2014.

L'auditore si è preliminarmente soffermato sul momento genetico della legge « Spadolini-Anselmi » del 1982 ricordando alcune circostanze poco note – ma dal medesimo già riferite all'Autorità Giudiziaria nell'ambito del procedimento « 'ndrangheta stragista » – che potrebbero, a suo avviso, essere di ausilio per comprendere le ragioni della scarsa efficacia di una normativa che, va ricordato, era stata approvata sull'onda dello scandalo della cd. Loggia P2 con l'obiettivo duplice di disporre nell'immediato lo scioglimento della stessa e, più sistematicamente, di dare attuazione all'articolo 18 della Costituzione che dispone il divieto di associazioni segrete (« *Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare* »).⁽⁶³⁰⁾

Ricorda Di Bernardo che, intorno al mese di marzo del 1993, circa un mese prima delle sue dimissioni da Gran Maestro del G.O.I., il professor Paolo Ungari, con il quale condivideva la direzione di un'associazione da loro fondata poco tempo prima, gli aveva confidato di aver partecipato attivamente all'elaborazione del testo della legge « Spadolini-Anselmi » e di avere la consapevolezza che quella legge non avrebbe realizzato lo scopo a cui era diretta: (« *Ungari mi dice che quella legge, che è stata voluta per impedire la formazione delle logge coperte, in realtà le tutela* »). Gli spiegava il suo interlocutore che la norma – cioè l'art. 1 della legge 25 gennaio 1982 n. 17 – constava di due parti: la prima, dove sono « vietate le logge » (« *Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'art. 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto o in parte ed anche reciprocamente, i soci...* »), la seconda, invece, dove le logge « sono vietate e condannabili alla sola condizione che tramino contro lo Stato » (« *... svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale* »).

La soddisfazione del Prof. Ungari per avere collaborato, come tecnico, alla predisposizione di una norma di così insidiosa perfezione, si manifesta nella beffarda considerazione confidata al professor Di Bernardo: « *Della legge del 1982... voglio vedere quando se ne accorgeranno!* ».

D'altro canto il percorso della brillantissima carriera del massone Paolo Ungari, morto nel 1999 in circostanze mai chiarite nel vano ascensore di un immobile in via Ara Coeli a Roma, appare compatibile con lo scenario delineato dall'auditore prof. Di Bernardo. Ungari risulta, infatti, vincitore di concorso nel 1961 nell'amministrazione della Camera dei Deputati, dove finì per dirigere come vicario nel 1972 anche il Servizio studi ed inchieste parlamentari che aveva competenza anche sulla Commissione antimafia, fu nominato capo di gabinetto del vice-presidente del Consiglio La Malfa nel governo Moro IV. Da fonti aperte⁽⁶³¹⁾ si apprende che Ungari « *collaborò*

⁽⁶³⁰⁾ Riunione n. 12 del 17 marzo 2022, audizione del dottor Giuliano Di Bernardo.

⁽⁶³¹⁾ Sito web Enciclopedia Treccani, voce: Paolo Ungari.

attivamente con il PRI, sia commentando quasi settimanalmente gli avvenimenti politici sulla Voce Repubblicana (con lo pseudonimo “Il Principe in Repubblica”) sia lavorando alla Commissione studi costituzionali del partito » e che « all’interno del governo Spadolini del 1981-82 è stato consulente per gli Affari Costituzionali nello staff del capo di gabinetto » del Presidente del Consiglio. Si trattava, dunque, di un tecnico con le adeguate competenze e conoscenze di diritto costituzionale, pratico degli ordini iniziatici e figura assai vicina e stimata dal presidente Spadolini (da cui la legge ha poi preso il nome). In sintesi, utilizzando le parole dell’ex Gran Maestro Di Bernardo, può affermarsi che la legge Spadolini-Anselmi « è stata scritta da massoni ».

Un altro tema di interesse emerso nel corso dell’audizione di Di Bernardo attiene all’esistenza o meno dei massoni cosiddetti « all’orecchio », cioè non presenti negli elenchi ufficiali (o piedilista) delle obbedienze massoniche e, conseguentemente, del loro collocamento in logge « riservate » o « coperte ».

Sul punto l’audito ha ricordato che all’atto di assumere la funzione di Gran Maestro del Grande Oriente d’Italia ebbe l’opportunità di raccogliere « prove materiali e documentate » che il suo predecessore, Armando Corona, aveva costituito logge coperte e ha riferito di aver compiutamente reso pubbliche queste circostanze anche in uno dei suoi libri.⁽⁶³²⁾ La prova materiale dell’esistenza di una loggia segreta la ebbe in particolare quando un « fratello » si recò da lui, dichiarando esplicitamente di essere « *all’obbedienza della loggia coperta di Armando Corona* », e chiese candidamente « *poiché a me piace stare in compagnia dei Gran Maestri* » di transitare nella loggia coperta di Di Bernardo, dando per scontato che anche l’audito, come i suoi predecessori, avesse all’atto della sua nomina a Gran Maestro, costituito un’entità separata di tale specie. Allo scopo di acquisire una traccia documentale di tale situazione Di Bernardo ritenne opportuno richiedere al massone di formulare per iscritto tale singolare richiesta, beninteso indicando esplicitamente la loggia coperta di provenienza. Grazie a questo espediente ricevette una prova inconfutabile dell’esistenza di quella loggia coperta.

Di ciò mise a parte il procuratore della Repubblica di Palmi, dottor Agostino Cordova, che all’epoca stava indagando sulle derive illecite della massoneria, in quanto tale loggia, stando al dettato normativo dell’art. 18 della Costituzione che proibisce le associazioni segrete, era a suo avviso del tutto illegale.

Tuttavia, la magistratura ebbe successivamente a ritenere che tale loggia coperta non era illegale in quanto, applicando la legge « Spadolini-Anselmi », sarebbe stato necessario che oltre alla segretezza della loggia fosse provato anche l’ulteriore requisito « *che avesse tramato contro lo Stato* »⁽⁶³³⁾ e questo non era [stato accertato]. Così il caso fu archiviato.

⁽⁶³²⁾ Atti depositati da Giuliano Di Bernardo in occasione della sua audizione del 17 marzo 2022 riunione n. 12 del XII Comitato. Di Bernardo, « *La mia vita in massoneria* ».

⁽⁶³³⁾ Il requisito cui si riferisce l’audito è, più ampiamente, quello indicato dall’art. 1 della legge n. 17 del 1982, ovvero lo svolgimento di « *attività diretta ad interferire sull’esercizio delle*

Proprio questa vicenda ha indotto Di Bernardo ad interrogarsi sulla portata concreta dell'art. 18 Cost. che tenderebbe, a suo avviso, ad essere neutralizzata dalla legge « Spadolini-Anselmi » quasi a configurarsi essa come « vincolo » al dettato costituzionale.⁽⁶³⁴⁾

Un secondo aspetto posto in evidenza dall'auditore, in base alla sua pluridecennale esperienza come massone, riguarda il perimetro delle attività in concreto svolta dalle associazioni massoniche. Il prof. Di Bernardo si è interrogato sul fatto se si limitino, come dovrebbero, all'elevamento spirituale, filosofico e culturale dell'uomo o al perfezionamento delle ritualità esoteriche e filosofiche oppure se si spingano ben oltre tale dominio di tradizionale interesse massonico. In merito, è stata richiamata l'attenzione della Commissione sul traffico di armi che – secondo l'auditore – avrebbe visto coinvolto il Gran Maestro Corona, circostanza da lui segnalata, oltre che a questa Commissione nel corso di una precedente audizione tenutasi nella XVII legislatura repubblicana⁽⁶³⁵⁾, anche all'autorità giudiziaria che però non gli risulta abbia mai adottato provvedimenti di carattere penale.⁽⁶³⁶⁾ La vicenda in questione, seppur isolata, è ritenuta da Di Bernardo particolarmente significativa di quale sia il degrado del mondo massonico. Infatti, il traffico d'armi – anche qualora per iperbole fosse considerato benemerito dall'ordinamento giuridico italiano – sarebbe comunque inammissibile sul piano degli autentici valori morali della massoneria⁽⁶³⁷⁾.

Il professor Di Bernardo ha infine richiamato gli esiti ai quali pervenne l'inchiesta svolta dalla Commissione parlamentare antimafia nella precedente legislatura⁽⁶³⁸⁾ alla luce degli elenchi degli iscritti a quattro obbedienze massoniche acquisiti a seguito dell'esecuzione di un decreto di perquisizione e sequestro emesso in applicazione dei poteri previsti dall'art. 82 della Costituzione. In quella circostanza furono trovati, in relazione ad

funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi essenziali di interesse nazionale ».

⁽⁶³⁴⁾ « Di Bernardo. – (...) Per me, per voi, si pone il problema: ha ancora senso oggi che vi sia un vincolo all'articolo 18 della Costituzione, proprio sulla costituzione delle Logge coperte? Questo significa anche che tutte queste Logge che sono state denominate P3, P4, P5, Ungheria, eccetera, sono delle organizzazioni che mantengono il carattere della segretezza, però se fanno affari o qualsiasi cosa non sono condannabili a meno che non si dimostri che tramano contro lo Stato. (...) Occorre il caso di vedere se ha ancora senso mantenere questo vincolo all'articolo 18 della Costituzione ». Riunione n. 12 del 17 marzo 2022, audizione del dottor Giuliano Di Bernardo.

⁽⁶³⁵⁾ XVII Legislatura, audizione a testimoniare ai sensi dell'art.4 della legge 19 luglio 2013, n. 87, di Giuliano Di Bernardo, già Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia – Palazzo Giustiniani. Seduta del 31 gennaio 2017.

⁽⁶³⁶⁾ « Di Bernardo. – (...) Qui vorrei fare un commento perché il Grande Oriente assume l'atteggiamento ma per lo Stato italiano non è reato fare traffico di armi se si vendono le armi prodotte da Finmeccanica. Infatti, anche su questo punto il mio predecessore è stato non ritenuto colpevole dal Gip che indagava sul Grande Oriente perché se il Gran Maestro ha contribuito a vendere le armi italiane prodotte dalla Selenia di Finmeccanica, addirittura ha fatto un'opera meritoria e andrebbe ringraziato. » *Idem.*

⁽⁶³⁷⁾ « Di Bernardo. – (...) Non è ammissibile che un Gran Maestro, soprattutto della più importante massoneria italiana che dovrebbe essere un modello di moralità, un esempio da imitare, faccia traffico di armi, costituisca Logge coperte ed altro, la mia è stata un'accusa di ordine morale. Anche qui il Grande Oriente dice: "Le accuse di Di Bernardo non hanno senso perché legalmente è stato assolto" ». *Idem.*

⁽⁶³⁸⁾ Cfr. XVII Legislatura, « Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria » (relatrice: on. Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII n. 33).

una obbedienza (G.L.R.I.) nominativi non identificabili in una percentuale particolarmente significativa (pari al 73,3%), tanto da escludere che potesse trattarsi di un mero errore nell'inserimento dei dati. L'auditore ha sul punto commentato nei seguenti termini: « *Vi rendete conto? Il 73,7 per cento degli iscritti non risulta identificabile! Anche nel Grande Oriente vi è una percentuale importante anche se di minore entità, allora la domanda è: "Che cosa significa tutto questo? Com'è possibile che a un nome, cognome e indirizzo non corrisponda una persona reale e concreta? Come è possibile?"*. Finché io sono stato Gran Maestro ad ogni nominativo corrispondeva anche un fascicolo cartaceo, finché io sono stato Gran Maestro della Gran Loggia Regolare d'Italia, questo per nove anni, ogni anno io ho consegnato al Ministro dell'interno l'elenco degli iscritti alla mia Gran Loggia ».

Il prof. Di Bernardo ha poi rammentato che, nel periodo in cui l'on. Nicola Mancino era Ministro dell'interno, era in uso la prassi che prevedeva il deposito annuale presso il Viminale degli elenchi degli iscritti alla Gran Loggia di Di Bernardo in modo da garantire un sufficiente livello di trasparenza e di collaborazione con le istituzioni.

L'auditore ha quindi sottolineato come il vero cuore del problema sia in effetti la mancanza di trasparenza degli elenchi degli iscritti alla massoneria (« ... ho voluto la più assoluta trasparenza sugli elenchi perché ho sempre capito che è proprio in essi che si vengono a insinuare le cose più pericolose ... ») e che la non identificabilità degli iscritti rappresenti un nuovo modo per realizzare una forma di copertura, ma non per questo meno pericolosa, in favore degli iscritti alle logge coperte di un tempo.

Il prof. Di Bernardo, infine, ha offerto alla Commissione una interessante personale lettura delle caratteristiche assunte in Italia dal fenomeno della massoneria che alterna, nel nostro Paese come altrove, periodi di splendore e potenza ad altri di crisi e debolezza. Ritiene che la complessa costellazione dei movimenti massonici presenti sul territorio nazionale stia attraversando attualmente una fase di crisi e debolezza senza precedenti, « come non c'è mai stata in Italia » e che questa situazione sia tutt'altro che tranquillizzante, atteso che, com'è accaduto in passato e in altri Paesi stranieri, « quando un'obbedienza massonica è debole ed è in crisi, diventa facile preda di organizzazioni criminali che cercano di impossessarsene ».

Di Bernardo ha affermato di credere, pertanto, che ciò sia quello che si sta effettivamente verificando nel nostro Paese e rileva che la consistenza della forma di copertura degli iscritti più sopra illustrata sia un indizio indiretto che confermerebbe la sua ipotesi.

Al riguardo, l'auditore ha citato l'inchiesta svolta dalla procura della Repubblica di Aosta (cfr. paragrafo 3.7 « L'indagine Artemisia ») di cui ha precisato di conoscere i vari risvolti avendo avuto l'occasione di consultare e studiare approfonditamente i compendiosi atti d'indagine. Egli ha dunque evidenziato come l'indagine abbia fatto emergere la raffinatezza criminale del *modus operandi* della 'ndrangheta calabrese, che non esita a definire un vero « capolavoro ». Il progetto perseguito dai massimi esponenti della 'ndrangheta, già presenti in logge massoniche, di conquistare determinate posizioni di potere pubblico nella Regione è stato pianificato e puntual-

mente realizzato sfruttando abilmente la stessa rete di relazione massonica, cioè coltivando opportuni contatti con i « fratelli », posti in posizioni chiave negli assetti locali di potere, iscritti alle logge aostane. La *'ndrangheta* ha, cioè, realizzato quello che il procuratore della Repubblica di Palmi, Agostino Cordova aveva teorizzato negli anni Novanta, senza essere creduto, cioè che il progetto di espansione al Nord della *'ndrangheta* facesse perno su una pianificata infiltrazione nelle logge massoniche. Fu infatti questa la spiegazione che il magistrato diede all'audito quando questi gli chiese le ragioni per cui la procura di Palmi era interessata ad acquisire gli elenchi di tutti gli iscritti all'obbedienza massonica di cui egli era all'epoca Gran Maestro.

2.2. Audizione del professor Aldo Mola

La Commissione il 13 luglio 2022 ha audito in video-conferenza il professor Aldo Mola, docente universitario, saggista e noto storico della massoneria.⁽⁶³⁹⁾ L'audito ha cominciato ad occuparsi della storia della massoneria nel lontano 1972, su proposta di Ugoberto Alfassio Grimaldi, che lo incaricò della redazione di un volumetto per una collana che dirigeva per una nota casa editrice. Il libro fu pubblicato dopo circa quattro anni dedicati allo studio di « fondi di archivi » e, in particolare, di copioso materiale custodito presso l'Archivio centrale dello Stato. Successivamente ha continuato a occuparsi delle questioni massoniche pubblicando altri testi frutto della consultazione degli archivi messi a sua disposizione dal Grande Oriente d'Italia e della Gran Loggia d'Italia. L'accesso a tale prezioso materiale documentale gli ha consentito di scrivere un'importante e significativa opera sulla storia della massoneria italiana dal Settecento all'età contemporanea (1992-1993), insieme ad altre opere, una delle quali, edita nel 2018, più volte inviata in ristampa.

Da storico, ha sottolineato come la massoneria in Italia abbia avuto un ruolo fondamentale nel Settecento, quando il nostro paese si presentava come una « *realtà policentrica* »: erano presenti tante organizzazioni massoniche quanti erano i diversi Stati nella penisola. Queste diverse logge raccoglievano iniziati sia d'oltralpe che italiani.⁽⁶⁴⁰⁾

La massoneria ha, poi, avuto un periodo di grande fioritura nell'età franco-napoleonica, periodo in cui il Grande Oriente d'Italia del Viceregno di Milano divenne uno strumento di organizzazione della classe dirigente, salvo poi scomparire e riaffiorare tra il 1861 ed il 1862.

Nell'illustrare il percorso evolutivo del fenomeno massonico nel nostro Paese, l'audito, si è poi soffermato sulle vicende accadute all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, quando si assistette ad una « esplosione » di logge di varia natura. Si contavano decine di sedicenti « grandi oriente » e « grandi logge » ed il prof. Mola evidenzia come questa

⁽⁶³⁹⁾ Seduta del 14 ottobre 2020, audizione del giornalista Roberto Mancini; seduta del 12 luglio 2022, audizione del professore Massimo Introvigne; seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶⁴⁰⁾ *Idem.*

entropia massonica sembrava seguire l'andamento della politica nazionale dove si contavano oltre 150 sigle partitiche.

Dopo questa fase confusa della vita della massoneria, si affermarono infine nel panorama nazionale due comunità massoniche: il Grande Oriente d'Italia e la Gran Loggia d'Italia. A queste si aggiunse, riesumata dopo un lungo periodo di oblio, « *Le Droit Humain* », un'organizzazione massonica sin dall'origine mista nel genere, consentendo l'iniziazione anche delle donne.

A differenza di questa, il Grande Oriente d'Italia, in linea con la Gran Loggia Unita d'Inghilterra (che nasce come Gran Loggia di Londra nel 1717 e assume la denominazione di Gran Loggia Unita d'Inghilterra nel 1813), prevede l'iniziazione esclusivamente maschile, mentre la Gran Loggia d'Italia comincia a praticare l'iniziazione femminile nel decennio 1950-1960.

Rileva l'audito che negli anni Settanta e Ottanta, poi, le maggiori comunità libero-muratorie in Italia hanno avuto affermazioni molto significative: la Gran Loggia Unita d'Inghilterra (UGLE) ha riconosciuto nel settembre del 1972 il Grande Oriente d'Italia come una massoneria regolare. Sono stati quindi instaurati rapporti tra le segreterie e tra le grandi maestranze.

Ricorda, poi, che il Duca di Kent, in qualità di Gran Maestro della UGLE, aveva rapporti con il Grande Oriente d'Italia in un clima di totale serenità. Lo stesso per le Grandi Logge degli Stati Uniti d'America, a cominciare dalla Gran Loggia dello Stato di New York, considerata una sorta di portavoce di tutte le altre grandi logge degli Stati Uniti, dove ogni Stato esprime una propria gran loggia.

Il prof. Mola ha aggiunto che « *sicuramente di matrice massonica sono il Lions Club e il Rotary Club, associazioni che hanno ordinamenti e ideali di carattere paramassonico* » sottolineando come anche i principi che sono alla base di molti trattati internazionali, dichiarazioni e carte costituzionali presentano una evidente identità con gli ideali della massoneria.⁽⁶⁴¹⁾

Passando al tema dei rapporti tra massoneria e politica, l'audito ha segnalato come si sia sempre insistito sulle connessioni tra responsabilità della massoneria in quanto tale e vita pubblica, politica e partitica, questo perché, in un certo momento storico, « *la massoneria italiana venne 'scomunicata' dal Partito socialista italiano* ». ⁽⁶⁴²⁾

Ciò avvenne nel 1914, quando, su proposta di Benito Mussolini, che a quel tempo spiegava una significativa e determinante influenza sulle decisioni del Partito socialista italiano, venne deliberata l'espulsione dei massoni dal partito stesso. Giacomo Matteotti, che era presente al congresso nel quale fu assunta tale decisione ⁽⁶⁴³⁾, sottolineò che, in realtà, sarebbe

⁽⁶⁴¹⁾ « Mola: – (...) sono gli stessi principi che ritroviamo nel preambolo dello statuto delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre del 1948 e nella Costituzione italiana, che precede la stessa Dichiarazione. Nella Costituzione italiana, infatti, si dice che non esistono differenze di classe, di religione, di razze: questi sono esattamente i capisaldi dell'ideario della massoneria, fissati nel corso del tempo. » Seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶⁴²⁾ Seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶⁴³⁾ Congresso di Ancona nell'anno 1914.

stato sufficiente limitarsi a ritenere incompatibile l'iscrizione al partito con l'appartenenza alla massoneria, senza giungere all'espulsione. Quanto accaduto nel 1914 si sarebbe, poi, ripetuto nel 1925 ad opera del Partito nazionale fascista, con l'espulsione formale dei massoni dalla vita pubblica italiana, dal pubblico impiego, dalle Forze armate. Questa opera di epurazione avrebbe potuto avere delle dimensioni molto rilevanti, atteso che avrebbe potuto investire, secondo una stima effettuata dallo studioso, non meno di 60 mila massoni, tanti quanti potevano essere gli iscritti alle obbedienze intorno al 1925. In buona sostanza, può dirsi, che all'epoca i massoni costituivano una componente diffusa e molto significativa della dirigenza del Paese ed anzi, quasi si identificavano in essa.⁽⁶⁴⁴⁾ L'audito ha spiegato, poi, le ragioni dell'avversione nutrita nei confronti della massoneria da quello che di lì a poco sarebbe diventato un regime a partito unico: « *L'obiettivo di Mussolini era chiarissimo: far fuori quello che temeva potesse essere un partito nel partito, ossia una specie di quinta colonna* ». Il pericolo era ritenuto molto concreto anche perché molti gerarchi erano massoni o sospettati di esserlo: era massone Italo Balbo, uno dei quadrumviri; era sospettato di legami con la massoneria Emilio De Bono, uno dei firmatari dell'« ordine del giorno Grandi », poi fucilato; era massone il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giacomo Acerbo, iscritto alla Gran Loggia d'Italia, grado trentesimo sui 33 previsti. L'attrazione dei gerarchi per la massoneria non risulta essere cessata neppure a seguito della dichiarazione di incompatibilità con i fasci; molti altri importanti gerarchi del regime entrarono, infatti, in massoneria anche dopo tale data.

L'audizione è poi proseguita su temi di maggiore attualità. Sollecitato dalla Commissione in ordine al preoccupante fenomeno della proliferazione incontrollata nel nostro Paese di logge irregolari, di varia natura e reputazione, che possono senza eccessive formalità operare sotto forma di associazioni non riconosciute e sfruttare liberamente il « marchio massoneria », il professor Mola ha concordato nel ritenerlo un fenomeno pericoloso. Il termine « massoneria » – ha spiegato l'audito – in effetti non è tutelato, « *chiunque può auto-attribuirselo, moltiplicando le sigle, le quali a volte sono a copertura di situazioni probabilmente aberranti* ». ⁽⁶⁴⁵⁾ Ritiene, quindi, che sia necessario fare ordine in questa situazione, e suggerisce di assumere le necessarie iniziative « *per garantire il cosiddetto marchio* », analoghe a quelle in uso in qualunque organizzazione ed esercizio pubblico.

Ciò al fine di evitare che un appartenente a un'organizzazione massonica assolutamente regolare, in linea con gli statuti, possa essere considerata alla stessa stregua di gruppi sedicenti massonici « *che in realtà si auto-identificano, si auto-inventano e rastrellano qualche affiliato, magari operando al limite o al di fuori della legislazione del Paese* ». ⁽⁶⁴⁶⁾

⁽⁶⁴⁴⁾ Seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶⁴⁵⁾ Quesito posto dall'on. Ascari. Seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

⁽⁶⁴⁶⁾ *Idem.*

Sul fenomeno dei nominativi non identificabili negli elenchi delle massonerie regolari accertato dall'inchiesta della Commissione antimafia nella precedente legislatura⁽⁶⁴⁷⁾ (sul punto, cfr. *supra* § 2.1, audizione del professor Di Bernardo), Mola sostiene – con esagerato ottimismo – che le organizzazioni o comunità massoniche attuali, regolarmente costituite e che hanno rapporti con lo Stato, non presentino problemi: « *non ci sono molti segreti, perché le liste degli appartenenti alle logge vengono rese note alle autorità di pubblica sicurezza* ». Appare opportuno, seppure incidentalmente, sottolineare che tale affermazione appare smentita dalla realtà dei fatti e ciò non solo con riferimento al rifiuto di esibizione spontanea degli elenchi opposto nella scorsa legislatura a questa Commissione – che, si ricorda, procede con gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria – ma anche in relazione a quanto accertato nella missione svolta di recente da questa Commissione a Trapani⁽⁶⁴⁸⁾, in occasione della quale l'assoluta maggioranza dei Maestri Venerabili interpellati ha ammesso di non consegnare alla questura le liste degli aderenti alle proprie logge, adducendo chi ragioni di *privacy* e chi l'assenza di un obbligo di legge o di direttiva interna.

Le poche logge che comunicano i nomi all'Autorità locale di pubblica sicurezza, lo fanno su base assolutamente volontaria e, comunque, in assenza di specifiche direttive in tal senso emanate dai vertici delle rispettive obbedienze.

Per quanto riguarda la ricostruzione storica del numero degli affiliati, l'auditore ha riferito che ha avuto modo di consultare, per esigenze di studio, la matricola generale del Grande Oriente d'Italia che, compilata sin dal 1875, contiene circa 75.000 nomi. Ha ammesso che in questi registri sono presenti « *zone bianche, senza nomi* », cioè « *spazi bianchi, dove al numero [di matricola] non corrisponde un nome* ». Spiega tali lacune con il fatto che alla fine dell'Ottocento circa un terzo delle logge GOI erano dislocate all'estero. La difficoltà dei collegamenti tra la madrepatria e le colonie impediva il tempestivo aggiornamento del registro generale, per cui si approfittava della prima occasione in cui « *i venerabili [erano] in visita a Roma [quando] si facevano consegnare dei diplomi che poi avrebbero dato agli affiliati nelle loro aree di riferimento* ». ⁽⁶⁴⁹⁾

La lettura dell'auditore non appare però del tutto persuasiva. Con i limiti che presenta una riflessione svolta a distanza di così tanti anni, ciò che emerge è l'inequivoco e chiaro dato obiettivo: « *gli spazi bianchi* » di cui ha riferito il prof. Mola sono rimasti tali sino ai nostri giorni.

Non vi è stata, infatti, neanche successivamente all'iscrizione, una cura scrupolosa nella tenuta dei registri, il che appare dato di estremo significato che dimostra non una tradizionale disattenzione per tale profilo, quanto piuttosto una precisa e consapevole scelta da parte del G.O.I. in tal senso.

⁽⁶⁴⁷⁾ Cfr. XVII Legislatura, « *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* » (relatrice: on. Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII n. 33).

⁽⁶⁴⁸⁾ Missione svolta il 25 maggio 2022.

⁽⁶⁴⁹⁾ Seduta del 13 luglio 2022, audizione del professore Aldo A. Mola.

Il professor Mola ha narrato di aver avuto occasione di consultare anche i registri dei 28 mila affiliati alla Gran Loggia d'Italia. Qui la sua ricerca è stata parziale perché « *la serie dei registri, purtroppo, è incompleta, perché ne mancano alcuni, che credo siano perduti per sempre* ». Tuttavia, ha segnalato un elemento importante. In alcuni registri, risalenti intorno agli anni Venti del secolo scorso, compare la dicitura « segreto », dicitura che aumenta nel numero soprattutto dopo il 1923 « *quando le iniziazioni continuano a essere cospicue malgrado la persecuzione* ». Infatti, nonostante, la messa al bando della massoneria operata dal fascismo, « *venivano cooptate figure autorevolissime, quali generali dei Carabinieri e della Guardia di finanza e altre figure di spicco* ». ⁽⁶⁵⁰⁾

Sulle vicende di maggiore attualità e di specifico interesse per la Commissione, ovvero i punti di contatto tra la criminalità organizzata e il mondo della partecipazione massonica, l'auditore ha riferito di non essere in grado di riferire alcunché « *perché non mi sono mai occupato di quelle tematiche* ». ⁽⁶⁵¹⁾

2.3 Audizione del professore Massimo Introvigne

In data 12 luglio 2022, la Commissione ha auditore in video-conferenza il professor Massimo Introvigne, tra i maggiori esperti a livello europeo di simbologia ed esoterismo. ⁽⁶⁵²⁾

Preliminarmente, l'auditore ha ricordato che la massoneria ha costituito una risposta delle élite europee alla presa di coscienza di un vasto pluralismo ideologico e religioso nel XVII e nel XVIII secolo: del passaggio, cioè, da una situazione in cui, almeno su scala nazionale, la maggior parte delle persone avevano le stesse idee di fondo, in particolare religiose, ad una situazione in cui si palesavano diverse e nuove confessioni religiose. Attraverso le scoperte geografiche l'umanità venne a conoscenza dell'esistenza nel mondo di molte religioni, alcune delle quali aventi grandi tradizioni risalenti nel tempo.

Ciò condusse a due reazioni di segno opposto: da un lato, vi fu chi, rinchiuso nelle proprie convinzioni, rafforzò la propria identità religiosa dando luogo a quel processo che porterà poi nell'Ottocento allo sviluppo dei fondamentalismi; dall'altro, ci fu chi invece intraprese un percorso volto alla ricerca di una sintesi, fondata sull'idea che tutte le grandi tradizioni religiose avessero un nucleo comune e che cioè a livello esterno, quello essoterico, si differenziassero, ma che a livello interno, cioè quello esoterico, avessero un nucleo segreto comune.

Alcuni pensatori europei ritenevano che questo nucleo segreto fosse stato tramandato negli anni da conventicole, come ad esempio i Rosacroce

⁽⁶⁵⁰⁾ *Idem.*

⁽⁶⁵¹⁾ Questo atteggiamento di chiusura nell'affrontare le tematiche di interesse della Commissione stride invece con la profonda competenza e conoscenza che il professor Mola ha dimostrato di avere nelle sue opere più note. Cfr. A. Mola « Storia della massoneria » dove l'autore, ad esempio, si dilunga, sia pur con toni critici nei confronti delle istituzioni dello Stato, sulla vicenda Gelli e loggia « Propaganda P2 », nonché sulla più volte citata inchiesta svolta da questa Commissione nella XVII legislatura sulle infiltrazioni di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e in Calabria.

⁽⁶⁵²⁾ Seduta del 12 luglio 2022, audizione del professor Massimo Introvigne.

che, agli albori del XVII secolo, erano i protagonisti di opere di *fiction*; oppure si ipotizzavano sopravvivenze dei Templari, ufficialmente scomparsi, ma che avrebbero continuato a operare in modo segreto. Ancora, sono state pure le corporazioni dei liberi muratori, i *free-masons*, da cui discendono gli italiani frammassoni o massoni, che avevano costruito le cattedrali, ma che avevano anche dei simboli e dei rituali che facevano riferimento all'Arca di Noè o al Tempio di Salomone.

Molti di questi « cercatori di segreti » vennero accolti nelle corporazioni dei *free-masons*, dei liberi muratori, che avevano perso il loro significato pratico. L'industria delle costruzioni ormai si organizzava diversamente e, gradualmente, questi membri onorari, detti accettati o speculativi, costituirono la maggioranza e furono in numero prevalente rispetto ai vari muratori, scultori e architetti, cioè ai membri operativi.

Si giunge così alla data che molti conoscono, l'anno 1717, quando a Londra è fondata la massoneria moderna. Questa data – segnala l'auditore – non è solo un punto di partenza, ma è anche di arrivo di questo processo evolutivo sviluppatosi in oltre cento anni, sia di ricerca dell'esistenza di un presunto nucleo segreto comune delle religioni, sia di adesione di « speculativi » alle corporazioni dei liberi muratori.

Da questo momento in poi, la massoneria raccoglie molti consensi con una espansione in tutti i Paesi europei.

Il professor Introvigne, a questo punto del suo excursus, richiama l'attenzione della Commissione su un aspetto che ritiene rilevante ai fini dell'inchiesta, quanto meno come contributo di conoscenza sulle connotazioni attuali della massoneria.

Ricorda infatti che proprio in tale fase la massoneria subisce una profonda spaccatura interna.

Da una parte, quella che lo studioso ha definito la « corrente fredda » della massoneria, che cerca il fondo comune delle religioni in una ottica razionalista, influenzata dalla filosofia dell'Illuminismo.

Dall'altra, la « corrente calda », i cui seguaci scrutano il fondo comune delle religioni tramite segreti magici, esoterici e pratiche di occultismo.

Per tutto il Settecento queste due correnti si scontrano e si pongono su posizioni distinte e contrapposte.

La corrente fredda, razionalista ed illuminista, ha un ruolo nella preparazione della Rivoluzione francese; la corrente calda è perseguitata dalla Rivoluzione francese come irrazionalista ed alcuni suoi esponenti vengono persino giustiziati.

Questo conflitto prosegue nell'Ottocento, quando emergono due centri distinti: la Gran Loggia di Londra, quella più antica, rimane la sede della corrente filosofica che abbracciava il simbolismo e l'esoterismo, mentre il Grande Oriente di Parigi sceglie il razionalismo, che lo conduce nel 1866, anche all'ateismo.

Ovviamente, queste due correnti e centri di attrazione hanno avuto un riflesso anche sulla massoneria italiana. L'auditore ha ricordato che il Grande Oriente d'Italia – fatta eccezione per un breve periodo in cui si riavvicinò alla Grande Loggia d'Inghilterra e ne venne anche riconosciuto, sostan-

zialmente, dal punto di vista ideologico – ha sempre mostrato vicinanza ai modelli razionalisti francesi.

Ciò, pur avendo avuto esponenti sia dello stesso Grande Oriente sia di organizzazioni rivali come la Gran Loggia l'Italia, che invece hanno coltivato in maniera prevalente interessi di tipo esoterico e speculativo.

Il contributo dell'auditò si è poi rivolto all'utilizzo, spesso improprio, del termine « massoneria » da parte di associazioni ed organizzazioni di dubbia natura esistenti in Italia. Ricorda al riguardo che, per ragioni storiche, sia gli Stati Uniti sia l'Inghilterra hanno emanato apposite leggi che disciplinano l'uso del termine « massoneria ». Infatti, è stabilito che solo determinate organizzazioni, depositarie del marchio « massoneria », possono fregiarsi di essere massoniche. Alle altre è fatto invece assoluto divieto di spendere nella propria denominazione il termine « massoneria » o « loggia massonica ». In Italia, invece – osserva il professor Introvigne – non esiste alcuna legge al riguardo. Di conseguenza, chiunque può fondare una organizzazione e attribuirle il nome « massoneria »: « *questo anche perché, dal punto di vista del copyright dei marchi, si ritiene che si tratti di un'espressione generica e non specifica* ». Tale situazione, ad avviso dell'auditò, ha favorito la proliferazione di moltissime organizzazioni sedicenti massoniche.

Si tratta di una criticità che accomuna l'Italia ad altri Paesi come Francia e Spagna e, invero, anche nella storia della massoneria degli Stati Uniti non mancano episodi – sia pure molto circoscritti – di deviazione del complesso arcipelago massonico dagli ideali ispiratori.

Tale fenomeno si riscontra nell'ambito sia della corrente « calda » della massoneria, sia in quella « fredda ».

Da una parte, infatti, il razionalismo e la rinuncia agli elementi spirituali ed esoterici può portare alcune logge a diventare con facilità dei semplici comitati d'affari. L'aiuto reciproco anche nella politica degli affari che, nell'intenzione dei fondatori della massoneria, aveva carattere secondario, diventa invece, in concreto, l'elemento fondamentale di aggregazione. Ciò rischia di trasformare le logge massoniche, non solo in comitati d'affari, ma addirittura in comitati d'affari illeciti.

Dall'altra parte, nella « corrente calda », accanto a rituali di tipo esoterico del tutto leciti, si sono sviluppati, invece, seppure da parte di gruppi marginali, rituali di tipo violento e, in qualche caso, anche criminali.

2.4 Audizione del dottor Carlo Palermo

Il 17 marzo 2022 il XII Comitato ha svolto l'audizione del dottor Carlo Palermo, magistrato a riposo, già sostituto procuratore della Repubblica di Trento dal 1975 al 1984 e poi sostituto procuratore della Repubblica di Trapani fino al 1989.⁽⁶⁵³⁾

Preliminarmente l'auditò ha ritenuto necessario chiarire il significato di « massoneria deviata », locuzione che « *prende spunto da una imposta-*

⁽⁶⁵³⁾ Riunione n. 11 del 17 marzo 2022, audizione del dottor Carlo Palermo.

zione mentale che è tratta dalla lettura degli atti della Commissione P2 » e da ciò che, grazie al lavoro di quell'organismo parlamentare d'inchiesta, è stato possibile conoscere sulle connotazioni della citata organizzazione.

Dall'inchiesta della Commissione Anselmi, ricorda l'auditore, è emerso che la loggia P2 ebbe come funzione quella di infiltrarsi nello Stato – servizi segreti, politici, magistrati e imprenditori – al fine di ottenere un controllo delle istituzioni e così realizzando quel proposito strategico che era il « Piano di rinascita democratica » di Licio Gelli.

Ritiene l'auditore che sia la magistratura che la Commissione « Anselmi » si siano limitate a pronunciare un « giudizio puramente estetico » sulla Loggia P2, nel senso che il loro interesse è sembrato piuttosto essere l'accertamento della responsabilità dei singoli circa la loro appartenenza o meno alla P2, e non anche e soprattutto quella dell'istituzione massonica nel suo insieme. Pochissimi infatti sarebbero stati gli episodi in cui all'istituzione massonica è stata attribuita una qualche responsabilità. Tale approccio meramente « estetico » è riuscito a dare, appunto, solo « una etichettatura degli appartenenti puramente formale », quando invece – puntualizza l'auditore – andava svolta un'analisi su ciò che costituiva e costituisce il vero fine della massoneria.

Il fatto, poi, di non essere riusciti o di non aver voluto all'epoca dare una risposta riguardo l'eventuale responsabilità della massoneria nel suo insieme e quindi ad interrogarsi su quello che era effettivamente diventata la sua finalità (né, a suo parere, fu risolutiva l'adozione della legge Spadolini-Anselmi sulle logge segrete e sullo scioglimento della loggia P2), ha comportato un trascinarsi fino ai nostri giorni degli effetti di tale quesito irrisolto.

Ne consegue che, prima di ogni altra valutazione, occorre affrontare la questione di quale sia oggi il vero collante di un'associazione segreta, quali siano i principi che vuole realizzare e, in particolare, se il suo obiettivo sia ancora quello dell'« arcana sapienza », così com'è indicato nei più antichi statuti delle fratellanze massoniche, o invece sia l'affarismo.

In passato non sono mancate, ad avviso dell'auditore, le occasioni per dare inizio ad un serio approfondimento sui reali fini della massoneria. Invece, anche laddove essi erano esplicitati e scritti a chiare lettere in documenti sequestrati dagli inquirenti, come il « Piano di rinascita democratica » di Licio Gelli, sono venute a mancare le indagini. Avrebbe infatti dovuto essere adeguatamente indagato ed approfondito il ruolo del « Comitato ristretto » composto da circa 30 persone – successivamente identificato nella *superloggia di Montecarlo* – a cui era affidata da Gelli la prevalente operatività a livello internazionale.

L'auditore ha, poi, informato il Comitato di aver recentemente scoperto tra gli atti del processo sul Centro studi « Scontrino » di Trapani (cfr. *infra* §. 3.8) alcuni documenti da lui ritenuti di estrema importanza ma mai adeguatamente valorizzati sul piano processuale, tra cui uno particolarmente rilevante, anche ai fini dell'inchiesta della Commissione, che lui indica significativamente come « il manifesto dei Rosacroce ».

Si tratta di scritti su argomenti di carattere massonico che erano stati sequestrati nel 1982 dai giudici istruttori Colombo e Turone poco dopo il

sequestro dei documenti sulla loggia P2. Tuttavia – ricorda il dottor Palermo – mentre questi ultimi sono stati esaminati e consultati più volte e approfonditamente sia dalla Commissione « Anselmi » e dall'autorità giudiziaria sia dagli studiosi, il materiale invece recuperato dall'auditore era stato sin da subito completamente ignorato e presto dimenticato e, comunque, mai esaminato nella sua profonda valenza come invece, a parere dell'auditore, sarebbe stato necessario.

Ritiene invece l'auditore che tali atti siano oltremodo importanti perché indicano l'esistenza di un'altra massoneria – diversa da quella comunemente nota – che egli indica come « *massoneria universale* » o « *massoneria internazionale* ». Secondo l'ipotesi formulata in un dettagliato esposto presentato dall'auditore all'autorità giudiziaria, questa organizzazione avrebbe interferito nei fatti oggetto di quasi tutte le più importanti indagini effettuate nel nostro Paese negli ultimi decenni, comprese quelle concernenti il terrorismo stragista.

Il dottor Palermo, sostiene, sulla base dei documenti, degli atti e dei testi da lui consultati, che esista cioè una massoneria diversa, che è « altra » rispetto a quella che periodicamente compare nelle indagini della magistratura italiana per i suoi rapporti con il potere politico, la criminalità mafiosa e le interferenze con la pubblica amministrazione.

Questa diversa massoneria sarebbe in realtà la risultante di un movimento di idee, che affonda le sue origini in un tempo assai risalente, avente il proposito di pervenire, attraverso la « sapienza occulta », ad una ricostruzione della « vera storia dell'umanità » senza i condizionamenti determinati dalle contrapposizioni generate dal Cristianesimo.

Proprio il Cristianesimo – continua l'auditore – avrebbe imposto proprie chiavi di lettura della realtà dell'uomo ed imposto i suoi propri precetti come verità assolute.

Tuttavia con l'avvento della modernità e con il prevalere dei fini di potere rispetto a quelli originari sopra descritti, « *il percorso di sapienza si è trasformato in un potere di governo occulto* ».

Questa massoneria, che non per caso è detta « *universale* » non risponde – precisa il dott. Palermo – agli stessi fini della massoneria di Gelli, ma si pone come obiettivo « *quello di condizionare il governo del mondo* » ed è ristretta a famiglie e a dinastie « *rappresentative della storia dell'umanità* ».

Si tratta di una struttura massonica – prosegue l'auditore – di livello ben più elevato rispetto a quella comune, assolutamente elitaria e poco propensa a condividere l'arcana sapienza al di fuori dalla ristrettissima cerchia di determinate famiglie e dinastie. È scarsamente interessata, a differenza della massoneria comune, all'esercizio materiale del potere sul territorio e persegue obiettivi di lungo termine che superano la durata dei singoli governi di un paese. Ciò la rende in grado di sopravvivere anche a quei regimi che perseguono o tentano di perseguire finalità diverse e opposte rispetto a quelle della *massoneria universale*.

Il dottor Palermo ha, quindi, ricordato la figura dell'esoterista britannico Aleister Crowley (1875-1947) indicato, nei documenti redatti dai *Rosacroce* da lui ritrovati, come il personaggio di riferimento della « mas-

soneria universale ». Crowley durante la sua permanenza in Italia (1920-22) fondò a Cefalù, in Sicilia, l'*Abbazia di Thélema* dove potevano celebrarsi i riti secondo i suoi insegnamenti. Caratteristiche del massonismo rosacrociano promosso da Crowley è il costante richiamo alla *cabala*, all'elemento elitario e all'energizzazione dell'uomo, nonché l'adesione ai « *culti legati al sangue* » e a lui sarebbe persino riconducibile « *la teorizzazione eseguita nei primi anni del '900 dei forni crematori come metodi sacrificali, idee che poi sono state recepite ed acquisite da ideologi che le hanno praticate* ».

Nel documento ritrovato dall'auditore tra il materiale sequestrato presso il Centro studi « Scontrino » di Trapani, vi è un passaggio dove si afferma che il principale obiettivo di questa élite massonica è quello di giungere « *all'unità dei popoli, all'unità delle religioni, all'annullamento delle religioni, alla realizzazione attraverso la scienza della divinizzazione dell'uomo* ». In realtà, ad avviso del dottor Palermo dietro l'apparenza nobile di queste finalità si celerebbe il vero obiettivo della massoneria universale, ovvero la « *spersonalizzazione dell'umanità* » in modo che essa possa essere governata da « *questi soggetti che elitariamente ritengono di essere i proprietari nel mondo, i gestori del mondo* ».

In conclusione, ad avviso dell'auditore, l'unica via per comprendere quale sia stato il reale intervento della *massoneria universale* nelle vicende del nostro Paese e non solo, è quello di riuscire a « leggere » i vari eventi calandoli in una prospettiva di lungo periodo – proprio quella che interessa alla *massoneria universale* – e non limitarsi ad una visione a breve termine come invece si è soliti portati a fare.

In questa direzione, il dottor Palermo si è soffermato lungamente in una personalissima, complessa quanto affascinante e quasi enciclopedica rilettura dei più importanti eventi della storia e della cronaca del nostro Paese nell'ultimo secolo, quali l'evoluzione dei rapporti tra Italia e Germania, il cd. « lodo Moro », la genesi del processo di privatizzazione delle partecipazioni statali avviato nei primi anni Novanta sino a giungere ai nostri giorni con la consulenza McKinsey in relazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

2.5 Audizione del dottor Giuliano Mignini

Il 16 febbraio 2021 il XII Comitato ha auditore in video-conferenza il dottor Giuliano Mignini, consulente a tempo parziale della Commissione, magistrato a riposo, già sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Perugia, poi presso la procura generale dello stesso distretto di Corte d'appello. L'auditore è stato invitato a fornire il proprio contributo di studio e di analisi sulle cd. « doppie appartenenze », sulle logge coperte e sulla morfologia dei rapporti di ambiente massonico, con particolare riferimento al centro Italia, anche prendendo spunto da alcune importanti e delicate inchieste sul tema che egli ha condotto nel corso della sua esperienza professionale negli anni Duemila.

Il dottor Mignini ha preliminarmente tratteggiato il particolare contesto sociale del territorio in cui si è trovato ad operare per lungo tempo. Perugia, città dove egli è nato e vissuto ed ha operato come magistrato, è una città

con una forte presenza massonica. Sono presenti circa una ventina di logge appartenenti a diverse obbedienze massoniche, da quelle più note e diffuse come il Grande Oriente d'Italia, a quelle che rientrano nelle cd. « massonerie di frangia ». Queste avevano trovato negli anni Ottanta, proprio nel periodo della morte di Francesco Narducci – vicenda oggetto della più nota indagine condotta dal dott. Mignini di cui si parlerà nel prosieguo⁽⁶⁵⁴⁾ – il loro punto di riferimento in un personaggio molto importante in città: il medico Francesco Brunelli.

Pur senza frequentarlo, l'audito precisa di aver conosciuto Narducci in quanto quasi coetanei e studenti presso il medesimo liceo di una città di modeste dimensioni, come Perugia, dove tutti in qualche misura si conoscono. Ricorda che la morte del giovane medico aveva scosso profondamente la cittadinanza ed era argomento di continua discussione tra la gente del posto.

L'indagine prese le mosse dalle telefonate che un'estetista di Foligno ritenne bene di registrare. Due personaggi che affermavano essere appartenenti ad una sorta di setta satanica, le rivolgevano insulti di ogni tipo e la minacciavano. Il dottor Mignini ereditò questo procedimento da una sua collega⁽⁶⁵⁵⁾ che aveva trattato il fascicolo in una prima fase in relazione ad un episodio, probabilmente un incendio o comunque un danneggiamento – la certezza del fatto manca nel ricordo dell'audito atteso il lungo tempo trascorso – ai danni dell'estetista.

Le minacce si spostarono successivamente su un « terreno » fiorentino – « *Ti faremo fare la fine di Pacciani !* » fu detto in una intimidazione – e successivamente cominciarono ad essere fatti richiami alla figura del medico Narducci.

L'audito ricorda – si era intorno al settembre del 2001 – che delle prime minacce e dei riferimenti a Pacciani provvedeva a dare comunicazione per stralcio e competenza all'autorità giudiziaria fiorentina attraverso la redazione del cd. « Modello 45 »⁽⁶⁵⁶⁾.

Fu in quella fase che emersero all'attenzione del magistrato diverse anomalie nel caso Narducci: non era stata eseguita l'autopsia sul cadavere; nonostante il notevole spiegamento di forze non erano stati operati i minimi rilievi fotografici; mancava una visita esterna regolare del cadavere e questo non era stato portato all'obitorio. Inoltre, vi furono dichiarazioni di persone che alludevano a percosse o comunque a lesioni che erano state notate sul cadavere.

L'evento che colpì di più l'audito ebbe però ad accadere quando, una volta data notizia delle indagini da lui condotte alla stampa, giunse immediatamente una irrituale richiesta di archiviazione del procedimento formulata da parte dei più stretti congiunti del medico, nella specie dai

⁽⁶⁵⁴⁾ Vedi anche più approfonditamente, Sez. IX della Relazione finale, « La scomparsa e morte presunta di Rossella Corazzin, i fatti accaduti sul lago Trasimeno nell'ottobre del 1985 e i delitti delle coppie nella provincia fiorentina tra il 1974 e il 1985 », approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e 13 settembre 2022, proponente: deputata Ascari (Doc. XXIII n. 37 – Sez. IX).

⁽⁶⁵⁵⁾ La dott.ssa Silvia Della Monica.

⁽⁶⁵⁶⁾ Si tratta del modello con il quale avviene l'iscrizione di fatti che non assurgono ancora a notizia di reato.

genitori e dai fratelli, ovvero da parte di chi di norma dovrebbe avere interesse a conoscere la verità sulla morte di un proprio congiunto. Invece in questa vicenda, stranamente, accadeva l'esatto contrario, e ciò si sarebbe ripetuto anche al momento dell'autopsia⁽⁶⁵⁷⁾.

Nonostante ciò, il dottor Mignini, in qualità di pubblico ministero titolare dell'indagine sulla morte del giovane medico, decise di disporre un accertamento ripetibile ai sensi dell'art. 359 c.p.p. nell'auspicio che il medico legale trovasse qualche utile elemento per l'attività istruttoria. Per somma prudenza si risolse ad affidare l'incarico al professor Giovanni Pierucci di Pavia, un medico quindi estraneo al territorio, così da evitare *in nuce* il sospetto di eventuali influenze e condizionamenti ambientali. Esperita la consulenza, il professor Pierucci gli riferiva le sue perplessità: in un cadavere che rimane cinque giorni in acqua i processi di trasformazione cadaverica sono lenti, invece il cadavere sottoposto al suo esame si trovava in una condizione enfisematoso-putrefattiva, anzi il cadavere emanava anche cattivo odore. Pertanto il consulente medico legale suggeriva di procedere immediatamente all'autopsia.

Commenta l'auditore che era allora apparsa in tutta la sua evidenza la grave superficialità con la quale era stato trattato il caso, modalità che contrastava con il poderoso spiegamento di forze e di autorità presenti sul pontile ove era stato portato il cadavere di Narducci dopo essere stato ripescato dal lago Trasimeno. Il citato spiegamento di forze era poi in contrasto con il giudizio del medico legale dell'epoca riguardo le cause della morte: annegamento da probabile episodio sincopale. Ma il dottor Mignini evidenzia come l'accertamento non era stato effettuato come di regola poiché per provare l'annegamento è necessaria l'autopsia e l'esecuzione di determinati esami specialistici che, invece, nella circostanza non furono operati⁽⁶⁵⁸⁾.

Indi, seguendo l'indicazione del professor Pierucci, l'auditore rammenta di aver immediatamente disposto gli accertamenti autoptici sul cadavere ai sensi dell'art. 360 c.p.p. e precisa che anche in questa circostanza ci fu il tentativo da parte di uno stretto congiunto del defunto Francesco Narducci di rendere più difficoltosa la sua attività, facendo pressioni sul procuratore capo della Repubblica di Perugia affinché fosse il giudice per le indagini preliminari e non il pubblico ministero a disporre l'accertamento autoptico.

Il dott. Mignini, però, dopo aver mantenuto la sua posizione sia con il capo del suo ufficio che con chi lo aveva sostituito temporaneamente per motivi di salute ed aver quindi insistito, procedette all'accertamento.

Ricorda, in proposito, come « *in una drammatica seduta all'istituto di medicina legale di Pavia in cui il professor Pierucci, nonostante i pressanti inviti dei difensori della famiglia Narducci, volle aprire, scarnificare i corni superiori della cartilagine tiroidea, perché (...) lui aveva secondo me intuito che c'era qualcosa in quel settore* ». La caparbia e la tenacia del medico furono premiate: « *difatti, dopo molte ore di lavoro paziente e meticoloso, si evidenziò questa frattura vistosa del corno superiore sinistro della*

⁽⁶⁵⁷⁾ Cfr. citata relazione (Doc. XXIII n. 37 - Sez. IX).

⁽⁶⁵⁸⁾ *Idem.*

cartilagine tiroidea », chiaro indice di morte per strangolamento e non di annegamento ⁽⁶⁵⁹⁾.

A quel punto, il dottor Mignini riferisce un ulteriore fatto anomalo: uno degli avvocati della famiglia Narducci che era alle sue spalle esclamò: « *Mi raccomando, neghiamo l'evidenza...* ».

Ed invero quando intorno ai primi di giugno del 2002 era stata aperta la bara – afferma l'auditore – mentre ci si aspettava di trovare un cadavere ormai in condizioni pessime fu invece rinvenuto un cadavere corificato e munito di capelli.

Il dott. Mignini non ebbe difficoltà a riconoscere il suo vecchio compagno di scuola per la sua conformazione particolarmente minuta e per la magrezza che lo caratterizzava. Il cadavere, per lo più al di sotto dei pantaloni, « *indossava un telo o grembiule (...), di un certo spessore, con dei disegni in forma di pentagramma* », un indumento comunque che non sembrava avere alcuna funzione pratica. Uno degli avvocati della famiglia Narducci, presente all'estumulazione, si lasciò sfuggire un commento, colto dall'attento dottor Mignini, in cui alludeva ad « *una pratica massonica* ». Precisa a tal punto l'auditore che in effetti questa « *voce dal sen fuggita* » dal legale faceva il paio con la circostanza, nota al magistrato, che sia il giovane medico morto, sia il padre, il suocero del morto, il suocero del fratello e « *molti altri personaggi, anche quelli fiorentini* » erano tutti aderenti al Grande Oriente d'Italia. Peraltro, addirittura gli constava che il professor Ugo Narducci, padre del defunto, apparteneva alla medesima loggia « *Bruno Bellucci* » in cui era iscritto il suocero del defunto, loggia ben nota e potente in cui era iscritto anche il rettore dell'Università degli studi di Perugia, nonché il sindaco della città, senatore della Repubblica ed ex magistrato ⁽⁶⁶⁰⁾.

Il dato dirimpante di questo accertamento autoptico fu il fatto che emerse una situazione totalmente inaspettata, che determinò il sorgere della questione del cosiddetto « doppio cadavere ». In ragione, infatti, delle differenze riscontrate tra il cadavere ripescato dal lago Trasimeno in data 13 ottobre 1985 e quello oggetto di riesumazione sottoposto agli accertamenti del Prof. Pierucci, si evidenziava che non poteva esservi identità tra le due salme ⁽⁶⁶¹⁾.

Sino ad allora, invece, come fa notare incidentalmente nell'audizione il dott. Mignini, nessuno poneva in dubbio l'identità del cadavere ripescato il 13 ottobre 1985 dal lago Trasimeno.

Sul punto l'auditore ha riferito testualmente: « *nell'esame del professore Ugo Narducci l'avvocato Antonio Brizioli (...) disse: "Il cadavere è stato riconosciuto, era lui". Io dissi: "Certo che era lui". In quel momento – era l'aprile del 2002 – io non pensavo minimamente a questa eventualità. Invece il cadavere di Sant'Arcangelo era brachicefalo, senza capelli, era alto 1.60, aveva una circonferenza addominale abbastanza robusta, c'erano anche altre caratteristiche che rendevano incompatibile questo cadavere*

⁽⁶⁵⁹⁾ *Idem.*

⁽⁶⁶⁰⁾ Sergio Casoli.

⁽⁶⁶¹⁾ Cfr. citata relazione (Doc. XXIII n. 37 – Sez. IX).

con quello del Narducci. Il Narducci era sub-dolicocefalo, aveva i capelli chiari, non furono trovate le diatomee, aveva questa taglia di pantaloni 48 small che gli permetteva anche di avere il telo sottostante (...)»⁽⁶⁶²⁾.

Proseguirono le indagini, soprattutto sul fronte medico-legale che appariva quello più promettente, seguendo la pista del c.d. « doppio cadavere », posto che richiamando l'espressione plastica dell'audito « *un cadavere di una persona altra 1.82, come era Narducci, non può perdere 20 centimetri di lunghezza dopo la morte* »⁽⁶⁶³⁾.

In effetti, a distanza di tempo fu concretamente ipotizzato che quel primo cadavere era di un cittadino messicano morto per omicidio.

Peraltro, precisa il dottor Mignini, fu accertato che il telo massonico rinvenuto sulla salma riesumata non era presente con assoluta certezza sul cadavere, evidentemente diverso, ripescato nel lago Trasimeno « *perché gli addetti alle pompe funebri che avevano vestito lo sconosciuto non avevano apposto alcun telo, alcun grembiule attorno ai fianchi del morto* »⁽⁶⁶⁴⁾.

Il detto telo fu poi sottoposto all'esame del professor Introvigne, esperto di simbologia ed esoterismo (per la sua audizione in Commissione, cfr. paragrafo 2.3), il quale concluse che si trattava di « *ritualità massonica arcaicizzante (...) che aveva una funzione punitiva* », come se « *questo soggetto fosse stato degradato* ».

Si tratta di un elemento certamente di rilievo considerato che Francesco Narducci, così come tutti i membri della sua famiglia e della famiglia della moglie, era di comprovata fede massonica.

Il dott. Mignini proseguì le indagini estendendole anche al fronte fiorentino ed avviando una collaborazione con i magistrati che presso la procura della Repubblica di Firenze si occupavano del caso del cosiddetto « mostro di Firenze ». La foto di Francesco Narducci fu mostrata nelle zone dei delitti, ai testimoni e ai cosiddetti « compagni di merende »: la gran parte effettivamente lo riconobbe come persona che frequentava quelle zone ed anche i « compagni di merende »⁽⁶⁶⁵⁾.

Una testimone⁽⁶⁶⁶⁾, in particolare, lo ricordava come uno degli avventori del ristorante frequentato dai « compagni di merende ».

Purtroppo, successivamente – segnala il dottor Mignini – accaddero degli episodi che portarono alla rottura del collegamento tra le due indagini, tra cui l'apertura di un procedimento a carico dell'audito e di un dirigente della Polizia di Stato⁽⁶⁶⁷⁾ nel quale venivano contestate loro le modalità di conduzione e svolgimento dell'attività investigativa. Fu così che, durante una perquisizione subita da Mignini presso la sua abitazione, un appartenente alla polizia giudiziaria che partecipava alle operazioni gli disse, forse con l'intento di tranquillizzarlo: « *Dottore non ce l'abbiamo con lei; ce l'abbiamo con Giuttari* ». Tale vicenda si è conclusa positivamente per il dottor Mignini solo dopo molti anni: sul piano penale, con un'assoluzione

⁽⁶⁶²⁾ *Idem.*

⁽⁶⁶³⁾ *Idem.*

⁽⁶⁶⁴⁾ *Idem.*

⁽⁶⁶⁵⁾ *Idem.*

⁽⁶⁶⁶⁾ Filippa Nicoletti.

⁽⁶⁶⁷⁾ Dott. Michele Giuttari.

e con una dichiarazione di prescrizione; sul piano disciplinare, con una pronuncia di piena assoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura in data 20 marzo 2017 ⁽⁶⁶⁸⁾.

Quanto all'indagine sulla morte del medico perugino, dopo gli accadimenti di cui si è detto, si verificano molteplici situazioni che determinarono un rallentamento dei tempi. L'audito, sollecitato anche dai suoi superiori, dovette orientarsi per un rapido esito del procedimento che in effetti si chiuse con una ordinanza di archiviazione.

Conclusivamente, con riferimento al ruolo avuto dalla massoneria nella vicenda della morte di Francesco Narducci, il dottor Mignini sostiene che certamente vi è stata una connessione soggettiva fortissima e che innegabilmente le vicende si sono svolte in un contesto caratterizzato da una significativa e penetrante presenza massonica. Sull'esistenza, invece, di una connessione oggettiva tra la morte di Narducci e la massoneria, l'audito non ha ritenuto – attesa anche la sua qualità di ex magistrato – di pronunciarsi con la stessa determinazione, avuto riguardo all'esigenza di sostenere con i fatti e con dati probatori concreti le proprie affermazioni. Nessun concreto rilievo possono, quindi, attribuirsi in mancanza di tali elementi, alle considerazioni, interpretazioni e valutazioni che pure possono essere state utili per orientare le indagini ⁽⁶⁶⁹⁾.

Come contributo di esperienza, tuttavia, ritiene di dover aggiungere talune riflessioni sull'atteggiamento che ebbe il mondo massonico perugino dinanzi alla sua inchiesta. Vi fu, da un lato, una solida ostilità dell'ambiente soprattutto nella fase iniziale delle indagini anche con articoli sulla stampa ed interventi pubblici, ma vi furono anche manifestazioni di segno diametralmente opposto da parte di chi nella massoneria locale desiderava una maggiore trasparenza e propugnava che si dovesse fare piena luce sulla vicenda. Ci furono – ricorda il dottor Mignini – diversi personaggi legati al Grande Oriente che offrirono il proprio contributo alle indagini, tra tutti, il professor Bruno Bellucci, personaggio di elevatissima dignità massonica, anche membro della loggia P2, che era il testimone di nozze della moglie di Francesco Narducci. Oltre a dare un notevole apporto all'inchiesta, segnalò all'audito come la vicenda fosse oggetto di continuo dibattito nei circuiti massonici e come non pochi fratelli ritenessero che un atteggiamento di chiusura e di ostilità all'indagine era assolutamente controproducente e rischiava di danneggiare l'intera associazione.

Da altra fonte, il dottor Mignini venne poi a sapere che in effetti all'interno della massoneria perugina si erano manifestate due posizioni: una propensa alla trasparenza, che faceva capo al citato professor Bellucci e all'avvocato Enzo Paolo Tiberi, influente esponente del Partito repubblicano italiano dell'epoca; un'altra, invece, che voleva mantenere il più stretto riserbo sulla vicenda, che era riconducibile ad esponenti dell'amministrazione locale soprattutto appartenenti o vicini al Partito socialista.

Sollecitato dai commissari, l'audito ha fornito ulteriori elementi sulla cosiddetta « massoneria di frangia » presente nel territorio di Perugia

⁽⁶⁶⁸⁾ Cfr. citata relazione (Doc. XXIII n. 37 – Sez. IX).

⁽⁶⁶⁹⁾ *Idem.*

all'epoca in cui il medesimo svolgeva le funzioni di magistrato. In effetti – ha precisato il dottor Mignini – il capoluogo umbro è un crocevia di nuovi movimenti magici, quali i Rosacroce e la Chiesa agnostica. Ricorda che uno dei maggiori esponenti della massoneria, l'avvocato Giacomo Borrione, da lui conosciuto personalmente, apparteneva ad una loggia massonica di tipo egizio, ma era anche « vescovo » della Chiesa agnostica. Inoltre, rammenta che il dottor Francesco Brunelli, già citato nel corso dell'audizione, era un personaggio inserito nel *martinismo*.⁽⁶⁷⁰⁾

In sostanza, l'audito ritiene possibile che tutti questi soggetti che gravitavano e gravitano nei vari movimenti e comunità della « massoneria di frangia » fossero in linea di massima anche affiliati a una loggia regolare e che poi insieme ad altri « danno vita a delle conventicole di tipo deviato, che non si riconoscono più quasi nella regolarità massonica d'origine ». È comunque un mondo che non si lascia indagare facilmente: lo stesso audito si è trovato di fronte « a tantissimi casi di omissioni, di reticenza, di false dichiarazioni al pubblico ministero ». Ha aggiunto significativamente: « Mi ricordo di persone che si sono messe a piangere davanti a me e mi hanno supplicato di non fare loro domande riguardanti quello che c'è al di là della realtà dei “compagni di merende”, in sostanza perché è un mondo pericolosissimo. Io cercavo di capire, di tirar fuori quello era possibile, ma vedevo che non lo facevano. »⁽⁶⁷¹⁾

Il dottor Mignini ha concluso la sua audizione segnalando alcuni fattori di pericolosità insiti nelle associazioni, come quelle massoniche, fondate non solo su una ipotesi di mutuo soccorso, ma anche sulla presenza del « segreto esterno ». Così pure non devono essere sottovalutati i rischi connessi alla presenza del cosiddetto « segreto interno »: i massoni di grado meno elevato, infatti, dovendo completare il loro percorso iniziatico, non hanno piena cognizione di quelle che sono le complessive finalità di tali organizzazioni.

L'audito valuta questo aspetto di particolare gravità e meritevole di considerazione e sollecita su tale profilo l'attenzione della Commissione.

⁽⁶⁷⁰⁾ Dal sito del CESNUR, a cura di Massimo Introvigne e Pierluigi Zoccatelli. Voce: Gli ordini martinisti – « Il martinismo è un sistema iniziatico che si ispira a tre esoteristi attivi tra la fine del Settecento e gli inizi dell'Ottocento: Jacques Martinez de Pasqually (1727-1774), Jean-Baptiste Willermoz (1730-1824) e Louis-Claude de Saint-Martin (1743-1803). Martinez de Pasqually, coinvolto nei diversi sistemi di “alti gradi” della massoneria settecentesca, crea intorno al 1754 l'Ordine dei Cavalieri Massoni Eletti Cohen, un sistema massonico in cui dopo i gradi classici di apprendista, compagno e maestro, si inseriscono una “classe del Portico”, una “classe del Tempio” e infine una “classe segreta” che corrisponde al grado di Réau-Croix. Fino alla classe del Portico compresa, si tratta ancora di un tipico sistema massonico settecentesco. Ma, a partire dalla classe del Tempio, è introdotta una dottrina peculiare della “reintegrazione” che comprende nozioni di natura cabalistica e operazioni teurgiche via via più segrete. La restaurazione dell'umanità dopo il peccato di Adamo passa attraverso la faticosa ascesi che permette di raggiungere un “sacerdozio Cohen”, nel corso del quale si impara a dominare gli spiriti negativi e a comunicare con gli angeli. Preparato nel silenzio, nella preghiera e nel digiuno in giorni particolari l'eletto Cohen ottiene la rivelazione soprannaturale della Chose (la “Cosa”) osservando segni luminosi detti glifi – che si tratterà poi di interpretare – e ascoltando rumori misteriosi (...) ».

⁽⁶⁷¹⁾ Cfr. citata relazione (Doc. XXIII n. 37 – Sez. IX).

3. LE INDAGINI DELLA MAGISTRATURA

3.1. L'operazione « 'Ndrangheta stragista »

Numerose sentenze ormai divenute irrevocabili, unite alle dichiarazioni rese da diversi collaboratori di giustizia molti dei quali sentiti nel processo a carico di Giuseppe Graviano e Rocco Santo Filippone svoltosi innanzi alla Corte di Assise di Reggio Calabria (c.d. *'ndrangheta* Stragista) hanno consentito di accertare l'esistenza di risalenti e datati rapporti sinergici tra la *'ndrangheta* unitaria e Cosa Nostra, nonché di relazioni tra tali organizzazioni mafiose con la politica, la massoneria e i servizi segreti deviati.

Rapporti tra 'ndrangheta e cosa nostra

Va premesso che la *'ndrangheta* sin dalla fine degli anni '60 aveva maturato il progetto di dotarsi di una struttura di vertice che coordinasse i vari gruppi e l'esigenza di un'assemblea annuale da tenere nella zona del santuario della Madonna di Polsi in Aspromonte.

Negli anni Settanta si era verificata una serie di omicidi dovuti alla contrarietà dei rappresentanti della vecchia *'ndrangheta*, Domenico « Mico » Tripodo e Antonio Macrì, rispetto al processo di un nuovo corso del sodalizio. In questa direzione si prospettava, infatti, la creazione della nuova « *società della Santa* » che può considerarsi come la prima forma di associazione segreta posta al vertice della *'ndrangheta* dotata di regole innovative, tra le quali il tradimento ed il legame con appartenenti alle forze dell'ordine e a soggetti appartenenti alla massoneria, in funzione della sopravvivenza ed espansione dell'organizzazione.

Dalla fine degli anni Settanta la cd. « *nuova 'ndrangheta* » si presenta in mano a due padroni: i De Stefano e i Piromalli, federati tra di loro e collocati ad un livello più alto rispetto a tutte le altre famiglie calabresi. I due hanno guidato il processo di trasformazione della *'ndrangheta* con la creazione del « grado infame » della « *Santa* » e la successiva infiltrazione, sfruttando le straordinarie capacità di relazione dei suoi appartenenti, nei gangli della massoneria.

Il primato delle cosche De Stefano e Piromalli emerge con evidenza nella sentenza emessa dalla Corte d'appello di Reggio Calabria nel 1979 contro De Stefano e altri ⁽⁶⁷²⁾ che consentiva di appurare già all'epoca l'esistenza di una cosca unitaria risultante dalla federazione delle due cosche principali operanti nella città di Reggio Calabria e nella piana di Gioia Tauro, facenti capo, rispettivamente a Paolo De Stefano di Archi, frazione di Reggio Calabria, e ai fratelli Girolamo e Giuseppe Piromalli di Gioia Tauro, alle quali erano collegate ulteriori cosche minori, operanti nella provincia reggina.

Per quanto riguarda in particolare la cosca De Stefano è emerso come si fosse distaccata dall'originaria unica associazione capeggiata da Domenico Tripodo a seguito di un sanguinoso conflitto scatenatosi negli anni

⁽⁶⁷²⁾ Sentenza della corte d'appello di Reggio Calabria del 23 luglio 1979, « *De Stefano Paolo + 59* », divenuta definitiva il 25 marzo 1992.

Settanta tra i fuoriusciti fratelli De Stefano e coloro che erano rimasti fedeli al predetto Tripodo.

In particolare nel 1974 era esplosa a Reggio Calabria la prima guerra di *'ndrangheta* a seguito della cd. « *strage del Roof Garden* » in cui era stato ucciso Giovanni De Stefano e ferito il fratello Giorgio.⁽⁶⁷³⁾ Nel gennaio 1975 era seguita l'uccisione di don Antonio Macrì e il 26 agosto 1976 quella di « Mico » Tripodo, quest'ultima avvenuta all'interno del carcere di Poggioreale a Napoli da parte dei cutoliani su mandato di Paolo De Stefano. Nel novembre 1977 anche Giorgio De Stefano veniva ucciso.

Nella citata sentenza della corte d'appello del 1979 la cosca De Stefano veniva indicata come vincente nella « prima guerra » di *'ndrangheta*, monopolizzatrice dei profitti illeciti tratti dalla penetrazione nelle grandi opere pubbliche in corso nella città di Reggio Calabria negli anni Settanta.

Il primato della cosca De Stefano veniva poi confermato anche dalla sentenza emessa nel 1998, sempre dalla corte d'appello reggina, sull'omicidio di Lodovico Ligato da cui emergeva che il politico nel 1980 aveva avuto un forte successo elettorale proprio perché appoggiato da Paolo De Stefano e che « *i De Stefano erano forti a Roma attraverso la D.C. proprio grazie all'On. Ligato, che era la testa del gruppo De Stefano all'interno della politica* ». ⁽⁶⁷⁴⁾

Il ruolo egemone della cosca Piromalli è emerso invece, oltre che nella citata sentenza del 1979 ⁽⁶⁷⁵⁾, anche da altra pronuncia emessa nello stesso anno nell'ambito del cd. « processo dei sessanta » ⁽⁶⁷⁶⁾, richiamata nella statuizione della Corte d'assise di Palmi n. 9/97 (processo « Tirreno »), e poi ribadito nel corso del tempo da numerose altre sentenze definitive. ⁽⁶⁷⁷⁾

Nel 1985 scoppiava a Reggio Calabria la c.d. seconda guerra di *'ndrangheta*, dopo l'uccisione del « capo bastone » Paolo De Stefano avvenuta il 13 ottobre dello stesso anno, conflitto poi terminato solo diversi anni dopo con l'omicidio nel 1991 del Procuratore generale della Corte di cassazione Antonino Scopelliti, ⁽⁶⁷⁸⁾ come documentato dalle sentenze emesse nel « processo Olimpia ».

Tale conflitto aveva visto contrapposti due schieramenti: da un lato, quello dei De Stefano-Libri-Tegano-Latella-Barreca-Paviglianiti-Zito e, dall'altro, quello dei Condello-Imerti-Fontana-Saraceno-Serraino-Rosmini-Lo Giudice, confederati ai Piromalli, Mammoliti, Ursini, Macrì-Commisso.

Già negli anni Novanta nell'ambito del « processo Olimpia », ⁽⁶⁷⁹⁾ a carico di centinaia di imputati, accusati di associazione per delinquere di tipo mafioso e di numerosissimi delitti fine, l'ufficio del pubblico ministero aveva ipotizzato che la *'ndrangheta*, pur mantenendo la sua conformazione

⁽⁶⁷³⁾ Reggio Calabria, 24 novembre 1974.

⁽⁶⁷⁴⁾ Sentenza della corte d'appello di Reggio Calabria n. 6/98 del 13 marzo 1998.

⁽⁶⁷⁵⁾ Sentenza della corte d'appello di Reggio Calabria del 23 luglio 1979, « *De Stefano Paolo + 59* », divenuta definitiva il 25 marzo 1992.

⁽⁶⁷⁶⁾ Sentenza emessa il 4 gennaio 1979.

⁽⁶⁷⁷⁾ Tra cui i processi « Porto » e « Cent'anni di storia ».

⁽⁶⁷⁸⁾ Villa San Giovanni, 9 agosto 1991.

⁽⁶⁷⁹⁾ Cfr. sentenza n. 3/99, n. 18/96 R.G. Assise, emessa dal tribunale, corte di assise di Reggio Calabria il 19 gennaio 1999.

originaria basata sull'autonomia delle strutture territoriali, avesse aggiornato il suo modello organizzativo orientandosi verso una struttura federativa di tipo piramidale al cui vertice si collocava un organo decisionale, indicato come « *cosa nuova* », « *cupola provinciale* » o « *provincia* ».

Tuttavia l'ipotizzata struttura verticistica era stata ritenuta dal tribunale insussistente, essendo stato rivenuto solo un progetto embrionale di una struttura di tal genere.

Dopo la riappacificazione le grandi famiglie di *'ndrangheta* del reggino erano tornate ad essere, come in passato, una « *cosa sola* ».

Successivamente alla « *pacificazione* » l'intero mandamento di « *Reggio centro* » (comprendente la città di Reggio Calabria), era stato oggetto di un generale riassetto di rapporti di forza tra le cosche egemoni, rimanendo governato da un gruppo ristretto di soggetti, e cioè dai membri apicali delle famiglie di *'ndrangheta* dei De Stefano, Tegano, Condello e Libri.⁽⁶⁸⁰⁾

Le famiglie Piromalli e De Stefano hanno rappresentato, quindi, fin dalla fine degli anni Sessanta la vera potenza criminale nella *'ndrangheta* e nello stesso tempo hanno costituito un punto di riferimento per *cosa nostra* siciliana.

Infine anche le sentenze emesse nel procedimento c.d. « *Crimine* »⁽⁶⁸¹⁾ hanno acclarato in via definitiva che la *'ndrangheta* è un'associazione di tipo mafioso unitaria a struttura verticistica, costituita da una moltitudine di articolazioni territoriali (« *locali* ») all'interno delle quali operano diversi gruppi e sottogruppi criminali (*'ndrine* o « *cosche* ») che mantengono una tendenziale autonomia operativa, quanto alla conduzione del metodo mafioso ed alla realizzazione di singoli reati fine, ma che risulta dotata di un organo di vertice, denominato « *Provincia* », deputato a garantire il rispetto delle regole dell'organizzazione.

In altri termini, la *'ndrangheta* deve essere vista, non come un insieme amorfo di cosche locali, ma come una organizzazione coordinata dotata da un vertice posto ad un « *livello superiore* » avente carattere di stabilità.

Ciò in quanto accanto alla « *Provincia* » – componente di vertice che risulta all'esterno – viene creata una sovraordinata struttura (« *la Santa* »), composta da pochi eletti, che si muovono nell'ombra, che gestiscono i rapporti con gli apparati pubblici e con quelli istituzionali, ciò al fine di garantire l'esistenza stessa della struttura associativa e di trasformarla in una potentissima organizzazione di tipo mafioso, che opera avvalendosi delle potenzialità degli apparati massonici che la compongono.

Per lungo tempo *'ndrangheta* e *cosa nostra* sono state dedite alla commissione di comuni affari illeciti per potere meglio soddisfare i rispettivi interessi ma anche attivandosi per individuare nuovi referenti politici in grado di esaudire le loro richieste.

⁽⁶⁸⁰⁾ Per come emerso nell'ambito del processo « *Meta* », ora concluso con sentenza definitiva.

⁽⁶⁸¹⁾ Cfr. sentenze n. 106/2012 del Gup del tribunale di Reggio Calabria e del tribunale collegiale di Locri nella sentenza n. 242/13.

Il raggiungimento di comuni obiettivi ha richiesto che venissero periodicamente organizzati dei *summit* sia in territorio calabrese che nel nord Italia; i rapporti venivano ordinariamente alimentati anche attraverso contatti all'interno degli istituti carcerari durante i periodi di comune detenzione.

È così che nel corso del tempo si è passati da una forma di relazione tra le organizzazioni finalizzata alla commissione di singoli affari illeciti ad una forma di coesione sempre più stretta tra le stesse, in vista dell'obiettivo comune di giungere all'impossessamento dello Stato.

L'esistenza di scambi di favori tra *'ndrangheta* e *cosa nostra* si rivela dalla lettura delle sentenze⁽⁶⁸²⁾ riguardanti l'omicidio del magistrato Antonino Scopelliti, in predicato nel luglio 1991 di rappresentare la pubblica accusa nel « maxiprocesso » Abbate + 459 che si sarebbe di lì a poco celebrato in Corte di Cassazione.

Già all'epoca il collaboratore di giustizia Tommaso Buscetta, sentito nel processo per l'omicidio Scopelliti, aveva riferito che una delle prime famiglie calabresi divenute ritualmente mafiose era stata quella dei Piromalli e di essere in grado di garantire che Giuseppe Piromalli « fosse parte integrante e seguisse la dottrina di 'cosa nostra' in Calabria ».

I giudici di primo grado di quel processo – in ciò non smentiti da quelli di appello – hanno in modo convergente ritenuto provati solidi legami tra *cosa nostra* e la *'ndrangheta*, non solo quanto ai Piromalli ma anche con riferimento ai De Stefano-Tegano.

Si legge nella sentenza del 18 dicembre 1998 che « (...) relativamente ai rapporti con il gruppo De Stefano-Tegano ne parlavano Marchese, Marino Mannoia, Leonardo Messina e Giovanni Riggio. Precisava quest'ultimo che tra la cosca De Stefano-Tegano ed il gruppo mafioso facente capo al catanese Nitto Santapaola c'erano rapporti solidi che i calabresi volevano mantenere riservati e puntualizzava che su incarico dei Tegano che avevano ricevuto analoga richiesta da parte di Nitto Santapaola, aveva assassinato un certo Sottile. Per questo fatto di sangue, come evincesi dalla documentazione prodotta dal P.M., il G.I.P. del Tribunale di Reggio Calabria rinviava a giudizio sia il Santapaola che i fratelli Tegano che dalla Corte d'Assise di Reggio Calabria venivano riconosciuti colpevoli e condannati alla pena dell'ergastolo ».

Ulteriori elementi attestanti l'esistenza di sinergie tra la *'ndrangheta* e *cosa nostra*, in particolare tra la famiglia Tegano e quella di Nitto

⁽⁶⁸²⁾ Per l'omicidio del magistrato, la corte di assise di Reggio Calabria con sentenza dell'11 maggio 1996 condannerà i vertici di *cosa nostra*, Salvatore Riina, Pippo Calò, Francesco Madonia, Giacomo Gambino, Giuseppe Lucchese, Bernardo Brusca, Salvatore Montalto, Salvatore Buscemi, Antonino Geraci, all'ergastolo per aver ordinato l'esecuzione del magistrato. La sentenza di primo grado verrà integralmente riformata dalla corte d'assise di appello di Reggio Calabria il 28 aprile 1998. Un nuovo processo verrà celebrato nei confronti di altri elementi della cd. *cupola* dalla corte d'assise di Reggio Calabria. Il 18 dicembre 1998 per l'omicidio del dott. Scopelliti verranno condannati Bernardo Provenzano, i fratelli Filippo e Giuseppe Graviano, Raffaele Gangi, Giuseppe Farinella, Francesco Giuffrè e Benedetto Santapaola. Anche in questo caso, la corte di assise di appello di Reggio Calabria il 14 novembre 2000 riformerà la sentenza di primo grado pronunciando sentenza di assoluzione nei confronti dei predetti imputati. Con sentenza del 1° aprile 2004 la Corte di Cassazione, rigettando il ricorso proposto dal Procuratore generale di Reggio Calabria, confermerà le assoluzioni decise dal giudice di appello.

Santapaola, si traggono dalla sentenza emessa nel 2005 nell'ambito del processo cd. « Valanidi »⁽⁶⁸³⁾ nell'ambito del quale Benedetto Santapaola era stato imputato dell'omicidio di Francesco Sottile avvenuto il 1° aprile 1990 nel quartiere di Pellaro di Reggio Calabria. Secondo i collaboratori di giustizia Giovanni Riggio e Filippo Barreca tale delitto era frutto di una « cortesia » che i Tegano avevano fatto a Nitto Santapaola.

Ed ancora, nell'ambito del processo c.d. « Ferry Boat »⁽⁶⁸⁴⁾ è emersa l'esistenza di legami finalizzati al traffico di droga e di armi come dimostrato dal fatto che alcuni autorevoli esponenti di *cosa nostra*⁽⁶⁸⁵⁾ sono stati condannati per concorso esterno nell'associazione a delinquere denominata *'ndrangheta*, nonché per traffico di stupefacenti, detenzione e porto di esplosivo, ricettazione e porto di armi da guerra in concorso con alcuni esponenti di vertice di una cosca della *'ndrangheta* operante nel territorio di Cosenza.

Dalle dichiarazioni rese da alcuni collaboratori di giustizia di area siciliana⁽⁶⁸⁶⁾ sentiti nell'ambito del processo « *'Ndrangheta* stragista » si è, poi, appreso come anche negli anni Novanta fossero avvenuti intensi contatti, finalizzati sia alla fornitura di armi che di sostanza stupefacente del tipo hashish, tra esponenti delle *'ndrine* calabresi e uomini di *cosa nostra* siciliana, tra i quali sono stati indicati Cosimo Lo Nigro⁽⁶⁸⁷⁾ e Totuccio Contorno.

È rimasto quindi confermato come negli anni Novanta sia stata assai intensa e proficua l'attività di traffico di armi e droga svolta da esponenti della *'ndrangheta* e di *cosa nostra* e come i legami tra alcuni soggetti appartenenti a tali organizzazioni criminali fossero diventati assai saldi, tanto da sfociare in veri e propri rapporti di amicizia.

Risulta inoltre, secondo quanto riferito da diversi collaboratori di giustizia, che i massimi vertici di *cosa nostra* erano intervenuti per porre fine alla « seconda guerra di *'ndrangheta* », proprio nell'ottica della reciproca convenienza.

Il conflitto aveva infatti provocato circa ottocento morti creando gravi perdite economiche non solo ai calabresi, ma anche alle altre organizzazioni criminali. Per tale motivo Salvatore Riina si era risolto di intervenire al fine di porre fine alle ostilità.

Secondo il collaboratore di giustizia Giuseppe Di Giacomo, nel momento in cui Riina era intervenuto per favorire un rappacificamento « si era trasferito » il sinergico *modus agendi*, già collaudato per le ordinarie attività criminali (traffico di armi e stupefacenti), per « diffondere quel

⁽⁶⁸³⁾ Sentenza dell'11 marzo 2005 della corte d'assise di Reggio Calabria, proc. pen. n.32/93 RGNR DDA.

⁽⁶⁸⁴⁾ Vedi sentenza dell'11 aprile 2000 del tribunale di Palermo, irrevocabile il 28 giugno 2002.

⁽⁶⁸⁵⁾ Giuseppe e Filippo Graviano, Filippo Marcello Tutino, Giovanni Drago, Cesare Lupo e Vittorio Tutino.

⁽⁶⁸⁶⁾ Gaspare Spatuzza, Giovanni Garofalo, Pietro Carra, Pietro Romeo, Pasquale Di Filippo, Salvatore Grigoli.

⁽⁶⁸⁷⁾ Condannato per le stragi continentali e per il fallito attentato allo stadio Olimpico di Roma.

terrorismo » al fine di poter ottenere una serie di benefici normativi per i mafiosi.

Nel momento in cui il *gotha* di *cosa nostra* rappresentato da « Totò Riina, Luca Bagarella, Matteo Messina Denaro, i fratelli Graviano » aveva deciso nel 1992 di portare il progetto stragista fuori dai confini della Sicilia aveva chiesto l'appoggio dei « calabresi », cioè delle cosche egemoni di *'ndrangheta* riconducibili ai De Stefano, ai Piromalli e ai Mancuso.

Sempre attraverso sentenze definitive e dichiarazioni di collaboratori di giustizia di diversa provenienza territoriale ⁽⁶⁸⁸⁾ si è appreso come a Milano, già negli anni Ottanta, operassero sinergicamente calabresi, siciliani, pugliesi e napoletani ponendo in essere una variegata serie di affari illeciti, soprattutto nel campo nel traffico di sostanze stupefacenti e attivandosi al fine di potere reinvestire nel territorio più ricco e florido del paese i proventi di tali traffici illeciti.

In tale contesto i gruppi criminali, che costituivano una diretta emanazione delle associazioni di provenienza, operavano tra loro in maniera sinergica, ma in ogni caso un ruolo egemone era ricoperto dalle famiglie di *'ndrangheta*.

È stata poi accertata l'esistenza di una stretta alleanza fra le famiglie di *'ndrangheta* dei Papalia e di Franco Coco Trovato, che pur operando in Lombardia non avevano mai interrotto i contatti con le cosche operanti nel territorio di origine, con la *camorra*, i catanesi di Jimmy Miano, i pugliesi di Salvatore Annacondia. Tale alleanza era finalizzata essenzialmente ad operare nell'ambito del traffico degli stupefacenti dove la *'ndrangheta* era già considerata come una sorta di « grande mamma ».

Proprio la componente lombarda della *'ndrangheta* avrebbe partecipato alle riunioni in territorio calabrese per discutere della proposta stragista dei « siciliani ».

In sintesi, secondo quanto emerge dalle evidenze giudiziarie, può dirsi certa l'esistenza di una solida alleanza criminale fra *'ndrangheta* e *cosa nostra* sin dagli anni Sessanta, poi venutasi a rinsaldare nel 1991 a seguito della ritrovata *pax* mafiosa nella *'ndrangheta* reggina, intervenuta dopo circa sette anni di guerra che avevano lasciato sul campo centinaia di morti fra cui, non solo molti capi della *'ndrangheta*, ma anche esponenti di primo piano della politica reggina.

Quel rapporto tra *cosa nostra* e *'ndrangheta* che inizialmente si era manifestato sotto forma di condivisione di comuni affari illeciti (armi, droga, sequestri di persona) o come scambio di favori (ospitalità a latitanti, omicidi per conto degli alleati, placet alla commissione di omicidi nei rispettivi territori, scambio di killer), sia era via via evoluto fino alla condivisione di veri e propri progetti terroristicamente eversivi e politici.

L'avvio della strategia stragista era stato preceduto da una serie di riunioni, svoltesi in territorio siciliano tra la fine del 1991 e l'inizio del 1992, nel corso delle quali erano state affrontate varie tematiche, tra cui anche quelle di carattere politico. In questo contesto era stata presa la

⁽⁶⁸⁸⁾ Filippo Barreca, Pasquale Nucera, Salvatore Annacondia, Vittorio Foschini, Antonino Cuzzola, Salvatore Pace, Antonino Fiume.

decisione di sferrare un attacco allo Stato attraverso attentati che al fine di depistare le indagini avrebbero dovuto essere rivendicati sotto la sigla della « Falange Armata ».

Per il *summit* svoltosi nel territorio della provincia di Enna aveva già riferito Leonardo Messina a questa Commissione parlamentare antimafia nel corso dell'audizione del 4 dicembre 1992 ⁽⁶⁸⁹⁾ e, successivamente, anche all'autorità giudiziaria di Palermo il 3 giugno 1996, rappresentando che proprio nella suindicata occasione si era discusso dei progetti politici di *cosa nostra* elaborati dalla massoneria.

Ulteriori collaboratori hanno poi fornito numerosi dettagli sulla decisione dei palermitani di intraprendere delle iniziative contro lo Stato e su un importante incontro avvenuto a Enna.

Dal dichiarato di alcuni collaboratori è risultato, inoltre, come *cosa nostra* palermitana avesse fatto pervenire alla controparte catanese la richiesta di adesione alla strategia stragista e come nonostante le perplessità manifestate da Nitto Santapaola, favorevole ad una linea più diplomatica, alla fine anche i catanesi si fossero allineati alle richieste radicali di Riina e di altri elementi di vertice.

Sul fronte calabrese, diversi collaboratori di giustizia ⁽⁶⁹⁰⁾ hanno riferito concordemente che nell'estate del 1991 – prima delle stragi di Capaci e via D'Amelio e proprio nel periodo in cui avvenivano le riunioni di Enna di cui si è fatto cenno – i vertici della *'ndrangheta* calabrese si erano riuniti in contrada Badia, tra Nicotera e Limbadi nella zona di competenza dei Mancuso, per discutere delle proposte stragiste di *cosa nostra* e, per usare le parole di uno dei collaboratori, « *ci fu una stretta stretta tra i capi là, Franco Coco, Giuseppe De Stefano, Pino Piromalli e coso... e Nino "testuni", Antonio Schettini* ».

In quel frangente mentre Franco Coco Trovato, che rappresentava anche i Papalia della « jonica », aveva manifestato una certa apertura e disponibilità al proposito stragista, Giuseppe De Stefano, si era invece dimostrato poco favorevole dal momento che, essendo da poco finita la guerra di *'ndrangheta*, le cosche reggine avevano ancora in corso un assestamento delle linee di comando. L'ala tirrenica della *'ndrangheta* era, invece saldamente nelle mani delle potenti famiglie alleate dei Mancuso, dei Molè-Piromalli e dei Pesce.

A quella di contrada Badia era, poi, seguita nell'estate del 1992 una nuova riunione a Nicotera Marina (VV), sempre sotto il patrocinio di Luigi Mancuso, il quale aveva illustrato ai capi famiglia partecipanti – oltre cinquanta, secondo quanto dichiarato da un collaboratore – la proposta di adesione alla strategia stragista di *cosa nostra*.

Anche in tale occasione si era registrato il sostegno di Franco Coco Trovato alla richiesta di *cosa nostra*, mentre l'atteggiamento di Luigi Mancuso era apparso ambiguo in quanto da un lato aveva fatto gli onori di

⁽⁶⁸⁹⁾ XI legislatura, seduta n. 15 del 4 dicembre 1992, audizione del collaboratore di giustizia Leonardo Messina.

⁽⁶⁹⁰⁾ Antonino Fiume, Franco Pino, Umile Arturi, Pasquale Tripodoro, Giuseppe Morano e Gaetano Albanese.

casa illustrando tale richiesta, dall'altro aveva invece manifestato la sua contrarietà poiché riteneva che il coinvolgimento nella strategia stragista non avrebbe portato grandi vantaggi ad un'organizzazione come la *'ndrangheta* che non gradiva di essere oggetto di attenzione mediatica.

A dire del collaboratore Franco Pino, Luigi Mancuso riteneva rischioso « *schierarsi diciamo apertamente, perché questo era schierarsi apertamente, come se fosse stata una guerra in campo aperto* », spiegando che « *in Calabria c'era più quella cosa di nasconderci, di... di mimetizzarci, di affrontare i processi, di... di vincere le cose ricattando le persone* ».

Alle riunioni « preparatorie » svoltesi nel 1991 e nel 1992 in un'area sotto il controllo dei Mancuso, in cui si era discusso tra i capi della *'Ndrangheta* in ordine alla proposta stragista, erano seguite altre riunioni nella Piana di Gioia Tauro in data prossima alla realizzazione degli agguati ai Carabinieri (Antonino Logiudice, Consolato Villani, Gaetano Albanese) oggetto del processo « *'Ndrangheta* stragista », fino all'ultima riunione del novembre 1993 della quale ha riferito Giuseppe Calabrò, soggetto da cui era partito l'ordine di uccidere dei Carabinieri in esecuzione del patto stragista concluso tra la *'ndrangheta* e *cosa nostra*.

Tutte le riunioni di cui hanno parlato i collaboratori si erano svolte nei territori del mandamento tirrenico e furono promosse dalla triade Mancuso-Piromalli-Pesce che aveva convocato gli esponenti apicali delle diverse *'ndrine* in luoghi posti sotto il loro controllo.

Ciò in quanto *cosa nostra* aveva indirizzato proprio ai « tirrenici » la proposta, in forza degli stretti rapporti con i Piromalli, insistendo affinché fosse discussa e approvata.

In sintesi, emerge l'adesione al progetto della *'ndrangheta* calabrese, all'epoca capeggiata dalla cosca Piromalli, e dell'ala milanese, capeggiata dai Coco Trovato - Papalia e da sempre vicini a *cosa nostra* nei suoi propositi stragisti, mentre una posizione ambigua, o comunque non registrata in modo univoco dai dichiaranti, era stata assunta inizialmente dai De Stefano, che in seguito avevano fornito la loro adesione per il mandamento di centro.

Secondo quanto emerso nel processo « *'Ndrangheta* stragista », il sostegno al disegno violento ideato ed avviato in Sicilia dai corleonesi per « chiudere » la trattativa con lo Stato, sarebbe stato fornito dalla *'ndrangheta* attraverso il compimento di tre agguati ai danni dei Carabinieri.

In contemporanea a tali eventi, *cosa nostra* aveva deciso e progettato di elevare il livello dello scontro con lo Stato, uccidendo in un solo attentato decine di Carabinieri in servizio presso lo Stadio Olimpico di Roma, a conferma della comune ideazione e deliberazione criminosa con i « calabresi » degli agguati contro soggetti appartenenti all'Arma.

Le stragi rivendicate con l'utilizzo della sigla Falange Armata avevano tutte un comune denominatore: il depistaggio. L'obiettivo era duplice: non solo impedire l'individuazione dei veri responsabili, ma anche creare un diffuso senso di terrore nella popolazione per alzare il livello di ricatto verso gli interlocutori politici, vecchi e nuovi.

Le organizzazioni criminali e la politica

Dall'informativa redatta il 12 ottobre 1994 dalla Direzione investigativa antimafia e dalle sentenze emesse nel procedimento noto come « Olimpia » risulta come sin dai primi anni Settanta fosse già emersa l'esistenza di un collegamento tra la 'ndrangheta reggina e la destra eversiva promosso da vari soggetti, tra cui Paolo Romeo e i fratelli Paolo e Giovanni De Stefano.

L'esistenza di collegamenti tra le organizzazioni criminali ed ambienti di altra natura finalizzati alla realizzazione di progetti di tipo eversivi erano emersi anche dalle indagini condotte alla fine degli anni Novanta dalla procura della Repubblica di Palermo a seguito della c.d. « strategia della tensione » sviluppatasi in Sicilia e in Italia fra il 1992 ed il 1993 in conseguenza degli « omicidi eccellenti », delle stragi e degli attentati che avevano scosso il nostro Paese ⁽⁶⁹¹⁾.

Tali indagini, svolte nell'ambito del procedimento relativo all'operazione « Sistemi criminali » ⁽⁶⁹²⁾ nei confronti di Licio Gelli ed altri 13 soggetti, miravano ad accertare l'esistenza di cointeressenze fra la 'ndrangheta e le altre associazioni mafiose, specie quella siciliana, in relazione a significative vicende che avevano segnato gli anni Novanta e ad individuare il ruolo svolto nella « strategia del terrore », non soltanto da *cosa nostra*, ma anche da altre « entità esterne » alla stessa.

Elemento portante dell'indagine erano le dichiarazioni del collaboratore Leonardo Messina.

Nonostante il rilevante sforzo investigativo, l'indagine della procura della Repubblica di Palermo si concludeva con richiesta di archiviazione del 21 marzo 2001 per assenza di elementi probatori tali da ritenere integrate le fattispecie criminose di cui al reato di associazione mafiosa (art. 416-*bis* c.p.) e di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis*, commi 1 e 2 c.p.).

All'interno della cornice ricostruita attraverso l'indagine palermitana sono stati inseriti i fatti accertati nell'ambito del processo « 'Ndrangheta stragista », nonché quelli avvenuti in territorio catanese tra i quali il più eclatante deve essere considerato l'omicidio dell'ispettore di P.S. Giovanni Lizzio avvenuto a Catania, il 27 luglio 1992, a distanza di qualche giorno dalla strage di via D'Amelio, avvenimenti che vanno tutti incasellati, unitamente alle cosiddette « stragi continentali », nell'ambito di una strategia stragista, avviata da *cosa nostra* palermitana, alla quale aveva aderito anche la componente catanese.

Dall'indagine della procura della Repubblica di Palermo è poi emerso come da parte di vari personaggi, collegati alle organizzazioni mafiose, vi siano stati tentativi di costituire un nuovo soggetto politico che portasse avanti le aspirazioni di tipo autonomistico esistenti nel sud del Paese e che

⁽⁶⁹¹⁾ Figuravano tra gli altri i seguenti indagati: Filippo Battaglia, Rosario Pio Cattafi, Stefano Delle Chiaie, Giovanni Di Stefano, Aldo Ercolano, Eugenio Galea, Licio Gelli, Filippo Graviano, Giuseppe Graviano, Giuseppe Mandalari, Stefano Menicacci, Salvatore Riina, Paolo Romeo, Benedetto Sebastiano Santapaola.

⁽⁶⁹²⁾ Proc. pen. n. 2566/98 RGNR.

tale progetto sia stato preso in esame anche dalle organizzazioni criminali che frattanto avevano deciso di avviare una strategia della tensione in conseguenza della crisi dei loro rapporti con i partiti tradizionali che da sempre avevano costituito un punto di riferimento.

Figura centrale di tale progettualità politica è stata ritenuta quella dell'avvocato Paolo Romeo, indagato nell'ambito dell'operazione « Sistemi criminali ». Introdotto sin dai primi anni Settanta nel mondo della politica, nell'ambiente della destra eversiva, all'interno della massoneria e della struttura Gladio, il predetto è sembrato muoversi con molta disinvoltura anche all'interno di contesti delinquenziali, atteso che è stato condannato in via definitiva per concorso esterno in associazione mafiosa (cosca De Stefano) e poi, successivamente, condannato in primo grado nell'ambito del processo « Gotha ». ⁽⁶⁹³⁾

Nel processo « *Ndrangheta* stragista » è stata anche sottolineata l'esistenza di rapporti tra la *'ndrangheta* e l'eversione, rapporti che si erano instaurati sin dalla fine degli anni Sessanta con i moti di Reggio Calabria e proseguiti poi in occasione del cd. « golpe Borghese ».

Emblematico dell'esistenza di tali relazioni è stato ritenuto il sostegno fornito dalla *'ndrangheta* alla latitanza di Franco Freda, imputato della strage di Piazza Fontana, il quale nel 1978, mentre si stava svolgendo il processo a suo carico a Catanzaro, si rendeva irreperibile. ⁽⁶⁹⁴⁾

La *'ndrangheta*, stringendo rapporti con politici della destra eversiva, aveva deciso di sfruttare e fomentare il malcontento popolare per espandere i confini del suo potere oltre i confini della Calabria e per ottenere vantaggi dalla politica.

Il 25 ottobre 1969 il principe Julio Valerio Borghese, che nel 1970 si sarebbe poi era fatto promotore di un fallito colpo di Stato, aveva chiesto di poter effettuare un comizio a Reggio Calabria per il quale era stata in un primo tempo concessa l'autorizzazione dalla locale questura. A seguito della successiva revoca ne erano conseguiti dei disordini di piazza. Al comizio dovevano essere presenti anche Stefano Delle Chiaie e Antonio Nirta, grande estimatore di Junio Borghese, il quale avrebbe dovuto coordinare 4.000 persone in armi pronte a partecipare al golpe del « principe nero ».

È stato poi accertato che quell'anno la riunione di Polsi, che solitamente per tradizione ha luogo a settembre, si era tenuta invece nel mese di ottobre del 1969, ed esattamente il giorno dopo il diniego da parte della questura allo svolgimento al comizio programmato da Borghese. Infatti, il collaboratore Carmelo Stefano Serpa, uomo della cosca De Stefano, escusso nel processo « *Ndrangheta* stragista », ha riferito di avere preso parte come guardia del corpo e di picciotto di giornata a tale *summit* di *'ndrangheta* tenutosi il 26 ottobre 1969 in località Serro Juncari, ai piedi del massiccio di Montalto sull'Aspromonte, poi interrotto dall'intervento della Polizia di Stato.

⁽⁶⁹³⁾ DDA di Reggio Calabria, proc. pen. n. 6859/16 « *DE GIORGI Stefano + altri* ».

⁽⁶⁹⁴⁾ Dichiarazione dei collaboratori di giustizia Filippo Barreca e Carmelo Stefano Serpa.

Nel corso di quel summit Paolo De Stefano aveva parlato della « *necessità di avere dei nuovi alleati* », riferendosi, non ad altre cosche, ma alla politica dicendo « *'sta gente 'ndi porta un sacco i sordi* », e per tale ragione aveva invitato una rappresentanza dei soggetti « politici » cui si riferiva, tra cui: Stefano Delle Chiaie, Luigi Concutelli, Fefè Zerbi, Valerio Borghese e Santo Saccucci, estremisti di destra che parteciparono ai moti di Reggio Calabria.

Serpa ha raccontato che, all'interno del summit di Montalto, ci fu un altro incontro « appartato » a cui presero parte quattro o cinque persone del *gotha* della *'ndrangheta* assieme a Paolo De Stefano e i predetti politici.

In occasione del *summit* era stata comunicata da parte di Paolo De Stefano l'esistenza di una alleanza della *'ndrangheta* con la destra eversiva, decisione già assunta dai vertici del sodalizio per accrescere potere e ricchezza della cosca reggina.

Questo avvicinamento alla destra eversiva da parte della *'ndrangheta*, e in particolare delle famiglie De Stefano e Piromalli, unito alla condivisione di progetti di tipo separatista, avrebbero poi portato all'ascesa di tali famiglie, una volta eliminata la vecchia *'ndrangheta* di don Antonio Macrì e di Mico Tripodo, con la nascita del grado « infame » della Santa.

Le autorità inquirenti ritengono che tra le organizzazioni eversive di estrema destra, la criminalità organizzata e personaggi legati a logiche massoniche vi sia stata una reciproca strumentalizzazione per il raggiungimento di obiettivi in parte differenti, ma che in comune avevano il fine di realizzare la destabilizzazione dello Stato.

La strategia stragista veniva guardata con favore da certi settori devianti della massoneria e degli apparati di sicurezza che avevano un obiettivo in comune con la *'ndrangheta* e con *cosa nostra*: l'eliminazione della vecchia classe politica.

Prima che prendesse avvio la strategia stragista voluta da *cosa nostra* ed appoggiata dalla *'ndrangheta*, va detto che in taluni ambienti massonici collegati con la destra eversiva era stato elaborato un nuovo progetto politico di tipo separatista-secessionista, in collegamento e in parallelo al fenomeno in ascesa del federalismo settentrionale propugnato dalla Lega Nord.

Dagli inizi degli anni Novanta, dopo la caduta del Muro di Berlino che aveva determinato uno sconvolgimento della politica con la perdita di credibilità dei vecchi partiti ed in particolare della Democrazia cristiana e del Partito socialista, era stato elaborato all'interno di determinati contesti massonici un progetto anticomunista che faceva perno sulla creazione di un soggetto politico alternativo che, quanto meno in un primo momento, venne individuato nella Lega Meridionale Centro Sud Italia, dove all'interno si inserivano Licio Gelli ed esponenti della destra eversiva.

La prima « Lega sud Italia » venne fondata nel corso di un incontro organizzato il 28 gennaio 1990 presso il teatro comunale di Reggio Calabria. Il presidente era tale Giuseppe Schirinzi, personaggio della destra eversiva, legato a doppio filo ai « moti di Reggio » del 1970 ed all'avvocato Paolo Romeo.

In quello stesso anno prende avvio un'intensa attività preparatoria e organizzativa finalizzata alla costituzione di un unico soggetto politico meridionalista di riferimento in cui far confluire le spinte autonomistiche delle regioni del centro e del sud del Paese.

Il progetto coinvolgeva ambienti della massoneria, soprattutto deviata⁽⁶⁹⁵⁾, ma anche della destra eversiva che faceva riferimento soprattutto a Stefano delle Chiaie, uno dei fomentatori dei moti reggini del 1970.

Era una iniziativa che incontrava anche il favore di *cosa nostra* e di altre organizzazioni criminali, in ragione del fatto che tra i temi sostenuti dalla Lega meridionale vi era quello della modifica del codice di procedura penale e della legislazione antimafia.

Va in proposito ricordato che già in tempi lontani il collaboratore Leonardo Messina aveva ripetutamente fatto riferimento al proposito di *cosa nostra* di « farsi Stato », intenzioni che si sarebbero dovute concretizzare attraverso la creazione della Lega sud, creata in apparente contrapposizione con la Lega nord di Bossi e Miglio, dietro la quale si sarebbero in realtà celati Giulio Andreotti e Licio Gelli.

Quel progetto di pervenire ad un'unica lega meridionale, tuttavia, era fallito per le divisioni esistenti all'interno del sistema composito che lo aveva ideato. La secessione avrebbe dovuto essere realizzata attraverso metodi violenti non condivisi da tutti i partecipanti al programma. Si assistette conseguentemente al proliferare di molteplici movimenti leghisti meridionali ed al nascere di progetti politici separatisti nelle regioni del centro e del sud del Paese (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Lazio).

In questo contesto, il 18 gennaio 1992 si celebra in Calabria, a Lamezia Terme, il congresso delle leghe meridionali: nasce la prima componente del progetto « Calabria Libera », cui segue la nascita di « Sicilia Libera » (ottobre 1993) secondo un progetto sposato da Leoluca Bagarella nell'estate del 1993.⁽⁶⁹⁶⁾

Il consesso non a caso viene convocato in Calabria, perché proprio questa regione è ritenuta essere il centro di interessi non soltanto politici, ma anche criminali e massonici.

Il movimento « Sicilia Libera » operò in collegamento con analoghi movimenti leghisti meridionali (« Calabria Libera », « Campania Libera », ecc.) tutti sostenuti nei rispettivi territori dalle diverse organizzazioni criminali.

In tale fiorire di leghe meridionali, Licio Gelli assunse un ruolo di assoluto protagonista, essendo riuscito non solo a far coagulare le varie componenti eterogenee di tale movimento ideologico, ma anche ad agevolare l'adesione al progetto da parte delle organizzazioni criminali, approfittando della loro insoddisfazione, che aveva ormai raggiunto il livello più alto, nei confronti della vecchia classe politica.

Cosa nostra, infatti, come le altre organizzazioni criminali, dopo oltre quarant'anni aveva deciso che i vecchi partiti non erano più meritevoli di

⁽⁶⁹⁵⁾ Già legata a Licio Gelli e alla loggia P2 disciolta ma di fatto operante sotto la direzione del suo fondatore.

⁽⁶⁹⁶⁾ Propalazioni dei collaboratori Pennino, Cannella, Calvaruso, Brusca.

fiducia. Era giunto il momento di cercare nuovi referenti politici cui affidare la tutela dei propri interessi, tra i quali appariva prevalente l'adozione di misure per alleggerire il rigore della normativa antimafia (la legge sui « pentiti » e la legge Rognoni-La Torre sulla confisca dei beni dei mafiosi).

Le organizzazioni criminali avevano dirottato i propri voti sulla Democrazia Cristiana fino a quando erano definitivamente andate in fumo nel gennaio 1992 le speranze di ottenere un annullamento della sentenza del cd. « *maxiprocesso* ». Tale fatto che era stato vissuto dagli esponenti di *cosa nostra* come un gravissimo affronto della « politica » nei loro riguardi.

Seguì poco dopo l'omicidio dell'europarlamentare democristiano Salvo Lima necessario non solo per riaffermare la forza di *cosa nostra*, ma anche per punire quei politici appartenenti all'area andreottiana della Democrazia cristiana che avevano ricevuto sostegno elettorale da tale organizzazione criminale e che non erano riusciti a garantire quanto promesso.

Successivamente i voti della mafia erano stati, quindi, dirottati sul Partito socialista e anche sul partito radicale, ritenuto quest'ultimo meritevole di attenzione poiché aveva dimostrato interesse per le condizioni dei detenuti.

Poi, a seguito della crisi dei partiti tradizionali, *cosa nostra* inizialmente decise di adeguarsi alla tendenza autonomista che si stava sviluppando nel meridione del Paese creando essa stessa movimenti di tale carattere, ma poi abbandonò tale progetto, non essendo più apparso conveniente.

Era sorto, infatti, un nuovo partito politico, fondato nel gennaio del 1994, il cui referente per la Sicilia era Marcello Dell'Utri che l'organizzazione mafiosa decise di appoggiare. Proprio alcuni collaboratori di giustizia siciliani segnalano, infatti, l'interesse verso questa nuova formazione politica non solo da parte delle famiglie siciliane⁽⁶⁹⁷⁾ ma anche da parte della *'ndrangheta* calabrese⁽⁶⁹⁸⁾.

La 'ndrangheta e la massoneria

Un contributo di conoscenza sui rapporti tra la massoneria e le organizzazioni criminali, siciliane e calabresi, è stato offerto nel processo « *'ndrangheta* stragista » da Giuliano Di Bernardo, Gran Maestro del Grande Oriente d'Italia dal marzo del 1990 all'aprile del 1993, secondo il quale i massoni calabresi hanno sostenuto i movimenti politici separatisti che si stavano diffondendo in quegli anni in tutto il territorio nazionale cercando di coinvolgere anche il Grande Oriente.

Di Bernardo aveva appreso dell'esistenza di possibili infiltrazioni della *'ndrangheta* nella massoneria dall'allora procuratore della Repubblica di

⁽⁶⁹⁷⁾ Si sono espressi in modo convergente i collaboratori siciliani Tullio Cannella, Giuseppe Di Giacomo, Giovanni Garofalo, Salvatore Grigoli, Francesco Onorato, Gaspare Spatuzza, Filippo Malvagna e Pietro Romeo.

⁽⁶⁹⁸⁾ Confluirono verso la nuova formazione politica anche i voti della *'ndrangheta*, così come emerge dalla conversazione intercettata nell'ambito del proc. 2239/14 della procura della Repubblica presso il tribunale di Catanzaro – DDA, in data 20 luglio 2018, dalle ore 16.15 in cui l'avv. Giancarlo Pittelli afferma che tra i primi che aveva contatto Dell'Utri per la formazione di Forza Italia vi era Giuseppe « Pino » Piromalli di Gioia Tauro, detto « *facciazza* », e Luigi Mancuso.

Palmi, Agostino Cordova, il quale gli aveva spiegato che la sua richiesta di ottenere dal Grande Oriente l'elenco degli iscritti era motivata dal fatto che sospettava che la *'ndrangheta* stesse sfruttando, appunto, il canale della massoneria per occupare le regioni del nord.

L'audito ha poi ripercorso il periodo successivo a detti accadimenti, risalente alla primavera del 1993, in cui si determinò a dimettersi dall'incarico di Gran Maestro del GOI, non prima però di aver convocato in via straordinaria la Giunta di quell'obbedienza con la partecipazione di tutti i vertici calabresi dell'associazione.

Si recò poi a Londra allo scopo di informare di quanto stava avvenendo i ruoli apicali della massoneria inglese che seppe essere già a conoscenza del problema. Fu così che l'8 settembre del 1993 la Gran Loggia Unita d'Inghilterra ritirò il riconoscimento massonico, ottenuto nel 1972, al Grande Oriente d'Italia (G.O.I.), per conferirlo il successivo 8 dicembre dello stesso anno alla Gran Loggia Regolare d'Italia (G.L.R.I.) nel frattempo da lui fondata.

Pertanto all'esito del descritto processo, il Grande Oriente d'Italia era rimasto sì nella massoneria, ma aveva perso la sua base internazionale di « regolarità ».

Di Bernardo ha poi mantenuto fino al 2002 la carica di Gran Maestro della G.L.R.I. e dopo il suo ritiro, dovuto anche al fatto che la massoneria inglese aveva palesato l'intenzione di restituire il riconoscimento al G.O.I., aveva fondato l'Accademia degli Illuminati.

Ha riferito come anche all'interno della Gran Loggia Regolare d'Italia, giusto quanto risulta dalla relazione della Commissione antimafia della XVII legislatura⁽⁶⁹⁹⁾, vi fossero degli affiliati non identificabili (il 77% in Calabria e Sicilia).

Di Bernardo ha pure sottolineato come Licio Gelli disponesse di « una base molto forte » all'interno del G.O.I. e che intendeva essere riammesso nell'obbedienza. Approfittò così della sua elezione a Gran Maestro per chiedergli di rientrare formalmente nel G.O.I., prospettandogli persino – tramite un suo emissario – la possibilità di ottenere in cambio del denaro. Tali profferte furono respinte. Tuttavia Gelli – ricorda Di Bernardo – verso la fine del 1991 e la primavera del 1992 ritornò a contattarlo, prospettandogli questa volta la consegna di quello che lui presentava come il vero elenco della P2 in quanto quello sequestrato dalla magistratura era solo parziale.

Anche il suo predecessore, Armando Corona, nominato dopo l'espulsione di Gelli, aveva fondato delle logge coperte e di ciò Di Bernardo era venuto a conoscenza una volta divenuto Gran Maestro del Grande Oriente, quando ricevette la visita di un non meglio identificato personaggio calabrese che gli aveva parlato della esistenza della loggia coperta. Aveva, quindi, appreso che Corona aveva cooptato gli imprenditori ritenuti utili per i suoi progetti e finalità riunendoli in una loggia coperta. In tale occasione

⁽⁶⁹⁹⁾ Cfr. XVII Legislatura, « Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e Calabria » (relatrice: on. Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII n. 33).

il suo interlocutore gli aveva fornito la prova documentale attestante l'esistenza di tale loggia, prova che era poi consegnata dal Di Bernardo al procuratore Cordova.

Riguardo al collegamento tra la massoneria, il crimine organizzato e i movimenti separatisti Di Bernardo ha riferito di avere la convinzione che vi fosse stata all'epoca un'unica regia.

Orbene, le dichiarazioni del Gran Maestro si saldano non solo con quelle dei collaboratori di giustizia siciliani Tullio Cannella e Gioacchino Pennino, ma anche con quelle dei collaboratori calabresi Filippo Barreca e Cosimo Virgiglio e attestano l'esistenza di sistemi criminali occulti (massoneria, servizi deviati e appartenenti alla destra eversiva) che misero a disposizione dei vertici di *cosa nostra* e *'ndrangheta* un progetto di rinnovamento politico che si snodava attraverso i movimenti autonomisti, espressione di sfiducia verso la vecchia classe politica, ed era rivolto al raggiungimento del comune obiettivo di « *impossessarsi dello Stato* ».

Secondo Virgiglio le famiglie di *'ndrangheta* che si raccordavano con la massoneria erano i Molè–Piomalli, i Mancuso, i De Stefano, gli Arena di Isola di Capo Rizzuto, i Barbaro, i Morabito, i Latella, i Pelle, gli Strangio ed altri.

I collaboratori Filippo Barreca e Giacomo Lauro hanno parlato di una sorta di « superloggia » creata sia a Reggio Calabria che a Catania. A tali logge avrebbero partecipato esponenti di vertice e della criminalità organizzata calabrese e di quella di *cosa nostra*; in tal modo sarebbero riusciti ad avere un flusso continuo di comunicazioni e avrebbero potuto instaurare un rapporto di collaborazione e di connivenza con le istituzioni arrivando così a gestire la *res pubblica*.

Anche il collaboratore Pasquale Nucera ha riferito che « *in quel periodo la 'ndrangheta, cosa nostra, le logge massoniche, quelle deviate, i servizi deviati, si sono inglobati e fusi in un unico progetto criminale* ».

Una commistione, che – sempre secondo le dichiarazioni di Nucera – sarebbe stata favorita anche da Licio Gelli che, per « controllare » la *'ndrangheta*, aveva fatto in modo che ogni componente della « Santa » – la struttura di vertice dell'organizzazione criminale – venisse inserito automaticamente nella loggia P2.⁽⁷⁰⁰⁾

Il collante del sistema era quindi la massoneria deviata, con cui da sempre – stando a quanto dichiarato dai collaboratori – sembrano essere strettamente legate a stretto filo *'ndrangheta* e *cosa nostra*.

Sulla base di tali apporti dichiarativi è, dunque, possibile affermare che all'interno della massoneria abbiano gravitato certamente per lungo tempo soggetti appartenenti alle organizzazioni criminali che, in collaborazione con esponenti politici ed appartenenti a settori istituzionali deviati, hanno sinergicamente indirizzato la strategia stragista.

⁽⁷⁰⁰⁾ Cfr. dichiarazioni di Pasquale Nucera: « *Metteva (...) dentro la "P2" metteva un "santista" di un locale, così aveva la possibilità di controllare sia i voti, le cose politiche, i lavori, tutto.* »).

Le parole di Virgiglio, che confermano quanto riferito da Di Bernardo, e le rivelazioni di numerosi altri collaboratori di giustizia ⁽⁷⁰¹⁾ delineano in conclusione indissolubili legami tra *'ndrangheta* e una certa massoneria che si sono sviluppati e sempre più rafforzati mediante la creazione del grado/dote « infame » della « Santa ». Queste relazioni hanno consentito alla *'ndrangheta* di accrescere il proprio potere mediante il riciclaggio ed il reimpiego del denaro, frutto dei traffici illeciti di armi e stupefacenti (gestiti in forma consorziata da tutte le organizzazioni mafiose in Lombardia dove erano egemoni su tutti i Papalia), ma anche attraverso l'aggiustamento dei processi e l'infiltrazione nella politica e nelle istituzioni.

I rapporti delle organizzazioni criminali con i servizi segreti

Dalle dichiarazioni di molteplici collaboratori di giustizia si apprende infine dell'esistenza di legami delle organizzazioni criminali ed anche della *'ndrangheta* con i servizi segreti.

Il collaboratore di giustizia calabrese Pasquale Nucera dopo avere precisato che l'organizzazione criminale calabrese si divide in tre livelli (la minore, la maggiore e quella criminale), ha chiarito che esiste anche il cd. « quarto livello » legato alla massoneria che aveva contatti anche con i servizi segreti e attraverso questi contatti si creavano dei raccordi che venivano utilizzati per varie finalità.

Ha precisato che tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta la *'ndrangheta*, *cosa nostra*, le logge massoniche deviate, i servizi segreti deviati, si erano fusi in un unico progetto criminale.

Altri collaboratori, che hanno operato in area milanese, hanno riferito dei rapporti intrattenuti da esponenti di spicco della famiglia Papalia con i servizi segreti. ⁽⁷⁰²⁾ Altri ancora, di area calabrese ⁽⁷⁰³⁾, hanno poi reso dichiarazioni in ordine all'esistenza di legami dei servizi segreti, oltre che con i Papalia, anche con esponenti della cosca De Stefano e all'esistenza già in epoca risalente di rapporti tra esponenti della suddetta « famiglia » e Paolo Romeo, politico di primo piano, già condannato per concorso esterno in associazione di tipo mafioso.

Il collaboratore di giustizia Antonino Lo Giudice ha riferito diffusamente in ordine ai suoi incontri con un personaggio dei servizi segreti in Sicilia, Giovanni Aiello, cui si era rivolto nel 2007 tramite il capitano Saverio Spadaro Tracuzzi dei servizi di sicurezza perché aveva bisogno di armi per affrontare esponenti della cosca dei Condello.

Consolato Villani ha dichiarato che il cugino « Nino » Lo Giudice gli aveva parlato di due persone molto pericolose, facenti parte dei servizi segreti deviati, formalmente appartenenti alle istituzioni, ma in realtà contro lo Stato, ed in particolare un uomo descritto come uno « straccione, brutto e spregevole » ed una donna bionda, che insieme formavano una « coppia terribile ».

⁽⁷⁰¹⁾ Nucera, Costa, Logiudice, Villani, Barreca.

⁽⁷⁰²⁾ Antonino Cuzzola, Vittorio Foschini.

⁽⁷⁰³⁾ Stefano Serpa, Filippo Barreca, Antonino Fiume.

Anche altri collaboratori di giustizia provenienti dall'area territoriale siciliana ⁽⁷⁰⁴⁾ hanno riferito in ordine all'esistenza di contatti tra esponenti di vertice di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* con gli ambienti dei servizi di sicurezza.

La procura reggina ritiene, dunque, che l'esistenza di rapporti tra esponenti di vertice delle organizzazioni criminali sia calabresi che siciliane ed i servizi segreti possa ricondurre a convergenti dichiarazioni di numerosi collaboratori di giustizia, alcuni dei quali ⁽⁷⁰⁵⁾ hanno precisato che si trattava di contatti assai risalenti nel tempo da cui erano derivati ad alcuni esponenti di vertice di famiglie di *'ndrangheta* indubbi benefici.

È emerso, inoltre, come personaggi di vertice di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* avessero rapporti con esponenti degli apparati di sicurezza che ben avrebbero potuto insinuare o promuovere l'idea di rivendicare gli attentati con la sigla della « Falange Armata » per realizzare un effetto di depistaggio, ciò in una dimensione di assoluta coerenza con le finalità che avevano condotto alla creazione « in laboratorio » della suddetta formazione. Con il ricorso alla « Falange Armata » *cosa nostra* e le altre organizzazioni criminali intendevano rafforzare e rendere concreta la minaccia contro il Governo attraverso rivendicazioni nelle quali si prospettava l'esplosione di ulteriori bombe dirette a provocare numerose vittime.

La sigla « Falange Armata », utilizzata anche per rivendicare gli attentati ai danni dei carabinieri uccisi in Calabria, era strumentale a creare sconcerto e disorientamento nell'opinione pubblica e soprattutto a non consentire l'attribuzione alle organizzazioni mafiose dei gravi fatti criminali posti in essere.

Ed invero, le evidenze processuali convergono in questa direzione ed indicano che l'utilizzo della sigla Falange Armata nelle stragi continentali e negli altri attentati ai danni dello Stato sia da attribuire agli esponenti di vertice di *cosa nostra* e delle altre organizzazioni criminali che, mediante il citato riferimento, volevano segnalare la natura terroristica di tali atti criminosi evitando che fossero loro ricondotti.

Sul punto assai esplicito ed esplicativo appare un passo della sentenza della Corte d'assise di Reggio Calabria nel quale si afferma: « *con elevata probabilità dietro l'utilizzo della sigla Falange Armata in relazione ai delitti inseriti nella strategia stragista con finalità di natura politico-eversiva avviata da Cosa Nostra e appoggiata dalla 'ndrangheta vi siano certe connivenze di soggetti appartenenti ai Servizi Segreti deviati in termini quantomeno di favoreggiamento dei responsabili mediante il "suggerimento" di tecniche e modalità idonee a provocare una forte reazione dell'opinione pubblica per realizzare il cambiamento di rotta auspicato dalle mafie più potenti del paese* ».

⁽⁷⁰⁴⁾ Emanuele Di Filippo, Giuseppe Ferro e Armando Palmieri, quest'ultimo capo del mandamento di Alcamo.

⁽⁷⁰⁵⁾ Cuzzola, Foschini, Fiume.

Gli agguati in Calabria del 1993 e del 1994 contro appartenenti all'Arma dei carabinieri

Le indagini svolte nell'ambito dell'operazione « *Ndrangheta stragista* » hanno consentito, attraverso l'apporto di nuovi e fondamentali elementi (prevalentemente fonti dichiarative) opportunamente raccordati e collegati, di individuare le causali dell'omicidio del 18 gennaio 1994 e dei due tentati omicidi dell'1 dicembre 1993 e dell'1 febbraio 1994, commessi tutti ai danni di appartenenti all'Arma dei carabinieri, nonché di individuare alcuni dei mandanti e di ricostruire la pista e gli scopi sottesi a tali delitti. ⁽⁷⁰⁶⁾

In particolare, il 18 gennaio 1994 venivano uccisi sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria, all'altezza di Scilla, i carabinieri Antonino Fava e Giuseppe Garofalo.

Nella notte fra il 1° e il 2 dicembre 1993, l'azione criminale era indirizzata ai danni di Vincenzo Pasqua e Silvio Riccardo, mentre l'1 febbraio 1994, ai danni di Bartolomeo Musicò e Salvatore Serra, la morte dei quali veniva evitata solo per casuali e fortuite coincidenze. In questi ultimi due casi, gli attentati venivano realizzati in località Saracinello, nella zona periferica meridionale della città di Reggio Calabria.

I tre efferati delitti presentavano caratteristiche comuni: oltre ad essere compiuti nella cintura periferica cittadina, erano stati realizzati attraverso l'utilizzo, in tutti gli episodi, della medesima arma automatica (un mitra M12), ai danni di pattuglie automontate che in orario notturno erano impegnate in normali turni di controllo del territorio, e ad opera di soggetti mai destinatari di alcun controllo né da parte dei Carabinieri, né da parte di altri appartenenti alle Forze dell'ordine.

Per tutte e tre le vicende le autorità inquirenti avevano individuato gli esecutori materiali: si trattava di Giuseppe Calabrò, all'epoca appena maggiorenne, e di Consolato Villani, all'epoca minorenni, che riportarono condanna ⁽⁷⁰⁷⁾ munita dell'autorità di cosa giudicata per l'omicidio, per i due tentati omicidi e per i reati connessi.

Pur giungendosi alla condanna dei soli esecutori materiali, nulla era emerso, all'epoca, circa la causale a monte dei tre episodi.

Secondo la tesi del Calabrò, che aveva confessato la sua responsabilità per tutti e tre i delitti, chiamando anche in correità sia il Villani, sia altri soggetti (poi assolti dalle Corti chiamate a giudicare), ciascuna delle tre azioni era da collegare al fatto che in ognuno degli episodi si voleva prevenire ed impedire il controllo da parte dell'Arma dei carabinieri rispetto ai tre diversi carichi di armi.

Detta tesi fu decisamente smentita dall'autorità giudiziaria, che con logiche motivazioni, giunse alla conclusione che Calabrò sul punto mentiva, effettuando una puntuale ricostruzione in fatto delle vicende, ma non riuscendo a colmare le incertezze e le lacune esistenti sia quanto alla loro

⁽⁷⁰⁶⁾ DDA di Reggio Calabria, proc. pen. n. 3798/15/21 « *FILIPPONE Rocco Santo + 1* ».

⁽⁷⁰⁷⁾ La condanna Villani fu pronunciata innanzi l'A.G. minorile di Reggio Calabria.

causale sia in relazione all'individuazione dei mandanti, profili entrambi non soddisfatti.

Sebbene, infatti, nelle prime indagini all'epoca condotte già si facesse riferimento ad una tesi stragista, cioè ad un piano preventivo di aggressione in danno dei militari ⁽⁷⁰⁸⁾ o piuttosto ad una strategia della tensione attuata in ambito nazionale dalle cosche mafiose ⁽⁷⁰⁹⁾, tali prospettive non furono adeguatamente coltivate, giungendo gli inquirenti presto ad escluderle.

Nel nuovo procedimento aperto dall'autorità giudiziaria di Reggio Calabria, grazie all'apporto di nuovi ed inediti esiti investigativi, è stato possibile individuare la matrice di tali episodi delittuosi, i quali non vanno letti ciascuno in maniera singola ed isolata, ma vanno piuttosto inseriti in un contesto di più ampio respiro e nell'ambito di un progetto criminale la cui ideazione e realizzazione è maturata non all'interno delle cosche di *'ndrangheta*, ma si è sviluppata attraverso la sinergia, la collaborazione e l'intesa di organizzazioni criminali, che avevano come obiettivo l'attuazione, anche con modalità terroristiche, di un piano di destabilizzazione del Paese.

Tale « matrice stragista », come più volte illustrato in altre parti della presente capitolo, appare essere stato il frutto di un accordo tra « mafia calabrese » e mafia siciliana, portatrici dei medesimi comuni obiettivi, diretti a rompere i legami con la vecchia classe politica e a colpire le istituzioni e la società civile, nell'ottica di ottenere benefici in specie in relazione all'applicazione del regime differenziato di cui all'art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario.

Le indagini hanno rivelato che le più importanti riunioni tra *'ndrangheta* e *cosa nostra*, dove furono progettati gli agguati ai carabinieri, si svolsero nella zona tirrenica della provincia di Reggio Calabria, dove stabilmente risiedeva la cosca Filippone e il suo capo e dove si recarono i vertici dell'organizzazione criminale siciliana, convocati su *input* dello stesso Rocco Santo Filippone.

La cosca Filippone, operante nel « locale » di Melicucco (RC) e direttamente collegata alla più ampia cosca Piromalli, assunse un ruolo fondamentale nell'ambito delle vicende qui esposte, rappresentando la comune base logistica delle attività criminali, espressione queste ultime della forte e voluta sinergia tra le due organizzazioni delinquenziali.

Secondo l'impostazione della procura della Repubblica di Reggio Calabria, l'obiettivo strategico delle azioni contro i militari dell'Arma, al pari di quello degli altri episodi stragisti citati nel presente capitolo, era rappresentato dalla necessità, per le mafie, di partecipare a quella complessiva opera di vera e propria ristrutturazione degli equilibri di potere in atto in quegli anni. Tale disegno terroristico mafioso era servente rispetto ad una finalità « più alta », che prevedeva la sostituzione di una vecchia ed inaffidabile classe politica con una nuova che fosse diretta espressione delle

⁽⁷⁰⁸⁾ Cfr. dichiarazioni del testimone Cetola, nella motivazione della sentenza di primo grado dell'A.G. minorile del 4 ottobre 2005 a carico di Consolato Villani, pag. 11.

⁽⁷⁰⁹⁾ Cfr. sentenza di secondo grado del 28 settembre 2009, pag. 86, in atti.

mafie, e, in quanto tale, proiettata a garantire e realizzare « i desiderata di *cosa nostra* ».

Si stava attraversando a livello nazionale (ma anche internazionale) un periodo di grandi cambiamenti di natura storica e politica, in cui tutte le organizzazioni criminali, dopo il tramonto della c.d. « prima Repubblica », intendevano continuare a mantenere forte l'influenza sulla politica « proiettandosi » sulla classe emergente nella nuova fase storica che si stava delineando.

Il processo ordinario, celebrato davanti alla corte di assise di Reggio Calabria, si è concluso il 24 luglio 2020 con la condanna all'ergastolo di entrambi gli imputati, Giuseppe Graviano e Rocco Santo Filippone. Il giudizio di appello è in corso di celebrazione.

3.2 L'operazione « Gotha ». L'individuazione della componente riservata o massonica della 'ndrangheta

Il procedimento relativo all'operazione denominata « Gotha »⁽⁷¹⁰⁾ completa il lungo ed articolato percorso investigativo, intrapreso dall'autorità giudiziaria di Reggio Calabria con le indagini poi sfociate nelle operazioni « Meta »⁽⁷¹¹⁾ e « Il Crimine » rispettivamente del giugno e luglio 2010, al quale ha fornito il suo contributo determinante la Direzione Distrettuale Antimafia di Milano con l'indagine « Infinito ».⁽⁷¹²⁾

Per dare coerenza ad un percorso di ricostruzione dei fatti, è opportuno prendere le mosse dalle considerazioni svolte dai giudici in sede processuale, nel momento in cui è stata sottolineata la necessità di accertare la concreta esistenza ed operatività di ulteriori componenti di vertice della 'ndrangheta rispetto a quelle già oggetto di ricostruzione negli ambiti processuali sopra richiamati e, tra quelli, in particolare, il processo « Il Crimine ».⁽⁷¹³⁾

Le predette considerazioni, nella elaborazione sintetica di seguito svolta, indicano che risulta processualmente accertato che:

- la 'ndrangheta è un'organizzazione di tipo mafioso avente carattere unitario;
- tale complessiva strutturazione non ammette eccezioni (salvo che per limitati periodi temporali o per contingenze particolari);
- una struttura criminale così complessa ed estesa ha la necessità di dotarsi di un vertice organizzativo (*la Provincia*) e di vertici operativi coincidenti con i *mandamenti*⁽⁷¹⁴⁾;

⁽⁷¹⁰⁾ DDA di Reggio Calabria, proc. pen. n. 6859/16 « *DE GIORGI Stefano + altri* ».

⁽⁷¹¹⁾ DDA di Reggio Calabria, proc. pen. 7734/10 RGNR, 1118/11 Trib.

⁽⁷¹²⁾ Proc. pen. 43733/2006.

⁽⁷¹³⁾ Cfr. sentenze n. 106/2012 del Gup del tribunale di Reggio Calabria e del tribunale collegiale di Locri nella sentenza n. 242/13.

⁽⁷¹⁴⁾ Si veda l'organismo decisionale ricostruito nell'ambito dell'operazione « Meta » relativamente al « mandamento di Centro », coincidente con la macro-area che, comprendendo la città di Reggio Calabria, va da Bagnara Calabria a Melito di Porto Salvo.

– alcune famiglie di *'ndrangheta*⁽⁷¹⁵⁾ hanno avuto una evoluzione diversa rispetto alle altre, dovuta principalmente alle loro capacità di trasformare l'organizzazione criminale in una ramificata multinazionale del crimine; tale trasformazione è avvenuta nel corso degli anni Settanta durante la cosiddetta « prima guerra di mafia » (1974-77) che ha segnato la cesura fondamentale tra « *la società dello sgarro* » e la nuova idea di un'organizzazione criminale evoluta, quale *humus* indispensabile a garantire la rapida ascesa della *'ndrangheta* delle « nuove regole » o « *società di Santa* »;

– da tale momento in poi, la *'ndrangheta* si è avvalsa di ulteriori figure che, estranee alla sua componente tradizionale (detta « visibile »), fanno parte della stessa con ruoli o cariche « riservate » (« gli invisibili » o massoni), il cui compito è quello di comporre – unitamente ai soggetti apicali della componente « visibile » – la « direzione strategica » di questa organizzazione mafiosa.

L'analisi congiunta delle plurime, qualificate fonti di prova acquisite nell'ambito del procedimento penale relativo all'operazione denominata « *Mammasantissima* »⁽⁷¹⁶⁾ ha consentito di ritenere esistente e tutt'ora operante una componente plurisoggettiva « occulta » o « riservata » avente funzioni strategiche nella *'ndrangheta*.

Detta componente « riservata », inizialmente denominata *la Santa*, è stata ideata e fondata intorno agli anni 1969-1970 dai fratelli Giorgio e Paolo De Stefano che ne assunsero la direzione quali rappresentanti apicali della omonima famiglia di vertice del « mandamento di Centro », unitamente ai vertici degli altri mandamenti, tirrenico e jonico rappresentati dai Piromalli e dai Nirta (gli Scalzone/la maggiore).

Dagli apporti dichiarativi ed investigativi analizzati nell'ambito di detto procedimento risulta, in buona sostanza, come la *'ndrangheta* non sia più soltanto un'organizzazione criminale di tipo mafioso con caratteristiche sovranazionali, ma sia diventata un vero e proprio sistema di potere ben ramificato e perfettamente modellato sulle caratteristiche dettate dall'art. 416-*bis*, comma 3, c.p..

Il lungo processo evolutivo che ha caratterizzato la crescita e la vorticosa espansione della *'ndrangheta* ha assunto i caratteri peculiari che possono sintetizzarsi come segue:

– è una organizzazione criminale di tipo unitario, garantita dalla presenza di un organo collegiale di vertice, con apicali funzioni organizzative, denominato « Provincia » (la direzione organizzativa), come si desume dalla ricostruzione effettuata dalle sentenze originate dalle operazioni « *Il Crimine* »⁽⁷¹⁷⁾ e « *Infinito* »;⁽⁷¹⁸⁾

⁽⁷¹⁵⁾ Si tratta delle famiglie riconducibili agli storici vertici mandamentali riferibili alle cosche De Stefano (Centro), Tegano (Centro, per i vincoli familiari con i De Stefano), Piromalli (Tirrenico) e Nirta (Jonico).

⁽⁷¹⁶⁾ Proc. pen. N. 9339/09/21 DDA di Reggio Calabria.

⁽⁷¹⁷⁾ Cfr. sentenze n. 106/2012 del Gup del tribunale di Reggio Calabria e del tribunale collegiale di Locri nella sentenza n. 242/13.

⁽⁷¹⁸⁾ Procedimento « *Crimine Infinito* » condotto dalle procure di Reggio Calabria e Milano. *Crimine*, rito abbreviato sentenza del GUP di Reggio Calabria 8 marzo 2012, sentenza della corte

– è dotata di gerarchie note, « visibili » a tutti i suoi appartenenti, la cui esistenza deve essere manifestata nel momento in cui si entra in contatto con altri appartenenti di pari grado alla stessa organizzazione di tipo mafioso, quale segno esteriore ed immediato di mutuo riconoscimento e comune obbedienza;

– è dotata di articolati organismi decisionali di tipo verticistico (la direzione operativa) destinati a garantire la gestione unitaria delle principali attività delittuose ricadenti nelle macroaree di maggiore significatività, con particolare riferimento alla capillare attività di controllo delle principali iniziative economico–imprenditoriali che si insediano su quei territori, come individuato e ricostruito in sede processuale sulla base delle risultanze di indagine dell’operazione « Meta »;

– è caratterizzata dalla presenza di associati « occulti » che, come tali, non devono in alcuna occasione rivelarsi ai componenti della struttura di base, in quanto chiamati ad operare in contesti « riservati », mediante strutture apicali « segrete » la cui esistenza è nota solo ad una ristretta, e selezionatissima, cerchia di affiliati di massimo rango;

– è dotata di una testa pensante « riservata, occulta, massonica o invisibile » (la direzione strategica) caratterizzata da una composizione mista (le cosiddette « entità integrate »): accanto ai massimi esponenti della *'ndrangheta* « visibile » – scelti tra coloro i quali sono in possesso non solo di doti apicali, come tali abilitati a comporre la « Provincia » (direzione organizzativa), ma anche di cariche speciali, come tali abilitati a dirigere gli ulteriori organismi decisionali (direzione operativa) – vi prendono parte, quali associati « occulti », soggetti qualificati provenienti da convergenti contesti operativi ai quali sono delegati i compiti di curare, riservatamente, lo stabile collegamento funzionale tra la componente apicale « visibile » dell’organizzazione di tipo mafioso e le organizzazioni massoniche coperte, quali indispensabili interfacce con gli ambienti politici, istituzionali, imprenditoriali e professionali ⁽⁷¹⁹⁾;

– le regole segrete che disciplinano le attività di tale « componente apicale riservata » (da considerare l’evoluzione della « società di Santa »), interna alla *'ndrangheta*, si pongono in rapporto di specialità, e come tali prevalgono sulle regole tradizionali di base, che continuano a trovare puntuale applicazione nei confronti degli appartenenti alle componenti « visibili » della medesima organizzazione di tipo mafioso;

– le « regole speciali », dettate soprattutto al fine di preservare e proteggere la struttura apicale riservata, sono caratterizzate da estrema rigidità applicativa tanto da impedire l’ingresso in apparati massonici

di appello di Reggio Calabria del 27 febbraio 2014, Corte di cassazione del 27 giugno 2016; Crimine, dibattimento sentenza del tribunale di Locri 19 luglio 2013, sentenza della corte di appello di Reggio Calabria del 16 luglio 2015, Corte di cassazione del 18 maggio 2017; Infinito, rito abbreviato: sentenza del Gup di Milano del 19 novembre 2011, sentenza della corte di appello di Milano del 23 aprile 2013, sentenza della Corte di cassazione del 6 giugno 2014; Infinito, dibattimento: sentenza del tribunale di Milano del 6 dicembre 2012, sentenza della corte di appello di Milano del 28 giugno 2014, Corte di cassazione del 30 aprile 2015.

⁽⁷¹⁹⁾ Si richiamano, in particolare, i ruoli svolti tra gli altri da personaggi quali Antonio Stefano Caridi, Francesco Chirico, Giorgio De Stefano, Mario Giglio, Paolo Romeo, Alberto Sarra e Giovanni Zumbo.

« regolari » agli appartenenti alla *'ndrangheta* « visibile » e, viceversa, impedire l'ingresso nella « visibile » di componenti soggettive provenienti dalle organizzazioni massoniche riconosciute;

– le citate « regole speciali », dettate al fine di aumentare il potere di influenza della struttura apicale riservata, consentono l'ingresso nella medesima dei soli appartenenti alla massoneria coperta: solo il massone « coperto » – ovvero colui che è sconosciuto come tale anche ai suoi confratelli di loggia – è abilitato ad entrare nella predetta struttura occulta di vertice della *'ndrangheta*, esattamente come solo l'appartenente alla *'ndrangheta* dotato di gradi elevatissimi (« *sovradoti* ») o investito di cariche speciali può fare ingresso nella « massoneria coperta »;

– tale doppio regime di segretezza è imposto al fine di preservare tanto la componente « laica » (così sono indicati nel gergo di *'ndrangheta* i cosiddetti « massoni ») della *'ndrangheta* « invisibile » (che per i gradi più bassi non esiste) che quella « cardinalizia » (quelli che alle origini erano i cosiddetti « santisti »), con l'evidente fine di creare una falsa rappresentazione della realtà in cui i gradi inferiori sono portati a pensare che i rapporti riservati dei grandi capi siano riferibili ad ambienti esterni all'organizzazione criminale, che invece trova nella direzione strategica « occulta » (composta da « santisti » e « massoni » nelle accezioni appena riportate) il suo più alto consesso decisionale.

Al vertice della *'ndrangheta*, dunque, si colloca una struttura composta, con più anime e con diverse funzioni: accanto alla « Provincia », che costituisce la direzione organizzativa, operano ulteriori organismi, destinati a garantire, su base tendenzialmente mandamentale, la gestione operativa unitaria delle principali attività delittuose.

Per garantire efficienza a tale complesso sistema criminale è stato necessario creare all'interno della *'ndrangheta* una ulteriore componente di livello strategico, composta da « comitato ristretto » di teste pensanti cui affidare in esclusiva il compito di applicare le « regole speciali » di cui si è fatta menzione più sopra, eseguire i programmi ed aggiornare la prima struttura riservata della *'ndrangheta*, « la Santa » (« la società di Santa »). I « soggetti ulteriori » di cui ne fanno parte sono « riservati » o « segreti » rispetto a quelli provenienti direttamente dal contesto criminale di tipo mafioso. Il fine primario di questa originale soluzione organizzativa è quello di scongiurare il rischio della duplicazione di strutture apicali già esistenti, con il conseguente ingenerarsi di equivoci verso le altre componenti del medesimo sistema criminale, di rango meno elevato, in relazione alle specifiche competenze di ognuno. Così, per evitare tale pericolo, è stato creato qualcosa di assolutamente nuovo, di talmente riservato da non poter in nessun caso essere percepito come esistente dai livelli intermedi e di base, che per loro natura hanno bisogno di regole certe, di soggetti individuati e soprattutto di capi autorevoli dotati di una importante, e riconoscibile, storia criminale.

Secondo gli atti del processo, si è in sostanza assistito ad « un processo di scotomizzazione, che ha lo scopo di trasformare definitivamente la *'ndrangheta* da organizzazione per delinquere di tipo mafioso (operante su tipo territoriale) a principale agenzia criminale del pianeta: per raggiun-

gere tale determinante risultato, le grandi famiglie dei tre mandamenti (soprattutto De Stefano, Piromalli e Nirta “La Maggiore”) capiscono che è necessario creare zone d’ombra, sfruttare i pregiudizi e gli stereotipi mentali, i preconcetti e le precomprensioni degli appartenenti ai livelli inferiori ».

Per raggiungere il risultato prefissato – si legge negli atti processuali – è stato necessario creare un sistema di protezione (« *la società invisibile* ») in grado di fornire la certezza alla componente « laica » (i « massoni » o « nobili ») di tale apicale livello « occulto » che mai i suoi componenti correranno il rischio di essere accostati a soggetti pacificamente appartenenti alla *’ndrangheta*: « (...) è necessario, allora, ulteriormente segretare quello che già è segreto, dando vita ad una componente talmente riservata da essere totalmente disciplinata da regole speciali, che sono l’esatto contrario di quelle che caratterizzano l’organizzazione di tipo mafioso *’ndrangheta* sin dai tempi della *’società di sgarro* ».

Superate le diffidenze e le difficoltà iniziali, connesse al rischio di entrare in contatto stabile con una struttura organizzativa troppo visibile e compromessa come quella della *’ndrangheta* tradizionale⁽⁷²⁰⁾, i nuovi « Santisti » o « Massoni » o « invisibili », come possono essere appellati, entrano nella parte più elitaria della *’ndrangheta* nella certezza di non dovere più sottostare a controlli preliminari inutili ed antistorici, a pericolosi rituali di affiliazione, vista la primaria esigenza di non lasciare traccia di processi di legalizzazione percepiti quali non necessari, vista la raggiunta consapevolezza che « *conta la sostanza e non l’apparenza* »⁽⁷²¹⁾.

Per chi ha il ruolo apicale di « soggetto riservato » di *’ndrangheta* non è necessario prevedere alcun rituale diretto a rafforzare il senso di appartenenza, come avviene nel caso del « contrasto onorato » che diventa « picciotto ».

Il senso di appartenenza del soggetto « riservato », poi, non ha bisogno di manifestazioni esteriori e rischiose: meno visibile è il percorso di fidelizzazione, maggiore è la sua forza, direttamente proporzionale alla possibilità di sfruttare appieno le convergenze ideologiche e le potenzialità operative.

Il « riservato » sa di essere parte di un sistema criminale ben più ampio di quello che è conosciuto dal membro « visibile »: sa di essere la parte « presentabile » di una struttura criminale ramificata, nelle cui dinamiche operative il suo compito è quello di gestire quel vastissimo circuito relazionale, in grado di generare continue fonti di arricchimento e garantire ampia protezione, che trasforma una associazione per delinquere in un evoluto sistema criminale di tipo mafioso. Sa che la consumazione di crimini ripugnanti in precedenza osteggiati, come i sequestri di persona a scopo di estorsione, sono stati voluti dal « vertice riservato » come stru-

⁽⁷²⁰⁾ Si citano in tal senso le più recenti affermazioni di Pantaleone Mancuso e le dichiarazioni di Antonino Belnome che parla di *’ndrangheta* « *sputtanata* » che « *non vuole essere pubblicizzata* ».

⁽⁷²¹⁾ Si vedano i passaggi della sentenza « Meta » del 7 maggio 2014 in cui si sottolinea il peso dei riferimenti operati dai collaboratori di giustizia in merito al ruolo della « *’ndrangheta di sostanza rispetto a quella dell’apparenza* ».

mento di pressione e di ricatto allo Stato, nella certezza che sarebbero serviti per acquisire sempre più potere negoziale nella corsa al raggiungimento di nuove sinergie operative con gli ambienti che contano: è consapevole, ancora, che il traffico di sostanze stupefacenti non è un crimine banale, ma è il miglior strumento di condizionamento del sistema economico mondiale, per le imponenti ricadute provocate dalla enorme liquidità dei capitali immessi nei circuiti bancari e finanziari, nazionali ed esteri.

Proprio nello sfruttamento di quel diretto e riservato collegamento con molteplici cellule massoniche, il soggetto riservato ha intravisto il desiderio dei grandi capi-crimine, quale componente clericale della direzione strategica occulta, di sperimentare nuove opportunità di potere e di profitto.

L'aver consentito l'ingresso nella *'ndrangheta* a quei « laici riservatissimi », attraverso la sua componente interna occulta, ha consentito ai capi-crimine di trasformarsi, rimanendo sé stessi, di nascondersi, rimanendo visibili. Indossando le vesti di quei laici riservatissimi hanno perfezionato il loro ambizioso progetto: sono diventati i soggetti presentabili di un sistema criminale così evoluto da essere divenuto istituzione.

In chiusura, va ricordato che il rito abbreviato del processo Gotha si è concluso il 1° marzo 2018 con l'emissione della sentenza di condanna di tutti i principali imputati. Il provvedimento di primo grado, confermato in appello, è stato annullato con rinvio dalla Suprema Corte, per un nuovo giudizio a carico solo di alcuni imputati. Alla data di approvazione della presente relazione, il nuovo giudizio di appello non è ancora iniziato.

Il processo ordinario, invece, sempre relativo all'operazione « Gotha », è stato celebrato davanti al tribunale collegiale di Reggio Calabria e si è concluso nel mese di luglio 2021. Le motivazioni alla data di approvazione della presente relazione non risultano essere state ancora depositate.

3.3. L'indagine « Artemisia »

Il 27 aprile 2021 il XII Comitato ha audito i magistrati Sara Morri e Francesca Urbani della procura della Repubblica di Trapani in ordine ad una complessa indagine (operazione « Artemisia ») che ha posto in luce, secondo la tesi accusatoria, un'associazione segreta avente i caratteri sanzionati dalla legge Spadolini-Anselmi.⁽⁷²²⁾

Le indagini svolte dagli inquirenti hanno riguardato le condotte ritenute illecite di un *ex* parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana⁽⁷²³⁾ con la contestazione, secondo la prospettazione accusatoria, di una lunga serie di ipotesi di reato contro la pubblica amministrazione e la configurazione di una vera e propria organizzazione di potere fondata sulla sistematica corruzione, sul clientelismo, sulle influenze politiche nonché, da ultimo, sullo sfruttamento della rete massonica locale.

Le investigazioni si sono articolate lungo tre filoni principali di indagine, tutti connessi alla centrale figura del politico siciliano.

⁽⁷²²⁾ XII Comitato, riunione n.10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della Repubblica Sara Morri e Francesca Urbani.

⁽⁷²³⁾ Giovanni Lo Sciuto.

Il primo filone investigativo ha avuto ad oggetto l'acquisizione di fonti di prova sull'esistenza di uno stabile rapporto corruttivo tra l'ex parlamentare dell'ARS e un imprenditore, titolare di una società di formazione professionale. Secondo la prospettazione accusatoria il *pactum sceleris* si sarebbe basato su una relazione incrociata: l'imprenditore finanziava la campagna elettorale del politico, mentre quest'ultimo si prodigava all'interno dell'Assemblea Regionale Siciliana in favore del primo per garantirgli i fondi pubblici, ottenuti i quali l'imprenditore ricambiava il « favore » con l'assunzione nella società di soggetti indicati dal politico, circostanza questa che, a sua volta, garantiva al principale indagato di ottenere un ritorno di voti in sede elettorale.

L'ipotesi dell'accusa è che l'ex onorevole si sarebbe spinto sino a tal punto nell'esercitare pressioni all'interno dell'A.R.S. da promuovere una campagna di stampa a contenuto denigratorio nei confronti degli altri suoi colleghi parlamentari dell'ARS che non aderivano alle sue richieste di deliberare finanziamenti in favore dell'ente di formazione di suo gradimento.

Così pure indicativa delle entrate di cui è sembrato godere nei vertici delle istituzioni è l'intercessione da lui ottenuta da parte di un capo dipartimento del Ministero dell'Interno affinché l'imprenditore amico dell'indagato incontrasse al Viminale l'allora segretario particolare del ministro *pro tempore* Angelino Alfano.

Il secondo filone investigativo della procura di Trapani ha riguardato l'accertamento della natura dei rapporti intrattenuti dall'ex parlamentare siciliano con il responsabile del centro medico dell'I.N.P.S. di Trapani. Anche in questo caso il sinallagma criminale, secondo la tesi dell'accusa, si sarebbe fondato sullo sfruttamento dell'ampia rete di contatti del politico allo scopo di far ottenere indebiti vantaggi alla struttura medica, ottenendo in cambio favori – quali il riconoscimento a numerosi soggetti dell'invalidità o dei benefici connessi alla legge n. 104 del 1992 – da lui utilizzabili per fini elettorali, ma anche per estendere ulteriormente la rete di *clientes* a disposizione.

Sarebbero emersi in tale contesto, in particolare, due significativi episodi: in un caso, l'indagato avrebbe fatto pressioni sul rettore *pro tempore* dell'Università degli studi di Palermo affinché uno stretto congiunto del titolare del centro medico dell'INPS ottenesse una borsa di studio; nell'altro, l'indagato si sarebbe attivato per il buon esito di una pratica di sanatoria edilizia, rivolgendosi all'allora vicesindaco del comune di Castelvetro, membro di una associazione che, secondo la procura di Trapani, avrebbe, come sarà illustrato nel prosieguo, le caratteristiche di segretezza e di « influenza » previste dalla legge Spadolini-Anselmi.

Nel terzo ed ultimo filone d'inchiesta sarebbero, infine, emersi elementi circa l'esistenza di un meccanismo corruttivo che, se confermati all'esito del processo in corso, avrebbe degli aspetti particolarmente preoccupanti: vi sarebbe cioè il coinvolgimento di almeno tre appartenenti alle forze dell'ordine operanti in uffici investigativi in prima linea nella lotta alla mafia, quali la questura di Palermo, la sezione operativa di Trapani della Direzione investigativa antimafia e il commissariato di P.S. di

Castelvetrano. Degna di nota è la circostanza relativa ad uno dei predetti agenti di polizia, cui sarebbe stata delegata in passato la redazione di alcune importanti informative sulla ricerca di Matteo Messina Denaro e che peraltro sarebbe, secondo l'ufficio del P.M., in rapporti economici con uno stretto congiunto del noto latitante. Gli inquirenti avrebbero poi accertato, almeno in questa fase, numerosissime fughe di notizie relative ai procedimenti e alle intercettazioni a carico del principale indagato.

Da questa congerie di episodi, uniti ad altri che per brevità di esposizione si omettono in questa trattazione, i magistrati auditi ritengono che il « sistema » posto in essere dall'ex parlamentare dell'ARS fosse in grado di garantire all'esterno un'elevata affidabilità di risultato, poiché si basava su un'organizzazione stabile che poteva contare su una precedente e penetrante infiltrazione nelle istituzioni che l'associazione aveva posto in essere nel tempo, anche grazie ai contatti con il mondo massonico.

È proprio sotto questo ultimo aspetto che l'autorità giudiziaria di Trapani ha ritenuto concretizzarsi il reato di cui all'art. 2 della legge 25 gennaio 1982, n. 17 (cd. legge Spadolini-Anselmi), essendo i fini perseguiti dall'associazione destinati a essere realizzati attraverso il condizionamento dell'azione di soggetti pubblici.

Il potere su cui poteva contare il principale indagato – hanno precisato i magistrati auditi – dipendeva dalle peculiari caratteristiche dell'associazione al medesimo riferibile: stabilità dei rapporti interni; vincolo di solidarietà; condivisione dei fini; occultamento, all'esterno, tanto dei fini medesimi, quanto delle modalità di azione e financo di taluni dei soci.

L'autorità inquirente ha, quindi, raccolto elementi investigativi ritenuti sufficienti per evidenziare l'esistenza di uno stabile accordo associativo, « *che si sostanzia nel vincolo permanente fra i sodali e nella volontà di contribuire alla realizzazione di un programma generale e condiviso, così integrando gli elementi essenziali richiesti per la sussistenza di una fattispecie associativa* ». ⁽⁷²⁴⁾

A tali elementi minimi, si aggiunge l'esistenza di una struttura interna organizzata – con l'individuazione di distinte aree di influenza, compiti, sfere di interesse – e dotata di mezzi finanziari ⁽⁷²⁵⁾ e giuridici per la realizzazione del programma.

Il sodalizio, per le caratteristiche di segretezza che ha mostrato di possedere – proseguono gli auditi – non si è proposto all'esterno come tale, né nella sua struttura, né nelle sue attività, né nei suoi scopi, né infine nei suoi componenti. Così, le iniziative di singoli membri si sono manifestate, di volta in volta, come attività di natura imprenditoriale, culturale o politica, o come semplici « raccomandazioni », penalmente irrilevanti, o, al più, come attività lobbistica non necessariamente riferibile ad una struttura segreta ⁽⁷²⁶⁾. Proprio questa non riconoscibilità esterna del sodalizio

⁽⁷²⁴⁾ XII Comitato, riunione n. 10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della Repubblica Sara Morri e Francesca Urbani. Cfr. resoconto di seduta e atti depositati.

⁽⁷²⁵⁾ In particolare si fa riferimento a tutti i finanziamenti che i sodali dell'associazione hanno garantito al politico per la sua campagna elettorale.

⁽⁷²⁶⁾ Dalle indagini è emerso, per esempio, come il tenore dei colloqui, a seconda delle circostanze e degli interlocutori, risultasse talvolta criptico e allusivo, in altri casi alquanto

costituirebbe, secondo gli inquirenti, uno dei profili di più elevata pericolosità tra quelli riscontrati.

Secondo, dunque, la prospettazione della procura della Repubblica di Trapani, in sintesi, l'associazione riconducibile all'ex parlamentare dell'ARS, organizzatore e promotore della stessa, si fonderebbe sulla partecipazione di numerosi soggetti appartenenti, in particolare, ad una loggia massonica (la loggia Hypsas), ma non solo. L'associazione segreta, infatti, si sarebbe avvalsa anche di un centro culturale – il Centro sociologico italiano – dove, tra l'altro, avevano sede al tempo dell'indagine diverse logge massoniche, tra cui la Hypsas.

Secondo quanto accertato dagli inquirenti che hanno esaminato lo statuto, l'oggetto sociale del Centro sociologico italiano era fissato nello svolgimento di attività culturale dichiaratamente di natura non religiosa e non politica. L'attività svolta in concreto, secondo la prospettazione accusatoria, sarebbe risultata invece « *pienamente strumentale all'obiettivo di costruire e consolidare rapporti confidenziali con esponenti politici, imprenditori locali, funzionari e appartenenti alle forze dell'ordine, nonché con alti funzionari della pubblica amministrazione* ». ⁽⁷²⁷⁾

I magistrati auditi hanno poi illustrato il ruolo avuto dalla massoneria di Castelvetro nel'ascesa politica dell'indagato principale nel procedimento « Artemisia ». L'ex onorevole dell'ARS, infatti, oltre ad avere rapporti familiari e di amicizia con numerosi iscritti alle logge di Castelvetro, ne avrebbe sfruttato l'influenza e il potere ai fini elettorali, ricambiando l'appoggio con nomine e segnalazioni per le quali utilizzava tutta la sua influenza politica.

Si riporta uno stralcio di un'intercettazione nella quale il politico spiega chiaramente il ruolo della massoneria: « (...) *fa parte di una casta di persone (...) che in questo momento (...) perché, in questo momento, (...) noi possiamo dare delle risposte, possiamo aiutarlo, lui può trovare un punto di riferimento perché noi siamo in questo momento al potere di certe cose che gli interessano a lui e tu, e tu te lo trovi, come lui come altri migliaia, appena cambia il vento, tutti questi non ci sono più (...) oh, però in questo momento che ci sono (...) noi lo dobbiamo sfruttare a favore nostro, loro pensano di sfruttare a noi (...) ma noi stiamo sfruttando a loro nella consapevolezza che il nostro rapporto è un passaggio di boa... perché all'altro passaggio di boa non li troviamo più...* ». ⁽⁷²⁸⁾

In questo passaggio, hanno illustrato i magistrati auditi, appare evidente come l'indagato principale dell'inchiesta veda i *fratelli* appartenenti alla massoneria regolare o comunque ufficiale come dei meri strumenti da

esplicito e soprattutto, nel caso dell'ex onorevole siciliano, a tratti perfino avventato ed enfatico, tanto che l'indagato ha continuato a parlare e a fornire importanti elementi indiziari pur se redarguito e avvisato in relazione all'esistenza di attività tecniche a suo carico. Il che dimostrerebbe, ad avviso degli inquirenti, la natura segreta dell'associazione laddove emerge come gli scopi occulti – infiltrarsi nelle istituzioni e modificarne l'ordinario corso decisionale – non dovevano essere svelati e anzi occorreva dotarsi di una serie di avvedimenti volti a evitarne la scoperta.

⁽⁷²⁷⁾ XII Comitato, riunione n. 10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della Repubblica Sara Morri e Francesca Urbani. Cfr. resoconto di seduta e atti depositati.

⁽⁷²⁸⁾ *Idem*.

utilizzare per la realizzazione del progetto criminale suo personale e dell'associazione segreta di cui il medesimo è capo e promotore.⁽⁷²⁹⁾

Ne sarebbe riprova il fatto che l'ex onorevole, stando alle acquisizioni istruttorie, non è mai stato formalmente iscritto ad alcuna loggia massonica. Al contrario, sembrerebbe che egli sia stato ben attento a tenersi fuori da tali formalismi e formalizzazioni ritenendo, al contrario, più utile infiltrare all'interno delle logge ufficiali soggetti a lui fedeli, ai quali di volta in volta avrebbe fornito direttive sulle condotte da tenere, sino a giungere ad ordinare loro di attivarsi per essere messi « in sonno » dalle rispettive logge, nel momento in cui notizie giornalistiche, a suo avviso, sollecitavano eccessivamente l'attenzione dell'opinione pubblica sui rapporti tra politica e massoneria.

Giova a tal fine inquadrare il contesto storico e ambientale nel quale tali condotte sono state poste in essere. Secondo quanto riferito al XII Comitato dai magistrati Morri e Urbani, si tratta del periodo in cui nel corso della precedente XVII Legislatura, questa Commissione parlamentare indirizzava le proprie attività di inchiesta sui rapporti tra mafia e massoneria e, in particolare, con riguardo alle vicende inerenti lo scioglimento per associazione mafiosa de gli organi elettivi del comune di Castelvetro, cittadina, come noto, patria e sede criminale dei Messina Denaro ma anche luogo dove insistono numerose logge massoniche (sei sulle diciannove operanti nell'intera provincia di Trapani).

In quel contesto, dalle attività ricognitive effettuate dalla prefettura di Trapani e riferite alla locale autorità giudiziaria, era emersa un'elevata presenza di iscritti alla massoneria tra gli assessori (4 su 5), i consiglieri comunali (7 su 30), nonché tra i dirigenti e i dipendenti del comune. Anzi, la stessa prefettura di Trapani segnalava che probabilmente gli elenchi ufficiali degli iscritti nel trapanese erano incompleti per difetto, dovendo verosimilmente ritenere che l'incidenza dei soggetti iscritti ad associazione massoniche tra gli amministratori pubblici e i dirigenti poteva essere ben più elevata.

Nell'ambito della indagine « Artemisia » a riscontro di quanto sopra – hanno precisato gli auditi – emergeva come nel solo comune di Castelvetro fossero presenti ben 6 associazioni (logge) appartenenti a differenti obbedienze massoniche⁽⁷³⁰⁾. Gli approfondimenti eseguiti dagli inquirenti sui soci del citato Centro Sociologico Italiano (C.S.I.), facevano emergere, ad esempio, che la maggioranza di essi (82 su 96) risultavano iscritti a cinque diverse logge massoniche (di Castelvetro e non), quattro delle quali appartenenti alla Gran Loggia d'Italia – Piazza del Gesù ed una, la più volte citata Hypsas, appartenente al *Grand Orient de France* (GODF).

Secondo le contestazioni mosse dal P.M., in altri termini, il C.S.I. oltre che essere luogo, capofila e contenitore di cinque associazioni aderenti

⁽⁷²⁹⁾ *Idem*, atti depositati.

⁽⁷³⁰⁾ Associazione « Italo Letizia n. 345 » della Massoneria Universale – La Serenissima Gran Loggia Nazionale Italiana di Rito Scozzese; associazioni « Demetra » ed « Enoch » della Gran Loggia Regolare d'Italia; associazione « Oriente » della Gran Loggia d'Italia – Obbedienza di Piazza del Gesù di Roma; associazione « Francisco Ferrer nr. 908 » del Grande Oriente d'Italia; associazione « Hypsas » del *Grand Orient de France*.

manifestamente alle varie forme di massoneria ufficiale e regolare (con le diverse *nuances* attribuibili al concetto di regolarità massonica) era anche la sede in cui era presente ed operante un'associazione segreta-occulta che si ramificava infiltrando i propri adepti prevalentemente in una delle cinque, senza tuttavia impedirne la partecipazione anche altre associazioni ivi presenti.

Altro aspetto ritenuto di interesse è il fatto che l'ex parlamentare dell'ARS, principale indagato del procedimento Artemisia, sia stato uno dei membri della Commissione antimafia siciliana: in quanto tale, hanno sottolineato gli inquirenti, era potenzialmente in grado di monitorare, ed eventualmente occultare o neutralizzare, tutte le notizie e gli esposti anonimi che giungevano a quella Commissione sui rapporti tra politica e massoneria.

Secondo l'ipotesi accusatoria, l'appartenenza o meno alla massoneria era un aspetto fondamentale nei rapporti del principale indagato con gli amministratori locali. Illuminante è la vicenda, emersa dalle intercettazioni, dove l'ex parlamentare è sembrato imporre a due suoi sodali – che all'epoca rivestivano cariche elettive in un'amministrazione locale – che era giunto il momento di abbandonare la massoneria, di mettersi spontaneamente « in sonno », perché in quel momento storico l'attenzione dei *media* e dell'opinione pubblica, anche su sollecitazione delle inchieste promosse da questa Commissione nella precedente legislatura, avevano posto sotto i riflettori i rapporti tra la massoneria, la politica locale di Castelvetro e l'appartenenza o la vicinanza alle associazioni mafiose, in conseguenza dello scioglimento nel giugno del 2017, come sopra accennato, del consiglio comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sugli esiti dell'inchiesta avviata nella precedente legislatura da questa Commissione sulle infiltrazioni di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e in Calabria si fa rinvio alla relazione tematica approvata dall'Organismo parlamentare nel dicembre del 2017.⁽⁷³¹⁾

Secondo la tesi accusatoria, l'ex onorevole temeva in particolare che l'attività d'inchiesta della Commissione parlamentare antimafia avrebbe messo a nudo tutto il sistema dei favoritismi messi in atto dai politici locali nelle nomine di massoni nei vari enti e il conseguenziale evolversi delle carriere dei referenti politici delle logge. In alcune conversazioni telefoniche intercettate, l'indagato è sembrato confermare l'esistenza di un vero e proprio patto di reciproco vantaggio tra politica e massoneria: spiegava ai suoi interlocutori come fosse stato costretto a far cancellare dalle logge un proprio congiunto, a cui diversamente non avrebbe potuto far ottenere alcun incarico, sia un altro suo sodale, anch'egli iscritto alla massoneria regolare, a cui aveva già fatto ottenere l'incarico di revisore dei conti presso l'ASP di Trapani. Il permanere dei due all'interno delle logge lo avrebbe infatti esposto ad un inevitabile attacco mediatico oltre che alle censure legate alla evidente irregolarità del suo operato.

⁽⁷³¹⁾ Cfr. XVII Legislatura, « Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e in Calabria », relatrice: on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (doc. XXIII, n. 33).

Per evitare tutto ciò l'indagato, secondo quanto attualmente sembra emergere dagli atti, sarebbe stato avvisato per tempo « dalle alte sfere ». Da qui l'ordine agli « amici » massoni impegnati nella politica locale di mettersi « in sonno ».⁽⁷³²⁾

Questo dato, ad avviso degli auditi, è particolarmente interessante in quanto dimostrerebbe in tutta evidenza la coesistenza di due realtà parallele: da un lato, le logge massoniche lecite, collegate alle iscrizioni formali; dall'altro, invece, un gruppo associativo occulto, penalmente rilevante, che non veniva minimamente intaccato nei suoi rapporti interni dalle eventuali scelte di « messa in sonno ».⁽⁷³³⁾

Per quanto attiene al riferimento alle « alte sfere », vari elementi probatori, tutti da confermare all'esito del processo in corso, sembrerebbero certificare come l'ex politico siciliano fosse stato avvisato più volte dell'esistenza di indagini a suo carico e che la notizia, almeno in un caso, fosse trapelata da una confidenza raccolta da un « amico » che aveva entrate presso la segreteria particolare del Ministro dell'interno *pro tempore*.

In conclusione dell'audizione, i magistrati Morri e Urbani hanno richiamato l'attenzione su una conversazione, rilevata da una intercettazione, nel corso della quale il principale indagato, conversando con il suo interlocutore, riferiva la propria opinione circa le reali ragioni che sottendevano all'interesse della Commissione parlamentare antimafia verso le vicende del Comune di Castelvetro, collegandole alla lunga latitanza di Matteo Messina Denaro. L'indagato, in questa circostanza, non solo affermava di conoscerlo sin dall'adolescenza ma di godere anche della sua protezione, e vantandosene.

In altra intercettazione, l'ex politico citava anche Lorenzo Cimarosa, cugino acquisito del latitante, tratto in arresto e poi divenuto dichiarante e testimone di giustizia in numerosi processi contro esponenti di *cosa nostra* castelvetranese. Non faceva mistero di non aver mai avuto una buona considerazione del Cimarosa, spiegando, anzi, come i recenti fatti – cioè la scelta dello stesso di collaborare con la giustizia – confermavano la correttezza della sua valutazione.

Tali dichiarazioni dell'indagato, ad avviso della procura di Trapani, non sarebbero frutto di millanteria. Apparirebbero, invece, connotate da assoluta attendibilità, basti pensare che effettivamente i due, l'indagato e Matteo Messina Denaro, risultano ritratti insieme in una foto – apparsa sul sito della testata *Fanpage* il 16 luglio 2017⁽⁷³⁴⁾ – scattata in occasione del matrimonio della cugina del latitante risalente all'epoca in cui entrambi erano poco più che maggiorenni (1981).

In altre conversazioni emergerebbe poi l'esistenza di un « gruppo massonico », ricostituito proprio per volontà dell'ex onorevole regionale,

⁽⁷³²⁾ XII Comitato, riunione n. 10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della Repubblica Sara Morri e Francesca Urbani. Cfr. resoconto di seduta e atti depositati.

⁽⁷³³⁾ *Idem*.

⁽⁷³⁴⁾ Realizzato dal giornalista Sandro Ruotolo.

ritenuto « capace di spostare un buon numero di voti » e in grado di garantire l'elezione di almeno due consiglieri comunali di sua fiducia.⁽⁷³⁵⁾

Questo nuovo gruppo composto da una ventina di *fratelli* andrebbe indentificato, ad avviso degli inquirenti, nella loggia « Hypsas » – nata dalla fusione di due precedenti logge, la « Mozart » e la « Garibaldi » – di cui avrebbe fatto parte anche il presidente del Circolo Sociologico Italiano, maestro venerabile di una delle logge operative a Castelvetro. Una loggia, quindi, ritenuta influente nel contesto massonico castelvetranese sia perché annoverava al suo interno alte cariche interne provenienti dalle diverse logge, sia perché poteva contare su un esponente di rilievo della politica regionale, quale l'indagato, capace di indirizzare le scelte politiche dei « *fratelli muratori* ».

3.4. Le analogie con la vicenda del Circolo Scontrino

L'analisi degli atti processuali sopra esposti evidenzia come l'associazione segreta organizzata e diretta dal principale indagato dell'operazione « Artemisia » trovi un celeberrimo precedente nelle vicende risalenti agli anni Ottanta riguardanti la loggia segreta Iside 2, forse non a caso costituita sempre nel territorio trapanese.

Negli anni Novanta fu celebrato a carico di Giovanni Grimaudo, Natale Torregrossa e altri soggetti, il processo avanti il tribunale di Trapani per violazione dell'art. 2 della Legge « Spadolini-Anselmi », reato per il quale Grimaudo e Torregrossa furono dichiarati colpevoli.

La lettura della sentenza resa in tale occasione dal tribunale di Trapani all'esito del giudizio⁽⁷³⁶⁾ colpisce ancora oggi, non solo per la chiarezza delle motivazioni, ma anche per la sua estrema attualità poiché descrive un quadro probatorio e un contesto ambientale del tutto analoghi a quelli che fanno da sfondo, a distanza di oltre quarant'anni, all'indagine « Artemisa », tant'è che molte delle argomentazioni e delle considerazioni svolte in tale pronuncia sono sovrapponibili agli elementi di fatto posti a base della richiesta di misure cautelari formulata dagli inquirenti nei confronti dell'*ex* politico dell'ARS.

Costui, come si è potuto vedere nel paragrafo precedente, è emerso dalle indagini come un personaggio noto, non solo per il suo « affarismo », ma anche per le indubbie capacità direttive ed organizzative atte a catalizzare attorno a sé altri influenti personaggi della vita politica e sociale locale, tanto da elaborare progetti anche a lungo termine fondati su scopi e fini comuni a tutti gli adepti per condizionare, secondo l'ipotesi dell'accusa, le scelte decisionali delle pubbliche amministrazioni locali attraverso una sistematica e capillare cooptazione dei dipendenti di vari uffici pubblici.

Dal quadro probatorio raccolto dagli inquirenti sono emerse in capo al nucleo associativo, come era stato per la richiamata loggia « Iside 2 »,

⁽⁷³⁵⁾ XII Comitato, riunione n. 10 del 27 aprile 2021, audizione dei sostituti procuratori della Repubblica Sara Morri e Francesca Urbani. Cfr. resoconto di seduta e atti depositati.

⁽⁷³⁶⁾ Sentenza del tribunale di Trapani del 5 giugno 1993 RG 24/91. Vedi anche sentenza della corte di appello n. 3563/96 del 15 novembre 1996, RG 407/95.

finalità e attività occulte tali da creare, proprio a causa della loro sistematicità, un reale pericolo per la salute delle istituzioni. Dalle intercettazioni, durate oltre due anni, sarebbero infatti emersi elementi circa la sussistenza di una costante e continua attività diretta a interferire sull'esercizio dei pubblici poteri.

Ad avviso degli inquirenti, vi sarebbero altresì ulteriori analogie tra il caso « Iside 2 » e l'associazione occulta facente capo all'ex parlamentare dell'ARS.

In primo luogo, molti degli aderenti alla sua cerchia ristretta erano anche iscritti ad una ordinaria loggia massonica, la « Hypsas », ma l'associazione occulta era composta anche da persone non iscritte ad alcuna delle logge scoperte. Invero, anche i giudici del tribunale di Trapani nella sentenza Grimaudo + altri del 1993 avevano riscontrato una situazione analoga: molti degli iscritti o degli appartenenti alla loggia segreta Iside 2 erano anche appartenenti a logge regolari scoperte.⁽⁷³⁷⁾

Così pure, le reali attività svolte dalla « Iside 2 » erano coperte dall'esistenza del circolo « Scontrino », con sede in via Carreca a Trapani, sede ufficiale di una serie di logge massoniche regolari e luogo dove si svolgevano numerosissime attività culturali e corsi di formazione. Il circolo « Scontrino » di Trapani, infatti, appariva all'epoca come una fucina di variegata attività culturali e sociali, centro di conferenze, sede dell'Associazione musulmani d'Italia, dell'Associazione mutilati e invalidi civili, sito di numerose logge massoniche. Grimaudo ne era la figura centrale, promotore e animatore. In tale atmosfera, oscillante tra il ricreativo e il culturale, si riuniva e si incontrava gran parte della borghesia trapanese, ma dietro tale parvenza si celava una strategia occulta, diretta ad una progressiva penetrazione e interferenza in enti e organismi pubblici.

Meccanismo identico si è realizzato nel caso dell'indagine « Artemisia » dove il gruppo che faceva capo all'indagato principale agiva e si riuniva dietro la facciata delle attività del Centro sociologico italiano di via Parini a Castelvetro.

In conclusione, può dirsi che il modello disvelato nel 1993 a Trapani, dove l'attività occulta di una loggia segreta si annida e si nasconde nelle pieghe di un'associazione culturale e di altre logge massoniche palesi, si è riproposto nuovamente nelle vicende dell'indagine Artemisia: in entrambi i casi si rinviene la presenza di una struttura occulta ed una palese dove quest'ultima è servente alla prima per darne un'apparente giustificazione pubblica.

In tal modo è stato data vita a un modello di rara penetrante efficacia, che opera un connubio tra logge massoniche operanti con modalità ordinarie e lecite e una superloggia segreta, alle prime trasversale e coesistente, dedita, invece, alle attività illecite ed alla quale aderiscono sia « profani » che regolari massoni, questi ultimi all'insaputa degli altri « ordinari » confratelli di loggia non coinvolti nella superloggia.

⁽⁷³⁷⁾ Sentenza del tribunale di Trapani del 5 giugno 1993 RG 24/91.

3.5. L'indagine « Sub Rosa Dicta »

Profili di interesse connessi al coinvolgimento della massoneria nella criminalità sono emersi anche durante l'audizione della dottoressa Roberta Licci, sostituto procuratore presso la procura della Repubblica di Lecce, titolare dell'indagine « Sub Rosa Dicta ».

L'attività investigativa svolta ha consentito di individuare un'associazione per delinquere finalizzata a reati contro la pubblica amministrazione nella quale sono risultati coinvolti tre magistrati in relazione a condotte dai medesimi poste in essere nel periodo in cui erano in servizio presso la sede giudiziaria di Trani. Si tratta nella specie di Antonio Savasta – che ha reso in sede di incidente probatorio dichiarazioni auto e etero accusatorie – Michele Nardi e Luigi Scimè, all'epoca dei fatti rispettivamente sostituto procuratore della Repubblica il primo⁽⁷³⁸⁾, giudice per le indagini preliminari il secondo⁽⁷³⁹⁾ e sostituto procuratore della Repubblica, poi trasferito alla procura di Salerno, il terzo.

Nell'indagine risultano coinvolti anche diversi imprenditori, avvocati dei fori di Trani e di Bari, nonché appartenenti alle forze dell'ordine.

Il processo si è concluso con la condanna degli imputati, alcuni dei quali hanno scelto il rito abbreviato, e con la confisca per circa 2 milioni di euro.

Quanto ai rapporti con la massoneria deviata, pur non essendo stati questi oggetto di contestazione specifica, dalle indagini sono emersi non solo rapporti tra Michele Nardi e soggetti riconducibili alla massoneria, ma la stessa appartenenza del magistrato a quest'ultima.

I contatti emergono da alcune intercettazioni disposte tra l'aprile e il settembre 2016, periodo nel quale Michele Nardi era imputato dinanzi al tribunale di Catanzaro per calunnia ai danni di alcuni colleghi. Durante il periodo in cui era in corso il dibattimento, il magistrato è entrato in contatto con un avvocato di Bisceglie, con precedenti esperienze attive nella politica locale, al fine di avvicinare il giudice di un processo a suo carico.

In particolare in una intercettazione l'avvocato biscegliese dice a Nardi che egli, al fine di reperire i contatti volti ad avvicinare il giudice, si stava prodigando « *in stile 'ndrangheta* ».

I contatti cui fa riferimento e che vengono ricostruiti dalle intercettazioni sono quelli tra l'avvocato e un imprenditore della provincia di Barletta-Andria-Trani. In particolare, quest'ultimo, che nel corso delle conversazioni monitorate è chiamato « *presidente* », risulta da fonti aperte essere Maestro Venerabile della loggia G.O.I. « Bensalem 1803 » all'Oriente di Trani. Il « presidente » massone suggerisce al citato avvocato di Bisceglie di rivolgersi ad altro imprenditore della medesima provincia. Dalle conversazioni tra i due, che si indicano reciprocamente come « fratelli », si comprende come il tramite per avvicinare il giudice fosse un

⁽⁷³⁸⁾ Al momento della esecuzione della misura cautelare che è avvenuta nel gennaio 2019, era giudice al tribunale civile di Roma.

⁽⁷³⁹⁾ Al momento della esecuzione della misura cautelare era sostituto procuratore a Roma, in precedenza aveva ricoperto l'incarico di ispettore al Ministero della Giustizia.

avvocato penalista del foro di Catanzaro, anch'egli definito « fratello » dagli interlocutori.

I contatti con il « fratello » avvocato a Catanzaro sono realmente avvenuti, nonostante si siano interrotti poco dopo nel momento in cui questi è venuto conoscenza del fatto che il difensore di Nardi era imputato nell'ambito del processo « Rinascita Scott » per concorso esterno in associazione a delinquere di tipo mafioso ⁽⁷⁴⁰⁾.

Sempre nell'ambito della vicenda appena ricostruita, dalle intercettazioni è pure emerso che l'avvocato biscegliese abbia chiesto esplicita conferma in ordine all'appartenenza alla massoneria del penalista di Catanzaro, ricevendone risposta affermativa in ragione delle assicurazioni ricevute in tal senso dal « presidente » ovvero dal Maestro Venerabile della loggia Bensalem del Grande Oriente d'Italia.

Risulta, poi, dal complesso dell'attività di indagine che il professionista di Bisceglie abbia cercato contatti per risolvere il problema di Michele Nardi, utilizzando sempre la comune appartenenza massonica, anche nell'area messinese.

Oltre che dagli elementi sopra riportati, l'appartenenza del dott. Nardi alla massoneria è stata confermata dalle dichiarazioni dell'imprenditore D'Introno che ha indicato il magistrato come massone.

Da ultimo, al fine di meglio delineare il contesto, la dottoressa Licci, ha sottolineato che, nel corso del giudizio a carico di Michele Nardi, ⁽⁷⁴¹⁾ dovevano essere escussi, quali testimoni della difesa dell'imputato inseriti nella apposita lista, due soggetti dichiaratamente appartenenti alla massoneria, che avrebbero dovuto riferire in ordine all'estraneità del magistrato a qualsivoglia contesto massonico.

Tuttavia risulta che tali soggetti non si siano presentati a testimoniare e che la difesa vi abbia rinunciato.

A completamento dell'audizione, la dottoressa Licci ha fatto altresì riferimento ad alcuni procedimenti, risalenti al 2012 ed in particolare ad uno della procura distrettuale di Bari riguardante un'indagine di criminalità organizzata ed un altro della procura della Repubblica di Lecce, in materia di reati contro la pubblica amministrazione, relativo all'appalto concernente il servizio filobus nel capoluogo salentino, dell'importo di circa 22 milioni di euro.

In entrambe le indagini, sono emersi dei collegamenti con « logge deviate », così definite perché i soggetti coinvolti sono risultati non formalmente iscritti alle logge massoniche, ma di fatto operanti in contesti di tale natura.

Nell'indagine della procura della Repubblica di Lecce ⁽⁷⁴²⁾ sono emersi, anche grazie alle dichiarazioni di uno dei professionisti che aveva dichiarato di aver ricevuto l'affidamento di quel progetto in cambio di tangenti, chiari riferimenti al fatto che quelle agevolazioni erano riconducibili ad un

⁽⁷⁴⁰⁾ L'avvocato Giancarlo Pittelli.

⁽⁷⁴¹⁾ Conclusosi con una pronuncia di condanna.

⁽⁷⁴²⁾ Terminata con una pronuncia di prescrizione e trasferita per competenza alla procura della Repubblica di Roma, che tuttavia di recente ha chiesto la confisca di circa 500.000 euro su conti svizzeri di Buonerba.

mercimonio reso possibile in virtù di una rete di rapporti di natura massonica.

D'altro canto lo stesso collaboratore ha affermato di essere massone, e di come pure lo fosse uno degli indagati principali. Tali circostanze sono confermate anche da altre dichiarazioni agli atti del procedimento.

L'indagine della procura distrettuale di Bari, invece, ha riguardato un'associazione per delinquere con l'aggravante della finalità di favorire un'associazione di tipo mafioso dedita a truffe ai danni dello Stato e al bilancio dell'Unione europea. È risultato coinvolto un imprenditore residente e operante in Emilia Romagna nel settore vitivinicolo, denominato significativamente « il re dei vini ». Il medesimo, avente stretti rapporti con la criminalità organizzata foggiana, era stato già arrestato nel 2012, e successivamente nuovamente arrestato nel 2017, occasione nella quale aveva subito il sequestro di circa 50 milioni di euro, nonché di conti accesi presso alcuni istituti di credito della Repubblica di San Marino.

L'imprenditore, nel corso delle conversazioni intercettate, rivelava al suo interlocutore di essere in via di promozione alla carica di Gran Maestro di una non meglio precisata fratellanza massonica.

3.6. L'indagine « Geenna »

L'indagine, coordinata dalla procura distrettuale di Torino denominata « Geenna », si è proposta di ricostruire le dinamiche criminali e gli assetti organizzativi che i sodalizi di tipo mafioso stavano assumendo in Valle d'Aosta, con particolare riguardo sia al contesto sociale-economico del territorio, che a quello politico. Per questi fatti gli indagati sono stati condannati con sentenza di primo grado il 16 settembre 2020.

In particolare, è stato contestato agli indagati principali il reato di associazione di tipo mafioso volto al condizionamento delle elezioni del Comune di Aosta del 2015, e il traffico di stupefacenti.

Tali contestazioni, e in particolare quella relativa al reato di cui all'art. 416-bis c.p., sono state possibili grazie a una ricostruzione storica del contesto criminale dell'area della Valle d'Aosta. Già a partire dagli anni Settanta e Ottanta venivano registrati, sul territorio valdostano, gravi fatti di reato, come omicidi ed estorsioni, maturati in contesti e realizzati con modalità tipiche della criminalità calabrese.

Alcune di queste vicende sono state oggetto di procedimenti conclusi con condanne divenute irrevocabili, anche se in passato non è mai stata accertata giudizialmente la presenza della *'ndrangheta* in questa regione.

Ciò nondimeno, gli elementi raccolti in quei procedimenti hanno consentito di documentare come già negli anni 2000 e 2001 fosse operativo ed attivo in Valle d'Aosta un locale di *'ndrangheta* già da tempo operativo.

Nell'indagine « Lenzuolo »⁽⁷⁴³⁾, coordinata dalla procura distrettuale di Reggio Calabria e condotta dai Carabinieri di Aosta, veniva individuato un gruppo associativo di tipo mafioso presente in Valle d'Aosta, quale articolazione delle cosche Iamonte e Facchineri.

⁽⁷⁴³⁾ Proc. pen. n. 16579/01 RGNR.

Da tale procedimento, in particolare, potevano trarsi decisive tracce della presenza della *'ndrangheta* in Valle d'Aosta, e segnatamente nelle figure del deceduto Santo Pansera, con la carica di « capo locale » o « capo società » e Santo Oliverio, che svolgeva il ruolo di coordinamento e raccordo tra la casa madre calabrese e la struttura delocalizzata aostana. Nelle intercettazioni, e in particolare in un passaggio della conversazione ambientale del 20 maggio 2000 tra Pansera e Oliverio, i due utilizzano proprio il termine « *'ndranghetista* » e « *locale* ».

Analoghi riscontri pervengono da altre indagini quali: il processo « Minotauro »⁽⁷⁴⁴⁾, da cui emerge come anche ad Aosta fosse presente un *locale* di *'ndrangheta*; l'indagine « Gerbera »⁽⁷⁴⁵⁾ riguardante un'organizzazione dedita al traffico internazionale di cocaina, con base operativa in Valle d'Aosta, i cui attori principali erano Domenico e Giuseppe Nirta, i loro nipoti Franco Aldo Di Donato, Roberto Alex Di Donato e Pietro Tirasso; il procedimento nel quale sono stati condannati gli imputati Giuseppe Facchineri, Giuseppe Chemi e Roberto Raffa per un tentativo di estorsione, aggravato dal metodo mafioso⁽⁷⁴⁶⁾.

In quest'ultimo caso si trattava di un tentativo di estorsione commesso ai danni dell'imprenditore calabrese Giuseppe Tropiano, operante di fatto in Valle d'Aosta, e volto a imporre la *leadership* sugli appalti controllati dalla *'ndrangheta* nella regione, a scapito dei fratelli Vincenzo, Michele e Salvatore Raso. Costoro su richiesta di Tropiano avevano avviato delle trattative e, nel contesto di tali rapporti, il 17 novembre 2011, Salvatore Raso veniva ucciso a colpi di arma da fuoco in San Giorgio Morgeto, contrada Sant'Eusebio.

Di interesse, poi, il procedimento penale denominato « Hybris »⁽⁷⁴⁷⁾, che ha avuto origine dalle intercettazioni telefoniche avviate in seguito al tentativo di estorsione di cui era vittima Michele Fonte, e l'indagine denominata « Caccia Grossa », relativa a un'attività di indagine coordinata dalla procura generale della Repubblica di Bologna, finalizzata alla localizzazione e cattura di Rocco Mammoliti e del fratello Stefano, appartenenti alla cosca di *'ndrangheta* di San Luca (RC) detta « Fischiante ». Proprio dalle intercettazioni disposte per ricercare i detti latitanti è scaturita l'indagine « Geenna » a fronte, come accennato, degli incontri e riunioni che nel contempo venivano accertati tra esponenti della famiglia *'ndranghetista* dei Nirta e soggetti valdostani di origine calabrese contigui all'associazione mafiosa.

Premesse queste considerazioni sui collegamenti tra gli autori dei reati e la criminalità mafiosa calabrese, risalenti sin agli anni Settanta, ma non sfociati in una formale contestazione del reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., occorre precisare come detti legami, all'epoca, coinvolgessero persone calabresi residenti in Valle d'Aosta e soggetti legati a vario titolo alla *'ndrangheta* provenienti da zone geografiche che si trovavano nel cosiddetto

⁽⁷⁴⁴⁾ Proc. pen. n. 6191/07.

⁽⁷⁴⁵⁾ Proc. pen. n. 31325/06.

⁽⁷⁴⁶⁾ Proc. pen. n. 32386/10.

⁽⁷⁴⁷⁾ Proc. pen. n. 17841/12.

« Mandamento Tirrenico », ovvero i comuni di S. Giorgio Morgeto, Rossano, Cittanova.

Rispetto alla situazione ricostruita con l'indagine « Lenzuolo », ⁽⁷⁴⁸⁾ i rapporti ed i collegamenti con la casa madre calabrese sono nel frattempo mutati. Ora il baricentro sembra essersi spostato dalla 'ndrangheta tirrenica a quella ionica e, in particolare, al *locale* di S. Luca.

Ai vertici del *locale*, o quantomeno dell'articolazione delocalizzata, vi sarebbero i fratelli Di Donato, Marco Fabrizio e Roberto Alex, primi cugini dei fratelli Nirta.

Nell'ambito di tale e articolato contesto criminale, è emerso un ruolo importante svolto dalla massoneria.

Infatti, seppure non è stata mossa alcuna contestazione alla loggia massonica denominata « Aosta 1 San Fantino » della quale fanno parte alcuni degli indagati, per violazione della disciplina di cui agli artt. 1 e 2 della legge n. 17 del 1982 (« legge Spadolini-Anselmi »), ciò che rileva è il dato storico dell'affiliazione alla massoneria di alcuni dei partecipanti del *locale* di Aosta quale mezzo per raggiungere gli scopi e le finalità dell'associazione di tipo mafioso e quindi garantirsi ulteriormente il collegamento con esponenti che ricoprono ruoli di rilievo nel settore economico, imprenditoriale e politico, sia della società civile valdostana, sia al di fuori dei confini regionali.

I soggetti che hanno contatti con esponenti della massoneria, ed in particolare con tale Giuseppe Scidone, sono Nicola Prettico – candidato sindaco per le elezioni comunali del 2015 e partecipe dell'associazione a delinquere di tipo mafioso – e Antonino Raso, promotore dell'associazione contestata.

Dalle intercettazioni riportate nell'ordinanza cautelare acquisita agli atti della Commissione, si comprende come Scidone avesse l'intenzione non solo di costituire una semplice loggia, ma addirittura una nuova obbedienza – una « Gran Loggia » – a cui avrebbe fatto capo l'« officina » di Aosta. Per realizzare tale progetto, egli aveva bisogno di reclutare altri « fratelli », cioè dei soggetti già appartenenti alla massoneria e tra questi aveva individuato Nicola Prettico e altro soggetto non indagato.

Per meglio inquadrare la figura di Scidone, giova riferire di alcune conversazioni telefoniche dalle quali si evince come egli si definisse Gran Maestro dell'« Ordine mondiale dei cavalieri templari in Djibouti » nonché fondatore di una nuova obbedienza massonica, denominata « Gran loggia No Nobis », da cui dipendevano diverse logge presenti in Italia ed in altri Paesi europei. Il predetto è pure appartenente all'« Ordine dei cavalieri templari di Gerusalemme » di cui lui stesso, nelle intercettazioni ambientali, si definisce uno dei « cinque guardiani ».

Le indagini hanno poi messo in luce che nel periodo compreso tra il 24 giugno e il 19 settembre 2015 Scidone gettava le basi per la creazione in Aosta di una *commanderia* dei Cavalieri templari e di una loggia massonica. Il 18 maggio 2015 Giuseppe Scidone, telefonando a Nicola

⁽⁷⁴⁸⁾ Proc. pen. n. 16579/01 RGNR.

Prettico per complimentarsi del suo risultato alle elezioni amministrative nel Comune di Aosta, gli comunicava di trovarsi nel Principato di Monaco in compagnia del « Gran Priore » di Montecarlo, con il quale stava progettando la creazione di un nuovo gruppo di Cavalieri templari, una nuova loggia e una nuova obbedienza massonica.

Il 24 giugno avveniva il primo incontro tra Antonio Raso, Giuseppe Scidone, il « Gran Priore » di Montecarlo e altri soggetti, al quale seguivano altri incontri tra Raso e Scidone sia ad Aosta che in Calabria.

Il 19 settembre dello stesso anno, all'interno di un locale di una ditta di Aosta veniva costituita la « commanderia » di Aosta dell'« Ordine mondiale dei cavalieri templari di Jesuralem ». Durante il rito di insediamento della « commanderia », Giuseppe Scidone, nella veste di cerimoniere, spiegava le fasi dell'investitura, ed essendo lui uno dei « cinque guardiani » di tale ordine aveva la possibilità di creare i « cavalieri » senza attendere che essi fossero stati iniziati ai gradi inferiori.

Il giorno successivo, nello stesso luogo ove poco prima erano stati nominati i cavalieri templari, avveniva la fondazione della loggia massonica « Aosta n. 1 San Fantino » all'ordine dell'obbedienza denominata « No Nobis ». All'interno del « tempio » provvisorio erano presenti soggetti già appartenenti alla massoneria, alcuni dei quali con il grado di semplici apprendisti.⁽⁷⁴⁹⁾ Alla cerimonia erano presenti, oltre a Scidone Giuseppe, tutti i partecipanti alla liturgia del giorno precedente oltre ad altri intervenuti nell'occasione per la prima volta.

Dopo la costituzione della nuova loggia massonica, venivano intercettate alcune conversazioni tra Antonio Raso e Scidone, dalle quali emergeva l'intenzione dei due di reclutare nuovi « fratelli » tra gli esponenti più influenti della pubblica amministrazione e della politica regionale.

La ragione per la quale Raso voleva affiliarsi alla massoneria era quella di poter contare su una rete di relazioni e conoscenze da utilizzare per aumentare il proprio peso e la propria autorevolezza in seno alla comunità calabrese residente in Valle d'Aosta.

Inoltre, sempre dal compendio dell'attività di indagine, è emerso come i contatti con la massoneria e l'appartenenza ad essa di alcuni esponenti del *locale* di Aosta non siano stati frutto di scelte ed ambizioni individuali, ma siano state scelte strategiche decise e condivise anche dai vertici della *'ndrangheta* aostana e, in particolare, da Marco Fabrizio Di Donato che aveva dato il proprio appoggio all'iniziativa in quanto ritenuta funzionale agli interessi della consorterìa mafiosa.

Diversa, ma non dissimile nella sostanza, è stata invece la scelta di Nicola Prettico: non coinvolto nel progetto di costituzione della nuova loggia massonica portato avanti da Giuseppe Scidone, abbracciava comunque la causa massonica scegliendo di affiliarsi ad altra loggia esistente in zona.

In conclusione, merita sottolineare come anche sotto tale particolare profilo, ovvero l'adesione alla massoneria da parte di alcuni esponenti della

⁽⁷⁴⁹⁾ Primo grado della massoneria.

'*ndrangheta*, la « locale » di Aosta si muovesse con schemi ricorrenti per le compagini di criminalità di tipo mafioso, orientate a creare legami con detta associazione segreta proprio al fine di intrecciare rapporti in grado di fortificare la struttura del sodalizio con ulteriori infiltrazioni nel tessuto economico e politico, per di più mediante soggetti loro stessi vincolati a regole interne di solidarietà e segretezza.

Si tratta, pertanto, di un ulteriore indizio della costituzione e della operatività di una struttura delocalizzata della '*ndrangheta* in Val d'Aosta, a fronte di una commistione di situazioni illecite perfettamente riprodotte, in detta regione, secondo i metodi di azione dei locali insediati in Calabria. Per questo fine l'associazione aveva ben compreso il ruolo centrale della massoneria nella sua capacità di infiltrarsi nei gangli della pubblica amministrazione mutandone il funzionamento.

4. LIBERTÀ COSTITUZIONALI, LEGGE SPADOLINI-ANSELMI E DOPPIA APPARTENENZA

4.1. La libertà di associazione

L'art. 18 della Costituzione italiana riconosce a ciascun cittadino il diritto di « *associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale* ». ⁽⁷⁵⁰⁾

Invero, la Carta costituzionale garantisce in maniera estremamente ampia tutti i fenomeni associativi, ritenuti espressione dei principi del pluralismo e della tutela delle formazioni sociali, posti tra quelli fondamentali dell'ordinamento repubblicano (art. 2 Cost.). Le associazioni, d'altra parte, non sono altro che gruppi di persone avvinte da interessi, attività, scopi e valori comuni che si uniscono in maniera stabile e duratura per coltivarli e perseguirli, e rappresentano, dunque, una forma di espressione collettiva della libertà individuale, anch'essa riconosciuta e tutelata dalla Costituzione stessa (art. 13 Cost.).

In evidente reazione al regime fascista e all'indomani della sua caduta, si è quindi riconosciuta nella Carta costituzionale massima tutela al diritto in argomento, assicurando alle associazioni una libertà d'azione uguale a quella riconosciuta ai singoli e ponendo quale generale divieto quello del perseguimento dei fini vietati ai medesimi dalla legge penale.

L'enunciato dell'art. 18 Cost. ne rivela il chiaro intento garantista che traspare, oltre che dalla mancanza di specificazioni in merito al tipo di organizzazione o alle finalità perseguite, dalla presenza dell'avverbio « *liberamente* », dalla introduzione della non necessità di specifiche autorizzazioni al suo esercizio e dalla tassatività di alcuni ulteriori limiti introdotti dal comma secondo della stessa disposizione (art. 18, comma 2: « *Sono proibite...* »).

Oltre alle associazioni costituite per scopi contrari alla legge penale (che comunemente vengono definite come associazioni a delinquere e sono

⁽⁷⁵⁰⁾ Art. 18 Cost.: « *I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.*

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. ».

sanzionate dall'art. 416 c.p.), sono vietate altresì « *le associazioni segrete e quelle* » costituite con carattere militare (quindi con una determinata organizzazione e con l'uso di armi), che perseguono direttamente o indirettamente scopi politici (art. 18, comma 2 Cost.).

Si noti che nella formulazione del costituente, la segretezza non contiene alcuna limitazione e potrebbe riguardare, non solo l'*attività* e gli *scopi* che l'associazione si prefigge, ma anche i nomi degli appartenenti o solo alcuni di questi aspetti.

La proibizione delle associazioni segrete, invero, preesisteva alla Costituzione per ragioni connesse al sospetto che tale carattere dell'associazione fosse da ricondurre all'intento cospirativo di questa.

Così nella vigenza dello Statuto Albertino, la legge n. 2028 del 1925 – il cui contenuto fu poi trasferito nel Titolo VIII del T.U.L.P.S. – sostanzialmente impediva il libero associazionismo: prevedendo obblighi comunicativi e legittimando un penetrante potere ispettivo delle autorità di pubblica sicurezza, esteso sia allo statuto che a qualunque attività dell'associazione, la legge finiva in sostanza per vietare ogni forma di associazione segreta.

Era poi fatto espresso divieto a tutti i « *funzionari, impiegati ed agenti civili e militari di ogni ordine e grado dello Stato, ed i funzionari delle province e dei comuni o di altri istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle province e dei comuni* » di far parte di associazioni « *operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto* » o che imponevano ai loro adepti qualsivoglia vincolo di segretezza. Le conseguenze di eventuali inosservanze erano particolarmente gravose, conducendo fino al licenziamento⁽⁷⁵¹⁾.

La proibizione delle associazioni segrete disposta dal secondo comma dell'art. 18 Cost. è stata, invero, accompagnata da un tortuoso percorso attuativo in ragione dell'ampio dibattito apertosi, all'indomani della sua introduzione, in merito alla definizione del concetto di segretezza.

A fronte di un enunciato reso piuttosto esplicito e chiaro dall'impiego nella disposizione citata della disgiuntiva « *e* »⁽⁷⁵²⁾, il dibattito dell'Assemblea costituente – che aveva sempre correlato il divieto all'essere l'associazione segreta volta a perseguire un fine politico e al rischio conseguente che dette associazioni potessero costituire una minaccia alla Costituzione o all'ordinamento democratico – ne ha reso a lungo controversa l'interpretazione: se da un lato rimanendo aderenti al dettato costituzionale si è ritenuto che dovessero ritenersi vietate le associazioni segrete *tout court*, dall'altro ci si è domandati se, invece, i due divieti contenuti nel secondo comma dell'art. 18 dovessero essere letti in maniera unitaria e condurre a

⁽⁷⁵¹⁾ Art. 216 comma 1 del T.U.L.P.S. 1926: « *Senza pregiudizio delle sanzioni di cui all'articolo 209, i funzionari, impiegati ed agenti civili e militari di ogni ordine e grado dello Stato, ed i funzionari, impiegati ed agenti delle Province e dei Comuni o di istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle Province e dei Comuni, chi, appartengano anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituiti nel Regno o fuori, ed operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto, o i cui soci sono comunque vincolati dal segreto, sono destituiti o rimossi dal grado e dall'impiego o comunque licenziati* ».

⁽⁷⁵²⁾ « *Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono (...) scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare* ».

limitare l'operatività del divieto dell'associazionismo segreto solo quando fosse diretto al perseguimento di fini politici.

In sostanza secondo alcuni, essendo l'intento del legislatore evitare la creazione di centri di potere occulto alternativi a quelli democraticamente eletti e previsti dalla Costituzione, dovevano ritenersi vietate solo le associazioni segrete volte al perseguimento di scopi politici, rimanendo le altre, fuori dalla sfera della previsione costituzionale.

Altri, muovendo dalla considerazione che in un ordinamento democratico caratterizzato dal pieno riconoscimento della libertà di associazione, la natura segreta dell'associazione non possa che essere orientata al perseguimento di finalità illecite e, conformemente al dettato della norma - che vieta le associazioni che perseguono scopi politici solo se caratterizzate da una organizzazione di carattere militare - ritenevano che il divieto dovesse intendersi riferito a qualunque sodalizio volto ad occultare la propria esistenza, o anche solo i propri obiettivi o i nomi dei propri componenti.

Dunque, una contrapposizione netta tra due linee ermeneutiche, fondate su una interpretazione ora oggettiva ora finalistica della nozione di società segreta vietata, dalla quale è scaturita una profonda incertezza alla quale si è fatto parzialmente fronte con l'emanazione della legge n. 17 del 1982.

4.2. La legge « Spadolini-Anselmi »

L'attuazione del divieto costituzionale previsto nel secondo comma dell'art. 18 è avvenuta con legge n. 17 del 25 gennaio 1982, recante « *Norme di attuazione all'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione denominata Loggia P2* », introdotta sull'onda del noto scandalo conseguente alla scoperta della loggia « Propaganda 2 » e, soprattutto, al rinvenimento degli elenchi dei nominativi di coloro che ne facevano parte, che riconducevano a vertici delle forze armate e di polizia, politici (tra cui un ministro e un segretario di partito dell'epoca), magistrati ed esponenti di spicco del mondo delle imprese, della finanza e della comunicazione.

Con la legge citata si è affrontato il problema della definizione della nozione di associazione segreta costituzionalmente vietata, facendovi rientrare esclusivamente quelle associazioni che occultando la loro esistenza ovvero mantenendo la segretezza, congiuntamente, sulle finalità e sulle attività sociali, ovvero sui componenti (in tutto od in parte ed anche reciprocamente) svolgessero attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale.

È stata poi introdotta una sanzione penale, invero piuttosto modesta, nei confronti di coloro che avessero promosso, diretto, partecipato all'associazione o svolto attività di proselitismo in suo favore (art. 2) ed è stata prevista la possibilità della sospensione dal servizio dei dipendenti pubblici, civili e militari, per i quali fosse emerso, sulla base di concreti elementi,

il fondato sospetto di appartenenza alle associazioni segrete così definite, prevedendo altresì una particolare procedura per l'accertamento (art. 4).

Su tale ultimo aspetto si tornerà a breve dovendosi prima affrontare alcune problematiche poste dalla norma sia sotto il profilo della completezza della definizione di associazione segreta, sia sotto quello dell'adeguatezza della sanzione penale prevista.

La definizione di associazione segreta vietata contenuta all'art. 1 pone in collegamento il carattere della segretezza di alcuni aspetti della vita dell'associazione - che vengono in via generica delineati - con la finalità perseguita di « *interferenza sull'esercizio di funzioni* » pubbliche, per ricondurre al divieto di cui all'art. 18 Cost. solo quelle associazioni rispondenti ad entrambi i requisiti.

La nozione di associazione segreta viene, dunque, definita attraverso un concetto funzionale, collegato al riflesso politico delle libertà di associazione, accogliendo quel criterio finalistico cui si è prima fatto cenno, che ha finito per determinare una significativa restrizione dell'ambito di operatività del divieto posto dall'art. 18 della Costituzione, a dire il vero, andando ben oltre il dettato letterale della norma costituzionale.

L'inadeguatezza della norma introdotta con legge n. 17 del 1982 ha la sua evidente dimostrazione nel fatto che essa ha trovato solo minimi spazi di applicazione sia sul piano della repressione penale, sia su quello della prevenzione e ciò sebbene l'incidenza dell'attività di organizzazioni segrete sul regolare svolgimento della vita civile e le interferenze con le organizzazioni criminali a carattere mafioso, come si è detto, siano sempre più frequenti.

Invero, essa offre risposte solo circoscritte e parziali al problema indotto dalla presenza di associazioni segrete, lasciando aperte una serie di criticità che ciclicamente tornano a destare l'attenzione dell'opinione pubblica, degli inquirenti e della politica.

Venendo all'analisi di dettaglio della norma, essa individua due requisiti essenziali per l'individuazione delle associazioni segrete vietate: il perseguimento di uno scopo di « *interferenza* » e la segretezza di alcuni degli aspetti essenziali del sodalizio.

Quanto al primo, esso è riferito dalla legge non soltanto alle più elevate funzioni costituzionali, ma anche alla pubblica amministrazione centrale e periferica, agli enti pubblici economici e ad altri settori relativi a servizi rilevanti per la collettività. Ad esso vanno riferite tutte le forme di pressione e di influenza concreta, dirette a condizionare il funzionamento dall'interno degli organismi indicati.

Se normalmente tale interferenza assume le caratteristiche di un illecito (penale, amministrativo, civile, deontologico), non è però necessario che ciò accada: la pressione può essere fatta anche con modalità non vietate, in quanto sono le caratteristiche di segretezza del sodalizio che, unite al fine di interferenza, valgono ad attribuire al gruppo la sua natura penalmente illecita.

Neanche è richiesto dalla legge che la pressione induca l'organismo che ne è destinatario a decisioni diverse da quelle che sarebbero state adottate in assenza di quell'elemento perturbatore; deve ritenersi necessario

soltanto che la capacità di influenza miri a condizionare dall'interno i meccanismi decisionali e rivesta caratteristiche di serietà e di potenziale efficacia, in assenza delle quali l'associazione sarebbe insuscettibile di determinare una situazione di pericolo per il bene giuridico protetto.

Quest'ultimo va individuato nella libertà e nel pluralismo associativo e nella salvaguardia degli organi e delle funzioni decisive per la collettività nazionale, dall'azione di gruppi occulti, che si sottraggono ai principi di trasparenza propri di una moderna società democratica e mirano ad inquinare, tentando di sottrarsi a vincoli e a controlli e ad affrancare delle funzioni pubbliche più rilevanti dal rispetto delle regole di legalità.

La definizione introdotta dalla norma, nel vietare solo quelle associazioni la cui attività sia « diretta ad interferire » sulle funzioni pubbliche pone enormi problemi di concreta applicazione, rendendo estremamente difficoltosa l'acquisizione di elementi atti a provare l'esistenza di un'associazione di tal fatta.

Inoltre, essa lascia fuori tutte quelle forme associative, ordinariamente segrete e basate su stretti vincoli di obbedienza e fratellanza fra gli adepti (come le associazioni massoniche), che siano tali, negli effetti, da condurre, pur indirettamente, ad analogo risultato. Del pari rimangono fuori dalla sfera dell'illecito quelle associazioni che, segrete o meno, non siano dirette agli scopi indicati dall'art. 1 della legge n. 17 del 1982 e tuttavia, in forza dei vincoli appena menzionati, siano in grado di produrre effetti altrettanto dannosi per il sistema democratico, potendo determinare ingiustificate alterazioni degli ordinari meccanismi di concorrenza tra le imprese, incidendo sul sistema economico nazionale, o che altresì interferiscano sull'esercizio delle funzioni di servizi pubblici privi però dei requisiti previsti dalla legge di essere altresì « essenziali » o « di interesse nazionale ».

Si tratta per lo più di congregazioni, le cui attività sono dirette ad altri fini e che tuttavia conducono a profonde interferenze nell'esercizio di funzioni pubbliche, per l'inevitabile incidenza dei legami e delle relazioni che riescono a creare, salde perché avvinte dagli obblighi di fratellanza o di mutuo soccorso, da vincoli di obbedienza, da ragioni di riconoscenza o anche solo dalla condivisione di ideali, obiettivi o, a volte, da conoscenze segrete.

Quanto all'ulteriore requisito, quello della segretezza, va detto in primo luogo che l'art. 1 della legge Spadolini-Anselmi richiede che essa sia intenzionale e riguardi l'esistenza, lo scopo o gli interessi fondamentali dell'associazione. Mancando un regime generale che renda obbligatoria la diffusione delle notizie concernenti qualsivoglia compagine associativa, la segretezza non può essere intesa semplicemente come assenza di pubblicità, ma può ravvisarsi solo nella adozione di un modello organizzativo che in modo programmatico e sistematico precluda la conoscibilità esterna e/o interna dell'associazione.

Manca, nella norma, una specificazione adeguata del concetto di segretezza, genericamente definito con l'indicazione pur vaga di ciò che ne potrebbe costituire l'oggetto: l'esistenza stessa dell'associazione ovvero, congiuntamente, le finalità e le attività sociali o, infine, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci.

Può dunque ravvisarsi, in primo luogo, un profilo di rilevanza esterna della segretezza: esso ricorre quando il sodalizio impone, verso l'esterno, uno schermo che occulta la sua esistenza ovvero una parte significativa degli atti compiuti e dei fini perseguiti, o l'affiliazione dei suoi soci, con il conseguente potenziale pericolo che alla comunità e alla vita istituzionale deriva dal suo mirare a interferire, in forma occulta, con rilevanti strutture dello Stato.

È poi ravvisabile un profilo di segretezza interna, ossia ad oscurare tra loro i soci, anche solo in parte, ovvero ad oscurare a questi le attività e gli scopi sociali interamente noti soltanto ad alcune articolazioni del gruppo, in genere alla sua struttura dirigente.

Va, infine, sottolineato che la legge ha espressamente previsto l'eventualità che il gruppo occulto operi in seno ad associazioni palesi, eventualità tra l'altro molto comune (vedi il caso di cui al precedente paragrafo 3.3.) perché la presenza di una struttura di facciata consente, solitamente, una maggiore capacità operativa dell'organizzazione occulta, in cui il gruppo non segreto generalmente svolgerà funzione strumentale e servente rispetto a quello occulto, al cui servizio porrà (eventualmente anche nell'inconsapevolezza di parte dei suoi componenti) la capacità di penetrazione sociale e istituzionale e la tutela riconosciuta dall'ordinamento a simili strutture lecite.

Prima di affrontare le questioni connesse al requisito della segretezza richiesto ai fini della configurabilità della fattispecie di reato, devono compiersi alcune notazioni in merito alle sanzioni introdotte dall'art. 2 della legge n. 17 del 1982.

Ribadendo quanto già segnalato dalla Commissione antimafia nel corso della precedente legislatura nell'inchiesta sulle infiltrazioni di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e Calabria⁽⁷⁵³⁾, deve infatti rilevarsi che la sanzione edittale prevista (reclusione da uno a cinque anni per chi promuove, dirige o svolge attività di proselitismo in favore dell'associazione e fino a due anni per i partecipi) sia particolarmente tenue e, soprattutto, tale da non consentire, se non in determinati casi ed attraverso articolate operazioni ermeneutiche, l'impiego di strumenti più incisivi di ricerca della prova (ad esempio le intercettazioni telefoniche), rendendo di fatto estremamente onerose le indagini ed improbabile l'accertamento nonostante l'estrema gravità delle condotte descritte e degli effetti alle quali esse devono ritenersi dirette.

4.3. Le associazioni segrete e la massoneria

Parlando di associazioni segrete si impone il richiamo alle associazioni massoniche benché, come si vedrà, dalle prime queste debbano essere tenute ben distinte.

È indubbiamente vero che le associazioni massoniche normalmente mantengono le loro attività riservate e che all'esterno quasi nulla trapela di

⁽⁷⁵³⁾ XVII Legislatura, « *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* », relatrice on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII, n. 33), pagg. 66-67.

quanto avviene nel corso delle riunioni. A ciò deve aggiungersi la particolare riservatezza che le stesse associazioni mantengono sui nomi dei propri iscritti, rifiutando di pubblicarli per ragioni di *privacy*.

Questa sfera di riservatezza determina sovente l'accostamento delle associazioni massoniche a quelle segrete, facendo dubitare della conformità alla Costituzione e alla disciplina normativa nazionale delle prime. Al contrario, a ben vedere e stando al dettato della legislazione vigente le associazioni massoniche, pur avendo indubbi aspetti di segretezza, devono oggi essere ritenute secondo la legislazione vigente pienamente legittime, salvo che esse, al pari di qualunque altra forma associativa, trasmodino deviando dalle caratteristiche loro proprie.

Le associazioni massoniche pur essendo segrete in talune loro manifestazioni (per tutti, il fatto che rendano sconosciuti i propri soci) non possono essere ricondotte al modello vietato dalla legge Spadolini-Anselmi, non essendo, come detto, la sola segretezza requisito sufficiente per dichiarare l'illiceità di un'associazione, occorrendo piuttosto che a questa sia accompagnato il descritto requisito della finalità di « interferenza ».

Va premesso che nel nostro ordinamento non esiste alcun requisito specifico che consenta di qualificare come massonica una determinata congregazione di persone, di guisa che qualunque di esse potrebbe essere definita, o autodefinirsi, tale. Tuttavia, può in via generale dirsi che con tale termine ci si riferisce ordinariamente ad associazioni, riconosciute o meno, aventi carattere iniziatico e di fratellanza, con finalità morali e di conoscenza.

Come detto, la Carta Costituzionale, come precisato con la legge Spadolini-Anselmi, non vieta le associazioni segrete di per sé, ma soltanto quelle che sono segrete e che, al contempo, perseguono determinati scopi di condizionamento dei pubblici poteri.

La massoneria in primo luogo rifiuta di essere etichettata come associazione segreta e, pur ammettendo che i suoi lavori e rituali sono riservati, sottolinea il fatto che è palese l'esistenza dell'associazione e delle sue articolazioni, che sono note le sue sedi e i nomi di coloro che rivestono ruoli di vertice, e che lo svolgimento di una significativa parte delle sue attività avviene in modo pubblico, attraverso convegni, manifestazioni e attività benefiche e culturali di vario genere.

Inoltre, la massoneria nega il perseguimento di fini illeciti o di svolgere attività dirette a condizionare organi costituzionali, pubbliche amministrazioni, enti pubblici o servizi essenziali di interesse nazionale.

Effettivamente le associazioni massoniche italiane sono prive di segretezza esterna: è ampiamente nota la loro esistenza, le sedi in cui si riuniscono le logge sono dichiarate pubblicamente, alla pari di statuto e regolamenti, spesso reperibili sui siti istituzionali unitamente ad alcune delle attività svolte. Esse hanno una limitatissima segretezza interna, perché ai soci non viene impedito di conoscersi e di comunicare fra loro, neppure al di fuori delle riunioni di loggia e gli scopi perseguiti non possono essere ritenuti occulti, essendo indicati nei regolamenti o nelle norme interne.

Inoltre, gli obiettivi perseguiti e pubblicamente declamati, ossia il « perfezionamento » e « l'elevazione dell'uomo e dell'umana famiglia »⁽⁷⁵⁴⁾ non sono in alcun modo riconducibili ad attività diretta ad interferire sulle strutture pubbliche.

Esse, dunque, non rientrano certamente nel novero delle associazioni segrete individuate dalla legge n. 17 del 1982 e devono, per tale motivo, essere ritenute legittime.

4.4. *Appartenenza massonica e pubblico impiego civile*

Ampio dibattito politico si è aperto ed esteso anche sul piano legislativo, in ragione degli obblighi di obbedienza e di fedeltà, oltre che di fratellanza e mutuo soccorso che vincolano gli aderenti alla massoneria, imponendo il rispetto di regole e doveri che potrebbero entrare in conflitto con il dettato normativo statale sebbene, secondo quanto stabilito dalle principali massonerie, quest'ultimo debba sempre prevalere, scongiurando ogni rischio di insorgenza di situazioni di contrapposizione.

D'altra parte, nello statuto e nei regolamenti interni delle massonerie italiane è richiesto all'iscritto di promettere solennemente di rispettare il dettato costituzionale e le leggi italiane ed è solitamente vietata piuttosto « qualsiasi azione che possa turbare la pace e l'ordine liberamente e democraticamente costituito della società »⁽⁷⁵⁵⁾.

Tuttavia, l'esperienza dei casi concreti esaminati dalla Commissione dimostra che le relazioni indotte dalla appartenenza massonica e i forti legami che essa determina possono indurre colui che, essendone parte, esercita una funzione pubblica, ad accantonare, a volte, gli obblighi che gli derivano dalla Costituzione o dalle leggi dello Stato in favore di quelli che scaturiscono dal vincolo di fratellanza massonica.

A ciò deve aggiungersi che la sfera di riservatezza che avvolge quelle associazioni, pur non segrete, preclude la possibilità di un effettivo controllo della presenza di situazioni di conflitto d'interessi e, dunque del corretto esercizio di funzioni pubbliche, spesso estremamente delicate, venendo meno quella trasparenza nei confronti della collettività che deve caratterizzare l'azione dei pubblici poteri che vengono perciò privati della necessaria credibilità.

È dunque chiaro che la questione non pone particolari problemi con riferimento ai privati cittadini, ai quali è riconosciuta piena libertà di associarsi e di essere affiliati ad associazioni di tipo massonico. Diversamente, da più parti si sostiene la necessità di introdurre limitazioni più ampie al diritto di associazione per coloro che ricoprono determinate cariche pubbliche, ritenendosi che le disposizioni della Legge n. 17 del 1982 non siano idonee ad assicurare adeguata tutela ai principi costituzionali.

Si è già detto delle carenze delle norme enunciate agli artt. 1 e 2 della legge citata, attesa la eccessiva genericità dei requisiti sostanziali, la estrema

⁽⁷⁵⁴⁾ Art. 1, Costituzione del Grande Oriente d'Italia.

⁽⁷⁵⁵⁾ IX canone, « Identità del Grande Oriente d'Italia ».

limitatezza della sfera dell'illecito e la pressoché assoluta impossibilità di prova della sua esistenza, anche in considerazione dei limiti posti all'accertamento di quei fatti attraverso le indagini penali.

A ciò deve aggiungersi come, al pari delle disposizioni che definiscono l'illecito e ne prevedono il regime repressivo, del tutto inadeguata sia la disposizione contenuta all'art. 4 della legge « Spadolini-Anselmi » che, anticipando l'intervento ad una fase di mero, « fondato, sospetto » di appartenenza alle medesime associazioni segrete, così come definite dall'articolo 1, dovrebbe prevenire gravi distorsioni del sistema democratico.

In realtà la norma di cui all'art. 4 della legge n. 17 del 1982 è di impossibile applicazione. Infatti v'è da chiedersi in quali casi una pubblica amministrazione potrà legittimamente nutrire, sulla base di concreti elementi, il sospetto che il proprio dipendente appartenga « ad associazioni segrete ai sensi dell'articolo 1 » atteso che:

– in primo luogo, non è previsto un obbligo generalizzato di legge che imponga al dipendente di declinare le associazioni di cui fa parte e di specificarne i caratteri;

– qualora fosse comunque previsto tale obbligo di autodichiarazione o comunque fosse noto che il dipendente abbia aderito ad una determinata associazione, l'amministrazione di appartenenza dovrebbe disporre di « concreti elementi » di sospetto non solo sul carattere di segretezza intrinseca dell'associazione (cioè elementi concreti sull'occultamento dell'esistenza, dello scopo o dell'attività, dell'elenco dei soci) ma anche sulla finalità di « interferenza » di quell'associazione sulle funzioni dei pubblici poteri.

Si tratta invero, di una situazione di impossibile realizzazione, risultando la norma nella sostanza priva di qualsivoglia efficacia.

È vero che anteriormente alla entrata in vigore della legge Spadolini-Anselmi non era possibile sanzionare penalmente la condotta di coloro che avessero preso parte ad associazioni segrete e che la violazione del divieto posto dall'art. 18 della Costituzione era privo di conseguenze sotto tale profilo.

Tuttavia, come prima anticipato, il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) e il Testo unico del pubblico impiego prevedevano forti limitazioni al diritto di associazione per coloro che esercitavano funzioni pubbliche o per i pubblici dipendenti.

In particolare, l'art. 212 TULPS⁽⁷⁵⁶⁾, abrogato solo con l'entrata in vigore della Legge Spadolini-Anselmi – oltre ad un generico dovere di

⁽⁷⁵⁶⁾ Art. 212 TULPS : « I funzionari, impiegati ed agenti civili e militari di ogni ordine e grado dello Stato, ed i funzionari, impiegati ed agenti delle province e dei comuni o di istituti sottoposti per legge alla tutela dello Stato, delle province e dei comuni, che appartengano anche in qualità di semplice socio ad associazioni, enti od istituti costituiti nel regno o fuori, ed operanti, anche solo in parte, in modo clandestino od occulto, o i cui soci sono comunque vincolati dal segreto, sono destituiti o rimossi dal grado e dallo impiego o comunque licenziati.

I funzionari, impiegati, agenti civili e militari suddetti, sono tenuti a dichiarare se appartengono anche in qualità di semplici soci ad associazioni, enti ed istituti di qualunque specie costituiti od operanti nel regno o fuori, al ministro nel caso di dipendenti dello Stato ed al prefetto della provincia in tutti gli altri casi, qualora ne siano specificatamente richiesti.

I funzionari, impiegati, agenti civili e militari suddetti, che non ottemperino a tale richiesta entro due giorni dalla notificazione, incorrono nella sospensione dallo stipendio per un tempo non

comunicare l'appartenenza ad associazioni (qualunque esse fossero), in presenza di specifica richiesta – prevedeva per talune categorie di soggetti, civili o militari, esercenti pubbliche funzioni, il divieto di partecipare ad associazioni operanti in modo clandestino od occulto o i cui soci erano comunque vincolati dal segreto. La violazione di tale divieto comportava conseguenze particolarmente rigorose, determinando la cessazione del rapporto che implicava lo svolgimento di quelle funzioni.

Analoghe disposizioni erano previste nella disciplina sul Pubblico impiego.

La più volte citata legge n. 17 del 1982, come accennato, nell'abrogare la richiamata disposizione del TULPS ha introdotto una norma, diversa e meno incisiva di quelle prima indicate, stabilendo, con finalità preventiva, la possibilità dell'avvio di procedimenti disciplinari e della sospensione dal servizio nei confronti di una categoria ampia di dipendenti pubblici (e non solo) qualora fosse emerso « sulla base di concreti elementi, il fondato sospetto di appartenenza ad associazioni segrete », definite secondo la dizione di cui all'art. 1 della medesima legge.

L'indeterminatezza della fattispecie a cui la norma fa riferimento, quella delle associazioni segrete indicate nel comma 1 della stessa legge, unitamente alla pressoché assoluta impossibilità di effettiva realizzazione dei presupposti per l'avvio delle azioni previste, è all'origine della mancata applicazione anche di tale norma, che prevede peraltro, una procedura estremamente complessa di accertamento e di intervento che la rende, nella sostanza, del tutto innocua.

La competenza a decidere sui procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti pubblici viene affidata ad una commissione che dovrebbe essere nominata, ogni tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del consiglio dei ministri. Dal 1982 tale commissione è stata nominata solo una prima volta e poi non è stata più rinnovata.

La disciplina attualmente vigente dunque, al di là di quanto a breve si dirà, non contiene alcuna regolamentazione della libertà di associazione di tutti coloro che esercitano funzioni pubbliche, anche se particolarmente delicate, determinando un vuoto normativo sostanziale che ha permesso alle associazioni occulte, formalmente prive di finalità politiche – e dunque non rientranti nelle disposizioni richiamate e nelle altre poche, introdotte da leggi regionali che ad essa fanno riferimento – di continuare ad esercitare pressioni e condizionare l'azione amministrativa, giudiziaria e degli organi costituzionali.

Di qui l'ampio dibattito che ha portato a formulare diverse proposte di modifica delle leggi esistenti ed, in particolare, della legge n. 17 del 1982 di cui si è ampiamente detto.

inferiore a quindici giorni e non superiore a tre mesi. Quando siano date scientemente notizie false od incomplete, la sospensione dallo stipendio è non inferiore a sei mesi.

Per l'applicazione delle sanzioni previste in questo articolo si osservano le leggi sullo stato giuridico dei funzionari, degli impiegati e degli agenti. ».

Si è posto, nella sostanza il problema di evitare che soggetti che svolgono delicate funzioni pubbliche possano venire meno ai doveri che la Costituzione impone loro per fare fronte al rispetto di obblighi assunti in forza dell'adesione ad associazioni di diversa natura, pur quando si tratti di associazioni non vietate perché non riconducibili al paradigma introdotto con la legge Spadolini-Anselmi.

Ci si domanda, cioè, se non sia legittimo circoscrivere i diritti di libertà individuale riconosciuti dalla Costituzione a ciascuna persona per fare fronte alla necessità di salvaguardare valori costituzionali di elevato valore, quali quelli concernenti la funzione dei pubblici dipendenti che nell'amministrare la « cosa » pubblica sono « soggetti solo alla legge » (art. 101), sono « al servizio esclusivo della Nazione » (art. 98 Cost.), e devono adempiere le funzioni pubbliche che sono loro affidate « con disciplina ed onore » (art. 54, comma 2, Cost.).

Va detto che è la stessa Costituzione che, nel fornire ampia tutela alla libertà di associazione, ammette che per talune categorie di soggetti essa possa subire delle limitazioni. Il riferimento è in particolare ai « magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero » per i quali, il terzo comma dell'art. 98 della Costituzione, espressamente prevede la possibilità di introdurre con legge limitazioni al diritto di iscrizione a partiti politici, attività quest'ultima che certamente costituisce una modalità di esercizio della più ampia libertà di associazione.

La ratio di tale disposizione è da ricercare nelle delicate ed importanti funzioni che queste categorie di soggetti svolgono, per le quali si richiedono requisiti di imparzialità ed indipendenza « rafforzati », che l'appartenenza ad un partito e la conseguente sottoposizione alle regole di questo, potrebbe influenzare. L'estraneità di costoro alla politica dei partiti mira altresì a rassicurare il cittadino sul fatto che la loro attività non sia guidata da intenti, anche non consapevoli, di favorire una parte piuttosto che l'altra.

Il legislatore ha fatto un uso parsimonioso di tale disposizione e solo con la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006 ha introdotto, per i magistrati, quale autonoma fattispecie di illecito disciplinare, l'iscrizione a partiti politici.

Il divieto di iscrizione a partiti politici non è la sola norma introdotta dalla riforma dell'ordinamento giudiziario⁽⁷⁵⁷⁾ per limitare la libertà associativa dei magistrati. Accanto ad essa è stato previsto quale ulteriore fattispecie di illecito anche « la partecipazione ad associazioni segrete i cui vincoli sono oggettivamente incompatibili con l'esercizio delle funzioni giudiziarie » .⁽⁷⁵⁸⁾

⁽⁷⁵⁷⁾ Legge 25 luglio 2005 n. 150, « Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico »; decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109, « Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150 ».

⁽⁷⁵⁸⁾ Art. 3 comma 1 lett. g) del decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109.

La norma è stata oggetto dell'interpretazione estensiva del Consiglio Superiore della Magistratura, e ciò ne ha consentito l'applicazione nei confronti di magistrati che avevano aderito ad associazioni di tipo massonico. La sua introduzione, invero, rispondeva proprio all'esigenza di fornire una soluzione definitiva all'annoso problema dell'appartenenza dei magistrati alle associazioni massoniche, l'adesione alle quali era da molti ritenuta incompatibile con la posizione costituzionale del magistrato, che deve essere libero da ogni vincolo che possa condizionare la sua indipendenza ed imparzialità.

Tuttavia, se si considera quanto si è detto, non è solo la previsione di espliciti obblighi di fedeltà, fratellanza, mutuo soccorso ed obbedienza a porre il problema della compatibilità dell'esercizio delle funzioni giudiziarie con l'appartenenza ad associazioni segrete, atteso che questa è di rado « oggettivamente incompatibile » con la delicata funzione svolta, atteso l'obbligo, del pari solitamente previsto nella maggior parte delle « massonerie » ufficiali, di rispettare le leggi dello Stato e la Costituzione.

Le vicende sottoposte al vaglio della Commissione hanno imposto una riflessione in merito alla possibilità che l'appartenenza ad associazioni segrete ed il conseguente instaurarsi di stretti legami, pur prescindendo dai vincoli assunti con l'ingresso nelle obbedienze ufficiali, possa essere tale da pregiudicare l'imparziale svolgimento delle funzioni giudiziarie.

In ogni caso, la segretezza e la riservatezza che caratterizzano la massoneria ed in genere le associazioni segrete, impediscono che le attività del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni siano trasparenti come dovrebbero. Ed è proprio il profilo della trasparenza e della pubblicità che avrebbe invece il vantaggio di consentire un'adeguata valutazione dell'operato del magistrato, assicurando la possibilità di un controllo della sua effettiva indipendenza ed imparzialità e prevenendo il rischio di distorsioni della delicata funzione svolta.

Anche al personale militare è fatto divieto di aderire, oltre che ad associazioni considerate segrete a norma di legge⁽⁷⁵⁹⁾ anche a quelle che perseguano degli scopi incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato di « fedeltà alla Costituzione repubblicana e alle ragioni di sicurezza dello Stato ». Anche in questo caso è auspicabile la previsione di nuove disposizioni, atteso che il fine sociale dichiarato nei regolamenti interni delle associazioni massoniche è conforme al dettato costituzionale e alle leggi statali, dunque, non potrà dirsi incompatibile l'appartenenza ad esse da parte del militare.⁽⁷⁶⁰⁾

Da un punto di vista finalistico, come visto più sopra, la massoneria, occupandosi dell'aspetto filosofico-spirituale, non può avere cointeressenze o vicinanze rispetto all'agire di alcuna amministrazione pubblica, pertanto l'appartenenza ad essa non dovrebbe ricadere nel divieto sopraindicato.

⁽⁷⁵⁹⁾ Cfr. art. 1 della legge 25 gennaio 1982, n. 17.

⁽⁷⁶⁰⁾ Cfr. art. 1475 comma 3 del decreto legislativo 15 marzo 2010 n.66, « Codice dell'ordinamento militare »: « 3. I militari non possono aderire ad associazioni considerate segrete a norma di legge e a quelle incompatibili con i doveri derivanti dal giuramento prestato. ».

Permangono, comunque, le criticità di cui si è già detto connesse all'instaurarsi, nell'ambito di associazioni avvinte dalla comunanza di profondi ed intimi ideali, di legami di particolare pregnanza, in grado di condizionare lo svolgimento delle delicate funzioni, nonché il difetto di trasparenza e la conseguente impossibilità di assicurare un controllo del corretto esercizio dei pubblici poteri.

Non vi sono, invece, specifiche disposizioni che pongano analoghi limiti per gli altri funzionari pubblici il cui operato incontra l'unico limite stabilito dalle previsioni introdotte dalla legge Spadolini-Anselmi. Invero l'art. 5 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici privatizzati prevede l'obbligo di comunicare l'adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato, stabilendo tuttavia che deve trattarsi di gruppi i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio.⁽⁷⁶¹⁾

La norma ha il merito di stabilire un generale dovere di comunicazione che, effettivamente, potrebbe consentire all'amministrazione di valutare se l'appartenenza del dipendente all'associazione sia tale da interferire con le attività istituzionali.

4.5. Le leggi regionali – Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo

I profili sinora esaminati, come accennato, sono oggetto di una estesa *querelle* che vede contrapposta la posizione di coloro che ritengono sia da privilegiare la massima estensione della libertà di associazione e da tutelare il diritto di garantire la riservatezza delle forme in cui essa viene esercitata, e quella di chi ritiene invece necessario porre degli argini a tali diritti per garantire il corretto esercizio delle funzioni pubbliche e la massima trasparenza nell'azione dei pubblici poteri.

In ragione di tale fermento, invero più vivo negli ultimi anni, sono state avanzate più proposte di riforma della legge Spadolini-Anselmi, benché le stesse non abbiano ancora trovato i giusti spazi di discussione.

Molteplici sono anche le iniziative adottate dalle singole Regioni che, in diversi termini, con leggi da esse emanate, hanno tentato di arginare il fenomeno, imponendo obblighi dichiarativi in capo ai « componenti » dell'amministrazione, per assicurare la possibilità di controllo da parte dell'ente sul corretto esercizio delle funzioni pubbliche.

Se nessun problema hanno posto quelle norme introdotte all'indomani della scoperta della loggia P2, e della introduzione della legge Spadolini-Anselmi, che ad essa facevano richiamo, prevedendo quale illecito disciplinare l'appartenenza alle associazioni segrete di nuova definizione⁽⁷⁶²⁾,

⁽⁷⁶¹⁾ Art. 5 del D.P.R. n. 62 del 2013: « Nel rispetto della disciplina vigente del diritto di associazione, il dipendente comunica tempestivamente al responsabile dell'ufficio di appartenenza la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, i cui ambiti di interessi possano interferire con lo svolgimento dell'attività dell'ufficio. Il presente comma non si applica all'adesione a partiti politici o a sindacati ».

⁽⁷⁶²⁾ Legge regionale (Lazio) n. 23 del 28 febbraio 1985, « Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione ».

ben diversa è stata la sorte di quelle leggi regionali che avevano previsto, per i candidati alle cariche pubbliche, uno specifico obbligo di dichiarare alla presidenza dell'esecutivo regionale e alla commissione per le nomine del consiglio regionale la loro eventuale appartenenza ad associazioni massoniche⁽⁷⁶³⁾ o in ogni caso di carattere segreto, facendo derivare, dall'omessa dichiarazioni e non anche dalla aderenza all'associazione, una causa impeditiva della nomina.

La particolare formulazione delle norme introdotte ha determinato l'immediata reazione del Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani, che ha ritenuto la disposizione discriminatoria e incompatibile con la libertà di associazione e dunque in violazione degli artt. 11 e 14 della Convenzione.

La Corte EDU⁽⁷⁶⁴⁾ di cui stato richiesto l'intervento, sottolineando come la norma in questione introducesse un diverso trattamento tra le varie associazioni, prevedendo solo per quelle segrete o massoniche l'obbligo della dichiarazione di appartenenza, evidenziava come la discriminazione non potesse ritenersi giustificata con esigenze di sicurezza nazionale e ordine pubblico, atteso che le stesse avrebbero potuto porsi anche con riguardo all'appartenenza ad associazioni diverse da quelle indicate, i cui membri erano invece esentati da ogni obbligo di dichiarazione. Riteneva perciò violati gli artt. 11 e 14 della CEDU.

Di recente un nuovo tentativo è stato promosso dalla Regione Sicilia che ha introdotto l'obbligo per i componenti dell'apparato politico degli enti locali di depositare una dichiarazione, anche negativa, sull'appartenenza « *ad associazioni massoniche o similari che creino vincoli gerarchici, solidaristici e di obbedienza* » e di precisarne eventualmente la denominazione. La sanzione prevista per il mancato deposito della prescritta dichiarazione è la pubblicizzazione della omissione.⁽⁷⁶⁵⁾

Anche in questo caso le reazioni non sono mancate, essendo stata da più parti denunciata la violazione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta europea.

5. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto emerso nel corso delle audizioni, del dibattito parlamentare e del copioso materiale istruttorio acquisito dal XII Comitato di cui si è data sintesi nei paragrafi che precedono, è possibile affermare che permangono gravi elementi di criticità e, conseguentemente, di incompatibilità, in seno all'ordinamento giuridico, tra talune forme associative e

⁽⁷⁶³⁾ Legge regionale (Friuli – Venezia Giulia) n. 1 del 15 febbraio 2000, « *Disposizioni in materia di personale e di organizzazione degli uffici regionali, di lavori pubblici, urbanistica, edilizia residenziale pubblica e risorse idriche, di previdenza, di finanza e di contabilità regionale, di diritto allo studio, di pari opportunità tra uomo e donna, di agricoltura, di commercio, di ricostruzione, di sanità, di disciplina delle nomine di competenze regionale in Enti ed Istituti pubblici e di riduzione del prezzo alla pompa delle benzine nel territorio regionale* ».

⁽⁷⁶⁴⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italia (n.2), n. 26740/02 emessa il 31 maggio 2007, definitiva il 31 agosto 2007.

⁽⁷⁶⁵⁾ Legge regionale (Sicilia) n. 18 del 12 ottobre 2018, « *Obbligo dichiarativo dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana, dei componenti della Giunta regionale e degli amministratori locali in tema di affiliazioni a logge massoniche o similari* ».

lo Stato democratico, così come segnalato da questa Commissione parlamentare di inchiesta anche nel corso della precedente legislatura.⁽⁷⁶⁶⁾

Quel che emerge anche dalle indagini più recenti è il vivo interesse da parte della *'ndrangheta*, di *cosa nostra*, ma anche di autonomi comitati di affari vicini a tali ambienti criminali, di infiltrarsi nel tutt'altro che impermeabile sistema massonico, al fine di curvare i cardini di solidarietà, obbedienza e riservatezza tipici delle associazioni a carattere iniziatico ai fini illeciti e alla realizzazione di disegni criminosi di ampio respiro, tesi all'acquisizione, gestione o comunque al controllo di attività economiche, appalti e servizi pubblici – secondo il tipico paradigma delineato dal comma 3 dell'articolo 416-*bis* c.p. – alla manipolazione del voto nelle consultazioni elettorali e all'inserimento di propri referenti nei gangli della pubblica amministrazione e nelle assemblee elettive locali.

Così pure è emerso da alcune indagini come il canale massonico continui ad essere utilizzato da imprenditori e professionisti per « avvicinare » magistrati – che ritengano o sappiano essere vicini o aderenti alle logge – al fine di tentare di « aggiustare » l'esito dei processi, e ciò nonostante le sanzioni disciplinari connesse alla iscrizione ad associazioni massoniche.

Altro aspetto che merita un'attenta riflessione è la riproduzione del modello « circolo Scontrino – loggia Iside 2 » accertato negli anni Novanta, ed evidentemente mai passato di moda, che vede l'annidamento di logge segrete nell'ambito di logge regolari anche appartenenti ad obbedienze diverse, e in « centri studi », circoli e associazioni del tutto palesi nello svolgimento della loro attività culturale e di promozione sociale. Significativa è poi la circostanza che questa riproduzione del modello sia stata accertata di recente dalla magistratura proprio a Castelvetro, nel paese del principale latitante di mafia Matteo Messina Denaro, nell'ambito dell'indagine nella quale è stato contestato il reato di cui alla legge Spadolini-Anselmi.

Infine, merita la massima attenzione quanto emerso dal processo « *'ndrangheta* stragista » sulle più recenti acquisizioni circa l'organizzazione di vertice della *'ndrangheta* dove viene lumeggiata la presenza di una componente estranea a quelle tradizionale (detta « visibile ») avente ruoli o cariche « riservate » formata dagli « invisibili » o « massoni » e che, unitamente agli esponenti apicali della componente « visibile », forma la « direzione strategica » di questa organizzazione mafiosa.

Il preoccupante quadro sin qui delineato rende evidente l'inadeguatezza della disciplina vigente, e la necessità di introdurre nuove previsioni che siano capaci di fronteggiare i pericoli esistenti e garantire il corretto funzionamento dei pubblici poteri, in un quadro normativo piuttosto complesso perché vincolato dall'esigenza di salvaguardare libertà, diritti e principi costituzionali, tutti, di elevato valore.

⁽⁷⁶⁶⁾ Cfr. XVII Legislatura, « *Relazione sulle infiltrazioni di cosa nostra e della 'ndrangheta nella massoneria in Sicilia e Calabria* » (relatrice: on. Rosy Bindi), approvata dalla Commissione nella seduta del 21 dicembre 2017 (Doc. XXIII n. 33).

Certa è la necessità di tenere vivo il dibattito sull'art. 18 della Costituzione e sulla improcrastinabile riforma della legge Spadolini-Anselmi, al fine di individuare una nuova e più ampia nozione di associazione segreta.

La consapevolezza delle gravi distorsioni che tali aggregazioni determinano nell'ordinamento democratico, specie quando sia consentito di farne parte anche a coloro che esercitano poteri pubblici o funzioni di particolare rilievo, dovrebbe condurre ad abbandonare la formulazione adottata dall'art. 1 della legge n. 17 del 1982, che ingiustamente restringe il dettato costituzionale, in favore di una norma che in ossequio al dettato dell'art. 18 Cost., consideri le associazioni segrete, di per sé, un pericolo per la democrazia del Paese.

a) Atteso che, dalla conclusione della precedente Legislatura ad oggi, non è mutato il quadro giuridico sulla materia, né tantomeno si è dato seguito alle proposte e alle raccomandazioni formulate dalla Commissione nella sua « Relazione sulle infiltrazioni di *cosa nostra* e della *'ndrangheta* nella massoneria in Sicilia e Calabria », approvata il 21 dicembre 2017, che qui si richiamano integralmente, assume priorità che la Commissione antimafia futura attribuisca il necessario rilievo al tema, ponendolo al centro della propria attività d'inchiesta, anche tramite il coinvolgimento di tutti i protagonisti del settore, quali le associazioni massoniche, il mondo accademico, quello delle professioni, l'autorità giudiziaria, le forze di polizia ed in genere tutte le amministrazioni pubbliche.

In tale contesto la Commissione Antimafia della XIX Legislatura potrà utilmente porre all'esame del dibattito politico i disegni e le proposte di legge che sono state presentate nel corso della corrente Legislatura. Tra queste assume rilievo il disegno di legge n. 364 del 24 aprile 2018⁽⁷⁶⁷⁾, che si allega (vedi Allegato 1 alla Sezione XX), che recepisce il nucleo essenziale della necessaria riforma della legge Spadolini – Anselmi, così come auspicato nella precedente Legislatura.

b) L'individuazione di una nozione di associazione segreta che sia legata unicamente al dato fattuale dell'occultamento della sua esistenza o (congiuntamente) delle sue « finalità e attività sociali » o, « in tutto o in parte e anche reciprocamente », dei suoi soci, risulta conforme ai principi della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo. L'articolo 11 della Convenzione⁽⁷⁶⁸⁾, infatti, non sancisce un diritto a mantenere segreta l'affiliazione ad un'associazione ma, al contrario, prevede come la libertà di associazione di ciascun individuo può essere sacrificata (in forza di una

⁽⁷⁶⁷⁾ Disegno di legge n. 364 di iniziativa dei senatori Lannutti, Lezzi, Sileri, Castellone, Fattori, Morra e Di Nicola, comunicato alla Presidenza il 24 aprile 2018.

⁽⁷⁶⁸⁾ Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, art. 11 – « 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi. 2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato. »

disposizione di legge), quando necessario per far fronte a ragioni di sicurezza nazionale, di pubblica sicurezza, di difesa dell'ordine e di prevenzione dei reati.

Il carattere segreto dell'associazione, costituisce poi ragionevole ed obiettiva ragione di differenziare il trattamento, nel rispetto del principio di uguaglianza e non discriminazione.

c) L'innalzamento dei limiti edittali delle sanzioni previste per l'ipotesi di reato di cui all'articolo 2 della legge « Spadolini-Anselmi » relativo alle condotte di chi promuove, dirige o partecipa ad una associazione segreta, risponde all'esigenza di garantire l'effettività della tutela, sia sul piano dell'accertamento del fatto che in termini di previsione di concreto intervento repressivo.

d) Appare necessaria l'introduzione di una disciplina, a livello nazionale, che preveda limitazioni ulteriori per coloro che svolgono delicate funzioni pubbliche (magistrati, appartenenti alle forze dell'ordine ed in genere coloro che svolgono pubbliche funzioni di particolare rilievo) prevedendo il divieto di prendere parte, a qualunque titolo, ad associazioni che comportano un vincolo di obbedienza assunto in forme solenni, nonché in associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza, attesa l'incompatibilità dei vincoli così assunti con gli obblighi di soggezione solo alla Nazione, che la Costituzione gli attribuisce.

A mente dell'articolo 54 della Costituzione, si ricorda, tutti i cittadini italiani hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi; tuttavia, prosegue la Carta, a quei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche è richiesta una « fedeltà rafforzata », dove la Costituzione e le leggi dell'ordinamento non solo devono essere osservati ma anche adempiuti « con disciplina e onore ».

In queste due parole – « disciplina », « onore » –, ad avviso della Commissione, non c'è spazio per ammettere per il dipendente pubblico altre fedeltà o altri giuramenti che non siano quelli alla Repubblica.

La limitazione, appare, altresì compatibile con la stessa disciplina della citata Convenzione europea che prevede espressamente, con riferimento alla libertà di associazione, la possibilità che « *restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato* » (art. 11 comma. 2).

e) Per tali categorie di soggetti andrebbe, inoltre, presa in considerazione l'introduzione di un obbligo normativo, nel rispetto dei principi della citata Convenzione europea e della libertà di cui all'articolo 18 della Costituzione, che preveda la dichiarazione della propria affiliazione a qualunque sodalizio, sia esso riconosciuto o meno, e qualunque sia il fine perseguito, trattando i dati così immagazzinati secondo le garanzie sancite dal Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003). È necessario, infatti, che siano con urgenza adottate soluzioni, quali quella prospettate o altre misure comparabili sul piano dell'efficacia, che consentano un effettivo controllo del corretto svolgimento delle pubbliche funzioni atteso che colui che aspira o che ricopre un incarico pubblico ha un dovere indefettibile di trasparenza nei confronti della collettività.

ALLEGATO 1 ALLA SEZIONE XX**DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori LANNUTTI, LEZZI, SILERI, CASTEL-
LONE, FATTORI, MORRA e DI NICOLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 2018

Disposizioni in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni che comportano vincolo di obbedienza come richiesto da logge massoniche o ad associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 25 gennaio 1982, n. 17)

1. Alla legge 25 gennaio 1982, n. 17, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 1 è sostituito dal seguente:

« Art. 1. *1.* Si considerano associazioni segrete, come tali vietate dall'articolo 18 della Costituzione, quelle che, anche all'interno di associazioni palesi, occultano la loro esistenza o tengono segrete congiuntamente finalità e attività sociali o rendono sconosciuti, in tutto o in parte e anche reciprocamente, i soci »;

b) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

« Art. 2. *1.* Chiunque promuove o dirige un'associazione segreta, ai sensi dell'articolo 1, o svolge attività di proselitismo a favore della stessa è punito con la reclusione da tre a sette anni. La condanna a una pena inferiore a cinque anni importa l'interdizione dai pubblici uffici per cinque anni.

2. Chiunque partecipa a un'associazione segreta è punito con la reclusione da due a cinque anni. La condanna importa l'interdizione dai pubblici uffici fino a cinque anni.

3. La competenza a giudicare è del tribunale in composizione collegiale ai sensi dell'articolo 33-*bis* del codice di procedura penale ».

Art. 2.

(Norme in materia di incompatibilità per i magistrati ordinari e speciali, per i magistrati onorari, per i componenti delle commissioni tributarie e per i giudici popolari delle corti di assise e delle corti di assise di appello con la partecipazione ad associazioni di stampo massonico)

1. Dopo il primo comma dell'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è inserito il seguente:

« I magistrati non possono ricoprire cariche o essere partecipi in associazioni che comportino un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, né in associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza ».

2. Al decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 1, lettera b), dopo le parole: « situazioni di incompatibilità di cui agli articoli » sono inserite le seguenti: « 16, commi primo e secondo, »;

b) all'articolo 3, comma 1, lettera g), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « o a quelle di cui all'articolo 16, secondo comma, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 »;

c) all'articolo 12, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

« 5-*bis*. Si applica la sanzione della rimozione al magistrato che sia stato condannato in sede disciplinare per i fatti previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera b), con riferimento all'omessa comunicazione al Consiglio superiore della magistratura della sussistenza di una delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 16, commi primo e secondo, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, o per i fatti previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera g) ».

3. Salvo quanto diversamente disposto, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 relative ai magistrati ordinari in materia di incompatibilità, sanzioni disciplinari e del relativo procedimento si applicano ai magistrati amministrativi, contabili e militari.

4. All'articolo 5 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n.116, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:

« 5-*bis*. Il magistrato onorario non può ricoprire cariche o essere partecipe in associazioni che comportino un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, né in associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza ».

5. All'articolo 12 della legge 10 aprile 1951, n. 287, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *c-bis*) coloro che ricoprono cariche o prendono parte ad associazioni che comportino un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, o prendono parte ad associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza ».

6. Dopo il comma 1-*bis* dell'articolo 8 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, è inserito il seguente:

« *1-ter*. Non possono essere componenti delle commissioni tributarie coloro che ricoprono cariche o prendono parte ad associazioni che comportano un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, o ad associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza ».

Art. 3.

(Introduzione dell'articolo 35-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni di stampo massonico)

1. Dopo l'articolo 35-*bis* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è inserito il seguente:

« Art. 35-*ter*. – *(Disposizioni in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni di stampo massonico)*. – 1. I dirigenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 15, gli ufficiali dirigenti delle Forze armate, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, il personale di livello dirigenziale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e tutto il personale in qualunque forma dipendente del Ministero dell'interno nonché il personale della carriera dirigenziale penitenziaria non possono ricoprire cariche o essere partecipi in associazioni che comportano un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, né in associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza ».

2. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della 23 agosto 1988, n. 400, provvede a modificare il comma 1 dell'articolo 3 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, al fine di prevedere il riferimento esplicito alle associazioni di cui all'articolo 35-*ter* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 1 del presente articolo.

Art. 4.

(Disposizioni in materia di incompatibilità con la partecipazione ad associazioni di stampo massonico di amministratori e sindaci di società pubbliche)

1. I componenti di consigli di amministrazione e di consigli di sorveglianza nonché i sindaci o revisori di società di capitali nelle quali il capitale pubblico è superiore al 5 per cento non possono ricoprire cariche o essere partecipi in associazioni che comportano un vincolo di obbedienza, assunto in forme solenni come richiesto dalle logge massoniche o da associazioni similari, né in associazioni fondate su giuramenti o vincoli di appartenenza.

SEZ. XXI DELLA RELAZIONE FINALE

**« LA TRASPARENZA NEGLI ENTI PUBBLICI
ANCHE NON TERRITORIALI »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **senatore LANNUTTI**)

INDICE

1. PREMESSA	Pag.2275
2. LA TRASPARENZA: UNO STRUMENTO DI PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE	» 2276
3. I COMUNI SCIOLTI PER MAFIA E L'ANALISI DEI BILANCI	» 2278
4. LE <i>WHITE LIST</i> E LE <i>INFORMATIVE ANTIMAFIA</i>	» 2299
5. IL METODO SCIENTIFICO QUALE STRUMENTO DI ANALISI DEL FENOMENO MAFIOSO	» 2305
6. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ADOTTATE AL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	» 2308
7. LA CORRUZIONE NEI CONCORSI PUBBLICI UNIVERSITARI	» 2311
8. BREVI CONSIDERAZIONI SUL LAVORO SVOLTO	» 2320

SEZIONE XXI

Relazione sull'attività del Comitato XXIV sulla Trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali

1. PREMESSA

Nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere della XVIII Legislatura, nella seduta plenaria del 22 febbraio 2022 è stato costituito il Comitato XXIV sulla trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali, coordinato dal senatore Elio Lannutti.

La trasparenza, intesa come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il Comitato si è posto, quindi, l'obiettivo di mettere in evidenza possibili legami tra l'assenza di trasparenza nelle procedure e negli atti amministrativi, e il proliferare di fenomeni corruttivi collegabili ad organizzazioni mafiose e associazioni criminali.

La riunione di insediamento del XXIV Comitato si è tenuta il 24 marzo 2022 e in tale occasione si è deciso di avviare i lavori con la programmazione di alcune audizioni finalizzate ad acquisire elementi identificativi ed informativi sulle forme di corruzione riconducibili alla criminalità organizzata, che trovano un terreno di coltura fertile nell'assenza di trasparenza amministrativa.

La Commissione, nella seduta plenaria del 26 aprile 2022 aveva già approvato la « *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia* » (Documento XXIII, n. 22) nella quale era stata evidenziata una diffusa inadempienza degli obblighi di trasparenza da parte dei comuni sottoposti a scioglimento *ex art. 143 Tuel*. Tale risultato preliminare ha indotto la Commissione a proseguire l'analisi, essendosi ipotizzata la sussistenza di un legame tra l'assenza di trasparenza e l'infiltrazione mafiosa negli enti locali.

Oltre all'approfondimento della situazione della trasparenza negli enti locali, con particolare attenzione ai profili inerenti la gestione finanziaria dei comuni sottoposti a gestione straordinaria nell'anno 2021, si è dato inizio alle audizioni programmate.

Il giorno 28 aprile 2022 è stato audito il dottor Salvatore Carli, rappresentante dell'« *Associazione nazionale per la lotta contro le illegalità e le mafie – Antonino Caponnetto* », nonché dirigente in servizio presso la prefettura di Napoli.

Il 13 luglio 2022 è stato audito il dottor Massimo Pulejo, dottorando di ricerca alla New York University.

Successivamente, sono state predisposte le audizioni del dottor Pierluigi Raimondi, già *Responsabile della prevenzione della corruzione e della*

trasparenza del *Consiglio nazionale delle ricerche* nel triennio intercorrente tra il 17 giugno 2019 e il 16 giugno 2022 ⁽⁷⁶⁹⁾ e del dottor Giambattista Scirè, ricercatore dell'università di Catania e fondatore dell'associazione « *Trasparenza e Merito. L'Università che vogliamo* » ⁽⁷⁷⁰⁾.

Il susseguirsi delle dinamiche politiche che hanno portato allo scioglimento delle Camere, determinando la fine anticipata della XVIII Legislatura, ha precluso lo svolgimento delle audizioni programmate e il contributo dei predetti è stato acquisito attraverso gli elaborati dagli stessi inviati alla Commissione.

2. La trasparenza: uno strumento di prevenzione delle infiltrazioni mafiose

Nell'ambito delle politiche contro la corruzione ha assunto negli ultimi anni un ruolo centrale il rispetto della trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Con vari interventi normativi, a partire dalla legge 190/2012 (« *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* ») sono stati introdotti numerosi strumenti che hanno lo scopo di favorire la trasparenza quale strumento di prevenzione della corruzione. Tra questi: l'obbligo di tempestiva pubblicazione di alcune notizie inerenti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime, la previsione della figura del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*; l'obbligo di redazione di un *Piano triennale della prevenzione della corruzione*; la regolamentazione dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato (il c.d. *Freedom of information Act* italiano); l'introduzione di una regolamentazione normativa del *whistleblowing* e dell'agente sottocopertura, e così via.

I dati acquisiti e le analisi operate da questa Commissione parlamentare, anche nelle precedenti legislature, consentono di affermare che le organizzazioni mafiose hanno subito negli ultimi decenni profonde trasformazioni e che la loro azione è ormai da tempo orientata alla sostituzione dell'uso della violenza, ormai residuale, con condotte di costante ampliamento di reti e capacità relazionali e di silente infiltrazione nell'economia pubblica e privata.

Gli ingenti patrimoni, accumulati grazie ad attività illecite diversificate ed estese in ragione di una sempre più spiccata attitudine imprenditoriale e affaristica, necessitano di « ripulitura » e di reimpiego al fine di essere a loro volta fonte di nuovi profitti. A tal fine le organizzazioni mafiose, tramite imprese intranee o, comunque, contigue, hanno occupato ampi settori del comparto pubblico (come quelli del trattamento dei rifiuti o delle opere pubbliche), o comunque interessati dall'erogazione di contributi pubblici (come nel caso della produzione da fonti rinnovabili, dell'agricoltura e dell'allevamento), alterando le normali dinamiche di mercato.

⁽⁷⁶⁹⁾ L'audizione era stata programmata per il giorno 20 luglio 2022 ore 15,30.

⁽⁷⁷⁰⁾ L'audizione era stata programmata per il giorno 27 luglio 2022, ore 15,30.

Tali finalità sono perseguite tramite la sistematica infiltrazione degli apparati pubblici, resa possibile anche grazie all'inquinamento delle competizioni elettorali (con la conseguente collusione degli eletti) o alla corruzione di dirigenti, funzionari o anche semplici impiegati, senza che sia più necessario ricorrere ai tradizionali metodi della violenza e dell'intimidazione.

A fronte di tale pericolosa realtà, quindi, la normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, originariamente non elettivamente destinata a prevenire fenomeni di criminalità mafiosa, rappresenta, oggi, uno strumento essenziale per il contrasto all'azione di penetrazione delle organizzazioni mafiose nell'economia e nella pubblica amministrazione.

La Commissione, come anticipato in premessa, ha analizzato lo stato di attuazione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione⁽⁷⁷¹⁾ nei 53 Comuni che durante il 2020 sono stati amministrati da una commissione straordinaria nominata ai sensi degli artt. 143 e 144 *Tuel*. Gli esiti di tale studio sono stati compendati nella « Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia »⁽⁷⁷²⁾, in cui si è evidenziato che « *le molteplici previsioni normative e le misure apprestate dall'ordinamento per prevenire i fenomeni corruttivi, e prime fra queste quelle volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, sono ampiamente trascurate se non addirittura obliterate, non soltanto prima dello scioglimento ma anche successivamente nel corso del periodo di gestione straordinaria* ».

Tale dato, a parere della Commissione, risulta particolarmente significativo anche in considerazione della circostanza, più volte riscontrata nel corso dei lavori svolti nella XVIII Legislatura, che molti dei comuni sciolti per le accertate infiltrazioni mafiose, nonostante il periodo di commissariamento, continuano a subire il condizionamento delle organizzazioni criminali tanto da essere nuovamente sottoposti, talvolta anche reiteratamente, al medesimo provvedimento di cui all'art. 143 *Tuel*.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito il completamento dei lavori del XXIV Comitato e tuttavia l'attività svolta consente di affermare che la mancata attuazione del principio della trasparenza favorisce l'alterazione dei percorsi decisionali delle strutture pubbliche, rendendole permeabili all'incidenza di fenomeni di corruzione riconducibili, talvolta, all'azione illecita di gruppi di potere o di organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso.

⁽⁷⁷¹⁾ Si fa riferimento, in particolare, alla c.d. *Legge anticorruzione* (legge n. 190 del 6 novembre 2012) – che ha istituito la figura del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Rpct), incaricato del compito di predisporre il *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Ptpct) e la *Relazione annuale sull'assolvimento degli obblighi di prevenzione della corruzione* – e al c.d. *Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni* (decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, novellato con il decreto legislativo n. 97/2016), che ha riordinato in un unico corpo normativo, integrandole, le norme riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato.

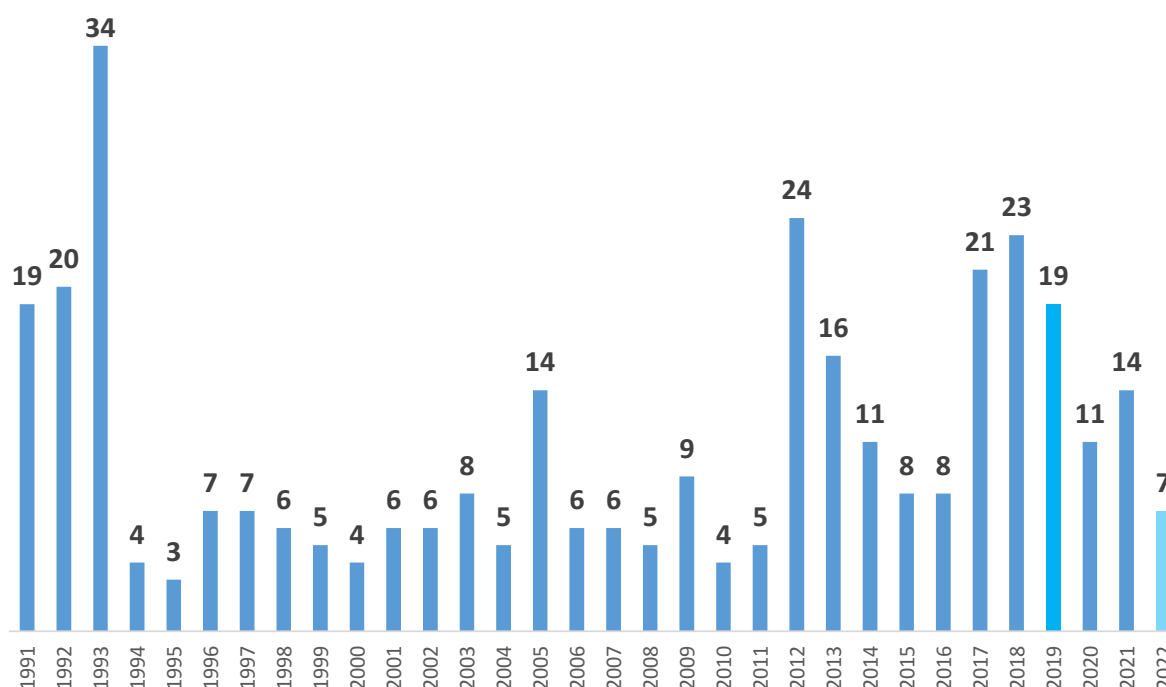
⁽⁷⁷²⁾ Approvata nella seduta del 26 aprile 2022.

3. I comuni sciolti per mafia e l'analisi dei bilanci

Dal 1991 al 31 agosto 2022, sono state sciolte per mafia ed affidate ad una gestione commissariale 345 amministrazioni comunali ⁽⁷⁷³⁾.

Nel grafico che segue è rappresentato il numero degli scioglimenti negli anni in questione ⁽⁷⁷⁴⁾.

Figura 1 – comuni sciolti per mafia per anno di scioglimento (numero)



Come visibile dal grafico sopra riportato, i provvedimenti di scioglimento sono stati particolarmente numerosi dal 1991 al 1993, nell'anno 2012 e nel periodo 2017-2019. Nell'ultimo triennio ⁽⁷⁷⁵⁾ il numero di scioglimenti delle amministrazioni comunali è risultato essere alquanto limitato ⁽⁷⁷⁶⁾ e non può escludersi che ciò sia da porre in relazione ad una riduzione dell'attività di controllo causata dall'emergenza sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19. L'ipotesi troverebbe conforto nell'andamento del numero dei casi, risultato particolarmente basso nell'anno 2020, caratterizzato dalla adozione delle misure più restrittive e dal *lockdown*.

⁽⁷⁷³⁾ Non sono considerati nel numero indicato gli scioglimenti annullati a seguito di impugnazione.

⁽⁷⁷⁴⁾ Elaborazione su dati WiKi Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio dei Ministri.

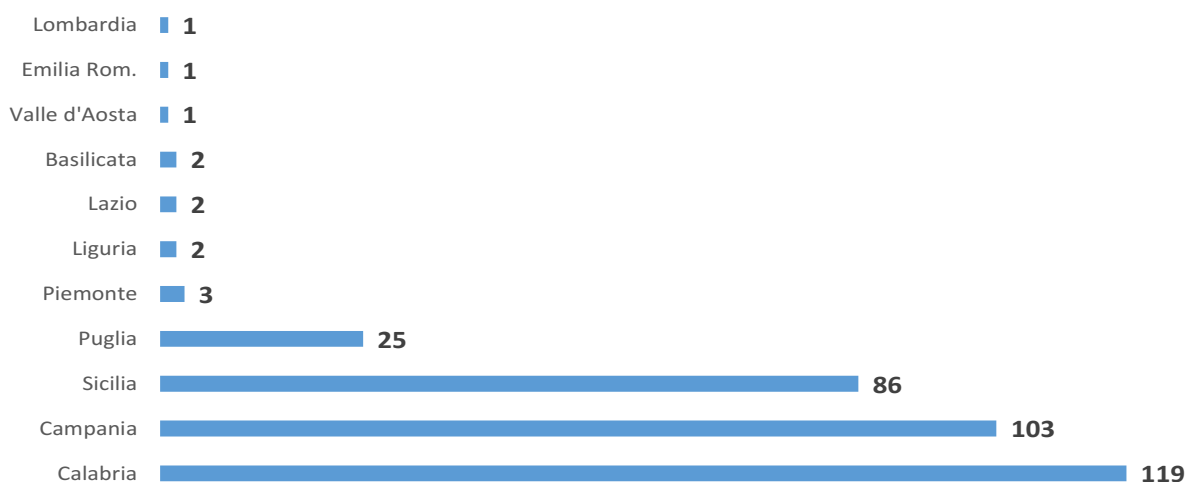
⁽⁷⁷⁵⁾ L'analisi ha riguardato gli scioglimenti delle amministrazioni comunali disposti fino all'agosto 2022.

⁽⁷⁷⁶⁾ Il numero complessivo di provvedimenti adottati sino al mese di agosto dell'anno corrente è pari a 7, a fronte degli 11 disposti nello stesso arco temporale dell'anno scorso.

Dalla rappresentazione grafica che segue⁽⁷⁷⁷⁾ emerge come, salvo rari casi, il fenomeno dello scioglimento degli enti locali sia particolarmente frequente nelle regioni meridionali, interessando in primo luogo la Calabria (34%) e a seguire la Campania (30%), la Sicilia (25%) e la Puglia (7%).

Si segnalano diversi casi di reiterazione di provvedimenti di scioglimento nei confronti dello stesso ente: alcuni comuni sono stati sciolti sino a tre volte.

Figura 2 – comuni sciolti per mafia dal 1991 al 31 agosto 2022 per regione (numero)



Anche negli ultimi venti mesi, come risulta dal grafico riportato di seguito⁽⁷⁷⁸⁾, i provvedimenti di scioglimento sono stati più numerosi nei territori del Sud Italia: in Calabria sono stati sciolti sei comuni, altrettanti in Puglia, cinque comuni sono stati sciolti in Campania e quattro in Sicilia⁽⁷⁷⁹⁾. Tra i ventuno comuni in questione vi è un solo capoluogo di provincia, il comune di Foggia⁽⁷⁸⁰⁾, e cinque comuni di medie dimensioni, compresi nella città metropolitana di Napoli.

⁽⁷⁷⁷⁾ Elaborazione su dati Wiki Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁽⁷⁷⁸⁾ Elaborazione su dati Presidenza del Consiglio e Istat.

⁽⁷⁷⁹⁾ Il decreto di scioglimento, ai sensi dell'art. 143 *Tuel*, conserva i suoi effetti per un periodo massimo di 18 mesi, prorogabili fino ad un massimo di 24 mesi. Le nuove elezioni si svolgeranno nel turno ordinario di primavera o in un turno straordinario di fine autunno.

⁽⁷⁸⁰⁾ Il comune di Foggia ha 150.000 abitanti.

Tavola 1 – comuni sciolti per mafia dal 1° gennaio 2021 al 31 agosto 2022

Comune	Provincia	Regione	Data di scioglimento	Popolazione al primo gennaio
Neviano	Lecce	Puglia	04/08/2022	4.986
Soriano Calabro	Vibo Valentia	Calabria	15/06/2022	2.291
San Giuseppe Vesuviano	Napoli	Campania	09/06/2022	30.147
Portigliola	Reggio Calabria	Calabria	26/05/2022	1.086
Torre Annunziata	Napoli	Campania	05/05/2022	40.674
Trinitapoli	Barletta-Andria-Trani	Puglia	31/03/2022	14.001
Castellamare di Stabia	Napoli	Campania	23/02/2022	63.694
Ostuni	Brindisi	Puglia	23/12/2021	30.276
Bolognetta	Palermo	Sicilia	18/11/2021	4.042
Calatabiano	Catania	Sicilia	15/10/2021	5.133
Simeri Crichi	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.673
Nocera Terinese	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.741
Rosarno	Reggio Calabria	Calabria	26/08/2021	14.561
Foggia	Foggia	Puglia	05/08/2021	147.467
Villaricca	Napoli	Campania	05/08/2021	30.710
San Giuseppe Jato	Palermo	Sicilia	08/07/2021	8.208
Marano di Napoli	Napoli	Campania	17/06/2021	57.700
Barrafranca	Enna	Sicilia	16/04/2021	12.063
Carovigno	Brindisi	Puglia	11/03/2021	16.761
Guardavalle	Catanzaro	Calabria	22/02/2021	4.205
Squinzano	Lecce	Puglia	29/01/2021	13.477

Il Comitato ha ritenuto funzionale rispetto ai suoi obiettivi analizzare la situazione della trasparenza (limitata, come si dirà, ai profili della gestione finanziaria) dei comuni italiani che nell'anno 2021 sono stati gestiti da una Commissione straordinaria nominata a norma dell'art. 144 *Tuel*.

Alla data del primo gennaio 2021 i comuni commissariati erano trentasei (sei erano stati sciolti nel 2018, diciannove nel 2019 e undici nel 2020⁽⁷⁸¹⁾); ad essi, nel corso dell'anno, si sono aggiunti ulteriori quattordici comuni. L'analisi ha perciò riguardato un totale di cinquanta comuni che coinvolgono una popolazione di circa 880 mila residenti (poco meno dell'1,5% della popolazione italiana)⁽⁷⁸²⁾. A causa dell'emergenza sanitaria le elezioni amministrative che dovevano svolgersi nella primavera del 2021 sono state rinviate e in ventitré comuni (circa 400 mila abitanti) il rinnovo degli organi elettivi è stato oggetto di voto in autunno⁽⁷⁸³⁾. Al 31 dicembre 2021 risultavano ancora commissariati ventisette comuni (480 mila abitanti).

⁽⁷⁸¹⁾ L'emergenza pandemica ha impedito per un lungo periodo lo svolgimento dei comizi elettorali, con la conseguenza che il commissariamento si è protratto, in diverse ipotesi, oltre il periodo normativamente previsto.

⁽⁷⁸²⁾ Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno di scioglimento (fonte Demo.Istat.it).

⁽⁷⁸³⁾ I comizi elettorali erano stati convocati anche nei comuni di San Cipirello e Mezzojuso, entrambi della città metropolitana di Palermo. Nel primo caso le elezioni non sono risultate valide per il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti, mentre nel secondo non si sono svolte per vizi di forma nella presentazione delle liste elettorali. La gestione commissariale è, pertanto, rimasta in carica per un periodo aggiuntivo fino all'effettuazione delle elezioni nella primavera del 2022.

Il 36% degli enti esaminati si trova in Calabria (diciotto comuni ⁽⁷⁸⁴⁾), sedici si trovano in Sicilia, otto in Puglia, sei in Campania ed uno, rispettivamente, in Basilicata e Valle d'Aosta.

Solo il comune di Arzano, nella città metropolitana di Napoli, prima dello scioglimento era retto da un sindaco di genere femminile ⁽⁷⁸⁵⁾.

Tra i comuni esaminati, quello di maggiori dimensioni è Foggia (oltre 150 mila abitanti); Marano di Napoli (NA), Manfredonia (FG), Cerignola (FG) e Vittoria (RG), superano i 50 mila abitanti; tra i restanti, nove sono comuni di medie dimensioni (popolazione compresa tra i 20 mila e i 50 mila abitanti), ventinove hanno meno di 10 mila residenti e il comune più piccolo è Sinopoli (RC) con meno di 2 mila abitanti. Il numero medio di residenti è pari a 17.604 ⁽⁷⁸⁶⁾.

Nel grafico di seguito sono indicate alcune informazioni di dettaglio riguardanti i comuni oggetto di analisi ⁽⁷⁸⁷⁾.

⁽⁷⁸⁴⁾ Dieci comuni calabresi sono tornati al voto nel 2021.

⁽⁷⁸⁵⁾ Secondo l'Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali del Ministero dell'Interno, nel 2020 in Italia c'erano 6.574 sindaci uomini e 1.149 donne (il 15% del totale). Nei comuni poi commissariati per infiltrazioni mafiose, tale percentuale è di appena il 2%.

⁽⁷⁸⁶⁾ Per tutti i comuni è ormai a regime l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), prevista all'articolo 62 del decreto legislativo 82/2005 (*Codice dell'amministrazione digitale*), che contiene oltre ai dati anagrafici della popolazione, i dati contenuti nell'archivio nazionale informatizzato dei registri di Stato civile e i dati delle liste di leva. L'Anpr assicura ai comuni anche un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni, necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza. Va sottolineato come, a maggior ragione per i comuni sciolti per mafia, la gestione centralizzata dell'anagrafe rappresenti un importante presidio di legalità soprattutto per la gestione delle liste elettorali e per l'accesso ai servizi sociali.

⁽⁷⁸⁷⁾ Elaborazione su dati Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Regione Sicilia, Comuni, Tuttitalia.it.

Tavola 2 – comuni in gestione commissariale nel 2021 (o parte di esso)

Comune	Provincia	Regione	Data di Scioglimento	Popolazione 1° gennaio	Elezioni rinnovo	Sindaco uscente	Giunta uscente	Anno elezioni	%voti
Ostuni	Brindisi	Puglia	23/12/2021	30.276		Guglielmo Cavallo	Centro Destra	2019	32,33
Bolognetta	Palermo	Sicilia	18/11/2021	4.042		Gaetano Grassadonia	Lista civica (1)	2017	41,19
Calatabiano	Catania	Sicilia	15/10/2021	5.133		Giuseppe Intelisano	Lista civica (1)	2017	41,37
Simeri Crichi	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.673		Pietro Mancuso	Lista civica (1)	2016	54,41
Nocera Terinese	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.741		Antonio Albi	Lista civica (1)	2019	51,60
Rosarno	Reggio Calabria	Calabria	26/08/2021	14.561		Giuseppe Idà	Lista civica (1)	2016	57,71
Foggia	Foggia	Puglia	05/08/2021	147.467		Franco Landella	Centro Destra	2019	46,11
Villaricca	Napoli	Campania	05/08/2021	30.710		Maria Rosaria Punzo	Centro Sx e liste civiche	2016	54,81
San Giuseppe Jato	Palermo	Sicilia	08/07/2021	8.208		Rosario Agostaro	Lista civica (1)	2017	37,07
Marano di Napoli	Napoli	Campania	17/06/2021	57.700		Rodolfo Visconti	PD e 2 liste civiche	2018	55,36
Barrafranca	Enna	Sicilia	16/04/2021	12.063		Ettore Accardi	Centro sinistra	2016	34,53
Carovigno	Brindisi	Puglia	11/03/2021	16.761		Massimo V. Lanzillotti	PD e 3 liste civiche	2018	50,11
Guardavalle	Catanzaro	Calabria	22/02/2021	4.205		Giuseppe Ussia	Lista civica (1)	2018	55,64
Squinzano	Lecce	Puglia	29/01/2021	13.477		Giovanni Marra	Lista civica (1)	2018	39,97
Tortorici	Messina	Sicilia	17/12/2020	5.908		Emanuele Galati Sardo	Lista civica (1)	2019	36,90
Pratola Serra	Avellino	Campania	22/10/2020	3.664		Emanuele Aufiero	Lista civica (1)	2017	55,78
Cutro	Crotone	Calabria	07/08/2020	9.465		Salvatore Di Vuono	Lista civica (1)	2016	24,95
Sant'Eufemia di Aspromonte	Reggio Calabria	Calabria	07/08/2020	3.792		Domenico Creazzo	Lista civica (1)	2017	45,72
Partinico	Palermo	Sicilia	28/07/2020	30.621		Maurizio De Luca	C_DX e liste civiche (4)	2018	24,29
Maniace	Catania	Sicilia	15/05/2020	3.739	12/06/2022	Antonino Cantali	Lista civica (1)	2015	52,50
Sant'Antimo	Napoli	Campania	16/03/2020	32.238	12/06/2022	Aurelio Russo	PD e liste civiche C_SX	2017	32,52
Pizzo	Vibo Valentia	Calabria	25/02/2020	8.882	12/06/2022	Gianluca Callipo	Lista civica (1)	2017	62,27
Amantea	Cosenza	Calabria	13/02/2020	13.770	12/06/2022	Mario Pizzino	Lista civica (1)	2017	43,01
Saint-Pierre	Aosta	Valle d'Aosta	11/02/2020	3.220	15/05/2022	Paolo Lavv	Lista civica (1)	2015	52,46
Scorrano	Lecce	Puglia	17/01/2020	6.689	12/06/2022	Guido Nicola Stefanelli	Lista civica (1)	2017	54,66
San Giorgio Morgeto	Reggio Calabria	Calabria	21/12/2019	2.965	07/11/2021	Salvatore Valeriotti	Lista civica (1)	2016	59,02
Scanzano Jonico	Matera	Basilicata	21/12/2019	7.635	07/11/2021	Carmelo Ripoli	Lista civica (1)	2016	34,23
Mezzojuso	Palermo	Sicilia	12/12/2019	2.713	12/06/2022	Salvatore Giardina	Lista civica (1)	2017	54,88
Carmiano	Lecce	Puglia	02/12/2019	11.733	07/11/2021	Giancarlo Mazzotta	Lista civica (1)	2015	73,52
Africo	Reggio Calabria	Calabria	02/12/2019	2.791	07/11/2021	Francesco Bruzzaniti	Lista civica (1)	2016	58,47
Orta di Atella	Caserta	Campania	06/11/2019	26.950	07/11/2021	Andrea Villano	Lista civica (4)	2018	49,26
Manfredonia	Foggia	Puglia	16/10/2019	54.643	07/11/2021	Angelo Riccardi	PD e liste civiche C_SX	2015	57,97
Cerignola	Foggia	Puglia	10/10/2019	57.223	03/10/2021	Francesco Metta	Liste civiche (6)	2015	33,15
Misterbianco	Catania	Sicilia	26/09/2019	48.943	24/10/2021	Antonino Di Guardo	Liste civiche (9)	2017	52,33
Torretta	Palermo	Sicilia	06/08/2019	4.173	24/10/2021	Salvatore Gambino	Lista civica (1)	2018	40,50
Sinopoli	Reggio Calabria	Calabria	31/07/2019	1.897	07/11/2021	Annunziato Danaro	Lista civica (1)	2016	52,40
San Cipirello	Palermo	Sicilia	19/06/2019	5.050	12/06/2022	Vincenzo Geluso	Lista civica (1)	2017	53,75
Arzano	Napoli	Campania	20/05/2019	32.750	03/10/2021	Fiorella Esposito	Liste civiche (4)	2017	41,70
Stilo	Reggio Calabria	Calabria	08/05/2019	2.423	03/10/2021	Giancarlo Miriello	Lista civica (1)	2016	55,21
Palizzi	Reggio Calabria	Calabria	30/04/2019	2.097	03/10/2021	Arturo Walter Scerbo	Lista civica (1)	2014	56,64
Mistretta	Messina	Sicilia	28/03/2019	4.434	10/10/2021	Liborio Porracciolo	Lista civica (1)	2014	
San Cataldo	Caltanissetta	Sicilia	28/03/2019	21.255	10/10/2021	Giampiero Modaffari	Liste civiche (3)	2014	63,81
Pachino	Siracusa	Sicilia	15/02/2019	21.521	10/10/2021	Roberto Bruno	Ncd, Pd e liste civiche	2014	75,03
Careri	Reggio Calabria	Calabria	10/01/2019	2.145	03/10/2021	Giuseppe Rocco Giugno	Lista civica (1)	2014	100,00
Delianuova	Reggio Calabria	Calabria	21/11/2018	3.141	03/10/2021	Francesco Rossi	Lista civica (1)	2015	43,77
Cruoli	Crotone	Calabria	29/10/2018	2.798	03/10/2021	Domenico Vulcano	PD	2014	52,14
Casabona	Crotone	Calabria	29/10/2018	2.403	03/10/2021	Natale Carvello	Lista civica (1)	2014	60,37
Siderno	Reggio Calabria	Calabria	09/08/2018	17.493	03/10/2021	Pietro Fuda	PD e liste civiche C_SX	2015	82,04
San Biagio Platani	Agrigento	Sicilia	06/08/2018	2.946	10/10/2021	Santo Sabella	Lista civica (1)	2014	
Vittoria	Ragusa	Sicilia	02/08/2018	62.051	10/10/2021	Giovanni Moscato	Liste civiche (4)	2016	55,16

Come anticipato, il XXIV Comitato si è soffermato a verificare lo « stato di salute » dei comuni sottoposti a una gestione commissariale nel 2021, sotto il profilo della gestione finanziaria, esaminando in particolare i dati relativi al ciclo di programmazione del bilancio e al piano dei conti integrato pubblicati sulla pagina *Amministrazione trasparente* del sito *internet* istituzionale degli enti.

Nella *Relazione del Ministro dell'interno sull'attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso*, dell'anno 2020, è evidenziato che « gli

enti sciolti, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono più facilmente “esposti” a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa».

I comuni sciolti per mafia spesso versano in condizioni deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto⁽⁷⁸⁸⁾ o al dissesto finanziario⁽⁷⁸⁹⁾, e, tuttavia, dallo studio effettuato è emerso come anche nel corso delle gestioni commissariali spesso il ciclo di programmazione dei bilanci non sia rispettato e il piano dei conti integrato non sia prodotto o pubblicato.

La mancanza di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza dei bilanci non consente ai *Revisori dei conti* e alla *Corte dei conti*, ciascuno per la parte di propria competenza, di effettuare i dovuti controlli.

Dallo studio effettuato dalla Commissione è emerso che ben ventuno comuni dei cinquanta esaminati versavano in gravi condizioni finanziarie nel 2021: la percentuale riscontrata, pari al 42%, risulta all’evidenza nettamente superiore rispetto alla percentuale media nazionale, che si attesta al di sotto dell’8%.

I comuni di Villaricca (NA), Nocera Terinese (CZ), Amantea (CS), Palizzi (RC), Pizzo (VV), Crucoli (KR), San Cataldo (CL), Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Partinico (PA), Tortorici (ME) e Pachino (SR) si trovavano in condizioni di dissesto finanziario; i comuni di Sant’Antimo (NA) e Calatabiano (CT) erano in condizione di *deficit* e quelli di Orta di Atella (CE), Marano di Napoli (NA), Carovigno (BR), Foggia, Manfredonia (FG), Guardavalle (CZ) e Careri (RC) avevano presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

I *principi contabili armonizzati* degli enti locali, introdotti con il decreto legislativo 118/2011⁽⁷⁹⁰⁾ ed entrati a pieno regime a partire dal *rendiconto di gestione* per l’anno 2016, richiedono un’attività coordinata di programmazione e il rispetto dei tempi previsti per l’approvazione dei diversi atti di cui si compone il ciclo di bilancio.

Sul piano operativo la modifica normativa si traduce nella previsione della redazione del *Documento unico di programmazione* (Dup), del *Bilancio di previsione*, del *Piano esecutivo di gestione* (Peg), del *Rendi-*

⁽⁷⁸⁸⁾ Il Piano di riequilibrio o pre-dissesto (in base agli artt. 243 e 243 *bis, ter e quater Tuel*) ha una durata compresa tra 4 e 20 anni e comporta sul piano finanziario aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, copertura integrale del servizio smaltimento rifiuti e del servizio acquedotto con i proventi delle tariffe, controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi, rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione. Può prevedere la richiesta di accesso al Fondo di rotazione.

⁽⁷⁸⁹⁾ Il dissesto finanziario ricorre quando il comune non è più in grado di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili oppure quando nei confronti dell’ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il ripristino dell’equilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (art. 244 *Tuel*).

⁽⁷⁹⁰⁾ La riforma stabilisce, per regioni ed enti locali, l’adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l’adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l’affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

conto di gestione e di altri adempimenti connessi al ciclo di bilancio, nel rispetto delle scadenze previste e di schemi contabili predefiniti.

Nella pagina *Amministrazione trasparente* del sito internet istituzionale di ciascun ente, nella sottosezione « Bilanci » devono essere pubblicati tempestivamente il *Bilancio di previsione*, il *Rendiconto* (comprensivo delle tavole del piano integrato dei conti finanziari e della contabilità economico-patrimoniale) e il *Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*.

Se durante la gestione ordinaria dell'ente gli atti del bilancio sono emanati dalla Giunta comunale e sono, poi, approvati dal Consiglio, durante la gestione della Commissione straordinaria, che sostituisce entrambi gli organi amministrativi, la procedura è più rapida e gli atti predetti sono di competenza della sola Commissione.

La ricognizione effettuata il 24 agosto 2022 sui siti dei cinquanta comuni esaminati ⁽⁷⁹¹⁾ ha evidenziato che in trentatré comuni era presente il *Bilancio di previsione* del triennio 2021-2023 o di quello 2022-2024 ⁽⁷⁹²⁾. I restanti diciassette comuni risultavano, invece, inadempienti: in sette casi il bilancio non era aggiornato e in altri dieci la pubblicazione era assente.

La situazione è ancora peggiore con riferimento al *Rendiconto di gestione* che, per l'anno 2021, doveva essere approvato entro il 30 aprile 2022. Va considerato che a quella data le commissioni straordinarie erano già insediate quanto meno dagli ultimi mesi del 2021 ⁽⁷⁹³⁾.

Il *Rendiconto di gestione* relativo all'anno 2021, alla data in cui è stata effettuata la ricognizione (24 agosto 2022), risultava pubblicato solo da quattordici comuni (28%), mentre in altri quindici risultava pubblicato il rendiconto riferito all'anno 2020 (30%) e in ulteriori nove comuni quello riferito ad anni precedenti. Dei trentotto comuni che avevano pubblicato il rendiconto (a prescindere dall'anno di edizione), soltanto trentuno avevano pubblicato il conto economico, ovvero il prospetto che fornisce a saldo l'utile o la perdita di esercizio sotto il profilo della contabilità economico-patrimoniale. Dodici comuni (24%) non avevano affatto pubblicato il rendiconto o si erano limitati alla pubblicazione della sola delibera di approvazione del Consiglio o di alcune tavole riassuntive.

L'analisi dei bilanci comunali è stata, poi, approfondita attraverso l'esame del Piano degli indicatori e dei risultati di rendiconto degli enti locali (di seguito *Piano degli indicatori*), un sistema di rapporti statistici « normalizzati », costruito secondo criteri e metodologie comuni, che consente di analizzare in maniera omogenea vari aspetti dei bilanci comunali. La trasformazione in indicatori dei dati contabili, espressi sia in termini di « cassa » che di « competenza », permette di identificare le criticità di bilancio, differenziando quelle a carattere strutturale da quelle di natura contingente, oltre che di rilevarne le efficienze nelle diverse fasi di

⁽⁷⁹¹⁾ Otto comuni hanno recentemente rinnovato la pagina « Amministrazione trasparente » e laddove non sia più accessibile il precedente sito, ciò ha comportato una perdita di informazioni, benché l'obbligo di pubblicazione permanga per un periodo di 5 anni, salvo diversa disposizione.

⁽⁷⁹²⁾ Con successive proroghe il termine per l'approvazione del bilancio 2022-2024 degli enti locali è stato fissato al 31 agosto 2022.

⁽⁷⁹³⁾ È il caso di Ostuni (BR) il cui scioglimento è stato deliberato il 23 dicembre 2021

previsione, assestamento e rendiconto⁽⁷⁹⁴⁾. Otto indicatori del Piano sono selezionati come « parametri obiettivi » per definire la condizione di *deficit* strutturale di un comune (articolo 242 decreto legislativo 267/2000), che si verifica quando almeno la metà dei parametri supera una determinata soglia di criticità.

La possibilità di consultare il *Piano degli indicatori*⁽⁷⁹⁵⁾, sia nella loro evoluzione temporale che ponendoli a confronto con quelli degli altri comuni, assume una particolare rilevanza, soprattutto per i comuni in difficoltà come quelli sottoposti a scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Solo dieci dei quattordici comuni che hanno approvato il rendiconto per l'anno 2021, rendono disponibile nel sito istituzionale il *Piano degli indicatori*; lo stesso è altresì disponibile in quindici comuni, pur se relativo ad annualità precedenti. In venticinque comuni, dunque la metà del totale, il *Piano degli indicatori* non è affatto pubblicato.

La mancata pubblicazione in *Amministrazione trasparente* del *Bilancio di previsione*, del *Rendiconto di gestione* e del *Piano degli indicatori*, non necessariamente coincide con la mancata emanazione dei rispettivi atti. Gli esiti dell'inchiesta già condotta da questa Commissione consentono, infatti, di ritenere che l'omessa pubblicazione è spesso da ricondurre ad una generale carenza di attenzione nei confronti degli obblighi di trasparenza che si riscontra anche da parte delle gestioni commissariali. Tale ultima evenienza rappresenta un grave danno, atteso che il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte delle Commissioni straordinarie potrebbe costituire una valida occasione per ricondurre l'ente sui binari della legalità, prevenendo i rischi di nuove ingerenze della criminalità organizzata, causa di reiterati scioglimenti dello stesso ente.

L'analisi dei bilanci comunali e degli indicatori ad essi associati, in comuni che oltre a essere stati sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata versano, in molti casi, in condizioni finanziarie disastrose, potrebbe condurre a importanti evidenze, possibilità in parte compromessa dal mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito *Amministrazione trasparente*.

La *Banca dati delle amministrazioni pubbliche* (Bdap) del *Ministero dell'economia e delle finanze* mette a disposizione dei cittadini la possibilità di consultare un ampio *set* di informazioni sulla finanza territoriale⁽⁷⁹⁶⁾. Ciò compensa parzialmente l'omessa pubblicazione sui siti *internet* di ciascun ente locale⁽⁷⁹⁷⁾ e se, da un lato, comporta un ritardo nella disponibilità delle informazioni offre, comunque, il vantaggio di consentire un più agevole confronto dei dati delle diverse realtà territoriali.

⁽⁷⁹⁴⁾ Il piano si compone di 55 indicatori sintetici raggruppati in 15 categorie e di tre tabelle che contengono rispettivamente la percentuale di riscossione delle entrate; l'incidenza di ciascuna missione e programma sull'ammontare delle spese; la capacità di pagamento.

⁽⁷⁹⁵⁾ Per i comuni il Piano degli indicatori è approvato contestualmente al rendiconto di gestione.

⁽⁷⁹⁶⁾ Nella versione Open Bdap sono messi a disposizione 50 file in formato .csv relativi agli schemi di bilancio del rendiconto di gestione.

⁽⁷⁹⁷⁾ La trasmissione a BDAP dei dati di bilancio non rimuove l'obbligo del comune di pubblicare su *Amministrazione trasparente*, gli atti richiamati subito dopo la loro approvazione.

La verifica operata dalla Commissione ha consentito di accertare che quarantasei dei cinquanta comuni oggetto di esame hanno trasmesso a Bdap i dati di bilancio relativamente al rendiconto di gestione riferito all'anno 2020; mancano i prospetti di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR). La disponibilità del rendiconto di gestione relativo all'anno predetto – fatta eccezione, appunto, per i quattro comuni appena citati – ha permesso l'analisi di tale documento contabile e della situazione finanziaria nello stesso rappresentata.

Nelle valutazioni dei bilanci va considerata la particolarità dell'anno 2020, caratterizzato dall'emergenza sanitaria e dal conseguente *lockdown*, vicende che hanno costretto i comuni a spese impreviste (in parte compensate da trasferimenti statali) privandoli, di converso, di alcune entrate.

Nel grafico che segue⁽⁷⁹⁸⁾ le entrate risultanti dal rendiconto di gestione per l'anno 2020 dei comuni sciolti per mafia sono poste a confronto con quelle registrate negli altri comuni italiani.

Tavola 3 – Entrate Del Rendiconto Di Gestione 2020 Di 46 Comuni Sciolti Per Mafia⁽⁷⁹⁹⁾ E Del Totale Dei Comuni Italiani

valori in euro

Titoli e categorie	Comuni sciolti per mafia (46)				Comuni italiani			
	Accertamenti	Riscossioni	% Risc.	Comp.%	Accertamenti	Riscossioni	% Risc.	Comp.%
100 Entrate correnti di natura tributaria, contrib. e pereq.	504.100.838	327.341.599	65	49	38.155.351.915	28.822.502.945	76	42
di cui Tassa/tributo rifiuti solidi urbani	171.182.253	59.575.190	35	17	10.330.901.218	5.537.604.019	54	11
di cui IMU/ICI	160.857.437	120.011.842	75	16	15.458.333.490	13.359.677.619	86	17
di cui Addizionale comunale Irpef	39.093.083	27.165.285	69	4	4.643.678.431	2.789.932.564	60	5
200 Trasferimenti correnti	207.524.734	176.343.367	85	20	18.954.219.416	16.130.758.885	85	21
300 Entrate extratributarie	87.239.143	38.821.207	44	8	11.216.708.305	6.846.837.192	61	12
di cui Vendita beni ed erogazione di servizi	63.227.546	23.264.027	37	6	6.079.585.077	3.849.017.075	63	7
di cui Controllo e repressione irregolarità (multe)	9.752.207	6.696.806	69	1	2.238.012.601	1.025.413.786	46	2
- Entrate correnti	798.864.714	542.506.173	68	77	68.326.279.636	51.800.099.022	76	75
401 Tributi in conto capitale	2.608.849	2.504.564	96	0	52.253.450	46.324.782	89	0
402 Contributi agli investimenti	75.310.560	40.522.711	54	7	8.778.817.548	3.354.904.630	38	10
403 Altri trasferimenti in conto capitale	20.945.886	9.737.036	46	2	1.001.116.543	404.203.049	40	1
404 Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	1.569.957	1.274.101	81	0	738.041.889	637.242.579	86	1
405 Altre entrate in conto capitale	18.108.668	15.592.725	86	2	1.712.955.207	1.515.068.514	88	2
- Entrate in conto capitale	118.543.920	69.631.138	59	11	12.283.184.637	5.957.743.554	49	13
501 Alienazione di attività finanziarie	-	-	-	-	85.244.137	76.118.865	89	0
502_3 Riscossione di crediti	83.413	-	-	0	49.974.083	24.905.386	50	0
504 Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	615.799	10.365	2	0	463.871.962	77.702.583	17	1
- Entrate da riduzione attività finanziarie	699.213	10.365	1	0	599.090.182	178.726.834	30	1
Entrate finali	918.107.847	612.147.676	67	89	81.208.554.455	57.936.569.410	71	89
- Accensione di prestiti	68.880.353	65.383.869	95	7	3.486.315.506	2.891.335.222	83	4
- Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	45.466.675	45.257.432	100	4	6.675.311.915	6.621.943.426	99	7
- Entrate per conto terzi e partite di giro	308.469.227	293.558.164	95		18.752.327.532	17.888.004.988	95	
Totale Entrate	1.340.924.102	1.016.347.141	76		110.122.509.408	85.337.853.047	77	
Entrate nette	1.032.454.875	722.788.977	70	100	91.370.181.876	67.449.848.058	74	100

Le entrate accertate per i quarantasei comuni esaminati ammontano a 1,3 miliardi di euro e corrispondono a circa l'1% delle entrate registrate nei comuni italiani. Il 77% di esse (al netto del *conto terzi* e delle *partite di giro*) è rappresentato dalle entrate correnti che registrano due punti in più

⁽⁷⁹⁸⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁷⁹⁹⁾ I dati di Barrafranca (En), Bolognetta (Pa), Calatabiano (Ct) e Pachino (Sr) non sono presenti.

rispetto alla media nazionale; l'11% è rappresentato da entrate in conto capitale, ove si registrano due punti in meno rispetto alla media nazionale.

La capacità di riscossione dei comuni sciolti per mafia, relativamente alle entrate finali è pari al 67%, risultando inferiore di 4 punti rispetto alla media nazionale (8 punti percentuali in meno per le entrate correnti e 10 in più per quelle in conto capitale).

Particolarmente critica è la capacità di riscossione della tassa (o tributo a seconda dei casi) sui rifiuti solidi urbani, che ha consentito la riscossione di soli 60 milioni di euro rispetto ai 171 previsti (35%), dunque un importo di poco superiore ad un terzo del totale. Le riscossioni sono variamente distribuite nei comuni esaminati: a Foggia, Scorrano (LE) e Squinzano (LE) i pagamenti hanno raggiunto i due terzi del dovuto; a Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) non è stato pagato nulla (l'importo dovuto era pari a 485 mila euro), a Saint Pierre (AO) è stato riscosso solo lo 0,1% del dovuto (264 euro su 410 mila euro), ad Africo (RC) lo 0,2% (854 euro su 421 mila euro), a S. Giorgio Morgeto (RC) lo 0,4% (1.378 euro su 349 mila euro), ad Arzano (NA) lo 0,7% (53 mila euro su 7,2 milioni di euro) e a Careri (RC), Mistretta (ME) e Sinopoli (RC) appena l'1%.

Insufficienti anche gli incassi derivanti da vendite o dalla gestione di beni e, soprattutto, di servizi: essi ammontano a 23 milioni di euro sui 63 previsti (il 37% del totale). A Palizzi i pagamenti sono stati appena 6.626 euro su 424 mila previsti (1,6%), ad Africo 15 mila euro su 580 mila (2,6%), a Careri 16 mila su 402 mila (4%) e in altri 5 Comuni l'importo degli incassi non raggiunge il 10% di quanto dovuto. In termini assoluti è particolarmente pesante la perdita di cassa a Marano di Napoli dove sono entrati solo 792 mila euro, a fronte dei 7,8 milioni di euro previsti.

Nella tavola che segue⁽⁸⁰⁰⁾, le uscite risultanti dal rendiconto di gestione per l'anno 2020 indicate dai comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, sono rapportate a quelle della totalità dei comuni italiani.

⁽⁸⁰⁰⁾ Elaborazione su dati BDAP.

Tavola 4 – uscite del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁸⁰¹⁾ e del totale dei comuni italiani

valori in euro

Missioni	Comuni sciolti per mafia (46)				Comuni italiani			
	Impegni	Pagamenti	% Pag.	Comp.%	Impegni	Pagamenti	% Pag.	Comp.%
Servizi istituzionali, generali e di gestione	166.400.364	119.511.433	72	22	17.659.261.595	13.710.165.314	78	23
Giustizia	606.455	329.051	54	0	55.810.786	27.472.665	49	0
Ordine pubblico e sicurezza	34.211.653	28.830.930	84	4	3.222.441.990	2.693.807.562	84	4
Istruzione e diritto allo studio	49.102.182	19.170.480	39	6	6.097.065.094	3.926.335.324	64	8
Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	11.446.004	5.182.598	45	1	1.894.357.650	1.310.151.954	69	2
Politiche giovanili, sport e tempo libero	7.271.167	3.210.739	44	1	1.418.172.360	898.467.476	63	2
Turismo	1.263.364	782.362	62	0	467.218.630	301.279.372	64	1
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	33.290.825	14.764.517	44	4	2.386.581.849	1.375.749.160	58	3
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	219.961.786	151.926.462	69	29	13.754.840.281	10.021.557.626	73	18
Trasporti e diritto alla mobilità	55.218.976	34.470.506	62	7	9.249.359.320	6.669.231.612	72	12
Soccorso civile	953.546	327.285	34	0	748.977.198	460.028.753	61	1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	94.992.197	40.117.157	42	12	10.328.431.106	6.778.898.163	66	13
Tutela della salute	966.233	630.616	65	0	97.900.641	61.919.071	63	0
Sviluppo economico e competitività	6.130.260	3.302.959	54	1	1.009.738.244	786.550.333	78	1
Politiche per il lavoro e la formazione professionale	318.758	266.083	83	0	91.928.663	63.050.127	69	0
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	4.708.330	4.330.834	92	1	122.537.755	85.813.829	70	0
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	917.240	331.959	36	0	441.737.870	246.156.909	56	1
Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	457.088	457.088	100	0	91.964.115	69.242.213	75	0
Relazioni internazionali	-	-	-	-	13.918.701	9.462.554	68	0
Fondi e accantonamenti	-	-	-	-	8.357.845	3.746.667	45	0
Debito pubblico	31.711.743	30.114.373	95	4	2.482.573.488	2.322.692.141	94	3
Anticipazioni finanziarie	45.470.275	44.348.925	98	6	6.694.896.657	6.208.986.326	93	9
Servizi per conto terzi	308.469.025	282.399.574	92	-	18.754.111.860	17.063.710.425	91	-
Totale Uscite	1.073.867.473	784.805.929	73		97.092.183.698	75.094.475.574	77	
Uscite nette	765.398.448	502.406.355	66	100	78.338.071.838	58.030.765.149	74	100

Le uscite dei comuni sciolti per mafia oggetto di analisi ammontano a poco più di un miliardo di euro (l'1,1% del totale nazionale).

La principale voce di spesa è quella che riguarda la missione « Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente »: essa riguarda il 29% delle uscite (al netto dei servizi per conto terzi), con un impegno di quasi 11 milioni per il comune di Arzano, (pari al 53% del bilancio di quel comune), e di quasi 16 milioni per il comune di Marano di Napoli (pari al 44% del bilancio).

Risultano inferiori rispetto alla percentuale media nazionale, invece, le spese riguardanti « Trasporti e diritto alla mobilità » (ove si registra una differenza di 5 punti percentuali), « Istruzione e diritto allo studio » (la differenza è di 2 punti) e « Diritti sociali, politiche sociali e famiglia » (ove la differenza è di 1 punto).

La capacità di pagamento è pari al 66% per le uscite nette, circa due terzi del valore impegnato e 8 punti percentuali in meno rispetto alla media nazionale. Essa è risultata particolarmente bassa nel comune palermitano di Torretta (pari al 35%) e in quello napoletano di Sant'Antimo (pari al 36%).

Valori estremamente bassi si riscontrano per la voce « Istruzione e diritto allo studio »: sono stati effettuati pagamenti per 19 milioni di euro a fronte di 49 milioni impegnati (39%).

⁽⁸⁰¹⁾ i dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

Il *prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione* è uno dei principali *aggregati contabili* previsti dal sistema armonizzato dei bilanci degli enti locali, perché sintetizza tutti i principali movimenti relativi sia all'esercizio finanziario corrente, sia alla gestione dei residui.

Il risultato di amministrazione si ottiene sommando il fondo cassa alla fine dell'esercizio ⁽⁸⁰²⁾ ai residui attivi e sottraendo al totale i residui passivi e il fondo pluriennale vincolato (di parte corrente e in conto capitale).

Tavola 5 – formazione del risultato di amministrazione – rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia ⁽⁸⁰³⁾

valori in euro

Voci del conto	Foggia	Vittoria	Marano di Napoli	Cerignola	Manfredonia	Misterbianco	Arzano	Altri 39 comuni	Totale comuni
Fondo cassa al 1 gennaio	54.752.452	9.844.397	9.676.337	9.616.067	9.592.034	8.536.402	5.765.757	63.739.040	171.522.487
Riscossioni	222.726.551	59.812.835	43.472.940	54.919.907	77.103.601	40.843.492	30.259.875	632.117.379	1.161.256.579
Pagamenti	208.745.106	53.857.967	35.540.203	49.605.156	57.368.054	30.268.059	21.265.511	551.448.693	1.008.098.749
Fondo di cassa al 31 dicembre	68.733.897	15.791.508	17.609.073	14.930.819	29.327.581	19.111.835	14.760.121	144.407.726	324.672.562
Residui attivi	114.775.892	71.576.524	149.683.258	86.708.842	44.255.508	57.008.725	43.409.419	540.516.418	1.107.934.586
Residui passivi	93.679.000	26.556.793	85.145.028	39.295.029	31.487.122	11.199.523	25.314.987	309.162.779	621.840.262
FPV per spese correnti	743.388	1.442.293	4.770.053	1.095.813	1.088.984	974.010	1.680.538	8.498.150	20.293.228
FPV per spese in conto capitale	13.800.713	4.848.795	5.703.682	0	0	4.119.901	68.152	61.197.155	89.738.398
Risultato di amministrazione	75.286.688	54.520.151	71.673.568	61.248.820	41.006.983	59.827.127	31.105.862	306.066.061	700.735.260

Come si evince dalla tabella sopra riportata ⁽⁸⁰⁴⁾, il saldo iniziale di cassa per i quarantasei comuni considerati era di 171,5 milioni di euro: 54,8 milioni di euro erano del solo comune di Foggia, mentre i comuni di Carovigno (BR), Squinzano (LE) e Maniace (CT) non avevano alcuna disponibilità liquida.

L'assenza o la scarsità di denaro in cassa ad inizio anno obbliga il comune a richiedere anticipazioni di liquidità agli istituti di credito, con un ulteriore aggravio di costi e spese per interessi.

Alla fine del 2020, avendo registrato un volume di *riscossioni* superiori ai pagamenti, anche per effetto dei trasferimenti erogati dallo Stato per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza sanitaria, il fondo cassa totale era quasi raddoppiato (324,4 milioni) e nessun comune risultava privo di liquidità.

I residui attivi ⁽⁸⁰⁵⁾ ammontavano a 1,1 miliardi di euro (150 milioni a Marano di Napoli), e quelli passivi ⁽⁸⁰⁶⁾ a 622 milioni di euro. Il fondo

⁽⁸⁰²⁾ A sua volta il saldo finale di cassa è pari al saldo iniziale di cassa maggiorato delle entrate (residui attivi iniziali e accertamenti di competenza) e diminuito delle uscite (residui passivi iniziali e impegni di competenza) dell'esercizio.

⁽⁸⁰³⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

⁽⁸⁰⁴⁾ Elaborazione dati BDAP.

⁽⁸⁰⁵⁾ I residui attivi sono costituiti dalle somme accertate ma non riscosse.

⁽⁸⁰⁶⁾ I residui passivi sono costituiti dai pagamenti impegnati ma non ancora effettuati.

pluriennale vincolato⁽⁸⁰⁷⁾ ammontava a 110 milioni: di essi, più di 20 milioni erano previsti per le spese correnti e 90 per le spese in conto capitale.

Il risultato di amministrazione può essere scomposto nella parte accantonata (relativa alle riserve), in quella vincolata (utilizzata per le finalità a cui erano state inizialmente destinate le risorse), in quella destinata a investimenti e nella quota disponibile (ottenuta per differenza).

Tavola 6 – composizione del risultato di amministrazione – rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁸⁰⁸⁾

valori in euro

Voci del conto	Foggia	Vittoria	Marano di Napoli	Cerignola	Manfredonia	Misterbianco	Arzano	Altri 39 comuni	Totale comuni
Risultato di amministrazione	75.286.688	54.520.151	71.673.568	61.248.820	41.006.983	59.827.127	31.105.862	306.066.061	700.735.260
Fondo crediti dubbia esigibilità	35.126.861	37.826.244	24.918.538	54.600.433	16.211.330	40.297.198	24.621.554	264.283.868	497.886.028
Fondo anticipazioni liquidità	16.070.887	47.815.298	0	5.801.034	2.754.619	0	8.100.902	93.467.151	174.009.892
Fondo perdite soc.partecipate	0	0	0	1.619.879	38	0	1.380.031	352.033	3.351.981
Fondo contenzioso	5.624.184	1.880.056	1.000.000	5.180.181	4.127.553	2.000.000	1.610.752	22.989.672	44.412.398
Altri accantonamenti	27.867.925	0	44.341.752	642.812	16.328.714	848.297	192.384	8.981.503	99.203.387
Totale parte accantonata	84.689.857	87.521.598	70.260.290	67.844.339	39.422.255	43.145.496	35.905.622	390.074.228	818.863.685
Vincoli da leggi e principi contab.	5.276.495	1.410.703	11.188.847	1.839.984	5.092.067	964.252	158.949	14.502.535	40.433.831
Vincoli da trasferimenti	1.756.079	75.176	658.658	2.793.389	15.565.834	3.420.480	1.596.995	21.970.890	47.837.502
Vincoli da contrazione di mutui	0	0	0	509.306	1.907.737	1.081.100	0	5.039.159	8.537.303
Vincoli attribuiti dall'ente	0	0	0	316.661	1.452.398	3.045.461	0	3.040.275	7.854.795
Altri vincoli	510	0	0	2.799	0	0	0	1.434.679	1.437.988
Totale parte vincolata	7.033.084	1.485.879	11.847.505	5.462.140	24.018.037	8.511.292	1.755.944	45.987.538	106.101.419
Destinata agli investimenti	629.736	0	0	4.638.980	0	120.721	0	10.788.981	16.178.419
Avanzo (+) / Disavanzo (-)	-17.065.989	-34.487.326	-10.434.227	-16.696.639	-22.433.308	8.049.617	-6.555.704	-140.784.686	-240.408.262

Come si evince dalla tavola appena riportata⁽⁸⁰⁹⁾, quasi 500 milioni di euro di accantonamenti sono da ricondurre al *fondo crediti di dubbia esigibilità* (Fcde), che raccoglie i residui attivi che difficilmente saranno riscossi; 174 milioni di euro (di cui 48 del comune di Vittoria), sono accantonamenti dovuti al *fondo anticipazioni liquidità* (Fal), da ricondurre ad un prestito a tasso agevolato (concesso nel 2013 ai comuni per accelerare i pagamenti di debiti commerciali, certi, liquidi ed esigibili⁽⁸¹⁰⁾), il cui ammontare deve essere restituito nel tempo; 44 milioni di euro sono accantonati per i contenziosi in corso. I residui 99 milioni costituiscono accantonamenti per altri motivi.

Le risorse vincolate, la cui destinazione non può essere modificata, ammontano a 106 milioni di euro, 48 dei quali derivano da trasferimenti e 40 da leggi e principi contabili.

⁽⁸⁰⁷⁾ Il fondo pluriennale vincolato si riferisce alle somme che saranno spese negli anni successivi.

⁽⁸⁰⁸⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

⁽⁸⁰⁹⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁸¹⁰⁾ Sono trentacinque su quarantasei i comuni che devono restituire il prestito ricevuto.

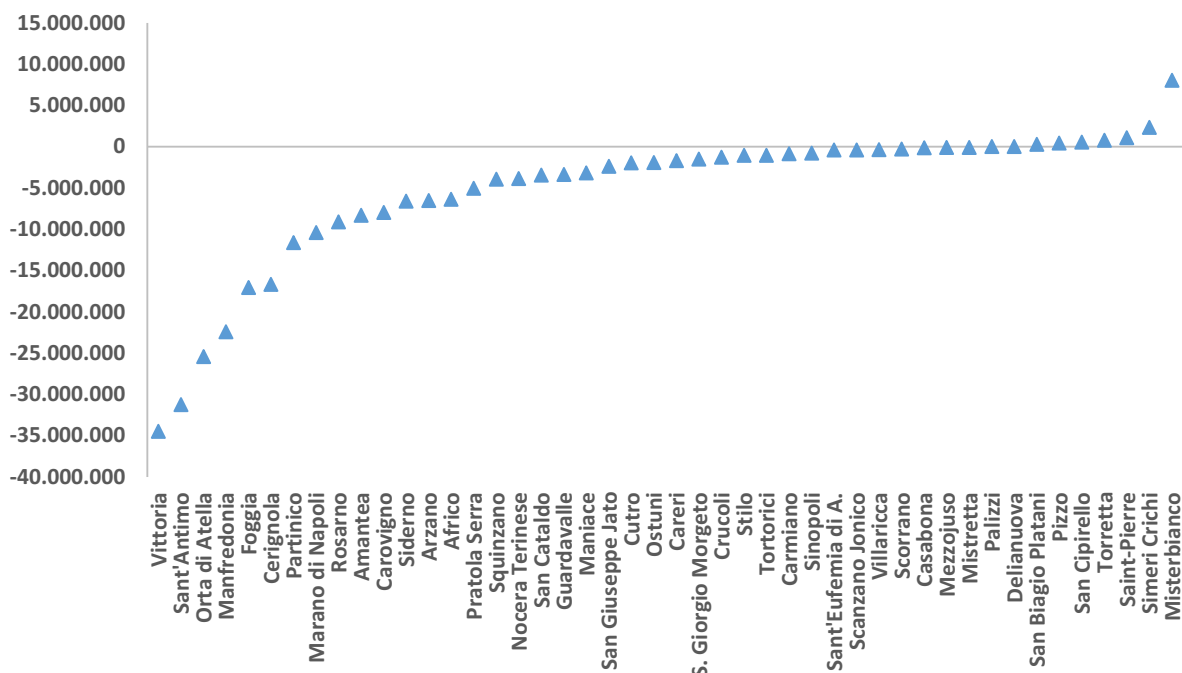
Venti comuni hanno poi riservato una quota del risultato di amministrazione ad investimenti (per un totale di 16 milioni di euro), mentre per i restanti comuni tale importo è nullo.

Come anticipato, sottraendo al risultato di amministrazione le quote accantonate, vincolate e destinate agli investimenti si ottiene, a saldo, la parte disponibile. Se essa è positiva si ha un *avanzo*; in caso contrario si ha un *disavanzo* il cui importo deve essere assorbito negli anni ⁽⁸¹¹⁾.

Nel grafico che segue è rappresentata la situazione dei quarantasei comuni esaminati ⁽⁸¹²⁾, con riferimento alla esistenza di « avanzo » o « disavanzo » del risultato di gestione 2020 ⁽⁸¹³⁾.

Figura 3 – avanzo (+) o disavanzo (-) del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia

Valori in euro



Solo nove dei quarantasei comuni osservati presentano un avanzo di amministrazione, tra i quali Misterbianco (CT) per 8 milioni di euro, Simeri Crichi (CZ) per 2,3 milioni e Saint Pierre (AO) per 1 milione di euro.

⁽⁸¹¹⁾ Il disavanzo rilevato nel 2014 è ripianato con rate costanti distribuite in 30 esercizi (a decorrere dall'esercizio 2015): il rateo annuale è annotato con segno negativo nel risultato di gestione. La regola non si applica per i comuni in *pre-dissesto*, con piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

⁽⁸¹²⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁸¹³⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

I restanti trentasette comuni si trovano in una situazione di disavanzo più o meno accentuato che, comunque, condiziona la gestione degli anni successivi.

Se il risultato di amministrazione è sufficiente a coprire almeno il Fcde e il Fal, allora si parla di disavanzo *moderato*, in caso contrario di disavanzo *grave*. Ben ventitré comuni presentano un disavanzo grave: versano in tale condizione i comuni di Vittoria (RG), Sant’Antimo (NA) e Orta di Atella (AV), diversamente dai comuni di Foggia, Manfredonia, Cerignola e Marano di Napoli in cui il disavanzo, pur essendo di livello consistente, è considerato moderato.

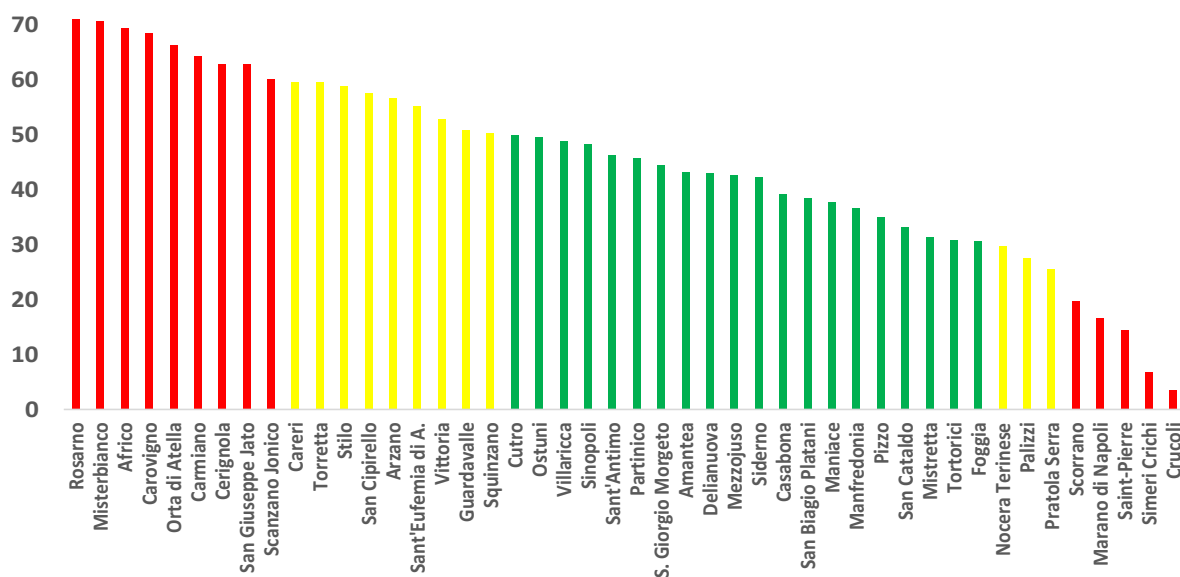
Una delle principali cause del disavanzo è la bassa capacità di riscossione dei comuni. Le risorse iscritte nel bilancio di previsione ed accertate devono, poi, essere riscosse, altrimenti finiscono tra i residui attivi, cumulandosi con quelli degli anni precedenti.

Tale voce rappresenta una posta positiva del risultato di amministrazione, ma ha un valore solo potenziale, atteso che, con il passare degli anni, la loro riscossione diviene sempre più difficile: alcuni residui attivi confluiranno nel fondo crediti di dubbia esigibilità o verranno, addirittura, cancellati.

Il rapporto tra il Fcde e l’ammontare dei residui attivi – rappresentato nel grafico che segue⁽⁸¹⁴⁾ – è un indicatore fondamentale per valutare la corretta gestione di questi ultimi.

Figura 4 – rapporto tra fcde e residui attivi nel rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁸¹⁵⁾

– valori percentuali



⁽⁸¹⁴⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁸¹⁵⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

Nei comuni esaminati, poco meno della metà dei residui attivi è finito nel Fcde, con un valore medio del 45%.

I comuni di Rosarno (RC) e Misterbianco (CT) presentano un indicatore di valore superiore a 70, dal quale si comprende che il 70% delle somme iscritte come residui attivi ben difficilmente entrerà nelle casse. In altri sette comuni tale indicatore è superiore al 60%, soglia che deve essere considerata, comunque, altamente critica.

Va detto che anche valori troppo bassi dell'indicatore sono sintomo di criticità, in quanto potrebbero nascondere un'errata valutazione delle possibilità di riscossione delle somme e dunque degli accantonamenti al Fcde, con conseguente indebito *abbellimento* della situazione contabile. Cinque dei comuni esaminati presentano un indicatore inferiore a 20: tra essi spiccano Crucoli (KR), che ha un indicatore pari al 3,6% e Simeri Crichi (CZ), il cui indicatore è pari a 6,9%.

Meno della metà dei comuni oggetto di studio (venti) presentano indicatori collocabili in una fascia intermedia, compresa tra il 30% e il 50%, che fornisce informazioni rassicuranti: è necessaria invece una particolare attenzione tanto per i nove comuni con indicatore compreso nella fascia tra il 50% e il 60%, che per i tre comuni i cui indicatori si collocano nella fascia tra il 20% e il 30%.

La contabilità finanziaria degli enti locali si completa con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, riportati, in parte, nella tavola che segue. Va precisato che i dati sono stati scaricati da Bdap, ove non risulta sia previsto un controllo di congruità, potendo dunque essere presenti valori errati.

Tavola 7 – piano degli indicatori del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁸¹⁶⁾

valori % , in euro e a giorni

Comune	1.1 %	2.8 %	4.4 euro	5.1 %	7.1 %	9.5 giorni	10.3 %	10.4 euro	12.4 %	13.1 %	13.2 %	13.3 %
Africo	24,9	7,3	166,10	9,3	10,8	301	5,0	278,13	3,8	0,6		3,2
Amantea	61,0	33,3	99,35	31,7	6,3		12,0		39,0	0,0	19,5	0,0
Arzano	15,9	34,9	112,68	41,1	11,3		3,1	419,66	1,0			
Careri	35,0	9,2		50,0			5,1				0,0	0,0
Carmiano	22,6	67,6	125,20	42,4	4,9	403	1,1	204,48	3,0			
Carovigno	17,1	31,1	105,16	43,6	2,7	131	1,5	301,99	4,5	8,2		
Casabona	35,0	10,2	177,00	23,2	28,9	92	9,0		2,7	0,0	0,0	0,0
Cerignola	13,8	26,2	99,04	52,6	12,5	79	2,9	583,76	0,4	0,5	0,0	0,0
Crucoli	52,5	25,0	241,30	11,8	0,3		29,3		13,7	0,0	0,0	0,0
Cutro	37,8	19,5		21,2	9,1		8,1		1,1	0,0	0,0	0,0
Delianuova	40,2	25,3		24,8			7,9				0,0	0,0
Foggia	25,5	38,6	166,53	35,6	12,6	18	5,6	665,87	3,8	0,9	1,4	
Guardavalle	37,9	16,5	134,77	20,5	17,8	44	12,3		5,8	0,0	0,0	0,0
Manfredonia	25,2	22,1	119,55	40,0	12,5	23	6,8	749,19	4,9	0,2		0,1
Maniace	42,7	11,9		22,9	19,4	266	6,9		1,7			
Marano di Napoli	19,9	32,8	95,65	34,2	2,8		5,0	778,58	3,0	0,5		
Mezzojuso	42,8	16,5	532,23	20,6	13,7		1,0		3,2	0,0	0,0	0,0
Misterbianco	21,8	49,1	140,86	38,4	7,3	3	5,2	585,21				
Mistretta	42,9	12,5		18,3	40,7		2,4		4,0	0,0	0,0	0,0
Nocera Terinese	34,2	24,4	213,48	5,0	19,1		16,5		0,0	0,0	0,0	0,0
Orta di Atella	29,4	24,1		1,1	18,8		12,2		3,7	0,0	0,0	0,0
Ostuni	21,1	39,1	177,52	41,6	17,5		1,3	302,98	0,8	0,2	0,0	0,7
Palizzi	23,1	44,0	233,44		36,2	64	3,5	847,27	0,0	0,0	0,0	0,0
Partinico	37,4	25,8	225,88	23,5	2,1	264	1,8		9,0			
Pizzo	23,9	29,3		34,6			4,1				0,0	0,0
Pratola Serra	25,6	25,5	151,20	18,3	22,6	106	7,3	823,59	2,8		53,9	
Rosarno	23,4	17,3		14,2			2,0				0,0	0,0
Saint-Pierre	19,1	35,8	181,98	4,4	4,8		10,3		0,0	0,0	0,0	0,0
San Biagio Platani	35,6	22,9		27,6			5,3				0,0	0,0
San Cataldo	37,2	28,3		40,4	4,4		3,7		11,7	0,5	2,7	0,0
San Cipirello	34,2	11,1	337,39	23,0	7,9		0,6	140,06	0,0	3,4	2,3	0,0
San Giorgio Morgeto	50,3	16,5		21,1	17,3		5,1		7,1	2,2		
San Giuseppe Jato	42,4	22,5	334,55	20,2	16,1		2,8	62,15	1,5	0,7	0,1	1,5
Sant'Antimo	14,3	11,5	112,69	39,4	3,9	661	1,3	646,43	3,9	0,3	0,7	0,8
Sant'Eufemia di Aspromonte	31,7	7,7	198,71	17,1	10,2		9,6		0,5	2,8	0,0	0,0
Scanzano Jonico	20,0	22,2	174,81	40,4	6,4	326	6,1		1,0	9,8	0,0	0,0
Scorrano	16,0	27,2		30,8	20,4		4,1		0,5	0,0	0,0	0,0
Siderno	35,2	21,1	177,46	20,2	17,8	78			2,9	0,3		
Simeri Crichi	15,4	47,3	202,69	16,1	38,2	-11	1,7	340,67				
Sinopoli	33,9	5,8	238,96	19,4	4,8		4,4		1,9	0,0	0,5	3,6
Squinzano	19,6	28,4	120,19	33,5	9,8	77	6,3	730,13				
Stilo	33,5	17,8		80,0			8,0				0,0	0,0
Torretta	29,4	13,2	289,66	25,0	54,9		1,0	42,32	0,6	4,4	3,3	0,0
Tortorici	45,6	13,5		6,1	17,1	36	6,7		1,4	0,0	0,0	0,0
Villaricca	24,6	27,3		40,1	9,9		5,3		3,9	0,0	0,0	0,0
Vittoria	41,4	18,1	241,20	31,5	4,8		7,7		4,8	2,6	0,0	2,5
Media Comuni	30,7	24,3	191,20	27,9	14,5	156	6,1	472,36	4,1	1,2	2,6	0,4

L'incidenza percentuale media delle spese rigide (ripiano, disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti (indicatore 1.1) è pari al 30,7%:

⁽⁸¹⁶⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

essa, tuttavia, supera la soglia di criticità (pari al 47%) a San Giorgio Morgeto (RC), Crucoli (KR) e Amantea (CS).

L'incidenza percentuale degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (indicatore 2.8) dovrebbe essere superiore al 22% ed è dunque rispettata nel valore medio di tutti i comuni esaminati. Si registrano, tuttavia, valori inferiori in diciannove comuni, tra i quali Africo (RC), Sinopoli (RC), Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) e Careri (RC), ove tale dato è al di sotto del 10%.

La spesa *pro capite* per il personale (indicatore 4.4) è mediamente di 191 euro, ma mentre a Marano di Napoli (NA), Cerignola (FG) e Amantea (CS) si attesta al di sotto dei 100 euro per abitante, a Mezzojuso (PA) raggiunge l'elevatissima somma di 532 euro per abitante.

L'indicatore della percentuale di esternalizzazione dei servizi (indicatore 5.1) è mediamente fissato al 27,9%, ma varia ampiamente tra i singoli comuni. In dodici di essi si attesta al di sotto del 20%, facendo ritenere che la maggior parte dei servizi siano svolti *in proprio* dall'ente; nel comune di Stilo è riportato, salva l'ipotesi di una erronea indicazione, un valore elevatissimo, pari infatti all'80%.

L'incidenza percentuale degli investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale (indicatore 7.1) è pari al 14,5%, sebbene nel comune di Crucoli (KR) sia prossimo a 0 (rivelando la totale assenza di investimenti) e nel comune di Torretta (PA) superi il 50%.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, previsto dall'articolo 9, comma 1, DPCM del 22 settembre 2014 (indicatore 9.5), mostra un generale ritardo nel pagamento delle fatture commerciali, che andrebbero onorate entro 30 giorni dalla loro scadenza. Il ritardo medio per i diciannove comuni che hanno comunicato il dato è di 156 giorni: nel comune di Sant'Antimo (NA) il ritardo raggiunge 661 giorni (22 mesi), in quello di Carmiano (LE) 403 giorni (più di un anno), ad Africo (RC) e Scanzano Jonico (MT) oltre 300 giorni. Solo Simeri Crichi (CZ) è in grado di rispettare il termine di scadenza, senza far attendere i fornitori per il pagamento di quanto dovuto.

La sostenibilità percentuale dei debiti finanziari (indicatore 10.3), che non dovrebbe eccedere il 16%, è mediamente fissata al 6,1%, anche se Nocera Terinese (CZ) e Crucoli (KR) superano il limite.

L'indebitamento *pro capite* (indicatore 10.4), indicato solo da diciotto comuni, è mediamente al di sotto dei 500 euro a persona, ma supera gli 800 euro a Pratola Serra (AV) e a Palizzi (RC).

Infine, la sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio (indicatore 12.4) dovrebbe mantenersi al di sotto dell'1,2%, ma sono venticinque i comuni che superano la soglia di criticità: valori molto elevati sono raggiunti ad Amantea (CS), Crucoli (KR) e San Cataldo (CL).

Particolare rilievo assume, in generale per tutti gli enti e, soprattutto, per quelli già sciolti per infiltrazioni mafiose, la gestione dei debiti fuori bilancio, cioè di quelle spese sopravvenute (spesso a seguito di sentenza di condanna nei confronti del comune) che non erano state inserite nel bilancio di previsione. La loro incidenza, ove eccessiva, è in grado di incidere

fortemente sulla gestione finanziaria di un ente, specie ove già in difficoltà, determinandone particolari criticità.

I debiti riconosciuti e finanziati (indicatore 13.1), non dovrebbero superare l'1% delle entrate correnti. Sette dei comuni esaminati superano considerevolmente tale soglia: tra essi si segnala il comune di Carovigno (BR) – che supera l'8% – e quello di Scanzano Jonico (MT) – che sfiora il 10%.

La somma dei debiti in corso di riconoscimento (indicatore 13.2) o di finanziamento (indicatore 13.3), non dovrebbe eccedere lo 0,6% delle entrate. Dodici comuni tra quelli in analisi hanno valori ben superiori alla soglia indicata: i comuni di Pratola Serra (AV) e di Amantea (CS) appaiono completamente fuori controllo.

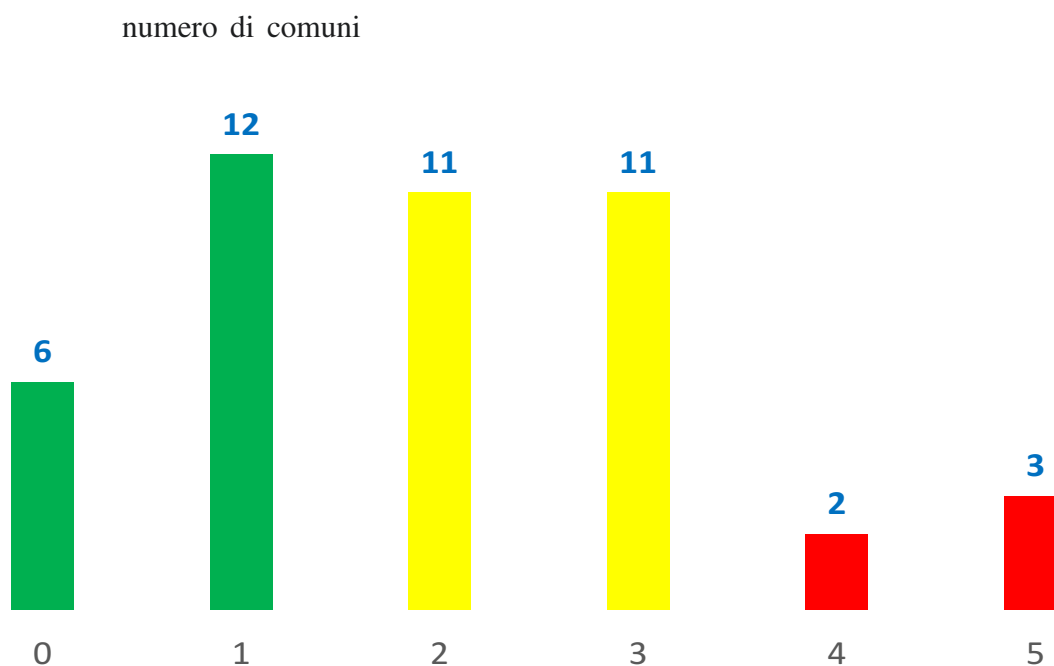
A partire dall'anno 2018 sono stati aggiornati i parametri obiettivi previsti dall'articolo 242 del decreto legislativo 267/2000 (*Tuel*) per definire la condizione di *deficitarietà* strutturale di un comune.

I parametri scelti tra quelli del *Piano degli indicatori* sono otto e per ciascuno di essi è stata individuata una soglia di positività.

La condizione di *deficit* strutturale si raggiunge in presenza di almeno quattro valori critici.

Nel grafico che segue è rappresentato il superamento di tali valori nei comuni oggetto di analisi. La fonte è sempre costituita dai dati pubblicati in Bdap.

Figura 5 – frequenze di superamento delle soglie di criticità dei parametri obiettivo per comune – rendiconto di gestione 2020 di 45 comuni sciolti per mafia⁽⁸¹⁷⁾



⁽⁸¹⁷⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT), Pachino (SR) E San Biagio Platani (AG) non sono presenti.

Cinque comuni, nel rendiconto per l'anno 2020, eccedono il massimo consentito di superamenti della soglia di criticità dei parametri obiettivi, versando dunque in una situazione di *deficit strutturale*. Si tratta del comune di San Giorgio Morgeto (RC), di Maniace (CT) e di Vittoria (RG), che presentano cinque valori critici. I comuni di Africo (RC) e di Rosarno (RC) presentano quattro valori oltre la soglia. Nessuno di essi è in condizione di pre-dissesto o dissesto finanziario.

Altri ventidue comuni (corrispondenti a quasi il 50% del totale) presentano due o tre valori oltre la soglia di criticità, trovandosi ad un « livello di guardia », in quanto un pur minimo peggioramento potrebbe condurli in una situazione di *deficit* strutturale.

I residui diciotto comuni non presentano alcun valore critico e sono, dunque, in una situazione di normalità.

Nella tabella che segue è rappresentata la frequenza del superamento dei valori soglia per ciascun indicatore ⁽⁸¹⁸⁾.

Tavola 8 – frequenze di superamento delle soglie di criticità dei parametri obiettivi per parametro – rendiconto di gestione 2020 di 45 comuni sciolti per mafia ⁽⁸¹⁹⁾

numero di comuni

Parametro	Indicatori	Descrizione	Soglia	Comuni
P.1	1.1	Incidenza spese rigide su entrate correnti	> 48	3
P.2	2.8	Incidenza degli incassi entrate proprie sulle previsioni definitive correnti	<22	19
P.3	3.2	Anticipazione di tesoreria chiuse solo contabilmente	>0	0
P.4	10.3	Sostenibilità dei debiti finanziari	>16	2
P.5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	>1,2	28
P.6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	>1	10
P.7	13.2/3	Debiti in corso di riconoscimento o di finanziamento	>0,6	10
P.8		Effettiva capacità di riscossione (totale Entrate)	<47	18

Il limite alla sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio (P.5) non è rispettato da ventotto comuni su quarantacinque; l'incidenza degli incassi per le entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (P.2) è nella soglia critica (sotto il 22%) in diciannove comuni; la capacità di riscossione rispetto alle entrate totali è scarsa in diciotto comuni (la situazione sarebbe ben peggiore se si facesse riferimento, come sembra più corretto, alle entrate finali); i debiti fuori bilancio sono eccessivi in dieci comuni per ciascun parametro (P.6 e P.7).

L'analisi sinora compiuta, riguardante il rendiconto di gestione per l'anno 2020 nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, evidenzia dunque rilevanti carenze nella gestione finanziaria degli enti, rendendo palese il conseguente rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

⁽⁸¹⁸⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁸¹⁹⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT), Pachino (SR) e San Biagio Platani (AG) non sono presenti.

A sua volta, il mancato adempimento dell'obbligo di pubblicazione dei dati relativi alla gestione finanziaria nella sezione *Amministrazione trasparente* del sito *internet* istituzionale dell'ente, impedendo la diffusione di informazioni dettagliate e aggiornate in merito, ostacola l'avvio di eventuali iniziative, volte a promuovere i doverosi interventi correttivi.

Come è emerso nella *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia* (Doc. XXIII, n. 22) ed anche dall'analisi compiuta dal XXIV Comitato, l'obbligo di pubblicazione di tali dati, spesso, non viene rispettato e l'inadempienza permane, in taluni casi, nonostante il subentro delle commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente dopo lo scioglimento degli organi elettivi.

La medesima inosservanza è stata rilevata con riferimento ai dati riguardanti la gestione degli appalti, dei beni immobili in proprietà o locazione, del personale, dei concorsi, dei servizi affidati alle società partecipate o controllate, dei procedimenti amministrativi aperti: si tratta di temi, tutti, che ricadono negli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 33/2013 e che, spesso, vengono trascurati all'interno di enti caratterizzati da infiltrazioni mafiose, anche dopo il subentro dei commissari prefettizi.

Dallo studio compiuto si può rilevare come alcune criticità nella gestione finanziaria degli enti siano costantemente presenti in parecchi dei comuni analizzati. Alcuni di essi erano già stati sciolti prima dell'anno – 2020 – in riferimento al quale il Comitato ha analizzato il rendiconto di gestione ed erano quindi già sottoposti a gestione commissariale; altri invece avrebbero subito il provvedimento dissolutorio nel corso dell'anno o successivamente.

Tale dato, adeguatamente esaminato, potrebbe consentire l'individuazione di un insieme di indicatori di rischio che, operando quali strumenti « spia » in un'ottica preventiva, potrebbero far cogliere anticipatamente il pericolo di ingerenza mafiosa o comunque agevolare il compito delle Commissioni d'accesso nella individuazione e valutazione dei presupposti dello scioglimento delle amministrazioni comunali *ex art. 143 Tuel*.

Per i comuni nei quali tali elementi di rischio permangono durante e nonostante la gestione commissariale, il dato potrebbe costituire sintomo di una perdurante fragilità ed esposizione dell'ente: gli indicatori « spia » potrebbero in questo caso essere considerati degli *alert*, tali da sollecitare interventi a sostegno della gestione commissariale per favorire il ripristino di una compiuta legalità, ovvero interventi di supporto per l'amministrazione subentrante una volta che, terminato il mandato della commissione straordinaria, si ritorni al normale funzionamento dell'autogoverno locale.

Sempre più opportuna ed urgente appare, comunque, l'introduzione di strumenti che assicurino la piena applicazione della normativa vigente sulla trasparenza. In tal senso la Commissione ha già ampiamente manifestato di condividere la proposta del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione di costituire un portale unico per la gestione della sezione *Ammini-*

strazione trasparente⁽⁸²⁰⁾: potrebbe in tal modo conseguirsi il significativo vantaggio di affrancare i comuni dall'onere formativo (garantendosi una preparazione unitaria e centralizzata del personale addetto all'inserimento dei dati) ed anche dagli importanti oneri finanziari connessi all'esigenza di ricorrere a società esterne per la progettazione, realizzazione e gestione della trasparenza sul sito *internet*. La realizzazione di un portale unico garantirebbe, inoltre, al cittadino un'interfaccia comune facilitando l'accesso alle informazioni e la loro fruizione. Ultimo ineguagliabile pregio del ricorso ad un portale unico per la trasparenza sarebbe quello di garantire l'effettiva pubblicazione di tutti i dati e, conseguentemente, quello di rendere concreta la possibilità di attuare un controllo diffuso ma anche centralizzato dei contenuti pubblicati, attivando tempestivi meccanismi di affiancamento o sostituzione in caso di rischio di infiltrazione mafiosa.

4. Le *white list* e le *informative antimafia*

Come accennato in premessa, l'azione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, caratterizzate da una sempre più marcata vocazione imprenditoriale, risulta elettivamente orientata alla produzione di ingenti profitti tramite la sistematica penetrazione nell'economia pubblica e privata.

I sodalizi in questione, infatti, hanno per un verso dimostrato una elevata capacità di accaparramento delle risorse offerte dal comparto pubblico, realizzata mediante l'aggiudicazione di appalti e concessioni, il controllo di società partecipate e l'ottenimento di erogazioni pubbliche; per altro verso, anche l'economia privata risulta profondamente condizionata dalla presenza di imprese riconducibili alle organizzazioni criminali che alterano i normali meccanismi di mercato, sia con l'utilizzo dei metodi dell'intimidazione mafiosa, sia perché dispongono di ingenti risorse finanziarie generate dalle attività illecite poste in essere.

Il tessuto economico risulta così profondamente « inquinato » da forme di concorrenza sleale e caratterizzato da mancanza di competitività. Ciò rappresenta una zavorra per la crescita e una « tassa occulta » che i cittadini onesti sono costretti a pagare.

Uno dei più importanti presidi apprestati dall'ordinamento per la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche è costituito dalla *documentazione antimafia*, disciplinata dal Libro II del D. Lgs. 159 del 2011 (c.d. *Codice antimafia*).

Il sistema della documentazione antimafia tutela l'interesse preminente delle pubbliche amministrazioni ad accertare l'affidabilità e l'integrità delle imprese con cui intrattengono rapporti contrattuali, sin dalle primissime fasi delle procedure di gara, nell'ottica della trasparenza e imparzialità⁽⁸²¹⁾.

Essa è volta ad impedire che le imprese coinvolte nel circuito della criminalità organizzata possano ingerirsi nelle attività economiche mediante

⁽⁸²⁰⁾ Cfr. « *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia* » (Doc. XXIII, n. 22), par. 21.

⁽⁸²¹⁾ Cfr. in tal senso la *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, relativa al primo semestre del 2021.

l'aggiudicazione o l'affidamento di commesse pubbliche o, comunque, che esse possano beneficiare di ulteriori erogazioni dagli enti. Allo stesso tempo, la normativa in questione mira ad impedire *tout court* che le imprese predette possano svolgere attività economica, laddove essa sia soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi o, anche, alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.) oppure alla disciplina del silenzio assenso.

Si mira, in tal modo, a evitare quelle forme di « contaminazione » del tessuto economico prima indicate salvaguardando, quindi, non solo i rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati, ma anche i rapporti che coinvolgono esclusivamente soggetti privati.

Alla verifica dell'attuazione delle disposizioni in questione e della loro congruità ed efficacia è dedicata la Sezione XVI della presente Relazione.

In proposito la Commissione ha svolto una articolata attività istruttoria in sede plenaria.

L'argomento è stato affrontato anche nel corso dei lavori del XXIV Comitato, in particolare con l'audizione del dottore Salvatore Carli, rappresentante dell'associazione antimafia citata in premessa, nonché funzionario in servizio presso l'ufficio antimafia della prefettura di Napoli.

Egli ha fornito importanti elementi conoscitivi anche in merito all'importanza della *trasparenza* nelle Pubbliche Amministrazioni, fornendo ampia conferma a quanto già acquisito dalla Commissione nel corso dei suoi lavori.

L'auditore ha, infatti, riferito dell'attività svolta dall'associazione predetta⁽⁸²²⁾, impegnata nel contrasto ai fenomeni di illegalità, in particolar modo quelli che vedono coinvolte consorterie criminali riferibili ad ambienti mafiosi. Egli fornisce all'associazione il suo supporto collaborativo in virtù della pluriennale esperienza professionale maturata quale funzionario prefettizio⁽⁸²³⁾ e quale consulente tecnico d'ufficio nominato da diverse Procure della Repubblica in procedimenti aventi ad oggetto reati contro la Pubblica Amministrazione.

Ha fatto presente che l'associazione attinge informazioni tramite diverse fonti, in particolare, oltre agli esposti che le pervengono, dalla sezione *Trasparenza* del sito *internet* delle amministrazioni pubbliche. La consultazione di tale sezione permette di acquisire una serie di dati e, in particolare, le determinazioni adottate dai dirigenti comunali ai quali è conferito il potere, ai sensi dell'art. 107 *Tuel*, di indire, fare, aggiudicare appalti e rilasciare autorizzazioni amministrative.

L'attività svolta tramite l'associazione ha consentito di accertare l'omessa pubblicazione di segmenti importanti delle procedure che devono essere rese pubbliche, ad esempio in materia di bilancio: i bilanci, infatti, vengono spesso pubblicati senza i pareri dei revisori dei conti, dalla cui lettura è, invece, possibile comprendere dove si annidano possibili anoma-

⁽⁸²²⁾ Lo statuto dell'Associazione prevede il finanziamento dell'ente esclusivamente con le quote degli iscritti e con le somme provenienti dal 5 per mille sulle dichiarazioni dei redditi.

⁽⁸²³⁾ L'auditore ha anche più volte ricoperto l'incarico di componente delle Commissioni di accesso o delle Commissioni straordinarie di gestione di comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

lie; tale omissione risulta particolarmente insidiosa, con riferimento al bilancio consolidato, nei comuni che dichiarano il dissesto finanziario ⁽⁸²⁴⁾.

Tramite l'attività dell'associazione o la sua esperienza professionale, l'auditore ha potuto riscontrare come la pubblicazione dei permessi di costruire avvenga, sovente, oscurando i dati identificativi dei beneficiari, impedendo così il controllo diffuso da parte dei cittadini in ordine ad eventuali illegittimità e favoritismi compiuti nei confronti di soggetti contigui alla criminalità organizzata.

Analogamente, è risultata alquanto diffusa la prassi, da parte degli enti locali, di omettere la pubblicazione delle autorizzazioni amministrative in materia di commercio o delle concessioni. Ciò impedisce la possibilità che sia esercitato un controllo diffuso su alcune, note, anomalie: nei territori della Campania, ove spesso ha svolto l'attività di commissario straordinario, è stato riscontrato, quasi, un monopolio nella gestione dei pubblici esercizi, in particolare nei settori della ristorazione o delle attività sportive, che sono tra quelli più ampiamente « invasi » dalla criminalità organizzata.

I dati acquisiti dall'Associazione Caponnetto vengono analizzati da un apposito gruppo di lavoro e, nell'ipotesi in cui vengano individuati atti o procedure che denotino una deviazione dell'attività amministrativa finalizzata a favorire contesti criminali, l'Associazione le segnala alle competenti autorità giudiziarie, cercando altresì di veicolare le problematiche focalizzate all'autorità politica, richiedendo a parlamentari particolarmente sensibili ai diversi temi di formulare apposite interrogazioni parlamentari.

Il dottor Carli ha, poi, riferito in merito alla sua esperienza nella materia delle informative antimafia maturata quale funzionario dell'Ufficio antimafia della Prefettura di Napoli e ha segnalato, in particolare, come uno dei settori maggiormente infiltrati dalla criminalità organizzata, in quanto altamente remunerativo, sia quello dell'igiene urbana. Ha, anche, indicato le tecniche, ormai collaudate, che vengono utilizzate per eludere la normativa anticorruzione e antimafia e per far aggiudicare gli appalti – spesso, appunto, grazie alla complicità di funzionari o politici corrotti- alle imprese contigue alle organizzazioni criminali, scoraggiando la partecipazione di imprese « sane » alle procedure ad evidenza pubblica.

Il settore cui ha fatto riferimento l'auditore è tra quelli previsti dall'art. 1 comma 52 e segg. della legge 190/2012 (contenente « *Disposizioni per*

⁽⁸²⁴⁾ Cfr. XXIV Comitato, seduta del 28 marzo 2022, audizione del dottor Salvatore Carli: « Spesso i bilanci vengono pubblicati in assenza dei pareri del revisore ma è proprio attraverso la lettura dei pareri dei revisori che si riesce a capire dove si annidano le anomalie all'interno del bilancio, perché pubblicare un bilancio fatto da schede, da pagine excel di numeri contrapposti, significa non consentire al cittadino di capire cosa vuole esprimere quel bilancio [...] leggere la relazione del revisore dei conti che effettuano un controllo sui bilanci significa consentire ai cittadini di poter capire quali sono le discrasie, le anomalie che caratterizzano il bilancio stesso.

È stato notato pure che per i Comuni che dichiarano il dissesto finanziario il bilancio consolidato manca della relazione del collegio dei revisori, quindi l'esigenza di mantenere un equilibrio strutturale nei bilanci dall'esito del dissesto finanziario potrebbe essere anche un equilibrio simulato perché, in assenza di una relazione di tecnici della materia che possano eccepire o porre in evidenza le anomalie che caratterizzano quel bilancio, non è consentito a nessuno di poter formulare dei rilievi o delle denunce alla Corte dei conti. Lo stesso avviene per i rendiconti ai conti consuntivi ».

la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione »).

Come diffusamente esposto nella Sezione XVI della presente Relazione, per una serie di attività imprenditoriali, considerate « *maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa* »⁽⁸²⁵⁾, è previsto che siano sempre compiute, a prescindere dalle soglie di valore dei contratti stipulati dalle cosiddette *stazioni appaltanti*, le verifiche antimafia più pregnanti, riguardanti l'accertamento dell'insussistenza delle cause di decadenza di cui all'art. 67 del *codice antimafia* e, anche, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte e gli indirizzi.

Il comma 52 dell'art. 1 citato prevede, infatti, che per tali attività le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, nonché gli enti controllati e vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico, debbano obbligatoriamente acquisire la documentazione antimafia liberatoria, indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice antimafia, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco (la c.d. *white list*) di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori.

Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura e per ottenere l'iscrizione le imprese non devono essere soggette a provvedimenti di decadenza, sospensione o divieto ex articolo 67 del *Codice antimafia* (accertamento oggetto della *comunicazione antimafia*) né devono essere state oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte e gli indirizzi (accertamento oggetto della *informazione antimafia*). L'iscrizione ha la durata di dodici mesi, è rinnovabile a richiesta e sono effettuate verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa. L'iscrizione alla *white list* vale come « liberatoria antimafia » anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Il tema delle *white list* si interseca, quindi, con quello della comunicazione e dell'informazione antimafia (liberatoria o interdittiva), tutte di competenza prefettizia e legate da un principio di complementarietà, come affermato, anche, dal Consiglio di Stato⁽⁸²⁶⁾: « *ai fini dell'adozione dell'interdittiva che, come si è detto, costituisce una tipica misura cautelare di polizia, preventiva e interdittiva, non è necessaria una prova che vada*

⁽⁸²⁵⁾ Art. 1, comma 52, L. 190/12: [...]

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo;

h) autotrasporti per conto di terzi;

i) guardiania dei cantieri;

i-bis) servizi funerari e cimiteriali;

i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering;

i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

(lettere da *i-bis* a *i-quater* aggiunte all'art. 4-*bis*, legge n. 40 del 2020).

⁽⁸²⁶⁾ Sentenza n. 2211 del 3 aprile 2019 della III sezione del Consiglio di Stato.

al di là di ogni ragionevole dubbio, essendo sufficiente che gli elementi effettivamente riscontrati, valutati nel loro complesso e non atomisticamente, forniscano un quadro d'insieme in base al quale non sia illogico formulare un giudizio prognostico negativo, latamente discrezionale. Il diniego di iscrizione nella white list non presuppone infatti la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste; tali elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri».

Dal punto di vista operativo, la normativa risultante dal combinato disposto della *Legge anticorruzione* ⁽⁸²⁷⁾ e del *Codice antimafia*, dettata per evitare che gli enti pubblici entrino in rapporti contrattuali con imprese appartenenti a sodalizi criminali, sembra potere essere in qualche modo aggirata.

Va innanzitutto analizzata la complessità del sistema informativo sottostante, che può essere causa di inefficienza o di inefficacia rispetto agli obiettivi che si dovrebbe prefiggere.

L'articolo 96 del *Codice antimafia* ha istituito la *Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia* (BDNA), presso il *Ministero dell'interno – Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie*. Lo strumento in questione è volto a rendere maggiormente efficiente l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata: nella banca dati sono infatti contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive, rilasciate dalle diverse prefetture che, all'atto dell'emissione dei provvedimenti in questione, si fanno carico dell'inserimento degli stessi nell'archivio informatico della BDNA. Secondo quanto disposto dal regolamento introdotto dal D.P.C.M. 30/10/2014, n. 193, i provvedimenti di diniego di iscrizione e di cancellazione dagli elenchi di fornitori, prestatori di servizio ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa si considerano equivalenti alle informazioni antimafia interdittive. Deve, dunque, ritenersi che all'atto della loro adozione, le prefetture siano tenute ad inserire nell'archivio informatico della BDNA anche questi provvedimenti.

Tramite il collegamento al sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia, la Banca dati consente, inoltre, la consultazione dei dati acquisiti nel corso degli accessi disposti dal prefetto ai cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

Risultano in tal modo agevolate ed accelerate le procedure e gli accertamenti propedeutici al riscontro delle nuove richieste di documentazione antimafia provenienti dai soggetti indicati dall'art. 83 del *Codice antimafia*.

Il funzionamento della BDNA, che è pienamente operativa dal 7 gennaio 2016, è disciplinato dal D.P.C.M. prima citato, contenente le

⁽⁸²⁷⁾ Legge n. 190/2012.

modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento della BDNA con altre banche dati, tra le quali il Centro elaborazione dati di cui all'art. 8 della legge 1° aprile 1981, n.121, il sistema informatico istituito presso la DIA ed i sistemi informativi istituiti presso le Camere di commercio. La BDNA non è pubblica ed è consultabile solo dai soggetti autorizzati (Amministrazioni pubbliche, enti pubblici, aziende vigilate dallo Stato), previo accreditamento.

Con riguardo alle cosiddette *white list*, è previsto⁽⁸²⁸⁾ che ciascuna prefettura pubblichi sul proprio sito istituzionale, nella sezione « Amministrazione trasparente », l'elenco per il quale è competente: ciò consente – o più precisamente dovrebbe consentire – la consultazione dell'elenco delle imprese iscritte nelle *white list*, nonché di quelle che hanno avanzato la richiesta di iscrizione, oltre che dello stato del procedimento.

In base a tali previsioni normative, dunque, risultano esistenti 103 elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, tanti quanti sono gli uffici del Governo presenti sul territorio nazionale.

L'inserimento in una banca dati unica (BDNA) delle comunicazioni e informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive, nonché dei provvedimenti di diniego di iscrizione e di cancellazione dalle *white list* per un verso, come detto, agevola gli accertamenti prodromici al rilascio della documentazione antimafia, per altro, costituisce un valido strumento di contrasto alla diffusa pratica delle organizzazioni criminali di approfittare di difficoltà e lentezze negli scambi informativi tra uffici variamente dislocati sul territorio nazionale.

La mancanza di esplicita previsione induce a ritenere, però, che la mere richieste di iscrizione negli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa non vengano inserite nella BDNA.

Va fatto cenno, a tale ultimo proposito, all'*iter* che porta all'iscrizione dell'impresa nella *white list*, anche in considerazione della ormai cronica carenza di organico nelle prefetture nonché della mancanza di una rete nazionale e di una gestione uniforme degli accertamenti. Laddove all'avvio delle verifiche si riscontri un *fumus* di infiltrazioni criminali, che richiedono ulteriori approfondimenti, il procedimento rallenterà e potrebbe non arrivare a definizione nel tempo normativamente stabilito. Le imprese, pertanto, sulla base della domanda presentata per l'iscrizione o per il rinnovo, potranno aggiudicarsi appalti ed iniziare ad operare, salva la previsione della interruzione dei rapporti nel caso di successivo accertamento della mancanza di requisiti. Ciò, tuttavia, accadrà solo dopo un certo tempo, sicuramente non breve, con evidente compromissione delle finalità perseguite e possibili danni alla stazione appaltante.

Nel quadro rappresentato, il mancato inserimento nella BDNA delle semplici richieste di iscrizione nelle *white list* può determinare inefficienze e dispersione di informazioni. Non è, infatti, da escludere che un'impresa

⁽⁸²⁸⁾ Art. 8, DPCM del 18 aprile 2013.

che si veda respingere la richiesta di iscrizione presso una prefettura, si ricostituiscia sotto altra ragione sociale in un altro territorio, presentando una nuova richiesta alla diversa prefettura competente allo scopo di ottenere la possibilità di partecipare agli appalti, contando proprio sulla mancata condivisione delle informazioni tra prefetture.

Infine, la scelta di gestire numerose procedure informatiche per la generazione e il caricamento in rete dei dati, oltre ad essere poco giustificabile sotto il profilo dell'economicità, non consente la formazione di una *base dati* in termini informatici, con tutto quello che ne consegue per quanto riguarda l'integrità logica delle informazioni, tra cui i requisiti di completezza, non sovrapposizione, aggiornamento e interoperabilità con la BDNA.

Al di là delle criticità evidenziate, appaiono meritevoli di verifica sia la reale consistenza della BDNA, sia le modalità e i tempi di popolamento e aggiornamento della stessa. Come detto in premessa, la conclusione anticipata della Legislatura non ha, però, consentito di effettuare tali approfondimenti.

Il XXIV Comitato, muovendo da quanto sinora evidenziato e tenuto conto delle misure di semplificazione in materia di contratti pubblici previste dal PNRR e della previsione⁽⁸²⁹⁾ di un *Fascicolo digitale degli operatori economici* presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, intendeva anche verificare la fattibilità di una banca dati integrata, accessibile, nei limiti previsti dalla legge, anche a un pubblico più esteso, al fine di garantire una conoscenza « diffusa » dei risultati delle verifiche sull'ammissione delle imprese a partecipare a bandi di gara pubblici, e di consentire anche ad operatori privati una consapevole selezione dei contraenti.

Tale risultato presupporrebbe un più ampio coordinamento delle operazioni di inserimento e la massima condivisione delle informazioni, realizzabile attraverso l'interoperabilità delle varie banche dati esistenti e la piena realizzazione del principio della trasparenza.

Sarebbe, infine, assai utile, anche al fine di individuare un insieme di indicatori « spia » del rischio di infiltrazioni criminali, disporre di un *report* statistico, con un dettaglio territoriale del numero di richieste presentate, accolte, rigettate, del motivo del rigetto e dei tempi di completamento delle procedure di iscrizione e di rinnovo.

5. Il metodo scientifico quale strumento di analisi del fenomeno mafioso

Il XXIV Comitato ha audito il dottor Massimo Pulejo, autore, unitamente al professor Pablo Querubín, dello studio « *Plata y Plomo: How Higher Salaries Expose Politicians to Criminal Violence* ».

I due studiosi hanno operato un'analisi della possibile incidenza dell'entità della remunerazione riconosciuta a sindaci, assessori e consiglieri comunali – variabile in ragione dell'ampiezza demografica degli enti

⁽⁸²⁹⁾ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77,

– sugli episodi di corruzione registrati all'interno dell'amministrazione e sulle aggressioni e minacce messe in atto da organizzazioni criminali nei confronti degli amministratori.

Si è già evidenziato che l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali ed il condizionamento delle funzioni pubbliche rappresentano, oggi, importanti mezzi dei quali le organizzazioni mafiose si avvalgono per realizzare i loro interessi affaristico-imprenditoriali. Tali fini sono perseguiti per lo più attraverso la corruzione di organi elettivi e dei componenti dell'apparato burocratico o, ancor prima, con l'inquinamento delle competizioni elettorali, strumenti che sono stati ormai pressoché totalmente sostituiti a quelli tradizionali della intimidazione e della violenza. Ad esse si ricorrerà solo nei casi in cui non sia stato possibile ottenere l'asservimento dei « soggetti pubblici ».

Secondo il rapporto dell'Anac del 2019, intitolato « *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri luoghi e contropartite del malaffare* », tra il 2016 e il 2019 nel settore degli appalti pubblici è stato scoperto un caso di corruzione a settimana: il 41% degli episodi corruttivi riguardava le amministrazioni comunali ed era caratterizzato dalla corresponsione illecita di importi di bassa entità (mediamente tra i 2 mila e i 3 mila euro, ma talvolta anche di 50-100 euro). Le azioni di corruzione, negli episodi esaminati, hanno riguardato le più svariate attività della pubblica amministrazione, assumendo molteplici forme. Sono state accertate, tra le altre, gravi e ripetute violazioni di legge nella materia degli appalti pubblici, affidamenti diretti non consentiti, ricorsi alla procedura di somma urgenza fuori dai casi previsti, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi c.d. sartoriali (ossia pubblicazione di bandi con l'indicazione di requisiti tali da condurre all'assegnazione a soggetti predeterminati), presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse, inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti), assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche), ma anche assunzioni fondate su interessi clientelari, illegittime concessioni di erogazioni e contributi, illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale, illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

L'associazione *Avviso Pubblico* annualmente redige il rapporto « *Amministratori sotto tiro* », nel quale vengono elencati gli atti di intimidazione operati nei confronti di persone che operano nella pubblica amministrazione italiana, analizzando il fenomeno nella sua complessità. Negli anni che vanno dal 2014 al 2020 si sono verificati 3.051 attacchi e intimidazioni (minacce, incendi dolosi, danneggiamenti o furti, esplosioni, violenza fisica, esplosioni di colpi d'arma da fuoco) di cui 2.464 perpetrati da gruppi criminali. Nella maggior parte dei casi (759 episodi) la vittima è rappresentata dal sindaco; molteplici sono anche le azioni rivolte contro consiglieri comunali (349 casi) o assessori (270 casi). Gli episodi hanno coinvolto 1.419 comuni (pari al 18% dei comuni italiani), tra i quali anche numerosi enti del centro-nord.

Il dott. Pulejo, nel corso della sua audizione, ha spiegato di avere analizzato, al fine di completare lo studio citato, 584.034 bandi di gara per importi superiori a 40 mila euro, effettuati dai comuni nel periodo intercorrente tra il 2013 e il 2020. Ha, in tal modo, potuto rilevare una tendenza a frazionare i contratti al di sotto dei 150 mila euro, così da evitare le verifiche preventive previste dal *codice antimafia*, e a escludere buona parte delle imprese interessate a un'offerta (soprattutto nei comuni di minori dimensioni), prima della fase di presentazione dell'offerta stessa. Ha inoltre riscontrato il frequente ricorso al subappalto del contratto o di parti di esso⁽⁸³⁰⁾. Infine ha rilevato come in più di un quarto delle gare c.d. *sopra soglia*, fosse individuabile, di fatto, una sola impresa offerente.

L'audito ha osservato come l'incremento delle retribuzioni tendenzialmente produca molti effetti benefici sulle amministrazioni: oltre all'attrazione nel settore pubblico di individui più qualificati (che altrimenti preferiscono continuare a svolgere attività nel privato, solitamente più remunerativo) e a un migliore rendimento sul luogo di lavoro, uno stipendio più elevato rende, normalmente, meno appetibili le offerte corruttive, specie se di piccola entità. La più alta remunerazione dei soggetti pubblici, rendendo, dunque, più frequente il rifiuto di proposte corruttive, potrebbe tuttavia aumentare il rischio di violenze mafiose nei loro confronti, con conseguenze potenzialmente drammatiche tanto per la loro incolumità, quanto per la vita pubblica delle comunità da loro amministrate.

Per verificare tali assunti l'audito ha riferito di avere analizzato i microdati riguardanti gli appalti pubblici in ambito comunale e gli atti di aggressione mafiosa ai danni degli amministratori locali.

L'analisi, realizzata attraverso una comparazione dei dati di comuni con caratteristiche e dimensioni simili, ha rivelato come le amministrazioni locali nelle quali gli stipendi erogati sono più elevati, gestiscono in modo maggiormente trasparente i loro fondi, in particolare nei settori più comunemente infiltrati dal crimine organizzato.

D'altro lato, è risultato che, più elevata è la remunerazione del sindaco e dei membri delle giunte comunali, più frequenti sono gli atti di violenza perpetrati in loro danno da organizzazioni criminali. Nei comuni appena al di sopra dei 5 mila abitanti, nei quali maggiore è la remunerazione, gli attacchi criminali ai membri dell'esecutivo comunale raggiungono quasi il triplo di quelli che si verificano nei comuni appena al di sotto di tale soglia.

Le conclusioni cui giungono gli autori dello studio renderebbero, dunque, opportuno coniugare più elevati livelli di remunerazione a un'adeguata azione di contrasto e prevenzione della violenza di stampo mafioso nei confronti di amministratori pubblici e di politici.

Prescindendosi in questa sede dalla validità dei risultati offerti dall'apprezzabile studio presentato dal dott. Pulejo, si ritiene di dovere sottolineare l'importanza di tali ricerche che, pur basate su un metodo diverso da quello tradizionale, appaiono molto utili per la comprensione delle dinamiche criminali.

⁽⁸³⁰⁾ La circostanza è stata accertata in circa il 40% dei contratti. La percentuale raggiunge il 53% nei settori ad alta incidenza di infiltrazione criminale.

La raccolta sistematica di informazioni e la loro analisi con metodo scientifico, risulta essere particolarmente utile per evidenziare alcuni fenomeni o coglierne le peculiari modalità di atteggiarsi e si ritiene che, una volta sottoposti gli esiti di tali studi alla « prova dei fatti », da essi potrebbero trarsi validi spunti per individuare soluzioni adeguate a contrastare, anche in via preventiva, il diffondersi del potere mafioso.

Perché tale metodo di studio possa risultare realmente efficace è, tuttavia, estremamente importante che esso sia basato su dati prontamente disponibili, oltre che provenienti da fonti ufficiali e certe, quali potrebbero essere i siti istituzionali *Amministrazione trasparente* di ciascuna amministrazione, ove correttamente e compiutamente incrementati.

6. Le misure di prevenzione della corruzione adottate al Consiglio nazionale delle ricerche

Il *Consiglio nazionale delle ricerche* (Cnr) costituisce il più grande ente pubblico di ricerca con competenze multidisciplinari. Esso ha articolazioni territoriali (Istituti e Sezioni) in tutta Italia ed è vigilato dal Ministero dell'Università.

Le attività di ricerca del Cnr si articolano in 7 macroaree di ricerca scientifica e tecnologica, definite dal Consiglio di amministrazione in relazione alla missione e agli obiettivi di ricerca individuati dal Ministro dell'Università. Le strutture organizzative relative a tali macroaree sono i Dipartimenti, che hanno compiti di promozione, programmazione, coordinamento e vigilanza. Ai sette Dipartimenti tematici afferiscono gli Istituti di ricerca, articolati in sedi istituzionali e sedi secondarie, presso i quali vengono svolte le attività di ricerca del Cnr: essi hanno autonomia gestionale e finanziaria nell'ambito delle risorse assegnate per la realizzazione dei programmi e progetti loro affidati, nel rispetto degli indirizzi operativi dettati dal Direttore Generale e nei limiti indicati dal Regolamento dell'ente.

Il Comitato ha acquisito la relazione del dott. Pierluigi Raimondi⁽⁸³¹⁾, come detto in premessa, *Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza* (Rpct) del Cnr da giugno 2019 a giugno 2022.

Con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 febbraio 2020, il Cnr ha approvato il *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza* proposto dal nuovo Rpct; in esso il dottor Raimondi ha introdotto alcune azioni significative per il contrasto al fenomeno corruttivo e per la promozione della trasparenza amministrativa quale misura di prevenzione della corruzione.

Tra le misure specifiche proposte nel piano, alcune già implementate e altre in corso di implementazione, appaiono particolarmente significative:

– lo sviluppo di una banca dati dei finanziamenti esterni che mira a raccogliere le informazioni rilevanti su ricerche finanziate con risorse pubbliche e private, come strumento di trasparenza e controllo, a prescin-

⁽⁸³¹⁾ Cfr. doc. 1253.1

dere dagli esiti scientifici dei progetti di ricerca (verificati dai tecnici del settore);

– la predisposizione di una proposta di disciplinare in materia di rotazione ordinaria del personale, al fine di evitare che possano consolidarsi posizioni di privilegio nella gestione diretta di attività e che il medesimo funzionario tratti lo stesso tipo di procedimenti per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti;

– l'applicazione della rotazione straordinaria dei dipendenti in caso di procedimenti penali o disciplinari per illeciti di natura corruttiva;

– la predisposizione di un modello di dichiarazione (c.d. «*pantouflage*») da far sottoscrivere al personale al momento della cessazione del rapporto di impiego, ai fini del rispetto della disposizione dettata dall'art. 16-ter del d. l.vo 165/2001⁽⁸³²⁾;

– l'elaborazione di linee guida, regolamenti e manuali operativi sul nuovo codice degli appalti;

– l'istituzione di albi di figure specializzate, quali l'albo nazionale dei Responsabili Unici del procedimento, quello delle figure professionali coinvolte nei lavori in edilizia e l'albo nazionale delle commissioni di reclutamento per il personale a tempo indeterminato con profilo di ricercatore;

– la predisposizione di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi, per il personale che propone imprese *spinoff*.

Al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso civico sono stati predisposti appositi moduli, rinvenibili nella apposita sottosezione dell'area dedicata alla *Trasparenza* del sito istituzionale dell'ente. Inoltre, come indicato nelle Linee guida dell'Anac, l'ente ha pubblicato in detta sottosezione anche il *registro degli accessi*.

La relazione, oltre a riferire l'attività svolta dal dottor Raimondi quale Rpct nei termini appena indicati, dà conto di alcuni casi specifici venuti all'attenzione del predetto, occorsi nel triennio in cui ha ricoperto l'incarico in questione: essi riguardano soprattutto ipotesi di conflitti di interesse, in particolare nelle procedure per l'acquisto di beni e, in un caso, per la partecipazione al Consiglio di amministrazione di una fondazione da parte di un revisore dei conti dell'ente. Viene, poi, riferito della richiesta di rinvio a giudizio, formulata dalla Procura della Repubblica nei confronti di alcuni dipendenti imputati, a vario titolo, dei reati di cui agli artt. 81, 110, 319-quater, 353-bis c.p., e della necessità di provvedere alla «rotazione straordinaria» degli incarichi, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera l-quater del D.lgs. n. 165/20.

Il dottor Raimondi ha provveduto, sia all'inizio del mandato che successivamente, con cadenza semestrale, ad effettuare il monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di comunicazione in materia di trasparenza imposti dal D.lgs. n. 33/2013.

⁽⁸³²⁾ Essa che prevede il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Gli esiti di tale monitoraggio hanno continuamente evidenziato per le figure dirigenziali e per i titolari di posizioni organizzative con deleghe dirigenziali, il mancato o parziale aggiornamento, nonostante i ripetuti solleciti, delle dichiarazioni relative agli altri eventuali incarichi da loro ricoperti con oneri a carico della finanza pubblica nonché di quelle riguardanti l'ammontare complessivo dei compensi percepiti da enti pubblici e l'insussistenza di cause di incompatibilità con il conferimento degli incarichi⁽⁸³³⁾. Lo stesso monitoraggio ha evidenziato l'omessa pubblicazione dell'attestazione degli *Organismi indipendenti di valutazione* (OIV) sull'assolvimento di detti obblighi di comunicazione.

Tale monitoraggio è stato per la prima volta realizzato anche per le figure dirigenziali relative alle strutture della rete scientifica.

Anche in riferimento a tale ambito, il dottor Raimondi ha promosso la predisposizione e implementazione di diverse misure di trasparenza nonché l'aggiornamento della rete dei referenti per la trasparenza.

È stato anche predisposto un piano triennale della formazione in materia di trasparenza amministrativa e di azioni di prevenzione della corruzione.

Il Comitato avrebbe voluto approfondire il tema della osservanza da parte delle Pubbliche Amministrazioni delle norme introdotte con la legge di bilancio 2020 (art. 1 comma 163 legge n. 160 del 27 dicembre 2019). Essa prevede una serie di sanzioni amministrative, con conseguenze economiche e di carriera, a carico dei dirigenti e dei responsabili per omissioni come quelle reiteratamente rilevate dal dottor Raimondi presso il Consiglio nazionale delle ricerche nonché per l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente sulla trasparenza.

Anche per tale profilo, però, il breve tempo a disposizione e la chiusura anticipata della Legislatura non hanno consentito di effettuare l'analisi in questione, che attiene alla effettiva applicazione di un importante strumento introdotto per rafforzare la normativa sulla trasparenza.

In conclusione, il dottor Raimondi ha sottolineato come il mandato del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza* di un ente come il Cnr sia un'attività gravosa e caratterizzata da un'ampiezza di fattispecie di tale misura da necessitare di una struttura di supporto stabile e adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Egli ha infatti promosso la creazione di detta struttura, istituita solo nel gennaio di quest'anno.

Ha poi segnalato come, a suo giudizio, in enti caratterizzati da ampiezza e complessità come il *Consiglio nazionale delle ricerche*, dovrebbe essere garantita, per la figura del RPCT, una assoluta terzietà anche mediante il ricorso a figure esterne all'amministrazione, nominate even-

⁽⁸³³⁾ Tale inadempienza, più volte contestata dal Rpct ai diretti interessati, sembrerebbe essere stata risolta, seppure non interamente, solo di recente: « *Alla data attuale, la maggior parte degli obblighi di pubblicazione in capo ai titolari di posizioni organizzative è pubblicata e aggiornata, così come l'attestazione OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione relativa all'anno 2019* ».

tualmente dall'ANAC o dal Ministero vigilante, in modo da consentirle di operare in assenza di vincoli di subordinazione e con piena autonomia.

7. La corruzione nei concorsi pubblici universitari

Un contributo rilevante al tema affrontato dal XXIV Comitato è pervenuto dal professor Giambattista Scirè che nella relazione inviata⁽⁸³⁴⁾, ha riferito della sua esperienza – oltre che personale – quale presidente dell'Associazione *Trasparenza e Merito*.

Quest'ultima, nata nel 2017 dall'iniziativa di dieci tra ricercatori e docenti universitari che avevano subito ingiustizie nei concorsi per l'ingresso in ruolo o per l'avanzamento in carriera, è divenuta un punto di riferimento e supporto per coloro che intendano contrapporsi e segnalare alle competenti autorità nonché all'opinione pubblica, tramite i *media*, irregolarità e abusi perpetrati nelle università italiane.

Dal momento di nascita dell'associazione, osservatorio assai significativo, sono così state raccolte numerosissime segnalazioni e testimonianze di casi (Scirè definisce la documentazione raccolta « *un immenso archivio scientifico, sociologico e giudiziario* ») che forniscono un vasto materiale di studio sulla mancanza di trasparenza e sulle criticità ed anomalie nel sistema di gestione dei concorsi pubblici che contraddistinguono l'università italiana.

Nella relazione si pone in evidenza come non sia per nulla semplice convincere la vittima di un sopruso accademico a fare ricorso, vincendo le resistenze ad opporsi ad un sistema di potere così consolidato. E' emerso il dato oggettivo che il candidato penalizzato, prima di contattare l'associazione, si è, spesso, rivolto all'istituzione universitaria mediante uffici o contatti personali e, in seconda battuta, anche al Ministero dell'università e della ricerca, senza però avere mai risposte adeguate.

Nella prima fase intervengono, quasi sempre, i tentativi di risolvere la questione in via bonaria evitando così lo scontro: il « *padrino* » di turno riesce, solitamente, a convincere, e a volte a costringere, il candidato pretermesso a rinunciare alle sue legittime contestazioni e ad attendere. Il « *barone* », attraverso promesse e piccole concessioni, mantiene viva nel candidato la speranza di ottenere il suo posto o l'avanzamento di carriera. In tal modo, promuovendo e incentivando il senso di fedeltà e di appartenenza alla corporazione accademica, consolida e perpetua il sistema. La paura di rappresaglie e ritorsioni, l'omertà o anche valutazioni di convenienza, inducono a rinunciare alla denuncia. Su questa inazione, sull'immobilismo delle vittime si è fondato e consolidato il sistema di potere accademico.

Secondo quanto riportato nella relazione, a quattro anni dalla sua costituzione, fanno parte dell'Associazione *Trasparenza e Merito* 1001 studiosi provenienti da quasi tutti i settori scientifico-disciplinari, divisi in

⁽⁸³⁴⁾ Cfr. doc. 1236.1, Relazione « sulla carenza di legalità e trasparenza nelle università italiane ».

232 tra professori ordinari e associati, 376 tra ricercatori a tempo indeterminato e determinato, e 393 tra dottori in ricerca, assegnisti, borsisti, *post-doc* e docenti a contratto. Gli aderenti sono presenti in diversi atenei, con una percentuale del 31% in quelli del nord-Italia, del 30% in quelli del centro, del 29% in quelli del sud e delle isole, e del 10% all'estero.

Le segnalazioni pervenute in quattro anni all'associazione sono state 4.439, 1.055 delle quali si sono tramutate in ricorsi amministrativi o in esposti-denunce all'Autorità giudiziaria.

Le irregolarità più diffuse oggetto delle segnalazioni sono costituite da bandi c.d. « sartoriali », dall'eccesso di discrezionalità tecnica da parte delle commissioni giudicatrici dei concorsi (anche di abilitazione scientifica), con conseguente non congruità dei titoli e delle pubblicazioni valutati come rilevanti o decisivi rispetto alle previsioni del bando, dall'elusione da parte degli atenei delle previsioni del Piano anticorruzione nel sorteggio dei commissari, dall'elusione del giudicato delle sentenze, da forme di *mobbing* di varia natura, con molestie e violenze psicologiche e perfino sessuali.

Nella relazione sono poi elencati una serie di casi di studiosi, iscritti all'associazione, che sono stati vittime di abusi di vario tipo: diverse tra le vicende elencate sono state definite in sede giurisdizionale e risolte con sentenze favorevoli per i denunciati, cui l'ateneo di volta in volta coinvolto si è dovuto attenere.

Sono vicende in cui sono emersi alcuni aspetti che il professor Scirè sottolinea: un ostruzionismo di ritorsione posto in essere non ottemperando reiteratamente alle sentenze, l'uso di metodi di intimidazione e querele o denunce, finalizzate a convincere il soggetto a desistere rispetto alla denuncia in via amministrativa e/o penale, l'uso indiscriminato di procedimenti disciplinari per punire chi ha osato denunciare, l'isolamento dei docenti denunciati, proposte di ritirare i ricorsi con la promessa di procedure *ad personam*, il demansionamento a fini di ritorsione.

Dalle denunce di alcuni esponenti dell'Associazione sono scaturite molteplici indagini nelle quali la magistratura inquirente è giunta a contestare il reato di associazione a delinquere volta alla predeterminazione di concorsi pubblici: si segnalano, a titolo di esempio, l'indagine della Procura della Repubblica di Catania (denominata « *Università bandita* »)⁽⁸³⁵⁾, quella di Firenze (denominata « *Concorsopoli* ») e quella di Reggio Calabria (denominata « *Magnifica* »). Pende, poi, anche un procedimento davanti all'Autorità giudiziaria di Roma, nel quale il rettore dell'Università Tor Vergata è stato condannato in primo grado per il reato di tentata concussione.

⁽⁸³⁵⁾ Nel procedimento penale in questione il delitto di associazione a delinquere è stato escluso dal Giudice dell'udienza preliminare che in ordine a detta imputazione ha assolto l'imputato per cui si è proceduto nelle forme del rito abbreviato, ed emessa sentenza di non luogo a procedere per gli altri imputati. Avverso tali pronunce il Pubblico Ministero ha proposto impugnazione.

Altre importanti inchieste riguardanti concorsi oggetto di segnalazione da parte di iscritti all'associazione hanno coinvolto gli atenei di Genova⁽⁸³⁶⁾, di Perugia⁽⁸³⁷⁾, di Torino⁽⁸³⁸⁾, di Palermo⁽⁸³⁹⁾, di Milano⁽⁸⁴⁰⁾ e di Sassari⁽⁸⁴¹⁾.

La portata, diffusione e pervasività del fenomeno dell'illegalità negli atenei è dimostrata dalla circostanza che nelle varie indagini sono stati coinvolti ben dieci rettori. A tal proposito, nella relazione del prof. Scirè viene riportato un passo significativo della sentenza del giudice per l'udienza preliminare di Catania, emessa all'esito del giudizio abbreviato⁽⁸⁴²⁾ nei confronti dell'ex pro-rettore. Pur essendo stato escluso il reato associativo, nella pronuncia in questione si legge: « *Tirando le somme di tutto quanto precede, la complessa disamina del materiale probatorio sottoposto al vaglio di questo Giudice ha consentito di accertare la diffusa, radicata presenza di una prassi comportamentale ormai invalsa e stabilizzatasi all'interno dell'Università di Catania, e molto probabilmente anche presso altre sedi universitarie dislocate nel territorio nazionale, che ha permeato e permea di sé l'intero apparato organizzativo dell'Ateneo condizionandone il funzionamento, sì da dar vita ad una pervasiva e consolidata mala gestio che ha finito per essere ormai socialmente tollerata quale ineludibile corollario della vita accademica* ».

Dal canto suo l'ufficio del pubblico ministero, nel ricorso per Cassazione proposto, ha osservato che « *Il rilevante numero di reati contestati nel procedimento evidenzia l'esistenza di un vero e proprio sistema criminale attraverso il quale gli imputati collocati in posizioni apicali – anche solo di fatto – all'interno dell'istituzione universitaria hanno controllato la spartizione clientelare di ogni singola posizione lavorativa bandita all'interno dell'Ateneo [.....]. La complessiva valutazione degli elementi probatori acquisiti consente di ritenere la sussistenza di un sistema all'interno dell'Università di Catania nell'ambito del quale vengono stabiliti in anticipo i vincitori di ogni singolo bando interno ed influenzate in tal senso le relative procedure. Il controllo sulle procedure è talmente stringente da non consentire nessuna selezione meritocratica e le pochissime situazioni che – a causa di imprevisti o della presenza di candidati liberi da condizionamenti – sfuggono al controllo dell'associazione vengono immediatamente sanzionate con ritorsioni sulla progressione in carriera dei soggetti “dissonanti”* ». E, ancora, si legge che le conversazioni intercettate « *..confermano, infatti, l'esistenza di un vero e proprio codice di comportamento “sommerso”[...] secondo il quale gli esiti dei concorsi devono essere predeterminati dai docenti interessati, nessuno spazio deve essere lasciato a selezioni meritocratiche e nessun ricorso amministrativo può*

⁽⁸³⁶⁾ Nel relativo procedimento, secondo quanto riferito dal prof. Scirè, sono dodici gli indagati, compresa la prorettrice che si è dimessa.

⁽⁸³⁷⁾ In tale procedimento gli indagati sono ventitré, tra docenti e personale amministrativo, e tra costoro vi è anche la rettrice, che si è dimessa.

⁽⁸³⁸⁾ Nel procedimento torinese gli indagati sono cinque.

⁽⁸³⁹⁾ Nell'indagine che coinvolge l'Università di Palermo, il Dipartimento di medicina e il Policlinico, gli indagati sono ventuno.

⁽⁸⁴⁰⁾ In detto procedimento sono imputati il rettore dell'Università statale e quello dell'Università « San Raffaele ».

⁽⁸⁴¹⁾ Gli indagati nell'indagine sarda sono undici.

⁽⁸⁴²⁾ Sentenza n. 752/21 del 21 marzo 2022.

essere presentato contro le decisioni degli organi statutari. Le regole del codice hanno, altresì, un preciso apparato sanzionatorio e le violazioni sono punite con ritardi nella progressione in carriera o esclusioni da ogni valutazione oggettiva del proprio curriculum scientifico».

Osserva il professor Scirè come ciò che emerge dalle segnalazioni pervenute all'Associazione *Trasparenza e merito* è che non si tratta di episodi corruttivi a carattere occasionale, localistici e dal contorno ristretto, di competenza della sola magistratura ordinaria, ma di qualcosa di più ampio, avente carattere sistemico e quindi meritevole di essere portata all'attenzione anche della Commissione antimafia: *«L'università rappresenta un luogo molto ambito dalle organizzazioni criminali: è un settore che gestisce ingenti risorse economiche in forma di appalti, progetti, servizi e concorsi; permette di instaurare rapporti con ambienti in grado di facilitare il collegamento con settori importanti dell'apparato statale, dell'economia e della politica, di cui le mafie necessitano per proteggere e allargare i loro interessi».*

Alcuni episodi sembrano, poi, evocare le medesime modalità intimidatorie della criminalità organizzata, come l'incendio doloso dell'autovettura del nuovo rettore dell'Università mediterranea di Reggio Calabria (già direttore generale della stessa), designato dopo che il precedente rettore era stato sottoposto a misura cautelare interdittiva a seguito dell'operazione di polizia giudiziaria denominata *«Magnifica»*, in cui si ipotizza *«l'esistenza di un'associazione dedita alla commissione di delitti contro la pubblica amministrazione e contro la fede pubblica nella direzione e gestione dell'università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria e delle sue articolazioni compartimentali».* D'altra parte, tracce dell'ingerenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso, ed in particolare della *'ndrangheta* nelle università, si rinvengono in molteplici indagini, facendo trasparire il condizionamento di esami, concorsi e, più in genere, della gestione amministrativa degli enti in questione.

Il professor Scirè compie poi alcune valutazioni di carattere generale che meritano, ad avviso della Commissione, una attenta riflessione.

Secondo i dati di *«Transparency International»* e della *«Banca Mondiale sulla corruzione»*, l'Italia è al 52° posto su 180 Paesi. Gli studi sulla corruzione, però, si concentrano quasi sempre sul mondo politico in senso stretto e sui suoi legami con la criminalità organizzata *«classica»*. La corruzione complessiva della vita pubblica potrebbe essere meglio compresa studiando il fenomeno in questione, così come il clientelismo, anche nel mondo accademico. Si legge nella relazione: *«Ritengo, anche alla luce dei dati in possesso di Trasparenza e Merito, che la corruzione diffusa nel mondo accademico italiano, basato sulla "cooptazione clientelare" contribuisca alla corruzione generale, attraverso una complessa rete di "cricche" accademico-politiche. Raramente si può acquisire potere senza istruzione. Pertanto, potere accademico significa anche potere politico. Se una istituzione come quella universitaria fornisce esempi assolutamente immorali, diseducativi, a volte totalmente illeciti e illegali, come si è visto sin qui, essa non contrasta ma anzi educa alla cultura mafiosa, anche attraverso quei linguaggi, usati dai docenti, che abbiamo ascoltato*

e letto nelle intercettazioni di "Università bandita". Il sistema, fondato sulle logiche della cooptazione, non produce solo una rete di relazioni e rapporti di potere dentro l'università, ma influisce soprattutto all'esterno. Prendiamo, per esempio, in rapporti con le imprese, con le assicurazioni, con le banche, con l'economia e la finanza, con le fondazioni e le associazioni, quindi con il mercato e con la società. Enormi sono state le trasformazioni a cui è andata incontro la società con la massificazione, la rivoluzione tecnologica, la finanziarizzazione e la globalizzazione dell'economia, e questo ha comportato un cambiamento del ruolo e del modello dell'alta istruzione. A questa evoluzione, purtroppo, si sono adeguati i gruppi illegali che agiscono all'interno, ma anche all'esterno, in un interscambio e un'osmosi di illegalità. Per provare a capire meglio il sistema di potere accademico occorre, come si è detto, guardare dentro ma anche fuori da esso. Per esempio nei rapporti con la politica, esiste una vera e propria lobby accademica dentro ogni partito o movimento politico, storicamente è così, basta dare uno sguardo alla "Navicella" dei parlamentari dagli anni Cinquanta in poi. L'università non è un mondo indipendente e autosufficiente. Fa parte di un sistema più generale dal quale percepisce risorse pubbliche e private, in modo lecito e a volte illecito. I rapporti di potere dentro l'università condizionano, dunque, non solo l'interno, ma anche l'esterno. La capacità di ottenere successo nel mondo dell'università (e la stessa possibilità di ingresso stabile in quell'ambiente da parte del ricercatore o docente) è legata, come si è visto, non alla qualità e ai risultati della ricerca scientifica [...] e tantomeno alla capacità del singolo di studiare, proporre soluzioni, questioni di metodo critiche, originali, innovative, autonome, ma dipende solo ed esclusivamente dalla capacità di costruire una "rete" di relazioni con l'esterno, spesso illegali, ovviamente seguendo da vicino le indicazioni del barone o della scuola accademica o della società scientifica di riferimento. È un meccanismo che si è consolidato nel corso dei decenni, fino alla nascita dello Stato italiano, in cui il sistema universitario ha sempre svolto funzioni non solo culturali, ma direttamente sociali, politiche ed economiche, che vanno molto oltre, dunque, rispetto alla funzione pubblica di diffusione del sapere e della cultura, del progresso scientifico. Ciò ha creato legami conservativi con vari gruppi di potere [...] Chi agisce dentro il mondo accademico con le modalità e gli strumenti illegali di cui ho parlato, con ogni evidenza non può che usare l'istituzione e le risorse pubbliche come un sistema di potere per seguire interessi personali o di un gruppo di persone al quale è collegato attraverso una "rete". Si tratta di una maglia capillare di persone ben inserite nelle istituzioni, nella politica, nell'economia, che aderiscono a un gruppo di potere che fa interessi privati, da cui non trae beneficio soltanto il singolo, ma anche gli altri membri affiliati. Spesso questi membri esterni hanno origine illegale o criminale [...]. Non sono da sottovalutare, in questo tipo di meccanismo e di sistema, le pressioni nei confronti della magistratura[...]. Da alcune intercettazioni rese note nelle inchieste riguardanti concorsi pubblici negli atenei si ascoltano rettori, ex rettori, direttori di dipartimento, docenti, che disquisiscono tranquillamente di come contattare giudici di tribunali ammini-

strativi, penali, del lavoro, nel tentativo di condizionare l'esito delle sentenze. Pensate al conflitto di interessi con le università per quei magistrati (giudici amministrativi e penali) che negli atenei svolgono consulenze o corsi nelle scuole di specializzazione in materie giuridiche. Infine, e non ultimo in termini di importanza, questo sistema di potere massonico-mafioso accademico muove un giro di interessi economico-finanziari di enorme portata, specialmente se consideriamo alcuni settori scientifico-disciplinari (Medicina, Economia, Urbanistica, Diritto)[...]. Il fatto che quello accademico italiano sia un sistema di potere che agisce spesso con modalità mafiose – appunto una “masso-mafia” – lo dimostra la diffusione dei comportamenti illegali a tutti i livelli, in tutti gli atenei, grandi e piccoli, in tutti i dipartimenti, nei diversi settori scientifici [...]. Come in qualsiasi società mafiosa, l'omertà e la connivenza imposte alla maggioranza dei docenti rappresentano atti di complicità e sono il terreno fertile su cui prosperano i comportamenti illeciti. La mancanza di coscienza morale riscontrata in molti casi, il principio dello scambio di favori, l'eccessiva attenzione al potere, ai posti, al denaro, al guadagno facile, una cinica mancanza di rispetto della legge e la stretta osservanza del codice del silenzio e dell'omertà autorizzano a utilizzare [...] il termine mafia accademica. Troviamo la prova che questa mentalità mafiosa fa parte del sistema complessivo [...] nel fatto che spesso, dopo anni trascorsi all'estero, i docenti italiani la perdono, mentre gli accademici stranieri, purtroppo la acquisiscono dopo un lungo periodo nel sistema universitario italiano. È evidente che in un contesto come quello italiano nel XXI secolo dove le organizzazioni mafiose assumono sempre più profili organizzativi flessibili, spesso a “rete” con intrecci nel settore pubblico oltre che privato, e con modalità che prediligono piuttosto che l'intimidazione violenta, la collusione e la complicità degli attori istituzionali e soggetti incensurati (politici, funzionari, professionisti, imprenditori, personale amministrativo), le università rappresentano ambienti molto appetibili, per esempio, per il reinvestimento di proventi illeciti nell'economia pubblica, attraverso appunto la corruzione, l'infiltrazione negli appalti [...]. La storia del rapporto tra massoneria e mafia è la sintesi perfetta dell'opacità del potere in Italia potere economico, potere politico, potere accademico [...]. La corruzione accademica rappresenta, dunque, una forte calamita per la presenza mafiosa e il fatto che il livello di corruzione sia simile, al Nord come al Centro e al Sud negli atenei, almeno secondo le rilevazioni di Tra-Me, rende l'ambiente accademico come un ruolo facilmente avvicinabile per le mafie lungo tutto il territorio nazionale [...]. Va tenuto presente, quindi, un aspetto molto importante a mio avviso, assolutamente da non sottovalutare ai fini della nostra indagine, che potrebbe apparire paradossale, ma che non lo è affatto: non sono tanto le mafie e i gruppi criminali a causare la crescita e l'aumento del tasso di corruzione nel nostro Paese, ma è la corruzione insita nella società e nella pubblica amministrazione a vari livelli, al contrario, a essere un elemento facilitatore delle mafie [...] ecco la ragione per cui è fondamentale, anzi imprescindibile, una forte azione di contrasto alla corruzione accademica [...]».

Il professore Scirè ha poi sottolineato nella relazione che, a differenza di quanto accaduto nella pubblica amministrazione in genere, dove si è optato per una centralizzazione degli acquisti attraverso la Consip⁽⁸⁴³⁾ e la piattaforma Mepa⁽⁸⁴⁴⁾, negli atenei italiani si impiegano sistemi informatici non centralizzati, realizzati da un ente denominato « Cineca »⁽⁸⁴⁵⁾. Quest'ultimo, secondo quanto riferito dal professor Scirè, è un consorzio privato che sarebbe stato erroneamente assimilato a un'azienda pubblica di Stato, al punto che il Ministero dell'Università e della Ricerca ne avrebbe imposto l'acquisto senza gara d'appalto⁽⁸⁴⁶⁾. Sempre secondo quanto riferito nella relazione, questi sistemi informativi, gestiti in autonomia da ciascun ateneo, sono soggetti « *a gravi opacità, anomalie e soggetti a possibili infiltrazioni da parte di gruppi criminali* ». Su tali sistemi, continua il professor Scirè, « *non vengono caricati, infatti, solo i profili con i titoli e le pubblicazioni certificate di ricercatori, docenti e vario personale dirigente e di ufficio degli atenei, ma vengono anche gestiti gli esiti degli esami universitari degli studenti. Nulla vieta, stando alle informazioni reseci da alcuni soggetti del personale tecnico amministrativo e dirigenziale di ambito informatico dell'Università della Calabria, che un database possa essere manipolato da un operatore. Gli operatori, in questo caso, sono sia quelli del Cineca, ma anche quelli locali, individuati dall'ateneo ma non noti al pubblico* ».

Viene poi segnalato un altro elemento che rende affini le dinamiche tipiche delle organizzazioni mafiose con quelle dei *centri di potere* oggetto di esame, ossia l'interesse ad inserire fra il personale, strutturato o precario, docente o tecnico-amministrativo, persone ad essi vicine non solo per poter contare sull'accrescimento del consenso e consolidare così la propria forza, ma anche per garantire posti di lavoro, per assicurare occasioni di guadagno e di carriera a parenti, amici e conoscenti, facenti parte del « giro ». Il professor Scirè richiama, a tal riguardo, una conversazione intercettata in uno dei procedimenti sopra richiamati, nel corso della quale il rettore affermava: « *si si riesce a fare l'articolo 24 [un concorso per professore associato o ordinario - ndr] perché ne ho uno al giorno, che è un problema di parentela o di [...] perché poi alla fine qua siamo tutti parenti [...] l'università nasce su una base cittadina abbastanza ristretta, una specie di élite culturale della città [...] perché fino adesso sono sempre quelle le famiglie* ». Un docente aggiunge: « *Sono famiglie che hanno piazzato centinaia di parenti* ».

Osserva il professor Scirè come il linguaggio utilizzato richiami quello proprio delle « *mentalità mafiose, spostato sul versante della cosiddetta élite alto-borghese [...]* ».

Nella relazione viene poi rilevato come, sulla base dall'esperienza dell'Associazione *Trasparenza e Merito*, si riscontrino nell'ambiente universitario preoccupanti dinamiche: persino davanti a sentenze dei tribunali

(843) Centrale acquisti della pubblica amministrazione.

(844) Mercato elettronico della pubblica amministrazione.

(845) Consorzio universitario del Nordest per il calcolo automatico.

(846) Secondo quanto riferito dal professor Scirè gli acquisiti del sistema informatico « Cineca » sarebbero caratterizzati da alcune anomalie oggetto di attenzione da parte della Commissione europea per il finanziamento annuale che viene erogato al *Miur*.

amministrativi e a inchieste delle Procure della Repubblica che hanno messo in evidenza illeciti ed abusi, si è assistito ad una difesa corporativa ad oltranza, ad un arroccamento sulla struttura cooptativa e clientelare dell'università. Inoltre, anche di fronte alle richieste di accesso agli atti da parte di candidati o semplici cittadini, alle richieste di maggiore trasparenza nella pubblicazione *on line* di decreti rettorali, di verbali di consigli di amministrazione, di senati accademici o di commissioni di concorso, gli atenei hanno sempre opposto una ostinata ed inopportuna resistenza.

Il professor Scirè ha dunque affermato che l'ambiente accademico non è riuscito a mettere in atto azioni di efficace gestione della *trasparenza e prevenzione della corruzione* e, in genere, dei rischi di infiltrazioni di poteri criminali esterni: in base a quanto emerso dalle inchieste giudiziarie e dalle segnalazioni pervenute alla Associazione Trasparenza e Merito, sarebbe emersa la quasi totale inutilità di uffici e organismi interni agli atenei preposti alla prevenzione della corruzione, al rispetto della legalità, alla trasparenza e al supporto, in casi di denuncia di *mobbing* o di altro tipo di molestie nei confronti del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo.

Egli indica, quali soluzioni per curare i *mali* delle università : a) un sistema più democratico di elezione del Rettore, con l'eliminazione del cosiddetto voto ponderato; b) l'istituzione di un ruolo unico della docenza universitaria; c) la centralizzazione dei concorsi con commissioni sorteggiate e criteri di valutazione più oggettivi; d) l'integrale pubblicazione degli atti concorsuali; e) l'istituzione di un sistema di penalizzazione per le università nei quali si verificano contenziosi e sanzioni severe per i commissari coinvolti in concorsi « truccati »; f) il commissariamento degli atenei che hanno reiteratamente e gravemente violato disposizioni legislative; g) la creazione di un osservatorio nazionale sugli atenei presso l'Anac che vigili su concorsi e appalti, rendendo disponibili a chiunque i dati raccolti.

Il quadro rappresentato dal professor Scirè nella relazione trasmessa alla Commissione e da lui denunciato pubblicamente in più sedi, rende necessaria una particolare attenzione.

Esso, infatti, riproduce dinamiche riscontrate dalla Commissione in altri settori, anche particolarmente sensibili come quello della giustizia o delle forze di polizia che in talune vicende sono apparsi similmente caratterizzati da una gestione distorta delle scelte, piegate agli interessi di centri di potere che ne hanno influenzato l'operato.

La percezione di tale preoccupante analogia, in uno alla risonanza avuta dalle molteplici indagini che avevano riguardato il mondo accademico, hanno indotto il XXIV Comitato ad approfondirne lo studio, sia programmando l'audizione del professor Scire, sia avviando una verifica della adeguatezza e della attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza. Sono state rilevate alcune criticità.

In primo luogo, va osservato che le università rappresentano un *unicum* nel panorama degli enti pubblici, in quanto al loro interno coesistono soggetti con differenti posizioni lavorative, non tutte regolate dal contratto collettivo nazionale per lo più non applicabile a docenti e ricercatori. Ne

consegue che il corpo docente resta al di fuori dell'ambito di « competenza » del *Responsabile della prevenzione della corruzione*, responsabile, come noto, anche dell'attuazione degli obblighi di trasparenza.

Inoltre, la delibera Civit⁽⁸⁴⁷⁾ n. 9/2010 ha previsto che gli atenei, anziché istituire gli *Organismi indipendenti di valutazione* (OIV) di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009 (incaricati, oltre che della valutazione della *performance* dei dirigenti, anche del compito di promuovere ed attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza), possano continuare ad avvalersi dei *Nuclei di valutazione* di cui alla legge n. 537/1993, come integrata e modificata dalla legge n. 370/1999. Questi ultimi, che hanno il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, sono in genere presieduti da professori ordinari, non necessariamente della stessa università, ma comunque appartenenti al mondo accademico. Alla luce di quanto emerso, tale sistema potrebbe non garantirne l'indispensabile terzietà.

Infine, l'analisi avviata dal XXIV Comitato ha evidenziato che, anche all'interno delle università, la misura anticorruzione costituita dalla possibilità, per un dipendente, di denunciare anonimamente un illecito di interesse generale di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro⁽⁸⁴⁸⁾ – c.d. *whistleblowing* – ha avuto, sino ad oggi, scarsa attuazione.

La riuscita di tale misura si fonda sulla garanzia di riservatezza dell'identità del segnalante, che l'amministrazione dovrebbe assicurare attraverso la previsione di un apposito protocollo di crittografia, così da prevenire il rischio di ritorsioni a carico del denunciante.

Purtroppo, solo 37 delle 66 università pubbliche esistenti in Italia, nell'anno 2021 disponevano di un sistema di acquisizione delle segnalazioni con garanzia di anonimato, benché tanto l'*Autorità nazionale anticorruzione* che l'organizzazione *Transparency International*, abbiano messo gratuitamente a disposizione le piattaforme a tal fine necessarie.

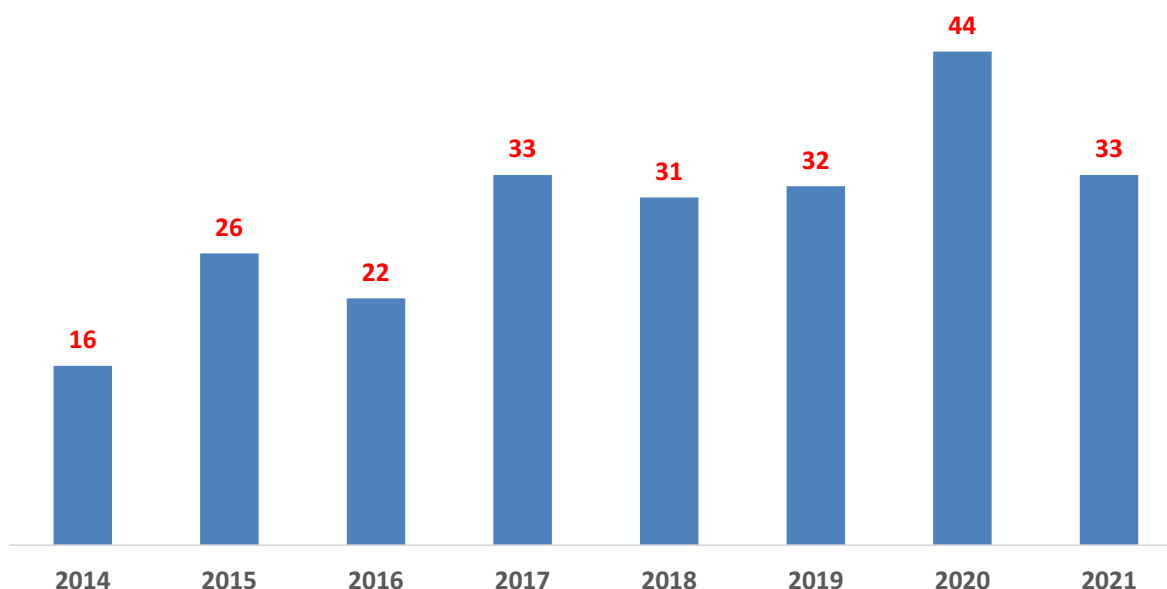
La conseguenza inevitabile è rappresentata nel grafico che segue⁽⁸⁴⁹⁾, dal quale emerge come il numero di segnalazioni ricevute tra il 2014 e il 2021 sia assai basso.

⁽⁸⁴⁷⁾ La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha assunto la denominazione di A.N.A.C. – Autorità nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, con Legge n. 125 del 2013.

⁽⁸⁴⁸⁾ Art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

⁽⁸⁴⁹⁾ Elaborazione sulle relazioni annuali degli *RPCT* delle università pubbliche.

Figura 6 – numero di segnalazioni di illeciti effettuate nelle università pubbliche – 2014-2021



Va sottolineato che le segnalazioni effettuate nell'anno 2021 provengono da nove atenei, otto dei quali avevano attivato la procedura a tutela dell'anonimato del segnalante. Esse sono così ripartite: Università di Padova, 19 segnalazioni; Università della Basilicata, 5 segnalazioni; Università di Pavia, 4 segnalazioni; Università del Salento e Università di Sassari, 2 segnalazioni; Università Statale di Milano, Genova, Bologna, Viterbo e Politecnico di Bari, 1 segnalazione. Non è stato possibile proseguire l'analisi attraverso, ad esempio la verifica degli esiti delle segnalazioni effettuate.

8. Brevi considerazioni sul lavoro svolto

Pur nella brevità del periodo in cui ha operato il XXIV Comitato, gli approfondimenti compiuti hanno consentito di cogliere la forte correlazione esistente tra la diffusione della corruzione, la mancanza di una normativa idonea a prevenirla, anche attraverso un'efficace disciplina della trasparenza, e la realizzazione degli interessi criminali delle organizzazioni mafiose.

L'assenza di adeguate forme di controllo sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ha consentito il dilagare dei fenomeni corruttivi, spesso non collegati ad una immediata remunerazione economica del « soggetto pubblico ». I lavori svolti dalla Commissione hanno reso chiaramente percepibile, infatti, quanto sia diffusa la presenza di sistemi corruttivi che si fondano su dinamiche più ampie e complesse di quelle riferibili al mercimonio della funzione da parte del singolo, essendo piuttosto basate su vaste reti di relazione e articolati

meccanismi di favore capaci, grazie ad un ripetitivo meccanismo circolare, particolarmente ampio ed esteso, di investire i livelli più alti degli enti pubblici e di determinarne scelte politiche e amministrative. Ne risulta così alterato il regolare funzionamento, che viene piegato alla realizzazione di interessi individuali o di gruppi di potere.

È di tutta evidenza in siffatta situazione, per un verso, come le mafie e i gruppi criminali favoriscano la crescita e l'aumento dei fenomeni corruttivi nel nostro Paese; per altro verso, e ancor più, come sia proprio la « *corruzione insita nella società* » a favorire il diffondersi di dette organizzazioni criminali, determinandone l'ingerenza ed il condizionamento di interi settori non solo economici.

L'analisi condotta in ambiti diversi da quelli tradizionalmente considerati oggetto di infiltrazione mafiosa, quali quello universitario e della ricerca, ha permesso di accertare come anch'essi risultino afflitti da fenomeni distorsivi analoghi a quelli sinora descritti.

Appare particolarmente interessante quanto evidenziato in merito alla appetibilità di tali settori per le organizzazioni criminali mafiose, sia per le risorse e gli interessi professionali ed economici che ruotano intorno ad essi, sia, più a monte, per i collegamenti che presentano e consentono con ambiti importanti dell'apparato statale, dell'economia e della politica, necessari alle mafie per proteggere e allargare i loro interessi, sia, infine, per l'importanza che riveste l'istruzione, come ormai avvertito da dette organizzazioni sempre più sofisticate nel processo evolutivo che le caratterizza.

È indubbio, e lo studio compiuto lo comprova, che i fenomeni in questione trovano un terreno di coltura fertile nell'assenza di una efficace prevenzione della corruzione e che essi si diffondono indisturbati mancando una normativa che privilegi la trasparenza. Laddove quest'ultima sia intesa e realizzata come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (ma, anche, gli esiti – ove ostensibili – dei controlli effettuati ai fini del rilascio della documentazione antimafia e dell'iscrizione nelle *white list*), essa può favorire forme diffuse di controllo, consentire analisi, anche condotte con « metodo scientifico », utili per individuare soluzioni adeguate e costituire, in tal modo, valido strumento di prevenzione e contrasto all'azione e alle interferenze di gruppi di potere e di organizzazioni di tipo mafioso.

L'impiego del « metodo scientifico » nell'analisi che il XXIV Comitato ha compiuto sul rispetto della normativa sulla trasparenza nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, ha permesso di rilevare la costante presenza di alcune criticità nella gestione finanziaria di tali enti e la non immediata rilevanza di queste in ragione dell'inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei dati sul sito istituzionale dell'ente.

Ad avviso della Commissione, il completamento di tale analisi con l'impiego del medesimo metodo, potrebbe consentire l'individuazione di un insieme di elementi « spia », che possano valere quali indicatori del rischio di infiltrazione mafiosa negli enti.

Anche sotto tale profilo risulta evidente l'importanza della piena applicazione della normativa sulla trasparenza in quanto l'effettiva pubblicazione di tutti i dati, eventualmente anche per mezzo della istituzione di

un portale unico presso l'ANAC, consentirebbe un controllo diffuso rendendo immediatamente percepibile ai cittadini e alle autorità competenti la presenza di un pericolo di ingerenza mafiosa, così da favorire la tempestiva attivazione delle opportune iniziative.

SEZ. XXII DELLA RELAZIONE FINALE

ACQUISIZIONI RELATIVE AL FURTO DELLA PELLICOLA ORIGINALE « SALÒ O LE 120 GIORNATE DI SODOMA » E LE POSSIBILI CONNESSIONI DI QUEL CRIMINE CON L'UCCISIONE DI PIER PAOLO PASOLINI AVVENUTA ALL'IDROSCALO DI OSTIA, NELLA NOTTE TRA IL 1° E IL 2 NOVEMBRE 1975

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **onorevole ASCARI**)

SEZIONE XXII

I.

Il 5 marzo 2022 cadeva il centesimo anniversario della nascita dello scrittore, giornalista e uomo di impegno civile Pier Paolo Pasolini.

Anche in concomitanza con tale ricorrenza sono state pubblicate, sulla sua tragica morte, inchieste di giornalismo investigativo⁽⁸⁵⁰⁾ che hanno ulteriormente e definitivamente sgretolato l'iniziale ipotesi, purtroppo allora sostenuta dai mezzi di comunicazione e da alcune pronunce giurisdizionali⁽⁸⁵¹⁾, secondo cui l'assassinio dello scrittore sarebbe stato solo il tragico esito di un incontro sessuale sfociato estemporaneamente in una aggressione da parte di un unico individuo e cioè Pino Pelosi.

La barbara uccisione di Pier Paolo Pasolini fu perpetrata nella notte tra l'1 e il 2 novembre 1975, presso l'Idroscalo di Ostia.

Il recente lavoro di ricerca ha ripercorso i temi delle modalità e del movente dell'omicidio cercando di riparare alle gravi mancanze che erano emerse dalle prime indagini. Le carenze investigative e le errate conclusioni cui si giunse nelle settimane e nei mesi successivi al delitto furono dovute all'incultura investigativa del tempo. In particolare, meritano di essere richiamati quali omissioni particolarmente gravi, nel novero degli accertamenti immediati che si sarebbero dovuti svolgere:

a) la mancata audizione dei testimoni che abitavano nelle baracche della zona e che avevano udito quanto avvenuto quella notte e che avrebbero sin dal principio dato conto dell'evidenza che l'aggressione fu condotta da numerose persone;

b) la mancanza, dopo l'omesso confinamento della zona ove il delitto era avvenuto, di approfondite perizie sulle gravi ferite riportate da Pasolini e sui mezzi con i quali queste erano state inferte.

I più recenti contributi, pur pervenendo a conclusioni in parti diverse – per alcuni un'aggressione di gruppo in un contesto prettamente malavitoso e di odio per gli omosessuali, un contesto quindi culturale se non direttamente politico; per altri un'aggressione premeditata e motivata dai temi su cui Pasolini stava scrivendo e indagando, il malgoverno e la

⁽⁸⁵⁰⁾ Si veda, in particolare, SIMONA ZECCHI, *L'inchiesta spezzata di Pier Paolo Pasolini*, Ponte alle Grazie, 2020 e FABIO SANVITALE - ARMANDO PALMEGANI, *Accadde all'idroscalo: l'ultima notte di Pier Paolo Pasolini*, Armando editore, 2020.

⁽⁸⁵¹⁾ Dopo la pronuncia del 26 aprile del 1976, adottata dal Tribunale dei Minori contro Pino Pelosi che concludeva per un omicidio in concorso con ignoti, la sentenza di appello sui fatti dell'Idroscalo limitò la responsabilità per l'aggressione al solo Pelosi, escludendo addirittura che questi avesse agito in concorso con altre persone.

corruzione del mondo politico di quegli anni⁽⁸⁵²⁾ –, tutti convergono sul fatto che si sia trattato di un delitto di cui in sostanza, a parte la presenza di Pino Pelosi come esca, non sono mai stati scoperti i responsabili.

La Commissione ha quindi ritenuto necessario, pur nei ristretti limiti di tempo in cui si è trovata ad operare, affrontare tale tema anche per i suoi evidenti collegamenti con il mondo della criminalità organizzata romana dell'epoca, ma fondamentale in ragione di alcune dichiarazioni rese dal pregiudicato Maurizio Abbatino, il quale – come oltre si chiarirà analiticamente – è stato sentito dalla Commissione di inchiesta in due distinte occasioni.

In seguito, la Commissione inquirente ha proceduto all'audizione della ricercatrice e giornalista Simona Zecchi, svoltasi in data 7 luglio 2022, nell'ambito dei lavori del XXI Comitato istituito per esaminare il *Regime carcerario ex art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario e sulle modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza*.

II.

Nel corso della citata audizione, la giornalista e ricercatrice, nel descrivere le dinamiche che hanno portato all'omicidio di Pier Paolo Pasolini, ha riferito in particolare di aver svolto un colloquio con Nicola Longo, attualmente in quiescenza, ma per lungo tempo agente della Polizia di Stato, poi in servizio presso il SISMI e in seguito presso la DEA, talvolta impiegato per svolgere incarichi sotto copertura nell'attività di contrasto al crimine organizzato.

L'esito del colloquio con Longo è stato riportato anche in un articolo pubblicato dal settimanale *Oggi*, il 3 marzo 2022 dal titolo « *Dimmi chi ha ucciso Pierpaolo* », a firma appunto della stessa Simona Zecchi. Tale contributo è stato dato alle stampe in concomitanza con l'anniversario della nascita dello scrittore.

Simona Zecchi ha innanzitutto riferito alla Commissione che Nicola Longo aveva pubblicato un libro e alcuni altri interventi che rievocavano le sue esperienze professionali nei contesti ambientali citati e con riferimento ad episodi e vicende risalenti agli anni settanta del secolo scorso.

Longo non aveva in precedenza mai parlato del ruolo da lui svolto nella vicenda del recupero delle « pizze » di alcuni film sottratte a

⁽⁸⁵²⁾ Non esclusa la corresponsabilità negli eventi stragisti che hanno segnato la storia repubblicana dal 1969 fino ai primi anni ottanta; tra queste, in particolare, quella di Piazza Fontana. In merito a tale possibile movente si veda ampiamente il citato volume della stessa Simona Zecchi, nell'ambito del quale si narra delle lettere inviate a Pasolini da Giovanni Ventura, allora imputato per la strage compiuta a Milano nel dicembre 1969, proprio nei mesi precedenti all'aggressione. Nel volume citato si fa cenno ad un possibile *dossier*, in ipotesi ricevuto dallo scrittore, in merito alla complicità di alcune personalità del mondo politico nella strategia degli attentati volti a generare un clima di tensione nel Paese e a favorire una possibile torsione antidemocratica nel quadro istituzionale.

Ferragosto del 1975 in un capannone a Cinecittà; si trattò di un furto che sarebbe stato all'origine dell'incontro notturno all'Idroscalo di Ostia in cui perse la vita il poeta e regista. Secondo questa ricostruzione, in tale circostanza, Pasolini si riprometteva di poter recuperare la pellicola originale che comprendeva alcune scene del suo film *Salò o le 100 giornate di Sodoma*, le quali altrimenti sarebbero risultate irrimediabilmente perdute.

Stando a quanto riferito da Simona Zecchi, l'ex poliziotto avrebbe raccontato alla giornalista di aver avuto un ruolo importante nel recupero del materiale sottratto. Peraltro, tale rinvenimento sarebbe stato possibile solo alcuni mesi dopo la morte dello scrittore.

Sempre seguendo il filo di questa ipotesi ricostruttiva, Nicola Longo era infatti entrato in contatto con un grosso personaggio della malavita prossimo al contesto criminale della banda della Magliana (allora, nel 1975, ancora in corso di coagulazione) e questi si era reso disponibile a far recuperare gli originali del girato (c.d. « pizze ») portando, come prova dell'effettivo possesso delle pellicole, un frammento del film. L'operazione di recupero aveva poi avuto successo in quanto allo stesso Longo erano state fatte trovare le « pizze » sotto un tombino ed egli aveva poi provveduto a far sì che esse fossero portate in un capannone di Cinecittà, collocate in un armadio blindato e così definitivamente recuperate.

L'ambiente malavitoso che aveva consentito il reperimento del materiale si riprometteva evidentemente di conseguire un qualche vantaggio da questa iniziativa tenuto anche conto del fatto che, dopo l'uccisione del regista, esse economicamente non avevano più alcun valore. Infatti, non poteva più essere richiesto alcun riscatto come invece era avvenuto nella fase iniziale, in particolare nei confronti del produttore Grimaldi per quel che concerne il film *Casanova* di Fellini il cui girato (insieme a quello di un terzo film del regista Damiano Damiani), era stato trafugato insieme alla pellicola realizzata da Pier Paolo Pasolini.

Va comunque chiarito che il furto era stato certamente organizzato in modo professionale in quanto per la pesantezza degli involucri, poi lasciati vuoti nel deposito per ritardare la scoperta della sottrazione, e delle stesse 70 pellicole, nonché per la particolare protezione alle quali le stesse erano soggette, era stata necessaria una organizzazione non minima che potesse contare su basisti e complici.

Simona Zecchi ha anche riferito che l'esito delle sue ricostruzioni ed in particolare i contatti intercorsi con Ugo De Rossi, montatore del film di Pasolini, aveva confermato l'estrema importanza per quest'ultimo del materiale sottratto. In particolare, risulterebbe che Pasolini fosse legato alle ultime scene del film e di queste rimanevano solo copie di scarto, utilizzando le quali il film nel dicembre 1975, dopo la morte del regista, era stato poi diffuso nelle sale cinematografiche.

Quanto in precedenza chiarito, confermerebbe la piena centralità, ai fini dell'intellegibilità del delitto dell'Idroscalo, del possibile recupero della

pellicola. Tale ipotesi era già stata sostenuta, sin dal 2005, da Sergio Citti, il quale riteneva che l'esca che aveva attratto Pier Paolo Pasolini all'Idroscalo fosse stata proprio la prospettata possibilità di riavere il girato di quello che si sarebbe rivelato il suo ultimo film.

Il coinvolgimento dell'intellettuale in tale operazione di recupero in prima persona escluderebbe la lettura della dinamica omicidiaria in chiave di violento delitto a sfondo sessuale, ma aprirebbe la prospettiva di un'azione (se del caso anche premeditata) di gruppi malavitosi di rilievo, forse anche coinvolti congiuntamente, come sembra opinare la stessa Simona Zecchi, a elementi neofascisti che avevano in odio lo scrittore e la sua figura pubblica. Una trappola quindi che doveva concludersi con le atroci violenze subite dal regista, certo non solo ad opera di un ragazzo come Pino Pelosi. La stessa Simona Zecchi in una nota integrativa trasmessa alla Commissione il 3 agosto 2022, quindi dopo la sua audizione, ha ritenuto anche di indicare una serie di persone ancora viventi che sarebbero in possesso di notizie sulla genesi e le modalità della mortale aggressione all'Idroscalo. Tale nota è stata classificata come suscettibile di libera consultazione.

III.

Significativa è stata anche la citata audizione del 24 febbraio 2022 di Maurizio Abbatino, ascoltato in qualità di testimone. La sua audizione è stata anticipata da una prima informale occasione preparatoria di ascolto del pregiudicato romano nell'ambito dei lavori del *X Comitato per il regime dei testimoni e collaboratori di giustizia*.

Maurizio Abbatino, già esponente di spicco della banda della Magliana e dai primi anni novanta collaboratore di giustizia, ha fornito ripetuti apporti dichiarativi su molte circostanze relative all'attività del gruppo criminale di cui ha fatto parte, in particolare mettendone in luce le molteplici relazioni e collaborazioni con diverse compagini associative criminali attive, a vario titolo, nel contesto delinquenziale della capitale per quasi tre decenni e cioè dalla prima metà degli anni settanta, sino al principio degli anni novanta; un periodo, questo, in cui si susseguirono diversi e feroci cicli di gestione ed azione di quella che giudiziariamente è stata battezzata banda della Magliana.

Abbatino, tra i vari argomenti trattati nel corso dell'audizione, ha rivelato di aver preso parte, da giovanissimo, ad un furto di pellicole cinematografiche che era stato commissionato dal proprietario di una bisca di cui ha anche fatto il nome (Franco Conte). Le dichiarazioni fornite sono sufficientemente puntuali, giacché Abbatino rammenta di aver accompagnato alcuni altri giovani in un luogo – che il testimone non è in grado di ricordare con esattezza, ma colloca approssimativamente nei dintorni della via Tiburtina – da cui sarebbero state sottratte tre grosse « pizze » di girato.

A dire di Abbatino, Franco Conte, che risulterebbe aver commissionato il furto delle pellicole, conosceva lo stesso Pasolini in quanto questi, occasionalmente, aveva frequentato il suo locale.

Infatti, lo stesso Abbatino ha dichiarato di aver potuto scorgere l'autovettura GT 1750 di proprietà di Pier Paolo Pasolini, dinanzi al locale, una « bisca », di proprietà dello stesso Franco Conte.

Abbatino asserisce di ricordare bene tale circostanza in quanto, all'epoca dei fatti, era a sua volta possessore di una autovettura dello stesso modello di quella dell'intellettuale che poi sarebbe stato ucciso di lì a poco sul litorale laziale.

IV.

In conclusione, trascorso quasi mezzo secolo dall'assassinio di Pier Paolo Pasolini, esso risulta insoluto. Appaiono ormai del tutto improbabili soluzioni di carattere giudiziario, ma resta utile, in prospettiva storica, che le ricerche sul movente e sulle modalità dell'aggressione che causarono la morte di Pasolini, entrambe mai chiarite, siano eventualmente riprese alla luce dei pur embrionali rilievi emersi dalla attività di questa Commissione di inchiesta nel corso della XVIII Legislatura.

Proprio al fine di prospettare l'ipotesi di un seguito in continuità delle attività conoscitive che sono state compiute soltanto ad un livello embrionale e si sono dovute interrompere per via dello scioglimento delle Camere disposto nell'estate del 2022, la Commissione ha deliberato, fatti salvi i frammenti dichiarativi esplicitamente mantenuti segreti su richiesta degli auditi, di non apporre alcun regime di riservatezza agli atti formati nel corso dei propri lavori.

SEZ. XXIII DELLA RELAZIONE FINALE

CRITERI DI CLASSIFICAZIONE, PUBBLICAZIONE E ARCHIVIAZIONE DEGLI ATTI E DEI DOCUMENTI, SULLA BASE DELLE PROPOSTE AVANZATE DAL CO- MITATO I – REGIME DEGLI ATTI

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **onorevole SALAFIA**)

INDICE

I. METODO ED ESITO DEL PROCEDIMENTO DI DECLASSIFICAZIONE GENERALE CONDOTTO NEL CORSO DELLA XVIII LEGISLATURA REPUBBLICANA ...	Pag.2335
STATISTICHE RELATIVE ALLE DECLASSIFICAZIONI	» 2336
II. DELIBERAZIONE SULLA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI FORMATI NELLA XI LEGISLATURA REPUBBLICANA DECLASSIFICATI IN BASE ALLA DELIBERA- ZIONE DEL 10 LUGLIO 2019	» 2336
STATISTICHE RELATIVE ALLE DECLASSIFICAZIONI	» 2337
III. REGIME DEGLI ATTI FORMATI NELLA XVIII LEGISLATURA REPUBBLI- CANA	» 2337
IV. SALVARE LA MEMORIA DELLE STRAGI COMPIUTE NEGLI ANNI 1989 – 1994	» 2338
1. <i>Tentata strage dell'Addaura</i>	» 2338
2. <i>Stragi di Capaci e di via D'Amelio</i>	» 2338
3. <i>Strage di Capaci: le acquisizioni peritali sulla composi- zione dell'esplosivo</i>	» 2338
4. <i>Strage di Capaci: la formazione degli identikit</i>	» 2338
5. <i>Strage di via D'Amelio: la pista del telecomando Telcoma</i>	» 2339
6. <i>Strage di Capaci e Strage di via D'Amelio: i telefoni clonati</i>	» 2339
7. <i>Strage di Capaci: la presenza di soggetti esterni nella scelta del sito e nella fase preparatoria</i>	» 2339
8. <i>Strage di Capaci e velivoli in volo sul luogo dell'attentato</i>	» 2339
9. <i>Stragi del 1993-94: le presenze femminili e le rivendicazioni della Falange armata</i>	» 2339
10. <i>La presenza di estremisti di destra nelle vicende stragiste del 1992-94</i>	» 2339
V. FORMAZIONE DELL'ARCHIVIO INTITOLATO AL GIUDICE FERDINANDO IMPOSIMATO	» 2340
VI. TECNOLOGIA INFORMATICA ED INDICIZZAZIONE DEGLI ATTI DECLASSI- FICATI RELATIVI ALLA XI LEGISLATURA REPUBBLICANA	» 2340
VII. CONVENZIONE DI COLLABORAZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO DOCUMENTALE RELATIVO AL PROCESSO PER LA STRAGE DI VIA DEI GEORGOFILI IN FIRENZE	» 2340

SEZIONE XXIII

I. METODO ED ESITO DEL PROCEDIMENTO DI DECLASSIFICAZIONE GENERALE CONDOTTO NEL CORSO DELLA XVIII LEGISLATURA REPUBBLICANA

Il I Comitato istituito presso la Commissione d'inchiesta è l'unico direttamente previsto dal combinato disposto dalla legge istitutiva e dal regolamento interno della Commissione. Ad esso sono attribuite prerogative particolarmente rilevanti e una competenza trasversale sulla attribuzione dei regimi di classificazione degli atti formati da tutti gli altri organi del Collegio inquirente nel corso della legislatura.

Sin dall'avvio dei lavori della Commissione di inchiesta, nel dicembre del 2018, al *Comitato per il Regime degli atti* è stata devoluta anche l'attività istruttoria concernente la declassificazione e la pubblicazione degli atti formati nel corso delle precedenti legislature e riassunti, secondo il principio di continuità delle inchieste parlamentari con materia di pubblico interesse omogenea, dalla Commissione istituita nel corso della XVIII legislatura repubblicana.

Il I Comitato, nelle sedute del 27 giugno 2019 e poi del 3 novembre 2020, ha dunque proposto le linee guida del programma di declassificazione che ha riguardato una massiccia mole di atti e documenti, non di rado assai risalenti nel tempo.

La scelta sul metodo con cui procedere è stata adottata nel presupposto, condiviso all'unanimità dalla Commissione inquirente, di porre rimedio ad una serie di ostacoli dovuti allo stratificarsi, nel corso del tempo, di prassi parlamentari non omogenee nell'attribuzione del regime di classificazione e, soprattutto, con la finalità di stabilire una definitiva e completa coincidenza tra gli atti pubblici e quelli pubblicati.

Tale considerazione di indirizzo non è di poco conto. Infatti, in esito ai lavori parlamentari delle Commissioni di inchiesta istituite ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, non sempre gli atti classificati come pubblici sono stati poi effettivamente resi di comune consultazione e conoscibilità. Se lo scopo complessivo è proprio quello di consentire una piena leggibilità diacronica dei documenti formati nel corso dell'attività di contrasto posta in essere dalle Commissioni parlamentari inquirenti, sono apparsi imprescindibili tre elementi strutturali:

a) garantire la piena conoscibilità di tutti gli atti formati dalle Commissioni d'inchiesta antimafia nel corso del tempo, purché non gravati da classificazioni di riservatezza o segretezza;

b) rivalutare l'attualità dell'interesse a mantenere il regime di segretezza funzionale su alcuni atti o categorie di documenti formati nel corso dei decenni e assai utili in chiave di ricostruzione storica dell'evoluzione del fenomeno della criminalità organizzata nell'epoca repubblicana;

c) disporre di strumenti di adeguata efficienza nella consultazione di interi comparti documentali suddivisi per legislatura, anche consentendo,

nei limiti del possibile, lo svolgimento di ricerche tematiche e consultazioni di immediata efficacia nelle banche dati disponibili.

Si ritiene opportuno allegare per intero la delibera con la quale la Commissione ha provveduto ad attuare questo programma di declassificazione e di pubblicazione degli atti a consultazione libera. Si tratta della delibera approvata nel corso delle sedute plenarie di Commissione del 2 e del 10 luglio 2019.

Con ulteriore deliberazione del 24 giugno 2020 sono poi state approvate ulteriori proposte avanzate dal I Comitato. La piena consultabilità dell'opera di declassificazione e pubblicazione degli atti è resa possibile dall'approvazione dei due documenti XXIII, n. 13 e XXIII, n. 20.

Con tali documenti, attraverso il portale del Parlamento, è stata messa a disposizione una vasta congerie di atti e documenti che integrano il patrimonio conoscitivo di quanto svolto e acquisito dalle Commissioni antimafia nel corso, rispettivamente, della XIII e della XII legislatura.

Seguono alcuni dati numerici concernenti l'esito della complessiva opera di pubblicazione degli atti svolta nel corso di questa legislatura.

STATISTICHE RELATIVE ALLE DECLASSIFICAZIONI

LEGISLATURA	PERIODO DI RIFERIMENTO		NUMERO DI DOCUMENTI DECLASSIFICATI				N° DI PAGINE DECLASSIFICATE	NUMERO COMPLESSIVO DI DOCUMENTI PER TIPOLOGIA				N° DI PAGINE COMPLESSIVE
	inizio	fine	plenarie	missioni	comitati	altro		plenarie	missioni	comitati	altro	
XIII Legislatura	5 febbraio 1997	1 marzo 2001	11	13	27	-	1.562	20	26	96	3 (convegni e/o seminari)	7.905
XII Legislatura	30 settembre 1994	31 gennaio 1996	10	9	3	-	593	10	12	3	-	4.200

II. DELIBERAZIONE SULLA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI FORMATI NELLA XI LEGISLATURA REPUBBLICANA DECLASSIFICATI IN BASE ALLA DELIBERAZIONE DEL 10 LUGLIO 2019

Con la presente deliberazione, parte integrante della relazione conclusiva dei lavori della legislatura, si provvede altresì, secondo gli stessi criteri stabiliti dalla citata delibera del 10 luglio 2019 (All. 1), alla declassificazione e contestuale pubblicazione integrale di atti e documenti formati dalla Commissione antimafia istituita nel corso dell'XI legislatura.

L'interesse di tali atti e del complessivo comparto documentale sarà raccolta e pubblicata nel separato documento XXIII, n. 30.

STATISTICHE RELATIVE ALLE DECLASSIFICAZIONI

LEGISLA- TURA	PERIODO DI RIFERIMENTO		NUMERO DI DOCUMENTI DECLASSIFICATI				N° DI PAGINE DECLASSIFI- CATE	NUMERO COMPLESSIVO DI DOCUMENTI PER TIPOLOGIA				N° DI PAGINE COM- PLESSIVE
	inizio	fine	plenarie	missioni	comitati	altro		plenarie	missioni	comitati	altro	
XI Legisla- tura ⁽⁸⁵³⁾	22 ottobre 1992	19 gennaio 1994	10	7	-	-	737	11	40	-	-	10.023

III. REGIME DEGLI ATTI FORMATI NELLA XVIII LEGISLATURA REPUBBLICANA

Sulla scorta della deliberazione sulla pubblicità degli atti e documenti formati o acquisiti dalla Commissione, approvata nella seduta del 27 luglio 2022, in occasione dell'illustrazione della Relazione finale sull'andamento dei lavori durante la legislatura, comprensiva anche della relazione conclusiva sull'attività svolta, la Commissione approva i seguenti ulteriori criteri per la classificazione e la consultabilità degli atti formati nella XVIII legislatura e riguardati dalle singole parti della presente relazione conclusiva:

a) per tutti gli atti, segnatamente i resoconti stenografici dei lavori svolti nel corso di sopraluoghi e missioni, la Commissione delibera di rimuovere il segreto funzionale, salvo le puntuali eccezioni indicate nominativamente e numericamente nell'ambito di ciascuna sezione o di ciascun capitolo della presente relazione.

Resta naturalmente apposto il regime di classificazione a riservato o segreto qualora la non divulgabilità di quanto dichiarato nel corso delle audizioni svolte in regime di missione o sopraluogo, sia stato richiesto da terzi oppure specificamente indicato dal Presidente della Commissione;

b) i lavori svolti in sede di Comitato, fatta eccezione proprio per quelli che hanno avuto luogo nel *Comitato per il Regime degli atti*, sono dichiarati a consultazione libera, salvo le parti di dichiarazione puntualmente indicate dagli auditi o specificatamente mantenute coperte da riserbo da parte del coordinatore di ciascuna articolazione della Commissione d'inchiesta;

c) restano sottoposti a regime di segretezza funzionale tutti i verbali analitici delle riunioni dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ivi incluse le sedute cui hanno preso parte terzi estranei diversi dai componenti di diritto dello stesso Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi;

d) resta stabilito che la rimozione del regime di segretezza residualmente apposto o mantenuto su atti o documenti formati nel corso dei

⁽⁸⁵³⁾ Stimati, pubblicazione in corso di definizione.

lavori di questa Commissione potrà essere richiesta a mezzo di interpellato rivolto all'interessato, soltanto dopo il decorso di dieci anni dal giorno in cui termina la XVIII legislatura repubblicana.

IV. SALVARE LA MEMORIA DELLE STRAGI COMPIUTE NEGLI ANNI 1989–1994

La Commissione d'inchiesta, anche sulla base delle risultanze dei lavori del II Comitato, *Rapporti tra mafie e potere politico: La trattativa stato-mafia; l'attacco alle Istituzioni e la stagione delle stragi e dei depistaggi; le infiltrazioni mafiose nella pubblica amministrazione* si esprime nel senso di ribadire quanto già deliberato dalla omologa precedente Commissione inquirente nel corso della relazione finale, in Allegato 6, DOC. XXIII, n. 38, XVII Legislatura pagine 492 – 493, e conferma di avanzare istanza per ricevere gli atti e i documenti relativi ai delitti e alle stragi di carattere politico-mafioso, riferibili ai seguenti comparti documentali:

1) *Tentata strage dell'Addaura*

Si dispone l'acquisizione presso l'autorità giudiziaria di Caltanissetta dei fascicoli integrali delle indagini preliminari e tutti i verbali delle fasi dibattimentali nonché copia integrale degli atti comunque pertinenti alla vicenda dell'Addaura, compresi quelli oggetto di stralcio e/o di ulteriori iscrizioni contro indagati noti e ignoti, nonché tutte le dichiarazioni nel tempo acquisite dai collaboratori di giustizia sulla vicenda. Si dispone altresì l'acquisizione presso la Procura di Palermo, delle risultanze investigative riferibili all'omicidio Agostino – Castelluccio e all'omicidio Piazza.

2) *Stragi di Capaci e di via D'Amelio*

Si dispone l'acquisizione di copia integrale degli atti processuali, con le stesse modalità di cui sopra, nonché di copia integrale degli atti del cd. Gruppo investigativo Falcone-Borsellino.

3) *Strage di Capaci: le acquisizioni peritali sulla composizione dell'esplosivo*

Si dispone l'acquisizione della raccolta completa delle consulenze e delle perizie sulla natura e sulla composizione dell'esplosivo, anche al fine di apprezzare la significatività della presenza di residui di pentrite.

4) *Strage di Capaci: la formazione degli identikit*

Si dispone l'acquisizione di tutte le evidenze agli atti della Polizia di Stato dei dati e delle notizie che consentirono la formazione degli identikit delle persone notate in autostrada, sulla verticale del famoso cunicolo, intente ad attività mai chiarite o giustificate, in particolare delle circostanze

ziate dichiarazioni rese dall'ing. Naselli, comunque riferibili alla strage di Capaci e a possibili ruoli svolti da soggetti legati ad ambienti terroristici.

5) Strage di via D'Amelio: la pista del telecomando Telcoma

Si dispone l'acquisizione di ogni atto relativo agli accertamenti nei confronti dei fratelli Di Stefano, operatori nel campo della componentistica elettronica, con impresa corrente in Mascalucia (CT), oggetto di indagini da parte delle procure di Catania e di Caltanissetta, nonché ogni evidenza riconducibile all'impresa costruttrice di telecomandi TELCOMA, con specifico riferimento alle reti di commercializzazione dei suoi prodotti nel 1992 e ai possibili collegamenti con la fornitura di componentistica elettronica impiegata in altri atti terroristici.

6) Strage di Capaci e Strage di via D'Amelio: i telefoni clonati

Si dispone l'acquisizione di tutta la documentazione relativa alle indagini sulla circolazione di telefonia clonata all'epoca delle stragi e al possibile coinvolgimento di personaggi legati ad ambienti della destra eversiva nei circuiti della clonazione della telefonia portatile.

7) Strage di Capaci: la presenza di soggetti esterni nella scelta del sito e nella fase preparatoria

Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti riferibili alle dichiarazioni rese dal collaboratore di giustizia Gioacchino La Barbera in ordine alla presenza di soggetti esterni alla mafia durante le fasi preparatorie della strage di Capaci.

8) Strage di Capaci e velivoli in volo sul luogo dell'attentato

Si dispone l'acquisizione di ogni evidenza utile ad approfondire il contenuto delle dichiarazioni che segnalano il sorvolo del teatro della strage da parte di un velivolo non identificato.

9) Stragi del 1993-94: le presenze femminili e le rivendicazioni della Falange armata

Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti relativi alle indagini effettuate su presenze femminili nelle stragi di via Fauro a Roma, via dei Georgofili a Firenze e via Palestro a Milano, nonché sulle rivendicazioni della Falange armata e sulla possibile identificazione degli autori delle stesse.

10) La presenza di estremisti di destra nelle vicende stragiste del 1992-94

Si dispone l'acquisizione di tutti gli atti relativi alle indagini effettuate su presenze di terroristi di destra nei luoghi delle stragi in epoca anteriore

e prossima alla consumazione degli attentati, con particolare riferimento ai noti Pietro Rampulla e Stefano Delle Chiaie.

V. FORMAZIONE DELL'ARCHIVIO INTITOLATO AL GIUDICE FERDINANDO IMPOSIMATO

Quale seguito risultante dalle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, la Commissione delibera la conclusione della redazione e articolazione dell'archivio dei documenti e degli atti raccolti dal giudice onorevole Ferdinando Imposimato; a tal fine, in esito alle procedure di stralcio, sarà pubblicato sul sito della Commissione l'insieme degli atti non sottoposti a regime di classificazione, sulla scorta del seguito dell'attività delegata al Giudice Consigliere Guido Salvini.

VI. TECNOLOGIA INFORMATICA ED INDICIZZAZIONE DEGLI ATTI DECLASSIFICATI RELATIVI ALLA XI LEGISLATURA REPUBBLICANA

Sulla base di quanto illustrato dal punto I. lettera c) della presente deliberazione, la Commissione si esprime affinché, al pari di quanto già avvenuto per la documentazione della XIII e XII legislatura, anche per la fase di declassificazione e pubblicazione degli atti della XI legislatura e se del caso nel corso dell'attività di stralcio, si possa valutare l'opportunità di implementare direttamente il modello progettuale e lo strumento DB OPEN (paragrafo 49 della relazione sull'attività svolta dalla Commissione), quale strumento di agile accesso e fruizione dell'interessa degli atti declassificati e, in generale dell'intero patrimonio documentale della Commissione antimafia.

VII. CONVENZIONE DI COLLABORAZIONE PER LA SALVAGUARDIA DEL PATRIMONIO DOCUMENTALE RELATIVO AL PROCESSO PER LA STRAGE DI VIA DEI GEORGOFILI IN FIRENZE

Nell'ambito dell'attività di collaborazione con il Centro di documentazione «Cultura della Legalità Democratica» della Regione Toscana la Commissione ha provveduto ad acquisire il Fondo Associazione tra i familiari delle vittime della strage di via dei Georgofili, un complesso documentale recante gli atti dei processi celebrati presso le Corti di Assise fiorentine, che hanno portato alle condanne dei mandanti e degli esecutori materiali dell'atto criminale del 27 maggio 1993.

Il procedimento di collaborazione, che ha potuto avere seguito grazie al fruttuoso impegno dei militari del Nucleo Speciale Commissioni Parlamentari di Inchiesta della Guardia di Finanza addetti all'informatizzazione degli atti, è stato affidato alla stipula di una convenzione che potrebbe costituire il prototipo per ulteriori iniziative di reciproco vantaggio che potranno eventualmente essere avviate in collaborazione con più uffici

giudiziari che si trovino nella condizione di dover trasporre su supporto informatico moli notevoli di documenti e che abbiano difficoltà nell'affidare l'incarico per una efficace archiviazione ed informatizzazione di singoli complessi documentali.

Programma di declassificazione Commissione di inchiesta Antimafia

Alla luce della decisione del Presidente della Camera dei deputati ⁽⁸⁵⁴⁾ assunta nel Giorno della Memoria, il 9 maggio 2019, la Commissione di inchiesta ritiene di provvedere, nel solco della propria competenza e della gestione del patrimonio documentale riassunto con la propria delibera del 6 dicembre 2018, ad esaminare una proposta di impianto generale relativa all'opera di declassificazione di atti e documenti. Si tratta di atti formati nel corso dei lavori delle Commissioni Antimafia succedutesi nel corso delle legislature repubblicane.

L'ipotesi contempla da un lato la semplificazione degli interpelli su atti processuali, dall'altro lato la rimozione del segreto funzionale per le sedute di qualunque organo collegiale, plenario o ristretto, afferente a tutte le cessate commissioni d'inchiesta antimafia, ancorché l'atto o il documento si sia formato tra le mura parlamentari o nel corso di sopralluoghi o missioni.

A) Interpelli

Occorre ricordare che la tipologia di documento formato dall'autorità esterna rimane, comunque, non disponibile da parte della Commissione, in quanto « il *dominus* del documento può considerarsi il soggetto apposito della classifica di segretezza e l'organo parlamentare è mero « ricevitore e conservatore » dell'atto, di cui è tenuto a rispettare il regime eteronomo. Pertanto la declassifica di atti acquisiti dalla magistratura – allegati o inclusi in un documento processuale, ma con provenienza esterna di secondo grado – resterà subordinata all'obbligo di interpello dell'autorità di governo o amministrativa che sia ente originatore dell'atto, anche dopo il passaggio in giudicato della relativa sentenza. La Commissione di

⁽⁸⁵⁴⁾ Il Presidente della Camera dei deputati, rispondendo alla richiesta avanzata da Carlo Arnoldi (presidente dell'Associazione dei familiari delle vittime della strage di piazza Fontana), ha tra l'altro dichiarato: occorre "mettere a disposizione del pubblico la più ampia platea di informazioni e dati utili a ricostruire la verità storica, e ad accrescere la consapevolezza civica che passa anche dalla conoscenza e dal ricordo. Si tratta, da un lato, di rendere conoscibili documenti ancora oggi non pubblici, dall'altro di rendere meglio fruibili resoconti e atti che nel corso del tempo sono stati messi a disposizione degli studiosi e dei cittadini (...) Proprio a partire da oggi - ha quindi annunciato - è online il portale delle commissioni d'inchiesta all'indirizzo inchieste.camera.it dove saranno accessibili tutti i documenti acquisiti dalle commissioni stesse. Sarà così possibile una consultazione più agevole degli atti, da quelli desecretati ai resoconti. Il portale verrà gradualmente arricchito con la documentazione completa (...) Questo lavoro è stato deciso su mia proposta, dall'Ufficio di Presidenza della Camera nelle scorse settimane e su questo sarà avviata una collaborazione con il Senato. Nella stessa riunione l'Ufficio di Presidenza ha inoltre concordato di procedere nell'iter per rendere conoscibili ulteriori documenti ancora oggi classificati o meglio fruibili documenti già pubblici. E questo a partire dagli atti della Commissione monocamerale d'inchiesta sul terrorismo e sulle stragi, che ha operato nella nona legislatura, della Commissione d'inchiesta sul caso Sindona, della Commissione SIFAR, nonché della Commissione sui crimini nazifascisti (...) A questo scopo ho già provveduto, la scorsa settimana, a trasmettere alle autorità competenti le lettere di interpello, volte a verificare se tuttora sussistano esigenze per il mantenimento delle classifiche originariamente apposte ai documenti acquisiti dalla Commissione Sindona" (ANSA. 09-MAG-19 h. 12:57)

inchiesta potrebbe però propiziare un effetto di semplificazione ulteriore: tale ultimo interpello può essere evitato se si acquisisce l'atto con cui l'ente originatore si è già espresso, d'ufficio o su istanza di parte, sul medesimo documento, declassificandolo in rapporto ad *identica copia posseduta da altra istituzione o archivio storico*.

B) Segreto funzionale

Gli atti e i documenti, formati e originati in Commissione, che si intende rendere a regime libero di consultazione e divulgazione dovranno soddisfare i seguenti requisiti:

a) si deve trattare di un verbale, di un resoconto o di note riassuntive di lavori o eventualmente di ulteriori atti, comunque tenuti o formati anteriormente al 30 maggio 2001;

b) al ricorrere di audizione di soggetti terzi, diversi da parlamentari o rappresentanti del Governo, in carica all'epoca della formazione del documento o del compimento dell'atto, occorre che costoro abbiano accordato liberatoria o siano deceduti; nel caso però di audizione di personale dipendente dei servizi di informazione e sicurezza della Repubblica, anche in caso di decesso dell'audito, verrà richiesta la liberatoria all'amministrazione di appartenenza o a quella legalmente succedutale;

c) che non vi sia altra classifica di segretezza che quella originata dalla stessa Commissione cessata o dal suo ufficio stralcio, ovvero che si tratti di atto di segreteria e, come tale, di diritto sottoposto alla classifica di segreto funzionale;

d) con riguardo alla condizione di parlamentari o componenti del Governo all'epoca dell'audizione che li ha visti partecipare ai lavori della Commissione, non occorrerà procedere alla richiesta di liberatoria da parte dei singoli senatori, deputati oppure Ministri, Viceministri o Sottosegretari⁽⁸⁵⁵⁾.

C) Segreto su richiesta dell'interessato

Con riguardo al segreto di cui sia richiesta apposizione in corso di seduta (che dunque ai fini della presente delibera viene trattato in modo differente dal segreto funzionale), specie se la richiesta di interrompere la pubblicità proviene dall'interessato, il segreto sarà comunque trattato in modo tale da dover richiedere all'audito l'autorizzazione alla pubblicazione. In quest'ultimo caso, la posizione di senatori, deputati, e componenti del

⁽⁸⁵⁵⁾ Occorre brevemente soffermarsi sulle ragioni per le quali seguire tale orientamento a fronte del solo segreto funzionale. In primo luogo, tali soggetti al momento dell'audizione, erano comunque coperti dalle garanzie tipiche della funzione cui assolvevano e si deve presumere che fossero chiamati a prender parte ai lavori in forza del loro ruolo; ragione per la quale la rimozione del segreto funzionale apposto dalla Commissione non tradisce alcuno specifico affidamento alla segretezza nei loro confronti, nè tanto meno rischia di determinare implicazioni di natura giuridica in loro danno.

Governo non potrà essere dissimile da quella degli altri terzi. Anche per parlamentari e componenti dell'Esecutivo, dunque, varrà l'onere di richiesta del nulla osta alla pubblicazione dell'intero resoconto della seduta comprensivo dei frammenti e delle parti segretate.

Infine, circa il regime e le modalità di pubblicazione degli atti e dei documenti declassificati a seguito del programma dianzi illustrato, si provvederà a delineare apposite proposte, se del caso in regime di collaborazione con gli Archivi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati o, entro i limiti di disciplina, anche con soggetti e istituzioni diverse dalle amministrazioni parlamentari.

SEZ. XXIV DELLA RELAZIONE FINALE

**RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE SUL TESTO DI
UNA LEGGE ISTITUTIVA DELLA PROSSIMA COM-
MISSIONE VOLTA AL CONTRASTO DELLA CRIMINA-
LITÀ ORGANIZZATA, CON RIFERIMENTO AI SUOI
PROFILI FUNZIONALI, ORGANIZZATIVI E DI RELA-
ZIONE CON L'ORDINE GIUDIZIARIO**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **presidente MORRA**)

SEZIONE XXIV

Raccomandazioni e proposte sul testo di una legge istitutiva della prossima Commissione volta al contrasto della criminalità organizzata, con riferimento ai suoi profili funzionali, organizzativi e di relazione con l'ordine giudiziario.

I.

Quale prima esigenza da affrontare per l'eventuale istituzione di una nuova Commissione di inchiesta Antimafia nel corso della XIX Legislatura, vi è certamente quella di riadeguarne la composizione numerica a fronte della riduzione del numero dei componenti le Camere, determinata dalla legge costituzionale n.1 del 2020. Stante la complessità degli oggetti di indagine indicati nella legge istitutiva, si ritiene opportuno modificare la composizione istituendo un Collegio integrato con almeno 30 rappresentanti parlamentari.

La Commissione Antimafia della XVIII Legislatura rappresenta un *unicum* per aver istituito nel suo seno 24 Comitati, ciascuno dei quali demandato all'approfondimento di tematiche determinate attraverso il compimento di attività volta per volta delegata dall'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

L'istituzione dei Comitati, la cui attività si caratterizza per agilità, versatilità ed efficacia nell'espletamento di alcuni atti istruttori, è risultata particolarmente utile anche per far fronte agli effetti dell'emergenza pandemica permettendo alla Commissione di proseguire efficacemente il proprio operato.

L'attento coordinamento da parte dell'Ufficio di Presidenza è comunque riuscito ad assicurare il pieno raccordo dell'attività di ciascun Comitato con gli ambiti generali dell'inchiesta parlamentare e a garantire l'unitarietà degli indirizzi per il contrasto alla criminalità organizzata.

Il Regolamento interno adottato dalla Commissione resta fermo nel demandare ai Comitati una attività meramente servente nei confronti della Commissione plenaria. Di seguito si indicano le tracce normative che sottendono questo ruolo delle articolazioni minori istituite in seno alla Commissione bicamerale.

<... omissis ...>

2. I Comitati svolgono attività a carattere istruttorio per conto della Commissione. La Commissione può affidare ai Comitati, secondo quanto stabilito da apposito Regolamento, specifici compiti, relativamente ad oggetti determinati e, ove occorra, per un tempo limitato.

3. I Comitati non possono compiere atti che richiedano l'esercizio dei poteri propri dell'autorità giudiziaria. Essi riferiscono ogni qualvolta richiesto dalla Commissione o dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti di gruppo, in ordine alle risultanze della loro attività di

acquisizione conoscitiva. Gli atti formati e la documentazione raccolta sono acquisiti tra gli atti e i documenti relativi all'attività di inchiesta della Commissione. La partecipazione dei collaboratori esterni assegnati alle attività dei Comitati su decisione del Presidente, sentito l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti di gruppo alle riunioni dei Comitati è disposta dai coordinatori.

Da questo quadro si inferisce come la prassi della XVIII Legislatura suggerisca di mantenere saldo l'equilibrio delle prerogative dei Comitati attraverso il ruolo dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. Tale prospettiva preserva l'equilibrio tra una virtuosa dislocazione delle competenze su base pluralistica (proprio attraverso i Comitati), e la difesa della unitarietà di indirizzo nella analisi e nelle acquisizioni sulla materia di pubblico interesse su cui si concentra la Commissione di inchiesta, in base all'articolo 82 della Costituzione repubblicana e secondo la legge istitutiva.

Quel che emerge dalla attività svolta nel corso della Legislatura è che i Comitati consentono di esaminare in profondità quelle inchieste e quegli oggetti di indagine che presentano profili di particolare complessità.

II.

Tratto caratterizzante la XVIII Legislatura è stato l'espletamento delle operazioni di verifica sulle liste di candidati presentate per le elezioni politiche nazionali, europee, regionali, comunali e circoscrizionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *i*) e dell'articolo 3, della legge n. 99 del 2018. Sull'esercizio di questa delicata funzione è intervenuta la modifica della legge istitutiva, con l'introduzione dei commi *3-bis* e *3-ter* operata dall'articolo *38-bis*, del d. l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

La Commissione ritiene, sulla scorta dei dati concernenti l'attività svolta e indicati nella parte di questa Relazione *dedicata all'attività svolta*, di svolgere alcune considerazioni a beneficio della redazione delle nuove norme che regoleranno il funzionamento della prossima Commissione Antimafia che eventualmente il XIX Parlamento repubblicano delibererà di istituire.

L'apprezzabile novella normativa ha senz'altro il merito di risolvere due problemi da sempre rilevati sia in sede di ricostruzione teorica sul potere di controllo della Commissione Antimafia sulle liste elettorali, sia nell'ambito della valutazione compiuta dai mezzi di stampa e, si vorrebbe dire, dall'intera comunità politica.

Infatti, l'introduzione di un controllo preventivo e su base volontaria dei requisiti di presentabilità dei candidati alle consultazioni elettorali presenta il vantaggio di poter intervenire con l'espunzione dalle liste dei candidati che non soddisfino i requisiti di legge e del Codice di autoregolamentazione per essere sottoposti alla competizione elettorale. Si tratta di un rimedio effettivo al pesante inconveniente previsto dal controllo che prende il via in seguito al deposito ufficiale delle liste. In effetti, come si

è rilevato per molti anni, l'attività che si risolve nella pubblicazione degli elenchi dei nominativi di candidati c.d. « impresentabili », finisce per plasmare l'attività della Commissione in chiave di mero controllo sanzionatorio di candidabilità ex post. Gli attori politici, infatti, vengono messi in condizione di conoscere della inadeguatezza di uno o più dei propri candidati, quando non è più possibile operare sulla composizione delle liste. Così il sistema di controllo parlamentare finisce per risultare scarsamente efficace.

Il controllo preventivo evita che Gruppi, Partiti e Movimenti si trovino in condizione di impotenza, una volta emersa, « l'impresentabilità » di un candidato⁽⁸⁵⁶⁾ e contestualmente rende più agevoli e rapide le operazioni di controllo una volta presentate le liste.

Vi è poi l'ulteriore elemento critico che ha da sempre segnato il procedimento di controllo previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera *i*) e dell'articolo 3, della legge n. 99 del 2018. Esso concerne la complessa rete di collaborazioni che la Commissione deve guidare coinvolgendo nel procedimento di controllo la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, i Distretti di Corte d'Appello o le Prefetture per la trasmissione degli elenchi delle liste elettorali, nonché i singoli Uffici giudiziari per il seguito dei procedimenti eventualmente rilevanti per le operazioni di controllo.

Come è noto la cura di questi rapporti complessi deve essere effettuata in tempi ristrettissimi e contingentati, così da garantire la pubblicazione delle liste degli candidati posti in condizione di incompatibilità con le disposizioni del Codice di autoregolamentazione (e, per quanto di competenza, con la disciplina di legge) in tempo congruo prima dello svolgimento della consultazione elettorale per cui si procede.

Se il nuovo procedimento su base volontaria prendesse piede tra le forze politiche, questi inconvenienti potrebbero risolversi definitivamente o quanto meno ridursi in maniere apprezzabile.

In tale ottica, la Commissione si esprime con i seguenti auspici:

a) che mediante mirate modifiche dell'apposito regolamento interno già varato dalla Commissione⁽⁸⁵⁷⁾, si possa coordinare il procedimento di verifica eventuale e su base volontaria, con quello ordinario da tempo previsto tra le funzioni attribuite al Collegio inquirente dalla legge istitutiva;

b) che dai Gruppi parlamentari e dai partecipanti alle consultazioni elettorali in generale, sia avvertita l'importanza – e non ultimo il vantaggio reputazionale – di ricorrere alla procedura di controllo su base volontaria;

c) che nell'ottica di favorire la presa di consapevolezza di cui al punto precedente, la Commissione possa studiare o ideare apposite forme

⁽⁸⁵⁶⁾ Il Codice di autoregolamentazione dispone, peraltro all'art. 3: « I partiti, le formazioni politiche, i movimenti e le liste civiche che intendono presentare, come candidati alle elezioni di cui al comma 1 dell'articolo 1, cittadini che si trovino nelle condizioni previste dal medesimo articolo 1 devono rendere pubbliche le motivazioni della scelta di discostarsi dagli impegni assunti con l'adesione al presente codice di autoregolamentazione. »

⁽⁸⁵⁷⁾ La Commissione, nella seduta del 5 agosto 2021, ha approvato il Regolamento sulla disciplina di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *i*) della l. n. 99 del 2018, sul controllo delle liste elettorali per le elezioni europee, nazionali, regionali, comunali e circoscrizionali, che è allegato alla presente Sezione della Relazione conclusiva.

di pubblicità perché si ricorra al controllo delle liste in via anticipata per il maggior numero possibile di candidati;

d) che, sempre ai fini che precedono, si possa dotare l'Ufficio della Commissione di inchiesta di un adeguato e specializzato nucleo di personale che possa far fronte alle richieste di controllo su singoli nominativi da svolgersi sulla base di richieste avanzate in tempo utile.

III.

Sul piano dei rapporti con l'Autorità giudiziaria e, in particolare, con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e con le Procure distrettuali, nel corso della Legislatura appena conclusasi, si è avuto modo di verificare la necessità di assestare alcune precisazioni circa la richiesta di atti da parte della Commissione inquirente e l'opponibilità espressa o tacita dell'interesse alla non ostensione di atti da parte dei singoli Uffici di Procura.

Richiamandosi al confronto svolto con il Procuratore nazionale Antimafia nel corso della seduta del 22 settembre 2021 che ha avuto origine, tra l'altro, in un intenso scambio di missive con taluni Uffici giudiziari, la Commissione ritiene opportuno prospettare alcuni accorgimenti capaci quanto meno di risolvere in anticipo incomprensioni di varia natura e che possono discendere dalle singole prospettive conoscitive e da angoli visuali non sempre completi da cui muovono la Commissione parlamentare da una parte, e gli Uffici requirenti dall'altra.

A tali fini:

a) è opportuno che le richieste di atti formati nell'ambito di procedimenti penali siano rivolte sempre ai vertici degli Uffici giudiziari e non direttamente alla Polizia giudiziaria, fermo restando comunque che un conto è il potere di formare nuovi atti e svolgere richieste su accadimenti storicamente rilevanti, altro è, invece, richiedere la condivisione di documenti che nel momento in cui vengono acquisiti, sono impiegati e trattati ancora dalla magistratura requirente;

b) per converso, non pare che la legge istitutiva distingua sul piano delle richieste acquisitive tra gli atti ricompresi nel fascicolo del Pubblico ministero e quelli poi transitati nel fascicolo del dibattimento. I primi è vero che non sono pubblici, né vengono di regola pubblicati, ma non per questo possono essere di per sé negati allo scrutinio e alla valutazione del collegio parlamentare inquirente;

c) consolidare la già proficua collaborazione con la direzione nazionale antimafia avvalendosi del suo ruolo di coordinamento poiché tale potere può rivelarsi di ausilio per evitare che la Commissione, non potendo conoscere le attività di coordinamento in corso possa avanzare richieste di acquisizione dagli effetti non sempre prevedibili.

Per converso, il Procuratore nazionale può rivelarsi interlocutore utile a vari fini:

c1) per svolgere le funzioni di tramite tra una Commissione di inchiesta e il suo Collegio successore nella Legislatura che segue nelle

eccezionali circostanze in cui attività della Commissione siano state svolte in raccordo con la Procura Nazionale Antimafia;

c2) al fine di ottenere una risposta completa e coerente da parte di più Uffici requirenti che, in ipotesi, siano investiti di richieste acquisitive, potendo essi offrire riscontri non coordinati;

c3) in tale prospettiva, si ritiene di suggerire di potenziare al massimo i rapporti di informazione e comunicazione tra la Commissione di inchiesta e la DNAA.

IV.

Circa il regime di pubblicità diretta dei lavori della Commissione, va rilevato che occorrerebbe superare la regola mediante la quale non è possibile far ricorso alla trasmissione via *web-tv* delle sedute nelle quali non è prevista la partecipazione di auditi.

In effetti tale regime si rivela penalizzante, con particolare riferimento alle sedute di proclamazione degli esiti della verifica effettuata sulle liste dei candidati alle elezioni sulla quale la Commissione effettua i controlli di cui già si è trattato analiticamente *sub* Par. II.

In linea generale, comunque, possono ben darsi circostanze in cui il sistema di pubblicità totale dei lavori merita di essere applicabile anche allorquando la Commissione si trovi a deliberare su relazioni tematiche o ad esaminare documenti o atti senza la presenza di terzi estranei.

Al fine di superare quella che appare oggi come un'incongruenza al generale sistema di pubblicità simultanea dei lavori della Commissione inquirente, occorrerebbe da un lato introdurre un'apposita disposizione facoltizzante nel regolamento sull'attività della Commissione; dall'altro sarebbe necessario rimuovere gli ostacoli di ordine pratico e tecnologico nella fruizione della *web-tv*, di cui va tenuta in conto, tuttavia, la scarsità relativa di disponibilità dei canali di trasmissione.

V.

Sul piano dell'acquisizione di interi comparti documentali, si fa rinvio a quanto illustrato nella Sezione XXIII, ove si offre conto della virtuosa esperienza relativa all'acquisizione del complesso degli atti giudiziari concernenti la strage di via dei Georgofili, messa a disposizione da parte dell'Associazione delle vittime di quell'evento stragista.

Sulla base di questa collaborazione, regolata mediante una apposita convenzione, la Commissione ritiene che si possa replicare l'esperienza che ha consentito da un lato di svolgere un'importante attività di informatizzazione di archivi e raccolte documentali, che taluni Uffici giudiziari hanno estrema difficoltà a preservare, curare e rendere consultabili su piattaforme informatiche. D'altro lato, l'opera di informatizzazione svolta dalla Commissione di inchiesta consente una corrispettiva acquisizione di interi patrimoni documentali, non di rado di notevole valore storico per il Parlamento repubblicano.

