

dell'amministrazione giudiziaria delle unità produttive non sempre omogenee, dettagliatamente illustrata nel decreto del 28 settembre 2016 contro Fiera Milano Spa (di cui si dirà)".

Dopo l'esecuzione delle misure, l'amministratore giudiziario di entrambi i procedimenti nelle sue prime relazioni evidenziava la necessità di intervenire in tre settori riguardanti:

1- la revisione del modello organizzativo e gestionale redatto in base al decreto legislativo n. 231 del 2001;

2- l'organismo di vigilanza;

3- la gestione dei contratti di appalto e delle commesse, con conseguente riorganizzazione delle procedure interne attinenti l'approvvigionamento di beni e servizi e i presidi di legalità e controllo interno.

Nell'anno di amministrazione giudiziaria, il tribunale dava atto che erano stati effettuati interventi in relazione alla *governance* e al personale di Nolostand (con la sostituzione dell'organo amministrativo e dell'organismo di vigilanza, con il mutamento del collegio sindacale, con la risoluzione di rapporti di lavoro in essere per giusta causa, con la creazione di un "Albo di fornitori qualificati, con interventi sulle funzioni di *security management* per valutare i fornitori e rivedere la documentazione contrattuale, con l'aggiornamento del modello 231, con il rafforzamento della struttura deputata al controllo interno, con l'introduzione della funzione "*compliance*") e rilevava: "che, rispetto alla situazione di partenza, molto è stato fatto in termini sia di riorganizzazione dell'assetto societario e di emissione/revisione delle procedure interne, sia in termini di rinnovamento degli organi di vertice e di controllo della società, nella prospettiva di prevenire il ripetersi di fenomeni di intrusioni malavitose nella società ovvero comunque di agevolazione colposa, da parte della società, dell'attività di soggetti coinvolti in gravi reati.

È pur vero che l'andamento iniziale della misura, di cui sono specchio le prime relazioni depositate dall'amministratore giudiziario, è stato oscillante: a fronte di iniziative importanti assunte dalla società ed evidentemente ispirate da criteri di rinnovamento, come la sostituzione dell'organo amministrativo di Nolostand (avvenuta a distanza di pochi giorni dalla notifica del provvedimento, a seguito delle spontanee dimissioni del cda) e la modifica dei componenti del collegio sindacale (che ha richiesto, invece, alcuni mesi), si è anche registrato un rapporto a tratti difficoltoso con il precedente management della controllante Fiera, non sempre tempestivo nel recepimento delle indicazioni e delle richieste che pervenivano dagli organi della misura.

A decorrere dal potenziamento dei poteri dell'amministratore giudiziario con il decreto del gennaio 2017, in concomitanza con le dimissioni del precedente cda di Fiera Milano Spa, vi è stata una più decisa azione di rinnovamento da parte dell'intero Gruppo Fiera, che si è manifestata nell'incremento dei lavori di revisione delle procedure societarie (comuni a Fiera e alle controllate e portate in gran parte a completamento), nella individuazione di alcune figure centrali (come il *security manager* o il responsabile dell'*internal audit*) e in generale, in una collaborazione decisamente più efficace e continuativa tra la società e l'amministratore giudiziario, favorita dall'attenzione alle tematiche della legalità dimostrata dal nuovo cda, in particolare dal consigliere con deleghe ordinarie ad interim, e dalla leale collaborazione sempre mantenuta dagli avvocati del gruppo".

Riteneva quindi di revocare la misura, giunta alla scadenza, senza applicare il controllo giudiziario di cui all'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011 in quanto "le iniziative assunte dalla società in relazione agli organi amministrativi, ai presidi di controllo interno – come detto interamente sostituiti - nonché all'allontanamento dei dipendenti ritenuti collusi con i soggetti indagati, danno conto della logica di discontinuità abbracciata dalla società e certamente agevolata dall'introduzione/rafforzamento di una serie di procedure amministrative volte proprio ad assicurare che la società operi secondo criteri di legalità, trasparenza e adeguata conoscenza della controparte contrattuali" e le ulteriori procedure amministrative in fase di completamento erano tutte accentrate in Fiera Milano, ancora in amministrazione giudiziaria.

### Fiera Milano Spa

Si è detto che con decreto emesso in data 28 settembre 2016 (doc. 1232.1) il tribunale di Milano disponeva l'amministrazione giudiziaria nei confronti di Fiera Milano Spa "limitatamente al settore di interesse di Nolostand spa", osservando in particolare come "la misura può essere modulata, per non assumere un carattere sanzionatorio o repressivo in contrasto con la finalità tipica di prevenzione e di (ri) costruzione di una imprenditorialità sana, soltanto in questo settore di attività esercitato da Fiera Milano Spa (rapporti con Nolostand Spa per la realizzazione dell'oggetto sociale della controllata) con la formula, già utilizzata da questo tribunale per Nolostand Spa, dell'affiancamento all'organo di gestione di Fiera Milano Spa dell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale il quale eserciterà il controllo pubblico attraverso la controfirma di atti di spesa aventi un valore superiore ad euro 10 mila e realizzerà, attivando in tal senso gli organi decisori della società, quei modelli aziendali idonei a prevenire infiltrazioni di illegalità come quelle accertate soprattutto nel settore dell'approvvigionamento". "In sostanza il tribunale adottava un'amministrazione giudiziaria definibile "di affiancamento" non prendendo possesso delle società attraverso il pieno controllo degli organi amministrativi mediante la sostituzione dei componenti del cda, e conseguentemente dell'amministratore delegato, con amministratori giudiziari nominati dal collegio..... preferendo, sia per il settore circoscritto della infiltrazione illegale accertata, sia per la ritenuta necessità che comunque le normali attività imprenditoriali (di particolare importanza anche per l'immagine della città di Milano) – in una società valutata circa 100 milioni di euro, che prevede una situazione occupazionale di circa 600 dipendenti e che presenta una fatturato annuale di quasi 350 milioni di euro- dovessero essere normalmente realizzate dai soggetti originariamente a ciò preposti e nominati secondo il normale percorso statutario.... È stata operata tale scelta in applicazione di un principio tipico che regola il sistema delle misure cautelari personali nell'ambito del processo penale e che fa riferimento ai parametri della proporzione e dell'adeguatezza. In altri termini, ed è ancora oggi il convincimento del collegio, non ci si può impossessare di un'azienda di grande rilevanza assumendosi anche il rischio di impresa se tale intervento non risulta assolutamente necessario per effettuare quell'opera di bonifica e di creazione di modelli di aziendalismo virtuoso che la misura di prevenzione richiama sul piano finalistico".

Venivano respinte le richieste della procura di controllo totale degli organi gestori di Fiera Milano Spa e, nel mese successivo, intervenivano le dimissioni dei componenti del consiglio di amministrazione e dell'amministratore delegato a decorrere dall'approvazione del bilancio di esercizio. Il tribunale, rinviandosi alla lettura del decreto, indicava i settori di intervento per rafforzare i presidi di legalità, tra i quali il potenziamento della funzione di *internal audit*, la rotazione del personale in funzioni sensibili nelle strutture di "procurement, l'attivazione di procedure di c.d. "whistleblowing" e disponeva il trasferimento dei "poteri relativi alla gestione dei settori interessati dagli organi amministrativi, che continueranno ad esercitare le funzioni di amministrazione della società e di gestione della impresa, riguardanti tutti i settori di intervento della società, all'amministratore giudiziario il quale si avvarrà necessariamente di terzi consulenti già nominati o di altre figure, stante l'accresciuta complessità dell'incarico, sollecitando la leale collaborazione del presidente di Fiera Milano Spa e dei dimissionari consiglieri di amministrazione". La misura veniva prorogata con decreto in data 28 marzo 2017. Si è già rilevato che il tribunale aveva disposto la revoca della amministrazione giudiziaria nei confronti della Nolostand Spa in quanto le procedure amministrative ancora in corso erano in capo alla controllante Fiera Milano. All'udienza del 28 settembre 2017 l'autorità giudiziaria esprimeva un giudizio positivo essendo stati raggiunti gli obiettivi dell'amministrazione giudiziaria. Invero, ad avviso del tribunale, erano state realizzate d'intesa con la società, interventi sulla struttura di governance (con il rinnovo degli organi sociali, la nomina del nuovo amministratore delegato), interventi sul management e sull'organizzazione interna (con licenziamenti per giusta causa, lettere di richiamo, accordi transattivi o dimissioni); analisi di integrity due diligence per analizzare e valutare la reputazione dei fornitori i modo da creare un "Albo di fornitori qualificato", aggiornamento del modello 231,

interventi sulle procedure, anche di riorganizzazione, del procurement e di ciclo passivo; rafforzamento della struttura della funzione *internal audit*, implementazione del processo di “nulla osta interno” per garantire la legalità sui processi di approvvigionamento di beni e servizi, individuazione di una nuova organizzazione aziendale applicata al settore fieristico.

Si sono enunciati, esemplificativamente, alcuni interventi effettuati durante l'amministrazione giudiziaria, rinviandosi alla motivazione, puntuale e dettagliata, del decreto per l'individuazione e la comprensione dell'attività svolta per superare le criticità riscontrate al momento dell'intervento dell'amministrazione giudiziaria.

Non a caso, il tribunale, nel ritenere che Fiera Milano possa avere trovato dall'esperienza giudiziaria un'occasione di rilegalizzazione interna e una nuova spinta imprenditoriale proponendosi come modello per la stessa città di Milano, ha svolto le seguenti considerazioni conclusive: “Dall'analisi di tutto il materiale documentale prodotto dall'amministratore giudiziario e dalle difese delle parti procedurali emerge con evidente chiarezza l'importante e articolato percorso di rivisitazione delle procedure interne riguardanti l'area tematica della legalità realizzato da Fiera Milano spa, la quale ha intelligentemente colto questa occasione, capitalizzando anche le competenze dei consulenti tematici nominati e la professionalità della struttura dell'amministratore giudiziario scelto dal tribunale, per rivisitare l'intera struttura organizzativa interna in una ottica evidente di competitività imprenditoriale orientata al rispetto di tutti i presidi giuridici e prasseologici sperimentati e adottati finalizzati ad impedire la reiterazione di infiltrazioni illegali nella rete degli appalti e in genere delle relazioni di impresa. Il cambiamento di tutti gli organi societari e di controllo, con eccezione del collegio sindacale che andrà comunque a scadenza naturale in un arco temporale molto contratto e che non verrà presumibilmente confermato stante un atteggiamento lacunoso sul piano dei richiesti controlli, l'adozione di nuove e sperimentate procedure, la rivisitazione dei settori societari preposti al controllo interno e nel settore delle forniture, la presenza nell'organismo di vigilanza dell'amministratore giudiziario della procedura, quasi a garantire una continuità di impegno da parte della società sottoposta a misura di prevenzione, appaiono tutti elementi convergenti e tranquillizzanti tali da indurre il collegio a ritenere completamente esaurita la portata e la finalità della misura parzialmente ablativa adottata proprio in relazione al raggiungimento di quegli obiettivi indicati dal tribunale nei diversi decreti regolatori dell'intervento giudiziario. Tali considerazioni inducono l'organo giudicante ad escludere la sussistenza di quella situazione di potenziale fragilità societaria, in relazione a possibili infiltrazioni illecite, che legittimerebbe il prolungamento del regime di controllo nelle forme previste dall'articolo 34, comma 8 del decreto legislativo n. 159 del 2011, con un regime prescrittivo alquanto macchinoso e, per l'azienda, già sottoposta a numerose sollecitazioni, faticoso. Per le considerazioni finora svolte, deve procedersi pertanto a revocare la misura in corso nei confronti di Fiera Milano Spa” (doc. 1552.3).

### **Lidl Italia Srl**

Va altresì ricordata la misura dell'amministrazione giudiziaria disposta dal tribunale di Milano con decreto n. 35/17 RGNR MP in data 3 maggio 2017 (doc. 1474.2) nei confronti della società Lidl Italia Srl... con riferimento alle direzioni generali di Volpiano (TO), Biandrate (NO), Somaglia (LO) e Misterbianco (CT) e limitatamente ai settori riconducibili alla ristrutturazione/rifacimenti, alla logistica e alla sicurezza, misura revocata dopo sei mesi avendo la Società collaborato pienamente con gli amministratori giudiziari, adottando tempestivamente iniziative efficaci per operare secondo criteri di legalità, trasparenza, rafforzando i presidi di controllo interno e allontanando i dipendenti collusi.

La amministrazione giudiziaria è stata disposta su proposta della procura della Repubblica di Milano atteso che, nel procedimento penale n. 23876/15 RGNR, era emerso che alcuni soggetti indagati per reati di associazione a delinquere aggravata dalla finalità di agevolazione di sodalizio

mafioso e di riciclaggio per i rapporti intrattenuti con la famiglia mafiosa catanese dei Laudani, avevano contatti continuativi con alcuni dirigenti di Lidl Italia Spa, finalizzati all'ottenimento di commesse nel settore della logistica, della vigilanza e dei lavori di rifacimento/ristrutturazione delle filiali attraverso accordi corruttivi per ottenere, nelle direzioni del Nord Italia sopraindicate, informazioni sulle gare e sulle offerte degli altri imprenditori al fine di aggiudicarsi le commesse e nella direzione di Misterbianco, attraverso la dazione di denaro alla famiglia dei Laudani da anni infiltrata nel settore locale della grande distribuzione.

Nell'ambito del procedimento penale veniva emesso provvedimento cautelare, disposto il sequestro preventivo di quote societarie del gruppo SIGILOG ritenute riconducibili agli indagati e in rapporti commerciali con Lidl e nominato un commissario giudiziale *ex* articolo 47 del decreto legislativo n. 231 del 2001 nei confronti delle società del gruppo Securpolice, risultato fornitore anche di Lidl Italia per i servizi di vigilanza.

Ritenendo sussistenti i presupposti oggettivi e soggettivi richiesti dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 159 del 2011, il tribunale ha optato, come nei precedenti provvedimenti, per un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, limitato alle direzioni regionali e ai settori specifici infiltrati, con poteri di vigilanza e di nulla osta ai pagamenti e alle risoluzioni contrattuali nei settori di interesse.

Gli amministratori giudiziari, nella prima relazione, hanno evidenziato la necessità di intervenire per:

- adottare il modello organizzativo e gestionale redatto in base al decreto legislativo n. 231 del 2001, di cui l'azienda non era dotata (pur essendo provvista di modelli di controllo interno, quantomeno in relazione alle attività più "a rischio", condivisi con la capogruppo tedesca);
- nominare l'organismo di vigilanza;
- riorganizzare le procedure interne relative all'approvvigionamento dei servizi infiltrati con una diversa gestione dei contratti di appalto e delle commesse.

La Lidl (sia a livello apicale, sia nelle singole direzioni generali) ha collaborato pienamente, assumendo una serie di iniziative sia su indicazioni degli amministratori, sia autonomamente, individuando referenti interni cui potessero rivolgersi gli amministratori per qualunque problema o chiarimento, querelando i soggetti indagati per eventuali reati ravvisabili ai danni di Lidl Italia per dimostrare la chiara intenzione di recidere i rapporti con le imprese fornitrici risultate collegate alla criminalità mafiosa, sospendendo i dipendenti coinvolti nell'indagine penale e avviando, ove possibile, contestazioni e procedimenti disciplinari, rinnovando il collegio sindacale, adottando il modello di organizzazione, gestione e controllo *ex* articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 231 del 2000, dotandosi di linee guida per la selezione dei fornitori, con controlli nella *due diligence* diversificati in base al valore dei servizi (inferiori o superiori ai 100 mila euro) con monitoraggio degli stessi e nuova analisi reputazionale ogni dodici mesi e disciplina formale dell'invio delle offerte tramite pec; estensione delle linee guida anche ai servizi di ristrutturazione/rifacimento e di movimentazione logistica; estensione dell'analisi dei rischi a tutti i reati previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2000; avvio di cicli di formazione del personale; salvaguardia dei dipendenti della società Securpolice (colpita dai provvedimenti giudiziari e in crisi di liquidità) impiegati in appalti Lidl con ricollocazione di 338 lavoratori presso altre società di vigilanza e pagamento anticipato di fatture all'amministrazione giudiziaria di Securpolice per consentire il pagamento del personale.

Sulla base di tali attività, svolte in tempi rapidi, nonostante l'impatto iniziale per la portata della misura, e valutata la proficua collaborazione con le iniziative assunte, importanti, efficaci e svolte in condivisione con gli amministratori, il tribunale ha revocato l'amministrazione giudiziaria con decreto del 19 ottobre 2017 (doc. 1552.1).

Conclusivamente, può affermarsi, relativamente alle misure disposte dal tribunale di Milano, che, pur senza un integrale spossessamento dei beni e la sostituzione degli organi societari ma applicando la amministrazione giudiziaria solo ai settori oggetto di infiltrazione o agevolazione

attraverso un affiancamento all'organo di gestione degli amministratori giudiziari con funzioni di controllo, si è pervenuti alla eliminazione delle attività illecite.

Appare superfluo affermare che in tutti i casi esaminati (sia palermitani, sia milanesi, sia romani, come si dirà nel paragrafo successivo), si è rivelata fondamentale la fattiva collaborazione dei gruppi imprenditoriali, multinazionali o Spa che, seppur dopo iniziali momenti di diniego e incredulità alla possibilità di essere stati "contigui" ad associazioni criminali, hanno immediatamente operato per interrompere tale circuito e prevenire future situazioni di illegalità.

**Gruppo La Cascina: Cooperativa di lavoro la cascina società cooperativa Spa; La Cascina global services Srl; Consorzio gruppo la cascina; Domus caritatis società cooperativa sociale; Vivenda Spa; Casa della solidarietà consorzio di cooperative sociali; Mediterranea società cooperativa sociale onlus; Osa mayor cooperativa sociale a rl onlus; Tre fontane società cooperativa sociale**

Con decreto del 27 luglio 2015 (102/15 RGMP) il tribunale di Roma ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 (doc. 692.1 ris.) nei confronti delle predette società in seguito ai reati contestati dalla procura della Repubblica di Roma ad alcuni soggetti apicali del gruppo La Cascina (nell'ambito del p.p. n. 30546/10 RGNR). Dall'ordinanza cautelare emergevano gravi indizi in ordine alla sussistenza di un'associazione a delinquere *ex* articolo 416-*bis* codice penale (non ritenuta sussistente dal tribunale di Roma all'esito del dibattimento) che, per il raggiungimento delle sue illecite finalità, specialmente nel settore dei lavori pubblici in ambito comunale, si avvaleva di soggetti economici riconducibili ad un gruppo di cooperative facenti capo ai massimi esponenti del sodalizio denominato "Mafia Capitale". Tra i reati in contestazione rilevavano reati di turbativa d'asta, di corruzione, di asservimento e per specifici atti, verso un soggetto appartenente al Tavolo di Coordinamento nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché presidente e/o componente della commissione aggiudicatrice di gare pubbliche indetta per l'erogazione delle forniture e dei servizi relativi al CARA di Mineo. Autori del reato di corruzione attiva risultavano esponenti di soggetti economici riconducibili al gruppo La Cascina, le cui attività imprenditoriali potevano direttamente o indirettamente avere agevolato le attività del sodalizio criminale. Al momento della richiesta presentata dalla procura della Repubblica di Roma tutti i soggetti coinvolti in tali vicende erano stati allontanati dal Gruppo. Si legge nel decreto che "nella fattispecie... non viene in rilievo l'illecita, originaria, costituzione delle attività economiche e dei beni utilizzati per il loro esercizio, bensì la contiguità delle attività stesse con "affari" di matrice criminale, ovvero l'infiltrazione della "imprenditorialità mafiosa" nell'ambito di un contesto economico altrimenti sano, realizzata o attraverso l'assoggettamento delle predette attività al tipico comportamento condizionale/intimidatorio mafioso, o attraverso la strumentalizzazione di quelle stesse attività economiche, in funzione dell'agevolazione di soggetti di ritenuta pericolosità sociale (...) il perseguimento di interessi attraverso l'integrazione, anche in forme criminali, delle attività dei soggetti economici riconducibili al gruppo La Cascina e dei soggetti economici riconducibili a Buzzi e Carminati, la condivisione di strategie illecite di divisione del mercato degli appalti pubblici, l'utilizzazione delle strutture imprenditoriali di un gruppo per la regolazione degli illeciti rapporti corruttivi instaurati dall'altro gruppo e l'ipotesi di un progetto di fusione sono elementi che costituiscono il segno inequivoco di una relazione di reciproca agevolazione tra le due realtà imprenditoriali, una delle quali riconducibile all'operatività del sodalizio di tipo mafioso capeggiato da Carminati e Buzzi, così come del resto evidenziato nell'informativa antimafia del prefetto di Roma del 22 giugno 2015, con la quale viene attestata la presenza di situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa previste dal decreto legislativo n. 159 del 2011".

Nel caso di specie va altresì evidenziato che il Ministero dello sviluppo economico, a seguito dell'inchiesta "Mafia capitale" aveva svolto controlli straordinari sulle cooperative,

rilevando diverse irregolarità e che criticità erano state rilevate altresì dalle ispezioni svolte da confcooperative. Nel caso specifico, stante la natura e l'oggetto sociale delle cooperative, attive nel settore della ristorazione pubblica e del global service, operanti nei settori "immigrazione e emergenza sociale", "minori e servizi educativi", "area di non autosufficienza", aggiudicatarie di appalti pubblici, gli amministratori giudiziari hanno dovuto prendere contatti con i numerosissimi enti appaltanti, prevalentemente pubblici, ma anche privati e, in generale, con gli uffici della pubblica amministrazione (uffici dei comuni, dipartimenti, regioni, ASP, ASL, prefetture, ecc.), per far comprendere la natura e finalità dell'amministrazione giudiziaria e gli effetti positivi della misura di prevenzione. Il prefetto ha revocato il provvedimento interdittivo che, di fatto, precludeva la possibilità di partecipare alle nuove gare bandite dalla pubblica amministrazione, con ciò anticipando la riforma dell'articolo 34, atteso che i provvedimenti interdittivi prefettizi del giugno e luglio 2015 avevano determinato, sino alla revoca, la sospensione dalla partecipazione alle gare e l'esclusione da quelle ove le imprese erano candidate.

Si rinvia alla lettura del decreto del 19 luglio 2016 (di revoca della misura e applicazione del controllo giudiziario; doc. 1688.1) sull'attività svolta dagli amministratori giudiziari, sia per predisporre nuovi piani industriali per il rilancio economico e finanziario delle società del Gruppo (realtà industriale con oltre 6 mila lavoratori che, alla fine del 2015, aveva in essere 400 appalti su tutto il territorio nazionale del valore complessivo di circa 700 milioni di euro) sia per avere, tramite accordi con gli Istituti bancari, la conferma degli affidamenti e ottenere nuovi finanziamenti.

Va tuttavia sottolineato che, anche in questo caso, all'esito della due diligence contabile e amministrativa disposta dal tribunale, si è reso necessario implementare le procedure gestionali atteso che non tutte le cooperative erano provviste di modello organizzativo (in quanto beneficiarie di servizi erogati in outsourcing da La Cascina e dal Consorzio Cascina e, quindi, con i protocolli da queste adottate) e aggiornare i modelli esistenti soprattutto per le procedure di gestione e controllo delle merci, gestione dei rifiuti, procedure di approvvigionamento nonché di selezione e assunzione del personale, oltre a prevedere la istituzione dell'organismo di vigilanza (non presente nelle cooperative in outsourcing), attività non ancora terminate alla scadenza del termine massimo di un anno previsto per l'amministrazione giudiziaria.

Il tribunale, quindi, rilevato che la dirigenza delle società sottoposte ad amministrazione giudiziaria aveva ampiamente collaborato con gli amministratori giudiziari anche nella creazione di validi modelli organizzativi e ritenuto reciso definitivamente ogni rapporto con ambienti criminali, riteneva di revocare la misura ma, non essendosi ancora completata la riorganizzazione delle società e apparendo necessario garantire la verifica circa l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo n. 231 del 2001 e, specificamente, dei protocolli afferenti le aree a rischio evidenziate (in particolare la gestione degli appalti, delle consulenze, dei bilanci e delle situazioni di conflitto di interesse), applicava la misura del controllo giudiziario per il periodo minimo di tre anni, imponendo una serie di prescrizioni.

### **Capodarco Società Cooperativa sociale integrata**

Con decreto del 30 marzo 2016 (70/16 RGMP) il tribunale di Roma ha disposto la misura dell'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 nei confronti della Capodarco; anche in questo caso, come nel precedente, la misura dell'amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34 è stata disposta in conseguenza dei reati contestati dall'ufficio del PM a soggetto apicale del gruppo (n. 30546/10 RGNR), vicenda del tutto analoga a quella del Gruppo La Cascina; in particolare, nel caso di specie, come si legge nel decreto, nell'ordinanza di custodia cautelare, oltre al reato *ex* articolo 416-*bis* (non ritenuta sussistente dal tribunale di Roma all'esito del dibattimento) sono stati ritenuti gravi indizi di reità per reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione.

“Tra essi, per quello che qui interessa, vi è il reato di turbativa d'asta relativa alla procedura competitiva, finalizzata alla selezione dei soggetti assegnatari del servizio CUP in materia sanitaria,

con un valore di € 91.443.023,75 al netto di IVA. Le indagini, come già anticipato, denotano che in relazione al bando sono intervenuti accordi tra taluni soggetti interessati in prospettiva alla vicenda, sia sul piano pubblico che su quello privato, nell'intento di predeterminare il contenuto delle assegnazioni. Successivamente al bando di gara si è potuto apprezzare che Buzzi, Testa e Carminati, sfruttando il peso politico (...) di un rappresentante dell'opposizione nella regione Lazio, hanno veicolato e ottenuto la nomina di (...), soggetto intraneo alle istituzioni, già solido referente del sodalizio, quale componente della commissione aggiudicatrice. (...) Tra i soggetti autori del reato di turbativa d'asta (...) figura quale presidente del consiglio di amministrazione e direttore generale della Capodarco società cooperativa integrata”.

Anche in questo caso era intervenuta l'informativa interdittiva del prefetto che aveva bloccato qualunque possibilità di sviluppo e di futuro economico per il gruppo; allontanato dalle società il soggetto coinvolto nei reati contestati, si è intervenuti sui settori della logistica aziendale (con la chiusura di alcune delle unità operative in soprannumero in modo da mantenere l'erogazione dei servizi e ottenere la razionalizzazione dei costi); sul modello dei servizi (con la cessazione di alcune unità organizzative); sui rapporti economici tra Capodarco e alcune cooperative collegate con il recupero dei crediti vantati nei confronti delle stesse Cooperative, sugli esuberanti e trasferimenti di alcune unità lavorative presso la sede di Pomezia.

L'amministrazione giudiziaria è stata poi prorogata dovendosi attendere gli esiti dell'incarico, disposto analogamente alla vicenda precedente, per una *due diligence* contabile e amministrativa delle società, avuto anche riguardo all'anomala gestione della cooperativa con evidenti costi non necessari; per verificare la regolarità della complessa attività e delle rilevanti operazioni economiche in corso, nonché per gestire i lavoratori interessati dalle stesse, ivi ricomprese le azioni operative finalizzate a normalizzare, nell'esercizio 2016, i rapporti economici tra Capodarco e alcune Cooperative collegate; per accertare l'effettiva esclusione da qualunque attività di gestione, anche di fatto, del precedente presidente del consiglio di amministrazione e direttore generale della Capodarco società cooperativa integrata, imputato del reato di turbativa d'asta.

Con decreto del 20 marzo 2017 (doc. 1687.1) il tribunale, nel revocare la misura, ha disposto il controllo giudiziario *ex* articolo 34, comma 8, ritenendo necessario assicurare che la dirigenza della società prosegua l'opera di riorganizzazione per una gestione trasparente e economicamente corretta, applicando i nuovi modelli organizzativi introdotti *ex* decreto legislativo 231 del 2001 con particolare riguardo alle aree a rischio (appalti, consulenze, bilanci), atteso che la precedente gestione, che aveva portato alla misura interdittiva, era stata caratterizzata, oltre che dalle condotte di rilevanza penale, anche da una cattiva organizzazione delle risorse della cooperativa con costi inutili o indebitamente disposti.

Afferma il tribunale: “appare assolutamente necessario, per la stessa sopravvivenza della Cooperativa, assicurare che venga proseguita l'opera di riorganizzazione e di trasparenza gestionale anche al fine di evitare intromissioni dirette od indirette del (...) dominus della cooperativa e responsabile di tutti i problemi di gestione e legalità emersi”.

### **La riforma. Conclusioni**

L'articolo 34 del codice antimafia è stato modificato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161 che ha parzialmente recepito la proposta della Commissione. Sono state estese le ipotesi delle fattispecie che ne legittimano l'applicazione, atteso che la misura può essere disposta dal tribunale anche a seguito degli accertamenti compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92 del decreto legislativo n.159 del 2011 ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'ANAC e, accorpando il previgente comma 2 al comma 1, si prevede che la misura è disposta quando, non ricorrendo i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione - si precisa - patrimoniali,

l'esercizio delle attività economiche possa agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale per una serie di delitti, considerati reati-spia: a quelli già previsti sono stati aggiunti i delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a, b, e *i-bis*) del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale.

È stata inoltre prolungata la durata (portata, con proroghe, nel massimo a due anni rispetto all'attuale anno), su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzi la necessità di completare il programma di sostegno alle imprese amministrate e rimuovere le situazioni che avevano determinato l'applicazione della misura, ciò anche al fine di evitare, come visto nei casi esaminati, che, nel caso di complesse situazioni aziendali, l'opera di risanamento, non esauribile nel breve lasso temporale di un anno, debba proseguire con le misure ulteriormente afflittive per un periodo minimo di tre anni.

Presupposto dell'articolo 34 novellato è la sussistenza di sufficienti indizi di strumentale utilizzo del compendio economico per favorire attività illecite sulla base di indagini patrimoniali attivate nell'ambito del procedimento di prevenzione, negli accertamenti svolti nella procedura di rilascio delle certificazioni antimafia ovvero nelle attività di controllo e vigilanza sui contratti pubblici svolta dall'ANAC, indicazioni non tassative ben potendo i sufficienti indizi richiesti dalla norma risultare da un procedimento penale per uno dei reati sopraindicati.

L'articolo 34, commi 3, 4 e 5 come novellato, regola normativamente prassi già seguite dai tribunali, prevedendo che in caso di imprese esercitate in forma societaria l'amministratore giudiziario possa esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale (senza, tuttavia, percepire ulteriori emolumenti, precisazione introdotta dal Senato); disciplina le modalità di esecuzione della misura sui beni aziendali con trascrizioni opponibili ai terzi; resta immutata la previsione che le relazioni e le segnalazioni di cui all'articolo 36, comma 2 debbano essere comunicate anche al pubblico ministero con la specificazione, tuttavia, della applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni sulla amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati (articoli 35-44).

Nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria può essere disposto il sequestro, *ex* comma 7, non finalizzato alla confisca, ma per finalità di garanzia rispetto al rischio di dispersione dei beni assoggettati all'amministrazione (quando vi sia il concreto pericolo che i beni siano dispersi, sottratti o alienati e si abbia motivo di ritenere che tali beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego), sequestro temporaneamente limitato alla scadenza del termine di durata dell'amministrazione giudiziaria.

Entro la data di scadenza (e non più entro i 15 giorni antecedenti) il tribunale delibera in camera di consiglio, con la partecipazione del giudice delegato e del pubblico ministero, (ove non disponga il rinnovo):

- la revoca della misura, quando è stata eliminata l'infiltrazione o il condizionamento mafioso e sono riaffermate le condizioni di legalità;
- la revoca con la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-*bis* (di cui si è parlato nel paragrafo sulla riforma), quando sussista ancora un pericolo concreto di agevolazione;
- la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

In tali ultimi due casi è prevista la possibilità di impugnazione.

Va evidenziato che il comma 7 dell'articolo 34-*bis* prevede che “il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94”.

Di tutta evidenza la portata di tale disposizione, come già indicato nel paragrafo sulla riforma del codice antimafia atteso che l'azienda sottoposta alla misura, ove sia stata destinataria di informazione antimafia interdittiva, non decade dalla possibilità di stipulare contratti, subcontratti e forniture pubbliche o, in generale, di avere rapporti giuridici per un valore superiore ai 150.000 euro con le pubbliche amministrazioni (articolo 83 e 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011).



La sospensione comporta quindi la possibilità di partecipare ad appalti pubblici e, d'altronde, appare evidente che, in presenza di una gestione aziendale operata dall'amministratore giudiziario e controllata dal tribunale, vada assicurata la prosecuzione dell'attività imprenditoriale nel rispetto delle regole di mercato, evitando di pregiudicare l'impresa ma, nel contempo, operando per interrompere le attività agevolatrici accertate e rimuovere le condizioni poste a base del provvedimento di amministrazione giudiziaria.

Sul punto può osservarsi che nell'aggressione ai patrimoni acquisiti illecitamente e nelle misure ablativo preventive, allo stato, coesistono norme complesse sia con riferimento ai reati per cui è possibile applicarle sia avuto riguardo agli effetti e alle tutele predisposte per i soggetti e le attività imprenditoriali oggetto delle misure.

Si spazia infatti:

- dalle confische per equivalente alle c.d. confische allargate (oggetto di profonda modifica nella legge n. 161 del 2017);
- dalle misure di prevenzione (sequestro, confisca anche nei confronti degli eredi; amministrazione giudiziaria dei beni personali, amministrazione giudiziaria, controllo giudiziario) al Commissario giudiziale previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 231 del 2001 (come misura sostitutiva di una sanzione interdittiva quando l'ente svolga un pubblico servizio o un servizio di pubblica necessità la cui interruzione può provocare pregiudizio alla collettività ovvero rilevanti ripercussioni sull'occupazione);
- dall'emanazione di interdittive antimafia da parte del prefetto (con le conseguenze già viste) alla previsione dell'articolo 32 della legge 11 agosto 2014, n. 114 (ove si proceda per corruzione e per gli altri reati contro la pubblica amministrazione indicati, ovvero in presenza di situazioni anomale o sintomatiche di condotte illecite attribuibili ad una impresa aggiudicataria di un appalto per la realizzazione di opere pubbliche, il presidente dell'ANAC ne informa il procuratore della repubblica e, in presenza di fatti gravi e accertati, propone al prefetto o di rinnovare gli organi sociali o di provvedere alla straordinaria gestione di quel singolo appalto o concessione ritenuto inquinato limitatamente alla completa esecuzione del contratto di appalto).

Misure, quindi, da un lato giurisdizionali con standard probatori elevati e possibilità di impugnazioni davanti all'autorità giudiziaria, dall'altro provvedimenti amministrativi con livelli indiziari contenuti e assunti in via anticipata rispetto a quelli applicati dalla magistratura e ricorribili davanti ai tribunali amministrativi; strumenti tutti il cui fine è ripristinare la legalità nel rispetto dei principi più volte ricordati di rispetto delle regole della concorrenza e del libero mercato ed eliminare i fattori che possono inquinare il corretto svolgimento dei rapporti economici.

Anche alla luce delle modifiche apportate dalla riforma al codice antimafia agli articoli 34 e 34-bis, appare opportuno demandare alla prossima Commissione Antimafia una analisi della attuazione dei vari strumenti (che possono sovrapporsi), in considerazione altresì del fatto che, oltre alle imprese "mafiose", vi sono imprenditori o collusi o vittime per i quali, in genere, non è posta in discussione la formazione lecita del patrimonio aziendale.

Andrebbe altresì rivisto o rimodulato il "modello di organizzazione, gestione e controllo" ex decreto legislativo n. 231 del 2001, atteso che in tutti i casi esaminati, la verifica concreta ha consentito di accertare come, anche a fronte di modelli formalmente corretti, le indicazioni sono, sostanzialmente, rimaste sulla carta, non seguite da presidi gestionali e operativi tali da prevenire la commissione dei reati elencati nel decreto legislativo, tutelarsi per gli illeciti posti in essere dai vertici aziendali o dai dipendenti, far osservare i prescritti obblighi di direzione o vigilanza in grado di rendere immuni le società (e nei casi esaminati, si ribadisce, trattasi di multinazionali con capigruppo esteri, di società per azioni o di società per azioni controllate dallo Stato) da infiltrazioni o situazioni sintomatiche di penetrazione da parte della criminalità.

Peraltro, come già detto nel paragrafo sulla riforma del codice antimafia, l'ordine del giorno della Camera dei deputati, nella seduta del 27 settembre 2017 (data di approvazione definitiva della legge) impegna il Governo "a monitorare e verificare le prassi applicative della legge, per quanto

riguarda i destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali (...) anche ai fini di eventuali modifiche che si rendano necessarie nonché, per quanto riguarda l'efficacia e la coerenza dell'applicazione dell'intera riforma, in particolare con riferimento al funzionamento dei nuovi istituti, al fine di garantire che la tutela della legalità e l'efficienza del sistema delle misure di prevenzione si realizzino nel pieno rispetto delle garanzie dei diritti dei cittadini e delle imprese", ordine del giorno espressamente citato dal Presidente della Repubblica nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dopo la promulgazione della legge 161 del 2017.

## 4.10 Lo Stato che protegge, lo Stato che reagisce

### 4.10.1 Testimoni di giustizia

Tra i temi ritenuti prioritari dalla Commissione, all'inizio della presente legislatura, figura certamente quello dei testimoni di giustizia, su cui la Commissione ha delegato l'attività istruttoria al V Comitato *Vittime di mafia, testimoni di giustizia e collaboratori di giustizia*, coordinato dall'onorevole Davide Mattiello. Il Comitato ha proceduto per alcuni mesi alle audizioni di tutti i principali attori del sistema di protezione dei testimoni di giustizia: dai testimoni stessi al presidente della commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, dal direttore del servizio centrale di protezione e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, nonché ai rappresentanti delle associazioni *antiracket*, delle associazioni antimafia o di avvocati esperti in materia di testimoni di giustizia. Al termine dell'attività d'inchiesta è stata prodotta una *Relazione sul sistema di protezione dei testimoni di giustizia* (Doc. XXIII, n. 4), approvata all'unanimità dalla Commissione il 21 ottobre 2014 e l'anno successivo discussa da entrambe le Camere che hanno altresì approvato a larga maggioranza delle risoluzioni che ne hanno fatto proprio il testo.

Sulla base delle linee ispiratrici della relazione approvata è nato il testo di una proposta di legge (AC 3500 Bindi) di riforma del sistema di protezione dei testimoni di giustizia, che è stata sottoscritta da tutti i gruppi politici presenti in Commissione e che è stata approvata all'unanimità da entrambi i rami del Parlamento (legge 11 gennaio 2018, n. 6, recante "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia").

Dall'inchiesta era emersa, sin dalle prime audizioni, l'esigenza di giungere il prima possibile all'approvazione di una legge *ad hoc* sui testimoni di giustizia, in modo da superare quello che è stato definito il "peccato originale" della disciplina normativa in materia, introdotta dalla legge n. 45 del 2001, attraverso l'innesto di due sole norme sui testimoni nell'ambito della più ampia normativa sui collaboratori di giustizia disciplinata dal decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito con modificazioni dalla legge 15 marzo 1991, n. 82.

La scelta di approvare una legge sui testimoni di giustizia ha dunque assunto anche un valore simbolico di riconoscimento della piena dignità della figura dei testimoni di giustizia, definendone l'identità e il rapporto con lo Stato. Troppe volte, infatti, i testimoni di giustizia hanno scontato i difetti di una strutturazione del sistema di protezione incentrata sulla figura del collaboratore di giustizia, dovuta anche alla netta differenza numerica tra le due categorie: circa ottanta i testimoni e circa cinquemila persone tra collaboratori e loro familiari.

La riforma mira a superare gli squilibri derivanti dalla precedente legislazione, in particolare per quel che riguarda il riconoscimento dei benefici economici, e punta ad applicare il principio della "personalizzazione" del trattamento del testimone, modulando l'applicazione delle misure di protezione sulla base della situazione concreta e lasciando come *extrema ratio* l'applicazione dello speciale programma di protezione in località protetta. L'obiettivo è quello di non sradicare il testimone dal luogo di provenienza, dove invece rimane generalmente il mafioso denunciato o soggetti a lui vicini. Il sistema di protezione statale dovrà garantire un maggiore sforzo per far sì che 80 persone sull'intero territorio nazionale possano essere protette *in loco* e non con l'automatismo di fatto, previsto per i collaboratori di giustizia, dello speciale programma di protezione. Si richiede, inoltre, un maggiore impegno di risorse e una maggiore attenzione delle istituzioni soprattutto dal punto di vista della qualità della vita dei testimoni stessi, che fino ad oggi hanno quasi sempre pagato l'esercizio di un dovere civico con lo stravolgimento della propria vita familiare e affettiva.

A tale riguardo una delle principali innovazioni è la figura del "referente" del testimone di giustizia, individuato all'interno del servizio centrale di protezione, che affianca il testimone e gli altri protetti, anche avvalendosi di uno psicologo, fin dal momento dell'inserimento nel piano provvisorio e che resta punto di riferimento senza soluzione di continuità fino a che l'affidamento al sistema non sia terminato.

Sono, inoltre, completamente riviste le misure di sostegno economico e sociale ai protetti, nella logica di una maggiore personalizzazione delle stesse. Si è voluto, infatti, superare la differenziazione tra quelle che la legge prevedeva per coloro che fossero sottoposti a speciali misure di protezione e quelle per coloro che fossero sottoposti allo speciale programma di protezione. Da ora in avanti ciascuna delle misure previste potrà essere utilizzata, secondo il bisogno, tanto per gli uni quanto per gli altri.

L'obiettivo più ambizioso che abbiamo condiviso durante tutto l'*iter* parlamentare e che riguarda non tanto la riforma in sé quanto lo sviluppo della politica investigativa e giudiziaria nel suo complesso, è arrivare a non avere più bisogno di una simile normativa, che, ricordiamolo, presuppone un'esposizione al rischio conseguente alla testimonianza sostenuta, tale da rendere assolutamente inadeguate le misure di protezione ordinarie. Le speciali misure di protezione, infatti, esistono e si giustificano nella loro straordinarietà, da un lato, per la particolare ferocia dei singoli delinquenti o delle associazioni criminali oggetto della denuncia, ma, dall'altro, per la eccezionalità della denuncia medesima, intesa come scelta civica, che fatalmente espone il denunciante a una inevitabile visibilità, riflesso purtroppo della sua altrettanto eccezionale solitudine. Non avere più persone così esposte, perché così eccezionali e quindi isolate e colpibili, significa da un lato continuare strenuamente a lavorare sul piano culturale, affinché nel nostro Paese la scelta di denunciare quanto si subisce o si vede commettere sia sempre più apprezzata socialmente e quindi diffusa, dall'altro significa insistere sul piano della formazione e del conseguente "equipaggiamento" di forze dell'ordine e magistratura, affinché nella formazione della prova ai fini processuali si faccia sempre più ricorso alle nuove tecnologie e sempre meno, qualora sia possibile, alla dichiarazione del testimone. In altri termini, l'obiettivo della riforma è creare un sistema che spinga sempre più cittadini alla denuncia, perché lo Stato è capace di garantire loro l'incolumità e l'immutata conservazione dei loro diritti, anche attraverso metodi investigativi e meccanismi processuali (la legge prevede la possibilità di incidente probatorio e la videoconferenza) che evitino una sovraesposizione degli stessi testimoni.

Del testo della legge, si segnala in particolare l'articolo 2 che per la prima volta descrive in maniera puntuale quali siano le condizioni che devono essere verificate perché si possa parlare di "testimone di giustizia" ai fini della legge medesima e che ne rappresenta la cifra politica<sup>455</sup>. Non potrà, per esempio, essere considerato testimone di giustizia chi abbia "rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni". Mentre dovrà sempre essere verificata, come si accennava sopra, la condizione di cui alla lettera e): la "situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle

---

<sup>455</sup> Legge 11 gennaio 2018, n. 6 "Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia", articolo 2 (definizione di testimone di giustizia): "1. È testimone di giustizia colui che: a) rende, nell'ambito di un procedimento penale, dichiarazioni di fondata attendibilità intrinseca, rilevanti per le indagini o per il giudizio; b) assume, rispetto al fatto delittuoso oggetto delle sue dichiarazioni, la qualità di persona offesa dal reato ovvero di persona informata sui fatti o di testimone; c) non ha riportato condanne per delitti non colposi connessi a quelli per cui si procede e non ha rivolto a proprio profitto l'essere venuto in relazione con il contesto delittuoso su cui rende le dichiarazioni. Non escludono la qualità di testimone di giustizia i comportamenti posti in essere in ragione dell'assoggettamento verso i singoli o le associazioni criminali oggetto delle dichiarazioni, né i meri rapporti di parentela, di affinità o di coniugio con indagati o imputati per il delitto per cui si procede o per delitti ad esso connessi; d) non è o non è stato sottoposto a misura di prevenzione né è sottoposto a un procedimento in corso nei suoi confronti per l'applicazione della stessa, ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, da cui si desumano la persistente attualità della sua pericolosità sociale e la ragionevole probabilità che possa commettere delitti di grave allarme sociale; e) si trova in una situazione di grave, concreto e attuale pericolo, rispetto alla quale risulti l'assoluta inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela adottabili direttamente dalle autorità di pubblica sicurezza, valutata tenendo conto di ogni utile elemento e in particolare della rilevanza e della qualità delle dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni".

dichiarazioni rese, della natura del reato, dello stato e del grado del procedimento, nonché delle caratteristiche di reazione dei singoli o dei gruppi criminali oggetto delle dichiarazioni”.

Nel testo originariamente licenziato dalla Commissione parlamentare antimafia si trovava anche un articolo 21<sup>456</sup>, poi espunto. Tale articolo cercava di farsi carico della speciale situazione nella quale di trovano quei soggetti (spesso donne, con figli minorenni), legati a contesti criminali, di stampo mafioso e non, che pur non inverando nè le condizioni prescritte per essere considerati testimoni di giustizia, nè quelle prescritte per essere considerati collaboratori di giustizia, chiedano allo Stato una speciale tutela che consenta loro di allontanarsi dal contesto medesimo in sicurezza. La tutela speciale cui si fa riferimento è in concreto rappresentata dalla possibilità, per sè ed eventualmente per i figli minorenni a carico, di accedere all’istituto del cambio di generalità riservato, riconosciuto a testimoni e collaboratori. È chiara la portata dirompente di simili scelte soprattutto se calate nell’ambiente mafioso, ancora fortemente imperniato sulla dimensione familiare: donne e figli che girino le spalle al clan, rinnegando persino la propria identità originaria, sono un colpo al prestigio sociale e alla stessa tenuta del sodalizio criminale.

D’altra parte non sfugge la delicatezza di una simile previsione soprattutto se immaginata per un soggetto che abbia commesso dei reati per i quali sia stato condannato o per i quali possa essere ancora indagato e processato. Proprio in riferimento ai contesti mafiosi bisogna infatti ribadire con fermezza che la strada maestra è quella tracciata dalla normativa del 1991 e cioè la collaborazione con la giustizia. Nessuno può dimenticare che fin dal 1992 i mafiosi di cosa nostra e anche alcuni ambienti istituzionali, auspicarono che per i mafiosi fosse praticabile l’istituto della dissociazione come lo era stato per i brigatisti anziché la strada della collaborazione, appena varata e ritenuta dai mafiosi molto pericolosa, perché concretamente destabilizzante. Il legislatore ha tracciato uno spartiacque nel 1991 rispetto al trattamento emergenziale predisposto precedentemente con la normativa sul terrorismo di matrice politica e con questo spartiacque bisogna continuare a fare i conti, non essendo venute meno le ragioni della sua statuizione e nemmeno le speranze di certi mafiosi. Non essendo stato possibile trovare un punto di sintesi soddisfacente nel corso dell’*iter* parlamentare, si è preferito, già in prima lettura alla Camera, sopprimere l’articolo. Resta però l’obiettivo di definire una norma che possa riconoscere e promuovere quelle scelte di rottura del nucleo familiare-criminale, scelte che di per sè rappresentano un valore per l’ordinamento italiano nel contrasto al crimine.

È importante ricordare altresì che, anche su impulso della Commissione, è stato approvato durante la XVII legislatura il disegno di legge sull’istituzione della “Giornata nazionale della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime delle mafie”. Una norma attesa da migliaia di familiari di vittime innocenti di mafia, che fin dal 1995 coordinandosi nella rete di Libera hanno iniziato a celebrare il ricordo collettivo delle vittime, scegliendo simbolicamente la prima giornata di primavera. La scelta si spiega con la volontà di superare il rischio che nella memoria pubblica ci siano vittime di “serie A” e vittime di “serie B”: ricordarle tutte allo stesso modo, in un giorno che non è l’anniversario di qualcuna di esse, ma che rappresenta la vita che rinasce dopo la stagione

---

<sup>456</sup> Di seguito il testo dell’articolo 21 (cambio di generalità allargato) del progetto di legge (soppresso durante l’*iter* legislativo in Commissione Giustizia alla Camera dei deputati): “Coloro che non sono testimoni di giustizia ai sensi della presente legge ma che si trovino in una condizione di grave, concreto e attuale pericolo a causa della volontà di recidere il legame derivante da rapporti di parentela, di affinità, di coniugio o di stabile convivenza con indagati, imputati o condannati per gravi delitti, ovvero a causa di rapporti di parentela, di affinità, di coniugio o di stabile convivenza con persone vittime di gravi delitti, possono accedere al cambiamento delle generalità a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni, se si trasferiscono in altra idonea località.

2. Il Ministero dell’interno promuove protocolli di intesa con associazioni senza scopo di lucro idonee per l’accoglienza e l’inserimento lavorativo delle persone indicate nel comma che precede, secondo criteri e modalità indicate nel decreto attuativo di cui all’articolo 23.

3. L’istanza dell’interessato o di un suo rappresentante va avanzata al prefetto del luogo di dimora il quale, acquisite le informazioni anche dall’autorità giudiziaria che ha proceduto per i fatti indicati nel comma 1, la trasmette, entro sessanta giorni, con il proprio parere alla commissione centrale.

4. La commissione centrale, sentito il servizio centrale di protezione e, se ne ricorrono le condizioni, il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, delibera entro i successivi sessanta giorni”.

dell'inverno è stato un modo per riconoscere uguale dignità a tutti, tutte e ciascuno, noti e meno noti, accomunati dall'aver pagato con la vita il potere violento della mafia nel nostro Paese. Il fatto che la giornata sia entrata ufficialmente nel calendario delle celebrazioni repubblicane è uno sprone in più a fare della memoria, un quotidiano, condiviso e trasversale impegno per la definitiva sconfitta della mafia.

#### **4.10.2 Riflessioni e proposte sul sistema del regime detentivo di cui all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario**

##### **Introduzione**

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XIV legislatura aveva già analizzato “la congruità della normativa relativa al regime di detenzione speciale previsto dall'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) all'articolo 41-bis” alla luce delle modifiche apportate dalla legge del 23 dicembre 2002 n. 279<sup>457</sup>. Le criticità emerse in quella sede che, però, si consideravano superate grazie ai nuovi orientamenti giurisprudenziali (tant'è che la Commissione non riteneva di sollecitare un intervento legislativo), sono state definitivamente risolte dalla legge del 15 luglio 2009, n. 94, che, in buona parte, ha codificato la prassi interpretativa della Corte di cassazione.

Nonostante l'innegabile miglioramento del quadro normativo, anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia della XVI legislatura, finiva per segnalare l'esistenza, dopo l'entrata in vigore della nuova legge, di residue o ulteriori problematiche<sup>458</sup> che, però, rimanevano prive di approfondimento poiché, come si spiegava nella relazione finale, era necessario “un monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del nuovo 41-bis per un periodo almeno minimamente apprezzabile”.

Questa Commissione, pertanto, anche in prosecuzione dei lavori precedenti, tornava a occuparsi del tema rimasto ancora aperto, approfondendolo sia nei suoi termini generali<sup>459</sup> che con riguardo a talune specifiche evenienze emerse durante lo svolgimento dell'inchiesta parlamentare<sup>460</sup>.

Le risultanze acquisite lasciavano emergere alcune rilevanti questioni, oggetto di analisi nelle pagine successive, sostanzialmente riguardanti:

- a) l'effettività del regime previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, essendosi accertato che le modalità concrete di esecuzione delle prescrizioni previste non sempre hanno assicurato la realizzazione delle intenzioni della norma;
- b) la cosiddetta inflazione del “carcere duro”, essendo stata segnalata una certa dilatazione applicativa dell'istituto;
- c) il possibile sviamento del sistema carcerario speciale, nel senso che talune prassi possono, di fatto, creare, intorno ai detenuti, un *humus* informativo “parallelo”, sottratto a ogni controllo giudiziario.

Per cogliere la consistenza di queste problematiche, appare necessario, preliminarmente, inquadrarle sia nel panorama giurisprudenziale italiano ed europeo sia nella sempre più diffusa percezione dell'istituto, anche in ambiti autorevoli, come abnorme: apprezzato, quasi generalmente, nell'epoca post-stragi, invece, a distanza di circa venticinque anni e in un periodo in cui le condotte mafiose più efferate e destabilizzanti appaiono lontane, comincia a essere avvertito come uno strumento sproporzionato rispetto, tanto alle esigenze di tutela collettiva, quanto, soprattutto, alla salvaguardia dei fondamentali e inviolabili diritti dell'individuo.

<sup>457</sup> Cfr. *Relazione al Parlamento sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario* (legge 26 luglio 1975, n. 354, modificata dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279), approvata l'8 marzo 2005, (XIV legislatura, Doc. XXIII, n. 13).

<sup>458</sup> Cfr. l'audizione dell'11 maggio 2010 del procuratore aggiunto della DNA, Vincenzo Macrì, e quella, del 25 maggio 2010, dell'allora capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Franco Ionta.

<sup>459</sup> Cfr., ad esempio, le audizioni dei ministri della giustizia, dei capi del DAP e del direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP.

<sup>460</sup> Cfr., ad esempio, le vicende inerenti alle note conversazioni intercettate tra Salvatore Riina e Alberto Lorusso; il cosiddetto “protocollo farfalla” e la relativa relazione del COPASIR; l'altalenante giurisprudenza della magistratura di sorveglianza; la questione della possibile scarcerazione di Salvatore Riina; la recente circolare del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per assicurare l'uniformità di trattamento dei detenuti sottoposti al regime speciale.

La Corte costituzionale e la Corte europea dei diritti dell'uomo, le cui pronunce hanno già inciso, negli anni, sulle modifiche legislative man mano apportate al regime detentivo speciale, hanno più volte sottolineato che la disposizione di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, perseguendo finalità preventive e non repressive, risponde certamente a superiori esigenze di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato; ma, proprio per questo, essa può ritenersi conforme all'ordinamento giuridico, statale ed europeo, solo se non si superino, nella sua concreta attuazione e nella sua regolamentazione secondaria, taluni confini.

In particolare, il Giudice delle leggi, pur riconoscendo la legittimità dell'articolo 41-*bis*, ha avuto modo di rimarcare che non possono essere travalicati né i limiti esterni – le misure adottate, cioè, non possono incidere sulla qualità e quantità della pena o sul grado di libertà personale del detenuto – né i limiti interni dell'istituto, per cui le misure adottate devono essere strettamente congrue alla concreta esigenza di tutelare l'ordine e la sicurezza, acquisendo, altrimenti, una portata puramente afflittiva<sup>461</sup>.

A sua volta, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) ha chiarito che il predetto regime speciale è sì necessario in una società democratica, ma, nella sua applicazione, si è talora risolto nella violazione dei diritti salvaguardati dalla Convenzione, come in tema di automatismi nel rinnovo, di impedimento dei legami affettivi, di pratiche degradanti dei diritti umani, specie con riguardo al diritto alla segretezza della corrispondenza<sup>462</sup>.

La stessa magistratura di sorveglianza, come meglio si evidenzierà, ha iniziato a interpretare in termini più ampi le norme a tutela dei diritti soggettivi dei detenuti al 41-*bis*, e, di conseguenza, il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP), attraverso circolari e prassi, si è impegnato per mitigare, per quanto possibile, le rigidità insite nel regime detentivo speciale.

Inoltre, il tentativo di contenimento della portata, comunque afflittiva, dell'istituto continua a stimolare riflessioni sino ad aver dato luogo a recenti e autorevoli sollecitazioni volte a una rivisitazione della norma in senso sempre più umanitario<sup>463</sup>.

È allora evidente che le accennate criticità potrebbero minare la tenuta del regime speciale: se, in concreto, il 41-*bis* non si rivelasse in grado di raggiungere il suo scopo primario di interruzione dei rapporti tra associati detenuti e organizzazione criminale, se, di converso, nella sua applicazione, venisse inficiato da esasperazioni nella valutazione del pericolo concreto e della sua attualità, se, per di più, fosse sviato dalle proprie finalità per strumentalizzarlo quale bacino di informazioni sotterranee, ci si troverebbe in un cortocircuito in cui, necessariamente, finirebbero per prevalere le esigenze di tutela del detenuto rispetto alle inattuuate o esagerate o sviate esigenze di sicurezza.

L'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, tuttavia, rappresenta un insostituibile corollario della legislazione antimafia di cui si è dotato il nostro Paese. Come è stato osservato, infatti, “il regime del 41-*bis* ha cambiato un panorama che prima della sua introduzione era assolutamente devastante, perché l'espressione “grand hotel Ucciardone” è stata coniata non dalla stampa o dai magistrati, ma proprio dai collaboratori di giustizia. Tutti, infatti, hanno raccontato cos'era il carcere (...) che non interrompeva il carattere di continuità di governo dei capi: quindi per loro era indifferente essere fuori o dentro il carcere, perché continuavano a comandare”<sup>464</sup>.

Se, non si interrompessero, soprattutto per le organizzazioni mafiose di tipo verticistico, i contatti delittuosi di taluni detenuti “qualificati”, lo stato detentivo dei soggetti per i quali ricorrono “gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica” ed “elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un'associazione criminale”, si rivelerebbe un fattore neutro per le associazioni

<sup>461</sup> Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 349 del 1993.

<sup>462</sup> Cfr. sentenze CEDU, IV, 26 ottobre 2001 (Di Giovine); CEDU, *Grande Chambre*, 6 aprile 2000 (Labita); CEDU, II, 28 dicembre 2000 (Messina); CEDU, II, 10 febbraio 2010 (Montani) n.24950/06.

<sup>463</sup> Cfr. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, “Rapporto sul regime detentivo speciale- indagine conoscitiva sul 41-*bis*” dell'aprile 2016; “Stati generali dell'esecuzione penale” organizzati nel 2016 dal Ministero della Giustizia, relazione del “Tavolo 2”.

<sup>464</sup> Cfr. seduta del 20 giugno 2017, audizione del sostituto procuratore della DNA, Maurizio de Lucia, resoconto stenografico n. 212.