

ganismo criminale di controllare settori dell'economia legale, drenandone ricchezze ed utili.

Sul punto sarà mutuata la tripartizione proposta in un recente provvedimento della DDA di Napoli <sup>(20)</sup> con la precisazione che non sono, ovviamente, proprio prese in considerazione quelle situazioni nelle quali l'imprenditore è sottoposto ad estorsione, perchè qui manca ogni forma di legame, essendo l'operatore economico da considerarsi vittima del clan.

Un primo *topos* può essere individuato nel « camorrista-imprenditore ». Costui è in primo luogo un associato ad una consorteria criminale, del quale condivide tutte le attività anche quelle prima indicate come illecite *ab origine*, che *a latere* o in funzione di riciclare i proventi dell'attività delittuosa svolge — anche — l'attività economica imprenditoriale, in via diretta, quale socio di altri o attraverso prestanome. Nella sua attività imprenditoriale ovviamente costui porterà — con le immaginabili conseguenze sul piano dei rapporti di concorrenza — alcuni tipici tratti del suo essere associato, quali l'uso diretto della forza intimidatrice derivante dalla sua posizione.

Un secondo *topos* può essere individuato nell'imprenditore-camorrista. Costui è sostanzialmente e principalmente un operatore economico, non partecipa necessariamente alle attività direttamente illecite della consorteria — che gli possono persino non essere del tutto note — ma ne utilizza direttamente o indirettamente la struttura e l'attività, sia per ottenere commesse — in particolare nel settore dei pubblici appalti — anche a scapito di altri imprenditori sia per usare la forza di intimidazione che discende dall'associazione nei rapporti esterni con i dipendenti e con i terzi. La sua attività imprenditoriale in tal modo viene ad essere considerata « cosa » del gruppo criminale che ne trae vantaggi diretti — es. percentuali sui guadagni — o indiretti — affidamenti di lavori in subappalto, cottimo etc ad altre persone « raccomandate » dal gruppo, assunzioni anche fittizie di persone legate indirettamente agli associati, fittizie intestazioni di beni di associati etc. -. Costui è ovviamente da considerarsi anche giuridicamente un associato; è, infatti, intraneo alla cosca a tutti gli effetti sia perchè utilizza la forza d'urto del gruppo, sia perchè permette allo stesso di « contare » sulla sua disponibilità a 360 gradi. Assume, quindi, un ruolo nell'ambito di quel momento centrale dell'attività mafioso-camorristico che è il legame con l'economia legale ed in particolare con il settore degli appalti di opere pubbliche e contribuisce alla vita dell'associazione apportando, inoltre, ricchezza alla stessa.

L'ultima tipologia è quella dell'imprenditore contiguo. Costui è un operatore economico che instaura con l'organizzazione rapporti « di buon vicinato », se del caso rendendosi disponibile anche a favorire in alcune occasioni il sodalizio — per es. assumendo persone indirettamente legate alla consorteria; riconoscendo sconti in relazione ai servizi eventualmente prestati o ai beni venduti agli aderenti etc. — ed

---

<sup>(20)</sup>. Ci si riferisce alla richiesta di misura cautelare avanzata dalla DDA di Napoli, il nel procedimento c/ Iovino Antonio. Particolarmente importante per ricostruire la figura del camorrista imprenditore è la recentissima sentenza del Tribunale di Nola del 30/5/2000 nel procedimento c/ Nocerino Alessandro, ritenuto a tutti gli effetti la mente economico-imprenditoriale del clan Alfieri e condannato per il delitto di cui all'articolo 416 bis c.p.

ottenendone quale principale vantaggio il non dover pagare estorsioni o il pagarne in misura nettamente inferiore e/o episodica. La differenza principale rispetto alla categoria precedente sta *in primis* nel fatto che più che vantaggi l'imprenditore non riceve danni dall'attività illecita della consorteria e non usa all'esterno la forza di intimidazione del sodalizio camorristico. In linea di massima questo operatore economico, che pure indirettamente rafforza la capacità dell'associazione di imporsi sul territorio, non può, però, considerarsi partecipe dell'associazione mafiosa.

### 3. Camorra, politica, pubblica amministrazione e affari

Non minori rischi di future infiltrazioni camorristiche devono infine essere segnalati — come già fatto nella Relazione dell'XI legislatura — per quanto concerne la possibilità di appoggi illeciti, collusioni e corruzioni che la vecchia burocrazia degli enti pubblici locali può ancora prestare ai clan. Non va dimenticato il collaudato sistema di reciproci interessi che su un tessuto di illegalità ormai ampiamente scoperto ha legato per lunghi anni politici, imprese e organizzazioni camorristiche nella regione Campania.

Lo sviluppo di tali rapporti non ha potuto attuarsi se non attraverso la connivenza, quando non il concorso, della burocrazia la quale ancora oggi si presenta per buona parte come una nebulosa peraltro in grado di piegarsi o di prestarsi ancora agli interessi della criminalità organizzata. Proprio perché ampiamente collaudato, a quello stesso sistema potrebbe ancora oggi tornare in mente alla camorra di fare nuovamente ricorso.

Sono stati forniti dati preoccupanti, tra i quali quello di 3.500 indagati nella pubblica amministrazione dal 1994 ai giorni nostri.

Si sono verificati a volte episodi che sono stati definiti « delicati »; in effetti forme chiare di presenza camorristica. Il Sindaco di Torre Annunziata Cucolo ha riferito: « un episodio delicato riguarda la macchina amministrativa comunale. Alla fine degli anni settanta, vi fu una massiccia immissione di giovani nei ruoli del comune al seguito della legge n. 285 del 1977. Allora fu posta in atto una lottizzazione da parte delle forze politiche e è voce comune, diffusa e consolidata nella città, che anche la camorra vuole la sua parte. Abbiamo avuto dipendenti comunali giudicati e condannati pesantemente. Attualmente è in corso un procedimento per il licenziamento di due persone. In altre parole la camorra aveva piazzato nella macchina comunale elementi organici.

Un atteggiamento di preoccupata attenzione è posto in essere al riguardo dalle organizzazioni sindacali. Ad esempio il segretario generale della UIL, dottor Cardillo, ha dichiarato: « la legalità è un terreno su cui si stanno misurando tutti positivamente nella nostra provincia e nella nostra regione. Non credo che questo possa consentirci di stare tranquilli, perché l'esperienza del passato è anche fatta di immissioni cospicue — [...] di persone con tantissimi precedenti penali nel mondo della pubblica amministrazione, nella sanità, negli enti locali e quant'altro e questi poi dall'interno, soprattutto nei settori della sanità e degli enti locali, sono diventati terminali di giri orga-

nizzati di malaffare, spesso in contiguità anche con il mondo della politica e dei faccendieri ».

#### 4. *Camorra, ceto politico-amministrativo*

Numerose sono le interconnessioni fra i moduli operativi adottati dalle consorterie criminali al fine dell'acquisizione del controllo egemonico del territorio e la criminalità amministrativa, ovvero — specificamente — alcune delle più gravi e profonde deviazioni delinquenziali nell'esercizio dei pubblici poteri.

Può senz'altro affermarsi che non vi è stato e, nella maggior parte dei casi, non vi è settore della Pubblica amministrazione nel quale le indagini non abbiano registrato e dimostrato il dispiegarsi dell'illecita influenza dei gruppi camorristici, direttamente ovvero per il tramite di figure imprenditoriali o politiche espressive degli interessi di quelli.

Correlativamente, non vi è indagine su organizzazioni camorristiche che non riveli preoccupanti fenomeni di penetrazione corruttivo-collusiva nelle istituzioni.

La situazione riflette le dimensioni della sfera di interessi economici facenti capo ai gruppi criminali organizzati e del grado di invasività del controllo mafioso del territorio, ma anche la presenza di stati di diffusa illegalità della pubblica amministrazione, nella quale occorre soffermarsi.

Per molti versi, lo stato delle cose sembra corrispondere a modelli ideali di sviluppo degli interessi criminali, anziché di salvaguardia degli interessi della collettività e delle istituzioni statuali.

Con riferimento alle amministrazioni locali, la gravità sociale e istituzionale del fenomeno può forse immediatamente apprezzarsi considerando che in Campania ben 36 Comuni (di cui ben 19 nel solo 1993) sono stati sciolti per condizionamenti di tipo mafioso, ai sensi della legge n. 221/91.

Il mero dato numerico è in sé significativo, soprattutto se comparato a quelli delle altre regioni meridionali.

Il quadro informativo che è possibile trarre dalle relazioni che accompagnano i decreti di scioglimento dei consigli comunali appare tale da giustificare ampiamente il giudizio della Commissione parlamentare antimafia (cfr. Relazione sulla camorra del 1° dicembre 1994) circa l'esistenza di un vero e proprio « blocco politico-camorrista negli enti locali » ovvero di un quadro di compiuta « immedesimazione » della camorra con la pubblica amministrazione.

L'espressione è stata adottata in funzione rappresentativa del diffuso clima di condizionamento delle amministrazioni ad opera delle organizzazioni criminali: gli organi elettivi sono risultati sovente direttamente rappresentativi di interessi criminali, gli organi burocratici invischiati in condizioni indescrivibili di inerzia e inefficienza e spesso asserviti ai gruppi affaristico-criminali dominanti sul territorio.

Da indagini diversificate emerge una raffigurazione, di segno sostanzialmente unitario, del concreto sviluppo delle relazioni interattive fra consorterie criminali e esponenti del ceto politico e burocratico sulle quali in gran parte si fonda il controllo mafioso del territorio.

La capacità di intimidazione violenta da parte della camorra conserva spesso un ruolo importante, al fine sia della gestione controllata del voto che della « dissuasione » degli oppositori politici e amministrativi, ma altrettanto reali e perfino più rilevanti sono le risorse criminali delle organizzazioni camorristiche connesse al sistema di cointeressenze affaristiche e elettorali con le categorie sociali e professionali oltre che con esponenti politici, sviluppatosi nel tempo al fine del controllo e dello sfruttamento illecito dei meccanismi di erogazione della spesa pubblica.

Le più importanti indagini condotte dalla Procura della Repubblica di Napoli confermano che nella gestione concordata degli appalti e delle concessioni di opere pubbliche trova reale ragion d'essere e insieme completa realizzazione funzionale il perverso intreccio di relazioni fra l'organizzazione camorristica e la criminalità politico-amministrativa.

Il complesso degli strumenti normativi astrattamente diretti a garantire la legittimità delle procedure di scelta del contraente, l'osservanza degli interessi pubblici connessi all'esecuzione corretta dei lavori, il rispetto delle regole di funzionalità e responsabilità del mercato, la trasparenza della reale titolarità degli interessi economici privati coinvolti, risulta frequentemente, quando non sistematicamente eluso ovvero apertamente sfidato.

Sia sul versante dell'analisi economica che su quello della dottrina amministrativista, la riflessione degli studiosi e degli esperti ha consentito di individuare già sul piano legislativo lacune e distorsioni obiettivamente idonee a favorire lesioni gravi degli interessi pubblici asseritamente presidiati dalle norme in vigore.

È compito — invero urgente e ineludibile — del legislatore rimuovere le irrazionalità normativa.

Ai fini specifici della presente relazione, tuttavia, appare di precipuo e necessario rilievo l'analisi dei principali metodi di controllo e condizionamento degli appalti pubblici realizzati dalle organizzazioni criminali con il concorso di pubblici funzionari, così come individuati nell'ambito dell'attività di indagine della Procura della Repubblica di Napoli.

Le tecniche criminali usualmente aggrediscono sia la fase della aggiudicazione delle gare, sia quella dell'esecuzione dei lavori.

Peraltro, il livello di infiltrazione mafiosa è tale che le organizzazioni più potenti riescono a giuocare ruoli di condizionamento importanti sin nella fase dell'individuazione e della pianificazione dell'intervento pubblico da realizzare.

L'intervento nella fase della progettazione e della gestione dell'impegno di spesa (spesso sottratte alla logica della razionale programmazione) si realizza spesso attraverso l'ausilio di figure tecnico-amministrative che svolgono un ruolo fondamentale nel gioco di interazione collusiva fra ceto politico-amministrativo e le organizzazioni mafiose (direttamente ovvero per il tramite del soggetto economico di riferimento degli interessi dell'uno e delle altre).

Le confessioni di alcuni dei capi di alcune delle organizzazioni criminali operanti sul territorio campano hanno rivelato gravissimi accordi corruttivo-collusivi (dagli intuibili contenuti sul piano dei vantaggi economici e elettorali) in vista della realizzazione di impor-

tanti interventi di spesa, le scelte connesse ai quali venivano preventivamente concordate con quelle organizzazioni.

Ne sono risultate confermate logicamente le molteplici risultanze investigative raccolte, in contesti processuali diversificati, già con riferimento alla prima fase di attuazione dell'imponente sforzo finanziario pubblico rivolto alla ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 1980.

In pratica, l'intera gestione dell'opera pubblica diviene oggetto di accordi preventivi fra soggetto politico-amministrativo e soggetto camorrista, in forza dei quali il primo si assicura, attraverso la camorra, il controllo sistematico del voto su vastissimi territori e insieme, attraverso le imprese, flussi costanti di finanziamento illecito; il secondo si garantisce imponenti risorse economiche (tali da indurlo persino a rinunciare ad altre tradizionali fonti di redditività delittuose, quali il traffico di stupefacenti: era questa la regola per la potente organizzazione già capeggiata dal noto Carmine Alfieri), pieno controllo delle attività economiche sul territorio di appartenenza e, attraverso la possibilità di dispensare posti di lavoro e quote marginali di reddito d'impresa, consenso sociale e immensa influenza elettorale (da spendere naturalmente nel rapporto con il ceto politico-amministrativo, anche al fine di assicurarsi protezioni istituzionali e impunità).

Il rapporto sinallagmatico descritto ha naturalmente un altro soggetto protagonista: l'impresa.

Nel sistema delineato, l'imprenditore si garantisce la stabilità di presenza nel mercato degli appalti pubblici (profilo di vantaggiosità il rilievo del quale è del tutto peculiare quando, come in Campania, quel settore costituisce la quasi totalità del mercato finanziario), « sicurezza » dei cantieri e pace sindacale.

Il costo del rapporto illecito con i soggetti politici e camorristi viene « naturalmente » traslato sulla collettività, attraverso meccanismi diversificati, ma principalmente mediante il ricorso a sovrappuntazioni ad opera delle imprese subappaltatrici tali da provocare lievitazioni dei costi originari attraverso il ricorso alle procedure di revisione dei prezzi, di anticipazione sugli stati di avanzamento, di introduzione di costose e ingiustificate varianti in corso d'opera.

Il sistema di interscambio di utilità illecite in tal modo si perfeziona.

Per le ragioni esposte, il funzionamento di tale sistema esige il ricorso massivo a pratiche corruttive nel rapporto con i pubblici ufficiali chiamati astrattamente a garantire la regolarità delle procedure di aggiudicazione, controllo esecutivo e erogazione di spesa, garantendosi così il buon fine dell'operazione di traslazione finanziaria dei costi del rapporto dell'impresa con i politici e le organizzazioni criminali.

Si può ragionevolmente affermare che negli anni si è determinata la formazione di uno stabile sistema di disponibilità corruttivo-collusiva all'interno del ceto burocratico, il compiuto disvelamento della struttura del quale è assolutamente prioritario, essendo vana ogni politica di intervento giudiziario che, pur individuando e reprimendo i protagonisti apicali del sistema di interscambio politico-mafioso, non colga i rischi connessi alla perdurante impunità di quel ceto tecnico

e burocratico i comportamenti del quale quel sistema hanno reso possibile funzionare e garantire.

L'intera sfera di intervento della pubblica amministrazione nella materia è divenuta, pertanto, terreno di interazioni delittuose funzionali al governo ordinato del perverso sistema appena descritto.

Con riferimento alla fase della scelta del contraente, l'intervento della criminalità organizzata si avvale di tecniche manipolative immancabilmente realizzate sul presupposto di appoggi corruttivi in seno alla stazione appaltante.

Soltanto esemplificativamente:

- nel sistema della licitazione privata, la procedura di gara viene pilotata sin dalla fase della determinazione dei requisiti di partecipazione, attraverso l'inserimento di clausole deputate a favorire alcune imprese (tanto, ovviamente, si realizza sul presupposto causale della complicità degli organi tecnici e deliberativi dell'ente appaltante);

- ancora, la regola della formazione concorrenziale del corrispettivo viene elusa attraverso l'imposizione di accordi ai partecipanti circa le offerte di ribasso da presentare (ciò che è possibile soltanto — conoscendo preventivamente e indebitamente l'elenco delle ditte invitate, ovvero simulando la pluralità dei concorrenti, ad esempio indirizzando gli inviti a numerose imprese facenti capo allo stesso soggetto economico, ovvero ancora con altre tecniche combinatorie adeguate al metodo prescelto di aggiudicazione);

- la stessa regola del ricorso a procedure garantite di scelta dell'altro contraente viene fraudolentemente elusa, ricorrendosi indebitamente alla trattativa privata;

- nel sistema dell'appalto-concorso, accordi corruttivi consentono di ottenere preventivamente indicazioni tecniche destinate a rendere il progetto esecutivo preferibile rispetto ad altri.

Frequentemente (e il fenomeno è registrato anche con riguardo ad ambiti contrattuali di grande rilievo), il problema della formale aggiudicazione dell'appalto risulta indifferente alle organizzazioni criminali, che rilevano di fatto la commessa dall'impresa aggiudicataria attraverso imprese formalmente subappaltatrici, ma in realtà operanti in esclusiva e alle condizioni del soggetto apparentemente titolare dei lavori, ridotto a un ruolo di rendita finanziaria parassitaria e di intermediazione corruttiva nel rapporto con gli organi amministrativi di controllo.

In generale, la gestione dei subappalti (al pari delle forniture di materiali) assume nel quadro del controllo mafioso dell'economia un ruolo sofisticato negli equilibri criminali, regolandosi sapientemente in tal modo i rapporti con i gruppi camorristici locali, così soddisfatti nelle proprie aspettative di coinvolgimento lucrativo.

La fase dell'esecuzione dei lavori risulta ancor più prestata alle pratiche corruttive.

Le indagini, anche in attuale svolgimento, registrano l'abitudine (e, si è detto, la necessità per la sopravvivenza del sistema illecito) della ricerca della complicità degli organi tecnici e amministrativi di controllo della regolare esecuzione dell'opera.

Omissioni, falsificazioni, compiacenti superficialità caratterizzano sistematicamente gli interventi dei pubblici funzionari in sede di revisione dei prezzi originari, di approvazione di perizie di variante e suppletive, di controllo degli stati di avanzamento, di erogazione delle connesse anticipazioni, dei collaudi finali.

Si tratta della fase contrattuale che nella patologia del sistema tipicamente svolge la funzione di traslare sull'erario pubblico il costo finanziario del rapporto con il soggetto politico e con quello prettamente criminale; ma spesso è il canale di ricerca di ulteriori vantaggi illeciti per l'imprenditore.

L'autonomo rilievo criminoso degli specifici contesti corruttivi (e dei connessi illeciti finanziari e societari) nulla toglie all'esigenza primaria di interpretare organicamente il quadro comportamentale d'insieme al fine di adeguare la metodologia d'indagine e l'intervento repressivo alla realtà di un rapporto interattivo complessivo in cui tanto il soggetto esterno all'organizzazione di tipo mafioso che quest'ultima traggono vantaggi illeciti specifici, altrimenti non acquisibili.

A tale riguardo, il parametro per valutare se un soggetto non naturalmente inserito nell'organizzazione camorristica (sia esso il politico, il funzionario pubblico, o l'imprenditore) sia perseguibile come partecipe a questa appare doversi individuare con riferimento, da un lato, al sistema di utilità illecite — diretto o indiretto — stabilmente conseguito dall'indagato nel rapporto con la consorterìa mafiosa, e, dall'altro lato, al contributo consapevolmente dato al perseguimento delle finalità tipiche dell'associazione di tipo mafioso essenziali per la conservazione del potere criminale sul territorio.

##### *5. Camorra, manipolazione del consenso elettorale e controllo del voto*

Per poter continuare il regime di assoluto favore da parte di numerosi esponenti politici, il controllo del voto da parte delle organizzazioni camorristiche è un momento essenziale. A tal fine, tali organizzazioni si sono avvalse dei metodi più diversi, già oggetto dell'attenzione delle precedenti Commissioni parlamentari.

Accanto ai sistemi di intimidazione degli oppositori, le consorterie criminali si sono avvalse anche, e anzi più spesso, della rete di relazioni intessuta nelle categorie sociali con cui convivono proficuamente, ma soprattutto del potere di supremazia gerarchica che la potenza affaristico-militare loro assicura sulle amministrazioni pubbliche e il ceto burocratico locali.

In altre parole, si è progressivamente giunti a un controllo diretto dell'organizzazione camorristica di parte rilevante della rete di clientela elettorale del candidato.

Intere zone del territorio campano sono del tutto sottoposte alle capacità di governo del voto delle organizzazioni camorriste che quando non designano direttamente propri esponenti organici nelle cariche elettive (potrebbero citarsi numerosi esempi di ciò e molti se ne sono già citati), condizionano pesantemente la vita politico-amministrativa.

Alcune indagini, giunte a positivi vagli giudiziari, dimostrano che guerre di camorra sono state combattute in vista di rinnovi elettorali

delle rappresentanze locali e delle formazione dei governi locali e, che, correlativamente, il mutare del quadro dei contrasti e delle convergenze politiche altro non era che l'espressione immediata dei rapporti di forza fra i gruppi criminali impegnati a conquistare militarmente il controllo del territorio.

Ancor più frequentemente, si è registrata la dipendenza delle scelte di gestione politico-amministrativa dalla definizione degli obiettivi funzionali alle esigenze di accumulazione finanziaria illecita delle organizzazioni camorristiche.

Importanti indagini, alcune delle quali ormai sottoposte con esito positivo al vaglio dibattimentale, hanno dimostrato la capacità delle organizzazioni criminali di piegare — ricorrendo a sapienti combinazioni di metodi corruttivi e intimidatori — ai propri scopi la formazione di interi piani regolatori ovvero comunque di influenzare le scelte della P.A. in materia di controllo dell'ordinato assetto edilizio-urbanistico del territorio, governando imponenti interventi di speculazione immobiliare.

Nel settore — di grande rilevanza sociale ed economica — del trasporto e dello smaltimento dei rifiuti, si è accertata la presenza egemonica di imprese mafiose, raggiunta attraverso la combinazione di metodi di intimidazione violenta dei soggetti concorrenti e di pianificazione corruttiva dei rapporti con i pubblici amministratori, astrattamente chiamati a garantire il rispetto della disciplina legale delle attività in questione.

Le potestà di diretta erogazione di spesa pubblica nel settore degli appalti e delle forniture di beni e servizi facente capo agli enti locali sistematicamente hanno costituito oggetto di ramificati intrecci criminali e del dispiegarsi di ampi e sistemici accordi corruttivi.

In tal contesto generale, il ricorso alle procedure di scioglimento dei consigli comunali caratterizzante il recente passato — per quanto importante e significativo — appare segnato da limiti e difetti che fanno dubitare dell'effettiva utilità di tale strumento ai fini del ripristino della legalità, secondo quanto abbiamo avuto già modo di accennare.

E invero:

- la gestione commissariale degli enti comunali che segue allo scioglimento si esercita in condizioni di sostanziale immutazione dell'assetto burocratico dell'ente, sì che le possibilità di fronteggiare efficacemente i gravosi compiti di amministrazione attiva ne risultano condizionate gravemente; opportunamente, la disciplina della materia andrebbe riformulata, prevedendosi l'insediamento di adeguate strutture burocratiche esterne di supporto tecnico-contabile amministrativo, nonché la contestuale attivazione di straordinari interventi di incisivo controllo ispettivo amministrativo-contabile;

- il rinnovo, alla scadenza della gestione commissariale, degli organi elettivi spesso segna la riproposizione delle medesime condizioni di inquinamento che avevano motivato lo scioglimento del consiglio comunale; a tale proposito, andrebbero disciplinati in maniera più rigorosa i casi di ineleggibilità e introdotte ipotesi di risoluzione dei rapporti di servizio svincolate dal pregiudiziale accertamento di dirette responsabilità penali.

La dimensione della sfera di controllo e di influenza elettorale delle organizzazioni camorristiche è tale da manifestarsi anche in occasione della formazione degli organi di rappresentanza politica nazionale.

L'attivazione del circuito affaristico-clientelare controllato sul territorio dalle organizzazioni camorristiche manifesta il grado più elevato o almeno più eclatante di pericolosità, rinnovandosi o sostituendosi inquietanti saldature di eterogenei interessi criminosi.

Le risultanze di numerose e importanti indagini — che hanno visto l'incriminazione o persino l'arresto di parlamentari ritenuti contigui alle consorterie camorristiche e che da queste avevano tratto obiettivo giovamento per essere eletti — su tale versante hanno delineato consolidati scenari di obiettiva gravità, le condizioni generali di sviluppo dei quali appaiono sostanzialmente inalterate.

Il solo dato obiettivo dell'avvio di un procedimento per partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso di un ex Ministro dell'Interno vale a dare conto immediatamente della dimensione della eccezionale gravità di questo peculiare aspetto del fenomeno collusivo.

Il relativo quadro indiziario è attualmente sottoposto a verifica dibattimentale, ma sin d'ora non può sottolinearsi che — quando il capo di quella organizzazione criminale confessa di aver convocato presso il proprio rifugio di latitante un esponente politico, fiduciario locale di quel Ministro per trasmettere a quest'ultimo il proprio ringraziamento per avere evitato di indicarne il nome e sottolineato la pericolosità in una relazione al Parlamento sullo stato della criminalità — si individua un obiettivo segnale al fine dell'individuazione di alcune delle radici di una tradizionale — per vero, finalmente, almeno in parte, abbandonata — sottovalutazione di gravissimi fenomeni criminali e dell'estensione complessiva del sistema di « tutela istituzionale » del quale hanno goduto le organizzazioni mafiose.

In generale, l'esponente politico legato al gruppo camorristico dal vincolo di condizionamento elettorale (quando non anche affaristico) costituisce un ideale canale di illecito condizionamento dell'attività degli organi giudiziari e di quella delle forze di polizia, attivato dalle organizzazioni criminali al fine di influire sulle decisioni di quelli e di frenare le iniziative di queste.

La sistematica ricerca di garanzia di impunità e di illeciti favori da parte dei gruppi mafiosi è alla radice di uno degli aspetti più allarmanti del generale inquinamento delle strutture dello Stato, per connotati intrinseci di pericolosità e per la devastante efficacia sulla fiducia generale nella capacità delle istituzioni di fronteggiare l'espansione di forze ed interessi criminali.

Significativi segnali di infiltrazione camorristica — realizzata attraverso la sapiente combinazione di metodi di intimidazione e ricerca di contatti corruttivi — per altro devono registrarsi anche nel settore della giustizia civile, con particolare riferimento al controllo della vendita dei patrimoni fallimentari.

Molteplici elementi inducono a ritenere che l'interesse delle organizzazioni camorristiche alla fraudolenta gestione dell'amministrazione dei patrimoni fallimentari sia attuale e anzi accresciuto e perseguito attraverso tecniche delittuose e sofisticate.

\* \* \* \*

Lo stato delle indagini sull'intervento della criminalità nella manipolazione del consenso elettorale indicato nella recente audizione del Procuratore della Repubblica non vede investigazioni in corso di rilevante spessore.

Sono state indicate indagini che riguardano in particolare il comune di Afragola, per connivenze con il clan camorristico dei Moccia — il comune è stato fatto segno di un provvedimento di scioglimento, provvedimento in un primo tempo annullato dal Tar — e quello di Marano per segnalati collegamenti tra esponenti dell'attuale amministrazione ed i clan Nuvoletta e Polverino.

La Procura, poi, segnala indagini su di un altro comune, che per non essere ancora rese pubbliche non vengono in questa sede citate in modo esplicito, dove pure sarebbero emerse infiltrazioni della locale cosca camorristica.

Il dato quantitativo — a meno di non voler ritenere che la camorra si sta disinteressando delle elezioni, cosa certamente da escludersi oltre che per logica anche per alcuni dati che pure emergono in alcune vicende anche recentissime; nel corso, ad esempio, del recente arresto del capocosca latitante di Giugliano Francesco Mallardo si verificò che i partecipi al summit, tutti personaggi di primo piano anche dell'Alleanza di Secondigliano, erano forniti di materiale elettorale per la propaganda di un candidato locale alle di lì a poco celebrate elezioni regionali — merita certamente una riflessione e può forse trovare una parziale spiegazione da un lato nella maggiore accortezza nella gestione dei rapporti interpersonali, dall'altro nell'assenza di nuovi collaboratori di calibro tale da essere a conoscenza di questi incestuosi legami.

#### 6. *Lo scioglimento dei consigli comunali.*

Riservando all'ultimo capitolo il tema dei limiti di tali provvedimenti e delle proposte possibili per migliorarne l'efficacia, la Commissione ritiene che, comunque, il provvedimento amministrativo in parola, introdotto grazie ad una legge proposta dall'allora Ministro degli Interni Scotti, abbia un'importante funzione simbolica, rappresentando il modo attraverso cui lo Stato-amministrazione fa sentire la sua forza del controllo contro il rischio che le infiltrazioni della criminalità falsino le regole della democrazia partecipativa.

La Campania è certamente la regione nella quale il numero elevatissimo di amministrazioni comunali sciolte — dal momento dell'entrata in vigore della legge ai giorni nostri — per infiltrazioni camorristiche dava il segno della capacità delle cosche di controllare la *res pubblica*.

Si erano verificati segnali certamente preoccupanti; alcuni consigli comunali — 5 nella sola provincia casertana —, ad esempio, sono stati sciolti più volte, a dimostrazione della pervicace presenza delle consorterie camorristiche.

I dati forniti nelle ultime audizioni mostrano un'inversione di tendenza sulla quale occorre certamente riflettere.

In provincia di Napoli nel 1998 sono stati sciolti due consigli comunali — quello di Casandrino e Boscoreale —; identico numero nel 1999 — Poggiomarino ed Afragola, ma di quest'ultimo si è detto il provvedimento essere stato annullato dal Tar; nessuno scioglimento ad oggi nel 2000.

In provincia di Caserta nel 1998 sono stati sciolti due consigli — quelli di Villa di Briano e Grazzanise — e nel 1999 uno solo — Castelvolturmo; nessuno scioglimento ad oggi nel 2000.

I dati forniti dal Prefetto di Salerno riferiscono notizie di scioglimento di 4 consigli comunali, specificando, però, che si tratta di provvedimenti risalenti al 1993; il che significa che da quella data nessun consiglio comunale più è stato sciolto.

\* \* \* \*

Una lettura dei dati numerici potrebbe certamente far pensare ottimisticamente che la camorra ormai non si occupa più di condizionare le amministrazioni comunali.

In realtà i segnali che giungono alla Commissione anche dalla lettura di alcuni atti processuali sono di diverso segno ed impongono un'attenzione costante e vigile.

Nell'ordinanza cautelare sul clan Fabbrocino, ad esempio, è citato un episodio che riguarda un'amministrazione comunale di un paese dell'area vesuviana (si tratta del comune di San Giuseppe Vesuviano): un consigliere comunale che sta per ricevere una delega dal Sindaco si rivolge al cugino omonimo del capocosca Mario Fabbrocino per chiedere il placet della organizzazione a questa nomina; è un episodio che si commenta da solo ed appare ancora più preoccupante se si pensa che quell'amministrazione comunale viene rielelta senza che si presentino liste alternative.

In più comuni, poi, della provincia napoletana e casertana sono stati resi noti, anche attraverso atti ispettivi parlamentari o commissioni di accesso profili di possibili contiguità <sup>(21)</sup>.

### *7. Camorra e appartenenti a organismi istituzionali*

Si tratta di una problematica estremamente delicata oggetto spesso di strumentali rimozioni o di generiche denunce che servono soltanto a un frastuono che allontana la possibilità di raggiungere specifiche e puntuali verità.

D'altro canto, il fatto che tale problematica sia stato oggetto di strumentali rimozioni o di generiche denunce non può in alcun modo legittimare il silenzio su quest'ordine di problemi, estremamente gravi e sui quali occorre intervenire con la massima fermezza.

Il sindaco di Napoli, Bassolino, ha ricordato come « la presenza camorrista negli anni '80 aveva raggiunto una dimensione tale che era ed è inspiegabile se non esaminando anche le infiltrazioni e i collegamenti fortissimi che aveva avuto dentro le istituzioni e dentro tutti gli apparati dello Stato. Non avrebbe potuto raggiungere la potenza che

---

<sup>(21)</sup>. Qui si richiamano in particolare varie interrogazioni parlamentare, quale quelle degli on Albanese, del sen. Novi, del sen Diana su vari comuni.

aveva raggiunto senza agganci forti nelle principali istituzioni (Comune, Provincia e Regione) e senza collegamenti o connivenze, silenzi od occhi chiusi da parte dei principali apparati dello Stato, compresa la questura, la magistratura e tutte le altre istituzioni. »

Lo stesso sindaco rileva che « rispetto a questa situazione di penetrazione molto forte negli anni '80, sono indubbie alcune novità e è possibile sottolineare alcuni passi avanti, ma la preoccupazione resta molto forte, soprattutto per la diffusione sul territorio della presenza di elementi legati alla camorra e alle forze di criminalità e per quel particolare carattere che ha assunto il fenomeno, cioè un misto di organizzazione criminale classica e attività anche di delinquenza metropolitana, l'un fatto legato all'altro ».

Non si deve pensare, però, che tutto ciò appartenga senz'altro a un passato definitivamente chiuso; nei diversi centri della Campania è dato registrare segni evidenti della continuità di un sistema di collusioni, contiguità, tolleranza, « distrazioni » e così via che richiede una radicale opera di « bonifica ».

\* \* \* \*

Intensissimo può definirsi senz'altro l'inquinamento della Pubblica amministrazione operato dalle organizzazioni camorristiche.

In particolare, il settore delle autonomie locali può senz'altro identificarsi come quello sottoposto, da anni, alla capacità pervasiva delle organizzazioni camorristiche. L'aumento della capacità di spesa, anche nel settore degli appalti, la fuga progressiva dei professionisti dalla partecipazione alla vita delle amministrazioni, l'illegalità diffusa in cui da anni esse operano, la mancanza di controlli dal basso (cioè dei cittadini, ridotti sempre più spesso a barattare il proprio voto per favori di vari natura, assicurati, nell'illegalità, dal soggetto più forte, che spesso si identifica con il capocamorra) sono tutti fattori che hanno esposto, storicamente, e ancora espongono le amministrazioni comunali all'infiltrazione camorristica.

Ancora forti e attive sono le strutture intermedie, che governano enti locali e pubbliche amministrazioni, uscite sostanzialmente intatte dal periodo di Tangentopoli e delle grandi indagini di camorra.

Sul punto i dati forniti dal Procuratore Cordova sul numero di inquisiti appartenenti alla p.a. — sopra precisato — è veramente inquietante ed impone di riflettere anche sul funzionamento dei meccanismi disciplinari interni, troppo spesso caratterizzati da un eccesso di negoziazione a scapito di quello che dovrebbe essere il risultato perseguito e cioè la punizione del dipendente infedele.

Se è vero come è vero che anche funzionari condannati per corruzione o persino per concussione sono tornati ai loro posti, è allora certamente necessario ripensare integralmente al sistema sanzionatorio interno ai singoli enti.

\* \* \* \*

Altro ambito in cui la caratteristica capacità pervasiva delle organizzazioni camorristiche ha potuto ampiamente dispiegare i suoi effetti perversi è quello delle strutture di polizia, anche giudiziaria.

Soltanto nel 1996 e nei primi mesi del 1997, sono stati tratti in arresto oltre 50 unità di personale di P.G., anche di grado elevato e

proveniente da corpi altamente professionali (ROS, Polizia Tributaria, DIA., Squadra Mobile, ecc.), per delitti gravissimi: dall'associazione per delinquere di tipo camorristico o semplice all'estorsione, dalla rapina, al traffico di stupefacenti, dalla corruzione al contrabbando, al tentato omicidio.

Pur non essendo stati forniti dati numerici specifici per i periodi successivi, è noto che sono proseguiti arresti ed indagini su appartenenti alle forze dell'ordine, anche se qui posto in rilievo come gran parte delle anche attuali indagini riguarda spesso episodi di connivenze non recenti, a dimostrazione che il significativo ricambio avvenuto del personale di polizia giudiziaria hanno reso gli apparati investigativi certamente più impermeabili alle pressioni ed alle spinte corruttive.

La perdita che ne è evidentemente derivata sul piano della conoscenza del territorio viene, quindi sul piano da ultimo indicato, compensata.

Le vicende oggetto dell'analisi da parte della magistratura sono veramente molteplici e non si riportano qui tutte per evitare di appesantire eccessivamente il presente lavoro ed anche perchè appare inutile riportare meri dati numerici.

Basterà ricordare alcuni episodi a dimostrazione del relevantissimo inquinamento raggiunto in alcuni apparati di polizia giudiziaria e ricordare come, persino, tra gli appartenenti alle forze dell'ordine siano stati individuati dei collaboratori di giustizia — si pensi ad un maresciallo dei carabinieri che ha fornito un rilevante contributo nelle indagini sul clan La Torre di Mondragone o ad un ispettore di polizia che ha fornito un rilevante contributo nelle indagini su alcuni episodi illeciti commessi da appartenenti alla squadra mobile di Napoli — sottoposti a misure di protezione.

A titolo puramente esemplificativo si ricordano:

- il procedimento, oggi in giudizio, contro Sossio Costanzo, vice questore già dirigente della Squadra mobile di Napoli, ed altri 19 appartenenti alla Sezione narcotici, sottoposti a misure custodiali in carcere per i reati di falsità in atti pubblici, calunnia, detenzione illegale di stupefacenti, cessione illegale di arma, ed inoltre, ad eccezione di Costanzo, corruzione aggravata e rivelazione di segreto d'ufficio; condotte poste in essere in concorso con esponenti del clan Cozzolino di Ercolano ed aggravate ex articolo 7 DL 152/91;

- il procedimento che ha visto quasi interamente decapitata la sezione di polizia giudiziaria della polstrada con l'arresto anche del dirigente per peculato, concorso in rapina ed in ricettazione, detenzione e cessione di stupefacenti

- il procedimento che ha visto coinvolto vari funzionari del ministero degli interni tra cui Matteo Cinque, già questore di Palermo e Paolo Manzi, vice questore dirigente l'ufficio Misure di Prevenzione della Questura di Napoli, imputati di vari reati tra cui l'abuso di ufficio la falsità in atti pubblici ed abuso d'ufficio, procedimento di recente conclusosi in primo grado anche con alcune condanne;

- il procedimento contro Gennaro D'Addio, graduato delle G.d.F., imputato di partecipazione alla associazione criminosa, capeggiata da Pasquale Russo. Nello stesso procedimento, e per lo stesso reato, è

stato rinviato al giudizio della Corte d'Assise di Napoli, per il medesimo reato, l'ex Ministro dell'Interno, Antonio Gava, l'ex vice presidente della Commissione Giustizia della Camera dei deputati, Raffaele Mastrantuono, gli ex sottosegretari di Stato Raffaele Russo e Francesco Patriarca, l'ex senatore Vincenzo Meo.

- il procedimento contro Luigi Marano + 15, tutti appartenenti alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri, imputati di concussione, corruzione, abuso di ufficio e sfruttamento della prostituzione.

- il procedimento contro Antonio Santaniello, agente della PS, imputato di partecipazione ad associazione di tipo mafioso (clan Alfieri), di corruzione e di rivelazione di segreto di ufficio, in concorso con i latitanti Pasquale Russo e Salvatore Andrea Russo, con l'aggravante di cui all'articolo 7 DL 152[9]1; reati commessi quando era in servizio presso il Commissariato Polstato di Nola.

- il proc. Contro Giuseppe Calà, Antonio Bencivenga e Francesco Palmieri (rispettivamente, appuntato, maresciallo e brigadiere dipendenti dal Gruppo Carabinieri di Castello di Cisterna), imputati di partecipazione ad associazione di tipo mafioso (clan Alfieri) e di corruzione in concorso con i capi camorristi Carmine Alfieri e Fiore D'Avino, aggravata ex articolo 7 DL 152[9]1.

- il proc. contro Orlando Ferrara, maresciallo della Guardia di finanza in servizio dapprima presso il Nucleo regionale di PT di Napoli e poi presso il Centro operativo DIA di Napoli e contro Giovanni Russo, maresciallo dei CC in servizio presso il Centro operativo DIA di Napoli, imputati di reati vari dalla partecipazione ad associazione di tipo mafioso alla corruzione e rivelazione di segreti d'ufficio aggravate ex articolo 7 DL 152[9]1, procedimento conclusosi di recente da parte del Tribunale di Nola con pesanti condanne.

- proc. contro Gennaro Letizia, maresciallo già comandante della stazione CC di San Giuseppe Vesuviano, di recente condannato dal Tribunale di Nola per falso ideologico.

Particolarmente gravi sono anche le vicende di collusioni emerse nella provincia di Caserta, tra ufficiali di p.g. ed il clan dei casalesi; sono stati arrestati e rinviati a giudizio sottufficiali e graduati dell'arma dei Carabinieri (Arcangelo Barbato, Michele Bonafiglia, Vito Cristiano, Antonio Elio D'Onofrio, Mario De Dominicis) dipendenti del Gruppo di Caserta o in servizio presso le stazioni dei carabinieri dei paesi a più alto tasso di inquinamento camorristico; allo stesso modo sono emersi gravi episodi di collusione a carico dei responsabili della sezione di p.g. del commissariato di Aversa (Nicola Capuolongo e Nicola Panaro) ritenuti a disposizione del clan dei casalesi a cui, secondo l'accusa, passavano notizie riservate.

Alcune vicende specifiche di recente emerse rimarcano come gli apparati di polizia giudiziaria nel periodo tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90 avessero al loro interno soggetti alle dipendenze della camorra piuttosto che dello stato.

L'ispettore Panaro, già citato, durante il periodo — fino al 1992 — in cui era responsabile della sezione p.g. di Aversa non esitava a essere

ospite di un'abitazione messaggi a disposizione in Puglia dal capoclan, oggi pentito, Carmine Schiavone; l'appuntato dei carabinieri Stellato in servizio ai Carabinieri già in servizio presso la compagnia di Aversa nel corso di una perquisizione — avvenuta nel gennaio del '92 — presso l'abitazione di un camorrista trovava una pistola, che però occultava invece di farla risultare sul verbale di perquisizione e successivamente la restituiva a un camorrista di Aversa, Giuseppe di Girolamo oggi pentitosi; l'assistente di polizia Di Costanzo, già in servizio presso il commissariato di Chiaiano, si prestava dietro l'ottenimento di somme di danaro a far da autista al capocamorra Carmine Di Girolamo, pure pentitosi, evaso nel 1994 dalla casa circondariale di Padova.

La eccezionale gravità del fenomeno appena descritto non è segnata soltanto del mero numero, in sé rilevante, degli accertati episodi corruttivi, ovvero del giudizio di gravità delle specifiche condotte, ma dalla registrata esistenza di deviazioni istituzionali profonde e radicate, tanto da coinvolgere, in alcuni casi interi uffici, ovvero comunque significativi pezzi di essi, ciò che, di fatto, ha sminuito l'efficacia complessiva dell'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni criminali.

Si tratta di un fenomeno ancor più allarmante se si considera l'effetto obiettivo di discredito che ne deriva per lo Stato nel suo complesso e per gli appartenenti alle forze di polizia impegnati nell'adempimento del proprio dovere, e, per effetto dell'infedeltà di altri, con maggiore rischio personale a causa della loro iperesposizione.

\* \* \* \*

L'inquinamento fin qui descritto non ha evidentemente potuto interessare gli apparati politico-burocratici e le forze dell'ordine e lasciare completamente mondo l'apparato giudiziario.

Se si sono, nel passato, saldati legami così forti tra mondo politico, imprenditoriale e camorra è anche perchè gli interventi dell'autorità giudiziaria non sono stati spesso tempestivi ed efficaci.

E qui il discorso evidentemente si fa molto complesso e delicato, perchè anche dall'analisi degli atti e delle indagini poste in essere negli ultimi anni dalla Procura di Salerno emerge un mix di neghittosità e di coinvolgimenti personali che hanno interessato una fetta certamente ridotta dell'apparato giudiziario napoletano, ma evidentemente quella in grado di incidere sui tempi e sui modi delle indagini.

Il potere politico corrotto, utilizzato come cavallo di Troia dagli ambienti camorristici, ha svolto sul punto un ruolo certamente determinante, cercando di coinvolgere pezzi della magistratura in operazioni politico- imprenditoriali, in modo tale da legare successivamente le mani agli stessi inquirenti.

Non era forse questo il disegno perseguito dall'apparato burocratico e politico nel nominare magistrati quali membri di collegi arbitrali particolarmente lucrosi sul piano economico ?

La possibilità poi di mettere le pedine giuste nei gangli centrali dell'apparato giudiziario inquirente — v. le nomine ai posti di procuratore della Repubblica, di consigliere istruttore o, perchè no?, di responsabile dell'Ufficio denunce — ha reso possibile spesso il controllo o la gestione *soft* di alcune indagini delicate.

Come si fa a non pensare all'ispezione del CSM fatta a metà degli anni 80 nella Procura di Napoli — conclusasi con l'« assoluzione » del procuratore — e culminata con due relazioni, una di maggioranza ampiamente assolutoria dell'allora procuratore e l'altra di minoranza che evidenziava, però, inequivoche pressioni fatte dall'allora capo dell'Ufficio sui sostituti delegati a un'indagine sui rapporti tra un importante esponente politico democristiano e la camorra, in particolare il clan Nuvoletta ?

Come si fa a non ricordare l'episodio della doppia requisitoria, una predisposta dal titolare delle indagini con la quale si chiedeva il rinvio a giudizio di un importante esponente politico, l'altra del capo dell'Ufficio, con la quale si chiedeva il proscioglimento di quello stesso soggetto ?

E come si fa, infine, a non pensare alla conduzione delle indagini su una vicenda chiave della vita politico-giudiziaria napoletana, il sequestro Cirillo, con i sostituti delegati all'indagine che sembrano più interessati a che si chiuda l'investigazione piuttosto che agli approfondimenti che un coraggioso giudice istruttore voleva effettuare ?

Ma al di là di episodi significativi per indicare un clima che regnava sugli uffici giudiziari napoletani, in sede di relazione non può non essere ricordato come alcuni magistrati in servizio in uffici napoletani e salernitani siano stati arrestati dalla Procura di Salerno e come di recente, al termine di un dibattito certamente troppo lungo, sia giunta una clamorosa sentenza di condanna — fra l'altro trattata dalla stampa locale con notevole scarso rilievo — con la quale si sono inflitte condanne pesantissime al dott. Lancuba, già sostituto a Napoli e titolare del discusso ufficio denunce, ed al giudice Esti, entrambi anche per il delitto di partecipazione all'associazione camorristica Alfieri.

Per altri magistrati pure imputati in ambito salernitano si attendono gli esiti dei dibattimenti, che avrebbero, però, da parte di quell'autorità giudiziaria dovuto trovare un canale privilegiato in ordine ai tempi di trattazione, ingiustificatamente lunghi in relazione alla gravità delle vicende e tale da poter suscitare nella pubblica opinione ipotesi di eccessiva compiacenza corporativa.

Si è consapevoli che non è compito della Commissione Antimafia in alcun modo istruire processi e tanto meno avventurarsi in giudizi su queste o analoghe complesse vicende. Tuttavia si ritiene non si possa, in questa ricognizione di alcuni tratti essenziali e di alcune radicali contraddizioni presenti nell'ambito della magistratura, per molti versi benemerita, tacere altri aspetti che sono stati portati all'attenzione della Commissione.

In particolare la Commissione ha avuto la possibilità di leggere tutti gli atti riguardanti la posizione del dott. Arcibaldo Miller <sup>(22)</sup>, già sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ed attualmente nominato, a maggioranza, dal CSM Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di S. Maria C.V.

---

(22). In particolare la Commissione ha richiesto la trasmissione degli atti posti in essere dal CSM riguardanti prima la presunta incompatibilità ambientale del dott. Miller e poi la promozione a Magistrato di Cassazione.