

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVII LEGISLATURA —

**Doc. XXII-bis
n. 1**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

**SUL FENOMENO DELLE INTIMIDAZIONI NEI CONFRONTI
DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI**

(istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 3 ottobre 2013)

(composta dai senatori: *Lo Moro*, Presidente, *Gualdani*, Vice Presidente, *Zizza*, Vice Presidente, *Cirinnà*, Segretario, *Tosato*, Segretario, *Angioni*, *Cantini*, *Cardinali*, *D'Anna*, *Di Maggio*, *Elena Ferrara*, *Eva Longo*, *Moronese*, *Pagano*, *Piccoli*, *Scibona*, *Susta*, *Uras*, *Zeller*, *Zuffada*)

RELAZIONE CONCLUSIVA

approvata dalla Commissione nella seduta del 26 febbraio 2015

(Relatrice: senatrice Doris LO MORO)

Comunicata alla Presidenza il 3 marzo 2015

I N D I C E

PARTE PRIMA - L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE	Pag.	5
1. <i>L'istituzione della Commissione: profili parlamentari</i>	»	5
2. <i>Gli strumenti dell'inchiesta</i>	»	6
2.1 <i>Le acquisizioni di documenti</i>	»	6
2.2 <i>La ricerca sugli amministratori uccisi</i>	»	9
2.3 <i>Le audizioni e i sopralluoghi</i>	»	9
PARTE SECONDA - UNO SGUARDO AL PASSATO. ATTENZIONE E INTERVENTI SUL FENOMENO	»	16
1. <i>Il fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli am- ministratori locali nelle relazioni delle Commissioni parlamentari antimafia</i>	»	16
2. <i>Il fenomeno nelle relazioni della Direzione investiga- tiva antimafia (DIA)</i>	»	20
3. <i>Il fenomeno nelle relazioni della Direzione nazionale antimafia (DNA)</i>	»	24
4. <i>Il fenomeno negli atti del Parlamento: il sindacato ispettivo</i>	»	28
5. <i>Il fenomeno nei decreti di scioglimento dei consigli co- munali</i>	»	29
PARTE TERZA - L'ATTACCO AGLI AMMINISTRATORI	»	50
1. <i>Un'altra storia</i>	»	50
2. <i>Il fenomeno nelle relazioni dei prefetti: dimensione, condizioni, qualità nei dati statistici</i>	»	52
3. <i>Gli omicidi: numeri e storie</i>	»	75
3.1 <i>L'elenco</i>	»	79
4. <i>Gli elementi acquisiti attraverso i sopralluoghi sul ter- ritorio e le audizioni in sede di amministratori locali</i>	»	126
4.1 <i>Missioni regionali</i>	»	126
4.2 <i>Altri sopralluoghi</i>	»	163
4.3 <i>Audizione in sede di sindaci</i>	»	168
5. <i>La cifra oscura: intimidazioni e dimissioni</i>	»	177

PARTE QUARTA - ROMPERE LA SOLITUDINE DEGLI AMMINISTRATORI	
LOCALI	Pag. 194
1. <i>La difficile gestione del fenomeno</i>	» 194
2. <i>Alla ricerca dei moventi</i>	» 196
2.1 <i>L'amministrazione locale e la crisi del rapporto tra cittadini e istituzioni</i>	» 196
2.2 <i>Il governo del territorio:</i>	» 200
a) <i>gli illeciti edilizi e criticità connesse alla demolizione di manufatti abusivi</i>	» 200
b) <i>la salvaguardia dell'ambiente e la gestione dei rifiuti</i>	» 204
c) <i>la questione delle cave</i>	» 208
2.3 <i>Le procedure di affidamento degli appalti pubblici</i>	» 212
2.4 <i>Il commercio e la cessione delle licenze</i>	» 216
2.5 <i>La gestione dei beni confiscati</i>	» 219
2.6 <i>Il mondo del gioco e il ruolo dell'ente locale</i> ..	» 223
2.7 <i>Le politiche di welfare nei Comuni</i>	» 226
2.8 <i>Il ruolo di sindaci nei trattamenti sanitari obbligatori</i>	» 231
2.9 <i>La violenza nella battaglia politica</i>	» 234
2.10 <i>I moventi estranei all'amministrazione e alla politica</i>	» 236
3. <i>L'inadeguatezza della tutela penale</i>	» 238
PARTE QUINTA - OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE	
1. <i>Misure organizzative</i>	» 245
2. <i>Osservazioni e suggerimenti con riguardo a singoli settori</i>	» 246
3. <i>Modifiche normative in materia penale - proposte</i> ...	» 250
APPENDICE	» 253
1. <i>Relazioni integrali dei Ministri in sede di audizione</i> ..	» 253
2. <i>Elenco analitico della documentazione acquisita</i>	» 266

PARTE PRIMA - L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

1. *L'istituzione della Commissione: profili parlamentari*

La Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali è stata istituita con la deliberazione del Senato della Repubblica del 3 ottobre 2013, con il compito di svolgere indagini sui reiterati episodi di intimidazione anche non riconducibili alla mafia o ad altre organizzazioni criminali, che hanno per destinatari gli amministratori locali.

Si tratta di una tematica che, nel corso delle passate legislature, non è stata mai oggetto di specifica inchiesta parlamentare se non, latamente, nell'ambito dell'attività di indagine delle Commissioni antimafia (v. *Parte seconda, par. 1*).

È solo nella XVI legislatura, che il Parlamento si è trovato, per la prima volta, con l'esame del Doc. XXII n. 30, a valutare l'istituzione di una Commissione di inchiesta *ad hoc* sul fenomeno intimidatorio ai danni degli amministratori locali. Superati i timori, emersi nel corso della discussione, di una possibile sovrapposizione con l'attività della Commissione bicamerale antimafia, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, è giunta alla approvazione, in sede referente, del documento. Tuttavia, le vicende politiche che hanno segnato la legislatura, determinando lo scioglimento anticipato delle Camere non hanno consentito alla Assemblea di approvare definitivamente la proposta, impedendo la costituzione della Commissione di inchiesta.

Nella attuale legislatura, una analoga proposta di istituzione di una Commissione di inchiesta sul fenomeno (Doc. XXII, n. 10) è stata quindi ripresentata in questo ramo del Parlamento, dove, superati i dubbi, riemersi in sede referente, circa una possibile sovrapposizione con l'attività della Commissione bicamerale, è stata approvata finalmente dall'Aula.

L'articolo 2 della deliberazione istitutiva ha individuato, così, i seguenti obiettivi dell'inchiesta:

- 1) svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali;
- 2) valutare la natura e le caratteristiche dei motivi che hanno provocato un incremento delle intimidazioni;
- 3) verificare la congruità della normativa vigente in materia e della sua applicazione;
- 4) accertare il livello di attenzione e la capacità di intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione delle intimidazioni;
- 5) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto delle intimidazioni per garantire il migliore e libero esercizio delle funzioni attribuite agli enti e agli amministratori locali.

La Commissione costituita, ai sensi dell'articolo 4 della deliberazione istitutiva, da venti senatori – nominati dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari – e presieduta dalla senatrice Lo Moro, si è insediata il 26 marzo 2014.

L'attività della Commissione, in base a quanto previsto dall'articolo 1 della deliberazione istitutiva, doveva concludersi con l'approvazione del documento conclusivo entro il 27 settembre 2014. Ai fini del completamento dell'attività conoscitiva intrapresa dalla Commissione, con particolare riferimento all'integrale acquisizione delle relazioni delle prefetture finalizzate alla conoscenza dell'entità del fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali, nonché delle relative motivazioni e degli esiti investigativi e giudiziari riferiti ai singoli eventi, si è reso necessario un ampliamento del termine previsto per la conclusione dell'attività d'inchiesta. Sono state così approvate due proroghe trimestrali che hanno spostato il termine per la conclusione dei lavori al 26 marzo 2015.

Per il raggiungimento dei propri obiettivi la Commissione ha svolto un ampio lavoro di indagine, attraverso acquisizioni di dati e documenti, audizioni e sopralluoghi. Ai fini di un migliore svolgimento dell'inchiesta, la Commissione ha inoltre stabilito rapporti di collaborazione, a titolo gratuito, con una serie di consulenti.

La Commissione ha, altresì, all'indomani dell'avvio dei propri lavori, provveduto alla attivazione di una apposita casella di posta elettronica (so-sintimidazioni@senato.it), messa a disposizione degli amministratori locali e dei cittadini per la denuncia diretta di atti di intimidazione.

2. Gli strumenti dell'inchiesta

2.1 Le acquisizioni di documenti

Per la realizzazione di un esauriente quadro informativo, preliminare alla stessa attività inquirente, la Commissione ha proceduto alla acquisizione di una ampia documentazione.

Al fine di approfondire la conoscenza delle diverse realtà dove il fenomeno assume una significativa consistenza quantitativa e qualitativa sono state acquisite relazioni sull'entità del fenomeno, predisposte con riguardo a ciascuna provincia dai rispettivi prefetti (v. *Parte terza, par. 2*). Più in particolare, la Commissione, delimitando il campo di indagine al periodo 2013 – primo quadrimestre 2014, ha chiesto alle singole prefetture di indicare i dati numerici, riferiti a tale arco temporale disaggregati per comuni, relativi alle diverse tipologie degli atti di intimidazione, ai destinatari, comprendendo anche gli atti rivolti al danneggiamento ovvero alla distruzione di beni di pertinenza degli enti locali; quelli riferiti anche a consiglieri regionali nonché ai dipendenti degli enti locali il cui obiettivo fosse presumibilmente quello di condizionare l'attività dell'ente di appar-

tenenza¹. La Commissione inoltre ha sollecitato le stesse a dare conto anche delle possibili motivazioni, ove individuate e dell'eventuale esito investigativo delle singole vicende.

Contestualmente a tale richiesta, in ragione della supposta connessione fra episodi intimidatori e tornate elettorali, ad alcune prefetture sono state richieste puntuali informative con riguardo alla rilevazione di episodi intimidatori riscontrati in concomitanza con il rinnovo, nel mese di maggio, di molte amministrazioni comunali.

Dall'acquisizione di tale documentazione è emerso un quadro fortemente variegato sia in termini di incidenza del fenomeno, più presente nelle aree del Mezzogiorno d'Italia, e sia sul piano delle motivazioni e delle modalità intimidatorie.

La Commissione ha inoltre ritenuto opportuno procedere all'analisi della documentazione disponibile di fonte pubblica relativa alle materie di oggetto dell'inchiesta. Sono state così acquisite le relazioni periodiche predisposte dalla Direzione nazionale antimafia (DNA) e dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) (v. *Parte seconda, par. 2 e 3*) e le Relazioni al Parlamento sulla politica dell'informazione per la Sicurezza, con riferimento agli anni 2013 e 2014.

Per un completo monitoraggio dei singoli episodi intimidatori la Commissione ha anche svolto un esame sistematico degli atti di sindacato ispettivo presentati in ambedue i rami del Parlamento nella XVI e nella corrente legislatura (v. *Parte seconda, par.4*).

Con riguardo a singoli episodi intimidatori è stata poi avviata una intensa interlocuzione con le prefetture volta ad acquisire ulteriori elementi utili alla ricostruzione delle motivazioni dei delitti e del loro contesto socio-economico.

Altrettanto proficua è stata l'interlocuzione intrapresa con le autorità requirenti attraverso l'acquisizione di atti processuali – in particolare, ordinanze di custodia cautelare – relativi a vicende giudiziarie connesse ad episodi intimidatori o a specifiche tematiche, quali lo sfruttamento delle cave, emerse nel corso dell'attività conoscitiva sul territorio e ritenute collegate al fenomeno intimidatorio.

In particolare con riguardo alla regione Puglia, la Commissione ha acquisito, in relazione alla attività intimidatoria perpetrata ai danni del sindaco del comune di Gallipoli, le ordinanze di applicazione di misure di custodia cautelare, emesse il 29 luglio 2014, nell'ambito della operazione «Baia Verde», nei confronti di alcuni esponenti del clan Padovano, e, successivamente, con riguardo ai reiterati atti intimidatori commessi ai danni

¹ Nella Relazione si fa riferimento anche a fatti successivi all'acquisizione delle informative (quali, fra gli altri, ordinanze di custodia cautelare, sentenze di condanna e articoli di cronaca) riferiti a soggetti già attenzionati dalla Commissione, nonché a nuovi episodi intimidatori, verificatisi nel corso dei lavori. I dati elaborati (grafici, tabelle e statistiche) sono comunque relativi al solo periodo oggetto di indagine (2013-primo quadrimestre 2014).

del sindaco di Brindisi, l'ordinanza di custodia cautelare, emessa il 21 novembre 2014, nei confronti del presunto responsabile di tali azioni.

Analoga ed intensa attività è stata svolta dalla Commissione in relazione ad alcuni gravi episodi intimidatori commessi ai danni di amministratori locali della regione Calabria. Più nel dettaglio, la Commissione ha proceduto, in primo luogo, all'acquisizione delle ordinanze di custodia cautelare emesse, il 20 giugno 2014, nei confronti di appartenenti alle cosche Crea e Alvaro con riguardo agli atti intimidatori perpetrati ai danni degli amministratori del comune di Rizziconi (RC) e che avevano condotto alle dimissioni di nove consiglieri e al conseguente scioglimento dell'amministrazione comunale. In secondo luogo, con riguardo alle gravi azioni intimidatorie commesse ai danni del sindaco e di due amministratori del comune di Marano Marchesato (CS) è stata acquisita l'ordinanza di custodia cautelare emessa, il 13 ottobre 2014, nei confronti dei presunti responsabili di tali atti. Infine la Commissione ha disposto l'acquisizione delle ordinanze di custodia cautelare, emesse il 21 ottobre 2014, nell'ambito dell'operazione "Eclissi", con riguardo agli atti intimidatori perpetrati ai danni di alcuni amministratori del comune di San Ferdinando di Rosarno (RC).

Nell'ambito della ricostruzione della connessione fra il fenomeno intimidatorio e gli scioglimenti dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa, si inseriscono, poi, le richieste di informative inoltrate al Ministro dell'interno in relazione alle procedure preliminari allo scioglimento di cui all'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Sono state così acquisite, oltre all'elenco recante l'indicazione dei comuni per i quali sono in corso le procedure di accesso, con particolare riguardo ai casi in cui l'avvio di tali procedure risulti connesso a episodi intimidatori ai danni di amministratori locali, anche puntuali relazioni concernenti singoli casi di scioglimento. La Commissione ha disposto, inoltre, l'acquisizione della relazione predisposta dalla Commissione di accesso prodromica allo scioglimento del comune di Cellino San Marco.

La Commissione ha ritenuto necessaria anche l'instaurazione di un fruttuoso dialogo con il Dicastero della giustizia in ordine alle gravi carenze di organico di tutti gli uffici del distretto, requirenti e giudicanti. Tali carenze, peraltro evidenti sia in relazione al numero di magistrati che a quello del personale amministrativo, sono state rappresentate nel corso delle audizioni svolte nell'ambito della missione in Calabria e in particolare nell'intervento del procuratore aggiunto presso il tribunale di Catanzaro, Giovanni Bombardieri.

Il quadro informativo acquisito ha complessivamente confermato un dato comune: la perifericità degli enti locali in termini istituzionali e dal punto di vista della comunicazione non corrisponde né all'ampiezza delle funzioni né al carico di istanze dei cittadini alle quali tali soggetti sono chiamati a far fronte, con conseguente necessità di una più generale e permanente attenzione al fenomeno.

2.2 La ricerca sugli amministratori uccisi

Il tema degli omicidi degli amministratori locali è emerso sin dalle primissime audizioni della Commissione, in particolare delle associazioni autonomistiche LegAutonomie Calabria e Avviso Pubblico.

La prima ha riferito degli ultimi omicidi verificatisi in Calabria, quelli del vice presidente del Consiglio regionale della Calabria, onorevole Franco Fortugno e di un consigliere comunale di Samo.

Avviso Pubblico ha depositato copia del rapporto annuale 2013 contenente un elenco di quarantuno amministratori locali e funzionari pubblici uccisi a partire dal 1893.

In mancanza di dati ufficiali, il tema ha suscitato l'immediata attenzione della Commissione che si è posta l'obiettivo di ricostruire nomi e storie degli amministratori uccisi negli ultimi quaranta anni. Si tratta di dati impressionanti, che sinora sono stati sottovalutati anche perché non conosciuti nella loro effettiva entità e che danno particolare valore al lavoro della Commissione.

Il dato è stato ricavato dalla lettura dei documenti citati in questa relazione, dall'archivio storico di alcuni quotidiani nazionali e dall'archivio dell'ANSA. Il ruolo dell'ucciso è stato verificato dall'archivio del Ministero dell'interno «Anagrafe degli amministratori locali e regionali». Le brevi storie a corredo del caso sono riprese dai lanci dell'ANSA.

L'argomento è stato poi affrontato nel corso di alcune significative audizioni ed in particolare: in Sardegna nell'audizione dell'ex sindaco di Burgos, Giuseppe Tilocca, cui è stato ucciso il padre il 29 febbraio del 2004; in Puglia nell'audizione della sindaca di Molfetta, Paola Natalicchio, che ha ricordato l'omicidio dell'ex sindaco Giovanni Carnicella, ucciso il 7 luglio 1992; sempre in Puglia il prefetto di Brindisi, Nicola Prete, ha richiamato l'omicidio dell'assessore di Nardò, Renata Fonte, avvenuto il 31 marzo 1984; in Campania nell'intervento del prefetto di Salerno, Gerarda Pantalone, che ha ricordato l'uccisione del sindaco di Pagani, Marcello Torre, l'11 dicembre 1980 oltre che del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo ucciso il 4 settembre 2010; a Cardano al Campo con la toccante testimonianza di Giuseppe Poliseno, marito di Laura Prati, morta il 22 luglio 2013 a seguito dell'attentato del 2 luglio e dell'ex vicesindaco, Costantino Iametti, ferito nello stesso agguato; nella stessa Cardano al Campo, con l'audizione del sindaco di Villa Bartolomea, Luca Bersan, che ha ricordato l'omicidio del sindaco Loris Romano ucciso il 30 settembre 2006.

2.3 Le audizioni e i sopralluoghi

La Commissione, per l'espletamento dei propri compiti, ha proceduto, nel corso delle sedute plenarie in Senato, allo svolgimento di diverse audizioni.

L'attività conoscitiva in esame, in alcuni casi ha riguardato il fenomeno delle intimidazioni in generale, mentre in altri ha avuto ad oggetto singoli episodi intimidatori o specifiche problematiche connesse al fenomeno.

Carattere generale deve essere riconosciuto alle prime audizioni svolte dalla Commissione, già all'indomani del proprio insediamento.

Si tratta delle audizioni di rappresentanti della LegAutonomie Calabria, di esponenti dell'associazione Avviso Pubblico e di rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Tali soggetti hanno fornito, anche attraverso il deposito di documentazione di spiccata rilevanza, elementi significativi relativi alle motivazioni, alla natura, alle caratteristiche, nonché alla dimensione quantitativa del fenomeno degli atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali sul territorio nazionale e, con riguardo alla LegAutonomie, nelle diverse province della regione Calabria.

Per una ricostruzione generale del fenomeno la Commissione ha, inoltre, proceduto all'audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Maria Carmela Lanzetta, e del Ministro dell'interno, Angelino Alfano. Considerata la dignità formale e la rilevanza delle persone audite, tali audizioni saranno allegate integralmente alla presente relazione. Ci si limiterà pertanto in questa sede a fornire una breve sintesi degli interventi.

Con riguardo alla prima audizione, il ministro Lanzetta, nel rilevare l'attualità e rilevanza del tema delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, si è, dapprima, soffermata sui dati relativi all'entità del fenomeno, riprendendo le stime già rese note alla Commissione dall'associazione Avviso Pubblico. Nel lamentare quindi l'assenza di una banca dati nazionale per la rilevazione degli episodi intimidatori, si è soffermata sulle cause del fenomeno. In proposito ha sottolineato come, sulla base anche della sua pregressa esperienza di amministratore locale – quale sindaco di Monasterace (RC) – a partire dalla introduzione dell'elezione diretta, si sia assistito ad una progressiva sovraesposizione del ruolo dei sindaci, i quali, rivestendo il duplice ruolo di ufficiali del Governo sul territorio e di rappresentanti dei cittadini a livello locale, sono diventati i diretti destinatari di gran parte delle richieste e delle aspettative della popolazione. La crisi, determinando una conseguente e significativa riduzione delle risorse finanziarie, secondo il Ministro, ha reso sempre più difficile per gli amministratori locali far fronte alle istanze dei territori da loro rappresentati. Il Ministro ha inoltre prospettato alcune misure necessarie per contrastare i fenomeni intimidatori, in primo luogo con riguardo alla questione della gestione degli appalti di beni e servizi – che costituisce spesso fonte di condizionamenti, fenomeni corruttivi e intimidazioni – in secondo luogo in relazione alla problematica degli scioglimenti dei comuni infiltrati della criminalità organizzata e infine con riguardo alla utilizzazione dei beni confiscati.

Il Ministro dell'interno ha, nella propria relazione, fornito dati in ordine alle dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno e alla sua diversificazione territoriale. Secondo quanto da lui riferito gli atti di intimi-

dazione rilevati sull'intero territorio nazionale, sono 668 nel 2013 e 321 nel primo quadrimestre del 2014; dei quali il 44,5 per cento nei confronti di sindaci, il 21,8 per cento nei confronti di componenti delle giunte comunali e il 20,1 per cento nei confronti di membri del consiglio comunale. Nel corso dell'audizione poi, da un lato, è stato rilevato il carattere pluri-offensivo del fenomeno, nella parte in cui esso non solo lede i diritti individuali dell'amministratore locale, ma costituisce anche un *vulnus* per la vita democratica del Paese; e dall'altro, è stata segnalata la natura polimorfica dello stesso, sia in relazione alle modalità nelle quali si concretizza l'intimidazione (solo nel 10 per cento dei casi, gli episodi hanno avuto ad oggetto beni o mezzi di appartenenza degli enti locali), sia in ragione della diversità delle motivazioni che sono sottese agli atti intimidatori. Pur negando l'univoca riconducibilità del fenomeno al mondo della criminalità organizzata, il Ministro ne ha evidenziato la stretta connessione con gli scioglimenti degli enti locali per infiltrazioni mafiose, rilevando come, frequentemente, episodi intimidatori ai danni degli amministratori locali preludano a dimissioni o a forme di collusione. Sul piano della diffusione territoriale, pur ammettendo la portata nazionale del fenomeno, ne ha riconosciuta la maggiore incidenza nelle aree del Mezzogiorno d'Italia (16,3 per cento degli episodi intimidatori accertati in Sicilia; 12,6 per cento in Calabria; 12 per cento in Puglia e 7 per cento in Campania), segnalando al contempo le tipicità che esso assume nelle regioni Sardegna e Lombardia (rispettivamente l'11,3 per cento e l'8,6 per cento dei casi registrati).

Il Ministro dell'interno, poi, con riguardo alle cause, nel sottolineare la scarsa incidenza della matrice politica o eversiva – tutt'al più ravvisabile con riguardo agli episodi registrati in Val di Susa – ha segnalato come, sul piano sociale, una delle cause che si è affacciata recentemente con maggiore frequenza appaia collegata con le manifestazioni di protesta per il diritto alla casa, che hanno visto la partecipazione anche di elementi appartenenti a frange estremiste o alla galassia dei movimenti antagonisti.

Fra i punti problematici è stato evidenziato come le indagini sugli episodi intimidatori incontrino difficoltà significative a causa del numero indeterminato dei potenziali autori delle intimidazioni e, soprattutto, della scarsa collaborazione delle vittime, più accentuata nelle aree ad alta densità mafiosa.

Importanti elementi sono stati forniti con riguardo alle misure di protezione assicurate agli amministratori esposti a rischio. A riguardo, secondo quanto riferito dal Ministro, nei confronti degli amministratori locali risultano in atto, a livello nazionale, otto misure tutorie ravvicinate di competenza dell'Ufficio centrale Interforze per la Sicurezza personale (UCIS); tre misure tutorie ravvicinate di competenza dei prefetti; 322 misure di vigilanza generica radiocollegata e tre misure di vigilanza dinamica dedicata.

Sul piano delle proposte, oltre ad aver prospettato l'inclusione degli amministratori locali fra i soggetti legittimati ad accedere ai benefici del fondo antiestorsione e ad aver sottolineato l'esigenza di sottrarre agli

enti locali la competenza riguardante l'assegnazione a scopi sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si è soffermato sul Programma operativo nazionale «Legalità 2014-2020», quale pilastro per il superamento delle condizioni di degrado e di malessere sociale che spesso stanno alla base degli fenomeni intimidatori.

In relazione a singoli gravi episodi intimidatori verificatisi nel corso dei lavori della Commissione, sono state disposte puntuali audizioni in Senato degli amministratori locali coinvolti.

Sono stati così auditi (v. *Parte terza, par. 4.3*) i sindaci di Torre Annunziata (NA), di Aprilia (LT), di Ardea (RM), di Nettuno (RM), di Pomezia (RM), di Isili (CA), di Palma di Montechiaro (AG) e di Recale (CE).

Tutte le su citate audizioni sono state precedute da richieste di informative ai prefetti competenti per territorio con riguardo agli atti intimidatori registrati.

Su espressa richiesta di membri della Commissione si è proceduto altresì, in data 10 giugno 2014, all'audizione dei rappresentanti dell'associazione Freebacoli, disposta in ragione della carica politica, di consigliere comunale, rivestita da uno dei soci fondatori e della stretta connessione fra gli episodi intimidatori da questi subiti e l'attività svolta dall'associazione.

L'audizione ha consentito di evidenziare alcune vicende della vita amministrativa nel comune di Bacoli e della zona dei Campi Flegrei oltre ad acquisire dati e informazioni in ordine agli atti intimidatori consumati in danno dell'associazione. Gli auditi hanno riferito in ordine alla azione coordinata realizzata da varie associazioni volta ad effettuare – con risorse finanziarie raccolte tra i cittadini – controlli sullo stato delle acque del litorale. Iniziativa questa, proseguita nel tempo, malgrado la riferita «avversità» di personaggi vicini a proprietari di lidi balneari. Gli esponenti dell'associazione hanno inoltre dato conto in modo puntuale di alcuni episodi di intimidazioni in danno del consigliere comunale, Josi Gerardo Della Ragione, nel 2010; dell'incendio dell'autovettura di Alessandro Parisi, vicepresidente dell'associazione, nell'estate del 2012; fino all'incendio di un esercizio commerciale di congiunti del consigliere, nel febbraio del 2014, e ad un'azione furtiva nella sede sociale di *Freebacoli* ove, in concomitanza con l'annuncio di un rinnovato impegno elettorale nella scadenza del 2015, è stato sottratto un computer.

I rappresentanti dell'associazione hanno riferito di essere stati destinatari di querele – anche da parte dell'amministrazione comunale in carica – per aver filmato il crollo di un sito archeologico (le Grotte dell'Acqua).

Infine, gli auditi hanno prospettato alla Commissione le criticità derivate dalla «mancata consegna» alla città di un importante cespite confiscato alla criminalità organizzata (Villa Ferretti), ponendo l'attenzione sulla problematica questione della gestione dei beni confiscati.

Facendo seguito ai rilievi emersi nel corso dell'audizione del sindaco di Romentino (NO), svolta nell'ambito della missione dello scorso 6 ottobre nel comune di Cardano al Campo (VA), la Commissione ha, infine,

ritenuto necessario acquisire, attraverso l'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Novara, Francesco Enrico Saluzzo, e del vice capo del Corpo Forestale dello Stato, Alessandra Stefani, ulteriori dati e informazioni utili a verificare la eventuale sussistenza di limitazioni o condizionamenti dell'azione amministrativa degli enti locali nel settore dei controlli dello sfruttamento delle cave.

La Commissione ha manifestato, poi, sin dall'inizio dei propri lavori, l'intento di dedicare una parte significativa dell'attività inquirente allo svolgimento di audizioni sul territorio mirate ad approfondire la conoscenza delle realtà dove il fenomeno assume una consistenza quantitativa e qualitativa rilevante. Di tale ampia attività informativa, in parte sottoposta ad un regime di segretezza su richiesta espressa degli auditi, oltre ad essere stato redatto resoconto stenografico, è stata predisposta anche la registrazione audio, la quale è stata non solo resa disponibile sul canale *Youtube* Senato e sulla *Web Tv* istituzionale, ma è stata anche trasmessa da Radio Radicale.

In considerazione della particolare incidenza del fenomeno nel Mezzogiorno d'Italia, delegazioni della Commissione hanno effettuato sopralluoghi in Sardegna, Puglia, Calabria e Campania procedendo, presso le sedi delle prefetture dei rispettivi capoluoghi, all'audizione di esponenti dell'amministrazione centrale, della magistratura, delle forze dell'ordine e di amministratori locali individuati sulla base delle relazioni fornite dalla prefetture. È stato possibile, in questo modo, acquisire maggiori informazioni sull'entità del fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali nelle singole regioni e approfondire particolari aspetti emersi in sede di elaborazione dei dati richiesti agli uffici territoriali di governo. (*v. Parte terza, par. 4.1*)

Con particolare riguardo al sopralluogo in Puglia e nello specifico all'audizione del questore di Foggia, Piernicola Silvis, sono emersi, fra l'altro, fatti ed elementi di estrema gravità riconducibili ad una matrice di criminalità organizzata e quindi afferenti a tematiche di competenza della Commissione di inchiesta sul fenomeno delle mafie. In tale quadro, circa l'esistenza di una nuova organizzazione di stampo mafioso, autoctona e fortemente infiltrata nel territorio foggiano, la Commissione ha deliberato, in un clima di leale e reciproca collaborazione istituzionale, la trasmissione integrale dell'audizione alla Commissione bicamerale antimafia.

In relazione all'area centro settentrionale del Paese, delegazioni della Commissione si sono recate nel comune di Cardano al Campo (VA), in ragione del valore simbolico di tale comune, nel quale si è verificato uno dei più recenti e gravi atti di violenza ai danni di un amministratore locale, culminato con la morte del primo cittadino, Laura Prati. Rispetto agli altri sopralluoghi, nel corso della missione a Cardano al Campo sono stati auditi unicamente amministratori locali destinatari di atti di intimidazione particolarmente gravi, nonché i rappresentanti della associazione dedicata alla sindaca uccisa (*v. Parte terza, par. 4.2*).

Successivamente la Commissione ha concentrato l'attenzione sulla regione Emilia-Romagna, ed ha effettuato, con le medesime modalità uti-

lizzate nelle regioni meridionali, la sua ultima missione a Bologna. (v. *Parte terza, par.4.1*)

Oltre alle missioni istituzionali la Commissione ha ritenuto di dover intervenire tempestivamente in alcuni eclatanti casi di intimidazione, manifestando sostegno e vicinanza agli amministratori vittime degli stessi.

In primo luogo, l'11 maggio 2014 la Presidente della Commissione è intervenuta personalmente ad una manifestazione contro la violenza e in difesa della legalità a Marano Marchesato (CS) per esprimere la vicinanza e la solidarietà personale e dell'intera Commissione alla comunità, al sindaco e all'assessore ai servizi sociali ai quali, nella notte tra il 6 ed il 7 maggio 2014, erano state incendiate le auto e recapitate per posta delle buste contenenti dei proiettili. In relazione a tali episodi, per i quali la Commissione ha richiesto una puntuale informativa al prefetto di Cosenza, in data 13 ottobre 2014, il Giudice per le indagini preliminari (Gip) del tribunale di Cosenza ha emesso l'ordinanza di applicazione misura cautelare nei confronti dei presunti responsabili.

Successivamente, il 15 maggio 2014, una delegazione della Commissione ha incontrato il sindaco di Portici (NA), Nicola Marrone, l'assessore al turismo e allo sviluppo, Adele Scarano e il presidente del Consiglio comunale, Fernando Farroni, non solo per comprendere le cause, la dinamica e gli effetti delle intimidazioni, ma anche, attraverso la piena condivisione verso il percorso di legalità e di trasparenza intrapreso dall'amministrazione comunale, per contribuire a superare la condizione di isolamento degli amministratori locali vittime di atti intimidatori (v. *Parte terza, par. 4.2*).

In ragione della grave spirale di episodi intimidatori registratasi nel mese di novembre nel comune di Amantea (CS), dove erano stati recapitati al sindaco, ad un consigliere ed al vice sindaco buste contenenti proiettili, il 18 novembre 2014, la Presidente della Commissione è intervenuta personalmente alla seduta straordinaria del consiglio comunale. In tale sede la Presidente, oltre ad avere denunciato la sostanziale sottovalutazione del fenomeno intimidatorio e gli scarsi esiti investigativi sui casi registrati, ha ribadito la necessità di un generale e unitario impegno delle istituzioni finalizzato, attraverso una particolare vigilanza sugli enti locali, ad impedire il reiterarsi di tali episodi. La Presidente ha poi sottolineato il carattere plurioffensivo di tali azioni intimidatorie, destinate di fatto non solo a minare la serenità individuale dell'amministratore locale nella gestione della *res publica*, ma anche a compromettere la funzionalità dell'intera amministrazione con un evidente danno per la comunità. Nel segnalare la scarsa collaborazione delle vittime, emersa nel corso delle audizioni e delle missioni svolte dalla Commissione, ha invitato tutto il Consiglio comunale di Amantea a procedere ad una attenta verifica degli atti compiuti, mettendoli a disposizione degli inquirenti al fine di fare chiarezza su quanto accaduto e di assicurare i responsabili alla giustizia.

Da ultimo, dopo l'incendio dell'auto del sindaco di Brindisi, perpetrato il 3 novembre 2015, e per il quale, in data 21 novembre, è stata emessa ordinanza di custodia cautelare in danno del presunto responsabile,

la Presidente è intervenuta, il 28 novembre 2014, a Brindisi, all'incontro dei Consigli comunali della Provincia con il Vice Ministro dell'interno, Filippo Bubbico, per approfondire le problematiche relative alla sicurezza e alla legalità sul territorio. In quella sede la Presidente ha ricordato come, dall'istituzione della Commissione, l'attenzione posta al fenomeno abbia portato ad alcuni immediati risultati positivi, quali l'individuazione dei responsabili di diversi episodi intimidatori: in Calabria, con riguardo alle intimidazioni subite dagli amministratori di Marano Marchesato (RC) e del sindaco di Diamante (CS); in Puglia, con riguardo alle reiterate intimidazioni subite dal sindaco di Brindisi (in relazione alle quali la Commissione, come ricordato, ha proceduto alla acquisizione delle ordinanze di custodia cautelari relative) e in Campania, in relazione alle intimidazioni subite dalla sindaca di Recale (CE), per le quali peraltro, successivamente all'audizione dell'amministratrice vittima, era stata avviata dalla Commissione una interlocuzione con il prefetto di Caserta.

PARTE SECONDA - UNO SGUARDO AL PASSATO. ATTENZIONE E INTERVENTI SUL FENOMENO

1. Il fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali nelle relazioni delle Commissioni parlamentari antimafia

Nel corso delle precedenti legislature sono state istituite nove Commissioni parlamentari antimafia. La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu istituita per la prima volta dalla legge 20 dicembre 1962, n. 1720, nel corso della III legislatura, con Presidente l'onorevole Paolo Rossi.

Successivamente, nella IV legislatura essa fu presieduta dal senatore Donato Pafundi. Nella relazione dell'8 marzo 1968 non si fa cenno al fenomeno degli atti intimidatori contro amministratori.

Nella V legislatura la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu presieduta dall'onorevole Francesco Cattanei. La relazione conclusiva è datata 31 marzo 1972 e contiene un approfondimento su «L'indagine sugli enti locali», naturalmente limitata alla Sicilia. In questo capitolo non sono riportati analisi rispetto al fenomeno, mentre nella relazione si fa riferimento ad alcuni episodi di intimidazione contro amministratori di Palma di Montechiaro (AG).

In una audizione di un rappresentante sindacale, lo stesso si soffermava sul momento elettorale come periodo in cui si manifestano pressioni e intimidazioni contro liste e candidati.

Nella VI legislatura la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia fu presieduta dal senatore Luigi Carraro. La relazione conclusiva è datata 4 febbraio 1976.

Nella relazione sono riportati numerosi episodi sia di intimidazione che di omicidi, a partire dalla fine degli anni '40, in danno di esponenti politici locali, tutti naturalmente riferiti alla Sicilia in quanto il campo d'indagine della Commissione è ancora limitato a quella sola regione.

La seconda Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia fu istituita nella IX legislatura per la durata di tre anni, poi prorogata dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, cosiddetta legge Rognoni-La Torre, con Presidenti il senatore Nicola Lapenta e, poi, l'onorevole Abdon Alinovi. Essa non aveva poteri d'inchiesta e fu istituita solo allo scopo di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato in riferimento al fenomeno mafioso, per la prima volta riguardante non solo la Sicilia, e alle sue connessioni.

La relazione conclusiva del 5 ottobre 1987 richiama gli omicidi di due sindaci avvenuti in Calabria e casi di intimidazione in Campania e Calabria.

La terza Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari fu istituita nella X legislatura (legge 23 marzo 1988, n. 94) per la durata di tre anni, poi proro-

gata, con Presidente il senatore Gerardo Chiaromonte. Aveva poteri d'inchiesta e presentò la Relazione conclusiva il 19 febbraio 1992.

Un episodio omicidiario è riportato in questa relazione.

La Commissione approva anche numerose relazioni parziali di visite e sopralluoghi in specifiche realtà geografiche o su temi particolari di gruppi di lavoro.

Il 25 luglio 1990 viene approvata la *«Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di indagare sulla recrudescenza di episodi criminali durante il periodo elettorale»*. Nelle 10 pagine della relazione si affronta il tema degli omicidi di politici nella provincia di Reggio Calabria e in Campania sotto forma di schede. Sono richiamati per la Calabria gli omicidi degli amministratori: Stelitano Antonio; Reitano Vincenzo; Crea Dionisio Modesto; Trecroci Giovanni. Per la provincia di Napoli gli omicidi degli amministratori: Antonio Buonaiuto; Carmine Elmo; Vincenzo Agrillo.

Va detto che l'elenco degli omicidi, se pure riferito alla sola Calabria e Campania, non è completo. Non sono citati almeno altri tre omicidi avvenuti in Calabria nello stesso periodo.

In ordine a tali delitti così conclude la Commissione: *«L'impressionante sequela di omicidi commessi durante la campagna elettorale in Campania e in Calabria in danno di candidati alle elezioni amministrative o di assessori o consiglieri comunali uscenti, costituisce un fatto sicuramente inconsueto nella storia della criminalità organizzata. Si è voluto accertare se il fatto costituiva una casuale coincidenza con gli avvenimenti elettorali, ovvero se questi ultimi ne fossero la causa. In altre parole si voleva accertare se le organizzazioni della delinquenza avevano deciso un fattivo e crescente approccio con gli enti locali, nel senso di tentare di essere presenti nelle assemblee elettive con uomini da essa direttamente controllati e, quindi, se gli omicidi non fossero funzionali ad impedire o ad assecondare determinate presenze nei consigli. Dagli accertamenti effettuati, pur con qualche precisa affermazione circa l'intenzione della criminalità organizzata di collocare nei consigli i propri uomini, non vi sono elementi sufficienti per affermare che siamo in presenza di un disegno della criminalità, ben delineato e preciso, di collocamento, attraverso manovre elettorali, di propri uomini nei consigli comunali e provinciali. Tuttavia anche se il concepimento di questo disegno non è stato possibile accertare con sicurezza, è risultata ben chiara l'influenza determinante della mafia nell'attività degli enti locali. Taluni delitti sono di stampo mafioso e, secondo gli inquirenti, sono legati ad appalti di varia natura che hanno avuto come protagoniste cosche mafiose fra loro in lotta. Consiglieri comunali delle località ove questi omicidi sono stati consumati hanno invece negato la matrice mafiosa dei delitti, escludendo addirittura, in alcuni casi, che nell'attività comunale la criminalità organizzata avesse la minima influenza. Resta inspiegabile come, sia in Campania sia in Calabria, amministratori e consiglieri comunali ove i delitti furono commessi abbiano potuto fare simili affermazioni. Questo punto merita sicuramente un chiarimento ed un approfondimento che la Commissione non deve evi-*

tare, perché la lotta contro la mafia deve poter contare su uomini politici impegnati negli enti locali delle zone a più alto rischio mafioso e che di essa sono talvolta le prime vittime».

Il 20 novembre 1991 viene approvata la «*Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata a Roma e nel Lazio*». Per la prima volta vengono segnalati due casi di intimidazione fuori da una regione meridionale.

Sempre nella X legislatura il 24 gennaio 1990 viene presentata una relazione di minoranza che si sofferma sulla situazione del comune di Palma di Montechiaro (AG), teatro di omicidi di amministratori e gravi intimidazioni a partire dagli anni '60 e seguenti. Vengono richiamati ulteriori attentati intimidatori avvenuti nel comune di Marsala, Alcamo ed anche l'uccisione in Calabria di Giannino Losardo, nel giugno 1980.

La quarta Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari fu istituita nella XI legislatura (decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) con Presidente l'onorevole Luciano Violante. La relazione conclusiva fu presentata il 18 febbraio 1994. In essa si prendono in esame i consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose e si analizzano i motivi dello scioglimento anche con riferimento alle intimidazioni subite dagli amministratori.

La Commissione approva il 6 aprile 1993 la «*Relazione sui rapporti tra mafia e politica*». In questa relazione sono elencati alcuni omicidi di amministratori locali.

La Commissione approva il 21 dicembre 1993 anche una «*Relazione sulla camorra*» che contiene anch'essa un elenco di omicidi e intimidazioni avvenuti in Campania.

La sesta Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari è stata istituita nella XIII legislatura con la legge 1° ottobre 1996, n. 509, con Presidente il senatore Ottaviano Del Turco, sostituito nell'ultima parte della legislatura dall'onorevole Giuseppe Lumia. La Relazione conclusiva è del 6 marzo 2001. Nella relazione è ricordato l'omicidio di Domenico Geraci.

La settima Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari è stata istituita nella XIV legislatura con la legge 19 ottobre 2001, n. 386, con Presidente il senatore Roberto Centaro. La relazione conclusiva è stata presentata il 18 maggio 2006.

Nella relazione, composta da due tomi, viene dato ampio spazio al tema delle intimidazioni contro gli amministratori locali con particolare rilievo alla Calabria. Il fenomeno, grazie anche alle denunce delle associazioni autonomistiche nazionali, è oggetto oramai di numerose inchieste giornalistiche. Dal 2002, inoltre, anche le relazioni semestrali della DIA al Parlamento iniziano ad indicare il problema in maniera sistematica.

La relazione si apre con la situazione della Calabria e con una proposta che riguarda proprio il fenomeno intimidatorio che parte dall'omici-

dio del vice presidente del Consiglio regionale della Calabria, Francesco Fortugno. «A seguito dell'omicidio del Vice Presidente del Consiglio Regionale, dott. Francesco Fortugno, avvenuto il 16 ottobre 2005 in Locri con modalità plateali all'interno di un seggio in cui si svolgevano le "elezioni primarie" dell'Unione, il Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 ottobre 2005 ha inteso assumere ulteriori importanti decisioni in ordine alla lotta alla 'ndrangheta in Calabria ... Il Consiglio dei Ministri ha, altresì, approvato il piano di interventi straordinari contro la 'ndrangheta che il prefetto De Sena curerà; tale piano è mirato ad obiettivi precisi e si sviluppa su sei linee di intervento: ... la sesta linea di intervento mira, da un lato, alla tutela degli amministratori calabresi oggetto di intimidazioni violente e sistematiche, dall'altro a mettere invece sotto maggiore controllo le Amministrazioni sospette di collusioni con la mafia o di inquinamento mafioso.»

La relazione cerca di inquadrare il tema attraverso una visione differenziata e realistica che tenga distinti gli atti di intimidazione correlati al tessuto mafioso da quelli compiuti per mera vendetta personale. Sono poi elencati episodi verificatisi in Calabria e anche casi di dimissioni, ritirate e mantenute, a seguito di attentati. Sempre per la Calabria si fa riferimento ad alcuni comuni sciolti per infiltrazioni mafiose dove si sono verificati atti intimidatori nei confronti di alcuni amministratori locali.

La relazione illustra la presenza del fenomeno anche nelle altre regioni con alcuni casi specifici.

Nella XIV legislatura, il 18 gennaio 2006, viene presentata una relazione di minoranza. Anche in questa relazione vengono riportati numerosi casi di intimidazioni verificatisi in diverse parti del territorio nazionale, a partire dalla Calabria. *"Sono stati oltre 300 gli episodi contro il mondo politico e imprenditoriale calabresi: telefonate a tutte le ore della notte, lettere minatorie che recavano pallottole e minacce di morte, incendi in danno di civili abitazioni, sedi municipali e automobili, atti intimidatori vari. Uno stillicidio quotidiano, apparentemente senza un preciso significato; episodi che sembravano slegati tra di loro, senza un filo che li unisse. Quel filo, però, c'era ed era ben visibile; al fondo emergeva una precisa logica criminale che puntava all'occupazione delle amministrazioni locali Negli attentati c'era anche una quota di avvertimento rivolto ad un personale politico che durante le elezioni aveva chiesto aiuto elettorale alla 'ndrangheta e aveva fatto delle promesse che ancora non erano state onorate. In questi casi le bombe e gli attentati avevano lo scopo di ricordare che i patti sottoscritti andavano rispettati, con le buone o con le cattive.»*

Né l'azione della 'ndrangheta tesa a condizionare la politica locale si è conclusa con l'omicidio Fortugno perché essa è proseguita ulteriormente seppure con mezzi meno cruenti, anche se molto violenti, come ha dimostrato l'emblematica vicenda delle particolari modalità dello scioglimento del Consiglio comunale di Sinopoli ... E infatti passare dall'intimidazione singola, indirizzata nei confronti del sindaco a quella collettiva rivolta verso i consiglieri comunali per ottenere le dimissioni e di conse-

guenza determinare le dimissioni, significa che alla testa di quella 'ndrina c'è chi conosce le leggi dello Stato e sa volgerle a suo favore utilizzando la violenza».

Attentati e omicidi in danno di amministratori locali sono menzionati con riferimento ad episodi avvenuti in Sicilia, Campania, Puglia e Lombardia.

La ottava Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare è stata istituita nella XV legislatura con la legge 27 ottobre 2006, n. 277, con Presidente l'onorevole Francesco Forgione. La relazione conclusiva è stata consegnata il 19 febbraio 2008 e in essa non si fa cenno ad atti intimidatori contro amministratori locali.

La Commissione approva lo stesso 19 febbraio 2008 una «Relazione annuale sulla 'ndrangheta» dove si trovano elencati numerosi episodi avvenuti in Calabria e quelli già noti di Buccinasco in Lombardia.

La nona Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali è stata istituita nella XVI legislatura, con la legge 4 agosto 2008, n. 132, con Presidente il senatore Giuseppe Pisanu. La relazione conclusiva è datata 22 gennaio 2013 e in essa si trovano solo alcuni riferimenti al fenomeno. In particolare si richiama l'audizione del delegato ANCI per la sicurezza, Flavio Zanonato: *«Il dott. Zanonato ha anche denunciato che "gli amministratori locali, dal nord al sud, subiscono intimidazioni e minacce in tema di appalti e non solo, prevalentemente da parte delle organizzazioni criminali di stampo mafioso"».*

2. Il fenomeno nelle relazioni della Direzione investigativa antimafia (DIA)

La DIA istituita nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza con l'articolo 3 del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410 (ora articolo 108 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), è un organismo investigativo con competenza monofunzionale, composta da personale specializzato a provenienza interforze, con il compito esclusivo di assicurare lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di investigazione preventiva attinenti alla criminalità organizzata, nonché di effettuare indagini di polizia giudiziaria relative esclusivamente a delitti di associazione mafiosa o comunque ricollegabili all'associazione medesima.

Sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla DIA, il Ministro dell'interno riferisce, ogni sei mesi, al Parlamento a partire dal 1998.

Il fenomeno delle intimidazioni contro gli amministratori locali trova un marginale riscontro nella relazione del secondo semestre 1998, ma è a partire dal secondo semestre 2002 che l'attenzione diventa via via crescente.

In quest'ultima relazione l'accento viene posto soprattutto sulla Puglia: *"Nell'ultimo periodo, però, il verificarsi di episodi di corruzione e di connivenze ed il susseguirsi di una serie di attentati perpetrati ai danni*

di amministratori pubblici o di esponenti di enti ed apparati dello Stato, hanno di fatto mutato uno scenario che sembrava abbastanza immune da simili accadimenti. A questa tipologia di casi fanno da contraltare altri episodi, verificatisi soprattutto in quest'ultimo semestre, in cui la pubblica amministrazione, ed alcuni suoi esponenti in particolare, sono stati sottoposti ad indubbie pressioni ed, in qualche caso, a minacce."

Segue un elenco di episodi intimidatori e l'indicazione dell'avvenuta sottoscrizione di "Accordi di legalità con gli enti locali" come strumento per affrontarlo.

Nelle due relazioni del 2003 è soprattutto la Calabria ad attirare le attenzioni della DIA: *"In Calabria il tema della sicurezza va anche confrontato con il particolare fenomeno degli attentati e minacce contro i pubblici amministratori, che inizia ad assumere forme inquietanti ... L'influenza delle cosche nella vita pubblica ed istituzionale della regione è elemento sempre più evidente ... In tale quadro il sistema delle autonomie calabresi è sottoposto a pressioni che negli ultimi dieci anni hanno causato numerosi provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose ... Gli atti intimidatori che si sono registrati negli ultimi tre anni sono la riprova del tentativo della criminalità organizzata di contrastare le iniziative di alcuni rappresentanti della pubblica amministrazione di riportare la piena legalità nel territorio".*

Nel 2004 è sempre la Calabria al centro dell'interesse considerato che: *«nel decorso anno gli atti intimidatori commessi dalla mafia calabrese nei confronti degli amministratori pubblici hanno assunto frequenza e forme che meritano sicuramente grande attenzione».*

Poche righe sono dedicate al fenomeno nel 2005 con riferimento alla Puglia e alla Calabria anche a seguito dell'omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale calabrese, Francesco Fortugno, mentre, nel 2006, solo nel secondo semestre si trova un breve riferimento alla situazione della provincia di Reggio Calabria.

Nel 2007 il fenomeno trova ampio spazio nelle due relazioni semestrali con riferimento a Sicilia, Calabria e Puglia. Inizia anche a delinearsi un quadro analitico più approfondito che, accanto alla elencazione degli episodi rilevati nelle singole province, cerca di dare una prima lettura agli avvenimenti.

Così se per la Calabria *«Per quanto non tutte le intimidazioni debbano essere decifrate con la lettura di moventi mafiosi, il consistente e costante fenomeno appare significativo»*, gli episodi pugliesi, sia in provincia di Bari che di Brindisi e di Lecce *«non sembrerebbero riconducibili al crimine organizzato»* mentre, infine, per la Sicilia, in particolare per la provincia di Agrigento, gli episodi evidenziano *«il tentativo da parte delle cosche di influenzare la vita pubblica ed istituzionale dei centri dell'agrigentino».*

Nel 2008 l'elenco degli episodi viene allargato anche alla Campania in considerazione dell'avvenuto omicidio del sindaco di Cervino, in provincia di Caserta, Giovanni Piscitello e del ferimento di un consigliere comunale di Arzano. Viene ricordato anche la scoperta di un tentato omici-

dio in danno dell'allora sindaco di Gela. Quanto alle possibili motivazioni, solo per la Sicilia gli episodi in provincia di Agrigento e in provincia di Catania sono fatti risalire al *«tentativo di influenzare la vita pubblica ed istituzionale»* mentre per la Puglia si continua ad *«escludere la riconducibilità di siffatte azioni al crimine organizzato»* o al più, per la provincia di Barletta-Andria-Trani si ricorda che *«non è ancora nota l'esatta matrice.»*

Le due semestrali del 2009 contengono lunghi elenchi di episodi consumati in Calabria, Puglia, Sicilia, Campania e alcuni in Basilicata. L'episodio più grave è l'omicidio del consigliere comunale di Castellammare di Stabia, Luigi Tommasino, avvenuto il 3 febbraio 2009. Per tale omicidio viene reso noto il fermo, il 10 ottobre dello stesso anno, di un elemento di spicco del clan D'Alessandro, indiziato del delitto.

Gli elementi di maggiore interesse nelle relazioni dell'anno sono due: per la Puglia, per la prima volta, si parla di eventi che *«possono lasciare emergere tentativi di condizionamento della pubblica amministrazione locale»* e *«tentativi di intimidazioni ed attentati con finalità estorsive, anche di carattere mafioso, nei confronti di pubblici amministratori»*. Inoltre si ricava che è stato contestato in un caso il reato di *«minaccia a corpo politico amministrativo»*.

Per la Sicilia si rileva che intimidazioni sono avvenute a carico di nuovi amministratori di un comune precedentemente sciolto per infiltrazioni mafiose e ai danni di un sindaco il cui comune si era costituito parte civile in un processo contro esponenti mafiosi.

Il 2010 è l'anno dell'uccisione del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo, di cui si trova menzione nella relazione del secondo semestre. Le due relazioni indicano numerosi episodi di intimidazione a danno di amministratori locali compiuti particolarmente nelle regioni meridionali ma vi è cenno anche alla situazione della Liguria, in particolare nel comune di Bordighera dove *«le minacce rivolte agli amministratori sono state oggetto di esame in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza Pubblica (C.P.O.S.P.), che ha deliberato l'adozione di alcune misure a tutela dei predetti esponenti comunali»*.

Dal punto di vista dell'analisi una particolare affermazione merita di essere sottolineata, lì dove, con riferimento alla situazione pugliese si afferma che le azioni intimidatorie contro gli amministratori locali *«seppur denotate da finalità non sempre chiaramente interpretabili, accrescono il senso di insicurezza nella popolazione»*.

Per il resto si ribadisce la particolare situazione dell'agrigentino già evidenziata negli anni precedenti con estensione nel trapanese, e la constatazione che in provincia di Palermo *«le intimidazioni ... verso esponenti delle istituzioni, politici e personalità pubbliche, possono essere interpretate come segnali di ipersensibilità verso un mutamento culturale in atto, che incide profondamente, almeno a livello tendenziale, sulle prospettive del controllo criminale del territorio»*.

Nel 2011 viene ucciso un bracciante agricolo, consigliere comunale del comune di Samò (RC) di cui viene indicato come movente la *«possibile matrice mafiosa»*.

Sempre con riferimento alla Calabria viene sottolineato: «*un alto grado di vulnerabilità dell'azione amministrativa degli enti locali calabresi rispetto al condizionamento criminale ... La problematica offre un ulteriore spunto di riflessione laddove, oltre a considerare la preoccupante diffusione delle condotte collusive da parte di amministratori infedeli, si valutino invece le esposizioni a rischio per l'incolumità personale di altri esponenti locali, destinatari di violenze, minacce ed intimidazioni per la ferma e tenace resistenza alla pressione mafiosa*», cosicché le cosche «*non esitano ad uscire allo scoperto con protervia, quando vengono lesi o minacciati i loro interessi vitali, rivolgendo minacce contro i rappresentanti delle istituzioni.*»

Per il resto, oltre al consueto elenco descrittivo degli episodi rilevati nei diversi territori due sono, tra gli altri, gli elementi meritevoli di attenzione: la contestazione, per la prima volta in Liguria, del reato di "violenza e minaccia aggravata a Corpo politico" per il «*comportamento intimidatorio tenuto da alcuni arrestati nei confronti di pubblici amministratori*»; la possibile matrice indicata in alcuni episodi verificatisi in Puglia riconducibile in un caso «*alle tensioni derivanti dall'aumento della tassa cittadina sui rifiuti*» e in un altro ad opera «*di soggetti pregiudicati, cui è stato opposto un diniego verso richieste di assistenza.*»

Il 2012 non produce particolari analisi sul fenomeno. Rilievo viene dato agli avvenimenti verificatisi nel comune di Monasterace (RC), con la lunga serie di attentati compiuti in quel comune a danno della allora sindaca, Maria Carmela Lanzetta. «*La vicenda impone un'attenta riflessione sulla matrice motivazionale di tanto accanimento nei confronti degli amministratori pubblici che tentano di svincolarsi da condizionamenti ambientali e si ispirano a principi di responsabilità istituzionale. Non appare plausibile, infatti, che negli avvenimenti di cui si tratta, l'interesse primario delle consorterie sia diretto, con intenzioni predatorie, verso i minimi bilanci di piccoli enti, spesso disestati e talvolta irrisori rispetto alle ben più consistenti risorse di cui possono disporre le organizzazioni criminali calabresi, frutto delle molteplici attività criminose cui sono dedite. L'interesse delle cosche, infatti, appare in tali casi non tanto o non solo diretto verso i vantaggi economici derivanti dalle ingerenze negli appalti pubblici, quanto più verso un insidioso e immanente controllo delle istituzioni locali. Si ha dunque la percezione che l'obiettivo di fondo sia quello di rendere visibile agli occhi delle comunità calabresi il rapporto di soggezione delle amministrazioni, confermando così che il proprio dominio del territorio si estende anche alla governante locale.*»

Per il resto continua ad essere segnalata grave la situazione in provincia di Agrigento.

L'ultimo anno preso in considerazione è il 2013.

Per quanto riguarda la Calabria si fa riferimento anche al momento elettorale come periodo in cui si acquiscono gli episodi analizzati. «*Gli elementi di criticità, già ampiamente esaminati nelle analisi relative al 2012, che vedono taluni rappresentanti delle amministrazioni calabresi in relazioni subordinate o di palese contiguità con il sistema mafioso locale,*

sono stati osservati anche nel semestre in esame, così come, la posizione delicata di quegli amministratori che, impostando, invece, la propria azione al pieno rispetto della legalità, sono esposti a minacce, ritorsioni ed azioni intimidatorie. Si tratta di fenomeni che si sono acuiti – in un senso o nell'altro – in corrispondenza delle consultazioni elettorali amministrative, tenutesi nel mese di maggio 2013 in numerosi comuni della Calabria. La pressione della criminalità organizzata si fa sentire anche sui candidati, per marcare equilibri o, ancora, per trasmettere emblematici segnali".

Anche per la provincia di Bari viene indicata una simile chiave di lettura: *«Si tratta di eventi sintomatici della determinazione dei locali gruppi criminali ad ostacolare ogni tentativo di cambiamento di cui si sono fatti portatori giovani amministratori locali»*. Mentre per la provincia di Taranto *«gli atti intimidatori posti in essere prevalentemente nei confronti di amministratori pubblici, appaiono indicativi del livello della pressione esercitata dalla locale criminalità organizzata e non»*.

Continua ad essere segnalata la gravità della situazione della provincia di Agrigento.

3. Il fenomeno nelle relazioni della Direzione nazionale antimafia (DNA)

La DNA, è un organo della procura generale presso la Corte di cassazione. Istituita con il decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 gennaio 1992, n. 8, ha il compito di coordinare, in ambito nazionale, le indagini relative alla criminalità mafiosa. La DNA è composta dal procuratore nazionale antimafia e da venti magistrati del pubblico ministero che sono i sostituti procuratori nazionali antimafia.

Presenta annualmente una relazione sulle attività svolte dal procuratore nazionale antimafia e dalla DNA nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso.

La prima relazione esaminata (luglio 2005 – giugno 2006) contiene notizie ed analisi sul fenomeno delle intimidazioni contro gli amministratori locali.

Lo spazio più rilevante viene dato alla Calabria, per gli ovvi motivi legati ai compiti della DNA e per la particolare e grave situazione che vive la regione sul versante della criminalità organizzata. *"Le istituzioni calabresi hanno spesso subito l'arroganza e la supremazia criminale delle 'ndrine, concretizzatesi in un considerevole numero di azioni intimidatorie nei confronti di amministratori e politici locali che hanno toccato uno dei suoi apici più recenti nell'omicidio dell'onorevole Fortugno... In tale prospettiva era stata inquadrata la situazione dell'ordine pubblico calabrese in generale e di Reggio Calabria in particolare, all'indomani dell'omicidio Fortugno e dei numerosi atti intimidatori, consumati con uso di esplosivo, armi e materiale incendiario, ai danni di amministratori locali ed esponenti politici, esposti alla violenza mafiosa, non più bisognosa di in-*

termidiazioni, che costituivano, in passato, quei «lacci e lacciuoli» dei quali si è liberata, con insofferenza».

Anche la situazione della provincia di Vibo Valentia è messa sotto esame rilevando che *«si è appena attenuata la lunga scia di atti intimidatori nei confronti di amministratori, personalità della politica, della società civile ed imprenditori che a cavallo del 2004 e 2005 ha gettato nel terrore la provincia»* e con la notizia che *"cinquanta sindaci della provincia di Vibo Valentia hanno firmato un documento di impegno civile contro il crimine organizzato che continua ad incutere paura colpendo in maniera indiscriminata amministratori, imprenditori e cittadini».*

La situazione della regione Puglia è stata messa sotto osservazione attraverso gli sviluppi investigativi dell'omicidio del consigliere comunale di Foggia, Leonardo Biagini, avvenuto nell'ottobre 2004 e la conclusione, con la condanna degli imputati, di un altro episodio *«riguardante il condizionamento delle scelte dell'amministrazione comunale di Neviano per l'individuazione delle aree commerciali, con intimidazioni ed attentati ad alcuni amministratori per coartarne la volontà».*

Per la prima volta anche la Sardegna viene posta sotto la lente d'ingrandimento con riferimento al fenomeno in generale e in particolare alla fenomenologia degli attentati dinamitardi: *"Gli attentati dinamitardi costituiscono un altro fenomeno criminale molto diffuso che è però strumentale solo in piccola parte a fatti di criminalità organizzata (traffico di stupefacenti, rapine, estorsioni) ed è invece il segno di una generica diffusa attitudine violenta che sfocia molto frequentemente in omicidi e in episodi di violenza. Essi trovano alimento nei furti di esplosivi nelle numerosissime cave della Sardegna e nella difficoltà di un controllo dell'esplosivo effettivamente usato. Nella grande maggioranza dei casi i fatti sono riconducibili o a contrasti di famiglia o di vicinato o a concorrenza tra piccole imprese o a forme violente di ribellione contro singoli provvedimenti amministrativi ritenuti ingiusti o comunque a forme di pressione verso autorità o istituzioni pubbliche".*

Per quanto riguarda la Sicilia viene richiamata la sovraesposizione dell'allora sindaco di Gela, Rosario Crocetta *«per il suo impegno antimafia e per le numerose iniziative istituzionali di cui è stato protagonista»*, mentre alla Campania viene riservata attenzione per i tentativi di infiltrazioni camorristiche nelle amministrazioni locali in vari comuni con intimidazioni che si verificano fin dalla fase preelettorale.

Più contenuto lo spazio dedicato al fenomeno nella seconda relazione annuale (luglio 2007 – giugno 2008) che si apre con le considerazioni riguardanti il comune di Buccinasco in Lombardia dove il controllo della 'ndrangheta nel settore del movimento terra sarebbe avvenuto attraverso intimidazioni consistenti in *«danneggiamenti e incendi sui cantieri, esplosioni di colpi d'arma da fuoco contro beni di altri imprenditori, incendi di vetture in uso a concorrenti o a pubblici amministratori».*

Ulteriori episodi vengono richiamati con riferimento alla Calabria, Sardegna e Puglia mentre alcuni episodi verificatisi nel distretto di Roma sono fatti risalire ai *«bandi indetti per l'assegnazione delle*

spiagge» ed altri del circondario di Frosinone e Latina a gruppi criminali locali «dediti ad attività usuarie e di natura estorsiva».

Nella terza relazione esaminata (luglio 2009– giugno 2010), la parte che rileva maggiormente riguarda la Sardegna. Dopo un lungo elenco di episodi intimidatori verificatisi in danno di amministratori locali la conclusione cui arriva la DNA è meritevole di attenzione: *"Alla luce delle considerazioni svolte con riferimento alle recenti indagini in corso, ma anche delle intimidazioni provenienti da gruppi eversivi presenti sul territorio è possibile che il fenomeno sia stato nel tempo sempre sottovalutato, con evidenti ricadute sull'approccio investigativo che risente dell'atteggiamento non allarmistico nei confronti di tali gravi delitti che sono idonei a causare lesioni e morte e che presentano caratteristiche di elevata pericolosità".*

La situazione in Campania è analizzata anche in considerazione dell'omicidio verificatosi nell'anno del consigliere comunale di Castellammare di Stabia, Luigi Tommasino. Le infiltrazioni camorristiche nelle amministrazioni locali sono segnalate come motivo a base degli episodi così come alcune sentenze emesse richiamate fanno riferimento alle intimidazioni elettorali volte a condizionare il voto e al tentativo di controllare gli appalti comunali.

In Sicilia viene segnalato lo stesso fenomeno del condizionamento elettorale e il controllo degli apparati tecnico-amministrativi dei comuni attraverso cui *«vengono esercitate pressioni sulle amministrazioni comunali che talvolta sfociano in atti intimidatori.»*

Anche la Puglia è oggetto di attenzione e in particolare il distretto di Lecce dove tuttavia, pur in presenza di numerosi episodi di intimidazione verso amministratori e politici locali, non è stato possibile in nessun caso accertarne le motivazioni, se non le ipotesi che *«inducono a non escludere la possibilità che essi siano collegate all'attività politica e comunque pubblica delle vittime.»*

Fuori dalle regioni meridionali alcune considerazioni sono riservate alla Liguria, con riferimento ad alcuni episodi verificatisi nel comune di Bordighera, e alla Lombardia, con riferimento al comune di Buccinasco.

La relazione di luglio 2010 – giugno 2011 ripropone le medesime considerazioni dell'anno precedente per quanto concerne la situazione in Puglia, distretto di Lecce nello specifico, Sicilia, e Liguria.

Le minacce contro gli amministratori calabresi sono indicative, secondo la DNA, delle tecniche di infiltrazione e di condizionamento delle istituzioni. In particolare: *"L'obiettivo è costantemente realizzato attraverso accordi preelettorali con i futuri candidati (ipotesi delittuosa sanzionata all'articolo 416-ter del codice penale scambio elettorale politico – mafioso) o attraverso l'intimidazione nei confronti di coloro che amministrano la cosa pubblica".*

Viene ricordato l'omicidio del sindaco Vassallo per quanto riguarda la Campania.

La quinta relazione è del luglio 2011 – giugno 2012. I numerosi episodi pugliesi elencati, soprattutto nella provincia di Lecce, sono letti alla

luce dell'evoluzione del rapporto tra i gruppi mafiosi e gli ambienti della politica soprattutto locale: *"Con il passare del tempo, e con i risultati che la «politica» di sommersione dei gruppi appartenenti alla Sacra Corona Unita sta conseguendo nelle relazioni, cui si è diffusamente accennato, con la società civile, tali rapporti sono significativamente mutati: come risulta dalle dichiarazioni dei collaboratori, non sono i mafiosi che cercano un contatto con i politici, offrendo i loro voti in cambio di qualcosa, ma sono i politici che cercano il supporto elettorale dei gruppi criminali presenti sul territorio, promettendo loro l'affidamento di lavori alle aziende che ad essi fanno notoriamente riferimento ed altri possibili affari derivanti dalla gestione amministrativa degli enti che, ove eletti, saranno da loro rappresentati. Il riscontro, indiretto ed indiziario, a queste dichiarazioni, viene dato dagli attentati ai danni degli amministratori di comuni ove è particolarmente presente la mafia salentina, che avvengono quando le promesse non vengono mantenute".*

Per la Sicilia la DNA sottolinea, che pur non essendo riferibili i fatti interamente alla criminalità organizzata, *«le stesse compagini mafiose non mancano di fare le adeguate pressioni sulle amministrazioni degli enti locali nel tentativo di piegarne le scelte (soprattutto economiche) alle loro illecite logiche, per cui si registrano alcuni episodi intimidatori nei confronti di amministratori o pubblici funzionari che potrebbero essere legati alle menzionate dinamiche criminali».*

Per quanto riguarda la Calabria, dopo avere sottolineato il potere della 'ndrangheta di infiltrare le istituzioni, si sottolinea che *«la prima opzione è sempre quella collusiva. Quando questa è impraticabile, solo allora, quando è possibile e non controproducente, viene praticata la seconda opzione, quella intimidatoria ... A dispetto della strategia di mimetizzazione e inabissamento, che talora viene indicata come propria delle cosche, quando i boss vengono toccati nei loro interessi vitali, non esitano ad uscire allo scoperto, minacciando i rappresentanti delle istituzioni".*

L'ultima relazione esaminata è quella che riguarda il periodo luglio 2012 – giugno 2013.

La relazione contiene un approfondimento generale sulle infiltrazioni nella pubblica amministrazione in cui viene denunciata la vulnerabilità del comparto amministrativo oramai non più confinata solo alle regioni meridionali. In questo quadro viene collocato anche il fenomeno analizzato: *«Non può infatti essere taciuto il pericolo costante che ne deriva, laddove si pensi alla lunga serie di attentati e minacce ai pubblici amministratori che si accompagnano alle condotte illecite di infiltrazione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione».*

Alla situazione della Calabria viene dedicata la maggiore attenzione: *«Ma il condizionamento dell'attività delle amministrazioni locali, quale ne sia la causale, oltre che attraverso il sistema collusivo, così ben rappresentato dal sistema delle società miste pubblico/'ndrangheta che si è appena passato in rassegna, passa anche attraverso il terrore. Una incessante ed esemplare intimidazione, nei confronti dei pubblici amministratori locali. Un vero e proprio stillicidio di episodi – che si verificano*

da anni – che tendono a fare sentire tutti gli amministratori, onesti e disonesti, ostaggio di un territorio il cui padrone è la ‘ndrangheta ... I fatti appena esposti, danno l’idea di un assedio. Non è improbabile, anzi appare logico, che decine di anni di tale condizione abbiano generato assuefazione, sicché, anche la parte sana della società civile stenta a riconoscere questa situazione d’emergenza. E tuttavia, in questo contesto così malato, l’azione di contrasto ed una efficace repressione penale – che devono continuare nella direzione intrapresa e con sempre maggiore intensità – sono condizioni indispensabili, ma non sufficienti, per rompere l’assedio e per ribaltare i ruoli: assediata, dentro le mura, a difendersi, la ‘ndrangheta, con lo Stato e la società civile ad assediare. La repressione è il punto di partenza che deve dare il coraggio agli onesti. Poi è necessario che altre fondamentali istituzioni della società civile, la politica, l’informazione e la Chiesa facciano la loro parte. Condannando ed isolando chi stringe relazioni con la ‘ndrangheta. Dando consapevolezza a tutti dei propri doveri e dei propri diritti per trasformare, così, il suddito in cittadino. Educando alla legalità. E praticandola».

Infine la situazione in Puglia viene descritta attraverso un lungo elenco di atti intimidatori «la cui matrice non risulta accertata».

4. Il fenomeno negli atti del Parlamento: il sindacato ispettivo

Nel corso della XVI legislatura ci sono stati 51 atti di sindacato ispettivo tra interrogazioni e interpellanze che i Parlamentari hanno presentato al Governo con ad oggetto episodi di intimidazioni contro amministratori locali.

Nel corso dell’attuale legislatura, fino al 31 dicembre 2014, si contano 20 atti.

Gli atti di sindacato ispettivo riguardano generalmente singoli episodi verificatisi ovvero situazioni più generali che riguardano specifiche regioni.

Complessivamente, nel periodo considerato, il 38 per cento delle interrogazioni o interpellanze ha riguardato episodi verificatisi in Calabria.

Tab. 1 - Atti di sindacato ispettivo su intimidazioni in danno di amministratori locali

Ramo interrogante e Regione interessata	XVI leg.	XVII leg. *
Camera	41	16
Senato	10	4
<i>Calabria</i>	<i>24</i>	<i>3</i>
<i>Campania</i>	<i>9</i>	<i>3</i>
<i>Sardegna</i>	<i>5</i>	<i>1</i>
<i>Puglia</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
<i>Sicilia</i>	<i>5</i>	<i>2</i>
<i>Lazio</i>	<i>1</i>	<i>5</i>
<i>Lombardia</i>	<i>4</i>	<i>1</i>
<i>Veneto</i>	<i>/</i>	<i>2</i>
Totale	51	20

* al 31.12.2014

In ordine alle condotte adottate dal Governo per far fronte al fenomeno, dalle risposte comunicate è possibile estrapolare alcune linee guida che hanno finora caratterizzato l'azione di contrasto:

- convocazione dei comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica o delle riunioni tecniche di coordinamento delle forze di polizia per l'analisi del caso/fenomeno;
- assegnazione di servizi di scorta o di vigilanza generica radio collegata;
- predisposizione di programmi/progetti per la videosorveglianza;
- eventuale accesso agli atti amministrativi del comune interessato.

Nelle risposte offerte agli interroganti il Governo ha sempre ribadito che *«la tutela dell'incolumità degli amministratori locali costituisce una priorità ... attraverso la pianificazione di mirati interventi di polizia ... che vengono periodicamente aggiornati, sia mediante l'adozione di specifiche misure di protezione personale»*.

In un caso si dà atto di alcune direttive emanate dal Dipartimento della pubblica sicurezza *«affinché le sedi dei partiti e dei movimenti politici, le sedi delle organizzazioni sindacali e quelle delle istituzioni locali – tutte esposte a rischio di atti di violenza o di intolleranza di matrice politica – vengano tenute nella debita considerazione nell'ambito dei piani di controllo coordinato del territorio»*.

In più risposte vi è la conferma che non è stato possibile individuare i responsabili e che non sempre gli interessati forniscono gli elementi in loro possesso per una compiuta valutazione della situazione di rischio.

In alcuni episodi segnalati di minacce ed intimidazioni, avvenute in coincidenza con appuntamenti elettorali, il Governo ha ribadito che *«al Ministero dell'interno – e per esso alle prefetture – non è rimessa alcuna forma di sindacato sull'ammissibilità delle candidature»* ma che l'azione operativa è rivolta ad *«individuare strumenti idonei a impedire che la fase successiva al procedimento di selezione democratica dei rappresentanti delle comunità territoriali subisca alterazioni a opera di fattori esterni, volti a limitare o a ostacolare la libertà di azione nonché la formazione ed espressione della volontà politica degli amministratori»*.

5. Il fenomeno nei decreti di scioglimento dei consigli comunali.

I primi scioglimenti dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose risalgono all'agosto 1991 a norma dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Da allora, e fino alla data di deposito della presente Relazione, sono stati sciolti in Italia per infiltrazioni mafiose 254 consigli comunali e per 21 di essi è intervenuto un successivo provvedimento di annullamento da parte del TAR o del Consiglio di Stato.

In molti dei Comuni oggetto del provvedimento di scioglimento tra i motivi posti a base della dissoluzione degli organi vi è anche quello legato

ad episodi di intimidazioni contro amministratori in carica e /o candidati. Inoltre sono rinvenibili in molti decreti episodi di dimissioni, collettive o individuali, legati a pressioni di vario tipo.

Nello specifico, dalla lettura dei decreti di scioglimento pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* così come dalle sentenze dei ricorsi proposti davanti alla giustizia amministrativa, si ricavano episodi espliciti di intimidazioni in 81 decreti, quasi un caso su tre, mentre in undici decreti sono riportati, contestualmente o isolatamente, omicidi di amministratori locali.

La Campania (32 per cento del totale) è la regione dove più frequente è il rapporto segnalato tra scioglimenti e intimidazioni, quindi la Sicilia e la Calabria.

Si tratta, ovviamente, di situazioni non omogenee, nel senso che tali forme di intervento violento sono un chiaro sintomo di quel condizionamento degli amministratori che compromette la libera determinazione degli organi elettivi di cui parla la normativa in materia.

Tali episodi possono essere motivati da una vasta serie di finalità che dalla lettura dei decreti sono riconducibili a quattro diverse fattispecie:

- 1) vincere la resistenza ai tentativi di condizionamento;
- 2) ritorsione per il mancato rispetto di accordi pregressi;
- 3) utilizzo della violenza tra gli stessi componenti della maggioranza di governo al fine di redimere eventuali dissidi;
- 4) utilizzo della violenza verso minoranze ovvero dipendenti che svolgono una funzione di controllo e opposizione.

In questo contesto si segnala lo scioglimento del comune di Cellino San Marco, disposto nel corso di svolgimento delle attività di indagine della Commissione, in ordine al quale è stato audito il prefetto di Brindisi.

Significativo, ai fini della nostra indagine appare quanto dichiarato dal prefetto nel corso dell'audizione del 28 giugno 2014 svolta durante la missione in Puglia: *«è stato avviato, firmato e disposto per tentativi di condizionamento mafioso lo scioglimento e il commissariamento del comune di Cellino San Marco, attualmente guidato da un prefetto. In quel caso, una delle cose che subito balzò agli occhi era che tutti gli assessori, e non solo, avevano ricevuto intimidazioni pesanti, dal tentativo di incendio dell'autovettura, all'incendio del portone, allo sfregio della cappella cimiteriale, eccetera. Quando il fatto è isolato si può pensare legittimamente a un qualche problema tra una persona e un'altra, ma poiché il fenomeno si riferiva a tutti gli amministratori abbiamo voluto monitorare attentamente e accendere un faro ancora più forte su quel comune. Le risultanze hanno poi portato allo scioglimento del consiglio comunale: lì c'erano queste intimidazioni. La magistratura sta portando avanti le indagini – sulle quali non entro – e sicuramente seguiranno ulteriori sviluppi»*. Lo stesso prefetto ha concluso poi che *«lo scioglimento del consiglio comunale di Cellino San Marco è stato un segnale forte che abbiamo ritenuto di dare»*.

Tab. 2 - Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose al lordo dei decreti annullati

anno	Calabria	Campania	Sicilia	Puglia	Altri	Italia	% di decreti che riportano episodi intimidatori
1991	6	7	6	2	0	21	42,9
1992	4	8	9	0	0	21	47,6
1993	2	17	8	4	0	31	29,0
1994	0	4	1	1	1	7	71,4
1995	2	0	0	0	1	3	33,3
1996	2	4	1	0	0	7	28,6
1997	2	4	2	0	0	8	12,5
1998	1	4	0	0	0	5	0,0
1999	0	3	4	0	0	7	28,6
2000	2	1	1	0	0	4	0,0
2001	2	2	2	0	0	6	0,0
2002	1	5	0	0	0	6	33,3
2003	8	1	3	0	0	12	25,0
2004	1	2	3	0	0	6	66,7
2005	1	5	3	0	1	10	30,0
2006	1	7	6	0	0	14	28,6
2007	3	1	0	0	0	4	75,0
2008	3	5	1	0	0	9	22,2
2009	5	4	2	0	0	11	36,4
2010	3	1	0	0	0	4	75,0
2011	4	0	1	0	1	6	16,7
2012	11	6	5	0	3	25	28,0
2013	9	3	3	0	1	16	18,8
2014	6	1	3	1	0	11	27,3
Totale	79	95	64	8	8	254	31,9

Situazione al 3/12/ 2014. L'anno di riferimento è quello di pubblicazione del DPR sulla Gazzetta Ufficiale

Si riportano di seguito gli estratti dei decreti di scioglimento che illustrano gli episodi di intimidazioni.

Mondragone (Ce) abitanti 22.313, sciolto il 30.09.91

Necessario è il riferimento alla realtà criminale di quel territorio e ad alcuni episodi di essa sintomatici, indici di un diffuso clima di intimidazione: nel marzo 1989 veniva ferito con colpi di arma da fuoco il consigliere Camillo Federico che, a quell'epoca si opponeva alla composizione di una possibile giunta presieduta dall'attuale sindaco Paolo Russo; nel marzo del 1990 l'assessore Giovanni Miraglia, che aveva da poco rinunciato alla propria delega per dissensi con altri componenti della giunta nella gestione di alcuni progetti e finanziamenti, viene fatto segno a numerosi colpi d'arma da fuoco, senza essere, però colpito; nel marzo 1990 l'impiegato comunale Aldo Lumia, addetto all'anagrafe, viene pic-

chiato da probabili appartenenti al clan La Torre per non aver voluto favorire un loro protetto. Sempre nello stesso mese di marzo l'assessore Antonio Zolfo viene raggiunto nella sua abitazione e "convinto" a partecipare ad una seduta di giunta (come è noto in alcune realtà, come è quella in esame, alcuni amministratori adottano l'accorgimento della mancata presenza in quelle sedute destinate all'approvazione di delibere illegittime); nel luglio 1990 l'assessore anziano e vicesindaco, Antonio Nugnes, scompare senza lasciare alcuna traccia. Tre anni prima era stato "gambizzato". Il corpo dell'assessore Nugnes sarà ritrovato solo tredici anni dopo.

Adrano (CT) abitanti 32.671, sciolto il 30.09.91

Al particolare stato di tensione esistente tra le forze politiche, verosimilmente divise per la gestione di rilevanti opere pubbliche, emerso in occasione dello scioglimento dell'intero Consiglio comunale nel luglio del 1989 ed alla nomina da parte dell'assessorato regionale agli enti locali di un commissario, Amintore Ambrosetti, che è stato fatto oggetto di un grave attentato minatorio, è susseguito nell'amministrazione formata dopo le elezioni amministrative del 1989, un ancor più grave stato di immobilismo e di inerzia.

Lamezia Terme (CZ) abitanti 69.226, sciolto il 30.09.91

Nel decreto l'omicidio del consigliere comunale, Antonio Mercuri.

Gallipoli (LE) abitanti 20.095, sciolto il 30.09.91

Da un recente rapporto dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa si evince, in base a notizie fiduciarmente riferite, che il clan Padovano riuscirebbe a controllare qualsivoglia attività dell'amministrazione comunale, sia con minacce che con collusione con alcuni amministratori.

Surbo (LE) abitanti 10.555, sciolto il 30.09.91

Nel suddetto provvedimento si afferma che: "la cosca Vincenti ha potere di determinazione di tutte le scelte politico-amministrative del comune di Surbo, valendosi di svariate forme di intimidazione e della presenza di uomini di fiducia come Manno Enrico" (attuale consigliere e sindaco dall'agosto 1990 al giugno 1991). Il provvedimento inoltre fa espressa menzione del "predominio acquisito presso l'amministrazione comunale di Surbo tramite intimidazioni e connivenze" da parte del sorvegliato.

Piraino (ME) abitanti 3.726, sciolto il 30.09.91

Dagli atti pervenuti risulta che proprio la consapevolezza dei rapporti dei tre fratelli con elementi della criminalità organizzata ha verosimilmente spinto l'ex sindaco Cusmano a temere fortemente per la propria incolumità personale.

Santa Flavia (PA) abitanti 8.517, sciolto il 30.09.91

Particolarmente emblematico dei gravi atti di intimidazione verificatisi in Santa Flavia, volti a condizionare l'attività gestionale di quel comune, é l'episodio delittuoso che ha visto protagonista il predetto Affatigato, il quale, nel 1989, uccise uno dei malviventi armati che durante la notte erano penetrati nella sua abitazione. Dopo l'attentato subito, l'Affatigato formulò un'inquietante pubblica denuncia, indicando nell'attuale consigliere comunale ed ex sindaco Lo Coco Nicolò, uno dei mandanti della spedizione punitiva, testimoniando, in tal modo, l'esistenza di una violenta lotta per il potere anche all'interno dell'amministrazione comunale, mettendo a nudo la facilità di permeabilità di quest'ultima alle influenze mafiose.

Trabia (PA) abitanti 7.984, sciolto il 30.09.91 con DPR successivamente annullato

Il Consiglio comunale di Trabia si trova ad operare in un clima di grave intimidazione e condizionamento come testimoniano gli episodi di intimidazione e la partecipazione ad appalti da parte del consigliere Picciolo.

Delianuova (RC) abitanti 3.618, sciolto il 30.09.91

Indice di tale stato dei fatti è il ricambio avvenuto il 1° giugno 1991, al vertice dell'amministrazione in seguito alle intimidazioni subite dal sindaco Rocco Corigliano dirette a conseguire le sue dimissioni dalla carica ricoperta e consistenti nella minaccia di gravi rappresaglie e del taglio della testa del proprio figlio.

Misterbianco (CT) abitanti 40.674, sciolto il 21.12.91

A conferma della penetrazione della criminalità organizzata all'interno dell'amministrazione di Misterbianco vanno ricordati ulteriori gravi e significativi episodi criminali quali: l'agguato commesso il 22 febbraio 1990 da un gruppo di killer contro il geometra del comune Nicola Di Marco che, assunto con incarico a tempo determinato, si occupava di sanatorie edilizie. Il predetto venne inseguito ed ucciso all'interno dell'edificio comunale; l'omicidio di Paolo Arena, segretario della sezione comunale della D.C., commesso dinanzi al palazzo comunale poco prima di una riunione del Consiglio. Il medesimo, pur non rivestendo cariche all'interno dell'amministrazione comunale, era ritenuto concordemente personaggio di particolare peso nel quadro politico locale.

Isca sullo Jonio (CZ) abitanti 1.708, sciolto il 28.01.92

Emblematico del grado di infiltrazione e condizionamento subito dall'amministrazione comunale è il verificarsi di alcuni episodi delittuosi che hanno turbato la sicurezza e l'ordine pubblico nel territorio comunale, quali l'incendio, in data 1° luglio 1991, dell'autovettura del consigliere Scicchitano Ferdinando, nonché in data 10 settembre 1991 dei locali della sede comunale.

San Ferdinando (RC) abitanti 4.337, sciolto il 20.05.92

2) Il 2 giugno 1989, ignoti facevano esplodere un ordigno all'interno del motopeschereccio di proprietà del commerciante e consigliere comunale Antonio Tavella, affondandolo; 3) il 16 settembre 1990, ignoti esplodevano 4 colpi di fucile, caricato a pallettoni, contro il portone d'ingresso dell'abitazione di Vincenzo Lamalfa, consigliere comunale, componente del comitato di gestione dell'unità sanitaria locale di Gioia Tauro; 4) nel dicembre 1990 Domenico Madafferi, rassegnò le sue dimissioni dalla carica di consigliere comunale per motivi che sarebbero da ricondurre ad un danneggiamento subito ad opera di ignoti, per un danno a suo tempo stimato in circa 100 milioni di lire.

Capaci (PA) abitanti 10.632 sciolto il 09.06.92

Gravi episodi di violenza contro alcuni componenti del consiglio comunale, costituenti inequivocabili tentativi di coartazione della determinazione dell'organo elettivo. In particolare il 30 ottobre 1991 l'auto del consigliere Giuseppe Provenza è stata segnata con una croce con liquido imbrattante; il 13 novembre 1991 l'auto dell'assessore Francesco Taormina è stata incendiata; il 14 novembre 1991 è stata incendiata la falegnameria del consigliere Paolo Billante; il 23 gennaio 1992 sono stati rotti i vetri dell'auto del predetto assessore Francesco Taormina; il 1° febbraio 1992 è stato dato alle fiamme un deposito di cabine di legno di cui era proprietario il consigliere Vincenzo Longo; il 12 febbraio 1992 è stata incendiata l'auto del consigliere Giuseppe Siino; il 2 aprile 1992 una esplosione da ordigno ha provocato ingenti danni ad un immobile del ragioniere capo del comune di Capaci Salvatore Giambona; il 7 aprile 1992 sono stati frantumati i vetri dell'auto del già richiamato consigliere Giuseppe Provenza. Nella citata serie di fatti si sono inserite prima le dimissioni dell'assessore Taormina e poi dell'intera giunta.

Misilmeri (PA) abitanti 19.902, sciolto il 09.06.92

Come ulteriori elementi significativi della situazione di condizionamento in cui versa il comune, si configurano altresì i numerosi episodi di danneggiamento a scopo intimidatorio in danno di strutture pubbliche e di beni di proprietà di pubblici amministratori che si sono registrati negli ultimi anni; attentati verosimilmente collegati con le vicende amministrative del comune e volti ad impedire una gestione dell'ente locale conforme ai canoni della legalità. Rileva in tal senso l'incendio doloso appiccato ai locali dell'ufficio tecnico comunale nel giugno del 1990, che provocò la distruzione di ampia parte della documentazione relativa agli appalti per la realizzazione di opere pubbliche.

Gela (CL) abitanti 72.079, sciolto il 18.07.92

Invero dal prefetto di Caltanissetta, con relazione in data 11 luglio 1992, sono state evidenziate da un lato forme di pressione, a volte violente, contro consiglieri e dipendenti comunali dirette a creare un clima di forte intimidazione all'interno dell'amministrazione comunale e dall'al-

tro una situazione di illegalità diffusa, di degrado amministrativo e di frequente ricorso da parte di alcuni amministratori ad atti illeciti per il perseguimento di fini estranei all'interesse pubblico.

Niscemi (CL) abitanti 27.039 sciolto il 18.07.92

In tale contesto si collocano una serie di attentati ed atti intimidatori rivolti contro alcuni esponenti dell'amministrazione comunale e della vita politica, che hanno avuto inizio nel periodo in cui erano in atto le trattative che hanno portato alla costituzione della predetta giunta e sono proseguiti fino alla sua caduta. In particolare nel marzo 1991 venivano esplosi alcuni colpi di fucile all'indirizzo di Giuliano Giuseppe, dirigente di partito; il 12 agosto 1991 il consigliere Salvatore Militello denunciava al locale commissariato di P.S. di aver subito atti di danneggiamento; l'11 dicembre 1991 il vice sindaco Giovanni Zappulla denunciava un furto ritenendolo ricollegato alla sua attività di pubblico amministratore, riferendo inoltre di essere stato in precedenza oggetto di telefonate anonime con le quali era invitato a desistere dall'impegno politico; il 16 dicembre 1991 veniva danneggiata l'auto dell'assessore alla pubblica istruzione, Casilde Ramistella; il 31 gennaio 1992 il segretario di una locale sezione di partito nonché dipendente comunale, Paolo Di Pasquale, denunciava un tentativo di incendio della propria autovettura, verificatosi in concomitanza di una riunione politica; il 17 febbraio 1992 il consigliere Salvatore Alesci denunciava il tentato furto e danneggiamento della propria automobile... Tali atti intimidatori, che denotano l'avversione alla giunta in carica da parte di quei soggetti che avevano gestito la cosa pubblica in maniera clientelare e non immune da collusioni con la criminalità organizzata, hanno determinato uno stato di grave tensione e intimidazione che ha reso sempre più difficile l'attività amministrativa, tanto da indurre gli assessori alle dimissioni.

Licata (AG) abitanti 41.596, sciolto il 31.07.92

In tale quadro di scarsa trasparenza amministrativa si inseriscono alcuni episodi di danneggiamento, di seguito riportati, che hanno riguardato la persona di amministratori pro tempore, ancora oggi presenti in consiglio comunale perché rieletti nelle ultime consultazioni amministrative (ad eccezione di Rinascente Angelo e Platamone Giovanbattista, quest'ultimo in atto consigliere provinciale): la notte del 19 agosto 1988 veniva incendiato il portone di ingresso allo studio di consulenza finanziaria gestito da Tirri Peppino, all'epoca assessore ai lavori pubblici; nel corso della stessa notte veniva incendiata l'autovettura di De Caro Pietro, nato a Licata il 19 febbraio 1961, parcheggiata all'interno della villa di proprietà del suocero Platamone Giovanbattista, nato a Licata il 9 aprile 1938, già sindaco; la notte del 27 agosto 1988 esplodeva un ordigno nello studio di Rinascente Angelo, nato a Licata il 13 dicembre 1949, all'epoca consigliere comunale; il 9 ottobre 1988 veniva incendiato il portone d'ingresso di un magazzino di proprietà di Zarbo Antonino, nato a Licata il 4 giugno 1938, fratello di Zarbo Biagio, all'epoca assessore e componente

in atto della giunta in carica; la notte del 30 ottobre 1988 ignoti installavano un ordigno incendiario all'interno dell'abitazione di Di Francesco Michelina, madre del sindaco pro tempore Platamone Giovanbattista; in data 4 dicembre 1988 veniva dato fuoco alla villa di proprietà di Amato Angelo, suocero dell'assessore pro tempore Amato Antonino, oggi sindaco della città; la notte del 4 novembre 1989 ignoti danneggiavano l'auto di Vecchio Bruno, consigliere comunale; il 16 febbraio 1990 veniva fatto nuovamente destinatario di atto intimidatorio il consigliere Vecchio Bruno, con l'incendio doloso del villino di proprietà; in data 16 luglio 1989 ignoti davano fuoco all'autovettura di Amato Calogero, impiegato comunale e parente dell'amministratore Amato Antonino; il 13 gennaio 1990 veniva nuovamente colpito il predetto impiegato, con l'incendio della casa estiva di proprietà del medesimo.... Inoltre il sindaco pro tempore Amato Antonino è stato oggetto di numerosi atti di intimidazione mafiosa, come pure i consiglieri Tirri Peppino e D'Orsi Francesco.

Cesa (CE) abitanti 6.497, sciolto il 27.08.92

Infine, un dirigente dell'ufficio di ragioneria del comune, già vittima in passato di analogo episodio criminoso e di un attentato dinamitardo, è stato recentemente ferito alle gambe con colpi di arma da fuoco.

Riesi (CL) abitanti 12.501, sciolto il 16.10.92

Anche nei confronti dei componenti il nuovo consiglio si sono verificati atti di violenza e di intimidazione ... Nel perseguire finalità contrastanti con quelle istituzionali dell'ente, gli amministratori comunali di Riesi non solo sono stati destinatari di intimidazioni e minacce che ne hanno compromesso la libera determinazione.

Nel decreto l'omicidio del consigliere Vincenzo Napolitano, già sindaco

Lusciano (CE) abitanti 12.861, sciolto il 12.12.92

Inoltre, nel 1990 ai danni dell'abitazione di Pirozzi Francesco, attualmente consigliere e all'epoca del fatto vicesindaco ed assessore con delega alle finanze, è stato perpetrato un attentato dinamitardo e lo stesso ha denunciato un tentativo di estorsione ai danni dell'amministrazione comunale. Indicativo, altresì, dello stato di soggezione in cui si trovava il Mariniello (consigliere comunale n.d.r.) è la parte della motivazione del decreto di rigetto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale di P.S., ove risulta che lo stesso veniva convocato minacciosamente da Pezzella, per cui era costretto ad agire in condizione di coercizione morale,

Nel decreto l'omicidio dell'assessore Antonio Pelvio

Acerra (NA) abitanti 40.758, sciolto il 18.01.93

Nel decreto l'omicidio del consigliere comunale Carmine Elmo

Gioia Tauro (RC) abitanti 18.497, sciolto il 18.01.93

Nel decreto l'omicidio del sindaco Vincenzo Gentile

San Giovanni La Punta (CT) abitanti 18.528, sciolto il 11.03.93

Il territorio del comune di San Giovanni La Punta è stato, inoltre, teatro di faide sanguinose e di eclatanti fatti intimidatori che hanno colpito prevalentemente operatori economici, amministratori e dipendenti comunali. Nel marzo del 1991 il sindaco Sciuto rimase vittima di un atto intimidatorio concretizzatosi nella collocazione davanti alla porta della sua abitazione di un ordigno esplosivo. Anche il geometra responsabile del dipartimento urbanistico del comune, è stato vittima negli anni scorsi di un episodio di aggressione ed ha inoltre subito l'incendio della propria autovettura.

Bagheria (PA) abitanti 44.902, sciolto il 11.03.93

Nel decreto l'omicidio del consigliere comunale Ignazio Mineo, già senatore

Caccamo (PA) abitanti 8.634, sciolto il 11.03.93

Invero, con il rapporto del prefetto di Palermo del 20 febbraio 1993 sono state evidenziate forme di pressione a carattere intimidatorio che compromettono l'imparzialità degli organi elettivi ed il buon andamento dell'amministrazione di Caccamo. Negli ultimi quattro anni, a testimonianza dei predetti contrasti si sono verificati in danno di amministratori comunali diversi episodi criminosi di danneggiamento a scopo intimidatorio quali gli incendi delle vetture dei consiglieri Geraci Domenico, Medico Filippo, Romano Giuseppe, Cecala Salvatore, l'incendio del villino della famiglia di Francesco Guagenti e il danneggiamento dei frutteti del consigliere Giovanni Faso.

Modugno (BA) abitanti 36.905, sciolto il 30.03.93

Negli ultimi anni si sono susseguiti gravi episodi di violenza contro alcuni componenti del consiglio comunale, costituenti inequivocabili tentativi di coartazione della determinazione dell'organo elettivo. In particolare il 6 maggio 1989 venivano esplosi ripetuti colpi di arma da fuoco contro la finestra dell'abitazione del consigliere Antonio Pecorella; lo stesso episodio si verificava il 28 giugno 1991 contro il garage del consigliere Gaetano Naglieri, ed il 21 agosto 1991 contro il negozio di proprietà della moglie del vice sindaco Luciano Pascazio, assessore ai servizi sociali. Un ulteriore fatto di violenza si verificava il 19 marzo 1992 quando i pregiudicati Francesco De Vito e Gaetano Granieri minacciavano di morte il consigliere Raffaele Lacalamita all'interno della tipografia di sua proprietà e procuravano lesioni ad altri due consiglieri presenti nel laboratorio. Il 7 gennaio 1993 un ordigno esplodeva in prossimità dell'abitazione di Giuseppe Ventrella già presidente della locale Cassa rurale ed artigiana.

Terlizzi (BA) abitanti 26.340, sciolto il 30.03.93

In particolare, nella notte del 2 novembre 1990, si verificava un'esplosione nello studio privato di un ex sindaco della città; il 22 agosto 1991 un incendio doloso distruggeva il Carro Trionfale, simbolo artistico di antiche tradizioni locali; il 10 settembre 1991 veniva incendiata l'auto del sindaco Mauro Maggialetti che aveva recentemente presieduto una seduta di giunta dedicata all'esame della situazione della criminalità e che, poche ore prima dell'attentato, aveva dichiarato, in una conferenza stampa, di voler contrastare il dilagante fenomeno estorsivo operato dalla malavita nel corso del novembre 1992 un consigliere comunale veniva aggredito da un noto pregiudicato locale e ciò ad avviso degli inquirenti accadeva in relazione al mancato rilascio di una concessione edilizia in sanatoria.

Casamarciano (NA) abitanti 3.589, sciolto il 04.06.93

Gli stessi, infatti, avrebbero costretto il consigliere comunale Giuseppe Fortunato, con gravi minacce ed intimidazioni, a non denunciare all'autorità giudiziaria una illegittima concessione.

Ercolano (NA) abitanti 60.869, sciolto il 14.06.93

Inoltre, anche un altro ex sindaco del citato ente locale – coinvolto in varie vicende di mal costume politico – è stato, recentemente, vittima di un attentato di chiara matrice camorristica.

Nel decreto l'omicidio del consigliere comunale Antonio Bonaiuto, già sindaco

Molochio (RC) abitanti 3.030, sciolto il 23.06.93

Erminio Raco, già denunciato, in stato di arresto, per tentato omicidio aggravato in qualità di assessore e per aver partecipato al voto relativo a delibera che interessava soggetti con i quali aveva vincoli di parentela. Lo stesso è stato anche fatto oggetto di un episodio intimidatorio quale l'incendio dei contenitori per la raccolta delle olive in un fondo di sua proprietà.

Pomigliano d'Arco (NA) abitanti 43.089, sciolto il 16.08.93

Nel decreto l'omicidio del candidato al consiglio comunale Vincenzo Agrillo

Sant'Antonio Abate (NA) abitanti 16.936, sciolto il 02.09.93

Emblematico del clima intimidatorio in cui si svolge la vita politico amministrativa di quel comune é quanto é emerso nel corso della citata seduta consiliare del 5 luglio 1993, ove sono state registrate ingiustificate intemperanze del pubblico, che contrastava pesantemente ogni intervento tentato da esponenti dell'opposizione, impedendo di fatto l'esercizio del diritto al dibattito democratico, senza che il sindaco o il consigliere anziano, presidente della seduta, abbiano richiesto l'intervento delle forze dell'ordine presenti in sala.

Nel decreto l'omicidio del consigliere comunale Diodato D'Auria.

Gioia del Colle (BA) abitanti 26.290, sciolto il 10.09.93

Il verificarsi, a partire dal 1991, di vari episodi delittuosi a carattere tipicamente intimidatorio, consistenti in attentati dinamitardi ed incendiari compiuti ai danni di amministratori in carica, evidenzia un clima di imbarbarimento della vita politica del comune, finalizzato ad alterare il meccanismo della libera e democratica gestione della cosa pubblica. Tra gli altri, si segnalano l'aggressione e l'attentato dinamitardo subito dall'attuale sindaco e l'incendio dell'autovettura del vice comandante dei vigili urbani, nonché il danneggiamento, in data 23 marzo 1993, di un tendone di proprietà di Longo Angelo, attuale assessore e già presidente della cantina sociale, per la cui gestione personalistica e fallimentare il predetto è stato rinviato a giudizio dalla procura della Repubblica presso il tribunale di Bari, per aver falsificato bilanci e distratto fondi per fini extra sociali.

Teverola (CE) abitanti 8.603, sciolto il 16.12.93

Per mancanza della prescritta licenza amministrativa, la discoteca, in data 7 aprile 1993, veniva sottoposta a sequestro ad opera delle locali forze dell'ordine e subito dopo si verificavano episodi a carattere intimidatorio. In particolare, il 7 aprile 1993 ignoti si introducevano, senza lasciare segni di effrazione, negli uffici del comune, impossessandosi di vari macchinari elettronici e di due apparecchi telefonici; il 10 aprile ignoti danneggiavano la cabina ENEL di Teverola; l'11 aprile veniva danneggiato, con rottura di vetri e del portone d'ingresso, il distaccamento della USL, sita al piano terra dell'edificio comunale; il 12 aprile 1993 veniva danneggiata l'autovettura di proprietà della sorella del sindaco e veniva rinvenuto un cartello con la scritta "Questura di Caserta – Commissariato di P.S. Aversa discoteca sotto sequestro"; il 13 aprile veniva danneggiato il tronco di uno dei pini secolari siti in piazza Municipio che, per motivi di sicurezza pubblica, dovevano poi essere abbattuti. Il sindaco Vincenzo Messina presentava le proprie dimissioni.

Montalbano Jonico (MT) abitanti 8.688, sciolto il 16.12.93

Episodi delittuosi a carattere tipicamente intimidatorio, consistenti in attentati incendiari o dinamitardi nei confronti di alcuni amministratori, finalizzati ad alterare il meccanismo della libera e democratica gestione nella cosa pubblica, evidenziano il clima di imbarbarimento della vita politica del comune. Da accertamenti effettuati dai competenti organi è emerso, infatti, che il citato Camardi si è reso autore di attentati ai danni di due sindaci pro-tempore e di un assessore per piegare, a proprio interesse diretto od indiretto, scelte organizzative del comune.

Villaricca (NA) abitanti 22.114, sciolto il 17.01.94

Peraltro, il sindaco pro-tempore avrebbe asserito, a giustificazione del proprio operato, di essere stato oggetto di minacce proprio in relazione alle suddette procedure irregolari.

Monopoli (BA) abitanti 46.733, sciolto il 23.04.94

Dalle indagini svolte è emerso che il sindaco, da parte dei malavitosi fruitori delle somme, gli assessori ed anche alcuni impiegati degli uffici comunali sono stati sottoposti, a continue minacce, mai denunciate ai competenti organi di polizia.

San Lorenzo Maggiore (BN) abitanti 2.287, sciolto il 24.05.94

In proposto è stato evidenziato che, in occasione della precorsa campagna elettorale, forme di ingerenza sono state perpetrate da un gruppo di pregiudicati locali, facente capo ai fratelli Conti, che, per l'elezione del sindaco, ha esercitato una forte pressione, attraverso atti intimidatori, nei confronti degli avversari politici e degli elettori in genere.

Bardonecchia (TO) abitanti 3.186, sciolto il 02.05.95

Al ricorso a mezzi intimidatori, ai quali viene ricollegato il grave danneggiamento dell'alloggio di uno dei componenti della commissione edilizia del comune di Bardonecchia... l'avvenuto esercizio di pressioni sull'azione amministrativa comunale, mediante intimidazioni rivolte ai membri della commissione igienico edilizia.

Casapesenna (CE) abitanti 6.786, sciolto il 30.01.96

La criminalità organizzata, che non è riuscita ad incidere sulla redazione del piano regolatore predetto anche perché il sindaco di Casapesenna, nell'intento di ridurre i canali di contatto con i gruppi malavitosi ha preferito, per l'attribuzione degli incarichi assessoriali, giovani alla prima esperienza anziché già esperti amministratori, ha cercato di ostacolare l'attività dell'amministrazione comunale mediante pressioni sui consiglieri, consistenti anche in intimidazioni trasversali, intensificatesi particolarmente in prossimità dell'adozione del piano regolatore predetto. Il sindaco, in tale circostanza, ha subito intimidazioni anche per l'incolumità dei propri familiari... Da quanto esposto risulta che la libera determinazione degli organi del comune di Casapesenna è stata compromessa dal condizionamento esterno al punto da indurre i componenti del consiglio ed il sindaco alle dimissioni, rassegnate non per libera scelta politica, bensì in quanto subdolamente imposte da inequivoci comportamenti minatori e da una chiara forma di ostruzionismo, che hanno determinato condizioni lesive degli interessi costituzionalmente garantiti della comunità locale.

Pimonte (NA) abitanti 5.601, sciolto il 04.04.96

In tale contesto caratterizzato da pressanti interferenze criminali, si svolgevano le consultazioni amministrative del 1992, che portavano all'e-

lezione del sindaco, sig. Luigi Amodio, dapprima contrastato e minacciato e, poi, successivamente all'intervento del clan Imparato, sostenuto anche dagli Afeltra.

Liveri (NA) abitanti 1.870, sciolto il 19.05.97

Tant'è che nella riunione preconsiliare per le modifiche al regolamento edilizio risulta essere stata sottratta la relazione tecnica, successivamente rinvenuta nel corso di un'operazione di polizia presso l'abitazione di un esponente del "clan Alfieri", che ha svolto pressioni intimidatorie sul sindaco mai denunciate formalmente.

Caccamo (PA) abitanti 8.636, sciolto il 10.03.99

Nel decreto l'omicidio di Domenico Geraci, ex consigliere comunale, candidato

Bagheria (PA) abitanti 47.085, sciolto il 20.04.99

In tale contesto, siccome rivelatori della sussistenza di rapporti idonei ad influenzare l'attività amministrativa dell'ente, si inseriscono alcuni atti intimidatori perpetrati nei confronti di amministratori comunali, vicini ad ambienti malavitosi, che risultano diretti al mantenimento degli equilibri esistenti tra i gruppi criminali.

Ficarazzi (PA) abitanti 8.005, sciolto il 20.04.99

Rilevatori della sussistenza di rapporti idonei ad influenzare l'attività amministrativa dell'ente sono anche alcuni atti intimidatori perpetrati nel tempo nei confronti di amministratori e dipendenti comunali, rapportabili a logiche tipiche della criminalità organizzata.

Quindici (AV) abitanti 3.023, sciolto il 24.09.02

Le cointeressenze esistenti tra alcuni amministratori ed esponenti di una nota famiglia camorrista possono essere fatte risalire già all'epoca pre-elettorale, durante la quale si sono verificati anche alcuni attentati finalizzati ad impedire la formazione di liste elettorali. Dette liste miravano a proporre soggetti politici alternativi che avrebbero messo in discussione l'equilibrio gestionale voluto dalla dominante consorteria criminale in favore di candidati risultati poi eletti.

San Paolo Belsito (NA) abitanti 3.013, sciolto il 05.11.02

Elementi indiziari di interferenze esterne vengono fatti in particolare risalire alla fase pre-elettorale, durante la quale sono state rilevate forme di condizionamento del voto da parte del candidato, poi eletto, alla carica di sindaco e del padre, che risultano aver esercitato pressioni e minacce nei confronti di candidati della lista di opposizione perché rinunciassero alla candidatura.

Briatico (VV) abitanti 4.333, sciolto il 17.03.03

Invero, a seguito di rilevate interferenze nella vita amministrativa dell'ente, il cui territorio è stato negli anni teatro di ripetuti ed inquietanti eventi delittuosi da parte della criminalità organizzata, nonché di atti intimidatori nei confronti di alcuni amministratori locali, il prefetto di Vibo Valentia ha disposto l'accesso.

Misilmeri (PA) abitanti 23.109, sciolto il 29.04.03

Sintomatico del radicato intento della criminalità organizzata di condizionare l'attività amministrativa attraverso azioni intimidatorie è l'incendio doloso, verificatosi durante l'accertamento ispettivo, dell'autovettura di un dirigente comunale che aveva collaborato con la commissione incaricata dell'accesso.

Isola di Capo Rizzuto (KR) abitanti 14.233, sciolto il 09.05.03

Dalla diffusa ed accertata presenza di pericolosissime cosche mafiose in grado di compromettere la libera determinazione degli organi con una costante latente opera di intimidazione. Già nei giorni precedenti le elezioni comunali del 2000, il sindaco fu oggetto di atti intimidatori che richiesero l'adozione di misure di particolare tutela nei suoi confronti.

Niscemi (CL) abitanti 27.641, sciolto il 27.04.04

Nel corso del 2003, il comune è stato interessato da ulteriori episodi criminosi, quali danneggiamento dell'autovettura di servizio del sindaco e l'incendio dell'auto privata di uno dei consiglieri, nonché da atti di intimidazione nei confronti di un dipendente comunale, responsabile del settore manutenzione, riconducibili a tentativo della criminalità organizzata di interferire nell'attività della pubblica amministrazione

Canicattì (AG) abitanti 31.713, sciolto il 06.09.04

Anche i diversi episodi intimidatori avvenuti a danno di esponenti politici locali di primo piano e la presenza di diversi consiglieri comunali ai funerali di esponenti mafiosi o di soggetti a questi strettamente imparentati, sono stati ritenuti idonei a dare contenuto probante al quadro delineato.

Volla (NA) abitanti 21.574, sciolto il 02.11.04

Dal contesto ambientale delineato nel provvedimento giudiziario emerge che l'organizzazione criminosa ha il controllo delle forniture di calcestruzzo, di grossi appalti, attraverso imprenditori compiacenti, ed alla stessa risale la responsabilità di un episodio intimidatorio di esplosione di colpi di arma da fuoco in direzione della casa municipale con ferimento di striscio di un consigliere comunale presente sul posto.

Calanna (RC) abitanti 1.183, sciolto il 02.11.04

Pesanti forme di intimidazione poste in essere nel territorio dalla cosca locale impediscono infatti agli elettori l'incondizionata espressione

del voto e inibiscono il libero dispiegarsi del processo elettorale e dell'azione degli organi amministrativi,

Burgio (AG) abitanti 3.157, sciolto il 02.09.05

Altra circostanza che assume significatività in quel contesto è l'atto intimidatorio compiuto nei confronti del predetto, che per tale motivo sarebbe stato indotto a rassegnare le dimissioni dalla carica.

Nicotera (VV) abitanti 6.778, sciolto il 02.09.05

Strettamente connessa a tali accadimenti è la vicenda del responsabile dell'ufficio tecnico che aveva espresso parere sfavorevole alla succitata deliberazione. Lo stesso, trasferito ad altro incarico dopo pochi mesi e fatto oggetto ripetutamente di atti intimidatori, dopo poco tempo rassegnava le dimissioni. L'organo ispettivo sottolinea che anche il nuovo responsabile dell'ufficio tecnico risulta aver subito come il suo predecessore pesanti minacce e intimidazioni.

Tufino (NA) abitanti 3.247, sciolto il 25.10.2005 con DPR successivamente annullato

Nella proposta di scioglimento del 10.8.2004 il prefetto si sofferma, sulla scorta degli elementi acquisiti dalla commissione di accesso, su episodi senz'altro significativi di un clima di intimidazione e di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblici, quali l'incendio doloso di tre autovetture di proprietà di ex esponenti dell'amministrazione comunale e di parte dell'archivio dell'ufficio tecnico comunale.

Melito di Napoli (NA) abitanti 34.208, sciolto il 23.12.05

Gli elementi emersi nell'ambito del procedimento evidenziano un rapporto di condivisione tra il predetto personaggio ed altri affiliati al medesimo clan, due dei quali destinatari della stessa ordinanza di custodia cautelare in carcere, che hanno contribuito, utilizzando metodi intimidatori nei confronti di una larga fascia dell'elettorato comunale, a creare un clima di alterazione della libera espressione del voto. Gli altri episodi ... (in particolare i numerosi esposti per denunciare brogli elettorali, episodi di intimidazione nei confronti degli avversari politici e fenomeni di condizionamento dell'elettorato attivo) ruotano intorno agli esiti di questa indagine e ne costituiscono ad un tempo chiave di lettura e riscontro fattuale.

Pozzuoli (NA) abitanti 78.754 , sciolto il 23.12.05

Le articolate e complesse indagini investigative avviate nel mercato ittico dopo che gravissimi episodi di intimidazione si erano verificati, poco prima dell'inizio della attuale consiliatura, ai danni di alcuni amministratori locali

Brusciano (NA) abitanti 15.309, sciolto il 26.01.06 con DPR successivamente annullato

La commissione ha ritenuto sintomatica di un clima di pesante intimidazione l'aggressione, da parte di un componente della giunta, del segretario generale che, peraltro, in più di una occasione aveva esortato l'amministrazione a procedere all'annullamento di atti considerati illegittimi.

Casaluce (CE) abitanti 9.567, sciolto il 07.07.06

A seguito di un episodio intimidatorio nei confronti del sindaco, su decisione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il prefetto ha avviato la procedura di verifica, ai sensi dell'art. 14, comma 3-bis, del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, sulle procedure di aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche e sulle lottizzazioni o attività urbanistiche di rilievo poste in essere dall'ente.

Soriano Calabro (VV) abitanti 3.066, sciolto il 25.01.07

Alla vicenda, viene, altresì, ricollegato un atto intimidatorio di cui è stato vittima il sindaco.

San Gregorio d'Ippona (VV) abitanti 2.338, sciolto il 24.04.07

La situazione di pesante ed illecita ingerenza nella vita politico-amministrativa del comune viene ulteriormente suffragata dai molteplici atti d'intimidazione posti in essere nei confronti dell'organo di vertice, con il presumibile intento di indurlo ad ottemperare ai probabili patti preelettorali.

Parghelia (VV) abitanti 1.377, sciolto il 17.09.07

Vengono, al riguardo, evidenziate una serie di attività intimidatorie, di pressioni e di connivenze nei confronti di esponenti dell'amministrazione comunale che ha costituito, all'interno di uno scenario complessivo già compromesso dalla presenza di organizzazioni criminali operanti sul territorio... Valore sintomatico dell'evidente condizionamento degli organi di governo dell'ente, ravvisato dal prefetto di Vibo Valentia, assumono i frequenti atti intimidatori citati nella relazione d'accesso e diretti sia nei confronti dell'amministrazione comunale nel suo complesso, sia, in particolare, del sindaco e dell'assessore al turismo... Altro sintomo chiaro del clima intimidatorio in cui l'amministrazione comunale è costretta ad operare è stato rilevato dalla commissione d'accesso nel settore del commercio, ove le funzioni di responsabile del relativo ufficio sono state avvocate dal sindaco su richiesta dello stesso funzionario, letteralmente "terrorizzato" dalle pressioni e dalle intimidazioni operate da personaggi

Orta di Atella (CE) abitanti 21.802, sciolto il 24.07.08

Tenuto anche conto che successivamente al menzionato provvedimento di sospensione dell'ente, un esponente dell'apparato burocratico

ha ricevuto minacce nei confronti dei propri familiari, presumibilmente provenienti da esponenti della locale criminalità organizzata.

Amantea (CS) abitanti 13.968, sciolto il 04.08.08 con DPR successivamente annullato

Altrettanto significativo è il clima di intimidazione nel quale si è svolta la campagna elettorale del 2006, che ebbe quale episodio culminante il danneggiamento per colpi di arma da fuoco di due esercizi commerciali, i cui titolari avevano espresso solidarietà politica ad un candidato in competizione con l'attuale sindaco.

Pago del Vallo di Lauro (AV) abitanti 1.859, sciolto il 13.03.09

In particolare, gli aspetti di condizionamento risultano evidenti in una serie di elementi quali: a) episodi di intimidazione che, ad un'analisi successiva, hanno denotato l'assoggettamento degli organi elettivi alle scelte operate dai sodalizi criminali; ... Un ulteriore atto di intimidazione, sintomatico delle capacità persuasive della locale consorteria, è quello effettuato ai danni di un altro amministratore locale, riconducibile alla posizione dallo stesso assunta in seno al consiglio comunale nell'ambito dell'approvazione del piano urbanistico comunale, posizione che successivamente è stata completamente ribaltata dopo il verificarsi del fatto intimidatorio... il fatto che gli episodi di aggressione e di intimidazione nei confronti degli amministratori e dei loro familiari siano stati denunciati dalle vittime non elide, affatto, la loro valenza di episodi altamente indicativi dello stato di compromissione delle istituzioni locali, per effetto di una presenza fortemente condizionante della malavita locale.

Taurianova (RC) abitanti 15.858, sciolto il 23.04.09

Ritenendo che la causa delle suddette dimissioni fosse da ricondurre al reiterarsi di atti intimidatori, verificatisi nel corso dell'anno 2008, nei confronti dei componenti di quel consesso e di alcuni dipendenti comunali, il prefetto di Reggio Calabria ha disposto l'accesso... Dopo che l'amministrazione neo eletta aveva provveduto, con delibera consiliare del 30 novembre 2007, a dare mandato alla giunta di disporre l'uscita del comune dalla suddetta società, si è verificato un grave atto intimidatorio nei confronti del vicesindaco.

San Ferdinando (RC) abitanti 4.453, sciolto il 23.04.09

Tali aspetti risultano evidenti oltre che negli atti intimidatori subiti da alcuni amministratori comunali, nella vicenda relativa alla verifica dei dati personali dei soggetti sottoscrittori della lista civica che ha sostenuto il candidato sindaco poi risultato eletto.

Gli atti di intimidazione sono consistiti nell'esplosione di un colpo d'arma da fuoco davanti all'ingresso dell'abitazione di un candidato alle elezioni dell'aprile del 2008; nel rinvenimento, subito dopo le dette elezioni, di un involucro di stoffa contenente una croce in legno e tre proiettili, davanti all'ingresso dello studio professionale di un consigliere

di maggioranza, e nel rinvenimento di cinque proiettili davanti all'abitazione di un assessore nel giorno della sua nomina.

Fabrizia (VV) abitanti 2.451, sciolto il 27.07.09

Peraltro, come risulta dalla menzionata relazione, in alcuni casi le intimidazioni effettuate dalla locale consorteria sui votanti si sono spinte al punto di minacciare gravi ritorsioni nel caso le direttive imposte non fossero state eseguite.

Borgia (CZ) abitanti 7.590, sciolto il 02.07.10

Effettivamente, dall'analisi delle intercettazioni riportate nell'ordinanza, emerge con assoluta chiarezza lo spasmodico impegno di ...omissis... (uno dei principali esponenti della cosca ...omissis...nel sostenere la lista capeggiata dall'attuale sindaco e, in particolare, la campagna elettorale della candidata... omissis.... Il omissis... afferma di dover raccogliere almeno 150 voti e giunge, in più occasioni, ad usare toni ed atteggiamenti intimidatori di indubbio carattere mafioso. Il citato ex sindaco, peraltro, ha confermato alla Commissione incaricata dell'accesso quanto già precedentemente denunciato agli organi di polizia ovvero le costanti pressioni e le esplicite minacce alle quali è stato sottoposto durante il suo mandato ad opera della suddetta cosca, soprattutto tramite... omissis....

Gricignano di Aversa (CE), abitanti 10.194, sciolto il 2 agosto 2010

Numerosi episodi delittuosi verificatisi nell'arco temporale intercorrente tra il novembre 2007 ed il gennaio 2008 – partitamente descritti dalla Commissione d'accesso: aggressione del Vice sindaco da parte di un pregiudicato; esplosione di colpi di arma da fuoco contro un immobile di proprietà del sindaco ...; esplosione di colpi di arma da fuoco nei confronti di un'autovettura parcheggiata di proprietà dell'Assessore all'ambiente ...; esplosione di colpi di pistola contro un minibus di proprietà del comune, parcheggiato in autorimessa e destinato al trasporto di alunni.

Condofuri (RC) abitanti 4.980, sciolto il 12.10.10

I fatti ricostruiti negli accertamenti svolti evidenziano che il menzionato professionista, già nel corso della precedente gestione amministrativa, ricorrendo anche alle minacce e ad indebite pressioni nei confronti di esponenti politici, pretendesse di ottenere incarichi professionali dall'ente.

Bordighera (IM) abitanti 10.833, sciolto il 24.03.11 con DPR successivamente annullato

Gli accertamenti svolti, nonché gli atti processuali che sono confluiti nelle citate ordinanze ed in quella del Tribunale del riesame, hanno evidenziato un diffuso clima di intimidazione cui soggiacciono sia gli organi di governo che settori dell'apparato burocratico dell'ente.

Ventimiglia (IM), abitanti 25.675, sciolto il 06.02.12

*La relazione dell'organo ispettivo ha messo in evidenza i diversi atti intimidatori posti in essere nel territorio comunale, in particolare quello concernente l'esplosione di colpi di arma da fuoco contro l'autovettura del direttore generale del comune nel mese di febbraio 2009, episodio che aveva comportato per il dirigente un forte turbamento tanto che lo stesso aveva avvertito l'esigenza di circolare armato... La Commissione si è soffermata con particolare attenzione sulla procedura relativa all'affidamento del servizio dell'igiene urbana, attenzione originata anche dall'atto intimidatorio subito nel marzo 2009 dal dott. ***, che aveva denunciato il danneggiamento da parte di ignoti della propria autovettura con sette colpi di arma da fuoco rivolti alla portiera anteriore sinistra (cfr. pag. ...). Alcuni giorni dopo tale episodio, il direttore generale si è recato dai Carabinieri fornendo dettagliate indicazioni sulla procedura concernente la ***, sembrando, in tal modo, porre in relazione l'atto intimidatorio perpetrato nei suoi confronti con la gara d'appalto in corso.*

Platì (RC) abitanti 3.780, sciolto il 30.03.12

La presenza e l'attività della locale criminalità, su un territorio peraltro di ridotte dimensioni, sono emblematicamente dimostrate dai numerosi episodi delittuosi e atti intimidatori avvenuti dall'insediamento dell'amministrazione eletta nel 2009 a oggi in danno di amministratori e di dipendenti nonché di beni dello stesso ente.

Salemi (TP) abitanti 10.998, sciolto il 30.03.12

Significative in tal senso risultano le dichiarazioni rese alla DDA presso il tribunale di Palermo da un assessore dimissionario, totalmente estraneo all'ambiente, il quale, nel riferire di aver deciso di lasciare la giunta a causa delle ripetute interferenze e condizionamenti ha inoltre messo in evidenza come un progetto con apprezzabili finalità sociali, per la cui realizzazione era necessario avvalersi di un finanziamento, sia stato fortemente avversato dal suddetto ex esponente politico e dai suoi contigui all'interno dell'amministrazione comunale, facendo anche ricorso a intimidazioni nei confronti dell'apparato burocratico

Gragnano (NA) abitanti 29.719, sciolto il 30.03.12

L'accesso ispettivo è stato originato da un periodo elettorale travagliato, caratterizzato da episodi di intimidazione nei confronti dei candidati, da piccoli atti vandalici, nonché da un gravissimo episodio di esercizio fraudolento del voto e da varie risse tra candidati all'interno di un seggio nel corso dello svolgimento delle operazioni di voto.

Casapesenna (CE) abitanti 6.874, sciolto il 17.04.12

Del quadro accusatorio fa parte anche l'ipotesi che detta attività intimidatoria abbia anche determinato le dimissioni dei consiglieri comunali del febbraio 2009, che portarono allo scioglimento del consiglio comunale.

Castel Volturno (CE) abitanti 24.149, sciolto il 17.04.12

Si sottolinea, al riguardo, che il questore di Caserta, con informativa del 23 maggio 2011, concernente l'esecuzione dell'ordinanza citata, con riferimento alle vicende sottese alla stessa ordinanza, e cioè gli atti intimidatori perpetrati nell'ottobre del 2008 dal gruppo stragista di OMISSIS nei confronti dell'allora vice sindaco di Castel Volturno, OMISSIS, finalizzate a costringerlo ad incontrare il latitante, ridefinire i rapporti tra il gruppo OMISSIS, di cui era divenuto il capo, e l'amministrazione comunale, per condizionarne l'operato,... In effetti, la predetta ordinanza riporta, tra l'altro, anche altri gravi atti di intimidazione, compiuti da appartenenti al sodalizio in danno di amministratori di Castel Volturno e Casal di Principe, negli anni 2003 e 2004, per ottenerne le dimissioni e rafforzare il dominio dell'ala OMISSIS.

San Cipriano d'Aversa (CE) abitanti 13.085, sciolto il 14.08.12

La OMISSIS, già presidente del Consiglio comunale durante la seconda Amministrazione OMISSIS (2004-2009), nel 2009 è stata eletta sindaco per il primo mandato, a conclusione della campagna elettorale e delle operazioni di voto contrassegnate da episodi di intimidazioni, da irregolarità e tacite connivenze con i locali sodalizi criminali

Polizzi Generosa (PA) abitanti 3.656, sciolto il 09.04.13

In particolare, in data 24 e 25 gennaio 2012, proprio in riferimento alla vicenda del feudo, giungevano lettere anonime contenenti minacce di morte all'Assessore Regionale all'Economia "Omissis", nonché al sindacalista "Omissis", già destinatario nei mesi precedenti di analoghe minacce oltre che dell'incendio doloso della propria autovettura verificatosi nella mattinata del 10/06/2011 nel centro abitato di Petralia Sottana a pochi passi dalla sede CGIL ove "Omissis" si trovava in ragione della propria attività di sindacalista.

San Luca (RC) abitanti 4.029, sciolto il 17.05.13

il ...OMISSIS... ed il ...OMISSIS... rimane vittima di intimidazione mediante l'esplosione di colpi di arma da fuoco, da parte di ignoti, all'indirizzo ...OMISSIS....

Taurianova (RC) abitanti 15.307, sciolto il 09.07.13

...OMISSIS... è stato vittima di diversi atti intimidatori¹⁴, fra i quali, si ricorda ...OMISSIS..., il primo avvenuto ...OMISSIS... ed il secondo ...OMISSIS.... Su quest'ultimo episodio l'amministratore ha dichiarato che l'atto intimidatorio era sicuramente mirato alla sua persona, pur precisando di non aver subito alcuna minaccia. Ha aggiunto, altresì, che l'episodio potrebbe ricollegarsi alla attività politica svolta, caratterizzata da forti contrasti con l'attuale minoranza, miranti ad indurlo a dimettersi dalla carica elettiva. Tale tesi è stata sostenuta in maniera esplicita ...OMISSIS..., anch'essa attiva nella vita politica locale, che, nella fatti-

specie, ha ...OMISSIS..., di aver rivolto presunte minacce nei confronti di persone vicine ...OMISSIS...

Altavilla Milicia (PA) abitanti 7.547, sciolto il 11.02.14

L'interesse della famiglia "omissis" nell'attività dell'esercizio commerciale denominato "Bar omissis" era motivo di ulteriori pressioni e intimidazioni sull'Amministrazione Comunale in carica. Nell'estate del 2012, "omissis" aveva un alterco, correlato allo svolgimento di spettacoli musicali nella piazza ove è ubicato il bar, con il Vice sindaco "omissis" il quale gli suggeriva di rivolgersi, per la soluzione dei problemi prospettatigli, alla propria cugina "omissis": "hai questi discorsi...hai tua cugina che è Presidente del Consiglio...vai da tua cugina". Tale affermazione induceva, invece, il "omissis" addirittura a minacciare il "omissis": "ora mettiamo a bruciare qualche macchina...mettiamo a bruciare qualche magazzino... mettiamo a bruciare queste cose...saltano le cose in aria.."

Scalea (CS) abitanti 10.317, sciolto il 25.02.14

A partire da tale data iniziavano a concretizzarsi le minacce nei confronti del consigliere di minoranza Omissis⁽²⁰⁾ Peraltro, a seguito della denuncia pubblica del Omissis, l'Ufficio Tecnico era costretto ad annullare la concessione n. 60 rilasciata al Omissis, al fine di evitare problemi giudiziari.

Cellino San Marco (BR) abitanti 6.779, sciolto il 19.04.14

L'amministrazione comunale è stata oggetto di un attento monitoraggio da parte delle forze dell'ordine, avviato a seguito del verificarsi di ripetuti episodi di natura intimidatoria perpetrati nei confronti degli amministratori dell'ente, che hanno richiesto approfondimenti sul ruolo svolto da questi ultimi, ed in particolare dal sindaco, per verificare la sussistenza di possibili tentativi di pressione sul comune da parte di organizzazioni criminali, la cui presenza su quel territorio è stata attestata, negli anni, dalle risultanze di operazioni di polizia giudiziaria... Gli atti di intimidazione sono proseguiti anche durante lo svolgimento dell'accesso, questa volta ai danni di un ex amministratore comunale, destinatario di una violenta aggressione personale... Sono stati rilevati, infatti, numerosi episodi intimidatori che hanno coinvolto il sindaco, gli assessori (tranne l'assessore al bilancio -omissis-) e dipendenti comunali, dei quali si è fatto già cenno nella relazione prefettizia di richiesta di delega per l'accesso e che inducono a ritenere in atto un evidente tentativo di pressione intimidatoria su Amministratori Comunali.

PARTE TERZA – L'ATTACCO AGLI AMMINISTRATORI

1. *Un'altra storia*

C'è un'altra storia dell'Italia. Una storia che attende ancora di essere scritta.

Una storia sommersa fatta di nomi, di luoghi, di sofferenze, che ci appartiene per intero e che è giusto conoscere.

È quella delle centinaia di amministratori locali uccisi, feriti, intimiditi, minacciati, costretti a vivere sotto tutela oppure ad arrendersi di fronte a pressioni insostenibili.

Un fenomeno antico ma che ha avuto il torto di essere stato sottovalutato, considerato solo come una somma interminabile di casi, di disgrazie, di singoli episodi imprevedibili di cui non è stata ancora offerta una spiegazione coerente, una linea narrativa unitaria e comprensibile.

Quanto accaduto, invece, non si comprende se non preso nel suo insieme, se non accostando i fatti gli uni agli altri. L'uso selettivo degli episodi ha finito per scalzare le spiegazioni contestuali o politiche riducendo il fenomeno ad un insieme di fatti isolati, *sui generis*.

È dunque un paradosso che uno dei fenomeni quantitativamente più importanti sia stato sostanzialmente rifiutato con una risposta tardiva rispetto agli accadimenti.

Dopo i caduti delle forze dell'ordine nessun'altra categoria ha fatto registrare più morti in Italia.

C'è persino una responsabilità etica nel rammentare ciò che è accaduto, nel recuperare nomi e date (spesso entrambi errati nelle ricostruzioni che si incontrano qua e là), nel ricordare che fatti e sofferenze sono stati reali e che ancora oggi esistono persone che spesso non hanno avuto giustizia rispetto a loro cari che hanno pagato la sola colpa di intraprendere la strada dell'impegno politico e civile.

C'è un Paese che potrebbe essere raccontato anche attraverso questa lente particolare, ma non è stato fatto.

Il coraggio e l'integrità di molti amministratori sono stati offuscati da connivenze e complicità di altri, facendo prevalere un pregiudizio spesso generalizzato: tutti collusi, implicati, compromessi. Mettendo le vittime tutte nello stesso calderone si riduce il rischio di dover diversificare le analisi e di offrire risposte coerenti.

È proprio questa difficoltà di lettura, che rifugge da una visione manichea, anche politica, che ha sepolto il fenomeno facendo prevalere un pensiero unicamente prescrittivo mirato a colpire e a sanzionare e non a sostenere quanti meritavano una preventiva protezione.

Paradossalmente è stata proprio la quantità di episodi a generare la necessità di un continuo distinguo che spesso è stato rassicurante nel non volere prendere atto che un problema esisteva e che andava affrontato.

Nel nostro Paese gli enti locali, specie nel Mezzogiorno, sono stati sempre delle linee di faglia che hanno anticipato e/o amplificato fenomeni di portata generale. Eppure poche volte e per brevi periodi, essi sono riusciti ad affrancarsi da una connotazione simbolica negativa che consegnava la totalità degli enti locali ad una immagine di luogo di collusione, ovvero di istituzioni incapaci di far rispettare le regole. Colpa dei numerosi amministratori locali complici, implicati in torbide vicende, di mafia o di malaffare.

Nella rilettura storica delle indagini parlamentari che hanno preceduto i lavori di questa commissione (v. *Parte seconda, par. 1*), colpisce il dato di un fenomeno quasi sempre presente in sottofondo, accennato, segnalato, avvertito, ma continuamente confinato in ristretti ambiti territoriali, legato a visioni parziali, circoscritte, a partire dalla consapevolezza di una gestibilità del fenomeno molto bassa, in funzione di un pensiero impositivo che assegnava scarsa attenzione al «che fare per sostenere» piuttosto che «al che fare per evitare».

Sembra quasi che il tema non sia mai stato questione di primaria importanza per la politica, che pure è parte integrante di moltissime delle storie conclusesi tragicamente.

Ci sono almeno quattro declinazioni possibili degli avvenimenti oggetto di questa Commissione:

c'è anzitutto una intenzionalità che non ne fa un fenomeno meritevole di trattazione separata dei casi. A volte le sole cifre raccontano una storia. Occorre dunque sapere cosa è accaduto, in quale ordine, fornire la dimensione della conoscenza per evitare di interrogare qualcosa che non si conosce interamente. Costruire una storia che sappia incorporare questi elementi invece di relegarle in una appendice o in un allegato statistico. Una cosa apparentemente ovvia ma in realtà determinante;

il tema ripropone un antico e insoluto problema della politica istituzionale italiana: il conflitto fra la dimensione verticale e quella orizzontale della gestione pubblica. La base del fenomeno è quasi sempre territoriale, la risposta è quasi sempre prescrittiva e centrale, surrogatoria dei poteri locali. È l'idea di vedere unicamente nella debolezza del sistema locale la causa dei mali, da affrontare in maniera sostitutiva e non attraverso un sostegno. Ma c'è in questa visione una concezione che crea danno allo spazio civico che appare l'elemento di maggiore debolezza. Eppure molti di questi episodi, caratterizzandosi come atti di vera e propria resistenza attiva finiti tragicamente, avrebbero potuto riavvicinare le distanze tra cittadini e amministratori, avrebbero potuto creare fiducia mentre non facendole proprie e lasciando alle singole comunità la voglia e la possibilità di farne un simbolo, hanno spesso generato disillusione;

la violenza politica non è stata solo quella del terrorismo, che pure molte vittime ha provocato tra gli amministratori locali. Essa ha avuto corso, e continua ad averlo, anche all'interno delle competizioni elettorali con il ricorso alla violenza come arma politica. Sono numerosi i casi di scioglimento di consigli comunali che pongono come elementi a base del provvedimento dissolutorio le ripetute intimidazioni quando non gli

omicidi a danno di amministratori o candidati. La vera «cifra oscura» del fenomeno è quella legata alle dimissioni degli amministratori a causa delle intimidazioni. Si conoscono e sono ricostruiti alcuni casi eclatanti ma il vero peso del problema, che rappresenta un grave vulnus alla democrazia, non è di fatto conosciuto. C'è una politica della paura che funziona ancora in ampi territori del nostro paese rispetto al tema della sicurezza e legalità cui occorre dare una risposta definitiva;

l'elezione diretta dei sindaci del novembre 1993 ha spostato verso i primi cittadini aspettative e speranze che sono andate via via affievolendosi. Molti sindaci, è stato scritto, hanno competenze e visibilità, generano aspettative senza tuttavia avere a disposizione adeguati poteri e risorse per poter affrontare realmente le emergenze. L'85 per cento dei delitti rilevati è avvenuto prima della riforma sulla elezione diretta dei sindaci. In seguito si è invece sviluppata una sorta di conflitto a bassa intensità fatto di una miriade di atti intimidatori, in parte conseguenze di tensioni sociali, in parte di attentati preventivi rispetto a fenomeni amministrativi di particolare rilevanza: appalti pubblici, demolizioni, gestione del territorio, assistenza. E qui il problema è quello di una rivisitazione dei compiti che deve salvaguardare le decisioni oltre chi le deve prendere. Edificare istituzioni politiche efficaci è uno dei principali indicatori di democrazia. Costruire meccanismi in cui il cittadino riacquisti fiducia nelle istituzioni significa porsi il problema non solo di come interrompere prassi illegali ma anche di come sostenere le giuste azioni per non creare delegittimazione anche nei confronti di quanti svolgono quotidianamente, con trasparenza e legalità, il proprio dovere.

2. Il fenomeno nelle relazioni dei prefetti: dimensione, condizioni, qualità nei dati statistici

In data 24 aprile 2014 la Commissione ha inviato una nota alle prefetture con la quale si richiedevano utili elementi di conoscenza del fenomeno con riferimento al periodo 2013 – primo quadrimestre 2014.

Al fine di rendere omogenei i dati veniva allegata una scheda di rilevazione degli episodi censiti sul territorio.

In previsione della tornata elettorale amministrativa del 25 maggio 2014 è stato anche chiesto di informare la Commissione, con separata nota, di eventuali atti intimidatori verificatisi in concomitanza delle elezioni.

Hanno risposto le 106 prefetture italiane trasmettendo dati che hanno sostanzialmente trovato conferma da parte dei prefetti nel corso delle audizioni svolte in Sardegna, Puglia, Calabria, Campania e Emilia-Romagna².

² Successivamente alla missione in Emilia-Romagna del 27 ottobre 2014, la prefettura di Bologna e quella di Piacenza (v. nota 4) hanno inviato note integrative, segnalando

Questa una sintesi del fenomeno come appare dalla risposte prefettizie tenendo in considerazione che molte analisi fanno riferimento a concause di non facile lettura, a motivi che si sottraggono a valutazioni univoche. Per questo il numero delle risposte è superiore al numero delle Prefetture.

- nelle province di competenza di sedici prefetture³ non sono stati registrati atti intimidatori;
- venti prefetture hanno trasmesso la scheda di rilevazione senza alcun commento aggiuntivo;
- per trentadue prefetture il fenomeno non è rilevante, non assume carattere di criticità ma vi è una costante attenzione operativa;
- venti prefetture fanno riferimento a problematiche personali o professionali delle vittime, al dato culturale del territorio che esprime una sorta di «autotutela», una marcata abitudine all'esercizio arbitrario ed extraistituzionale delle proprie ragioni, allo scadimento dei rapporti amministratori-cittadini, ad interessi legati a specifici ambiti amministrativi, appalti, assetto urbanistico del territorio, concorsi pubblici, assistenza, concessioni, abusivismo, riscossione dei tributi;
- per diciassette prefetture il fenomeno ha legami con la crisi economica, con il disagio sociale, con la contestazione a singole scelte amministrative, con l'acceso confronto dialettico, ma non ha implicazioni alcuna con la criminalità organizzata. Diverse prefetture, pur segnalando alcuni episodi di contestazione violenta, tendono a separare il profilo dell'intimidazione da quello della protesta sociale;
- otto prefetture nella relazione fanno riferimento esplicito, come concausa, al tentativo della criminalità organizzata di condizionare le scelte amministrative in cui a connivenze, inefficienze, abusi, parzialità fanno da contraltare buona amministrazione, integrità, resistenza, imparzialità, come motivo delle intimidazioni;
- cinque prefetture hanno indicato la rivalità politica come motivo delle intimidazioni;
- cinque prefetture hanno posto l'accento sulla scarsa o assente collaborazione delle vittime;
- una prefettura ha fatto riferimento al periodo pre-elettorale come momento di amplificazione del fenomeno;
- una prefettura, pur reputando gli episodi non gravi e per la loro eterogeneità non riconducibili ad una strategia unica, ritiene preoccupante il fenomeno per la sua frequenza;
- una prefettura ritiene che nel fenomeno ci sia una percentuale di sommerso riferito agli episodi dei quali non si viene a conoscenza perché non denunciati;

ulteriori episodi (2 Bologna e 3 Piacenza) non riportati nelle relazioni iniziali. Di tali episodi si è tenuto conto nella elaborazione dei dati.

³ Tra queste la prefettura di Piacenza che, a seguito della missione in Emilia-Romagna, ha inviato una nota integrativa in cui vengono segnalati alcuni episodi.

- una prefettura ritiene che gli atti siano prevalentemente di natura predatoria e vandalica, specie se riferiti a beni pubblici;
- una prefettura ha posto l'accento sulla possibilità di comportamenti futuri emulativi di eventi perpetrati in altre realtà geografiche vicine
- due prefetture hanno avanzato suggerimenti su possibili soluzioni di contrasto al fenomeno. In particolare Napoli, che ha attivato l'iniziativa della «diffida-invito» ponendosi dell'ottica della collaborazione attiva, auspica che tale forma, pur non fondandosi su una specifica previsione normativa, per la protezione che la stessa offre agli amministratori rimasti in carica per una sana gestione dell'ente, possa trovare una sua specifica previsione normativa nella rivisitazione dell'articolo 143 del TUEL. Palermo, partendo dalla circostanza che molti amministratori comunali si sono rivolti al prefetto auspicando un controllo di legalità amministrativo – preliminare rispetto a quello repressivo/giudiziario – funzionale ad un sostegno degli enti locali nella loro funzione gestionale, rispetto ad interferenze esterne ed al cattivo funzionamento dell'ente, ritiene che si potrebbe pervenire ad un significativo contenimento delle azioni criminali in argomento facendo ricorso ad un idoneo potenziamento del sistema dei controlli nella pubblica amministrazione. Tale rimedio, fondato su opportune e ponderate analisi dell'operato degli amministratori, in un buon numero di casi, potrebbe porre gli stessi al riparo da eventuali interferenze della criminalità

Nota metodologica

1) I dati elaborati non rappresentano l'universo di quelli forniti dalle prefetture. Gli stessi sono stati «ripuliti» di tutti gli episodi a carico di soggetti che non rientrano *stricto sensu* nell'oggetto di indagine della Commissione: ad esempio, personale delle forze di polizia, prefetti, parlamentari, rappresentanti di partito o di movimenti, personale delle ASL, camere di commercio ecc.

2) Al contrario sono stati mantenuti i casi di:

- a) personale dipendente sia esso di enti locali, di regioni o di società comunali o regionali;
- b) candidati;
- c) familiari e/o congiunti soprattutto perché legati ad episodi di incendi di autovetture che vengono generalmente qualificati come «*di proprietà di ... ma in uso a ...*»
- d) commissioni straordinarie di gestione dei comuni;
- e) ex sindaci;

La qualificazione e quantificazione puntuale di tali casi, ricompresa nella categoria «altri», è riportata in apposita tabella.

3) La qualificazione dei ruoli dei danneggiati è stata effettuata nel seguente modo:

- a) i soggetti indicati come «presidente del consiglio comunale» sono stati inseriti nella categoria «consiglieri comunali»;

b) i soggetti indicati come «vicesindaco» sono stati inseriti nella categoria «assessori»;

c) presidente, assessore e consigliere provinciale o regionale sono stati inseriti rispettivamente nella categoria «amministratori provinciali» e «amministratori regionali»;

d) soggetti con doppi ruoli politico-amministrativo sono stati definiti in nota a margine nelle schede elaborate per ciascuna regione e che non sono allegate.

4) La tipologia degli atti intimidatori è stata effettuata tenendo in considerazione i seguenti aspetti:

a) le generiche missive intimidatorie rivolte agli organi esecutivi comunali sono state attribuite al solo sindaco;

b) gli atti intimidatori multipli sono stati attribuiti ai singoli soggetti nei casi più gravi (es, incendio auto, atti intimidatori consumati nello stesso giorno ma in luoghi diversi, danneggiamenti multipli, ecc); le intimidazioni generiche lievi (telefonate, missive, minacce sui *social network*, scritte murali, volantini, ecc.) rivolte contestualmente a più soggetti sono state considerate come singolo episodio e attribuito al soggetto istituzionale prevalente.

5) Il luogo dell'episodio tiene in considerazione il seguente aspetto:

a) Le lettere minatorie intercettate nei Centri di meccanizzazione postale (CMP) sono state attribuite al comune luogo di destinazione.

6) I dati non coincidono con quelli forniti dal Ministro dell'interno in sede di audizione in quanto negli elaborati della Commissione sono stati conteggiati anche gli atti intimidatori verso il personale dipendente, i familiari degli amministratori, i candidati. Non c'è invece concordanza con i numeri forniti dalle associazioni autonomistiche Avviso Pubblico e LegAutonomie Calabria (quest'ultima per la sola regione Calabria) in quanto le fonti delle associazioni per le loro elaborazioni sono state i quotidiani locali e nazionali. È evidente quindi, in quest'ultimo caso, la sottovalutazione del fenomeno rispetto ai dati delle prefetture.

Tab. 3 - Atti intimidatori. Dati assoluti e percentuali per Regioni e ripartizioni geografiche

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	<i>2013</i>	<i>1° quadr. 2014</i>	<i>totale</i>	<i>% sul totale</i>
Piemonte	45	14	59	4,7
Lombardia	64	29	93	7,4
Valle D'Aosta	0	0	0	0,0
Liguria	26	9	35	2,8
Trentino Alto Adige	3	1	4	0,3
Veneto	25	19	44	3,5
Friuli - Venezia Giulia	5	4	9	0,7
Emilia - Romagna	34	21	55	4,3
Toscana	31	25	56	4,4
Umbria	12	2	14	1,1
Marche	12	14	26	2,1
Lazio	55	23	78	6,2
Abruzzo	6	5	11	0,9
Molise	1	1	2	0,2
Campania	74	30	104	8,2
Puglia	120	43	163	12,9
Basilicata	8	2	10	0,8
Calabria	107	48	155	12,3
Sardegna	107	29	136	10,8
Sicilia	135	76	211	16,7
- Nord-ovest	135	52	187	14,8
- Nord-est	67	45	112	8,9
- Centro	110	64	175	13,8
- Sud	316	129	445	35,2
- Isole	242	105	347	27,4
Italia	870	395	1.265	100,0

Graf. 4 - atti intimidatori per regioni e per ripartizioni geografiche 2013 - 30 aprile 2014.

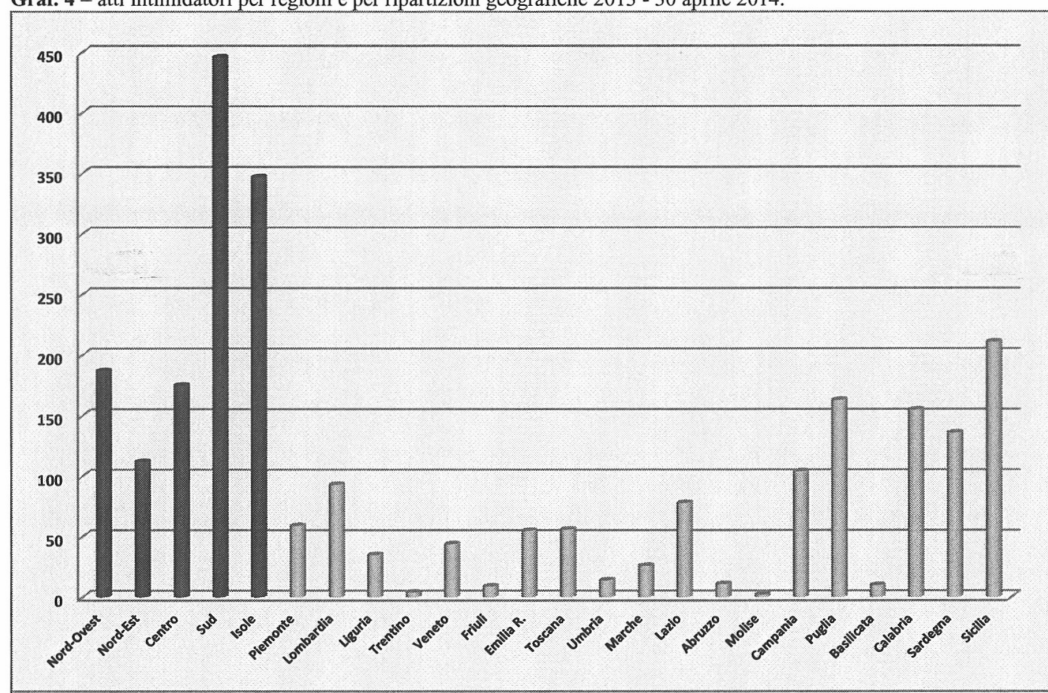


Tabella 3 e grafico 4

Complessivamente gli atti intimidatori rilevati sono stati 870 nel 2013 e 395 nel 1° quadrimestre 2014, per un totale di 1.265.

Le regioni più colpite sono, in ordine decrescente, Sicilia, Puglia, Calabria, Sardegna.

La ripartizione geografica più colpita è quella Sud con il 35,2 per cento dei casi. Sud ed Isole rappresentano il 63 per cento di tutti i casi nazionali.

Al contrario, le regioni dove il fenomeno appare praticamente inesistente sono: la Valle d'Aosta (con nessun episodio), Molise, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia.

Il *trend* del quadrimestre 2014 è in crescita rispetto all'anno 2013 e tale condizione si registra in tutte le ripartizioni geografiche e quasi in tutte le regioni con l'esclusione di Piemonte, Umbria, Basilicata e Sardegna, mentre è stabile in Liguria e Trentino-Alto Adige.

Tab. 4 - Dati assoluti e percentuali per province

<i>Province</i>	<i>2013</i>	<i>1° quad. 2014</i>	<i>totale</i>	<i>% tot.</i>
Torino	43	13	56	4,43
Alessandria	0	0	0	0,00
Asti	0	0	0	0,00
Biella	0	0	0	0,00
Cuneo	0	0	0	0,00
Novara	2	1	3	0,24
Verbania-Cusio-Ossola	0	0	0	0,00
Vercelli	0	0	0	0,00
Aosta	0	0	0	0,00
Milano	11	10	21	1,66
Bergamo	5	3	8	0,63
Brescia	6	2	8	0,63
Como	16	3	19	1,50
Cremona	0	0	0	0,00
Lecco	5	2	7	0,55
Lodi	3	1	4	0,32
Mantova	4	3	7	0,55
Monza-Brianza	3	0	3	0,24
Pavia	2	4	6	0,47
Sondrio	2	0	2	0,16
Varese	7	1	8	0,63
Venezia	6	10	16	1,26
Belluno	3	0	3	0,24
Padova	2	5	7	0,55
Rovigo	0	2	2	0,16
Treviso	0	0	0	0,00
Verona	5	1	6	0,47
Vicenza	9	1	10	0,79
Trieste	1	2	3	0,24
Gorizia	3	0	3	0,24
Pordenone	0	0	0	0,00
Udine	1	2	3	0,24
Trento	2	1	3	0,24
Bolzano	1	0	1	0,08
Genova	11	1	12	0,95
Imperia	4	2	6	0,47
La Spezia	2	3	5	0,40
Savona	9	3	12	0,95
Bologna	26	10	36	2,85
Ferrara	2	1	3	0,24
Forlì-Cesena	0	0	0	0,00
Modena	0	4	4	0,32
Parma	0	2	2	0,16
Piacenza	1	2	3	0,24
Ravenna	2	0	2	0,16
Reggio Emilia	3	2	5	0,40
Rimini	0	0	0	0,00
Firenze	3	7	10	0,79
Arezzo	1	0	1	0,08
Grosseto	3	0	3	0,24
Livorno	9	3	12	0,95
Lucca	1	6	7	0,55
Massa Carrara	0	1	1	0,08
Pisa	6	5	11	0,87
Pistoia	3	1	4	0,32
Prato	2	1	3	0,24
Siena	3	1	4	0,32
Perugia	8	0	8	0,63
Terni	4	2	6	0,47

Ancona	1	4	5	0,40
Ascoli Piceno	0	0	0	0,00
Fermo	0	0	0	0,00
Macerata	9	8	17	1,34
Pesaro-Urbino	2	2	4	0,32
Roma	37	14	51	4,03
Frosinone	5	3	8	0,63
Latina	5	4	9	0,71
Rieti	6	1	7	0,55
Viterbo	2	1	3	0,24
L'Aquila	1	2	3	0,24
Chieti	1	1	2	0,16
Pescara	3	2	5	0,40
Teramo	1	0	1	0,08
Campobasso	1	1	2	0,16
Isernia	0	0	0	0,00
Napoli	50	17	67	5,30
Avellino	6	3	9	0,71
Benevento	4	1	5	0,40
Caserta	2	1	3	0,24
Salerno	12	8	20	1,58
Bari	28	9	37	2,92
Barletta-Andria-Trani	6	3	9	0,71
Brindisi	12	5	17	1,34
Foggia	35	14	49	3,87
Lecce	22	9	31	2,45
Taranto	17	3	20	1,58
Potenza	5	1	6	0,47
Matera	3	1	4	0,32
Catanzaro	36	14	50	3,95
Cosenza	11	11	22	1,74
Crotone	16	6	22	1,74
Reggio Calabria	26	13	39	3,08
Vibo Valentia	18	4	22	1,74
Cagliari	25	10	35	2,77
Nuoro	19	6	25	1,98
Oristano	22	9	31	2,45
Ogliastra	15	2	17	1,34
Sassari	12	1	13	1,03
Carbonia-Iglesias	6	0	6	0,47
Olbia-Tempio	4	1	5	0,40
Medio Campidano	4	0	4	0,32
Palermo	23	12	35	2,77
Agrigento	25	10	35	2,77
Caltanissetta	7	4	11	0,87
Catania	28	9	37	2,92
Enna	4	2	6	0,47
Messina	21	15	36	2,85
Ragusa	6	6	12	0,95
Siracusa	6	5	11	0,87
Trapani	15	13	28	2,21
Totale	870	395	1.265	100,00

Tabella 4

L'elaborazione dei casi per province, ci segnala regioni in cui il fenomeno è concentrato in alcune specifiche aree: è il caso del Piemonte (sostanzialmente concentrato nella provincia di Torino), oppure delle Mar-

che, concentrato soprattutto nella provincia di Macerata in quanto residenza di un amministratore regionale oggetto di molteplici episodi.

Le province immuni dal fenomeno sono risultate quindici: Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Verbania-Cusio-Ossola, Vercelli, Aosta, Cremona, Treviso, Pordenone, Forlì-Cesena, Rimini, Ascoli Piceno, Fermo ed Isernia. Quelle in cui il fenomeno è quasi inesistente (massimo 2 nel periodo considerato) sono dieci: Bolzano, Massa-Carrara, Teramo, Sondrio, Rovigo, Parma, Ravenna, Arezzo, Chieti e Campobasso.

Le province più colpite quantitativamente sono: Napoli, Torino, Roma, Catanzaro, Foggia, Reggio Calabria, Catania e Bari.

Tab. 5 - Dati assoluti e valori per 100mila abitanti per Regioni e ripartizioni geografiche

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	<i>2013 - 1° quadrimestre 2014</i>	<i>Popolazione</i>	<i>atti x 100mila ab.</i>
Piemonte	59	4.436.798	1,3
Lombardia	93	9.973.397	0,9
Valle D'Aosta	0	128.591	0,0
Liguria	35	1.591.939	2,2
Trentino Alto Adige	4	1.051.951	0,4
Veneto	44	4.926.818	0,9
Friuli - Venezia Giulia	9	1.229.363	0,7
Emilia - Romagna	55	4.446.354	1,2
Toscana	56	3.750.511	1,5
Umbria	14	896.742	1,6
Marche	26	1.553.138	1,7
Lazio	78	5.870.451	1,3
Abruzzo	11	1.333.939	0,8
Molise	2	314.725	0,6
Campania	104	5.769.750	1,8
Puglia	163	4.090.266	4,0
Basilicata	10	578.391	1,7
Calabria	155	1.980.533	7,8
Sardegna	136	1.640.379	8,3
Sicilia	211	5.094.937	4,1
- Nord-ovest	187	16.130.725	1,2
- Nord-est	112	11.654.486	1,0
- Centro	174	12.070.842	1,4
- Sud	445	14.067.604	3,2
- Isole	347	6.735.316	5,2
Italia	1.265	60.658.973	2,1

Tabella 5

Il dato numerico delle intimidazioni per centomila abitanti modifica la classifica delle regioni, risultando al primo posto la Sardegna quindi Calabria e Sicilia mentre sotto la media nazionale finisce la Campania (anche di quella del sud) ma non la Liguria che con la Puglia rappresenta la quinta regione sopra la media. Al contrario la Lombardia risulta verso la coda della classifica.

Tab. 6 - totale comuni interessati/totale comuni per regione. 2013 - 1° quadr. 2014

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	<i>a) n. comuni</i>	<i>b) comuni interessati</i>	<i>b)/a)</i>
Piemonte	1.206	27	2,24
Lombardia	1.531	62	4,05
Valle D'Aosta	74	0	0,00
Liguria	235	17	7,23
Trentino Alto Adige	333	4	1,20
Veneto	579	29	5,01
Friuli - Venezia Giulia	217	5	2,30
Emilia - Romagna	340	32	9,41
Toscana	280	29	10,36
Umbria	92	5	5,43
Marche	236	9	3,81
Lazio	378	26	6,88
Abruzzo	305	8	2,62
Molise	136	2	1,47
Campania	551	55	9,98
Puglia	258	79	30,62
Basilicata	131	9	6,87
Calabria	409	79	19,32
Sardegna	377	83	22,02
Sicilia	390	115	29,49
- Nord-ovest	3.046	106	3,48
- Nord-est	1.469	70	4,77
- Centro	986	69	7,00
- Sud	1.790	232	12,96
- Isole	767	198	25,81
Italia	8.058	675	8,38

Tabella 6

Complessivamente in Italia sono stati interessati al fenomeno nel periodo considerato poco più dell'8 per cento dei comuni con una punta massima di un comune su quattro nelle isole e quella minima di poco più del 3 per cento nella ripartizione nord-ovest. In Puglia e Sicilia il fenomeno si è manifestato almeno una volta nel 30 per cento dei comuni.

Trentino-Alto Adige, Molise, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Abruzzo risultano le regioni meno interessate rispetto al dato mentre tra le regioni non meridionali o isolate solo Toscana ed Emilia-Romagna sono sopra la media nazionale.

Tab. 7 - comuni interessati per classi demografiche. 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass. e % sul totale di classe

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	<i>fino a 999 ab.</i>	<i>%</i>	<i>da 1.000 a 2.999 ab.</i>	<i>%</i>	<i>da 3.000 a 4.999 ab.</i>	<i>%</i>	<i>da 5.000 a 10mila ab.</i>	<i>%</i>	<i>da 10.001 a 15mila ab.</i>	<i>%</i>	<i>oltre 15mil ab.</i>	<i>%</i>	<i>Totale piccoli</i>	<i>%</i>	<i>TOT.</i>
Piemonte	11	18,3	5	2,9	6	5,7	11	5,9	4	2,9	22	3,6	22	6,5	59
Valle D'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0
Lombardia	2	3,3	23	13,5	10	9,5	15	8,0	4	2,9	39	6,4	35	10,4	93
Liguria	1	1,7	2	1,2	2	1,9	6	3,2	2	1,5	22	3,6	5	1,5	35
Trentino A. A.	0	0,0	2	1,2	1	1,0	1	0,5	0	0,0	0	0,0	3	0,9	4
Veneto	3	5,0	4	2,3	4	3,8	9	4,8	3	2,2	21	3,5	11	3,3	44
Friuli V. G.	0	0,0	1	0,6	0	0,0	2	1,1	0	0,0	6	1,0	1	0,3	9
Emilia R.	1	1,7	2	1,2	4	3,8	10	5,3	4	2,9	31	5,1	7	2,1	55
Toscana	0	0,0	2	1,2	2	1,9	11	5,9	3	2,2	39	6,4	4	1,2	56
Umbria	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0	13	2,1	1	0,3	14
Marche	0	0,0	3	1,8	0	0,0	4	2,1	13	9,6	6	1,0	3	0,9	26
Lazio	0	0,0	2	1,2	5	4,8	5	2,7	0	0,0	66	10,9	7	2,1	78
Abruzzo	2	3,3	3	1,8	0	0,0	3	1,6	1	0,7	2	0,3	5	1,5	11
Molise	1	1,7	0	0,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,6	2
Campania	2	3,3	11	6,4	4	3,8	5	2,7	6	4,4	76	12,6	17	5,1	104
Puglia	0	0,0	3	1,8	7	6,7	29	15,5	39	28,7	86	14,2	10	3,0	163
Basilicata	2	3,3	5	2,9	2	1,9	1	0,5	0	0,0	0	0,0	9	2,7	10
Calabria	12	20,0	30	17,5	15	14,3	33	17,6	13	9,6	52	8,6	57	17,0	155
Sardegna	19	31,7	55	32,2	17	16,2	13	7,0	12	8,8	20	3,3	91	27,1	136
Sicilia	4	6,7	18	10,5	24	22,9	29	15,5	32	23,5	104	17,2	46	13,7	211
- Nord-ovest	14	23,3	30	17,5	18	17,1	32	17,1	10	7,4	83	13,7	62	18,5	187
- Nord-est	4	6,7	9	5,3	9	8,6	22	11,8	7	5,1	58	9,6	20	6,5	112
- Centro	0	0,0	7	4,1	8	7,6	20	10,7	16	11,8	124	20,5	15	4,5	174
- Sud	19	31,7	52	30,4	29	27,6	71	38,0	59	43,4	216	35,7	100	29,8	445
- Isole	23	38,3	73	42,7	41	39,0	42	22,5	44	32,4	124	20,5	137	40,8	347
Italia	60	4,7	171	13,5	105	8,3	187	14,8	136	10,8	605	47,8	336	26,6	1.265

Graf. 5 – Classi demografiche comuni interessati fenomeno. 2013 - 1° quadr. 2014

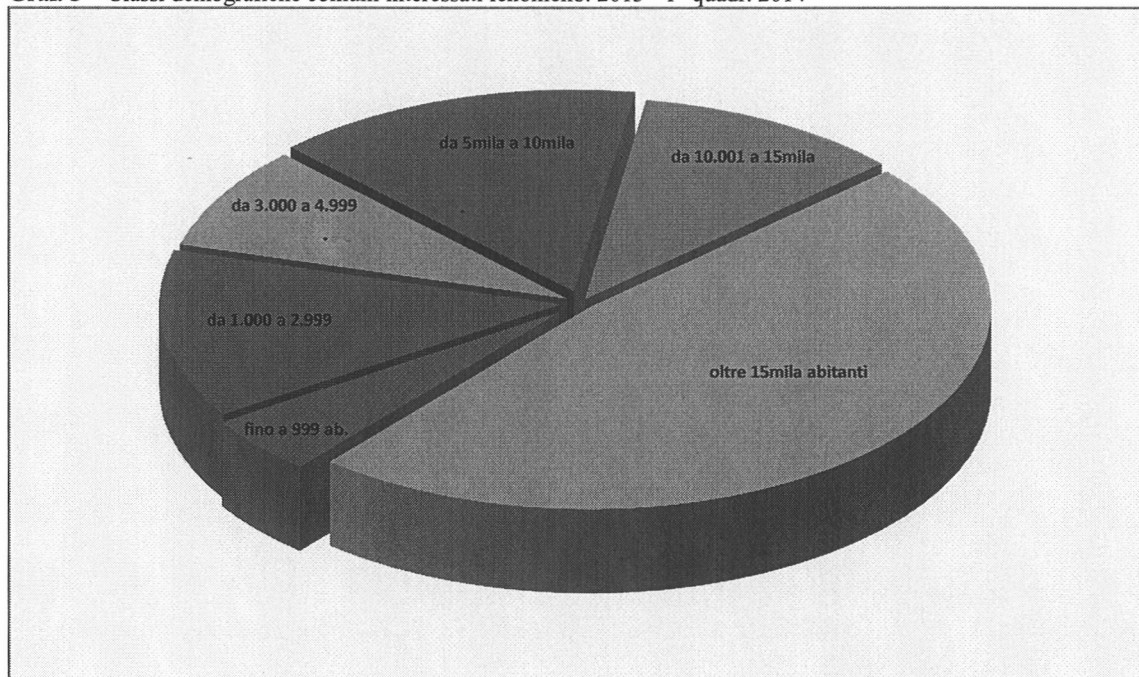


Tabella 7 e grafico 5

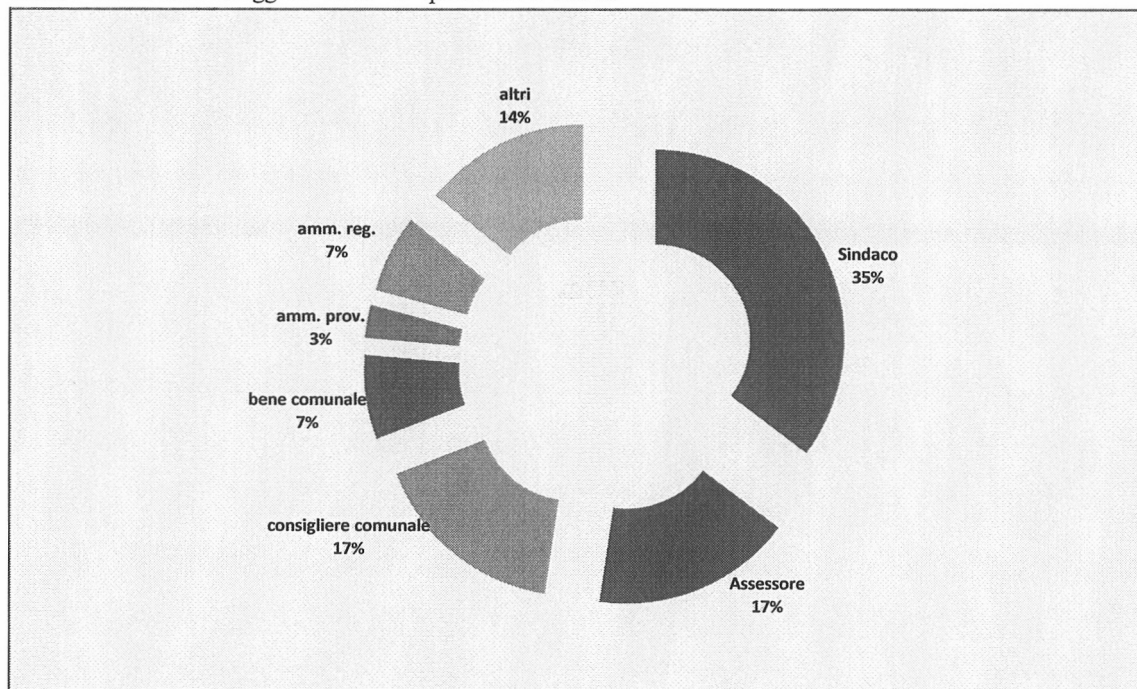
Il 48 per cento degli episodi si è verificato in comuni di oltre 15 mila abitanti mentre poco più di un episodio su quattro si è verificato in un piccolo comune (meno di 5.000 abitanti).

Il dato è molto diverso per regione e su di esso incidono le frequenze di alcune grandi città: Torino, Roma, Bologna, Milano.

Sardegna e Calabria sono le regioni dove c'è il più alto numero di comuni piccolissimi (meno di mille abitanti) che sono stati interessati al fenomeno.

Tab. 8 - Ruolo dei danneggiati - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass. e % regionali

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	sindaco		Assessori		Consigliere		Bene comunale		Amm. Provinciale		Amm. Regionale		Altri*	
	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%
Piemonte	24	40,7	4	6,8	1	1,7	8	13,6	1	1,7	17	28,8	4	6,8
Valle D'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Lombardia	56	60,2	14	15,1	9	9,7	5	5,4	1	1,1	0	0,0	8	8,6
Liguria	15	42,9	5	14,3	2	5,7	0	0,0	5	14,3	4	11,4	4	11,4
Trentino A.A.	1	25,0	1	25,0	1	25,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Veneto	19	43,2	12	27,3	2	4,5	3	6,8	2	4,5	2	4,5	4	9,1
Friuli Venezia G.	4	44,4	1	11,1	3	33,3	0	0,0	1	11,1	0	0,0	0	0,0
Emilia - Romagna	17	30,9	6	10,9	9	16,4	4	7,3	5	9,1	4	7,3	10	18,2
Toscana	25	43,9	10	17,5	6	10,5	4	7,0	2	3,5	0	0,0	9	16,1
Umbria	2	14,3	2	14,3	2	14,3	0	0,0	0	0,0	8	57,1	0	0,0
Marche	14	53,8	5	19,2	5	19,2	0	0,0	0	0,0	2	7,7	0	0,0
Lazio	22	28,2	8	10,3	19	24,4	6	7,7	0	0,0	4	5,1	19	24,4
Abruzzo	5	45,5	3	27,3	0	0,0	1	9,1	0	0,0	2	18,2	0	0,0
Molise	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0
Campania	36	34,6	9	8,7	20	19,2	7	6,7	1	1,0	10	9,6	21	20,2
Puglia	52	31,7	38	23,2	36	22,0	3	1,8	3	1,8	5	3,0	26	16,0
Basilicata	7	70,0	0	0,0	0	0,0	3	30,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Calabria	34	21,9	34	21,9	37	23,9	9	5,8	8	5,2	15	9,7	18	11,6
Sardegna	43	31,6	26	19,1	19	14,0	29	21,3	1	0,7	1	0,7	17	12,5
Sicilia	69	32,7	38	18,0	43	20,4	8	3,8	5	2,4	9	4,3	39	18,5
- Nord-ovest	95	50,8	23	12,3	12	6,4	13	7,0	7	3,7	21	11,2	16	8,6
- Nord-est	41	36,6	19	17,9	14	13,4	8	7,5	8	7,5	6	5,6	14	13,1
- Centro	63	36,2	25	14,4	32	18,4	10	5,7	2	1,1	14	8,0	29	16,1
- Sud	135	30,3	84	18,9	93	20,9	23	5,2	12	2,7	32	7,2	67	14,8
- Isole	112	32,3	64	18,4	62	17,9	37	10,7	6	1,7	10	2,9	56	16,1
Italia	446	35,3	216	17,1	214	16,9	91	7,2	35	2,8	83	6,6	180	14,2

Graf. 6- Ruolo dei danneggiati - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. %**Tabella 8 e grafico 6**

L'obiettivo prevalente nelle azioni intimidatorie è la figura del sindaco, cui è rivolto il 35 per cento del totale degli episodi (446 casi). La categoria «altri», già definita sopra e specificata nella tabella 9, è la quarta con 180 episodi.

Rispetto al dato regionale gli episodi rivolti contro i sindaci sono più elevati nelle aree centro settentrionali rispetto al sud e isole.

Tab. 9 - Ruolo dei danneggiati - Specificazione "altri" - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass.

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	Dipendenti*	Candidati	Familiari e congiunti	Commissari prefettizi comuni	Presidenti o commissari enti comunali o regionali	ex sindaci	Totale
Piemonte	3	1	0	0	0	0	4
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	4	2	1	0	0	1	8
Liguria	3	0	1	0	0	0	4
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	2	2	0	0	0	0	4
Friuli V.G.	0	0	0	0	0	0	0
Emilia Romagna	6	4	0	0	0	0	10
Toscana	7	1	1	0	0	0	9
Umbria	0	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	12	2	0	1	0	4	19
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0
Molise	1	0	0	0	0	0	1
Campania	11	3	3	2	0	2	21
Puglia	20	4	1	0	0	1	26
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	9	3	1	2	3	0	18
Sardegna	13	3	1	0	0	0	17
Sicilia	32	3	0	1	3	0	39
- Nord-ovest	10	3	2	0	0	1	16
- Nord-est	8	6	0	0	0	0	14
- Centro	19	3	1	1	0	4	28
- Sud	41	10	5	4	3	3	66
- Isole	45	5	1	1	3	0	56
Italia	123	28	9	6	6	8	180

*comunali, provinciali, regionali o di enti pubblici comunali o regionali

Tabella 9

Nella categoria «altri» nel 68 per cento dei casi gli episodi intimidatori hanno riguardato dipendenti pubblici; nel 15 per cento candidati ad elezioni amministrative; nel 5 per cento familiari o congiunti di amministratori.

Tab. 10 – Tipologia atti intimidatori - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass. e val.% sul totale nazionale

Regioni, ripartizioni geografiche	Atti intimidatori vari*		Danneggiamenti **		Auto incendiate		Incendi di beni privati		Colpi di arma da fuoco***		Aggressioni		Incendi di beni pubblici		Ordigni esplosivi****	
	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%
Piemonte	45	6,0	8	3,1	2	2,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	11,1	1	5,6
Valle D'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Lombardia	68	9,0	14	5,4	3	3,0	1	1,9	1 (*)	2,9	4	16,7	2	7,4	0	0,0
Liguria	33	4,4	2	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Trentino A.A.	1	0,1	1	0,4	0	0,0	2	3,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Veneto	37	4,9	4	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	11,1	0	0,0
Friuli V.G.	8	1,1	1	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Emilia R.	45	6,0	6	2,3	1	1,0	1	1,9	0	0,0	1	4,2	1	3,7	0	0,0
Toscana	41	5,5	13	5,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	8,3	0	0,0	0	0,0
Umbria	12	1,6	2	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Marche	15	2,0	11	4,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Lazio	49	6,5	11	4,3	6	6,1	8	14,8	0	0,0	4	16,7	0	0,0	0	0,0
Abruzzo	7	0,9	4	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Molise	1	0,1	1	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Campania	71	9,4	7	2,7	8	8,1	8	14,8	0	0,0	5	20,8	4	14,8	1	5,6
Puglia	73	9,7	28	10,9	23	23,2	12	22,2	13	38,2	3	12,5	1	3,7	10	55,6
Basilicata	5	0,7	1	0,4	1	1,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	7,4	1	5,6
Calabria	74	9,8	40	15,6	22	22,2	8	14,8	5	14,7	1	4,2	5	18,5	0	0,0
Sardegna	65	8,6	39	15,2	14	14,1	4	7,4	8	23,5	0	0,0	2	7,4	4	22,2
Sicilia	102	13,6	64	24,9	19	19,2	10	18,5	7	20,6	4	16,7	4	14,8	1	5,6
- Nord-ovest	146	19,4	24	9,3	5	5,1	1	1,9	1	2,9	4	16,7	5	18,5	1	5,6
- Nord-est	86	12,1	12	4,7	1	1,0	3	5,6	0	0,0	1	4,2	4	14,8	0	0,0
- Centro	118	15,6	37	14,4	6	6,1	8	14,8	0	0,0	6	25,0	0	0,0	0	0,0
- Sud	231	30,7	82	31,5	54	54,5	28	51,9	18	52,9	9	37,5	12	44,4	12	66,7
- Isole	167	22,2	103	40,1	33	33,3	14	25,9	15	44,1	4	16,7	6	22,2	5	27,8
Italia	752	100	257	100	99	100	54	100	34	100	24	100	27	100	18	100

* Nella tipologia "atti intimidatori vari" sono ricomprese le minacce con lettere, via telefono, sms, *facebook*, le scritte murali e i volantini anonimi, il recapito o il ritrovamento di proiettili, di carcasse di animali, le denunce per offese o minacce nel corso di episodi di protesta non sfociate in aggressioni, ecc.

** La tipologia "danneggiamenti" si rifà alla definizione del c.p. intesa come distruzione, dispersione, deterioramento o l'atto teso a rendere inservibile, in tutto o in parte, cose mobili o immobili. Rientrano in tale tipologia i danneggiamenti di auto, di strutture pubbliche o private, i tagli degli alberi, gli imbrattamenti ecc.

*** Colpi di arma da fuoco esplosi contro persone, beni di proprietà pubblica o privata.

**** Nella tipologia anche gli ordigni inesplosi contro beni di proprietà pubblica o privata.

(*) omicidio della sindaca Laura Prati e ferimento del vicesindaco.

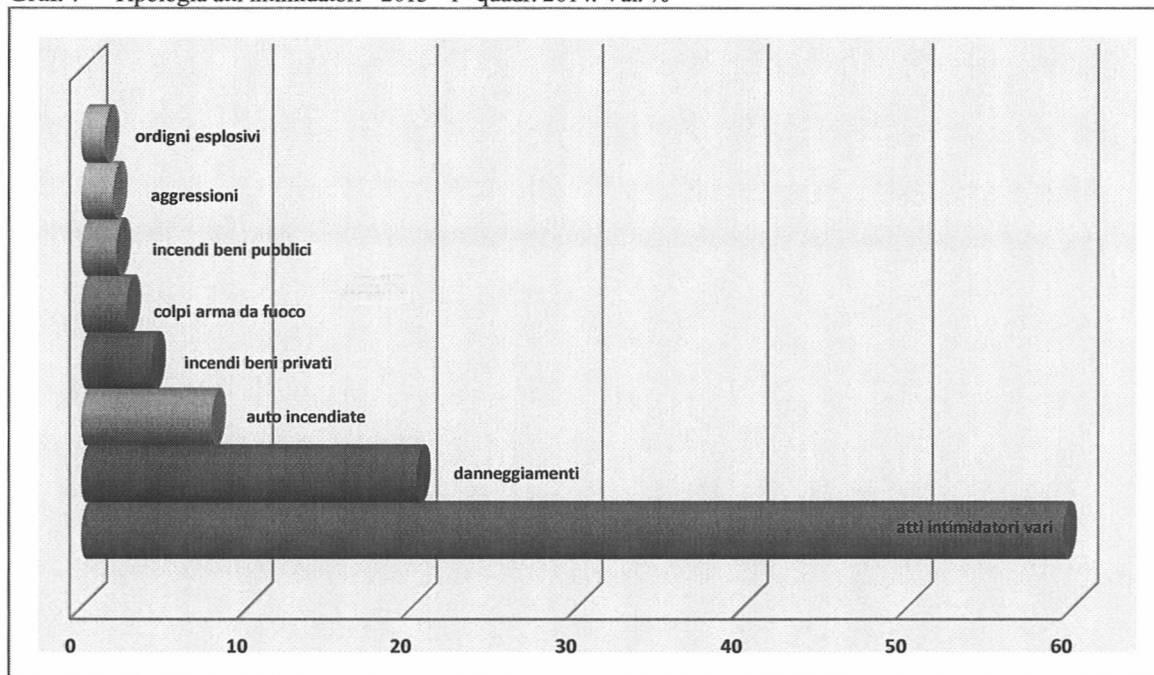
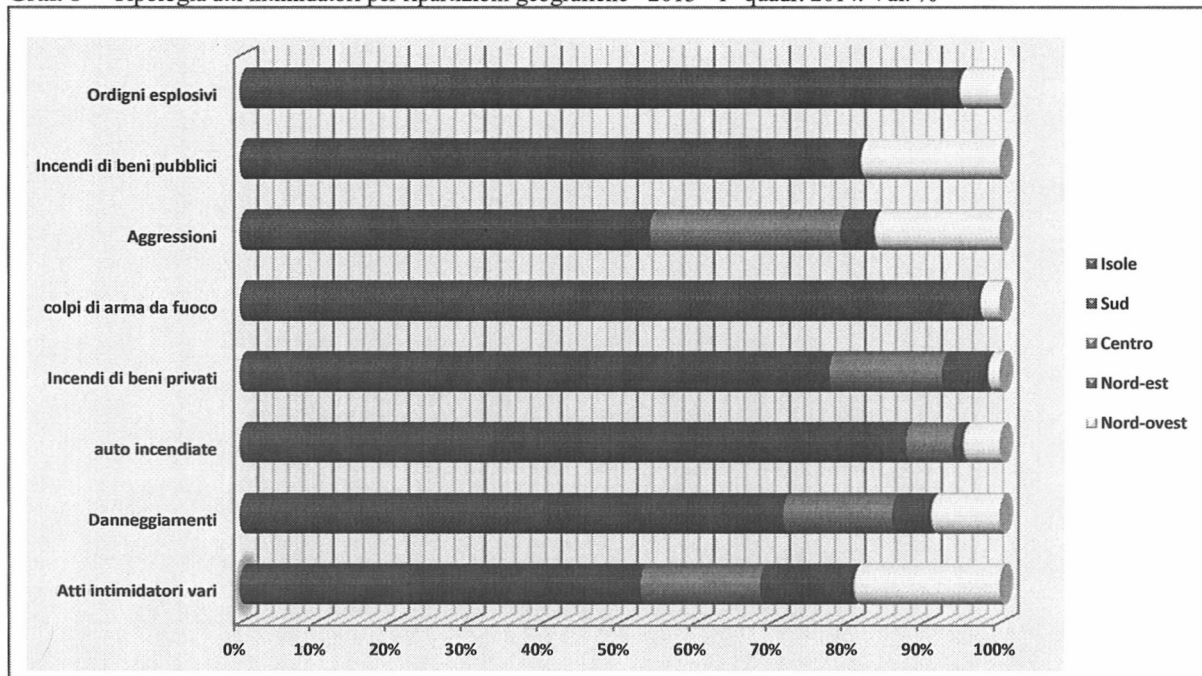
Graf. 7 – Tipologia atti intimidatori - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. %**Graf. 8** – Tipologia atti intimidatori per ripartizioni geografiche - 2013 - 1° quadr. 2014. Val. %

Tabella 10 grafico 7 e 8

Gli atti intimidatori vari rappresentano circa il 60 per cento del totale, con 747 degli episodi censiti in Italia. In questa tipologia sono ricompresi tutti quegli episodi che possono essere giudicati «lievi» e che sono specificati nella tabella seguente.

Le tipologie più pericolose e violente sono concentrate nelle regioni meridionali e isolane. La Puglia è la regione dove si sono registrati i più numerosi episodi di auto incendiate (23 per cento), incendi di beni privati (22 per cento), il 38 per cento dei casi con utilizzo di armi da fuoco e il 55 per cento di utilizzo di ordigni esplosivi. In Sicilia si sono verificati il 25 per cento dei casi di danneggiamento mentre la Campania ha il primato per le aggressioni (21 per cento).

Complessivamente nella ripartizione geografica sud + isole si sono verificati il 97 per cento del totale degli episodi intimidatori con l'utilizzo di armi da fuoco; il 94 per cento degli episodi con utilizzo di ordigni esplosivi; l'88 per cento dei casi di incendi di autovetture e il 78 per cento delle intimidazioni tramite incendi dolosi.

Tab. 11 - atti intimidatori valutabili come lievi. Val. ass. e % sul tot. reg.

Regioni, ripartizioni geografiche	lievi	% lievi	TOTALE
Piemonte	43	72,9	59
Valle D'Aosta	0	0,0	0
Lombardia	61	65,6	93
Liguria	23	65,7	35
Trentino Alto Adige	2	50,0	4
Veneto	32	72,7	44
Friuli Venezia Giulia	7	77,8	9
Emilia Romagna	36	65,5	55
Toscana	38	67,9	56
Umbria	9	64,3	14
Marche	11	42,3	26
Lazio	30	38,5	78
Abruzzo	6	54,5	11
Molise	0	0,0	2
Campania	32	30,8	104
Puglia	40	24,5	163
Basilicata	3	30,0	10
Calabria	43	27,7	155
Sardegna	54	39,7	136
Sicilia	52	24,6	211
- Nord-ovest	127	67,9	187
- Nord-est	77	68,8	112
- Centro	89	50,6	174
- Sud	124	27,9	445
- Isole	106	30,5	347
Italia	522	41,3	1.265

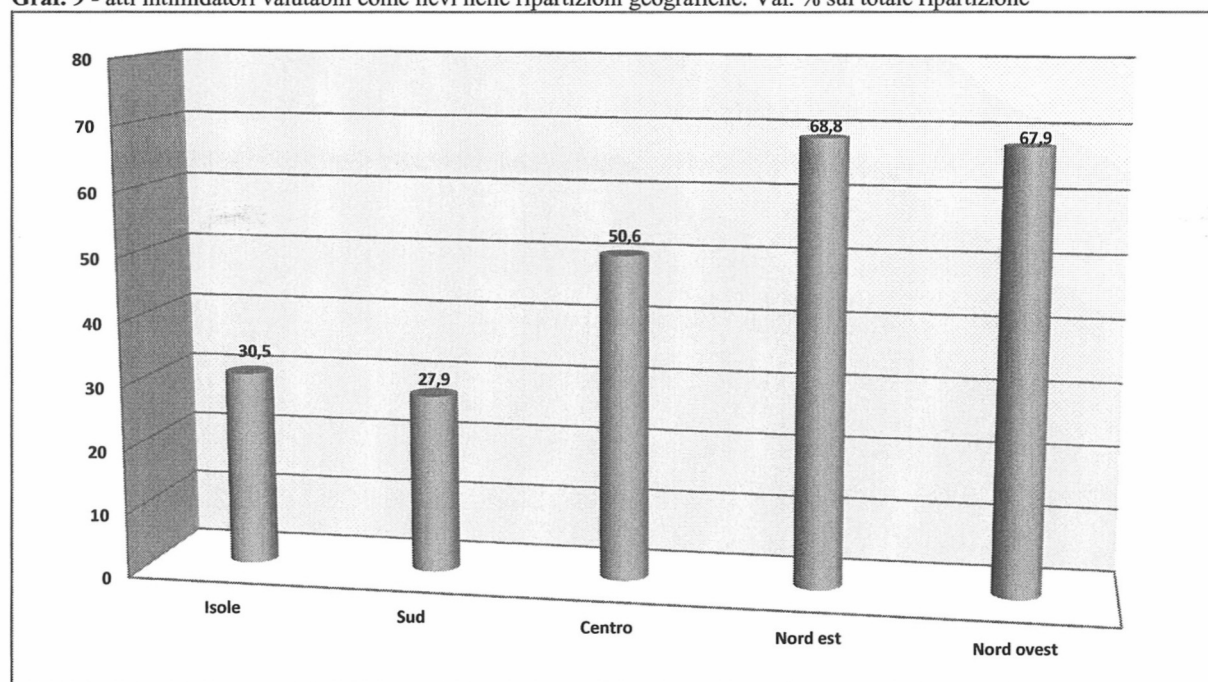
Graf. 9 - atti intimidatori valutabili come lievi nelle ripartizioni geografiche. Val. % sul totale ripartizione

Tabella 11 grafico 9

Dalla lettura dei dati forniti dalle prefetture si è cercato di ricostruire la gravità e, al contrario, la trascurabilità di alcuni episodi, giudicati pertanto «lievi» ossia poco significativi dal punto di vista della pericolosità.

C'è naturalmente consapevolezza che l'operazione può prestarsi a critiche: si tratta pur sempre di atti che provengono da autori per lo più ignoti; lo stesso atto può avere un significato e una valenza ben diversa a seconda del contesto in cui si manifesta; le azioni emotive che possono nascere dal disagio, dalla difficoltà, dalla necessità, non sono prevedibili, al punto che numerosi amministratori locali hanno perso la vita misurandosi con tali situazioni.

Tuttavia esiste una vasta gamma di episodi che appartengono più alla sfera della denigrazione che dell'intimidazione; più alla protesta, magari accesa, che alla minaccia. In questo una vasta serie di episodi segnalati hanno corso oramai sui *social network*, episodi che vanno dal giudizio offensivo e calunnioso di un amministratore all'intrusione informatica.

Pertanto si è operato una ulteriore classificazione dell'*item* «atti intimidatori vari» isolando gli episodi che riguardano i messaggi diffamatori, le ingiurie su profili *facebook* o tramite *sms*, casi di proteste accese legati a singoli e specifici eventi dell'agire amministrativo, le scritte murali offensive, gli episodi di cui è noto l'autore e le motivazioni, quelli legati alla dialettica politica veemente, episodi che già le forze dell'ordine hanno catalogato come screzi interpersonali, più legati a vicende private e che comunque non hanno avuto un seguito. Al contrario, atti che hanno incluso l'invio di proiettili e minacce di morte non sono stati considerati «lievi» e pertanto esclusi da questa ulteriore valutazione.

Il dato ci consegna 522 episodi, il 41 per cento del totale, rientrabili in questa specifica categoria, concentrati più nel centro nord (56 per cento) che nel sud e isole (44 per cento). In Piemonte, Veneto e Friuli-Venezia Giulia oltre 7 episodi su 10 rientrano in questa classificazione mentre in Puglia, Sicilia e Calabria meno di 3 ogni dieci.

Fermo quanto appena detto, va considerato che anche un atto di scarsa valenza intimidatoria oggettiva, potrebbe avere in un determinato contesto ambientale e comunicativo un significato reale assai più grave rispetto a quello apparente.

Da questo punto di vista il ruolo di amministratore nel sud e nelle isole comporta certamente maggiori pericoli che nel resto del paese anche se non bisogna dimenticare che le ultime due vittime in ordine di tempo erano amministratori di realtà del nord Italia, Laura Prati, sindaca di Cardano al Campo in provincia di Varese e Alberto Musy consigliere comunale di Torino.

Tab. 12 – autori 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass. e % sul tot. reg.

Regioni, ripartizioni geografiche	Ignoti	Noti	Totale	% ignoti
Piemonte	55	4	59	93,2
Valle D'Aosta	0	0	0	0,0
Lombardia	73	20	93	78,5
Liguria	32	3	35	91,4
Trentino Alto Adige	4	0	4	100,0
Veneto	28	16	44	63,6
Friuli Venezia Giulia	6	3	9	66,7
Emilia Romagna	47	8	55	85,5
Toscana	40	16	56	71,4
Umbria	11	3	14	78,6
Marche	18	8	26	69,2
Lazio	60	18	78	76,9
Abruzzo	9	2	11	81,8
Molise	2	0	2	100,0
Campania	85	19	104	81,7
Puglia	139	24	163	85,3
Basilicata	7	3	10	70,0
Calabria	149	6	155	96,1
Sardegna	122	14	136	89,7
Sicilia	196	15	211	92,9
- Nord-ovest	160	27	187	85,6
- Nord-est	85	27	112	75,9
- Centro	129	45	174	74,1
- Sud	391	54	445	87,9
- Isole	318	29	347	91,6
Italia	1.083	182	1.265	85,6

Tab. 12

Alla data di ricezione delle relazioni prefettizie l'86 per cento circa del totale dei casi era a carico di ignoti, con la punta più elevata nella ripartizione isole, con circa il 92 per cento, e la minima nella ripartizione centro, con il 74 per cento.

Si tratta di dati che indicano un fenomeno di difficile gestibilità, probabilmente sottovalutato nelle sue conseguenze, ma anche la necessità di approntare nuovi e differenti strumenti operativi e normativi per affrontarlo efficacemente.

In merito a questo dato si richiamano le parole del Ministro dell'interno in sede di audizione, secondo cui *«le investigazioni risentano in maniera assai rilevante della scarsa collaborazione che si riscontra nelle aree ad alta densità mafiosa. Riguardo a questo aspetto è estremamente indicativo che nelle Regioni di radicamento storico delle organizzazioni criminali di tipo mafioso la percentuale degli episodi aventi matrice ignota sia più elevata della media»*.

Tab. 13 – matrice presumibile atti intimidatori. 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass. e % sul totale di colonna

Regioni, ripartizioni geografiche	inerente all'incarico, al ruolo, politica, rivalità politica, tentato condizionamento dell'attività amministrativa		proteste, tensioni sociali legate a questioni amministrative		criminalità comune e organizzata		disagio sociale		motivi personali, dissidi privati		movimento antagonista, No Tav, No terzo valico ecc.		Atti vandalici		Totale	
	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	%	val. ass.	% sul totale atti
Piemonte	4	1,3	3	3,0	2	2,2	1	1,4	0	0,0	14	56,0	6	30,0	30	2,4
Valle D'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Lombardia	41	13,3	15	15,0	1	1,1	6	8,2	4	7,4	1	4,0	4	20,0	72	5,7
Liguria	8	2,6	7	7,0	0	0,0	2	2,7	1	1,9	4	16,0	0	0,0	22	1,7
Trentino A. A.	1	0,3	1	1,0	0	0,0	0	0,0	1	1,9	0	0,0	0	0,0	3	0,2
Veneto	27	8,7	14	14,0	0	0,0	3	4,1	2	3,7	0	0,0	0	0,0	46	3,6
Friuli V. G.	3	1,0	2	2,0	0	0,0	1	1,4	2	3,7	0	0,0	0	0,0	8	0,6
Emilia R.	5	1,6	2	2,0	0	0,0	4	5,5	4	7,4	0	0,0	0	0,0	15	1,2
Toscana	15	4,9	9	9,0	3	3,3	7	9,6	1	1,9	0	0,0	1	5,0	36	2,8
Umbria	11	3,6	0	0,0	1	1,1	1	1,4	1	1,9	0	0,0	0	0,0	14	1,1
Marche	6	1,9	5	5,1	0	0,0	2	2,7	3	5,6	1	4,0	0	0,0	17	1,3
Lazio	17	5,5	5	5,0	0	0,0	7	9,6	0	0,0	4	16,0	0	0,0	33	2,6
Abruzzo	7	2,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	0,6
Molise	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Campania	15	4,9	4	4,0	5	5,4	18	24,7	4	7,4	1	4,0	3	15,0	50	4,0
Puglia	63	20,4	3	3,0	8	8,7	8	11,0	3	5,6	0	0,0	1	5,0	86	6,8
Basilicata	2	0,6	3	3,0	1	1,1	2	2,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	0,6
Calabria	37	12,0	9	9,0	11	12,0	3	4,1	18	33,3	0	0,0	3	15,0	81	6,4
Sardegna	18	5,8	12	12,0	50	54,3	6	8,2	3	5,6	0	0,0	1	5,0	90	7,1
Sicilia	29	9,4	6	6,0	10	10,9	2	2,7	7	13,0	0	0,0	1	5,0	55	4,3
- Nord-ovest	53	17,2	25	25,0	3	3,3	9	12,3	5	9,3	19	76,0	10	50,0	124	9,8
- Nord-est	35	11,7	18	18,0	0	0,0	8	11,0	9	16,7	0	0,0	0	0,0	67	5,3
- Centro	49	15,9	19	19,0	4	4,3	17	23,3	5	9,3	5	20,0	1	5,0	100	7,9
- Sud	124	40,1	19	19,0	25	27,2	31	42,5	25	46,3	1	4,0	7	35,0	232	18,3
- isole	47	15,2	18	18,0	60	65,2	8	11,0	10	18,5	0	0,0	2	10,0	145	11,5
Italia	309	45,9	100	14,9	92	13,7	73	10,8	54	8,0	25	3,7	20	3,0	673	53,2

Tab. 13

Nella scheda di rilevazione è stato chiesto di indicare la matrice dell'atto intimidatorio. Questa è stata specificata – alla data di invio delle relazioni – nel 53 per cento degli episodi rilevati seppure indicata come «presumibile» o «possibile». Il dato è comprensivo anche degli episodi di cui è stato accertato l'autore o gli autori.

Per quattro delle possibili matrici indicate in tabella – criminalità comune o organizzata; motivi personali, dissidi privati; movimento antagonista, no Tav, no terzo valico ecc.; atti vandalici – non è stato prodotto alcun accorpamento o elaborazione delle risposte.

Le ulteriori tre classificazioni sono state così prodotte:

- «disagio sociale»: include casi in cui la matrice dell'episodio è legata a soggetti con disturbi della personalità, ad episodi che trovano la

loro motivazione in problemi di natura occupazionale, abitativi o assistenziali, alla richiesta di contributi economici;

- «proteste, tensioni sociali legate a questioni amministrative»: si riferisce ad episodi conseguenze di proteste collettive o individuali o a tensioni sociali effetto di specifici fatti o atti amministrativi (assetto del territorio, ambiente, abusivismo, concessioni, sviluppo economico o occupazionale, lavori pubblici, organizzazione interna dell'ente). Sono compresi gli episodi che hanno come possibile matrice la reazione offensiva, denigratoria e/o violenta a notizie di presunti casi di mala gestione;

- «inerente all'incarico, al ruolo, politica, rivalità politica, tentato condizionamento dell'attività amministrativa»: accorpa tutti gli episodi così definiti nelle schede trasmesse e senza ulteriori specificazioni nelle seguenti frequenze: inerente all'incarico, al ruolo svolto: 67,1 per cento; rivalità politica: 11,6 per cento; politica: 10,6 per cento; tentato condizionamento dell'attività amministrativa: 8,7 per cento.

Analizzando nello specifico le singole voci si hanno i seguenti risultati:

- nel nord-ovest sono prevalenti, rispetto al resto dell'Italia, le segnalazioni di possibili motivazioni legate a «movimento antagonista, no Tav, no terzo valico, eccetera» (76 per cento dei casi) con il Piemonte che fa registrare il 56 per cento degli episodi; «proteste, tensioni sociali legate a questioni amministrative» (25 per cento dei casi) e Lombardia al 15 per cento; «atti vandalici» (50 per cento degli episodi) e Piemonte al 30 per cento;

- «motivi personali, dissidi privati» sono prevalenti nella ripartizione geografica sud (46,3 per cento delle segnalazioni) con la Calabria al primo posto con il 33,3 per cento;

- sempre la ripartizione sud ha il primato nella presumibile matrice «disagio sociale» (42,5 per cento) con la regione Campania dove si segnala quasi un quarto degli episodi;

- ancora il sud per la matrice «inerente all'incarico, al ruolo, politica, rivalità politica, tentato condizionamento dell'attività amministrativa» (40,1 per cento) e regione Puglia al 20,4 per cento degli episodi;

- la ripartizione isole detiene il primato nella segnalazioni di motivi legati a «criminalità comune e organizzata» (65,2 per cento degli episodi) con la regione Sardegna con oltre la metà del totale degli episodi.

Tab. 14 – Forza di polizia che procede. 2013 - 1° quadr. 2014. Val. ass.

<i>Regioni, ripartizioni geografiche</i>	Carabinieri	Polizia	Altro, Polizia municipale o non segnalato	Totale*	% Arma CC
Piemonte	38	21	0	59	64,4
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0,0
Lombardia	60	19	14	93	64,5
Liguria*	19	17	0	36	52,8
Trentino Alto Adige	4	0	0	4	100,0
Veneto	28	14	2	44	63,6
Friuli - Venezia Giulia	6	3	0	9	66,7
Emilia - Romagna	36	8	11	55	65,5
Toscana	28	17	11	56	50,0
Umbria	3	11	0	14	21,4
Marche	17	7	2	26	65,4
Lazio	39	39	0	78	50,0
Abruzzo	8	2	1	11	72,7
Molise	2	0	0	2	100,0
Campania	70	33	1	104	67,3
Puglia	111	50	2	163	68,1
Basilicata	10	0	0	10	100,0
Calabria	134	21	0	155	86,5
Sardegna*	126	11	0	137	92,0
Sicilia	139	66	6	211	65,9
- Nord-ovest	117	57	14	188	62,2
- Nord-est	74	25	13	112	66,1
- Centro	87	74	13	174	50,0
- Sud	335	106	4	445	75,3
- Isole	265	77	6	348	76,1
Italia	878	339	50	1.267	69,3

Graf. 10 – Forza di polizia che procede. 2013 - 1° quadr. 2014 – Val. %

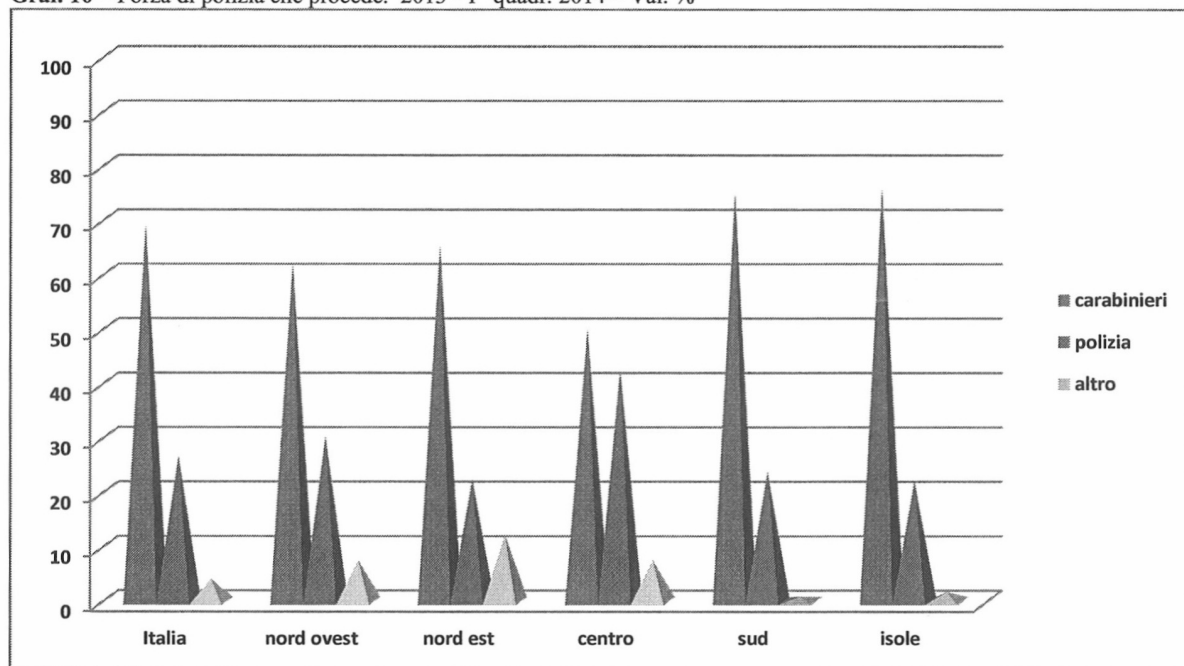


Tabella 14 grafico 10

Il totale nazionale non corrisponde in quanto in due casi (Liguria e Sardegna segnalati con asterisco) la forza di polizia che procede è congiunta (Carabinieri e Polizia di Stato).

Nel 70 per cento circa dei casi la forza di polizia che procede è l'Arma dei Carabinieri con la punta più elevata nella ripartizione isole (76 per cento) e la più bassa nel centro (50 per cento). Con esclusione delle regioni Molise e Trentino-Alto Adige, dove nei pochi casi segnalati le indagini sono affidate ai Carabinieri nella loro totalità, è la Sardegna che fa registrare la percentuale più elevata con il 92 per cento degli episodi indagati dall'Arma. Al contrario, nell'Umbria solo il 21 per cento dei fatti indicati è affidato ai Carabinieri, segue la regione Lazio con il 50 per cento.

È la presenza delle stazioni dell'Arma dei Carabinieri diffusa anche nei comuni di minori dimensioni demografiche che conduce a questo risultato.

3. Gli omicidi: numeri e storie

Sono stati 132 gli omicidi consumati dal 1974 ad oggi più altri 11 che, a vario titolo, possono entrare in questo lungo elenco.

Sono amministratori comunali, provinciali e regionali, uccisi prevalentemente dalle mafie, dal terrorismo, da semplici cittadini che vedevano in loro un ostacolo da abbattere, un impedimento per le loro pretese. A seguire ha inciso l'exasperata rivalità politica, i motivi legati alla loro vita sentimentale e privata, infine ci sono ancora molti casi cui non si è riusciti a dare una risposta processuale.

Sono nella stragrande maggioranza uomini, ma ci sono anche tre donne. Hanno un'età media che non supera i 46 anni, il più giovane appena 22, il più anziano 63.

Appartenevano a tutti gli schieramenti politici ma vivevano prevalentemente nel sud Italia: Sicilia, Campania e Calabria nel 73 per cento dei casi e in quattro province in particolare: Napoli, Reggio Calabria, Palermo e Caserta.

Quando sono stati uccisi erano consiglieri comunali in carica (il 53 per cento), o avevano incarichi assessorili (il 20 per cento), o erano sindaci (il 14 per cento) oppure amministratori provinciali e regionali ovvero infine candidati per un futuro possibile da amministratori locali.

Il decennio peggiore, gli anni ottanta, il decennio della grande matanza in Calabria, Campania e Sicilia: 61 morti. L'anno peggiore, il 1990: 12 morti, 1 al mese, 8 solo in Calabria.

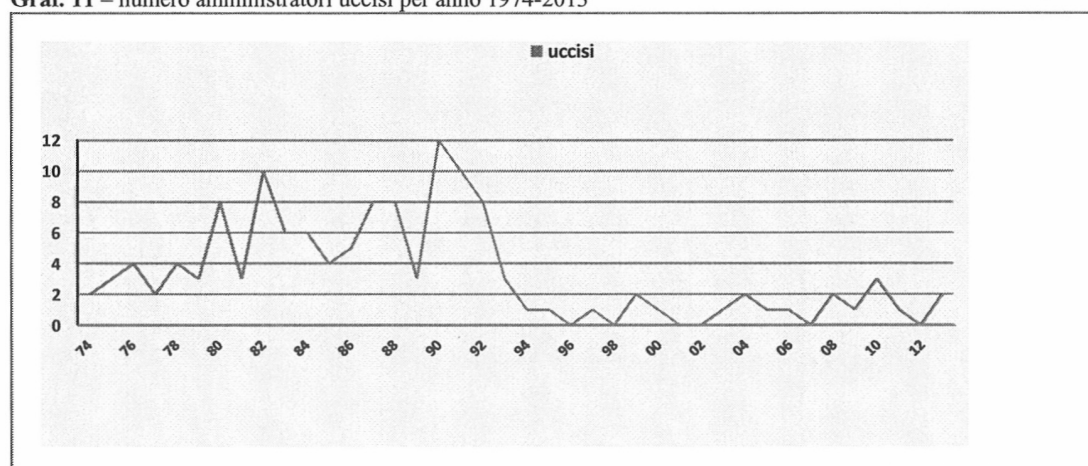
I motivi che originano la loro uccisione sono vari: nel 47 per cento dei casi è, o è verosimile sia stata, la criminalità organizzata a decretarne la morte, anche per vendette trasversali; il 14 per cento degli episodi originano dal disagio psicologico degli assassini, ovvero dal rancore maturato

per presunti torti subiti; nell'8 per cento degli omicidi prevalgono motivi personali legati alla vita privata⁴; la criminalità comune ha colpito nel 5 per cento dei casi; il terrorismo è stato responsabile del 4 per cento delle uccisioni allo stesso modo della rivalità politica esasperata. Infine nel 18 per cento dei casi le possibili cause sono troppo labili o diverse per potersi esprimere con relativa attendibilità.

Non è stato facile ricostruire tutte queste storie. Di molti di questi casi ancora oggi si sa poco, appena un lancio di agenzia. Anche giudiziariamente molte vicende sono state archiviate pur avendo gli inquirenti ricostruito lo scenario della vicenda.

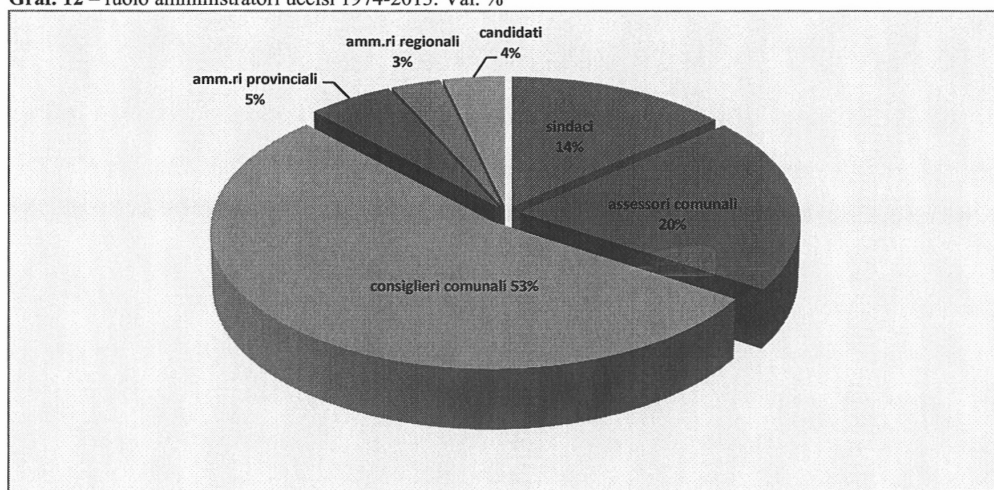
Ci sono uomini e donne da additare come esempio di impegno civile e altri inadatti a tale scopo. Spesso neanche le comunità locali hanno mantenuto il ricordo di quanto accaduto. Alcuni solo recentemente hanno avuto intitolato un'aula, un parco, una strada. Molte famiglie a distanza di tempo chiedono verità su quanto accaduto.

Graf. 11 – numero amministratori uccisi per anno 1974-2013

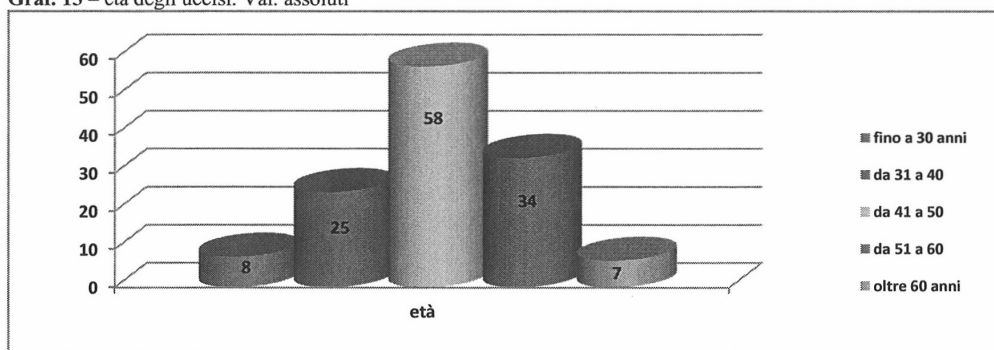


⁴ Nella percentuale dell'8 per cento relativa a motivi personali legati alla vita privata sono compresi anche delitti per i quali risulta accertata giudiziariamente la loro riconducibilità a relazioni sentimentali. Questi omicidi sono stati mantenuti nell'elenco degli uccisi per rispettare il criterio secondo cui vengono presi in considerazione tutti i casi, verificatisi dal 1974 in poi, in cui vittima è un amministratore locale. Si tratta di: Matteo Protano (7 febbraio 1976); Antonio Pasinato (22 settembre 1983); Cesare Brin (12 agosto 1987); Franco Ercoli (10 settembre 1992); Fabio Paradisi (13 maggio 1995); Andrea Giacomelli (30 dicembre 2010).

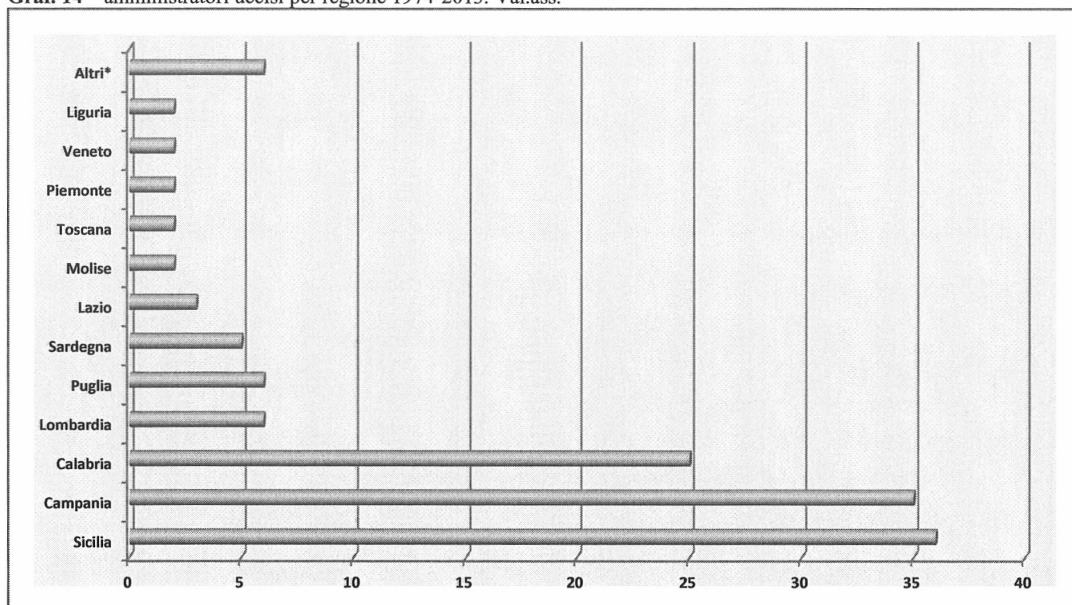
Graf. 12 – ruolo amministratori uccisi 1974-2013. Val. %



Graf. 13 – età degli uccisi. Val. assoluti



Graf. 14 – amministratori uccisi per regione 1974-2013. Val.ass.



Altri: Abruzzo, Basilicata, Friuli V.G., Trentino A.A., Umbria, Valle d'Aosta con 1

Tab. 15 – amministratori uccisi per province

<i>Province</i>	<i>Periodo 1974-2013</i>	
	<i>Val. ass.</i>	<i>Val. %</i>
Napoli	22	16.7
Reggio Calabria	17	12.9
Palermo	13	9.8
Caserta	8	6.1
Trapani	6	4.5
Caltanissetta	5	3.8
Nuoro	5	3.8
Catania	4	3.0
Salerno	4	3.0
Vibo Valentia	4	3.0
Enna	3	2.3
Lecce	3	2.3
Messina	3	2.3
Campobasso	2	1.5
Catanzaro	2	1.5
Cosenza	2	1.5
Foggia	2	1.5
Roma	2	1.5
Torino	2	1.5
Varese	2	1.5
Agrigento	1	0.8
Aosta	1	0.8
Bari	1	0.8
Benevento	1	0.8
Bergamo	1	0.8
Bolzano	1	0.8
Brescia	1	0.8
Firenze	1	0.8
Frosinone	1	0.8
Grosseto	1	0.8
La Spezia	1	0.8
L'Aquila	1	0.8
Matera	1	0.8
Milano	1	0.8
Padova	1	0.8
Pavia	1	0.8
Savona	1	0.8
Siracusa	1	0.8
Terni	1	0.8
Trieste	1	0.8
Verona	1	0.8
Italia	132	100

3.1 *L'elenco*⁵

17-giu-74

Pietro Bellavite Consigliere comunale Sant'Angelo in Lomellina (Pavia, Lombardia)

Consigliere comunale DC, ucciso a fucilate mentre rientra a casa in bicicletta. Dell'omicidio viene inizialmente accusato un girovago che aveva prestato servizio nella cascina della vittima ma successivamente viene assolto. Aveva 60 anni.

25-giu-74

Vittorio Ingria Consigliere comunale Barrafranca (Enna, Sicilia)

Consigliere comunale del PCI, invalido civile, pensionato, viene ucciso a colpi di pistola, mentre sta affiggendo un manifesto, da Alessandro Bartoli, 57 anni, attivista del MSI. Ingria aveva creato un circolo antifascista inaugurato il giorno prima. Aveva 53 anni.

26-apr-75

Antonio Piscitello Consigliere comunale Alcamo (Trapani, Sicilia)

Consigliere, attivista politico molto conosciuto, eletto in una lista eterogenea di sinistra è ucciso presso la sede dell'ente di patronato da lui fondato, dopo un alterco, da due sicari che sparano diversi colpi d'arma da fuoco. Piscitello, già rinviato a giudizio per irregolarità nell'amministrazione dei fondi del patronato, risulta colpito alla testa da pallettoni sparati da un fucile da caccia, mentre il tronco e una gamba presentano fori di proiettili di pistola. Presso il cadavere sono ritrovati bossoli calibro 32 blindato. La sua uccisione, così come quella dell'assessore Francesco Paolo Guarrasi, avvenuta un mese dopo, il 28 maggio 1975, e la strage dei due carabinieri dentro la casermetta di Alcamo Marina (27 gennaio 1976), sarebbe maturata nell'ambito di una strategia della tensione pianificata da gruppi di estrema destra con la complicità della mafia con il fine di destabilizzare il Paese ed impedire l'avanzata dei comunisti. L'ipotesi, tutt'altro che fantasiosa, è contenuta in un rapporto del commissario Giuseppe Peri che dicesse, negli anni settanta, il commissariato di Alcamo. La sera della sua uccisione furono rinvenuti nel centro della città quattordici candelotti di dinamite innescati. Aveva 45 anni.

⁵ Il 14 gennaio 1997 viene trovato morto carbonizzato all'interno dell'auto incendiata il sindaco di Elmas (CA), Giovanni Ruggeri, 51 anni. Il caso è stato archiviato come suicidio ma la famiglia ha sempre sostenuto la tesi dell'omicidio. La sua morte non è riportata in questo elenco.

23-mag-75

Mario Ceretto Candidato al Consiglio comunale Cuornè (Torino, Piemonte)

Candidato capolista, imprenditore edile molto noto, contitolare di due fornaci per laterizi, di un'industria di materiali per l'arredamento, come dello storico negozio di famiglia. Ceretto oltre ad essere un noto imprenditore della zona era uno dei maggiori esponenti politici di Cuornè, paesino del canavese (Torino), dove da tempo le 'ndrine hanno iniziato un'opera di progressiva colonizzazione. Sequestrato nella notte tra il 22 e il 23 maggio '75 a Cuornè viene ritrovato morto cinque giorni dopo, nelle campagne vicine a Orbassano, nel Torinese con la testa spaccata a pietrate e semi bruciato. Nella zona, da almeno un decennio hanno messo radici elementi della 'ndrangheta tra cui Giovanni Iaria, arrivato giovanissimo e diventato in breve uno dei maggiori imprenditori edili della zona. Secondo Giovanni Cageggi, unico imputato reo confesso per il rapimento e l'omicidio, sarebbe stato Iaria il mandante del sequestro. Un'accusa corroborata dalla testimonianza della moglie dell'imprenditore che al processo ricorderà come, all'indomani del rapimento, Iaria si fosse presentato da lei offrendosi di acquistare alcune quote della società del marito, ricevendo in cambio un secco no. Ma contro l'imprenditore di Condofuri, gli indizi non diventeranno mai prove. Per l'omicidio Ceretto vengono imputati, assieme ad altri, Giovanni Cageggi, il boss Rocco Lo Presti e altri personaggi dal cognome noto della Locride come Cosimo Ruga. Una condanna e tre assoluzioni: questa la sentenza della Corte d'Assise d'Appello di Genova emessa, il 13 dicembre 1982. La condanna, 24 anni di reclusione, viene inflitta a Demetrio Curatola, mentre vengono assolti per insufficienza di prove, Michele Bocco, Rocco Lo Presti e Sebastiano Giampaolo. Aveva 46 anni.

28-mag-75

Francesco Paolo Guarrasi Assessore comunale Alcamo (Trapani, Sicilia)

Già sindaco democristiano, assassinato con quattro colpi di pistola mentre stava rientrando a casa. Il cadavere fu rinvenuto, la mattina successiva, da un operaio che si stava recando a lavoro. Gli investigatori accertarono che per compiere l'omicidio era stata utilizzata la stessa pistola dell'omicidio Piscitello. Due mesi dopo la sua morte, la moglie si toglierà la vita lanciandosi dal quarto piano dello stabile in cui, per soli tre mesi, aveva abitato con il marito. Nel settembre 1984 il Pci trapanese, in occasione della visita della prima commissione referente del CSM a Trapani, in un documento chiede *«perché non fanno un solo passo avanti le indagini sulle decine di uccisioni susseguite al sequestro dell'esattore Luigi Corleo, e quella per l'omicidio di Vito Lipari, sindaco dc di Castelvetrano, così come sono ferme le indagini sull'omicidio di Pino Ferro, segretario del Pri a Mazara del Vallo, di Stefano Anastasi, assessore dc a Partanna, di Francesco Paolo Guarrasi, sindaco dc di Alcamo»*. Dell'omicidio si parla nella relazione del 1976 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia. Aveva 49 anni.

07-feb-76

Matteo Protano Consigliere Comunale Vieste (Foggia, Puglia)

Consigliere socialista, avvocato. Viene trovato morto in una camera d'albergo a Bressanone, nel letto macchiato di sangue. Si stava recando in Germania ad una fiera sul campeggio. Arrestata una giovane donna minorenni che si trovava con lui che sarà condannata dal tribunale dei minori a 9 anni e 6 mesi riconoscendola colpevole di averlo ucciso con un colpo di pistola a scopo di rapina. Aveva 42 anni.

29-apr-76

Enrico Pedenovi Consigliere provinciale Milano (Milano, Lombardia)

Consigliere provinciale del MSI-DN, avvocato, ucciso da un commando di terroristi di Prima Linea mentre faceva rifornimento di benzina. Dagli atti del processo emerse che Pedenovi era stato scelto come vittima per la facilità di essere avvicinato. Gli assassini furono catturati e condannati. Per il delitto furono condannate tre persone: Bruno La Ronga, Giovanni Stefan ed Enrico Galmozzi, ritenuti gli esecutori materiali. I primi due ebbero l'ergastolo, a Galmozzi furono inflitti 27 anni di reclusione. Scalzone e Guglielmi furono sospettati di avere a suo tempo approvato il piano per eliminare il legale. Aveva 50 anni.

03-mag-76

Armando Santangeli Consigliere provinciale Torrice (Frosinone, Lazio)

Consigliere provinciale di Frosinone, avvocato, ex sindaco di Torrice dove viene ucciso da un anziano agricoltore del posto che spara in piazza con un fucile uccidendo anche un'altra persona e ferendo gravemente una terza. L'omicida, che si arrende ai carabinieri, aveva compilato otto mesi prima una lista di persone da eliminare che aveva spedito anonimamente all'ufficio postale ma i carabinieri vi avevano dato poco peso. I primi due della lista erano proprio gli uccisi. Santangeli viene prima ferito e poi raggiunto in un bar e finito con altre due fucilate. «Ho ripulito il paese dalla delinquenza» disse l'omicida ai carabinieri. Aveva 58 anni.

14-mag-76

Carmelo de Crea Assessore comunale Ciminà (Reggio Calabria, Calabria)

Assessore comunale DC di Ciminà, operaio forestale, ucciso la mattina mentre si reca al lavoro davanti ad altri tre operai con quattro fucilate alle spalle e al petto da due *killer* nascosti dietro un muretto. Non aveva precedenti penali. Forse il suo omicidio rientra nella faida di Ciminà in quanto imparentato, per parte di moglie, con una delle famiglie coinvolte. Aveva 42 anni.

13-lug-77

Giuseppe Idà Consigliere comunale Sant'Eufemia d'Aspromonte (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere comunale, eletto nelle file del PCI ne era stato espulso nel mese di giugno. Geometra, lavorava presso una ditta che eseguiva i lavori di raddoppio dell'autostrada. Ad ucciderlo, con numerosi colpi di pistola sotto casa, sarebbe stato un giovane universitario nel quadro della lotta tra cosche rivali. Nel dicembre 1978 il tribunale di Locri assolve l'omicida per "aver agito per legittima difesa". Aveva 25 anni.

09-ott-77

Bonaventura Lorenzoni Consigliere comunale Calvi dell'Umbria (Terni, Umbria)

Consigliere comunale, agricoltore, ucciso con una fucilata da Antonio Toni, 83 anni, per motivi di confini. Aveva 54 anni.

17-gen-78

Gaetano Longo Consigliere comunale Capaci (Palermo, Sicilia)

Capogruppo consiliare DC, già sindaco per quattordici anni, avvocato, direttore di banca. Viene ucciso mentre è a bordo della sua auto da un *killer* con diversi colpi di arma da fuoco. Con la vittima si trovava il figlio dodicenne che rimase incolume. È stato riconosciuto ufficialmente vittima di mafia. Non sono stati individuati i mandanti e gli esecutori dell'omicidio. Aveva 49 anni.

09-mag-78

Giuseppe Impastato Candidato consigliere comunale Cinisi (Palermo, Sicilia)

Candidato al consiglio comunale di Cinisi (PA) nelle liste di DP risultò eletto pochi giorni dopo la sua morte. La sua storia ha riempito pagine di *dossier* e ispirato il film «I cento passi» del regista Marco Tullio Giordana. Viene assassinato inscenando un attentato atto a distruggerne anche l'immagine, in cui apparisse come attentatore suicida, ponendo una carica di tritolo sotto il suo corpo adagiato sui binari della ferrovia. In realtà è la sua denuncia dei delitti e degli affari mafiosi di Cinisi e Terrasini e in primo luogo del capomafia Gaetano Badalamenti, a decretarne l'uccisione. Nel 1998 presso la Commissione parlamentare antimafia si è costituito un Comitato sul caso Impastato e il 6 Dicembre 2000 è stata approvata una relazione sulle responsabilità di rappresentanti delle istituzioni nel depistaggio delle indagini. Dopo lunghe traversie giudiziarie il 5 marzo 2001 la Corte d'assise ha riconosciuto Vito Palazzolo colpevole dell'omicidio e lo ha condannato a 30 anni di reclusione. L'11 aprile 2002 Gaetano Badalamenti è stato condannato all'ergastolo come mandante. Badalamenti e Palazzolo sono successivamente deceduti. Aveva 30 anni.

30-lug-78

Gavino Pittalis Consigliere comunale Orune (Nuoro, Sardegna)

Consigliere del PCI, ucciso a fucilate vicino casa la sera mentre rientrava. Invalido civile, pensionato, si occupava di pratiche pensionistiche.

Persona stimata nel paese era soprannominato «bandiera» per la sua lunga militanza nel partito. Aveva 45 anni.

13-set-78

Pasquale Cappuccio Consigliere comunale Ottaviano (Napoli, Campania)

Consigliere socialista, avvocato, candidato alle elezioni politiche denunciò le collusioni e le speculazioni edilizie e nel mondo degli appalti. Viene ucciso mentre era in macchina con la moglie. Per il delitto furono condannati in primo grado e poi assolti in appello per insufficienza di prove il boss di Ottaviano Raffaele Cutolo e quattro presunti sicari. Aveva 47 anni.

09-mar-79

Michele Reina Consigliere comunale Palermo (Palermo, Sicilia)

Consigliere, segretario provinciale DC, viene ucciso mentre sta salendo in auto con tre colpi di pistola cal. 38. L'assassino viene rivendicato da gruppi terroristici che poi smentiranno. Per gli inquirenti la pista più accreditata rimane quella mafiosa. Buscetta confessò che "anche l'onorevole Reina è stato ucciso su mandato di Salvatore Riina". "Eletto segretario provinciale della DC nell'anno 1976 – scrivono i giudici istruttori nell'ordinanza di rinvio a giudizio contro Greco Michele – il Reina era stato uno dei principali fautori e sostenitori della costituzione della nuova maggioranza interna alla DC. Dopo la sua elezione, aveva contribuito insieme a Rosario Nicoletti, allora segretario regionale, alla formazione della giunta Scoma, che rappresentava il primo momento di attuazione della politica di apertura alle sinistre. [...] La fattiva dinamicità del Reina, alla cui base vi era forse anche una personale e pragmatica aspirazione ad accrescere il proprio personale peso politico, determinò una sua progressiva sovraesposizione [...]". Nell'aprile del 1999, dopo i primi due gradi di giudizio, il processo approdò in Cassazione, che confermò sia l'impianto accusatorio che le pene irrogate. Con Salvatore Riina, sono stati condannati al carcere a vita Bernardo Provenzano, Pippo Calò, Michele Greco, Bernardo Brusca, Francesco Madonia e Antonino Geraci. Aveva 45 anni.

29-mar-79

Italo Schettini Consigliere provinciale Roma (Roma, Lazio)

Consigliere provinciale DC, avvocato, costruttore, consulente e amministratore in varie società. Diverse le rivendicazioni giunte dopo l'omicidio da parte delle BR. Era passato dall'ufficio prima di accompagnare le figlie a scuola. Mentre era nello studio i terroristi immobilizzarono l'auto e all'uscita lo freddarono con due colpi. Fu ucciso a bruciapelo con un colpo al collo e uno alla fronte quasi sotto gli occhi delle figlie che aspettavano in automobile il padre per essere accompagnate a scuola. Aveva 58 anni.

27-ott-79

Giuseppe Russo Consigliere comunale Belmonte Mezzagno (Palermo, Sicilia)

Consigliere comunale DC, ex maestro elementare in pensione, era stato segretario particolare di Giovanni Celauro quando questi presiedeva la provincia regionale di Palermo. Ucciso a Palermo in pieno giorno, davanti all'Assessorato regionale lavori pubblici, nell'affollata via Leonardo Da Vinci. È in compagnia di Italo Mazzola, ex deputato nazionale del PSIUP e segretario della FLM, sindacato dei metalmeccanici. I due erano appena usciti da un bar di via Leonardo Da Vinci a Palermo, a due passi dall'abitazione di Russo quando due individui si avvicinarono con passo deciso: «Professore Russo», chiamò uno di loro. Il professore non fece nemmeno in tempo a voltarsi: raggiunto da tre colpi di P.38, mentre il complice tiene sotto la minaccia di un *revolver* l'onorevole Mazzola. Russo portava con sé una pistola Beretta cal. 7,65, arma che non gli fu di nessuno aiuto ma che indicava che temeva per la sua incolumità. Il suo omicidio non è mai stato chiarito. Aveva 59 anni.

06-gen-80

Piersanti Mattarella Presidente Regione siciliana Palermo (Palermo, Sicilia)

Docente universitario, fu eletto per la prima volta all'Assemblea Regionale siciliana nel 1967 nelle liste della Democrazia Cristiana. Ricoprì l'incarico di assessore per sette anni e nel 1978 fu eletto Presidente della Regione siciliana. Sicuramente tra le vittime più note. Mattarella opera una scelta di campo totale a favore della legalità. L'attentato avviene in viale della Libertà, mentre Mattarella, con la moglie, i figli e la cognata sta tornando a casa in automobile dopo essere stato a messa. Un giovane, con un complice, uccide con sei colpi di pistola cal. 38 *special* il presidente della Regione siciliana, e ferisce alle mani la moglie, Irma Chiazese, che cerca di proteggere il marito. Più tardi i "Nuclei fascisti rivoluzionari", seguiti dalle "Brigate rosse" e da "Prima linea", rivendicano l'omicidio. Per l'omicidio furono anche rinviati a giudizio i neofascisti Gilberto Cavallini e Giusva Fioravanti. Quest'ultimo fu riconosciuto «con quasi certezza» dalla vedova di Mattarella, ma entrambi furono assolti. Sono stati invece condannati all'ergastolo Totò Riina, Bernardo Provenzano, Bernardo Brusca, Pippo Calò, Antonino Geraci e Francesco Madonia. Si deve alle confessioni di Buscetta l'aver riconosciuto lo stampo mafioso del delitto, precedentemente ritenuto terroristico. Aveva 44 anni.

19-mag-80

Pino Amato Assessore regionale Campania Napoli (Napoli, Campania)

Assessore al bilancio DC della regione Campania. Alle 9,40 quattro terroristi lo uccidono a colpi di pistola mentre è su un'automobile in via Alabardieri. L'autista dell'assessore, Ciro Esposito (50 anni), spara a sua volta contro gli aggressori e ne ferisce uno, che riesce a fuggire con i suoi compagni. Sono feriti anche due passanti. La polizia intercetta

gli attentatori su un'automobile che risulta rubata. L'inseguimento si conclude in via Marino Turchi dove, al termine di una sparatoria e dopo aver lanciato quattro bombe a mano ("Srcm" e "ananas"), i terroristi si arrendono. La polizia arresta i quattro (Bruno Seghetti, Maria Teresa Romero, Salvatore Colonna, Luca Nicolotti) e sequestra quattro pistole a canna lunga, due mitra "m 12" e uno "Sterling mk 4", due parrucche e due giubbotti antiproiettile. In questura gli arrestati dicono di essere delle "Brigate rosse" e alle 16,28, con una telefonata alla redazione del quotidiano "Paese Sera", un uomo che dice di parlare a nome della "colonna Fabrizio Pelli" delle "Brigate rosse" rivendica l'uccisione di Pino Amato. Aveva 49 anni.

10-giu-80

Giuseppe Valarioti Consigliere comunale Rosarno (Reggio Calabria, Calabria)

È da considerare tra coloro che si sono adoperati al fine di scongiurare l'infiltrazione criminale nelle realtà politiche e sociali del tempo. Se Cappuccio è il primo in Campania, Valarioti comincia quest'impegno in Calabria. Nel caso specifico, opera una profonda opera di moralizzazione interna alla cooperativa agricola "Rinascita" di Rosarno, nata dal PCI ma oggetto di attenzione da parte della criminalità e della malapolitica per via dell'accesso a cospicui fondi pubblici di cui le cooperative potevano beneficiare all'epoca dei fatti. Valarioti, insegnante precario di storia e filosofia, dirigente comunista e consigliere comunale, viene ucciso all'uscita di un ristorante con due colpi di lupara mentre è in compagnia di alcuni amici dopo aver festeggiato i risultati del PCI alle elezioni provinciali e regionali. Il suo nome verrà fuori nelle confessioni di Pino Scriva del 1983 ma prima i presunti esecutori dell'omicidio e nel 1987 i presunti mandanti vengono assolti. Aveva 30 anni.

21-giu-80

Giannino Losardo Assessore comunale Cetraro (Cosenza, Calabria)

Assessore PCI alla pubblica istruzione, già sindaco, segretario capo della procura di Paola, viene ucciso da due giovani a bordo di una moto a colpi di pistola e fucile mentre rientra a casa, la sera, da una seduta del consiglio comunale. Muore il pomeriggio seguente all'ospedale di Paola. Diranno i pentiti di lui: «Dava fastidio. Non aveva paura di nessuno e si piegava davanti a niente», nonostante fosse noto per il suo carattere mite. Losardo si oppone strenuamente alle cosche 'ndranghetiste del Tirreno e per tale ragione viene ammazzato. Ci saranno condanne in primo grado, di esecutori e mandanti, ma assoluzioni negli altri due gradi di giudizio. Resta un altro caso passato senza colpevoli riconosciuti. La mancata condanna è ritenuta una grande vittoria criminale. Aveva 54 anni.

13-ago-80

Vito Lipari sindaco Castelvetro (Trapani, Sicilia)

Sindaco dal 1974 al 1976 e dal 1978 al 1979, dirigente della Democrazia Cristiana. Divenuto segretario provinciale della DC e tornato sindaco da appena un mese, viene assassinato la mattina dopo essere uscito dalla sua casa nella frazione marinara di Triscina. Fu ucciso dalla mafia e per il suo omicidio furono condannati in primo grado Mariano Agate, Francesco Mangione, Rosario Romeo e Nitto Santapaola che erano stati arrestati nella zona poche ore dopo l'omicidio ma vennero poi assolti in Cassazione nel 1993. La pistola che sparò risultò provenire dalla mafia catanese, a conferma dell'alleanza tra le cosche trapanesi e quelle di Catania, utilizzata poi anche nel delitto del giudice Giangiacomo Ciaccio Montalto. Aveva 42 anni.

02-nov-80

Giovanni Franco Bussu Assessore comunale Ollolai (Nuoro, Sardegna)

Assessore del PCI. Viene ucciso a colpi di pistola da Salvatore Bussu (ex assessore democristiano di Ollolai che non è imparentato ai due) e che ferisce anche Francesco Bussu. All'origine del delitto una serie di litigi originati da faide politiche di paese. Dopo essere stato picchiato in una discoteca e imbrattato con cipria e polvere di carbone, Salvatore Bussu aveva sparato contro i suoi avversari uccidendo l'assessore comunista. I giudici della Corte d'assise d'appello concessero l'attenuante della grave provocazione e condannarono l'imputato a 12 anni di reclusione (riducendogli la pena di quattro anni). Aveva 22 anni.

07-nov-80

Domenico Beneventano Consigliere comunale Ottaviano (Napoli, Campania)

Medico e poeta, eletto consigliere comunale ad Ottaviano nelle liste del PCI per due volte consecutive, nel 1975 e nel 1980, mette al centro della sua lotta le infiltrazioni camorriste nelle amministrazioni locali già denunciate da Cappuccio, segno della strategia voluta dalla Nuova Camorra Organizzata (NCO) di Raffaele Cutolo, che ad Ottaviano ha il suo regno. Viene ucciso sull'uscio di casa a colpi di pistola sparati da sconosciuti dentro un'auto. Le sue denunce e la sua intransigenza ne fanno un personaggio scomodo, anche dopo la sua uccisione. Presunti mandanti ed esecutori del delitto, tra cui Cutolo, dopo essere stati condannati in primo grado, saranno assolti in appello. Il suo delitto rimarrà avvolto fra i segreti della NCO. Aveva 32 anni.

11-dic-80

Marcello Torre sindaco Pagani (Salerno, Campania)

Avvocato, già vice presidente della provincia di Salerno, sono i giorni immediatamente successivi al terremoto dell'Irpinia. Gli ingenti fondi statali messi a disposizione per la ricostruzione attirano da subito le cosche criminali, in un losco intreccio di collusione politica e malaffare. Torre, eletto sindaco di Pagani con un monocolore DC, si opponeva alle cattive pratiche nella procedura di assegnazione degli appalti e di questo

paga il conto alla camorra appena diciotto giorni dopo la catastrofe naturale. Cinque giorni prima di essere ucciso aveva annunciato l'intenzione di dimettersi dalla carica in seguito a "calunniose accuse di alcuni organi di stampa". Nel momento dell'accettazione della candidatura come capolista della DC, l'avvocato Torre era consapevole dei pericoli ai quali sarebbe andato incontro, avendo manifestato l'intenzione di voler instaurare un clima di moralizzazione, in caso fosse stato eletto primo cittadino di Pagani. «Sono cosciente – avrebbe detto ad un suo amico – di mettere a grave rischio la mia incolumità fisica». Di qui l'accenno – in una lettera scritta, vero e proprio testamento spirituale – al sacrificio dell'accettazione della candidatura e l'invito agli amici che lo avevano esposto al pericolo di essere vicini alla sua famiglia. «Marcello Torre – ha detto il vice questore Giuseppe Mariconda – più volte apertamente aveva affermato che la camorra con lui sindaco non avrebbe avuto vita facile, nel senso che sarebbe stato più difficile mettere le mani sul mercato ortofrutticolo, sugli appalti per le costruzioni pubbliche e private, sulla corretta funzione della macchina amministrativa». L'avvocato Torre, che era rimasto sinistrato dal terremoto, abitava in una casa di campagna, dove si era recato a prelevare il suo procuratore legale, Franco Bonaduce, per accompagnarlo al comune. I due erano a bordo di un'automobile che fu fatta segno a scariche di lupara appena giunta dinanzi al cancello, dopo aver percorso il viale del cascinale. Torre, colpito in parti vitali, morì sul colpo; Bonaduce fu ferito in maniera non grave. Subito dopo l'omicidio l'attentato fu prima rivendicato alla sede di Napoli dell'ANSA dai "Nuclei Proletari" e dopo alcune ore con una telefonata alla sede di Roma dell'ANSA una voce maschile registrata rivendica l'attentato a nome dei "NAR". Nel 2001 Raffaele Cutolo sarà riconosciuto definitivamente come mandante e Francesco Petrosino come esecutore materiale dell'omicidio. Aveva 48 anni.

07-apr-81

Alfredo Mundo Consigliere provincia Napoli (Napoli, Campania)

Consigliere democristiano, ex assessore provinciale ed ex sindaco di Marigliano, avvocato penalista. Ucciso dopo che la sua auto viene affiancata da altra vettura, dalla quale scende una sola persona, che spara numerosi colpi di pistola contro Mundo. Nella sparatoria rimane ferito un giovane procuratore legale, Franco Canserlo, di 28 anni, in automobile in compagnia dell'avvocato Mundo. Alfredo Mundo era fratello di un assessore socialdemocratico del comune di Napoli, Edmondo Mundo. Tre anni prima l'avvocato Mundo aveva subito un attentato alla propria abitazione. L'omicidio fu rivendicato dalle BR e poi dai NAR ma la rivendicazione fu reputata poco credibile. Aveva 56 anni.

11-set-81

Rosolino Ippolito Consigliere comunale Valledolmo (Palermo, Sicilia)

Consigliere democristiano, già assessore, funzionario di banca. Viene trovato ucciso con diversi colpi di pistola davanti la sua villa di Valledolmo. Due anni dopo i carabinieri arrestano tre persone, imputate dell'o-

micidio. Secondo i militari, i tre, dediti alle estorsioni, avrebbe compiuto il delitto per il rifiuto di Ippolito di sottostare ai continui taglieggiamenti. Aveva 46 anni.

30-dic-81

Adamo Rocco De Luca sindaco Calciano (Matera, Basilicata)

Sindaco democristiano, viene ucciso a fucilate durante una zuffa tra due clan familiari rivali: il suo e quello dell'ex sindaco, anch'egli democristiano, del paese. Durante la sparatoria vengono feriti un nipote, una cognata e due fratelli della vittima. Lo sparatore, lo studente universitario Guido Onorato di 23 anni, viene catturato dai carabinieri. Adamo Rocco De Luca era sindaco di Calciano da oltre dieci anni e guidava una giunta monocolore democristiana. Gli investigatori non escludono che all'origine possa esservi il risentimento dei fratelli Onorato nei confronti di chi aveva soppiantato il loro genitore alla guida dell'amministrazione comunale. A questo si sarebbero aggiunti rancori personali. Aveva 36 anni.

11-gen-82

Silvestro Polizzi Consigliere Comunale Adrano (Catania, Sicilia)

Consigliere socialdemocratico, consulente fiscale. La moglie ne denuncia la scomparsa l'11 gennaio 1982, 24 ore dopo che la Guardia di Finanza aveva cominciato il controllo di alcuni documenti custoditi nel suo ufficio. Qualche giorno più tardi la sua auto viene trovata su una nave traghetto privata in servizio sullo stretto di Messina. Il conducente l'aveva imbarcata ma non sbarcata. Sulla vettura una lettera autografa di addio alla vita indirizzata alla moglie. Il 27 gennaio il corpo di Polizzi, riconosciuto dalla moglie, viene ritrovato sul litorale di Catania in stato di decomposizione dovuto alla lunga permanenza in mare. Addosso aveva solo i pantaloni. Vengono riscontrati la frattura di una mandibola e profondi squarci allo stomaco. Apparentemente un suicidio, ma l'inchiesta non fu mai archiviata come tale. Nel 1989 un pentito affermò che quello di Polizzi non era stato un suicidio ma un omicidio mascherato. Polizzi sarebbe stato rapito, costretto a scrivere la lettera e a bere diversi bicchieri di cognac drogato, poi sarebbe stato spinto in mare. All'esecuzione sarebbe stato presente il presunto capo dell'organizzazione mafiosa della zona. Motivo dell'omicidio il comportamento integerrimo del professionista adranita che non avrebbe ceduto alle minacce della mafia e alle lusinghe dell'organizzazione criminale. Aveva 31 anni.

16-mar-82

Ernesto Valloncini sindaco Passirano (Brescia, Lombardia)

Sindaco democristiano. Viene ucciso all'ora di pranzo da Roberto Francesconi, 27 anni, che prima suona al campanello di casa e quindi si scaglia su Valloncini che conosceva bene, colpendolo con numerose coltellate. Il sindaco muore subito, i familiari danno l'allarme e l'assassino viene bloccato subito dopo. Forse contrasti per via dell'esproprio, tra l'altro non ancora stabilito, di un piccolo appezzamento di terreno. Oppure il

gesto di un folle che viene descritto come un tipo stravagante, individuo poco socievole che al momento dell'arresto dichiara di sentirsi contrario a ogni forma di potere costituito. Aveva 57 anni.

27-apr-82

Raffaele Delcogliano Assessore regionale Campania (Napoli, Campania)

Assessore regionale DC al lavoro e formazione professionale, laureato in giurisprudenza, già capogruppo al consiglio comunale di Benevento ed assessore. Ucciso insieme al suo autista, Aldo Iermano, con numerosi colpi di arma da fuoco alle 10,10 da un commando di terroristi formato da due donne ed un uomo mentre si trovavano a bordo dell'auto con i vetri antiproiettili a poca distanza dall'ingresso principale del porto di Napoli. Un'auto affianca e costringe a fermarsi il veicolo dell'assessore. A questo punto, sempre secondo la polizia, dalla «128» scendono due donne, una armata di pistola calibro nove lungo ed un'altra di fucile 7,62 del tipo usato dalla Nato e certamente facente parte delle armi rubate due mesi prima dal deposito dell'esercito di Santa Maria Capua Vetere dalle Brigate Rosse (BR). Le due donne avvicinatesi alla «alfetta» con le armi caricate con proiettili a punta di diamante infrangono il finestrino posteriore destro e quello anteriore sinistro. A questo punto le due donne sparano all'interno uccidendo l'assessore ed il suo autista. Nella stessa mattinata l'attentato viene rivendicato dalle BR. L'omicidio avviene ad un anno esatto dal sequestro fatto dalle BR dell'assessore regionale della DC, Ciro Cirillo. Nel dicembre del 1987 la Cassazione conferma 12 ergastoli inflitti ad alcuni esponenti della «colonna campana» delle BR anche per l'omicidio Delcogliano. Aveva 37 anni.

01-lug-82

Giuliano Pennacchio Assessore comunale Giugliano (Napoli, Campania)

Assessore comunale socialdemocratico, segretario in una scuola media, viene ucciso a colpi di pistola mentre sta tornando a casa alla guida della propria automobile. Da assessore al Personale del comune di Giugliano tenta di rendere più efficienti ed efficaci i servizi pubblici cittadini. Il dolore della famiglia non otterrà però le risposte giudiziarie se non il riconoscimento di vittima della criminalità organizzata. Aveva 45 anni.

05-ago-82

Cosimo Manzella Consigliere comunale Casteldaccia (Palermo, Sicilia)

Consigliere comunale del PSI a Casteldaccia dopo essere stato eletto nella lista DC. In passato, prima di abbandonare la DC, Manzella era stato consigliere comunale a Palermo e segretario politico della sezione democristiana di Casteldaccia. Perito agrario era Presidente dell'ospedale dell'INAIL, centro traumatologico di Palermo. Viene ucciso con numerosi colpi di arma da fuoco sparati da *killer* appena posteggiato l'auto nel centro di Bagheria insieme al cugino, Michelangelo Amato, con precedenti penali. Aveva 47 anni.

09-ago-82

Giuseppe Caso Consigliere comunale Poggiomarino (Napoli, Campania)

Consigliere democristiano, trovato ucciso con il fratello dentro un'autovettura nella campagna di Rocca d'Evandro (CE), località ai confini tra Campania e Lazio. Avvocato, consigliere comunale DC ed ex assessore, più volte nel collegio di difesa di Cutolo. Nel dicembre dell'81 ad un posto di blocco il figlio del boss «Alf» Rosanova venne fermato a bordo di una velocissima Alfa «2600» accuratamente blindata il cui proprietario risultò Giuseppe Caso. La Procura della Repubblica di Salerno inserì il nome dell'amministratore in un elenco di persone per le quali si ordinava la carcerazione immediata dietro l'accusa pesante di associazione a delinquere. Caso si diede alla latitanza e rimase nascosto fino al maggio dell'82, quando il suo ordine di cattura venne revocato per insufficienza di indizi. Eletto consigliere comunale nel giugno '78, un suo altro fratello rimase ferito nell'aprile precedente a Poggiomarino, in un attentato di stampo camorristico e fu proprio dopo quell'attentato che acquistò l'Alfa blindata. Aveva 38 anni.

19-set-82

Pasquale Piserà Consigliere comunale Tropea (Vibo Valentia, Calabria)

Consigliere socialdemocratico, diffidato dalla pubblica sicurezza, pregiudicato per reati contro il patrimonio, svolgeva l'attività di camionista per il settore edile. In passato la vittima era stata anche presidente della locale squadra di calcio. Viene ucciso poco dopo le 21,30 nel piazzale retrostante la stazione ferroviaria mentre è a bordo della sua automobile insieme al figlio di 5 anni, rimasto illeso. Gli assassini sparano con pistole ed un fucile caricato a pallettoni. Nel novembre dello stesso anno viene assassinato anche il fratello. Nel luglio dell'86 la Corte d'assise di Vibo Valentia condanna all'ergastolo l'esecutore dell'omicidio e a 30 anni i mandanti. Aveva 43 anni.

23-set-82

Nicola Benigno Assessore comunale Nocera Inferiore (Salerno, Campania)

Assessore socialista alla nettezza urbana e ai cimiteri, insegnante elementare, ucciso in auto da un *killer* che lo attende davanti il cancello di casa e gli spara con una pistola cal. 38 tre colpi. Ferito un amico che si trovava in auto. Il fratello della vittima era ritenuto dagli inquirenti legato alla camorra di Cutolo e risultava detenuto. Con telefonate alle redazioni napoletane di alcuni quotidiani, sconosciuti rivendicano all'organizzazione «Giustizieri della Campania» l'omicidio. Aveva 54 anni.

16-ott-82

Francesco Giugliano Sindaco San Gennaro Vesuviano (Napoli, Campania)

Sindaco socialista, avvocato civilista. Era appena uscito dalla casa comunale e si era seduto nella sua auto quando quattro giovani gli esplo-

dono contro un numero impressionante di proiettili. Soccorso dagli impiegati comunali e dai passanti, muore all'ospedale civile di Nola. Di lui in paese si sottolinea che era uno "strenuo difensore dei diritti dei contadini". Secondo la polizia l'esponente politico fu assassinato in quanto imparentato con il latitante Mario Fabbrocini e, forse, in risposta ad un tentativo di omicidio compiuto qualche giorno prima contro un sindaco di un piccolo comune irpino, ritenuto «amico dei cutoliani». Nel luglio 1987 la Corte di assise di Napoli nel processo ai presunti componenti un «gruppo di fuoco» della NCO che agiva nell'area vesuviana, condannò i presunti responsabili dell'omicidio Giugliano. Aveva 44 anni.

19-ott-82

Giuseppe De Risi Consigliere comunale Pagani (Salerno, Campania)

Consigliere comunale della DC, geometra, presidente dimissionario della società di calcio Paganese che partecipa al campionato di serie C1, ucciso a bordo della sua auto da sicari che viaggiavano a bordo di una macchina di grossa cilindrata che si è affiancata alla Fiat Panda del consigliere. Nel 1975 aveva ricoperto la carica di assessore allo sport nell'amministrazione comunale presieduta dal sindaco avvocato Torre ucciso l'11 dicembre 1980. Aveva 40 anni.

03-feb-83

Francesco Brunitto Assessore comunale Lusciano (Caserta, Campania)

Assessore DC alla viabilità, nettezza urbana e cimiteri, coltivatore diretto. L'agguato avviene poco dopo le 21,30. Da qualche minuto un giovane, armato di due pistole e con il volto coperto da una maschera di carnevale raffigurante un vecchio, era fermo davanti all'abitazione dell'assessore. Quando un giovane, sceso in strada per far ritorno a casa dopo aver fatto visita alla fidanzata, viene affrontato dallo sconosciuto il quale, secondo gli investigatori, sorpreso da questa presenza, lo rapinava con l'intenzione di giustificare così la sua presenza nei pressi dell'abitazione dell'assessore comunale. Mentre la rapina era in corso sopraggiungeva l'auto di Brunitto che appena sceso dalla sua auto viene affrontato dal *killer* che gli spara tre colpi con una delle due armi. Il movente camorristico viene confermato anche da una rivendicazione fatta poche ore dopo l'agguato al centralino del quotidiano napoletano "Il Mattino". Per l'omicidio di Brunitto furono incarcerati, nello stesso anno, alcuni fratelli, personaggi di spicco della criminalità organizzata. Secondo quanto accertato dai Carabinieri l'organizzazione camorristica chiese la somma di 22 milioni di lire per effettuare il trasloco degli uffici comunali ad una nuova sede. Brunitto si oppose affidando i lavori ad un gruppo di disoccupati per la somma di cinque milioni di lire e ciò provocò la reazione dei camorristi. A fine anno, la giunta bicolore PCI-DC, che da circa un anno guidava l'amministrazione comunale di Lusciano, si dimise in segno di protesta contro gli attentati compiuti ai danni di esponenti politici locali, in particolare gli attentati contro il sindaco Alfonso Vitalba (PCI), che subì due attentati nell'arco di una decina di giorni, una bomba distrusse parzialmente la sua

casa e una scarica di pallettoni per un soffio non lo uccise mentre era a bordo della sua auto e, soprattutto, per l'uccisione dell'assessore Brunitto. Aveva 48 anni.

23-lug-83

Giuseppe D'Ascanio sindaco Roccacasale (L'Aquila, Abruzzo)

Sindaco, commerciante, ucciso con 37 coltellate mentre passeggiava per le vie del paese con alcuni amici. L'omicida, Rino Santilli, 24 anni, obiettore di coscienza che contestava il piano regolatore, si costituì tre giorni dopo. In primo grado Santilli venne condannato a dieci anni di reclusione, poi ridotti a cinque nel dicembre 1986: secondo la Corte d'Assise d'appello dell'Aquila, per la quale non sussisteva l'aggravante della premeditazione, l'uomo era incapace di intendere e volere al momento del delitto. Nel 2005 l'omicida salì sulla cupola della Basilica di San Pietro. Aveva 49 anni.

29-ago-83

Antonio Uzzauto Assessore comunale Afragola (Napoli, Campania)

Assessore socialdemocratico con delega ai cimiteri e alla polizia urbana. Ucciso sotto casa da due *killer* a volto scoperto con una pistola cal. 9 in pieno viso. Titolare di uno stabilimento di macellazione di carni suine era considerato uno dei cittadini più facoltosi della città. Qualche mese prima un altro consigliere comunale, nipote di Uzzauto, era stato ferito in un attentato di stampo camorristico ma poi era stato arrestato in una operazione anticamorra. Aveva 62 anni.

22-set-83

Antonio Pasinato Assessore comunale Cittadella (Padova, Veneto)

Assessore democristiano alla cultura, insegnante di lettere alle scuole medie. Viene ucciso nella scuola dove insegna da Giuseppe Aprea, medico, che gli spara alcuni colpi di pistola dopo averlo fatto chiamare. L'omicidio sarebbe avvenuto per motivi sentimentali. Aprea riteneva, che il docente, che era celibe, fosse la causa principale dei dissapori che egli aveva con la moglie e che avevano portato circa un anno prima alla separazione della coppia. Aveva 35 anni.

05-dic-83

Crescenzo Casillo Consigliere comunale Casoria (Napoli, Campania)

Socialista, era stato anche sindaco della città. Geometra, alle ultime elezioni politiche era stato candidato al Senato ed escluso per poche decine di voti. Viene ucciso dentro la sua casa a colpi di pistola. L'assassino, un giovane a volto scoperto, verso le 16 entra in casa con la scusa di consegnare nelle mani dell'esponente politico una torta. Giunto al cospetto della vittima designata, l'omicida estrae due pistole e uccide l'esponente politico. Rimangono feriti anche i figli ed il cognato. Come Torre, anche Casillo cade vittima dell'epoca post terremoto dell'Irpinia e credibilmente della NCO. Si instaura infatti un'economia drogata dalla corruzione e

dalla collusione politica che frutta alla camorra (e non solo) un'immane ricchezza in zone non tradizionalmente invase dalla criminalità. Come sindaco di Casoria, si oppone alle pressioni e ai tentativi di condizionamento degli appalti e viene ucciso quattro anni dopo Torre. Una settimana dopo l'omicidio i carabinieri arrestano il presunto assassino, facente capo alla NCO. Aveva 52 anni.

06-dic-83

Stefano Nastasi Assessore comunale Partanna (Trapani, Sicilia)

Assessore democristiano alla ricostruzione, impiegato nel bacino di carenaggio di Trapani. Viene ucciso con tre colpi di pistola da un *killer* all'uscita di un circolo ricreativo. Per l'omicidio fu chiesta l'autorizzazione a procedere (concessa) del deputato Vincenzo Culicchia, già sindaco di Partanna ininterrottamente dal 1962. Culicchia, successivamente assolto, era stato accusato di avere ordinato l'omicidio per impedire che Nastasi, primo degli eletti, gli subentrasse nella carica di sindaco. Aveva 46 anni.

04-feb-84

Angelo Lombardo Assessore comunale San Cataldo (Caltanissetta, Sicilia)

Vice sindaco e assessore all'urbanistica DC, ucciso con due colpi di pistola, di cui uno alla tempia, mentre stava per aprire il cancello della sua villetta in una strada di periferia poco illuminata. Funzionario dell'Ispettorato agrario provinciale, era anche presidente della commissione comunale per il collocamento e di una società operaia che fabbricava i loculi nel locale cimitero e che si occupava di varie attività collaterali. Era stato eletto per la prima volta consigliere comunale nel PSI e dieci anni dopo era confluito nella DC. Aveva 48 anni.

23-mar-84

Giuseppe Russo Consigliere comunale Casteldaccia (Palermo, Sicilia)

Consigliere socialista, assessore ai lavori pubblici fino a tre mesi prima, geometra presso il Comune di Palermo. Scompare di casa e la sua auto viene ritrovata regolarmente parcheggiata nei pressi del porto di Palermo. Gli inquirenti ipotizzarono un caso di «lupara bianca». Il Consigliere aveva ottenuto il porto d'armi e viveva in una villa con cancelli e vetri blindati. Tra maggio e settembre del 1982 a Casteldaccia e in alcuni paesi vicini, in una guerra tra mafiosi combattuta senza esclusione di colpi, furono uccise una ventina di persone. Nel settembre '81 scomparire per lupara bianca il vecchio capomafia di Casteldaccia, Piddu Panno, proscioltosi per insufficienza di prove al processo di Catanzaro per la strage di Ciaculli, cui Russo, per gli inquirenti, era legato. Russo potrebbe essere stato eliminato – secondo gli investigatori – per aver deciso, quand'era in carica, di far espropriare terreni del «boss» Filippo Marchese, al vertice della cosca di Corso dei Mille a Palermo. Marchese, aveva acquistato vasti appezzamenti a Casteldaccia dopo la scomparsa di Panno. La decisione di

Russo – secondo gli investigatori – di destinare le aree di Marchese ad opere di pubblica utilità, potrebbe essere stata «obbligata» dalla famiglia Panno nel tentativo di controbilanciare l'eccessiva "invadenza" di Marchese dopo la sparizione del loro capo. Non è mai stato ritrovato. Aveva 45 anni.

31-mar-84

Renata Fonte Assessore comunale Nardò (Lecce, Puglia)

Assessore repubblicana alla pubblica istruzione, insegnante elementare, iscritta alla facoltà di lingue. Viene uccisa davanti casa con tre colpi di pistola al rientro da un consiglio comunale. Subito dopo un quotidiano riceve una rivendicazione da parte delle BR che gli inquirenti ritengono un tentativo di sviare le indagini. Renata Fonte viene uccisa a ragione della difesa del territorio e dell'ambiente, oltre che per la sua irrepreensibilità morale e istituzionale. Da sempre orientata alla difesa dei diritti sociali e civili legati alla tutela di Porto Selvaggio contro le lottizzazioni cementizie, nonché alla lotta contro il malaffare diffuso e le commistioni criminali. L'assassinio venne deciso proprio perché si opponeva ad una grossa speculazione edilizia. Si tratta del primo omicidio di mafia in Puglia a danni di un'autorità pubblica e perpetrato contro una donna. I tre livelli di giudizio condanneranno esecutori, intermediari e mandanti, tra cui un ex consigliere comunale anch'egli repubblicano. Oggi la sua memoria è forte, ispirando numerosi progetti di legalità e antiviolenza. Aveva 33 anni.

18-set-84

Ignazio Mineo Consigliere comunale Bagheria (Palermo, Sicilia)

Capogruppo PRI al consiglio comunale, già senatore del Pri, di professione geometra, proprietario di una delle più frequentate farmacie di Bagheria. Ucciso con tre colpi di pistola calibro 7,65 mentre era intento a parcheggiare la sua auto, con a bordo anche la moglie, vicino la sua abitazione. I *killer* in attesa simulano una rapina e poi lo uccidono fuggendo a bordo di una moto risultata rubata. Sono le rivelazioni del pentito Mannoia a svelare che l'uccisione dell'ex senatore avvenne perché si era opposto alla costruzione abusiva di un villino nella località turistica di Mongerbino, di proprietà del boss Nicola Prestifilippo, cognato di Giuseppe Greco «Scarpuzzedda». Nel 2000 i giudici della seconda sezione della Corte d'Assise di Palermo hanno inflitto quattro ergastoli e due condanne a trent'anni di carcere per otto omicidi compiuti negli anni '80 tra i quali quello dell'ex senatore. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale. Aveva 60 anni.

05-dic-84

Giuseppe Felice Giugliano Consigliere comunale Nola (Napoli, Campania)

Consigliere comunale socialdemocratico, medico della locale Unità sanitaria, libero professionista con oltre mille assistiti, già assessore. Giu-

gliano, che girava armato, lascia il suo ambulatorio verso le 22 dopo aver telefonato alla moglie. In auto raggiunge un comune vicino, San Vitaliano e parcheggia l'auto nei pressi dell'abitazione dei cognati. Viene ucciso mentre scende dall'auto da colpi a raffica sparati da dentro un'auto che lo affianca. Oltre venti proiettili calibro 9 che raggiungono il consigliere che muore sul colpo per quella che appare un'esecuzione camorristica. Secondo gli inquirenti, i cognati del consigliere socialdemocratico avevano intenzione di aprire un mattatoio nel comune di San Vitaliano e forse questa sarebbe una delle cause del delitto. Aveva 53 anni.

06-dic-84

Santo Amore Assessore comunale Barrafranca (Enna, Sicilia)

Vicesindaco socialdemocratico, viene ucciso durante una rapina nell'abitazione di un imbianchino nella quale si erano riunite una decina di persone per giocare a carte. Due rapinatori, con il viso coperto da calzamaglie, armati uno di pistola, l'altro di fucile da caccia, entrano in casa, costringono giocatori ad alzare le mani e si impadroniscono di sei milioni di lire e di una somma imprecisata in marchi tedeschi. A quanto sembra Amore, mentre i rapinatori stavano per andar via, avrebbe fatto un brusco movimento, provocando la reazione del bandito armato di pistola che ha sparato un colpo. Nel 1986 i presunti responsabili dell'omicidio vengono condannati a ventidue anni di reclusione ciascuno dalla Corte d'Assise di Caltanissetta. Aveva 50 anni.

24-gen-85

Antonio Pelvio Assessore comunale Lusciano (Caserta, Campania)

Assessore socialdemocratico alle finanze, titolare di una agenzia di pratiche automobilistiche. Viene ucciso mentre rientra a casa insieme con il fratello dopo una riunione politica. I *killer*, probabilmente appostati nel giardino, sparano cinque colpi di fucile e uno lo colpisce alla fronte uccidendolo. Era stato eletto per la prima volta nel Consiglio comunale nella tornata elettorale del giugno precedente all'interno di una giunta tripartita, (DC, PSDI e PSI) dopo che la precedente giunta, formata da democristiani e sindaco comunista, si dimise per protesta dopo una serie di atti intimidatori e l'uccisione di un assessore (Brunitto). Pelvio era in attesa di giudizio perché ritenuto coinvolto in una vicenda di truffa in campo assicurativo e venne anche arrestato con l'accusa di truffa e falso dalla Polizia Stradale di Caserta con altre 27 persone. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale. Aveva 29 anni.

27-mar-85

Domenico de Maio Sindaco Platì (Reggio Calabria, Calabria)

Sindaco democristiano da circa un decennio, lavorava all'ufficio imposte dirette di Locri. Ucciso mentre a bordo della propria auto stava rientrando al paese assieme alla figlia Antonella di 17 anni, che frequentava il quarto anno al Magistrale. Nei pressi di Natile, sulla Statale che collega Bovalino all'Aspromonte, una 125 rossa affianca la Ritmo di De Maio

e uno dei *killer* spara alcuni colpi di pistola che non raggiungono il bersaglio. Una corsa ancora di poche centinaia di metri, poi l'auto dei sicari blocca la Ritmo. De Maio cerca scampo buttandosi nella scarpata, ma i *killer* lo raggiungono, colpendolo alla nuca. Alcuni elementi della cosca Barbaro, nel marzo del 1985, vennero denunciati dai carabinieri per l'omicidio. Secondo quanto emerse dalle indagini dei carabinieri, De Maio sarebbe stato ucciso per vendetta dopo che si era opposto, anche tramite manifesti murali, e aveva riacquisito al patrimonio del Comune cento ettari di terreno occupato abusivamente da esponenti della famiglia Barbaro per il pascolo delle loro greggi. In seguito l'accusa non resse. Aveva 46 anni.

04-set-85

Giuseppe La Boria Consigliere comunale San Giovanni La Punta (Catania, Sicilia)

Consigliere socialista, neuropsichiatra. Viene ucciso nel suo studio a Catania con quattro colpi di pistola da un ex metronotte, Concetto Di Mauro, di 32 anni, licenziato per avere dato segni di squilibrio mentale. Aveva goduto per sei mesi di una pensione di invalidità civile poi revocata. Di Mauro, arrestato tre giorni dopo il delitto, si era "giustificato" affermando che la pensione gli era stata sospesa in seguito ad una relazione sfavorevole del dott. La Boria. La squadra mobile ha accertato che il giorno del delitto l'omicida si presentò agli uffici previdenziali chiedendo chi lo avesse giudicato abile al lavoro. Gli venne risposto da un impiegato: «il medico». Di Mauro si recò allora allo studio del professionista che lo aveva visitato e lo uccise. Ma «il medico» era tutt'altra persona: si trattava della commissione medica dell'Inps ai cui atti era stata acquisita la relazione specialistica del dott. La Boria. Quest'ultimo aveva giudicato l'uomo che alcuni giorni dopo lo avrebbe ucciso «schizofrenico e dissociato», ma non era suo compito stabilire o meno l'idoneità al lavoro o il diritto alla pensione. Aveva 54 anni.

3-ott-85

Angelo Maria Viscardi Assessore comunale Sant'Agata de Goti (Benevento, Campania)

Vicesindaco liberale ed assessore all'urbanistica. Geometra, impiegato nella segreteria di un istituto superiore, viene ucciso con due colpi di lupara mentre ritornava a casa. Forse in ballo i soldi della ricostruzione post terremoto. L'assassinio fece paura a tutti, soprattutto agli amministratori, tanto che fu sciolto il consiglio comunale. Aveva 35 anni.

28-gen-86

Salvatore Trieste Consigliere comunale Nicotera (Vibo Valentia, Calabria)

Capogruppo del PCI, aiuto ufficiale giudiziario al tribunale di Palmi. Viene ucciso a colpi di pistola, nella sua abitazione davanti alle figlie dal cognato, Natale Buccafusca, anch'egli ufficiale giudiziario al tribunale di Palmi. Buccafusca uccide anche un altro suo collega, Aurelio Vecchio a

Joppolo e un bambino di sette anni, Vincenzo Buccafusca, suo nipote che va a prelevare in un istituto religioso. All'origine della strage la depressione dell'uomo perché nessuno andava a trovare un suo figlio di 8 anni, malato di cancro. Aveva 34 anni.

10-feb-86

Lando Conti Consigliere comunale Firenze (Firenze, Toscana)

Capo gruppo consiliare repubblicano, ex sindaco di Firenze (1984-1985). Imprenditore, titolare di una concessionaria auto, Conti viene assassinato con una mitraglietta Skorpion in auto su una strada che segue i confini tra i campi di Fiesole e le prime case della città mentre, nel pomeriggio, stava dirigendosi probabilmente in Palazzo Vecchio, dove era in corso una riunione del consiglio comunale. L'omicidio viene rivendicato dalle BR-PCC. Per l'omicidio sono stati condannati all'ergastolo 3 brigatisti. Nel 2009 l'inchiesta era stata riaperta dopo le rivelazioni di una collaboratrice di giustizia ma in seguito la nuova inchiesta è stata archiviata. Aveva 52 anni.

16-apr-86

Giovanni Scarpulla Consigliere comunale Mazzarino (Caltanissetta, Sicilia)

Capogruppo democristiano, perito agrario e dipendente della locale condotta agraria. Viene ucciso nella tarda serata con due colpi di fucile caricato a lupara mentre rincasava in automobile. Il 10 marzo precedente era stato ferito con una fucilata alla gamba l'assessore comunale ai lavori pubblici Salvatore d'Aleo, socialista. Due mesi dopo vengono emessi degli ordini di cattura per l'omicidio Scarpulla. Secondo gli inquirenti il consigliere sarebbe stato ucciso perché aveva negato, nella sua qualità di funzionario della Coltivatori diretti, una documentazione richiesta da esponenti del clan Sanfilippo per ottenere contributi di miglioramento fondiario su una loro proprietà di 54 ettari, attualmente a pascolo. Scarpulla non poteva istruire la pratica perché in base alla legge Rognoni – La Torre i Sanfilippo, in quanto accusati di appartenenza alla mafia, non avevano diritto a contributi. Aveva 45 anni.

12-mag-86

Antonio Mercuri Consigliere comunale Lamezia Terme (Catanzaro, Calabria)

Consigliere comunale del PSDI, capolista alle elezioni comunali previste per l'8 giugno. Perito edile, diffidato di ps, ucciso mentre si trovava a tavola a colpi di lupara sparati attraverso la finestra dell'abitazione. Nell'agguato rimane leggermente ferito anche il figlio. Nel 1970 aveva già subito due agguati nei quali era rimasto incolume. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del consiglio comunale. Aveva 54 anni.

14-set-86

Giovanni Villafrati Consigliere comunale Marineo (Palermo, Sicilia)

Consigliere comunale socialista, imprenditore edile, ucciso con un colpo di pistola in piena fronte a Palermo da due *killer* mentre con la sua auto era di ritorno da un incontro d'affari. Un giovane, sceso da una «A112» guidata dal complice, esplode due soli colpi da non più di un metro e mezzo di distanza. Da poco aveva vinto alcuni appalti per la costruzione di opere pubbliche, mentre da tempo eseguiva lavori per conto dell'Azienda municipale del gas di Palermo. Le indagini seguirono la pista del *racket* delle estorsioni a cui Villafrati sembra non si fosse piegato. Nell'aprile del 1982 due candelotti di dinamite furono collegati al congegno di accensione dell'«Alfetta» del costruttore. Fortuna volle che la vettura non si mise in moto perché si era staccato un filo e che Villafrati nel successivo rapido controllo scoprì l'ordigno. Aveva 54 anni.

08-mar-87

Ciro De Blasio Assessore comunale Arzano (Napoli, Campania)

Assessore socialista ai lavori pubblici, sottufficiale dei vigili del fuoco. Ucciso a colpi di pistola nella piazza principale di Arzano mentre sta parlando con il sindaco. L'omicida, un imprenditore edile che si costituì successivamente, condannato a 18 anni di reclusione, avrebbe agito in quanto l'amministratore lo avrebbe costretto a pagare tangenti per il pagamento di lavori già eseguiti e con la promessa, non mantenuta, di concedergli nuovi appalti. Aveva 47 anni.

05-mag-87

Francesco Paolo Clementi Consigliere comunale Salemi (Trapani, Sicilia)

Consigliere comunale socialista, già assessore, ingegnere, imprenditore edile. Viene ucciso davanti al portone del suo palazzo da un *killer* solitario con un colpo di fucile. Aveva 34 anni.

08-mag-87

Vincenzo Gentile sindaco Gioia Tauro (Reggio Calabria, Calabria)

Sindaco di una lista civica da lui fondata dopo avere abbandonato la DC, medico. Viene ucciso la sera con un colpo di pistola mentre sta per scendere dall'auto al rientro a casa dopo una riunione in Comune. Quasi 10 anni dopo, un pentito racconta che il sindaco sarebbe stato ucciso per un favore in campo edilizio negato ad un nipote dei Piromalli. Nel decreto di scioglimento del consiglio comunale del 1993 si legge che «già il precedente consiglio comunale di Gioia Tauro risultava inquinato dalla presenza di alcune persone, come l'ex sindaco Vincenzo Gentile, morto in un attentato nel maggio '87, che avrebbe assistito durante la latitanza il boss Giuseppe Piromalli e si sarebbe avvalso del suo aiuto per essere rieletto primo cittadino nell'85». Aveva 55 anni.

19-mag-87

Antonio Farrace Consigliere comunale San Massimo (Campobasso, Molise)

Capogruppo DC del Comune, ex sindaco e maestro elementare in pensione. Viene ucciso con un colpo di fucile davanti casa a tarda notte. La sua ultima giornata era stata intensa. Aveva prima presieduto un dibattito nel circolo scudocrociato in cui era segretario, quindi una cena politica in un ristorante a pochi metri dal municipio. L'assassino, che probabilmente lo stava aspettando ha prima avuto una accesa discussione con l'ucciso quindi ha sparato un colpo di fucile. Due giorni dopo viene arrestato il presunto omicida, un disoccupato che avrebbe commesso il delitto perché l'esponente politico, a suo dire, non avrebbe mantenuto la promessa di farlo assumere presso la comunità montana. Aveva 63 anni.

15-giu-87

Pietro Arzu Consigliere comunale Arzana (Nuoro, Sardegna)

Consigliere democristiano, viene ucciso davanti la figlia e a un nipotino. Aveva 61 anni.

06-lug-87

Giuseppe Migliore Consigliere comunale Santa Maria a Vico (Caserta, Campania)

Consigliere socialista, industriale. Viene ucciso con tre colpi di pistola sparati dal benzinaio Michele Crisci. Tra i due, secondo gli inquirenti, vi era un vecchio rancore per motivi di confine tra l'abitazione del consigliere e la stazione di servizio gestita dal benzinaio, rancore che si era accentuato alla scadenza della concessione comunale per il funzionamento dell'impianto, di cui il consigliere – grazie alla sua carica politica – aveva tentato di bloccare il rinnovo. Aveva 48 anni.

12-ago-87

Cesare Brin Consigliere Comunale Cairo Montenotte (Savona, Liguria)

Consigliere democristiano, farmacista, antiquario, ritrovato morto sul Monte Ciuto a colpi di corpo contundente, forse un martello, o un *cric*. Il suo omicidio, legato ad una *liason* dagli intricati contorni con Gigliola Guerinoni, condannata a ventisei anni e tornata in libertà nel marzo del 2014, riempì pagine e pagine dei quotidiani per oltre tre anni. Aveva 55 anni.

12-set-87

Giuseppe Salamone Consigliere comunale Barrafranca (Enna, Sicilia)

Consigliere democristiano, già assessore, viene ucciso con cinque colpi di pistola all'interno del suo negozio di autoricambi nel centro del paese. Per il delitto sarà condannato un cugino che avrebbe ucciso il congiunto al culmine di una lite, dopo aver appurato che aveva avuto esito negativo la mediazione di Salomone per appianare contrasti per motivi di interessi tra l'omicida ed un vicino. Aveva 49 anni.

10-mar-88

Paolo Sibilia Consigliere comunale Afragola (Napoli, Campania)

Consigliere DC con delega alla ricostruzione del dopo sisma, già assessore, medico, titolare di un laboratorio di analisi. Viene ucciso in auto insieme ad un altro consigliere, Francesco Salzano, mentre rientrano da un consiglio comunale, con colpi sparati a raffica provenienti da altra auto che li affianca. Già oggetto di un agguato nel luglio dell'86, viene considerato dagli inquirenti il vero obiettivo dei sicari. L'omicidio rientrerebbe nella faida tra le famiglia Moccia e Magliulo considerato che Sibilìa era amico di Vincenzo Magliulo che in passato aveva ricoperto anche la carica di assessore. Aveva 39 anni.

10-mar-88

Francesco Salzano Consigliere comunale Afragola (Napoli, Campania)

Consigliere DC, insegnante in una scuola media. Viene ucciso in auto insieme ad un altro consigliere, Paolo Sibilìa, mentre rientrano da un consiglio comunale, con colpi sparati a raffica provenienti da altra auto che li affianca. Non viene considerato dagli inquirenti il vero obiettivo dei sicari. L'omicidio rientrerebbe nella faida tra le famiglia Moccia e Magliulo considerato che Sibilìa era amico di Vincenzo Magliulo che in passato aveva ricoperto anche la carica di assessore. Aveva 40 anni.

22-apr-88

Pietro Maria Sechi Consigliere comunale Oliena (Nuoro, Sardegna)

Consigliere PRI, allevatore con precedenti penali. Viene ucciso con tre colpi di fucile caricato a pallettone mentre esce da una abitazione. Gli inquirenti ritennero l'omicidio inserito nella sanguinosa faida di Benetutti (18 morti in meno di cinque anni). L'ipotesi sarebbe avvalorata dal fatto che sotto il piombo dei *killer* erano già caduti un fratello dell'esponente repubblicano (Sebastiano Sechi, 52 anni, ucciso nel maggio dell'84) e un cugino. Aveva 60 anni.

23-apr-88

Angelo Piras Assessore comunale Arzana (Nuoro, Sardegna)

Assessore socialista all'agricoltura, capo cantiere forestale, ucciso a fucilate, il cadavere dell'uomo viene rinvenuto nel pomeriggio nelle campagne del paese ad una decina di chilometri dall'abitato. Diversi gli omicidi e tentati omicidi di amministratori ad Arzana e per quattro volte consecutive nel paese non saranno presentate liste alle elezioni. Aveva 63 anni

23-lug-88

Luigi Rodigari Sindaco Colzare (Bergamo, Lombardia)

Sindaco democristiano dal 1980, geometra. Viene ucciso a tardi sera, al termine del consiglio comunale, a colpi di pistola mentre si trova in auto insieme al capogruppo DC, Fernando Bonfonti, che rimane gravemente ferito, da Marino Cotter, benzinaio, che poi si suicida. Cotter, che era anche intervenuto nel corso del consiglio polemizzando con il sindaco,

voleva probabilmente vendicarsi di una mancata autorizzazione per un impianto di autolavaggio. Aveva 46 anni.

30-lug-88

Franco De Grande Consigliere comunale Siracusa (Siracusa, Sicilia)

Capogruppo socialdemocratico, gestore di una pizzeria. Viene ucciso mentre stava facendo ritorno a casa. Aveva appena chiuso la pizzeria di cui era proprietario, ed era in compagnia della figlia Simona di dieci anni. L'auto di De Grande viene affiancata da un'altra vettura, dall'interno della quale partono tre colpi di pistola, che lo colpiscono all'addome. Benché ferito, De Grande cerca di uscire dall'abitacolo dell'auto, ma uno dei *killer* gli spara il colpo di grazia alla nuca e, prima di fuggire, si impadronisce del portafogli dell'uomo. La bambina si incammina da sola verso Siracusa vagando per una mezz'ora fintanto che un automobilista non la raccoglie. De Grande aveva un passato sindacale: era stato alla CGIL, poi alla CISL, poi si era dato alla militanza politica nelle fila della DC, dalle quali si era allontanato nell'85 per presentarsi alle amministrative col PSDI. Gli occhi della magistratura furono puntati sull'IGM, l'impresa generale di pulizia che da decenni aveva in esclusiva l'appalto della raccolta dei rifiuti. Nell'impresa De Grande curava le pubbliche relazioni ma aveva abbandonato l'incarico dopo la sua elezione. Dopo quattro giorni viene assassinato a Siracusa un pregiudicato anch'esso dipendente dell'IGM. Nel 1994 la DDA chiese al Gip di Catania il rinvio a giudizio di 48 persone. Tra i delitti per i quali sono stati indicati i presunti autori e mandanti anche quello del consigliere comunale. Aveva 45 anni.

23-set-88

Diodato D'Auria Consigliere comunale Sant'Antonio Abate (Napoli, Campania)

Ex assessore comunale ai lavori pubblici, era stato eletto consigliere comunale nella DC che successivamente aveva abbandonato per entrare a far parte del gruppo consiliare che si richiama alla lista civica "cattolici democratici". Imprenditore immobiliare con filiale a Roma, viene ucciso di mattina a bordo della sua auto nella quale si trovava anche la figlia a poche centinaia di metri da casa da un commando di *killer*. Nel pomeriggio era atteso al consiglio comunale chiamato ad eleggere la nuova giunta ed il sindaco dopo le consultazioni amministrative del maggio precedente. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale: «Le indagini esperite dai competenti organi sul suddetto omicidio hanno permesso di accreditare lo stretto rapporto di collusione esistente tra alcuni amministratori locali e gli ambienti della criminalità organizzata, la cui cruenta lotta, che fino a quel momento sembrava combattersi con le contrapposte posizioni camorristiche, si era riprodotta in modo speculare nell'ambito politico, per l'appoggio rispettivamente dato ai due schieramenti politici». Aveva 41 anni.

05-ott-88

Antonio Alvaro Consigliere comunale Bruzzano Zeffirio (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere del PCI aveva annunciato il suo passaggio nelle fila della DC, che a Bruzzano era in minoranza. Meccanico incensurato, ucciso sulla strada mentre si reca all'officina dove lavorava. A sparare almeno in quattro con fucili calibro 12. L'unica colpa che il meccanico aveva era quella di essere imparentato con la famiglia dei Mollica rivale, nella «faida di Motticella», alla cosca Morabito-Palamara. Aveva 24 anni.

17-apr-89

Fabrizio Damiano Maiolo Consigliere comunale Nardodipace (Vibo Valentia, Calabria)

Consigliere comunale DC, incensurato, ucciso nei Piani di Menta a Grotteria (RC) con un colpo d'arma da fuoco da un brigadiere dei carabinieri rimasto a sua volta ferito. Il militare avrebbe agito per legittima difesa e per vincere la resistenza del Maiolo e di altro individuo rimasto sconosciuto, che avrebbero aperto il fuoco all'intimazione di alta data dal carabiniere mentre da solo ed in borghese pattugliava la montagna. Aveva 22 anni.

23-giu-89

Ciro Sciortino Consigliere comunale Camporeale (Palermo, Sicilia)

Consigliere democristiano, già sindaco dal '68 al '70 (il periodo del terremoto nel Belice) e nel 1987, più volte assessore, incensurato. Viene ucciso con colpi di fucile caricato con pallettoni mentre si trova nel suo podere insieme ad un nipotino di quattro anni. Sarà proprio il bambino, dopo aver percorso diversi chilometri a piedi a dare l'allarme e a raccontare che il nonno aveva tentato di rifugiarsi in casa per prendere la carabina che vi teneva. Sciortino era cognato di Vanni Sacco, 68 anni, considerato il capo mafia di Camporeale assassinato il 7 luglio del 1984 con numerosi colpi di arma da fuoco davanti alla sua abitazione. Aveva 63 anni.

11-ott-89

Giovanni Puglisi Consigliere comunale Aci Castello (Catania, Sicilia)

Consigliere PSDI, commerciante, aveva precedenti penali per reati contro la persona. Viene ucciso all'interno del ristorante della moglie da un killer giunto sul posto a bordo di una grossa moto enduro con un complice, con il viso coperto da casco. Uno degli assassini sceso dalla moto spara due colpi di calibro 38 centrando l'uomo al torace ed alla testa. Aveva 53 anni.

07-feb-90

Giovanni Trecroci Assessore comunale Villa San Giovanni (Reggio Calabria, Calabria)

Vicesindaco democristiano, assessore ai lavori pubblici, docente di lettere alle scuole medie. Viene ucciso di notte mentre scende dall'auto di ritorno da una seduta del consiglio comunale con cinque colpi di pistola forse silenziata da *killer* che lo attendono sotto casa. La figura di Trecroci è commemorata particolarmente nel mondo *scout*, cui apparteneva. Nell'esercizio della sua funzione politica viene ricordato come "un uomo normale", né santo, né eroe, esempio della "difesa mite della legalità". Aveva 46 anni.

28-mar-90

Modesto Crea Assessore comunale Fiumara (Reggio Calabria, Calabria)

Vicesindaco e assessore al bilancio socialista, docente e vice preside di scuola media. Viene ucciso mentre stava facendo rientro nella sua abitazione con colpi di fucili caricati a pallettoni. Gli inquirenti ipotizzano una vendetta trasversale. Aveva 52 anni.

11-apr-90

Vincenzo Reitano Consigliere comunale Fiumara (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere democristiano, commerciante. Viene assassinato di notte all'interno dell'ospedale di Reggio Calabria dove si trovava ricoverato dopo essere rimasto ferito in un agguato due giorni prima. Anche in questo caso gli inquirenti ipotizzano una vendetta trasversale considerato che un cognato del consigliere era stato assassinato e Reitano era cugino di secondo grado con il boss Imerti. Reitano il giorno prima aveva rilasciato una intervista per la trasmissione Samarcanda in cui affermava: "Voglio mandare un messaggio a tutte queste persone che vivono nell'anonimato e che commettono questi delitti: da parte nostra c'è sempre la volontà di perdonare tutti, anche se ci costa un po' di fatica. Vogliamo però perdonarli perché il nostro spirito è quello di perdonare. Anche questa gente ha dei bambini, si sentono chiamare papà e mamma. Noi vogliamo che tutti i bambini abbiano questo diritto, il diritto di avere al fianco il loro papà, di poterlo chiamare quando lo desiderano. A mio figlio darò sempre insegnamenti di amore e di pace". Reitano aveva anche detto di avere paura dopo il ferimento di qualche giorno prima a Reggio Calabria. "Prima – aveva aggiunto – non sospettavo niente anche perché non avevo fatto niente di male a nessuno. Ho sempre avuto rapporti opposti a quelli dei delinquenti. Sono stato sempre con i gruppi religiosi. Abbiamo organizzato insieme con il parroco di Fiumara di Muro e con altri ragazzi della parrocchia la marcia per la pace di domenica scorsa. Non ho niente da condividere con questi delinquenti, anche se c'è un rapporto di parentela tra me ed Antonino Imerti. Di lui, comunque, so soltanto che è latitante. Non so se vive a Fiumara. Forse, per il fatto che sono suo cugino di secondo grado, colpendo me volevano fare un dispetto nei suoi confronti. Penso che mi volevano uccidere". Aveva 29 anni.

12-apr-90

Carmine Elmo Consigliere comunale Acerra (Napoli, Campania)

Consigliere democristiano, già assessore, dipendente dell'ospedale. Viene ucciso con colpi di fucile caricato a pallettoni, poco prima di mezzanotte, mentre era a poca distanza dal figlio che stava affiggendo manifesti elettorali. Elmo non si era ricandidato per le elezioni comunali del successivo 6 maggio. Al suo posto, nella lista della DC, si era candidato il figlio. Consigliere dal 1972 aveva numerosi precedenti penali e aveva già subito un tentato omicidio. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale: "Il 12 aprile del '90, durante la campagna elettorale per il rinnovo del consiglio comunale di Acerra, venne ucciso Carmine Elmo, consigliere, già inquisito in quanto ritenuto strettamente collegato al gruppo dei Nuzzo. Ma, nelle elezioni che seguirono, fu eletto suo figlio Carlo che ora ricopre anche la carica di assessore". Aveva 55 anni.

21-apr-90

Antonio Bubba Bello Candidato consigliere comunale Caraffa di Catanzaro (Catanzaro, Calabria)

Candidato democristiano al consiglio comunale, già vicesindaco DC del paese dal 1980 al 1985, era impiegato alla regione Calabria presso la segreteria della presidenza della Giunta. Viene ucciso a colpi di lupara sulla strada mentre rientrava a casa in auto dopo avere accompagnato uno dei figli alla stazione di Catanzaro lido. Aveva 53 anni.

26-apr-90

Antonio Bonaiuto Consigliere comunale Ercolano (Napoli, Campania)

Consigliere democristiano, avvocato, già sindaco dal 1978 al 1980 e ancora dal 1983 al 1985, candidato per il rinnovo del consiglio comunale nelle liste della DC. Viene ucciso di primo mattino da un gruppo di persone che lo attendevano davanti il cancello nei pressi della sua abitazione con numerosi colpi di pistola. Nel passato era stato coinvolto, in qualità di amministratore, in alcune vicende giudiziarie (una relativa agli appalti per il trasporto e smaltimento dei rifiuti e un'altra per una licenza edilizia in zona archeologica) ma era stato assolto con formula piena. Era considerato persona irreprensibile. Una settimana dopo, alle elezioni comunali, fu votato da oltre 200 persone. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale: «In particolare, nella fase precedente e successiva alla campagna elettorale per il citato rinnovo del consiglio comunale del 6 maggio 1990, l'area ercolanese è stata teatro di un violento scontro fra i due clan camorristici degli Ascione e degli Esposito, conclusosi con la decimazione del secondo ed il conseguente netto predominio territoriale del primo. In tale quadro si inserisce l'omicidio dell'avvocato Antonio Buonaiuto, che, presso il comune di Ercolano, ha rivestito più volte la carica di sindaco e, all'epoca dell'agguato, era consigliere uscente nonché componente del comitato di gestione della unità sanitaria locale n. 30 e del consiglio di amministrazione dell'acquedotto vesuviano. Il pre-

detto episodio delittuoso è collegato alle vicende relative all'appalto per l'aggiudicazione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, settore nel quale convergono, da sempre, gli interessi della malavita organizzata». Aveva 48 anni.

30-apr-90

Vincenzo Agrillo Candidato consigliere comunale Pomigliano d'Arco (Napoli, Campania)

Candidato socialdemocratico alle elezioni comunali del 6 maggio 1990, noto imprenditore edile. Un commando di quattro uomini, due in moto, gli altri in auto, affronta il costruttore, all'uscita di una rosticceria nel centralissimo corso Umberto. Agrillo, un volto nuovo sulla scena politica campana, è impegnato in un faccia a faccia con gli elettori. Il sicario scende dall'auto, avvicina il candidato e gli urla in faccia: «Allora non hai capito?» Neanche il tempo di abbozzare una replica, Agrillo è abbattuto da quattro colpi di pistola. L'assassinio avviene davanti a decine di testimoni. Nel dicembre 1991 la prima sezione della Corte di Assise condanna a 22 anni di reclusione il presunto esecutore materiale di Agrillo mentre viene assolto un altro presunto *killer*. Dal processo, però, non emerge il movente del delitto. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale: *"Nell'aprile del 1990, veniva assassinato l'imprenditore edile Vincenzo Agrillo, candidato alle elezioni comunali del 6 maggio successivo. Tale omicidio riportava l'attenzione degli inquirenti sul problema inquietante dell'interessamento della criminalità organizzata alla scelta dei candidati e al successivo controllo della vita amministrativa locale"*. Aveva 47 anni.

02-mag-90

Antonio Stellitano Candidato consigliere comunale Staiti (Reggio Calabria, Calabria)

Assessore nella Giunta comunale uscente eletta nel 1988 da una maggioranza composta dagli aderenti ad una lista civica di ispirazione socialista nella quale era confluito lo stesso Stellitano, dichiaratosi indipendente di sinistra. La consultazione amministrativa che aveva preceduto l'elezione della giunta era stata successivamente annullata dal TAR in accoglimento di un ricorso presentato dalla lista di minoranza d'ispirazione democristiana. Dal mese di aprile dell'anno precedente il comune di Staiti era retto da un commissario prefettizio. Si doveva votare la successiva domenica. Operaio idraulico-forestale con precedenti per reati sia contro la persona che contro il patrimonio viene rinvenuto morto la notte, a seguito di una segnalazione anonima, in una zona di campagna, alla periferia di Brancaleone, ucciso a colpi di fucile caricato a pallettoni. A suffragare l'ipotesi investigativa che l'omicidio possa rientrare nella «faida di Motticella» c'è la circostanza che il 2 ottobre del 1987 un meccanico, cugino ed omonimo della vittima, fu ucciso in un agguato che gli investigatori inserirono nello scontro tra i Palamara e i Mollica. Gli Stellitano sarebbero

rimasti coinvolti nella "faida" per un lontano legame di parentela con la famiglia Mollica. Aveva 31 anni.

26-giu-90

Antonino Pontari Assessore comunale San Lorenzo (Reggio Calabria, Calabria)

Assessore socialista all'urbanistica, ucciso mentre si trova fermo in auto ad un semaforo con colpi di pistola. Solo pochi giorni prima aveva deciso di dimettersi dalla giunta per consentire nuove elezioni. Un pentito racconterà che era stato ucciso perché non voleva piegarsi alle cosche. Nel febbraio 2009 la Corte d'Assise di Reggio Calabria condanna all'ergastolo il boss della 'ndrangheta Domenico Paviglianiti, ritenuto uno dei principali trafficanti internazionali di droga, accusato anche dell'omicidio Pontari. Secondo la DIA la vittima ostacolava in qualche modo i piani della cosca Paviglianiti. Il Consiglio comunale di San Lorenzo fu commissariato nell'agosto del 1990, a seguito delle dimissioni di molti dei suoi componenti, anche a causa delle vicende giudiziarie che avevano coinvolto molti di loro. Le elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale (fissate per il novembre del 1990) non furono ritenute valide perché il numero dei votanti non raggiunse il 51 per cento, per il clima di paura – sottolineano gli investigatori – che si era determinato a causa degli omicidi che le avevano precedute. Per gli investigatori un riscontro di questa ricostruzione viene proprio dall'omicidio Pontari, l'unico consigliere comunale di San Lorenzo a non essersi all'epoca dimesso. Aveva 42 anni.

28-giu-90

Antonio Calarco Sindaco Laganadi (Reggio Calabria, Calabria)

Sindaco socialdemocratico, direttore della sede reggina dell'INADEL. Viene ucciso con un fucile a pallettoni mentre si accingeva ad aprire la sua auto dopo aver lasciato gli uffici comunali intorno alle 14, dal consigliere comunale di minoranza Domenico Battaglia, descritto dagli inquirenti come uno «squilibrato» e che sarà condannato a tre anni di manicomio criminale e a 18 anni di reclusione. Si suiciderà nel 1996 in una cella dell'ospedale psichiatrico giudiziario di Barcellona Pozzo di Gotto. Aveva 60 anni.

11-lug-90

Antonio Nugnes Assessore comunale Mondragone (Caserta, Campania)

Assessore democristiano al commercio, eletto con il più alto numero di preferenze, consigliere comunale da oltre 15 anni, importante uomo d'affari in settori delicati: un'azienda agricola e una clinica privata. Scompare la sera dell'11 luglio quando non si presenta ad una riunione politica in Comune. Nel 1987 era stato ferito a colpi di pistola in un agguato tesogli sotto casa da sconosciuti. Il suo corpo, gettato in un pozzo profondo oltre 40 metri, sarà ritrovato solo tredici anni dopo, a seguito delle confessioni dei responsabili, divenuti poi collaboratori di giustizia. Rappresentava in primo luogo un ostacolo alla volontà del *clan* La Torre di gestire

gli appalti pubblici comunali e di intervenire in tutte le vicende politiche e amministrative. Per questa ragione era stato avvicinato da un emissario di La Torre che aveva cercato di «ammorbidirlo»: ma il *clan* non si fidava e puntava anche ad una clinica privata in corso di realizzazione e di cui Nugnes era socio. Attirato in un tranello fu ucciso con diversi colpi di pistola alla testa in una vera e propria esecuzione. L'inchiesta si concluderà con l'individuazione di mandanti ed esecutori. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale del 1991: *«nel luglio 1990 l'assessore anziano Antonio Nugnes scompare senza lasciare alcuna traccia. Tre anni prima era stato gambizzato»*. Aveva 60 anni.

08-ott-90

Giuseppe Chiappetta Consigliere comunale Rende (Cosenza, Calabria)

Consigliere democristiano, appartenente ad una famiglia di imprenditori del settore edile molto nota, viene ucciso all'interno di un circolo ricreativo da due *killer* con il volto coperto da calze, con sette colpi di pistola. In relazione all'omicidio si svilupperanno varie piste investigative, verranno emesse diverse ordinanze di custodia cautelare e un altro imprenditore sarà condannato in primo grado per il fatto. Altri omicidi saranno collegati dagli inquirenti a quello di Chiappetta. Aveva 36 anni.

12-gen-91

Giovanni Salamone Consigliere comunale Barcellona Pozzo di Gotto (Messina, Sicilia)

Consigliere repubblicano, imprenditore edile. Viene ucciso con colpi di arma da fuoco mentre sta parcheggiando la sua auto nella rimessa sotto casa. Aveva 43 anni.

16-gen-91

Giuseppe Badalà Assessore comunale Borgetto (Palermo, Sicilia)

Assessore socialdemocratico alla pubblica istruzione, impiegato comunale a Giardinello, componente del comitato di gestione dell'USL, aveva, secondo i carabinieri, anche diversi interessi economici. L'auto viene ritrovata cinque giorni dopo nel posteggio dell'aeroporto di Punta Raisi regolarmente chiusa. I giornali dell'epoca scrissero che non era un mafioso ma frequentava persone vicine all'organizzazione. Un giovane assessore che in pochi anni aveva accumulato denaro, un'auto di lusso e appartamenti alle porte di Borgetto. La famiglia all'epoca sparse denuncia dopo 48 ore ed il corpo non venne mai ritrovato. Gli inquirenti ipotizzano un caso di «lupara bianca» e segnalano che Badalà era figlioccio di battesimo di Erasmo Valenza, presunto *boss* mafioso di Borgetto, scomparso, già sindaco DC nei primi anni '60 del suo paese. Badalà, inoltre, il 14 settembre del 1979, quando aveva 24 anni, fu curato all'ospedale di Partinico per due ferite d'arma da fuoco ad una mano e ad una spalla. Sostenne di essersi ferito accidentalmente a casa mentre maneggiava una pistola che aveva trovato. Questa versione fu ritenuta – ricorda il rapporto – inatten-

dibile, perché il foro di entrata di uno dei proiettili era sulla schiena. Non è mai stato ritrovato. Aveva 34 anni.

20-mar-91

Benedetto Di Pietro Assessore comunale Santa Lucia del Mela (Messina, Sicilia)

Vice sindaco ed assessore socialista ai lavori pubblici. Avvocato, difensore del *boss* barcellonese Pino Chiofalo e di numerosi esponenti della sua cosca mafiosa, viene ucciso la sera mentre parcheggia la propria auto a pochi metri dalla palazzina dove abita. Con sé ha la pistola (il porto d'armi, sequestrato alcuni mesi prima perché l'arma era stata trovata addosso al suo guardaspalle, era stato restituito il mercoledì precedente) ma non fa in tempo ad estrarla: viene raggiunto al fianco da due proiettili calibro 12. La sua carriera politica era stata fulminea. Ancora studente aderisce al Partito socialista e a soli 25 anni è già sindaco. Su quella poltrona rimarrà però solo un anno ma continuerà ugualmente negli anni successivi ad amministrare la cosa pubblica. L'attività professionale della vittima è ugualmente intensa, specie da quando assume la difesa del capomafia Pino Chiofalo. Per gli investigatori appare possibile l'ipotesi che l'uomo possa essere stato un bersaglio della cosca avversaria. Aveva 37 anni.

24-apr-91

Eraldo Cecchini Assessore comunale Trieste (Trieste, Friuli Venezia Giulia)

Assessore all'urbanistica socialista, funzionario dello IACP. Viene ucciso con una coltellata da Luigi Del Salvio, disoccupato, violento, alcolista, già in cura al centro di igiene mentale che lo attende la mattina sotto casa. Cecchini aveva sostenuto la battaglia per la chiusura al traffico del centro storico, e negli ultimi mesi era diventato il bersaglio di una offensiva del MSI e della *lobby* dei commercianti. Il sindaco dell'epoca denunciò l'intolleranza e l'exasperazione della polemica politica che poteva aver ingenerato una spinta alla violenza. Forse anche motivi personali alla base dell'omicidio: l'omicida, becchino disoccupato, odiava l'assessore perché era stato costretto a licenziarsi dal Comune dopo che era stato più volte sospeso dal servizio perché coinvolto nello scandalo del cimitero di S. Anna. L'amministrazione comunale aveva scoperto che alcuni affossatori violavano le tombe per impossessarsi dei gioielli e persino dei denti d'oro delle salme. Non solo. Del Savio odiava Cecchini anche perché accusava l'assessore, funzionario dello IACP, di negargli la casa nuova che aveva chiesto. All'arrivo dei poliziotti li aggredisce e solo due colpi di pistola alle gambe lo fermano. Nel 1992 la Corte d'assise d'Appello di Trieste riduce da 30 a 21 anni di reclusione la pena per l'uccisore. In entrambi i gradi del processo si è costituito parte civile anche il PSI triestino, che ha più volte chiesto che venga fatta piena luce sui motivi dell'omicidio. Aveva 55 anni.

08-lug-91

Vincenzo Ciappina Consigliere comunale Biandronno (Varese, Lombardia)

Consigliere PDS, noto avvocato civilista. Viene ucciso con due fucilate a pallettoni all'interno del giardino della sua villa da *killer* appostato tra i cespugli che aveva anche narcotizzato il cane. Inizialmente si pensa ad una vicenda legata ad interessi di un cliente che lo aveva minacciato, ma il caso non fu risolto. Dopo 19 anni la vicenda è stata riaperta a seguito delle rivelazioni di un pentito. Aveva 47 anni.

13-lug-91

Filippo Cianci Assessore comunale Sommatino (Caltanissetta, Sicilia)

Consigliere democristiano, già assessore, piccolo imprenditore edile. Viene ucciso poco dopo le 7,30 con quattro colpi alla testa mentre entrava in un bar del centro. Nel 1998 viene condannato all'ergastolo (pena in secondo grado ridotta a 21 anni) dalla Corte d'assise di Caltanissetta, Calogero Pulci, 38 anni, ex assessore comunale a Sommatino del PLI, presunto reggente della cosca locale di Cosa nostra, accusato di essere il mandante dell'omicidio di Cianci. Secondo l'accusa, Pulci avrebbe ucciso Cianci in quanto avvicinato alla cosca opposta della "Stidda". Pulci nel '91 rimase ferito in un agguato organizzato, secondo alcuni collaboratori di giustizia, da Cianci. Dall'ospedale avrebbe organizzato l'uccisione del rivale. Nel 2001 lo stesso Pulci, diventato dichiarante, viene arrestato perché accusato di depistare le indagini sull'omicidio Cianci nel corso di un processo *bis*, allo scopo di salvare i familiari. Aveva 60 anni.

03-ago-91

Angelo Ferone Consigliere comunale Casavatore (Napoli, Campania)

Consigliere socialista, ex assessore alla nettezza urbana ed al verde attrezzato fino al dicembre '90. Viene ucciso sulla circumvallazione esterna, nei pressi del cimitero di Secondigliano con sei colpi calibro 7.65 parabellum sparati a distanza ravvicinata alla testa, alla gola, ed all'addome. L'omicidio, secondo gli investigatori, sarebbe legato ai numerosi debiti di gioco di Ferone. Il consigliere comunale era un frequentatore delle bische clandestine della zona nord dell'*hinterland* napoletano, controllate dalla malavita organizzata, ed aveva contratto – secondo quanto accertato dalle prime indagini dei militari – debiti per centinaia di milioni. Aveva 39 anni.

23-ago-91

Pasquale Foti Consigliere comunale Bova (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere democristiano di minoranza, già sindaco dal '60 al maggio '90, già Presidente della Comunità montana versante jonico meridionale e vicepresidente dell'USL di Melito Porto Salvo. Viene ucciso insieme al fratello Francesco, mentre, insieme ad altre otto persone, uscivano da una casa colonica dove avevano cenato. Gli assassini (tre persone incappucciate) sparano da dietro un muro mentre i fratelli Foti si appresta-

vano ad entrare in auto. Il terzetto ha poi scavalcato il muro e spara alla testa dei due il colpo di grazia con una pistola calibro 38. Le persone che erano insieme ai fratelli Foti sono state costrette dagli assassini a sdraiarsi a terra bocconi. Una terza persona, Leone Iriti (ucciso nel settembre '92) viene ferito. Secondo i carabinieri, il duplice omicidio dei fratelli Foti avrebbe una matrice mafiosa in relazione a contrasti tra cosche rivali della zona di Bova. Pasquale Foti in passato era stato oggetto di indagini per presunti suoi collegamenti con le cosche della 'ndrangheta della zona, in particolare con il boss Giuseppe Taormina, ucciso nel gennaio 1989, ma non era mai stato formalmente incriminato per fatti di mafia. Sull'auto di Foti viene trovato un dossier preparato dall'ex sindaco che riguarda la ricostruzione dei due centri di Ferruzzano e Bova. Aveva 59 anni.

21-set-91

Paolo Nappi Consigliere comunale Liveri (Napoli, Campania)

Consigliere democristiano, geometra. Scompare la mattina del 21 settembre e solo dopo alcuni anni si riesce a ricostruire il suo omicidio e lo scenario. Nappi, secondo gli inquirenti, venne strangolato con una fune e seppellito alle pendici del Vesuvio. Aveva precedenti penali per truffa e emissione di assegni a vuoto ed era stato coinvolto nell'89 in una inchiesta condotta dalla procura della Repubblica di Locri su di un traffico di droga e su un "giro" di banconote false. Per gli inquirenti Nappi era in rapporti di affari con persone affiliate al *clan* Cava. Nei confronti del consigliere comunale, la guardia di finanza aveva proposto l'adozione di misure di prevenzione (richiesta respinta dal tribunale) ritenendolo coinvolto nelle vicende della ditta «Eurocem». È proprio sulla vicenda di questa ditta, una azienda per la commercializzazione di calcestruzzo, e sul controllo del mercato del cemento, che ruota il suo omicidio. Nelle vicenda furono coinvolti, politici, magistrati e ufficiali delle forze dell'ordine. Aveva 44 anni.

09-nov-91

Salvatore Curto Consigliere provinciale Camastra (Agrigento, Sicilia)

Capogruppo socialista alla provincia, già assessore comunale di Camastra, Presidente USL, funzionario in aspettativa di banca, consigliere in istituti di credito e titolare di una ditta import-export. Viene ucciso di sera davanti a centinaia di persone che a quell'ora passeggiavano lungo il corso principale del paese. Curto stava chiacchierando con un conoscente davanti al circolo "Amici", dove ha sede anche la UIL, a poca distanza dalla propria abitazione. Un'auto, successivamente ritrovata bruciata, sbucca alle loro spalle. Scendono due sicari che sparano con una pistola calibro 9 e una calibro 38 *special*. Una pallottola ferisce di striscio ad una gamba anche un passante. La sua uccisione innesca una forte polemica politica. Risultava indiziato ai sensi dell'articolo 416-bis del codice penale, dopo che i carabinieri avevano sorpreso l'esponente politico a un banchetto con alcuni presunti boss di Canicatti, ma della sua posizione era stata chiesta l'archiviazione prima dell'assassinio. Nel 1997 ven-

gono assolti i cinque imputati accusati dell'omicidio. Secondo l'accusa erano esponenti della "stidda", la nuova organizzazione mafiosa che nelle province di Agrigento e Caltanissetta all'inizio degli anni Novanta aveva tentato, senza però riuscirvi, di scalzare le cosche tradizionali di Cosa Nostra. Aveva 43 anni.

01-feb-92

Vincenzo Monteleone Consigliere comunale Cinquefrondi (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere del MSI, imprenditore edile. Viene ucciso con colpi di fucile e di pistola sparati alla testa ed al torace da breve distanza da due persone che lo attendono sotto la sua abitazione. Non aveva precedenti penali. Era stato incriminato per l'omicidio di Antonino Cipri, 27 anni, pregiudicato assassinato a Rosarno. Cipri aveva una relazione con una cugina di Monteleone e furono raccolti indizi contro il consigliere di Cinquefrondi che venne arrestato. Ma dopo sei mesi di carcere fu assolto per insufficienza di prove. Nel 2001 la Corte d'assise d'appello di Reggio Calabria ha assolto quattro persone accusate di essere i responsabili dell'omicidio. Secondo l'accusa Monteleone sarebbe stato ucciso per vendetta dopo che l'uomo avrebbe tentato di uccidere Giuseppe Foriglio, accusato di avere compiuto un furto di alcuni capi ovini ai danni dello stesso consigliere comunale. Tesi accusatoria che in primo grado fu ritenuta credibile dai giudici della Corte d'assise di Palmi ma che in appello, in accoglimento delle istanze dei difensori degli imputati fu rigettata. Aveva 33 anni.

11-mar-92

Sebastiano Corrado Consigliere comunale Castellammare di Stabia (Napoli, Campania)

Consigliere comunale del PDS, sindacalista CGIL, ex esponente repubblicano, impiegato all'ospedale di Castellammare. Viene assassinato da due *killer* a bordo di una moto che lo avvicinarono mentre stava tornando a casa sparandogli contro 4 colpi di pistola al bersaglio grosso e uno, quello di grazia, alla testa. L'omicidio del consigliere comunale del PDS avvenne in piena campagna elettorale. Sebastiano Corrado aveva fatto parte di alcune commissioni comunali (Bilancio e Finanze, Urbanistica) nelle quali aveva assunto il ruolo di intransigente moralizzatore. Il delitto di camorra portò nella casa della vittima, il presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, il ministro dell'interno Scotti, il segretario del PDS Achille Occhetto, numerosi parlamentari di tutti gli schieramenti e il giorno dei funerali si svolse una grande manifestazione contro la camorra. La realtà era, purtroppo diversa. Sebastiano Corrado era impiegato all'ospedale di Castellammare, nell'ufficio economato e qualche mese dopo il delitto ci fu una pioggia di arresti. Corrado era coinvolto in quella inchiesta che attraversava in diagonale la società di Castellammare dagli insospettabili agli uomini dei *clan*. Il 19 giugno del 1992 vennero arrestati per corruzione 12 persone amministratori dell'USL 35 e altre sei risulta-

rono ricercate per l'omicidio proprio di Sebastiano Corrado. L'inchiesta riguardava un vorticoso giro di mazzette legati agli appalti e alle forniture per la USL di Castellammare. Le tangenti pagate andavano dal 10 al 20 per cento dell'importo dell'appalto o della fornitura. Se fosse stato vivo, affermarono gli investigatori, anche Sebastiano Corrado sarebbe stato fra gli arrestati. Era però stato ucciso e quindi non si è proceduto contro di lui, né ha potuto difendersi dalle accuse. I responsabili dell'omicidio, voluto dal *clan* D'Alessandro, vennero poi arrestati qualche mese dopo. Aveva 45 anni.

07-apr-92

Stefano Ceratti Consigliere comunale Caraffa del Bianco (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere comunale democristiano, nonché segretario cittadino, ucciso nel suo studio di cardiologo mentre esegue un elettrocardiogramma ad un paziente. Il *killer*, a volto scoperto, esplode cinque colpi di pistola calibro 7,65. Nel 1978 era stato ucciso il padre, già sindaco del paese, un omicidio mai chiarito. Nel novembre del 1984 un nuovo, misterioso agguato. Stefano Ceratti è in compagnia dei fratelli Pasquale e Adolfo, da un'auto aprono il fuoco contro di loro ma i colpi vanno a vuoto. Un mese dopo un altro tentativo. La macchina di Pasquale Ceratti viene crivellata di proiettili. L'uomo si salva e dichiara di aver riconosciuto due degli sparatori: Giuseppe Cidoni e Vincenzo Bagnato. Nel processo di primo grado Giuseppe Cidoni, veterinario – poi assassinato –, e Vincenzo Bagnato, impiegato comunale, vengono assolti con formula dubitativa. Nel 2010 la Corte d'assise di Locri giunge alle conclusioni che l'omicidio di Stefano Ceratti è «politico-mafioso». Natura e finalità del delitto del cardiologo sono «evincibili inequivocabilmente dalle dichiarazioni confessorie di Sergio Prezio, riscontrate da dati di carattere obiettivo». Il cardiologo fu ucciso su mandato della cosca dei Pelle "Gambazza", anche se, ad oggi, nessun membro di quel clan risulta indagato per l'omicidio. Per l'omicidio fu utilizzato un *killer*, identificato nello stesso Prezio. Per questo motivo la Corte d'assise di Locri il 12 luglio 2000 condanna Prezio a 30 anni di reclusione ed al risarcimento dei danni alla famiglia Ceratti costituitasi parte civile. La verità sul delitto, secondo i giudici estensori, si trova nelle dichiarazioni dello stesso *killer*: «Ho ucciso per motivi di politica... lui dava fastidio». E fastidio, Ceratti, lo dava dai banchi della minoranza consiliare di Caraffa Del Bianco in un periodo in cui la Locride stava attraversando gli ultimi crudeli anni dei sequestri di persona. Contro il malaffare di un gruppo di interessi operante a Caraffa, Ceratti aveva avuto modo di far presente che in seno all'amministrazione comunale c'era «gran marcio», rappresentando nell'assise pubblica e in una serie di manifesti il senso della realtà socio-politica in cui operava, e delle estreme difficoltà incontrate. Che in seguito lo avrebbero visto protagonista di denunce al prefetto di Reggio Calabria ed alla Procura della Repubblica, fino a scrivere al Presidente della Repubblica. Aveva 55 anni.

14-mag-92

Palmiro Calogero Calaciura Consigliere comunale Cesarò (Messina, Sicilia)

Consigliere comunale e candidato alle elezioni amministrative, già sindaco ininterrottamente dal 1978 al 1988, insegnante nelle scuole medie. Viene ucciso di notte, in un agguato sotto la sua abitazione mentre rincasa dopo aver partecipato a una riunione politica in vista delle successive elezioni amministrative del 7 giugno, quando sarebbe stato capolista in una lista civica. Da una distanza di otto-dieci metri gli sparano cinque colpi di fucile calibro 12, uno solo dei quali con effetto mortale, mentre parcheggia l'auto. "Era un uomo pubblico con molti amici, ma anche con nemici", disse uno degli investigatori parlando di Calaciura. Due anni prima, accusato con sei assessori della sua giunta per interesse privato in seguito all'assunzione di sei invalidi al Comune, Calaciura era stato sospeso dalle funzioni ma poi era stato reintegrato dopo essere stato assolto. Nel 1992 nove persone tra dipendenti e amministratori dei comuni di Cesarò e San Fratello, nel Messinese, furono arrestate dai carabinieri nell'ambito di una inchiesta sull'incasso di contributi comunitari per l'allevamento del bestiame. L'inchiesta avviata da tempo era stata sollecitata anche dall'ex sindaco ucciso. Settantadue allevatori dei due comuni e di quelli di Tortorici e Troina erano stati denunciati a piede libero per lo stesso reato. Gli investigatori ritennero che l'omicidio di Calaciura possa essere maturato in questo contesto. Dopo l'assassinio i candidati delle due liste presentate per le elezioni comunali si ritirarono e la consultazione fu rinviata. Aveva 45 anni.

23-mag-92

Vincenzo Napolitano Consigliere comunale Riesi (Caltanissetta, Sicilia)

Consigliere democristiano, già sindaco DC in carica fino all'ottobre '91, pensionato. Viene ucciso con colpi di pistola vicino al municipio del paese. L'agguato non ebbe testimoni per l'ora tarda e per il cattivo tempo. Quando i sicari entrano in azione Napolitano stava salendo sulla propria auto per rincasare. L'omicidio, avvenuto lo stesso giorno della strage del giudice Falcone e della sua scorta, sembra fosse stato scelto appositamente per fare passare in secondo piano l'episodio. Per gli investigatori l'omicidio era da mettere in relazione alla guerra tra i *clan* dei Riggio e dei Cammarata che nel paese aveva provocato già sette omicidi e alcuni tentativi di omicidio. Dopo 18 anni, nel 2010 gli inquirenti ritennero di aver dato un volto a mandanti ed esecutori dell'omicidio. Furono notificati cinque ordini di custodia ad altrettanti esponenti di cosa nostra già in carcere. Secondo gli inquirenti furono i Cammarata a volere la morte dell'ex sindaco in quanto ritenevano che favorisse la latitanza di due pericolosi esponenti del Clan Riggio che volevano eliminare e che convogliasse i proventi delle estorsioni pagate dalle imprese destinatarie degli appalti pubblici nelle tasche del *clan* rivale: ogni ditta impegnata in lavori pubblici, infatti, pagava il 10 per cento dell'importo dei lavori direttamente al sindaco, il quale girava il 3 per cento del ricavato alla fa-

miglia mafiosa. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del Consiglio comunale del 1992: «Napolitano Vincenzo, consigliere comunale ed ex sindaco, ucciso il 23 giugno 1992. Lo stesso era fratello di Napolitano Carlo, ucciso in data 21 novembre 1977, uomo di fiducia ed autista del citato Giuseppe Di Cristina. Intratteneva inoltre legami di amicizia con elementi della criminalità organizzata riesina». Aveva 45 anni.

07-lug-92

Giovanni Carnicella Sindaco Molfetta (Bari, Puglia)

Sindaco democristiano, segretario provinciale DC. Veniva ferito da un colpo d'arma da fuoco nelle immediate adiacenze della sede del Municipio. A colpirlo Cristoforo Brattoli, titolare di una ditta di montaggio di palcoscenici per spettacoli pubblici. Brattoli, a seguito di una scommessa di carattere pecuniario, doveva realizzare un concerto con un noto cantante napoletano. Il suo problema era quello di non riuscire ad ottenere le necessarie autorizzazioni. Il pomeriggio del 7 luglio 1992 puntò un fucile, caricato con proiettili di grosso calibro, prima verso l'autista del sindaco, invitandolo ad allontanarsi, poi verso il sindaco esplodendo un solo colpo a due metri di distanza. La strada era deserta, poco distante c'era l'auto del sindaco e il suo autista, il vigile urbano Michele Fumarola. Brattoli non gli ha dato il tempo di reagire e di soccorrerlo. Ha puntato l'arma alla tempia del vigile e ha urlato: "Sta fermo, non soccorrerlo, deve morire dissanguato!". Lunghi, interminabili secondi con il sindaco a terra in una pozza di sangue e Brattoli che minacciava di morte il vigile. Poi, la fuga del Brattoli. Il sindaco viene trasportato in ospedale, già in fin di vita dove muore dopo un lungo intervento chirurgico. Secondo molti il sindaco era stato lasciato solo nella sua dura battaglia per la trasparenza e la legalità in una città non facile. Nel marzo 2014 viene ucciso il capo *Clan* di Molfetta, Alfredo Fiore, colui che aveva organizzato la festa cui doveva seguire il concerto all'origine dell'omicidio Carnicella. Aveva 43 anni.

10-set-92

Franco Ercoli Consigliere comunale Velletri (Roma, Lazio)

Capogruppo del MSI al consiglio comunale e provinciale. Viene ucciso il mattino mentre esce dalla sua abitazione da un pregiudicato, Corrado Piccioni, sceso da un'auto con il volto coperto e armato di pistola. Lo stesso giorno i carabinieri lo arrestano dato che, alcuni giorni prima, era stato denunciato dallo stesso Ercoli per minacce. Condannato a 22 anni di reclusione si stabilì che Piccioni era accecato dalla gelosia, sospettando una relazione tra la sua compagna e l'esponente missino. Aveva 49 anni.

21-nov-92

Pietro Trombetta Consigliere comunale Marcianise (Caserta, Campania)

Consigliere democristiano, già assessore, medico, docente dell'ISEF. Viene ucciso prima della dieci con sei colpi di pistola. Quando i sicari cominciano a sparare, il consigliere, già ferito, scende dall'auto e cerca rifu-

gio dietro il cancello della scuola. Uno dei *killer* lo raggiunge, sparandogli a bruciapelo un colpo alla bocca e uno alla tempia. A Marcianise era uomo di fiducia del parlamentare DC napoletano Carmine Mensorio. Il consigliere, insieme con altri sei amministratori di Marcianise, era stato rinviato a giudizio nell'ambito di una inchiesta su presunte irregolarità nella concessione di licenze e autorizzazioni alla società che aveva realizzato alla periferia del paese un centro turistico-sportivo. Gli inquirenti sposano subito la pista camorristica e mettono in relazione l'omicidio con una recente iniziativa del consigliere comunale che avrebbe favorito la costituzione di una cooperativa di guardie giurate, per lo più impegnate nella vigilanza nella zona industriale di Marcianise. Tale ipotesi sfocerà in una inchiesta sugli istituti di vigilanza privata che vedrà coinvolti politici e camorristi. Aveva 40 anni.

09-apr-93

Carmine Troilo Sindaco San Martino in Pensilis (Campobasso, Molise)

Sindaco democristiano da circa 15 anni, funzionario USL. Viene ucciso a coltellate da Antonio Sassano, 65 anni, ex ergastolano, da lui ritenuto colpevole della mancata concessione di un sussidio. Aveva 50 anni.

19-apr-93

Luigi Iannotta Assessore comunale Capua (Caserta, Campania)

Assessore democristiano al personale, insegnante, ma soprattutto contitolare con il fratello di due cave per l'estrazione di pietrisco. Viene ucciso mentre scende dalla propria automobile per recarsi ad un bar del centro insieme ad un componente della commissione edilizia del municipio, con cinque colpi di pistola calibro 38 alle spalle. All'agguato assistono numerose persone data l'ora ed il luogo dove avviene l'assassinio. La pista seguita dagli investigatori è legata all'attività privata di Iannotta. Fino a quattro mesi prima era stato anche presidente del Covin (Consorzio volontari inerti) che raggruppava i proprietari di una trentina di cave del Casertano e del Nolano. Iannotta, nominato liquidatore del consorzio in crisi, stava tentando di ricostituire il Covin con una nuova forma societaria, raccogliendo le indicazioni dei sindacati e dei settanta dipendenti delle cave che da gennaio sollecitano la ripresa dell'attività con manifestazioni di protesta. Questa iniziativa, secondo gli inquirenti, probabilmente non sarebbe stata gradita negli ambienti dei cavaatori di pietra, particolarmente numerosi nelle province di Napoli e Caserta, che operano spesso in maniera abusiva e con sistemi estrattivi illegali. Aveva 49 anni.

15-nov-93

Enzo Pierucci Consigliere comunale Salemi (Trapani, Sicilia)

Consigliere democristiano, responsabile locale della CISAL, impiegato presso l'esattoria comunale di Valderice. Viene assassinato davanti alla sua villa di San Ciro, nei pressi di Trapani. Era rinchiuso dopo aver saputo che era scattato l'antifurto. Accortosi che si trattava di un falso allarme tenta di fuggire ma viene colpito da due colpi di arma da fuoco.

Pierucci era consigliere comunale da 20 anni, fedelissimo dei cugini Salvo e militava nella corrente andreottiana. Aveva 57 anni.

06-mag-94

Nicola Battista Consigliere comunale San Marcellino (Caserta, Campania)

Consigliere comunale eletto in una lista civica, muratore con interessi nella compravendita di case e terreni. Viene ucciso mentre si trovava a giocare a carte insieme con altre tre persone in un bar con alcuni colpi di pistola calibro 45 sparati da una finestra di una porta secondaria. Nella sparatoria rimane ferito un altro avventore. Il consigliere era ritenuto un fedelissimo del cognato, Francesco Paccone, elemento di spicco della malavita organizzata dell'agro aversano, arrestato tre giorni prima dalla polizia insieme con un altro pregiudicato. Aveva 47 anni.

13-mag-95

Fabio Paradisi Consigliere comunale Massa Marittima (Grosseto, Toscana)

Consigliere dei Verdi, commerciante di minerali. Viene ucciso a coltellate nel suo negozio da Antonio Picciau di Monserrato, che dopo quindici anni decide di vendicarsi di un presunto torto, quello di aver avuto una relazione con la moglie dalla quale si era separato. Sarà condannato a 14 anni di carcere con il riconoscimento della seminfermità. Aveva 46 anni.

15-feb-97

Christian Waldner Consigliere provinciale Bolzano (Bolzano, Trentino Alto Adige)

Consigliere della provincia autonoma, ex responsabile giovanile della SVP, fondatore dei "Freiheitlichen" e poi del "Buendisn '98", formazione vicina alla Lega, albergatore. Waldner sposa le tesi più estremiste del suo partito cavalcando le tematiche dell'autodeterminazione del Tirolo e per questo viene espulso dall'SVP. Viene trovato ucciso nell'albergo residence di sua proprietà con quattro colpi calibro 22 di carabina alla testa. Per l'omicidio sarà condannato l'amico Peter Paul Rainer. Rainer non aveva mai passato l'esame di maturità. Waldner gli aveva fornito un diploma contraffatto, grazie al quale Rainer aveva potuto laurearsi ad Innsbruck ed essere addirittura assunto all'Università di Innsbruck come professore. Rainer aveva ultimamente rifiutato di seguire Waldner nella Lega Nord Alto Adige-Südtirol, ed era stato per questo ricattato da Waldner. Aveva 38 anni.

24-apr-99

Maria Monteduro Assessore comunale Gagliano del Capo (Lecce, Puglia)

Assessore ai servizi sociali di una lista civica di centro sinistra, medico. Viene uccisa a Castrignano del Capo mentre è in servizio di guardia

medica. L'omicida, un tossicodipendente, avrebbe costretto la dottoressa a salire sulla sua auto e l'avrebbe poi uccisa a colpi di cacciavite. Il colpevole sarà arrestato mesi dopo in Kazakistan. Il marito dell'uccisa esprimerà perplessità sulla chiusura delle indagini sull'omicidio della moglie, così come il PM affermò che «è probabile che la verità processuale sull'omicidio non sia una verità esaustiva; è possibile che le cose non siano andate esattamente come le abbiamo ricostruite». Al momento del delitto, secondo investigatori e giudici, Giovanni Pucci era sotto l'effetto di un *cocktail* di stupefacenti. Per quell'omicidio era stato condannato all'ergastolo nei tre gradi di giudizio, pena poi rideterminata definitivamente in 30 anni dalla Cassazione. Nel luglio del 2014 viene trovato morto impiccato nella sua cella. Aveva 40 anni.

07-mag-99

Michele Abbate sindaco Caltanissetta (Caltanissetta, Sicilia)

Medico di professione, esordisce nel consiglio comunale di Caltanissetta nel 1993 quando risulta il più votato tra i candidati presentatisi sotto la lista civica Patto per la città. Lo stesso anno viene eletto presidente del consiglio comunale, carica dalla quale si dimette nel 1995. Abbate è eletto sindaco di Caltanissetta nel dicembre del 1997, come candidato del centrosinistra nelle file dell'Ulivo. Negli ultimi mesi della sua vita si era iscritto ai Democratici di Sinistra. Fu il primo sindaco di sinistra dopo 50 anni di amministratori democristiani. Il 7 maggio 1999 viene ucciso con una coltellata da un tossicodipendente, William Pilato, di 22 anni, che lo aspettava all'uscita dello studio in cui esercitava la professione di medico, colpevole, secondo lui, di avergli negato un sussidio. Circa un anno dopo, Pilato è condannato a 30 anni. Aveva 49 anni.

11-lug-00

Pasquale Grillo Consigliere provinciale San Calogero (Vibo Valentia, Calabria)

Consigliere dello SDI, titolare di uno studio tecnico. Viene ucciso a San Calogero (VV) mentre era seduto su una panchina davanti al municipio del paese dove per cinque anni, dal 1990 al 1995, aveva ricoperto l'ufficio di sindaco. Avvicinato da alcune persone cerca riparo in un bar, dove viene raggiunto e freddato. Nello stesso agguato rimane gravemente ferito alla testa anche un elettricista di 45 anni, Nicola Maccarone. Aveva 42 anni.

02-mag-03

Michele Toscano sindaco Aci Castello (Catania, Sicilia)

Sindaco di FI, già consigliere comunale della Dc, ginecologo, lavorava nell'ospedale di Acireale. Viene ucciso da Giuseppe Leotta, 32 anni, Isu del Comune, che prima in piazza uccide un pensionato, quindi entra in municipio ed uccide il sindaco nel suo ufficio e quindi un altro lavoratore precario del Comune; ferisce per strada un altro passante ed infine in una sezione staccata del comune altre due dipendenti comunali.

Leotta, dopo avere sequestrato un automobilista, Annibale Caponnetto, di 53 anni, ed avergli confessato gli omicidi, entra nel santuario Madonna della Salute, ad oltre cento chilometri da Aci Castello, nel Ragusano. Fa sedere il suo ostaggio su una panca davanti a lui e si spara un colpo di pistola alla tempia. Tutti sapevano dei problemi psichici del lavoratore che aveva chiesto insistentemente un posto fisso di custode del castello. Nella casa di Leotta i carabinieri troveranno un piccolo arsenale. Aveva 45 anni.

13-giu-04

Guido Becquet Consigliere comunale Ayas (Aosta, Valle d'Aosta)

Consigliere comunale di Ayas (AO), già sindaco dal 1987 al 1993, operatore alberghiero. Viene ucciso a Champoluc con un colpo di pistola alla nuca da Michelino Chausser che gli aveva dato appuntamento. Dopo l'omicidio il pensionato uccide a casa i due figli, quindi il proprio cane e infine si spara dopo aver cercato di impiccarsi. Fra i due da anni era in atto una disputa legata ad alcuni terreni di Chasseur che il piano regolatore voluto da Becquet aveva reso inedificabili. Vecchie ruggini, risalenti all'epoca in cui Becquet sedeva sulla poltrona di primo cittadino e Chasseur aveva un seggio in consiglio comunale di quel paese. «I suoi terreni sono diventati edificabili – diceva sempre – e il mio no». Aveva 50 anni.

27-ott-04

Leonardo Biagini Consigliere comunale Foggia (Foggia, Puglia)

Consigliere di AN. Viene ucciso la sera mentre si trovava con altre sei persone dentro un circolo di AN. Un *killer* con cappellino scuro e armato con un revolver entra nel locale e fa fuoco per sei volte. Viene ferito anche Antonio Catalano, pluripregiudicato che da mesi accompagnava il consigliere comunale di AN. La DDA aveva ipotizzato che Biagini fosse stato ucciso perché, si opponeva allo sgombero degli sfrattati del palazzo ex Onpi, dove viveva anche il pregiudicato che si trovava con lui al momento dell'omicidio, e rischiava di far saltare gli 8 milioni di euro stanziati per la ristrutturazione dello stabile. Tutti gli imputati coinvolti nel processo sono stati assolti dalla Corte d'assise d'appello nel maggio 2009. Aveva 38 anni.

16-ott-05

Francesco Fortugno Consigliere regionale Locri (Reggio Calabria, Calabria)

Vicepresidente e Consigliere regionale della Calabria per la Margherita, medico, dalla vita politica intensa, dalla DC alla Margherita, ricopre diversi incarichi locali, sino all'impegno in regione Calabria come consigliere e vicepresidente del Consiglio regionale. Viene ucciso con cinque colpi di pistola a Locri dentro il palazzo in cui erano allestiti i seggi per le primarie dell'Unione davanti a decine di persone, mentre sta parlando con alcuni dei presenti. Al funerale partecipa anche il Presidente della Repubblica Ciampi. Le conclusioni a cui giunge la Corte d'Assise

confermano che il suo «torto» è quello di essere eletto con grande consenso popolare a discapito di Domenico Crea, già consigliere regionale, che subentrerà in consiglio al suo posto, il quale gode dell'appoggio del *clan* Marcianò. Viene ucciso affinché si riattivassero «quelle originarie prospettive di guadagno preventivate sia dal Crea che dai suoi supporter». Per l'omicidio politico-mafioso verranno condannati mandanti ed esecutori. Aveva 53 anni.

30-set-06

Loris Romano Dorianò Sindaco Villa Bartolomea (Verona, Veneto)

Sindaco della Lega Nord, impiegato. Viene ucciso nel suo ufficio da un dipendente comunale, Bruno Saccoman, con due colpi di pistola. L'uomo poi si suicida. Saccoman, probabilmente insoddisfatto per un cambio di mansioni deciso dall'amministrazione comunale con cui collaborava, si presenta dal sindaco nelle ore che questi dedicava al ricevimento dei concittadini. Dopo un breve colloquio, estrae una pistola 38 special sparando due colpi al sindaco, quindi si suicida. Aveva 50 anni.

28-feb-08

Giovanni Piscitelli Sindaco Cervino (Caserta, Campania)

Sindaco eletto in una lista di centrosinistra, infermiere professionale. Il corpo del primo cittadino, bruciato vivo, viene ritrovato con le mani legate all'esterno dell'autovettura anch'essa incendiata. Gli assassini lo avrebbero prima tramortito con un corpo contundente e, poi, con della benzina avrebbero appiccato il fuoco alla vettura. Piscitelli sarebbe riuscito a uscire dalla macchina, in un disperato tentativo di salvarsi, ma le fiamme non gli danno scampo. Per gli inquirenti, Piscitelli viene ucciso per liti, contrasti, politici e professionali. Nell'aprile 2009 sono arrestati il responsabile dell'ufficio tecnico del Comune e un imprenditore. Aveva 52 anni.

15-giu-08

Giuseppe Basile Consigliere comunale Ugento (Lecce, Puglia)

Consigliere comunale e consigliere provinciale di Lecce per IDV, era stato imprenditore edile ma aveva da tempo lasciato il lavoro. Viene assassinato con 15 coltellate la notte tra il 14 e il 15 giugno per strada sotto casa. Descritto come un tipo vivace, energico e determinato, le sue iniziative di consigliere di opposizione a Ugento suscitavano spesso scalpore. Inizialmente le indagini si orientano sulla pista politica. Poi, grazie alla testimonianza di due bimbi, si pensa che l'omicidio sia nato da una lite tra vicini. Tuttavia il giovane accusato dell'omicidio, all'epoca minorenne, viene successivamente assolto. Aveva 61 anni.

03-feb-09

Luigi Tommasino Consigliere comunale Castellammare di Stabia (Napoli, Campania)

Consigliere PD, titolare di un negozio di abbigliamento. Viene ucciso a bordo della sua auto, alla presenza del figlio tredicenne da *killer* in motorino che gli sparano tredici colpi di pistola. Illeso il figlio. Secondo gli investigatori il consigliere aveva legami con il *clan* D'Alessandro e il suo omicidio sarebbe dovuto ad una somma di denaro non restituita al *clan*. In primo grado sono stati condannati i *killer* legati al *clan*. Uno dei presunti sicari, Catello Romano, 19 anni, era iscritto alla stessa sezione del PD di Tommasino. Aveva 42 anni.

26-feb-10

Enzo Fragalà Consigliere comunale Palermo (Palermo, Sicilia)

Consigliere di AN, avvocato penalista. Viene aggredito a bastonate davanti al suo studio legale il 23 febbraio. Un colpo alle gambe per immobilizzarlo, altri violentissimi alla testa, per un pestaggio mortale durato appena pochi minuti. I testimoni oculari raccontano che l'aggressore aveva il viso coperto da un casco. Muore dopo tre giorni di coma all'ospedale Civico di Palermo. Molto conosciuto a Palermo sia per la sua attività professionale sia per il suo impegno politico. Da sempre vicino alla destra, esponente di primo piano del MSI fino all'inizio degli anni '90, Fragalà era stato parlamentare di AN dal 2001 al 2006. Alle amministrative del maggio del 2007 risultò primo dei non eletti nelle liste di AN al consiglio comunale di Palermo, subentrando il 3 settembre ad altro consigliere nominato assessore. Come penalista era stato protagonista di numerosi e importanti processi, anche per mafia, assistendo imputati che avevano scelto di confessare il loro ruolo di prestanome e di complici di *boss*. Arrestati i presunti *killer*, affiliati alla mafia, chiamati in causa da una pentita. La Corte di Cassazione ha annullato recentemente con rinvio l'arresto di uno dei tre arrestati e nel 2014 la Procura di Palermo ha chiesto l'archiviazione per i tre indagati. Aveva 61 anni.

04-set-10

Angelo Vassallo Sindaco Pollica (Salerno, Campania)

Sindaco al secondo mandato, iscritto al PD ma eletto con una lista civica, pescatore. Viene ucciso in un agguato la sera con nove colpi di pistola. Noto come il "sindaco pescatore" per il suo impegno in campo ambientale, durante la sua sindacatura si fa promotore di un nuovo modello di sviluppo e di un modo diverso di fare politica che stimola l'impresa privata, mantenendo però alta la guardia circa la salvaguardia dell'ecosistema, contro gli speculatori e ogni forma di illegalità. Trasforma Pollica nel centro degli studi sui regimi alimentari mediterranei e diviene dal 2009 il maggior promotore della proposta, rivolta all'Unione europea, dell'inclusione della dieta mediterranea tra i patrimoni orali e immateriali dell'umanità. La richiesta viene accolta dall'UNESCO a Nairobi nel novembre 2010, ed è dedicata alla memoria del sindaco. Due mesi prima, infatti, il 5 settembre, Vassallo viene ucciso da uno o più attentatori, ancora ignoti. Le indagini sono in corso, tante le piste battute. Aveva 56 anni.

30-dic-10

Andrea Giacomelli Consigliere comunale Castelnuovo Magra (La Spezia, Liguria)

Consigliere di SEL, titolare di un bar. Viene trovato cadavere, ucciso con sette colpi di pistola calibro 7,65 all'alba in strada nella zona del centro storico di Castelnuovo, a due passi da casa. L'autore dell'omicidio, catturato nel pomeriggio, confessa nella caserma dei Carabinieri di Casoria, in provincia di Napoli. Nell'ottobre 2012 due ergastoli vengono comminati al quarantaduenne Antonio Silvestro ed al ventiduenne Antonio Lanzano, entrambi di Afragola, per l'assassinio del consigliere. Ad innescare la barbara esecuzione, la gelosia di Silvestro, che non accettava la nuova relazione della ex moglie con Giacomelli. Aveva 37 anni.

29-ott-11

Vincenzo Sgabellone Consigliere comunale Samo (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere di maggioranza eletto in una lista civica, bracciante agricolo. Viene ucciso con numerosi colpi di pistola calibro 7,65. Il suo corpo viene ritrovato in aperta campagna a pochi metri di distanza dell'auto, completamente bruciata, intestata al padre della vittima. L'uomo era già noto alle forze dell'ordine per piccoli reati legati al possesso di armi. Aveva 31 anni.

22-lug-13

Laura Prati Sindaca Cardano al Campo (Varese, Lombardia)

Primo sindaco donna di Cardano al Campo, era stata eletta nel 2012. Impegnata da anni nella politica, nell'associazionismo e nei sindacati, in passato, era stata pure vice sindaco e assessore alla cultura nel paese e consigliere provinciale dei DS e del PD, portando avanti diverse iniziative per i diritti delle donne. Viene ferita, insieme al vicesindaco il 2 luglio nel suo ufficio con colpi di pistola alla testa sparati da un vigile sospeso dal servizio, Giuseppe Pegoraro. L'uomo, che voleva vendicarsi per essere stato sospeso dal servizio dopo una condanna per truffa e peculato, attorno alle 9,30 entra nell'ufficio del sindaco e spara diversi colpi di pistola, ferendo i due amministratori. Fugge in auto, gettando un ordigno incendiario artigianale nella sede dello SPI-CGIL in paese, spara anche contro l'auto degli agenti di polizia che lo inseguivano, senza ferire altre persone, ed è infine arrestato. Laura Prati muore dopo 20 giorni e i familiari danno il consenso per il trapianto degli organi. Aveva 49 anni.

22-ott-13

Alberto Musy Consigliere comunale Torino (Torino, Piemonte)

Consigliere comunale di Torino, eletto nelle file dell'UDC, avvocato e docente universitario, candidato sindaco del Terzo polo alle ultime amministrative del capoluogo piemontese, era in coma dal 21 marzo del 2012 dopo che un uomo con casco integrale gli aveva sparato sei colpi di pistola sotto casa. A processo Francesco Furchi, suo alleato nelle ultime ele-

zioni amministrative, condannato nel gennaio 2015, in primo grado, all'ergastolo. Per gli inquirenti alla base dell'omicidio anche un movente di tipo politico, in quanto Furchi aveva promesso voti in cambio di ruoli o incarichi. Aveva 46 anni.

3.2 Altri uccisi

In questo elenco vengono inseriti i nomi di: ex amministratori, la cui uccisione ha avuto larga eco ed è stata ricondotta alla loro attività politica, familiari di amministratori in carica, consiglieri circoscrizionali e componenti di comunità montana.

01-gen-81

Pietro Micelotta, familiare, Camini (Reggio Calabria, Calabria)

Figlio del Vicesindaco, studente universitario. Viene ucciso con colpi di pistola e lupara mentre insieme al padre Isidoro, 50 anni, vice sindaco del paese, stanno camminando sulla strada antistante il municipio. Il padre rimane gravemente ferito. Per gli investigatori il vero obiettivo era il padre. Aveva 26 anni.

11-feb-86

Francesco Prestia Ex sindaco Platì (Reggio Calabria, Calabria)

Sindaco PCI di Platì, governa per numerosi anni, finché viene brutalmente ucciso con la moglie nella tabaccheria che gestiscono oltre dieci anni dopo il suo ritiro dalla vita politica. Forse una rapina, o forse si è voluto uccidere il simbolo di una città. Aveva 62 anni.

01-lug-86

Gianpiera Marceddu, Familiare, Oniferi (Nuoro, Sardegna)

Moglie di Liberato Brau, 38 anni, sindaco comunista di Oniferi. Gli assassini sparano otto colpi di fucile calibro 12 contro la donna, mentre sta rientrando a casa la sera in compagnia del marito e delle due figlie. L'omicidio rientra nella «faida» di Oniferi che costò la vita a circa venti persone. L'uccisione della moglie del sindaco porta alle dimissioni della Giunta e del Consiglio comunale. Per anni non fu possibile presentare nessuna lista per amministrare il paese. Aveva 35 anni.

12-gen-88

Giuseppe Insalaco Ex sindaco Palermo (Palermo, Sicilia)

Già deputato regionale della DC per una legislatura, era stato sindaco di Palermo per cento giorni, dall'aprile al luglio del 1984, dopo essere stato consigliere comunale e assessore. È costretto alle dimissioni per via dei "perversi giochi" (parole sue ripetute a Falcone) intrecciati tra mafia e politica. Desideroso di un cambiamento per la città e per il suo partito coinvolto a livello locale in queste pratiche, tenta di intervenire nel sistema intoccabile di appalti truccati che andava avanti dagli anni del

"sacco di Palermo". Dopo la sua morte fu trovato un memoriale in cui Insalaco accusava diversi esponenti della Dc palermitana - tra cui Lima e Ciancimino - e il sistema di gestione degli appalti e del potere cittadino. Viene ucciso intorno alle 20,00 mentre è in automobile in una strada affollata con quattro colpi di pistola calibro 38. Nel 1987 Insalaco non si ricandidò alle elezioni regionali perché era stato coinvolto in una vicenda per la quale era stato accusato di aver percepito una "tangente". Fu emesso anche un ordine di cattura nei suoi confronti e per questo rimase per alcune settimane latitante fino a quando si costituì. Insalaco si propose all'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica come un sindaco del "rinnovamento" e non esitò a denunciare alla magistratura e all'allora alto commissario per la lotta alla mafia, inviando copia del testo al Ministero dell'interno, presunte irregolarità nel sistema degli appalti comunali. Riconosciuto vittima di mafia, mandanti ed esecutori saranno condannati ma molti ritengono restino zone d'ombra sui mandanti esterni. Aveva 46 anni.

01-lug-88

Antonino Caccamo Consigliere di Circoscrizione Reggio Calabria (Reggio Calabria, Calabria)

Consigliere circoscrizionale a Pellaro per il PRI, commerciante di elettrodomestici. Considerato, da polizia e carabinieri, come notoriamente vicino ai clan dei Ligato, avversari dei De Stefano, nella lotta per la supremazia della 'ndrangheta reggina, viene ucciso alle 14,30 pochi istanti dopo essere sceso da un autofurgone di sua proprietà, da un *killer* che gli spara contro sei-sette colpi di pistola calibro 7,65. Fino al precedente mese di marzo si trovava in stato di detenzione ed era stato rimesso in libertà per decorrenza dei termini della custodia cautelare. In passato era stato oggetto di alcune denunce, soprattutto per reati legati agli stupefacenti. Aveva 36 anni.

16-mag-89

Bruno Fortugno Consigliere di Circoscrizione uscente del PRI, candidato alle successive consultazioni circoscrizionali. (Reggio Calabria, Calabria)

Incensurato, ferroviere, nipote del *boss* Serraino ucciso insieme al figlio, ad aprile del 1986, in una corsia degli Ospedali riuniti di Reggio Calabria, viene ucciso dentro la sua auto a colpi di mitra provenienti da altra auto che si affianca. Nel 1992 i giudici della Corte d'assise d'appello di Reggio Calabria confermano la sentenza di primo grado contro Alfonso Molinetti ed Antonio Serio, condannandoli rispettivamente all'ergastolo e a 30 anni di reclusione. Fortugno sarebbe stato ucciso, secondo gli inquirenti, per ritorsione all'uccisione di Francesco e Demetrio Nicolò, assassinati il 7 maggio 1989 nell'ambito della guerra di mafia di Reggio Calabria. Aveva 38 anni.

17-dic-90

Carmelo Vadalà Vice presidente Comunità Montana San Lorenzo (Reggio Calabria, Calabria)

Vicesindaco uscente PSI, vicepresidente in carica della Comunità montana del Versante ionico meridionale, tecnico collaboratore dell'Associazione Italiana Produttori Olivicoli (AIPO) e dirigente di alcune associazioni del mondo agricolo collegate alla produzione olearia. Viene ucciso con cinque colpi di pistola calibro 7,65, abbandonata sul luogo del delitto, mentre entra nella sede dell'Istituto Nazionale per l'Assistenza dei Lavoratori (INPAL) di cui era direttore a Reggio Calabria. L'ucciso, definito dalla Polizia un "faccendiere", aveva conoscenze in ambienti politici ed amministrativi. Vadalà era stato, negli anni precedenti, denunciato dai carabinieri nella qualità di vicepresidente della comunità montana, per questioni relative ad alcuni appalti per la costruzione di una strada a San Lorenzo. Altri omicidi furono ritenuti dagli inquirenti collegati a quello di Vadalà: quello di Giovanni Criseo, presidente nazionale dell'AIPO, avvenuto a Reggio Calabria il 3 giugno 1991; quello di un parente, Giovanni Vadalà, di 47 anni, ucciso insieme col figlio, Davide di 21 anni, il 9 maggio 91. Tutti questi omicidi furono messi in relazione a contrasti di interesse tra elementi della 'ndrangheta nella gestione delle sovvenzioni per l'ottenimento di contributi integrativi Cee. Aveva 39 anni.

28-set-91

Paolo Arena, Ex amministratore di Misterbianco (Catania, Sicilia)

Già vicesindaco e consigliere comunale fin dal 1970, vicepresidente della USL, segretario cittadino, dipendente in pensione del comune di Catania, andreottiano, fedelissimo di Nino Drago, considerato il «padrone» del paese. Viene ucciso con tre colpi di fucile caricato a pallettoni mentre sta parcheggiando la sua auto quasi davanti il comune, dove è atteso per una riunione. Il suo omicidio viene rivendicato dalle BR, ma la realtà era quella dell'esistenza di forti legami tra la mafia ed esponenti politici. Nel decreto di scioglimento del comune del 1991 si legge: «hanno sede agguerrite organizzazioni mafiose che detengono il controllo dei principali settori economici e produttivi della zona. Tra esse predomina notoriamente il gruppo facente capo al boss mafioso Giuseppe Pulvirenti, detto anche "U Malpassotu", considerato il braccio armato dell'organizzazione di Benedetto Santapaola. Il clima di tensione cui la popolazione è sottoposta, a causa dell'attività delle locali organizzazioni criminali, è particolarmente delineato dall'episodio relativo all'incendio che il 12 febbraio 1990 ha distrutto il grande deposito di alimentari Sigros. L'episodio avvenne a seguito di un vero e proprio assalto operato dalla mafia mentre nello stabilimento lavoravano gli impiegati che, immobilizzati dagli stessi aggressori, venivano costretti ad assistere passivamente all'azione criminale. A conferma della penetrazione della criminalità organizzata all'interno dell'amministrazione di Misterbianco vanno ricordati ulteriori gravi e significativi episodi criminali quali: l'agguato commesso il 22 febbraio 1990 da un gruppo di *killer* contro il geometra del comune Nicola Di Marco

che, assunto con incarico a tempo determinato, si occupava di sanatorie edilizie. Il predetto venne inseguito ed ucciso all'interno dell'edificio comunale; l'omicidio di Paolo Arena, segretario della sezione comunale della DC, commesso dinanzi al palazzo comunale poco prima di una riunione del Consiglio. Il medesimo, pur non rivestendo cariche all'interno dell'amministrazione comunale, era ritenuto concordemente personaggio di particolare peso nel quadro politico locale. Dalla indagini l'Arena è risultato essere in frequenti rapporti con Giuseppe Grazioso, pluripregiudicato». Aveva 54 anni.

08-ott-98

Domenico Geraci Probabile candidato sindaco Caccamo (Palermo, Sicilia)

Già consigliere comunale della stessa città e consigliere provinciale della provincia di Palermo fino al maggio 1998. Per Falcone, la cittadina di Caccamo è "la Svizzera della mafia". Da quella stessa terra, roccaforte di Provenzano, emerge la figura di Geraci. Sindacalista cattolico, ex consigliere comunale prima, provinciale poi, e probabile candidato alla carica di primo cittadino di Caccamo, non esita a fare nomi e cognomi e a denunciare gli interessi illegittimi che girano attorno al piano regolatore. A riguardo, inizia anche a controllare i meccanismi di appalto delle opere pubbliche. Tanta solerzia evidentemente non è perdonata dalla mafia e dai poteri economici collusi. Dopo diverse minacce, viene infatti ucciso la sera a colpi di fucile mentre sta per rientrare a casa. Il figlio dell'ucciso assisterà dal balcone alle ultime fasi dell'omicidio. Anni dopo, Nino Giuffrè, collaboratore di giustizia, dichiarerà ai magistrati che la condanna a morte sarebbe stata decisa perché Geraci aveva deciso di girare le spalle alla vecchia DC. Tuttavia ancora oggi esecutori e mandanti non sono noti e il caso è archiviato. Del suo omicidio si parla nel decreto di scioglimento del consiglio comunale del 1999. La Commissione parlamentare antimafia ha audito il figlio a luglio 2014. Aveva 44 anni.

28-lug-03

Pasquale Acucella, Familiare, Rapolla (Potenza, Basilicata)

Fratello del sindaco, imprenditore edile. Viene ucciso con quattro colpi di pistola in piazza da Pasquale Grosso. Secondo gli investigatori Pasquale Grosso aveva manifestato in diverse circostanze il rancore verso la famiglia Acucella in relazione a tre fatti: l'assegnazione alla madre di una casa popolare di 70 e non 75 metri quadrati; l'assegnazione di un riconoscimento al comandante della stazione dei carabinieri che aveva condotto indagini sul padre, arrestato nel maggio del 2001 nell'ambito di un'inchiesta su una violenza sessuale; l'organizzazione da parte del sindaco di una fiaccolata per la legalità, dopo alcuni episodi criminali in paese. In particolare, riguardo a quest'ultimo episodio Grosso avrebbe fatto pressioni su Pasquale Acucella perché convincesse il fratello a desistere dall'organizzazione della manifestazione. Alcuni giorni dopo l'omicidio furono arrestati anche la madre e un fratellastro di Grosso, accusati di concorso in omici-

dio volontario, ma il tribunale del Riesame annullò successivamente l'ordinanza di custodia cautelare. Il sindaco, mostrando un voluminoso plico contenente documenti, denunciò che da oltre un anno stavano segnalando la pericolosità di Grosso e il pericolo per la loro famiglia. L'omicida è stato condannato a 22 anni di reclusione. Aveva 39 anni.

29-feb-04

Bonifacio Tilocca, Familiare, Burgos (Sassari, Sardegna)

Padre del sindaco di Burgos Pino Tilocca. Viene ucciso da un ordigno esplosivo collocato sulla porta di casa. Bonifacio Tilocca non è un amministratore. La sua "colpa" è quella di essere un padre preoccupato di suo figlio Pino, sindaco di Burgos. Indaga sugli attentati che il figlio subisce in quattro anni di governo cittadino, denunciando quel che sa ad un magistrato. Se due bombe cercano di costringere al silenzio Pino, le altre, fatali, sono per il padre. All'apertura delle indagini la caserma riceve una busta con due cartucce. Pino, impegnato oggi nel settore dell'educazione scolastica, continua a battersi per avere giustizia. È stato audito dalla Commissione. Il caso è archiviato, per via del termine del periodo massimo concesso per le indagini e non essendoci stati rinvii a giudizio. Aveva 71 anni.

4. Gli elementi acquisiti attraverso i sopralluoghi sul territorio e le audizioni in sede di amministratori locali

4.1 Missioni regionali

La Commissione ha svolto indagini regionali in Sardegna, Calabria, Puglia, Campania ed Emilia-Romagna provvedendo ad ascoltare, presso la prefettura del comune capoluogo di ciascuna regione, i prefetti, il procuratore generale e i procuratori della Repubblica, i questori, il comandante regionale e i comandanti provinciali dell'arma dei Carabinieri e alcuni amministratori locali individuati tra i destinatari di intimidazioni segnalati dalle relazioni delle prefetture⁶.

Missione Sardegna – Cagliari 13 giugno 2014

– Audizione dei prefetti di Cagliari, Sassari, Oristano e Nuoro

⁶ Nell'elenco dei soggetti ascoltati nell'ambito dei sopralluoghi sul territorio, riportato all'inizio del paragrafo relativo a ciascuna missione, sono indicati solo i nomi degli amministratori locali, in ragione della centralità che essi rivestono ai fini dell'inchiesta. I nominativi degli altri auditi sono, invece, riportati nella relazione la prima volta che vengono citati; nelle citazioni successive essi sono richiamati unicamente in relazione alla funzione svolta.

- Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'assise di Cagliari e dei procuratori della Repubblica presso i tribunali di Cagliari, Lanusei, Oristano e Sassari
- Audizione dell'Ufficio di Presidenza della I Commissione autonomia e ordinamento regionale del Consiglio regionale della Sardegna
- Audizione dei questori di Cagliari, Nuoro, Sassari e Oristano
- Audizione del comandante regionale e dei comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri
- Audizione dei comandanti regionali e provinciali della Guardia di Finanza
- Audizione dell'ex sindaco del Comune di Burgos, Pino Tilocca
- Audizione del sindaco del Comune di Dolianova, Rosanna Laconi
- Audizione del sindaco e dell'assessore ai lavori pubblici del Comune di Villaurbana, Antonello Garau e Giovanni Lai
- Audizione del sindaco e del vice sindaco del Comune di Siurgus Donigala, Danilo Artizzu e Tullio Boi
- Audizione del sindaco del Comune di Mandas, Umberto Oppus
- Audizione del sindaco del Comune di Benetutti, Gianni Murineddu

Il contesto

Il fenomeno delle intimidazioni in danno degli amministratori locali in Sardegna è noto e datato. Esso ha assunto negli anni trascorsi tratti di particolare virulenza che hanno prodotto morti tra gli amministratori e anche numerosi attentati con ordigni esplosivi. Negli ultimi anni il fenomeno appare in diminuzione soprattutto nelle aree interne, dove, storicamente *«i poveri sindaci erano bersagliati quotidianamente»*. Tuttavia, secondo il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sassari, Roberto Saieva, *«è prematuro dire se questa diminuzione sia frutto di una consolidata ed acquisita evoluzione positiva del costume locale. Si tratta di fenomeni che vanno valutati nel lungo periodo»*.

Per il procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'assise di Cagliari, Ettore Angioni, *«le zone più critiche sono quelle che ruotano attorno ai circondari di Nuoro, Lanusei ed Oristano e che comprendono una larga fascia della Sardegna Centro e Nord orientale, che poi è quella in cui si verificano gli episodi più eclatanti»*.

Assoluta unanimità di giudizio da parte degli intervenuti nell'escludere la matrice riconducibile alla criminalità organizzata o all'eversione se non come mera possibilità in alcune aree caratterizzate da forti investimenti provenienti dall'esterno. Quello delle intimidazioni contro gli amministratori locali sarebbe un fenomeno inquadrabile in un clima più generale di comportamenti arcaici fortemente caratterizzato da una cultura di vendetta e di *revanche* che non riconosce nello Stato la capacità di fare giustizia adeguatamente e tempestivamente. Secondo il prefetto di Oristano, Giovanni Meloni, permane *«la diffusione della violenza come elemento sociologico caratterizzante le dinamiche comportamentali che ri-*

guardano non solo i rapporti tra i privati, ma anche quelli tra i privati e le istituzioni» in un contesto – come evidenziato dal questore di Nuoro, Pierluigi D'Angelo, – dove «non rispondere ad una presunta offesa o ad un presunto torto, è un fatto negativo nei confronti della comunità locale». Da ciò trae origine quindi l'attentato come strumento di intimidazione, ma molto spesso anche come atto ritorsivo in cui, per il questore di Sassari, Pasquale Errico, «il privato tende così a «scrivere» da solo la sentenza, a fare un processo dentro di sé e a condannare l'amministratore pubblico per quella che ritiene un'offesa di carattere personale o derivante da una cattiva gestione della cosa pubblica» e, secondo le parole del prefetto di Cagliari, Alessio Giuffrida, «chi pone in essere questa attività criminosa lo fa perché ha un'aspettativa disattesa, una presunta aspettativa disattesa, da parte di un amministratore locale. Si può trattare, ad esempio, di una mancata concessione, di una mancata assunzione o di un disappunto nell'ambito dell'attività politica».

Da ciò ne discende che non sempre è contestuale la percezione del pericolo da parte dell'offeso e dell'illegalità da parte dell'autore.

Nella provincia di Oristano, il prefetto Vincenzo De Vivo ha segnalato come prevalente il danneggiamento del patrimonio pubblico come forma di manifestazione del dissenso nei confronti delle istituzioni rispetto ad altre modalità in uso in altre aree quali l'uccisione o l'invio di animali morti, la distruzione di piantumazioni di proprietà privata, l'utilizzo di ordigni esplosivi e quello di armi da fuoco.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lanusei, Nicola Giua Marassi, ha posto l'accento sullo storico isolamento territoriale dell'Ogliastra che produce *«un forte isolamento ed un'arretratezza di tipo culturale ... che si porta appresso il rifiuto delle istituzioni democratiche»*. Lo stesso ha anche indicato, di conseguenza, alcune linee di indagine per episodi verificatisi nel territorio, ipotizzando, per alcuni attentati verso amministrazioni locali *« il rifiuto della concorrenza con l'esterno ... Non è ammesso che un concorrente venga da Cagliari o dalla Penisola.»*. Se ciò accade, grazie al buon andamento della pubblica amministrazione nell'applicazione delle leggi sulla trasparenza e concorrenza, possono scattare ritorsioni contro il pubblico amministratore e contro l'imprenditore «straniero».

In definitiva il rapporto cittadini-amministratori locali è stato descritto come complesso e con tratti di crescente sfiducia nei confronti dei canali istituzionali tradizionali, o nell'attività politica e/o amministrativa.

Particolarmente intensa è stata la testimonianza, voluta dalla Commissione, dell'ex sindaco del Comune di Burgos, sottoposto ad una serie impressionante di atti di intimidazione, allo scopo di provocarne le dimissioni, conclusisi con l'uccisione del padre nel febbraio del 2004, con un attentato dinamitardo nella casa in cui viveva. *«Era la terza bomba che veniva messa a casa ... c'è stata nei miei confronti una serie imponente di attentati, alla quale evidentemente non è corrisposta un'attenzione adeguata.»*. Lo stesso ex sindaco ha posto l'accento sull'isolamento in cui

può cadere un amministratore locale nel momento in cui non c'è una reazione corale e civile della comunità precisando che *«certi fatti non succedono se non si creano determinate condizioni ambientali»*.

Al riguardo il prefetto di Sassari, Salvatore Mulas, ha affermato che sul caso *«si sa molto, quasi tutto, ma non si riesce ad acquisire quegli elementi concreti necessari dal punto di vista tecnico per portare i responsabili davanti ad un giudice: questa è la situazione»*, e lo stesso Tilocca ha chiesto che, a distanza di dieci anni *«sul caso di mio padre sia posta una nuova attenzione, perché credo che mio padre lo meriti, come credo che lo meriti anche la gente onesta del mio paese»*.

I punti critici

Il procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'assise di Cagliari ha anzitutto segnalato la difficile situazione generale in cui si trovano sia le forze di polizia che le procure isolate quanto ad organici, definendo *«disastrata»* la situazione degli uffici giudiziari della Sardegna. Ciò, ad avviso del procuratore, ha effetti diretti sulla tempestività degli interventi oltre che sulla conseguente decisione di chiudere con un'archiviazione i vari procedimenti aventi ad oggetto atti intimidatori, in quanto procedimenti a carico di ignoti.

Nell'approfondire il tema della scarsità di risultati operativi in questo settore, il comandante generale dei Carabinieri Bacile ha sottolineato che proprio la non riconducibilità degli atti intimidatori a organizzazioni criminali o a strutture organizzate, produce paradossalmente una certa difficoltà di intervento. Non avere noti organigrammi, cointeressenze o relazioni di gruppi non permette spesso di delineare contesti, moventi, autori. *«Ci si trova di fronte a episodi che non sono legati tra di loro, ma che hanno l'unico obiettivo di far valere o di mettere in evidenza le proprie insoddisfazioni per provvedimenti adottati dall'amministratore che non soddisfano l'interesse personale o per rancori personali, in quei frangenti diventa più difficoltoso individuare il movente, anche perché la collaborazione è veramente minimale»*.

La mancata o insufficiente collaborazione delle persone offese è stata posta in evidenza dal prefetto di Oristano, dai procuratori della Repubblica presso i tribunali di Lanusei e Oristano, dal questore di Oristano, Francesco Di Ruberto e di quello di Nuoro il quale ha parlato di *«una sorta di delega completa della vittima – che quasi non si sente parte della cosa – alla potestà punitiva e accertativa delle forze di polizia, per cui c'è una sorta di regola del silenzio»*. La denuncia spesso avviene dopo il secondo o terzo episodio, così come esiste una sottovalutazione anche mediatica del fenomeno legata alla visione che si tratta di fatti considerati quasi come connaturati e accettati come *«inevitabili»*.

I settori amministrativi più critici e con possibili legami al tema delle intimidazioni sono stati indicati in particolare nell'urbanistica, negli usi ci-

vici, nella gestione dei rifiuti, nell'abusivismo edilizio e più recentemente nel fotovoltaico e nelle energie rinnovabili in genere.

A tale riguardo il presidente della I Commissione autonomia e ordinamento regionale del Consiglio regionale della Sardegna, Francesco Agus, ha sollecitato *«una riflessione a tutti i livelli ... attorno alle responsabilità che in alcuni casi possono anche essere delegate a livelli superiori. Intendo dire che su alcuni temi lasciare un sindaco di un Comune di 1.000 abitanti (che sostanzialmente è un dopolavorista, nel senso che svolge gratuitamente il ruolo di sindaco mentre ha un altro lavoro) a prendere decisioni fondamentali per la sua comunità e a doversi scontrare con poteri molto più forti, forse espone troppo la persona che deve occupare quel ruolo»*.

Sul tema degli appalti il prefetto di Oristano ha lamentato un osservatorio per alcuni versi limitato a causa della specificità dell'autonomia sarda che impedisce il controllo sugli organi, in quanto competenza della Regione.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sassari ha posto l'accento su una abnorme *«diffusione di armi che favorisce la consumazione di questi atti di intimidazione»* invocando un intervento sul piano delle norme amministrative per limitare il possesso delle armi da fuoco.

Aree specifiche di criticità sono state indicate:

a Porto Torres dove ripetuti atti incendiari hanno distrutto le auto di tre assessori e di un consigliere. Le ipotesi formulate, ma allo stato senza risultati concreti, da un lato riguardano la regolamentazione dei flussi di spesa che investono il territorio di quel Comune interessato alle bonifiche conseguenti all'inquinamento causato dalle attività industriali, dall'altro problemi personali di alcuni di essi;

a Dolianova, dove alcuni eventi in danno della sindaca hanno avuto una conclusione investigativa mentre per altri si ipotizzano tensioni sociali relative al pagamento dei tributi comunali e all'esproprio di un'area per la realizzazione di un parco (sul caso è stata audita la sindaca che ha chiesto la segretezza degli atti);

a Ittiri, dove le indicazioni investigative indicano possibili moventi legati all'ambiente agro-pastorale.

Le audizioni di alcuni amministratori locali sono servite a ricostruire dalla viva voce dei protagonisti il contesto in cui essi operano e i possibili moventi di alcuni accadimenti.

Per quanto riguarda il sindaco del comune di Villaurbana, sentito unitamente all'assessore ai lavori pubblici destinatario di un atto intimidatorio consistito nell'incendio di un furgone di proprietà provocato dal lancio di una bottiglia *molotov*, lo stesso ha riferito di tensioni sorte in ordine all'autorizzazione di un impianto fotovoltaico precisando, tuttavia, di non avere elementi per mettere in connessione i fatti. Sull'episodio, sia il prefetto che il questore di Oristano hanno sottolineato che *«l'assessore ai lavori pubblici è anche l'imprenditore edile che costruisce su tutto il territorio»*.

La successiva audizione del sindaco e del vice sindaco del comune di Siurgus Donigala ha permesso di ricostruire una lunga serie di atti intimidatori anche non recenti, consistiti nel taglio di alberi di proprietà, in lettere minatorie che invitavano alle dimissioni e per ultimo, al vicesindaco, una busta contenente delle pallottole. Il sindaco ha parlato di *«una strategia tesa a farci andare via»*, aggiungendo che il *«controllo molto più approfondito ed adeguato da parte delle forze dell'ordine in genere e dei Carabinieri in particolare ha portato dei risultati»*. Sugli episodi è intervenuto anche il comandante provinciale della compagnia dei Carabinieri di Cagliari, Davide Angrisani: *«non siamo giunti ad un'identificazione chiara degli autori, ma il tema sociale che si affrontava al momento era un cantiere di forestazione. L'ingegner Boi è una persona precisa e rigorosa e, insieme ai suoi dirigenti, aveva stilato una graduatoria delle persone che avrebbero dovuto essere assunte in questo cantiere e ad essa si era attenuto, come è corretto che sia. La percezione che abbiamo rilevato nel paese e che – ragionevolmente – pensiamo possa essere alla base dei problemi che lo hanno riguardato, era l'opinione diffusa secondo cui l'ingegnere avrebbe invece potuto gestire l'appalto come cosa sua, il che non è avvenuto»*.

Il sindaco del comune di Mandas ha denunciato furti e atti vandalici nelle strutture pubbliche da parte di alcune persone arrestate e successivamente scarcerati che, ritenendolo il mandante dell'arresto, hanno frantumato con una pietra il vetro del portone d'ingresso di casa. Il sindaco ha riferito alla Commissione *«che i danni alla pubblica amministrazione non possono essere lasciati senza una punizione esemplare, anche perché il sindaco è garante della sua comunità»*, ma che successivamente *«i due soggetti li ho anche portati a cena ... per far capire loro che se uno crea un danno al Comune per 10.000 euro, quelli sono fondi sottratti al loro inserimento sociale o comunque alle provvidenze che il Comune stanZIA per loro»*.

Il sindaco del comune di Benetutti, già nel 2011 e nel 2012 aveva avuto la casa colonica distrutta con una bombola di gas e per ultimo sono stati esplosi colpi d'arma da fuoco sulla facciata della casa colonica di proprietà del padre. Il comune di Benetutti è uno dei pochi comuni in Italia che gestisce direttamente l'energia elettrica, trasporto e vendita, e il sindaco ha riferito sui problemi in ordine alla morosità ma anche alle difficoltà di infrastrutturare terreni agricoli che si trovano a chilometri di distanza dalla rete comunale dovuti ad una diversa interpretazione della norma con l'Enel. *«Dialogare e fare certi ragionamenti con il mondo agro-pastorale è complicato ... Ciò ha creato un po' di problemi, perché ci sono diverse aree dell'agro scoperte. Ad esempio per le sale mungitura c'è il gruppo elettrogeno, senza il quale, purtroppo, non funzionano. E le colpe ricadono sul Comune che non riesce a risolvere questa situazione»*.

Da più parti è stato evidenziato il problema della raccolta dei dati. Il registro generale (Re.Ge.), usato negli uffici giudiziari, non consente di avere dati statistici specifici. Non esiste inoltre una fattispecie penale *ad hoc* per gli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali e ri-

sulta difficile inquadrare tali fatti materiali entro le fattispecie incriminatrici esistenti. I dati raccolti sono pertanto «sporchi» in quanto un'azione intimidatrice può essere determinata da una miriade di cause che non permette di distinguere con chiarezza né il movente né il soggetto offeso nel suo specifico ruolo.

Infine è stato segnalato come anche il calo di popolarità dei sindaci e degli amministratori comunali, legato alla attuale crisi, rende più vulnerabili coloro che si trovano nella scomoda posizione di dover prendere delle decisioni difficili.

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

È stata riconosciuta la carenza nel reperimento dei dati considerato che la banca dati SDI non consente di fare interrogazioni che abbiano come obiettivo la vittima del reato in quanto pubblico amministratore. La possibilità di accesso diretto ad un dato di questo tipo renderebbe un servizio migliore agli investigatori ed invoglierebbe ad alimentarlo correttamente.

Sotto il profilo investigativo e repressivo è stata sottolineata la necessità di una rivisitazione degli attuali strumenti, a partire dall'inadeguatezza dell'articolo 336 del codice penale e dalla opportunità di riconsiderare l'attentato al pubblico amministratore non alla stregua dell'attentato al pubblico ufficiale. L'eletto deve essere assolutamente non condizionabile nel suo agire e ha diritto ad una tutela proporzionata al delicato ruolo che ricopre. Il problema sussiste quindi anche a livello di assenza di adeguata previsione normativa della fattispecie di reato, sicché sarebbe opportuno agire sia sul piano normativo, sia sotto il profilo sostanziale che processuale. Sul primo versante occorrerebbe introdurre una norma *ad hoc* per la fattispecie di «attentato contro i pubblici amministratori», così da prevedere una autonoma ipotesi di reato, che, anche mediante l'assegnazione di rilievo alla qualifica soggettiva della persona offesa, consenta una adeguata repressione di fatti materiali che attualmente non trovano rispondenza nelle fattispecie incriminatrici vigenti. Sul versante, poi, processual-penalistico, sarebbe il caso di riconoscere eventualmente poteri più ampi agli organi competenti, soprattutto in relazione agli accertamenti di carattere tecnico, introducendo ad esempio la possibilità di fare ricorso ad intercettazioni telefoniche o altri strumenti simili di ricerca della prova.

L'implementazione dei sistemi di videosorveglianza nei comuni è stato indicato come un possibile deterrente alla commissione dei reati.

È stata infine posta l'attenzione sulla necessità di una riflessione sulle responsabilità gestionali amministrative che in alcuni casi sarebbe opportuno delegare ad altri livelli istituzionali, specie per i piccoli comuni che, costretti a doversi scontrare con poteri molto più forti, espongono troppo le figure politiche apicali.

Attestare la vicinanza al pubblico amministratore che è stato intimidito attraverso comportamenti virtuosi dello Stato e delle istituzioni attra-

verso indagini più stringenti, favorirebbe una maggiore resistenza dei sindaci a tentativi di condizionamento e pressioni.

Missione in Puglia – Bari 27-28 giugno 2014

- Audizione dei prefetti di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto e Barletta-Andria-Trani
- Audizione dei questori di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto
- Audizione del comandante regionale dell’Arma dei Carabinieri
- Audizione dei comandanti provinciali dell’Arma dei Carabinieri di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto
- Audizione del procuratore generale presso la Corte d’Appello di Bari
- Audizione dei procuratori della Repubblica presso i Tribunali di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto e Trani
- Audizione del sindaco di Cerignola, Antonio Giannatempo
- Audizione della sindaca di Molfetta, Paola Natalicchio
- Audizione del sindaco di Lizzano, Dario Macripò
- Audizione del sindaco di Monte S. Angelo, Antonio Di Iasio e dell’assessore Gianvito Ingletti
- Audizione del sindaco di San Vito dei Normanni, Alberto Magli
- Audizione del sindaco di Toritto, Giambattista Fasano e del vice sindaco, già sindaco, Michele Geronimo
- Audizione del sindaco di Ugento, Massimo Lecci
- Audizione del commissario straordinario del Comune di Cellino S. Marco, Angelo Carbone

Il contesto

Secondo i dati inviati dalla prefetture la Puglia, nel periodo attenzionato dalla Commissione, risulta, dopo la Sicilia, la regione con il più alto numero di atti intimidatori nei confronti di amministratori locali. Nella stessa Puglia, inoltre, si sono verificati gli omicidi di Renata Fonte (1984), assessore del Comune di Nardò (LE), Gianni Carnicella (1992), sindaco di Molfetta (BA), Maria Monteduro (1999), assessore del comune di Gagliano del Capo (LE).

Il quadro emerso dalle audizioni è risultato variegato nelle province ma da quasi tutti gli intervenuti è stata evidenziata una situazione di alto tasso di illegalità che contrassegna il territorio. Prefetti, autorità inquirenti e forze di polizia, sulla base delle risultanze investigative, hanno però escluso che gli atti di intimidazione contro gli amministratori locali «*possano essere collegati a fenomeni di criminalità organizzata ... che possa in qualche modo essersi impossessata di una struttura istituzionale elettiva*». Come ha affermato il procuratore generale facente funzioni presso la corte d’appello di Bari, Massimo Piccioli, «*i casi che possono*

preoccupare, cioè quelli delle intimidazioni provenienti da soggetti più o meno coinvolti con criminalità organizzata o criminalità di tipo mafioso, sono fortunatamente molto rari e si possono contare sulle dita di una mano».

Gli intervenuti hanno riconosciuto però una recrudescenza del fenomeno in quasi tutte le aree territoriali, addirittura, come evidenziato dal procuratore della Repubblica di Lecce e procuratore distrettuale antimafia di Lecce, Brindisi e Taranto, Cataldo Motta *«in controtendenza rispetto ad un atteggiamento che le organizzazioni criminali mafiose hanno assunto da quando hanno abbandonato il ricorso alle manifestazioni clamorose ... soffermandosi sulla ricerca di un consenso sociale»*. Circostanza questa che induce a non sottovalutare il fenomeno come chiarito dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Taranto, Francesco Sebastio: *«Magari si potrà eccedere in preoccupazioni preventive, ma riteniamo sia meglio esagerare nel preoccuparsi in anticipo che correre il rischio di farsi trovare impreparati successivamente»*.

A riprova di un atteggiamento di vigile attenzione è stato, tra gli altri, ricordato lo scioglimento per infiltrazioni mafiose del comune di Cellino San Marco, avvenuto nell'aprile 2014, a distanza di venti anni dall'ultimo provvedimento simile adottato per un ente locale pugliese.

Particolarmente preoccupante la situazione nel foggiano per come emerso dalle audizioni del prefetto di Foggia, Luisa Latella, del sostituto procuratore presso il tribunale di Foggia, Enrico Infante, del comandante regionale dell'Arma dei carabinieri, Claudio Vincelli, e del questore di Foggia, Piernicola Silvis, che ha ribadito più volte la necessità di *"aprire un focus nazionale"* per la gravità della situazione.

Soprattutto da alcune audizioni è emerso che nella regione, ed in particolare in alcune aree, si manifestano forme di criminalità organizzata non percepite come tali e non riconosciute ancora per via giudiziaria e che, nonostante vaste e ripetute operazioni di polizia nei confronti di tali gruppi criminali, le stesse tendono ad autoalimentarsi in un contesto sociale fortemente omertoso che stenta a riconoscere il fenomeno nella sua gravità.

Complessivamente, forze di polizia e magistrati inquirenti, hanno offerto del fenomeno un monitoraggio puntuale pur nella consapevolezza delle difficoltà di affrontare un problema per alcuni versi sfuggente che non porta ad immediati e concludenti risultati. Il prefetto di Foggia poi ha affermato *«mi ha sempre preoccupato il fatto che le indagini ... non abbiano portato, se non in pochissimi casi, a risultati. Le indagini si sono quasi tutte chiuse, alcune già con l'archiviazione mentre altre sono ancora in corso, ma fino ad oggi non abbiamo ottenuti risultati»*, mentre il procuratore della Repubblica facente funzioni presso il tribunale di Bari, Pasquale Drago, ha dichiarato che *«molti di questi episodi, purtroppo, sono rimasti a carico di ignoti; per quanto le indagini siano ancora in corso, non sono emersi elementi concreti per identificare i responsabili del gesto»*.

Il comandante provinciale dei carabinieri di Brindisi, Andrea Paris, e quello di Lecce, Nicodemo Macrì, hanno evidenziato la *«grande difficoltà ad indagare su questi episodi, proprio perché ciò che può esservi sotteso è di un'ampiezza incredibile»*, soprattutto in carenza di collaborazione degli offesi.

In ordine alle possibili motivazioni, elemento peculiare del contesto regionale è l'esistenza di un intenso sistema assistenzialistico finora garantito dagli enti locali, che in parte si traduce in contributi economici di varia natura a vaste platee di cittadini. Le difficoltà economiche e sociali in atto tendono ad alimentare forti tensioni con quanti hanno goduto per molti anni, e non sempre nella legalità, di tali forme assistenziali che oggi i comuni non sono più in condizioni di assicurare. Emblematica è risultata la situazione del comune di Molfetta, illustrata dalla sindaca Paola Natalicchio.

Sul tema hanno confermato le ipotesi di lavoro il prefetto di Brindisi, Nicola Prete: *«Nella maggior parte delle ipotesi di pressioni di varia natura sugli amministratori si parla della gestione dei contributi, perché spesso si tratta di persone che vogliono avere un contributo (spesso si tratta di persone malavitose ma anche di persone disperate, che cercano di sbarcare il lunario)»*; il vice questore di Bari, Luca Speranza, secondo cui si tratta spesso di atti intimidatori *«volte ad ottenere sussidi di disoccupazione, sussidi per il pagamento dei canoni di locazione o ad altre finalità di questo genere»*; il procuratore generale facente funzioni presso la corte d'appello di Bari, Massimo Piccioli: *«per la grande maggioranza si è trattato di episodi posti in essere da singoli soggetti per motivi essenzialmente di disagio sociale: il cittadino cui non è stata assegnata una casa per la quale aveva fatto domanda o una licenza di commercio ambulante rifiutata»*; il prefetto di Foggia, secondo cui *«sono trent'anni che vengono erogati questi contributi e i cittadini li pretendono. Ci sono vere e proprie sommosse se non li ricevono o se vengono ritardati i pagamenti... Avvengono delle sommosse e diventa un problema di ordine pubblico ... siamo tra l'ordine pubblico, la sommossa e naturalmente l'aspetto sociale»*.

Per alcuni episodi per cui si è giunti a risultati investigativi concludenti, ovvero ad ipotesi investigative sostanziali, è stato segnalato che l'obiettivo era il condizionamento nel settore delle assunzioni da parte degli enti pubblici o nel settore del conferimento di servizi pubblici mediante gli appalti. In tale direzione si è orientata, ad esempio, l'indagine che ha riguardato nel 2012 la società municipalizzata Amica S.p.a. posseduta interamente dal comune di Foggia così come confermato dal procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Bari e coordinatore della Direzione distrettuale antimafia, Pasquale Drago, e dal sostituto procuratore presso il tribunale di Foggia, Enrico Infante. Gli stessi, traendo spunto dalla vicenda, hanno evidenziato episodi di "saldatura" tra il sottobosco delinquenziale locale e aspiranti candidati *«facendo riferimento al fatto che in cambio dell'appoggio dato ci fosse la promessa di un'assunzione o comunque della stipula di un contratto d'appalto»* ponendo, quindi, l'at-

tenzione sulle competizioni elettorali come momenti che amplificano gli episodi di intimidazione. Sull'argomento il prefetto di Brindisi si è detto preoccupato del *«salto di qualità che si sta compiendo nell'ambito della criminalità. Se trent'anni fa si avvicinava il politico per indurlo a fare qualcosa, oggi è l'erede, il figlio, il nipote, il pronipote stesso del delinquente che si candida ... Si dice che... sono persone perbene, professionisti che non hanno nulla a che fare con la criminalità organizzata ... verso l'opinione pubblica si fa passare un messaggio per cui a distanza di vent'anni, quando il boss, il leader della sacra corona unita è morto in carcere, il cugino o il parente diventa sindaco o assessore»*.

Possibili motivazioni legate ad una certa accondiscendenza da parte degli amministratori sono state evidenziate dal prefetto di Brindisi secondo cui *«l'amministratore magari può dire che vedrà di accontentare, ma quando lo fa sbaglia di grosso, perché in quel momento si predispone ad una pressione»*; dal prefetto di Barletta-Andria-Trani, Clara Minerva, a tensioni sociali in atto su specifiche *«decisioni delle amministrazioni non condivise»*; mentre il prefetto di Lecce, Giuliana Perrotta, ha parlato di *«generalizzato scadimento del rapporto fiduciario tra cittadini e amministratori locali, nonché espressione di un atteggiamento diffuso in alcune fasce della popolazione del Sud, ovvero manifestare il proprio dissenso anziché con il dialogo attraverso il ricorso alla forza delle intimidazioni»*.

L'esposizione del comandante regionale dell'Arma dei carabinieri ha offerto alla Commissione una lettura puntuale dei singoli episodi in ragione della natura e delle caratteristiche e delle possibili motivazioni sottese agli atti intimidatori, con la decisiva differenziazione tra quelli legati all'incarico ricoperto e quelli che verosimilmente hanno natura privata.

Va sottolineato ancora che la Puglia si è oramai caratterizzata come territorio estremamente attrattivo sotto il profilo turistico ed urbanistico con la conseguenza che gli amministratori, anche di piccoli comuni, subiscono spesso pressioni molto forti da gruppi economici con interessi sul territorio.

Infine, sono stati segnalati episodi di intimidazioni ai danni di amministratori locali compiuti da frange di ultras, con riferimento a pressioni per l'elargizione di specifici finanziamenti a locali squadre di calcio.

I punti di criticità

Uno degli elementi di criticità evidenziati riguarda la situazione degli organici, delle localizzazioni e dei mezzi a disposizione dei presidi della Polizia di Stato. In Puglia vi sono comuni anche di notevoli dimensioni, come ad esempio Molfetta, che non ospitano strutture della polizia di stato, mentre altri ospitano sedi prive di figure dirigenziali. Lo stesso dicasi di alcuni comuni che durante la stagione estiva decuplicano le presenze e che hanno presidi con personale assolutamente insufficiente.

L'incostante e incompleta collaborazione da parte delle vittime è stata evidenziata come concausa delle difficoltà di indagini. A conferma

si evidenzia che le dichiarazioni di alcuni amministratori locali chiamati a riferire alla Commissione sugli episodi verificatisi nei loro comuni hanno evidenziato un atteggiamento di minimizzazione se non una vera e propria reticenza, rispetto a quanto accaduto.

Sugli appalti di lavori e servizi alcune esperienze di stazioni uniche appaltanti, giudicate necessarie, sono venute meno a seguito delle "crisi" delle province che ne gestivano l'operatività. Considerato l'alto livello di atti intimidatori presumibilmente legati al settore e alla difficoltà di prevenzione, l'ambito rimane fortemente a rischio.

Scarso è stato definitivo il sistema di videosorveglianza complessivamente attivato nella regione.

Da parte dell'autorità giudiziaria è stato posto l'accento sulla impossibilità di utilizzare per le attività investigative connesse al fenomeno, lo strumento dell'intercettazione in carenza dell'uso di esplosivi per la commissione dell'intimidazione.

In ordine alle intimidazioni segnalate dalle relazioni prefettizie la Commissione ha provveduto ad ascoltare numerosi amministratori.

Per la provincia di Bari, la sindaca di Molfetta, fatta oggetto di atteggiamenti intimidatori da parte dell'assassino di Gianni Carnicella – persona rimessa in libertà dopo aver scontato la pena e, successivamente alla denuncia presentata dal primo cittadino, allontanata da provvedimenti delle autorità preposte – e di un operaio di un'impresa edile, il cui cantiere è stato sottoposto al sequestro da parte dell'autorità giudiziaria. Inoltre la sindaca ha denunciato le pesanti tensioni sociali legate al sistema in uso al comune di politiche assistenziali monetarie su vasta scala che non possono essere più garantite e che comunque richiedono una preventiva regolamentazione.

Per il comune di Toritto, in cui nei primi quattro mesi del 2013 si sono verificati episodi di particolare gravità, sono stati sentiti l'attuale sindaco e il vicesindaco. Quest'ultimo, sindaco nel 2013 quando si sono verificati gli episodi, due dei quali lo hanno riguardato, ha espresso il senso di solitudine e di inquietudine per la mancanza di effettivi strumenti di tutela dopo tutti questi episodi, in quanto allo stesso, durante il primo mandato, era già stata incendiata l'auto per due volte. Il vice sindaco ha menzionato come possibile evento scatenante gli atti intimidatori l'installazione degli impianti di videosorveglianza che evidentemente non sono graditi a chi compie attività illegali. L'attuale sindaco ha riferito della presenza sul territorio di una organizzazione criminale. Gli organi inquirenti hanno riferito che dopo la nuova tornata elettorale di maggio 2013 non si sono verificate nuovi episodi.

Per la provincia di Taranto, è stato ascoltato il sindaco del comune di Lizzano, interessato da una operazione anticrimine che ha portato all'arresto di 32 soggetti legati ad una organizzazione mafiosa. Tra luglio e agosto 2013 si sono registrati nel comune nove atti intimidatori consistenti in colpi di pistola e di fucile a canne mozzate sparati contro abitazioni ed esercizi commerciali di proprietà di amministratori, ex amministratori e candidati alle elezioni locali, oltre a danneggiamenti alle proprietà agricole del

sindaco. Il sindaco ha dichiarato di ritenere *«come sindaco di non aver mai subito nessuna intimidazione»*. Le forze dell'ordine hanno tratteggiato la situazione del territorio definendo le indagini in *«avanzato stato di indagine»* mentre gli inquirenti hanno riferito sulla *«ipotesi operativa ... che tutto sia riconducibile ad un'attività organizzata più che ad un'attività condotta da singole persone»*.

Per la provincia di Foggia, il sindaco di Cerignola, destinatario di una aggressione, ha riferito che a suo avviso *«la causa era una variante che un quartiere della città pretendeva; avevo detto che c'erano dei tempi tecnici, che bisognava prima fare uno studio urbanistico di tutta la città e qualcuno ha dato risposte un po' fuori dalla norma cercando di aggredirmi»*. Lo stesso sindaco, che ha riferito di non essere preoccupato, ha posto l'accento sulla grave situazione economica e sociale come principale chiave di lettura dell'aumento degli episodi intimidatori oltre che sul livello della delinquenza locale.

Sempre per la provincia di Foggia, l'audizione del sindaco del comune di Monte Sant'Angelo che ha riferito dell'intimidazione subita dal dirigente dell'ufficio tecnico *«oggetto di una mitragliata sulla serranda del suo garage»*. Il sistema di video sorveglianza ha permesso l'arresto del presunto autore e, secondo il sindaco *«si tratta di tensioni dovute alle difficoltà economiche che abbiamo ... Qualche mese fa c'è stata una forte contestazione per l'aumento della Tarsu, tanto per fare un esempio, ma gli episodi restano sempre legati a questo tipo di situazioni; non si tratta di atti di intimidazione per ottenere qualcosa. Le pressioni sono forti perché c'è la convinzione che il sindaco abbia il potere di elargire posti di lavoro»*. Sull'episodio è intervenuto anche il prefetto di Foggia che ha riferito che *«i numerosi fatti che hanno caratterizzato il Comune di Monte Sant'Angelo riguardano soprattutto gli appalti di servizi o di lavori»*. Nel mese di ottobre 2014 la Prefettura ha disposto l'accesso agli atti del comune. Alla data di deposito della presente relazione il risultato dei lavori della commissione non è ancora noto.

Altri comuni in provincia di Foggia segnalati nel corso della missione sono stati quelli di Rodi Garganico, San Giovanni Rotondo, Orta Nova, dove la sindaca si è dimessa dopo aver denunciato forti pressioni.

Per quanto riguarda la provincia di Lecce è stato sentito il sindaco di San Vito dei Normanni e l'assessore alle attività produttive, quest'ultimo destinatario di un atto intimidatorio consistito in un ordigno esplosivo collocato sul sedile dell'auto che è risultata inutilizzabile. Sul tema l'assessore ha riferito di non avere alcun tipo di sospetto mentre il sindaco ha parlato delle difficili condizioni sociali che provocano *«l'esasperazione e la rabbia da parte della gente nei confronti delle istituzioni. E in questi casi, l'istituzione che si interfaccia per prima con le persone, ovviamente, è il Comune»*.

Sempre nella provincia di Lecce si trova il comune di Ugento, il cui sindaco è stato sentito a causa di alcuni atti intimidatori consistiti in colpi di arma da fuoco e un ordigno esplosivo contro le autovetture di due assessori. Lo stesso ha riferito della difficile lettura degli episodi che hanno

provocato mancanza di serenità e paura soprattutto per gli amministratori più giovani; di alcune voci che collegano gli eventi al tentativo dell'amministrazione del recupero di beni confiscati alla criminalità organizzata. Sul comune di Ugento il comandante la legione carabinieri Puglia ha parlato di *«un'attività significativa, sviluppata dalla stazione dei carabinieri»* mentre il procuratore della Repubblica di Lecce e procuratore distrettuale antimafia di Lecce, Brindisi e Taranto ha ipotizzato una pista di indagini legata a mancate assunzioni.

Altri comuni leccesi in cui si sono verificati atti intimidatori segnalati dagli auditi sono stati quelli di Surbo *«attentato a danno di un vice sindaco e assessore ai lavori pubblici, che sembrerebbe quindi riconducibile all'attività specifica dell'amministratore comunale»*; Porto Cesareo dove è stato fatto esplodere un ordigno sotto l'autovettura della moglie del sindaco con *«un obiettivo collegamento con la criminalità organizzata»* legato ad terreno già sequestrato e confiscato alla criminalità organizzata divenuto di proprietà del comune che costituisce l'unico sbocco a mare.

Per la provincia di Brindisi una situazione segnalata come meritevole di attenzione, oltre quella già citata di Cellino San Marco, riguarda il comune di Carovigno, in cui si sono verificati gravi episodi anche nel periodo precedente a quello oggetto di indagine.

Si richiama l'audizione del sindaco di Bitonto (BA), Abbaticchio, avvenuta il 10 aprile 2014 in rappresentanza di Avviso Pubblico, il quale ha messo l'accento sulla discrasia esistente tra il ruolo del sindaco, formalmente investito di poteri anche in materia di ordine e sicurezza pubblica (articolo 54 TUEL) e gli scarsi poteri di intervento soprattutto nel settore della polizia locale, cosa peraltro rimarcata anche dall'ANCI in sede di audizione.

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

Sulla base di alcune esperienze già avviate è stata evidenziata la necessità di potenziare il rapporto informativo tra prefetti e magistrati creando gruppi che si occupino di "allarme sociale" includendo anche le necessarie riflessioni su una nuova fattispecie di reato che abbia attinenza con il fenomeno degli atti intimidatori nei confronti delle istituzioni. Il potenziamento del rapporto informativo tra prefetture e magistratura consentirebbe che prima di arrivare ai comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, si ricevano in anticipo le segnalazioni anche anonime inerenti vicende che possono avere attinenza con il fenomeno descritto, per consentire di intervenire sia alla prefettura, col suo ruolo di prevenzione, sia, di conseguenza, all'autorità giudiziaria.

È stato altresì suggerita la possibilità di introdurre per talune fattispecie di reato, quali gli atti di intimidazione nei confronti di amministratori comunali, una codelega alle forze di polizia in modo che le indagini possano essere congiunte tra Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato al fine di incrementare gli strumenti investigativi. A tale riguardo è stato fatto osser-

vare come le indagini siano limitate dagli strumenti investigativi utilizzabili per il reato contestabile nella maggioranza degli episodi e pertanto è stata proposta l'introduzione di strumenti legislativi anche penali *ad hoc* che superino le attuali difficoltà.

Quello dei sistemi di videosorveglianza, anche nei piccoli comuni, è lo strumento di cui si è auspicato il potenziamento.

Infine, sulla base di esperienze già avviate, è stata proposta l'adozione di appositi accordi tra prefetture e comuni per quanto riguarda il controllo e il monitoraggio degli appalti e l'ampliamento della tutela antimafia, estendendo i controlli anche ad alcune attività turistiche, per consentire di attuare un efficace sistema di monitoraggio degli appalti e il veloce rilascio delle certificazioni antimafia realizzando quella banca dati che il legislatore ha ipotizzato.

Missione in Calabria – Catanzaro 18 luglio 2014

– Audizione dei prefetti di Catanzaro, Reggio Calabria, Cosenza e Crotone e del viceprefetto vicario di Vibo Valentia.

– Audizione del procuratore generale della Repubblica f.f. presso la Corte d'Appello di Catanzaro, del procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, del procuratore aggiunto distrettuale di Catanzaro e dei procuratori presso i Tribunali di Reggio Calabria, Cosenza, Crotone, Vibo Valentia, Castrovillari, Lamezia Terme e Paola

– Audizione dei questori di Catanzaro, Reggio Calabria, Cosenza, Crotone e Vibo Valentia

– Audizione del comandante regionale e dei comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri

– Audizione del sindaco di Vibo Valentia, Nicola D'Agostino

– Audizione del sindaco di Botricello, Tommaso Laporta

– Audizione del sindaco di San Giovanni in Fiore, Antonio Barile

– Audizione del sindaco di Diamante, Gaetano Sollazzo

– Audizione del sindaco di Isola di Capo Rizzuto, Gianluca Bruno

– Audizione della sindaca di Ferruzzano, Maria Romeo

– Audizione del commissario straordinario di Samo, Eugenia Salvo

Il contesto

Anche sul fenomeno delle intimidazioni in danno degli amministratori locali esistono le "Calabrie". Non c'è infatti uniformità su tutto il territorio regionale per quanto riguarda i possibili moventi e la lettura degli avvenimenti e se in provincia di Reggio Calabria le intimidazioni sono per lo più legate alla 'ndrangheta, in altre province la situazione è più articolata.

Le audizioni sul territorio hanno consentito alla Commissione di acquisire significativi elementi di contesto.

Il comandante della legione dei Carabinieri della Calabria, Aloisio Mariggì, ha evidenziato come l'analisi degli episodi intimidatori verificatisi nel territorio induca a ritenere il fenomeno intimidatorio come *"fortemente culturale"*. In proposito l'audito ha infatti osservato: *"È opportuno sottolineare come la presenza endemica di episodi di questo genere (non limitato a pubblici amministratori ma diffusi ad ampio spettro) lascia intravedere un contesto sociale che, pur non favorendo il contesto mafioso, implica un esercizio diretto e arbitrario delle proprie ragioni con una sistematica volontaria esclusione degli strumenti offerti dal diritto"*.

Secondo il questore di Catanzaro, Vincenzo Pietro Carella, *«i dati numerici che inquadrano tale fenomeno, allargato anche a persone che non rivestono cariche di amministratori pubblici, sono relevantissimi»* così da far sembrare irrisorio il numero degli eventi rivolti verso gli amministratori pubblici. Nel corso dell'audizione del sindaco di Vibo Valentia, Nicola D'Agostino, lo stesso ha definito *«un fatto abbastanza comune l'incendio delle autovetture»*.

In Calabria, per il prefetto di Catanzaro, Raffaele Cannizzaro, *«vi è il convincimento, derivante evidentemente anche da un cattivo uso dei poteri pubblici fatto in passato, della possibile discrezionalità dell'amministratore e della conseguente capacità di derogare a norme e principi pur di ottenere quanto richiesto ... cosicché tutta la regione, quanto a comportamenti di illegalità diffusa, rivela una situazione allarmante»*. Al riguardo, molto significativa è stata l'audizione, in rappresentanza dell'ANCI, della sindaca di Rosarno, Elisabetta Tripodi, che sul punto ha affermato: *«sulla base della mia esperienza posso dire che talora anche opporre un diniego per un posto al cimitero, cioè per poter edificare dei loculi, può costare una intimidazione»*.

Il pervasivo e capillare controllo di alcune aree del territorio da parte della 'ndrangheta risulta decisivo nella determinazione dei processi sociali ed economici e dell'influenza sulle attività della pubblica amministrazione; ne è testimonianza anche la circostanza che dal 2009 la Calabria si conferma ininterrottamente la regione con il più alto numero di scioglimenti di consigli comunali per infiltrazioni mafiose.

Proprio la diffusa presenza della criminalità organizzata sul territorio ha però indotto più intervenuti a sottolineare la necessità di contestualizzare il fenomeno anche per non incorrere nell'errore di affermare che tutte le intimidazioni rivolte agli amministratori locali siano riconducibili alla 'ndrangheta.

In proposito il Comandante della legione regionale, pur sottolineando l'incidenza di episodi intimidatori collegati al contesto 'ndranghetista, ha rilevato: *"gli atti intimidatori sono anche, ma non solo, l'espressione della criminalità organizzata, quindi affermare che tutte le intimidazioni rivolte agli amministratori locali siano riconducibili alla 'ndrangheta non è corretto – come vi dimostrerò -, anzi è fuorviante sia a livello investigativo sia per l'analisi del fenomeno stesso"*. Se in relazione ai moventi e ai

mandanti non tutte le azioni intimidatorie possono essere collegate alla criminalità organizzata è altrettanto vero che per la materiale esecuzione degli atti non è infrequente il coinvolgimento di soggetti appartenenti a cosche mafiose. L'audit, ha infatti precisato: *"qualunque sia la natura dell'intimidazione, anche quella commessa dal singolo cittadino, è ricorrente che per la materiale esecuzione della stessa si ricorra a manovalanza della criminalità organizzata"*. In merito ai moventi degli episodi intimidatori collegati al mondo della criminalità organizzata il generale ha quindi rilevato: *"Sono atti che hanno quali finalità il tentativo d'infiltrare le locali amministrazioni oppure di far rispettare e sollecitare accordi preelettorali, o ancora di superare resistenze di amministratori che si oppongono ai condizionamenti"*. Di altrettanto rilievo è l'analisi fornita dal comandante regionale con riguardo ai moventi degli atti intimidatori non riconducibili alla 'ndrangheta: *"Accanto alle intimidazioni di chiara matrice mafiosa ve ne sono altre che celano finalità di ben diversa natura. Ad esempio, abbiamo notato che quasi tutte le competizioni politiche caratterizzate da forte antagonismo sono il sistematico preludio, durante e dopo la campagna elettorale, di atti intimidatori. Altri episodi sono di sovente connessi a contrasti all'interno dei processi decisionali che vedono un confronto tra componenti interni alle stesse maggioranze o tra maggioranza e opposizioni. Gli atti intimidatori in questi casi sono le risposte a decisioni che, benché assunte democraticamente, non sono da alcuni condivise e accettate"*.

Sempre con riguardo alla natura delle azioni intimidatorie e alle connessioni con la criminalità organizzata, il procuratore aggiunto presso il tribunale di Catanzaro, Giovanni Bombardieri, ha rilevato: *"Vorrei partire dall'osservazione che lei ha fatto, signora Presidente, circa il fatto che qui gli attentati non sono tutti di 'ndrangheta. Certamente se ne sono verificati tanti: lei ha affermato che, in rapporto agli attentati denunciati, quelli a carico e in pregiudizio degli amministratori sono comunque numericamente rilevanti. Effettivamente, dall'esperienza comune e dai dati in possesso è così. Sotto questo profilo, l'osservatorio della procura distrettuale è interessato (il distretto di Catanzaro comprende sette procure circondariali, compresa quella di Catanzaro): la trasmissione da parte delle procure circondariali di atti relativi ad attentati contro amministratori locali, che possono riguardare la criminalità organizzata e quindi possono essere d'interesse da parte della procura distrettuale e della direzione distrettuale, non corrisponde ai numeri delle denunce. Ciò sta a significare l'esistenza di un numero notevole di intimidazioni (attentati, incendi e minacce) a carico e in pregiudizio degli amministratori locali che però non trovano una matrice nella criminalità organizzata. Si tratta di casi pubblici di amministratori che per la loro attività privata – non collegata a quella istituzionale, bensì a quella professionale che svolgevano nel momento storico in cui ricoprivano anche la carica di amministratore – hanno rivelato una serie di truffe e sono stati poi oggetto di ritorsioni da parte del privato. È quindi sicuramente importante questa distinzione fra intimidazioni dovute a dissidi e motivi personali o che co-*

munque ricadono al di fuori della carica istituzionale e quelle legate invece al profilo istituzionale. All'interno di queste, però, è altresì importante la valutazione degli assetti criminali attivi nella realtà in cui opera l'amministratore nel momento in cui gli attentati si realizzano".

Il prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino, poi, ha affermato che *«occorre individuare strumenti di analisi e approfondimento più sofisticati, per non archiviare il fenomeno come vicende interpersonali o risoluzione di problematiche di altra natura. Per capire il fenomeno... non bisogna analizzare gli atti singolarmente, ma ... all'interno del contesto in cui vengono compiuti»*; il questore di Crotone, Luigi Botte, ha ribadito la necessità di *«indagini di scenario, che ci consentano di inquadrare il contesto criminale. In tale contesto, infatti, determinati fatti, che valutati singolarmente hanno un significato, nella situazione contingente possono avere un significato diverso, ma soprattutto possono diventare reati-spia che ci consentono di squarciare un velo su realtà che diversamente rimarrebbero opacizzate»*; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, Federico Cafiero de Raho, ha sottolineato che *«bisogna comprendere qual è l'esposizione del territorio all'occupazione della 'ndrangheta ... perché se andiamo a valutare singolarmente gli episodi denunciati notiamo che gran parte di essi non sono effettivamente l'esposizione dell'intimidazione e della violenza della 'ndrangheta»*; per il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Crotone, Raffaele Mazzotta, *«è chiaro quindi che il danneggiamento con rigatura di un'autovettura nel Comune di Rocca Bernarda è cosa ben diversa dall'incendio dell'abitazione estiva del sindaco di Isola Capo Rizzuto o dell'incendio dell'isola ecologica del Comune di Petilia Policastro»*.

Dal quadro conoscitivo è emerso che se, da un lato, il fenomeno non può essere totalmente ricondotto al mondo della criminalità organizzata, dall'altro, è innegabile il radicamento nel territorio e l'esercizio costante del controllo sulla rete delle relazioni sociali, economiche ed istituzionali da parte della 'ndrangheta. Incidenza segnalata, nel corso delle audizioni, soprattutto in relazione alle province di Reggio Calabria, Vibo Valentia e parzialmente in quella di Crotone. Per quanto concerne la provincia di Reggio Calabria, il procuratore della Repubblica ha infatti riferito di *"situazione di una gravità senza pari ... e la situazione di intimidazione della 'ndrangheta sulle amministrazioni locali, almeno per quanto riguarda la Provincia di Reggio Calabria, è generalizzata"*.

Alcuni tratti comuni del contesto in cui possono maturare gli episodi di intimidazione sono stati individuati in un generalizzato disagio sociale cui si aggiunge un eccesso di promesse (reali o supposte) che generano comunque aspettative. Per il prefetto di Crotone, Maria Tirone, *«Crotone è la penultima provincia d'Italia per reddito pro-capite ... I problemi ... relativi a persone inoccupate da tempo o che godono di sostegno al reddito, sono assolutamente importanti e rilevanti anche rispetto al fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali»*; il prefetto di Cosenza, Gianfranco Tomao, ha denunciato sul territorio *«una disoccupazione ed un disagio sociale molto elevati... I sindaci e gli amministra-*

tori locali, quindi, sono il punto di riferimento diretto ed immediato cui rivolgersi in maniera immediata e diretta»; il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cosenza, Dario Granieri, ha affermato che gli atti intimidatori «devono essere inquadrati e inseriti in un contesto caratterizzato dalla terribile disoccupazione che affligge la gente ... Alla disoccupazione si aggiunge la frustrazione delle persone e, quindi, a volte, un modo abnorme di reagire alla delusione rispetto a promesse o aspettative su cui queste persone avevano fondato le loro speranze».

Gianluca Bruno, sindaco di Isola Capo Rizzuto, comune sciolto per infiltrazioni mafiose nel 2003, i cui amministratori, anche in passato, sono stati oggetto di reiterati e gravi episodi intimidatori, pur non avendo offerto elementi di giudizio sugli atti intimidatori verificatisi durante il suo mandato, ha affermato che *«la disoccupazione porta a considerare noi sindaci avamposto di tutti i problemi, quindi molte volte ci si espone, anche perché la gente arriva disperata: non che voglia compiere o sia propensa a gesti criminosi, ... però molte volte è disperata ... noi abbiamo le mani legate».* Il sindaco di Vibo Valentia, riferendo sulla circostanza che due assessori e la dirigente soggetti a intimidazioni avessero deleghe e gestione delle politiche sociali, ha osservato che *«per quanto importanti, alla fine, quanto possono incidere? È vero che spesso, quasi quotidianamente, riceviamo richiesto di aiuto, per il lavoro, la casa...ma i sussidi, soprattutto negli ultimi anni, sono davvero pochissimi e di modesta entità»*, anche a causa del dissesto del comune.

È stato fatto osservare da più parti che anche l'esasperata competizione politica, che spesso travalica le più elementari regole di convivenza civile, produce sovente nel periodo elettorale il momento di maggiore frequenza degli atti di intimidazione. A riguardo il neo sindaco di Botricello, Tommaso Laporta, con riferimento alle episodi pregressi verificatisi, ha posto l'accento sulla *«elevata discussione dialettica tra opposizione e maggioranza»* anche se non ha collegato la situazione lamentata con gli atti intimidatori.

Il procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria, Salvatore Di Landro, ha parlato di *«pubbliche amministrazioni dominate, o quantomeno pressate, da clientele di ogni genere, a cominciare da quelle della propria appartenenza ad una forza politica o ad un'altra».* Per il procuratore generale della Repubblica f.f. presso la Corte d'appello di Catanzaro, Giovanni Grisolia, *«l'intimidazione deve essere inquadrata come un fatto residuale rispetto alla corruzione ... che, evidentemente, è meno visibile».*

I fatti più gravi – è stato osservato dal procuratore della Repubblica di Reggio Calabria – sono di solito *«quelli silenti, che costringono le amministrazioni locali sostanzialmente a muoversi in una direzione che il più delle volte non contrasta la 'ndrangheta o che addirittura consente alla 'ndrangheta di operare».*

Non sono stati sottovalutati gli episodi in cui è apparsa prevalente l'attività privata del pubblico amministratore nei motivi sottesi alle intimidazioni. Per il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Paola,

Bruno Giordano, *«ci sono episodi anche nel mio circondario che hanno colpito amministratori pubblici o tecnici comunali ma che non necessariamente sono riconducibili al loro status. Ci sono dei casi in cui ... l'amministratore o un tecnico comunale danno causa a determinate situazioni, con pretese illecite di altra natura»*; nello stesso senso, da ultimo, il procuratore aggiunto distrettuale di Catanzaro ha riferito *«di casi pubblici di amministratori che per la loro attività privata... hanno rivelato una serie di truffe e sono stati poi oggetto di ritorsioni da parte del privato»*.

I punti di criticità

È stato unanimemente sottolineato da parte dei magistrati auditi lo stato di grave carenza degli organici dei distretti giudiziari della Calabria che condiziona l'attività di indagine sul fenomeno che andrebbe, al contrario, contrastato con il massimo vigore e in maniera «non burocratica». Nella distribuzione delle forze di polizia, l'Arma dei carabinieri copre l'80 per cento del territorio calabrese come unica forza presente; il 20 per cento della regione (90 comuni circa) non ha presenze fisse di forze dell'ordine. Secondo il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lamezia Terme, Domenico Prestinenzi, *«non è quindi solo un problema di mancata collaborazione delle parti lese, ma anche relativo alla possibilità concreta di esperire indagini ... La carenza, che rischia di aumentare, del personale di polizia giudiziaria delegato a queste indagini ingenera la carenza dell'apparato giudiziario»*.

La scarsa collaborazione delle vittime è stata anch'essa segnalata come elemento di criticità del fenomeno che comporta, secondo il prefetto di Crotone, *«una generalizzata archiviazione sotto il profilo giudiziario e processuale di questi episodi»*. Per il comandante della legione dei Carabinieri: *«Sono poche le vittime che danno fattiva collaborazione. Qualunque sia la matrice dell'atto ... gli operatori di polizia giudiziaria sprecano tanto tempo nell'acquisire, quasi sempre in via indiretta, utili elementi di valutazione che si scopre essere sempre stati a conoscenza della vittima»*. Le parti lese hanno una sorta di riluttanza a collaborare e ciò, secondo il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Castrovillari, Franco Giacomantonio, è *«la paura ... o può dipendere dal fatto che si è conniventi»*. Secondo il questore di Vibo Valentia, Angelo Carlutti, *«l'assoluta mancanza di collaborazione alle attività d'indagine da parte di chi ha subito l'atto intimidatorio»* non permette di individuare alcun possibile discrimine nelle motivazioni specie quando si opera in contesti in cui l'infiltrazione mafiosa nell'ambito delle amministrazioni comunali è rilevante.

In direzione opposta va segnalata la posizione della sindaca di Ferruzzano, Maria Romeo (la cui audizione nel corso della missione è stata secretata), vittima di un grave atto intimidatorio (la sua auto è stata raggiunta da colpi di arma da fuoco), che, come ha confermato anche il prefetto di Reggio Calabria, Claudio Sammartino, ha attivamente collaborato alle indagini.

Generalmente – ha affermato il questore di Reggio Calabria, Guido Longo – *«abbiamo dei ritorni indiretti quando facciamo indagini a tutto campo sulle cosche che toccano più Comuni e più enti locali. Arrestando qualche amministratore o qualche 'ndranghetista ... ci rendiamo conto perché nel passato sono avvenuti determinati episodi»* e il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Crotone ha affermato: *«ciò di cui non siamo a conoscenza o che ignoriamo può esserci invece chiarito da indagini successive ... Anch'io ho impattato quasi sempre contro un muro di gomma, ma in alcuni episodi qualcosa sono riuscito a comprenderla, non tanto per acclarare la responsabilità dei singoli quanto per capire la matrice»*. Al riguardo è utile richiamare la già citata audizione del Ministro Lanzetta che, nel suo passato ruolo di sindaca del Comune di Monasterace (RC), è stata oggetto di reiterati e gravi atti intimidatori (prima viene bruciata la sua farmacia quindi vengono esplosi colpi di pistola contro la sua auto) oltre a quelli subiti da membri della sua giunta (bruciate le auto di due assessori ed esplosi colpi di pistola contro l'azienda di un terzo amministratore). L'ex sindaca ha affermato che non riuscire a conoscere fino in fondo le motivazioni che determinato questi atti, il contesto dal quale nascono, può diventare politicamente devastante, producendo dubbi, rancori e paure che possono portare a divisioni. A conferma, si richiama l'audizione del sindaco di San Giovanni in Fiore, Antonio Barile, apparso particolarmente provato considerato l'elevato numero di episodi verificatisi in suo danno. Il sindaco ha riferito che nel corso del primo mandato ha subito per dieci volte il taglio delle gomme dell'auto; inoltre sono stati svitati i bulloni di una ruota dell'auto in uso alla moglie che ha rischiato un grave incidente; ha quindi subito l'incendio della casa di campagna, il danneggiamento del portone della casa della madre; ha ricevuto lettere contenenti minacce di morte ogni due o tre mesi; un tentativo di intrusione in casa in sua assenza e una lettera con minacce di morte al figlio di sette anni. In ordine alle possibili motivazioni il sindaco ha parlato della sua attività amministrativa svolta all'insegna di un metodo *«imprenditoriale»* e mirata a rendere efficiente l'amministrazione e a far conseguire risparmi nella gestione di particolari settori (rifiuti, manutenzioni, macchina amministrativa) che poteva aver dato fastidio a qualcuno anche per la sua convinzione che nel paese non c'è presenza di criminalità organizzata. Inoltre, l'audit ha posto l'accento sulla allarmante situazione sociale del comune che *«comporta una situazione molto pesante e, per certi versi, molto pericolosa. La gente è pronta a prendersela con il sindaco senza alcun motivo. Non passa giorno senza che io riceva nel mio ufficio gente disperata che non ha casa, che non ha soldi per le bollette e se non li si gestisce come si deve ci si può ritrovare in situazioni difficili ... Credo sia difficile individuare il mandante di questi atti. Lo dico con la massima onestà ... mi sono creato molte antipatie politiche. .. percepisco che ci sia una strategia di sfiancamento. Ho dovuto denunciare un consigliere di ex maggioranza, che in una riunione, a parte offendermi, ha minacciato di picchiarmi»*. Il 20 ottobre 2014 si è dimessa la maggioranza

dei consiglieri comunali di S. Giovanni in Fiore provocando lo scioglimento del consiglio comunale.

Secondo il procuratore della Repubblica di Reggio Calabria molte indagini *"evidenziano che gli amministratori locali spesso abbassano la testa... la 'ndrangheta è riuscita a conseguire il livello attuale perché ha avuto l'accordo con coloro che avrebbero dovuto costituire la barriera contro di essa"* e a tale riguardo è stato evidenziato l'alto numero di comuni sciolti per infiltrazioni mafiose nelle province di Reggio Calabria e Vibo Valentia. In quest'ultima provincia il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Vibo Valentia, Mario Spagnuolo, ha segnalato *«una fortissima crisi della rappresentanza e dell'agibilità democratica, che si traduce, poi, in fatti opachi, come, appunto, le intimidazioni, che diventano lo strumento attraverso il quale risolvere in segreto le conflittualità del gruppo sociale ... Ci troviamo di fronte ad un circuito assolutamente estraneo a quello che dovrebbe essere proprio di una legalità democratica»*.

Il prefetto di Catanzaro ha rilevato *«dimissioni improvvisate di amministratori e di sindaci, sorrette da motivazioni poco plausibili»*, dietro le quali, molto spesso, vi sono altre e diverse ragioni. In alcuni casi (si veda la vicenda relativa al Comune di Rizziconi, segnalata nel successivo paragrafo 5) è la 'ndrangheta che decide quando bisogna sciogliere i consigli comunali.

Su alcuni temi amministrativi, in particolare, la demolizione di immobili abusivi e il pagamento dei tributi comunali, il procuratore della Repubblica di Vibo Valentia ha lamentato la scarsa collaborazione delle amministrazioni locali, constatando come sia stato possibile conseguire risultati tangibili solo in enti sottoposti a commissariamento.

Significativa a riguardo è risultata l'audizione del commissario straordinario del comune di Samo, Eugenia Salvo, comune sciolto per infiltrazioni mafiose e successivamente rimasto commissariato anche dopo la prima tornata utile delle elezioni amministrative del 2014 a motivo della mancata presentazione di liste. È opportuno ricordare che in tale comune nell'ottobre del 2011, si era verificato l'omicidio del consigliere comunale Vincenzo Sgabellone. L'audita nel riferire in ordine alla situazione comunale, ne ha denunciato la condizione di grave dissesto finanziario, che *«condiziona tutta la vita amministrativa e, probabilmente, questo è il motivo principale per cui non sono state presentate liste ... Il Comune in dissesto comporta infatti l'obbligo di applicare le aliquote massime dei tributi»*. Ciò ha causato *«alcune proteste da parte di qualche cittadino, ma nel massimo rispetto e civiltà»*.

La sindaca di Rosarno, poi, nel dare conto delle azioni intimidatorie subite, collegate alla necessità di procedere alla demolizione di un fabbricato abusivo abitato dalla madre di un capo *clan*, ha affermato che *« nel momento in cui si decide di amministrare una realtà difficile, si mette in conto anche la possibilità di subire intimidazioni... chi vive in determinate situazioni è già «consapevole» dei rischi legati all'esercizio di una carica pubblica.»*

Il procuratore presso il tribunale di Reggio Calabria ha quindi rilevato la necessità di una maggiore consapevolezza e preparazione da parte di chi si cimenta per la prima volta in un incarico che lo porta a gestire la cosa pubblica, con una maggiore assunzione di responsabilità riguardo ai compiti e alle attribuzioni connesse all'incarico ricoperto. Egli ha testualmente sottolineato: *«chi fa il sindaco deve anche assumersi quelle responsabilità e deve essere in grado di arginare questa prepotenza, questa arroganza mafiosa, che ormai ha occupato completamente il territorio»*. Altro aspetto intriso di elementi di criticità, puntualmente segnalato dal vertice dell'Arma dei carabinieri, è quello attinente al comportamento non molto lineare e corretto di dirigenti, funzionari e impiegati che, a seguito di decisioni assunte dagli amministratori, perseguendo interessi di parte e non potendo più garantire vecchi equilibri, scaricano le loro difficoltà e carenze sui pubblici amministratori in carica.

In questa generale condizione, ha sottolineato altresì l'auditore, si comprende per quale ragione *«molti altri atti ed eventi delittuosi, per timore o sottovalutazione da parte delle vittime, non vengano nemmeno denunciati»*.

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

Nel corso della missione è emersa in primo luogo, in modo unanime, la necessità di un potenziamento degli uffici investigativi e giudiziari, attraverso la copertura degli organici scoperti e la loro riorganizzazione quale unico strumento per affrontare in maniera efficace l'emergenza criminale nella regione. È stato altresì invocato un miglioramento nella trasmissione di informazioni e dati fra gli organi dell'amministrazione dello Stato e la magistratura, pur nel rispetto dei vincoli imposti dal segreto istruttorio. Il procuratore presso il tribunale di Vibo Valentia ha infatti puntualmente rilevato: *«relativamente alla circolarità dei rapporti all'interno degli organi dello Stato: se il procuratore della Repubblica, come fa a Vibo Valentia, partecipa ai comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica e dialoga con il prefetto e con gli altri organi istituzionali, vi è un trasferimento di dati e di elementi conoscitivi che diventano assolutamente fondamentali, ferme restando le prerogative del segreto dell'indagine e di tutto il resto. La presenza dello Stato è la presenza di uno Stato che fa gruppo o, come va di moda dire in questo periodo, che fa «rete»: se riusciamo in concreto a realizzare un modello di questo genere, può darsi che qualche risultato in più riusciamo ad ottenerlo»*.

Dal quadro conoscitivo è altresì emersa l'esigenza di istituire una banca dati nazionale sul fenomeno che consenta di analizzare e contestualizzare gli atti intimidatori.

Sul piano del diritto processuale e sostanziale oltre ad essere stata rilevata l'esigenza di individuare una aggravante specifica per i reati «intimidatori» perpetrati ai danni degli amministratori locali, è stata altresì evidenziata la necessità di consentire per le indagini relative agli atti intimi-

datori il ricorso ad alcuni mezzi di ricerca della prova, quali le intercettazioni.

Sul piano organizzativo è stata poi suggerita l'opportunità di inserire questa tipologia di reati, per le caratteristiche delle persone offese, tra i criteri di priorità che ciascun ufficio giudiziario deve periodicamente indicare.

Ulteriore suggerimento avanzato riguarda il supporto ai governi locali attraverso una migliore e diretta interlocuzione con gli amministratori al fine di distinguere quanti si vogliono muovere nell'ambito della legalità da coloro che non hanno, invece, nessun interesse o intenzione in tal senso, anche perché sostenuti nel voto dalla criminalità. Occorre fare tutto ciò che è possibile affinché l'amministratore locale sia protetto e sostenuto. È stata pertanto proposta l'introduzione di uno strumento pattizio, sorretto da uno strumento legislativo forte, che possa consentire all'amministratore locale di concludere accordi con il prefetto per risolvere problemi di particolare difficoltà in termini amministrativi.

È stata infine auspicata una maggiore opera di sensibilizzazione, sostegno, formazione e aggiornamento da parte delle associazioni autonomistiche soprattutto verso quanti assumono per la prima volta un incarico pubblico.

Missione in Campania Napoli 26 settembre 2014

- Audizione dei prefetti di Napoli, Avellino, Salerno e del viceprefetto vicario di Benevento
- Audizione del procuratore generale presso la corte d'appello di Napoli, del procuratore generale presso la corte d'appello di Salerno, dei procuratori della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Napoli Nord, Salerno, Nola, Torre Annunziata e Santa Maria Capua Vetere
- Audizione dei questori di Napoli, Avellino, Benevento e Salerno e del vice questore vicario di Caserta
- Audizione del vice comandante della legione CC Campania e dei comandanti provinciali CC Napoli, Avellino, Benevento, Caserta e Salerno
- Audizione del prefetto di Caserta; Audizione del procuratore della Repubblica di Avellino
- Audizione del sindaco di Mondragone, Giovanni Schiappa
- Audizione del sindaco di Torre del Greco, Ciro Borriello
- Audizione dell'assessore di Ercolano, Carmela Aprea
- Audizione del sindaco di San Giorgio a Cremano, Domenico Giorghiano

Il contesto

La regione Campania presenta una situazione economica e sociale di particolare complessità che ha prodotto e produce numerose problematiche

collegate al governo degli enti locali. Al tempo stesso, una profonda crisi di legalità è indotta dalle dinamiche proprie della criminalità, organizzata e pervasiva, con rischi significativi di inquinamento della vita pubblica. Il fenomeno – la cui complessità è nota – interessa in modo particolare l'accertata propensione del crimine ad infiltrarsi nel tessuto economico e sociale, sia per realizzare il riciclaggio della ricchezza derivante dai mercati criminali, sia per assumere il controllo diretto o indiretto dei flussi di spesa pubblica nei più vari settori, dagli appalti di servizi e forniture, ai lavori pubblici, alla realizzazione di grandi opere di carattere infrastrutturale.

Questa tendenza genera il superamento delle forme tradizionali di espressione della forza di intimidazione, a favore di strategie di condizionamento meno visibili, mirate a conseguire finalità illecite anche senza manifestazioni clamorose di violenza: una trasformazione che delinea l'affermazione di un metodo mafioso propenso a porre in essere comportamenti tipici della criminalità economica e a determinare l'alterazione delle regole del mercato e della stessa vita politica ed istituzionale, in maniera subdola. Un fenomeno, in altre parole, percepibile con grande difficoltà in assenza di specifici eventi rivelatori.

Un complessivo esame della problematica delle intimidazioni nei confronti di amministratori di enti locali in Campania è derivata dall'intensa giornata di audizioni presso la Prefettura di Napoli.

Com'è noto questa regione vanta alcuni tristi primati. Dal 1974 in poi vi sono stati uccisi ben 35 amministratori locali in carica, ultimo in ordine di tempo, il sindaco di Pollica, Angelo Vassallo. Ma la missione napoletana ha anche consentito alla Commissione di affrontare la problematica delle dimissioni degli amministratori locali, con conseguenti scioglimenti di consigli comunali, determinati *«dal contropotere di chi evidentemente esercita sul territorio un'influenza di tal rilievo»*.

Il prefetto di Napoli, Francesco Musolino, nel dare conto dei possibili moventi degli atti intimidatori registrati nella provincia, ha rilevato come essi siano, in linea generale, collegati alla situazione di disagio economico e sociale che connota il territorio. Egli ha inoltre lamentato le difficoltà investigative incontrate dalle autorità in ragione della scarsa collaborazione delle vittime. In merito alla matrice degli episodi intimidatori, poi, l'audit ha escluso la loro riconducibilità al mondo della criminalità organizzata, rilevando puntualmente *«Dalle indagini svolte finora non abbiamo riscontrato, per quanto ci è dato di sapere (le indagini in corso sono sottoposte a segreto, quindi ne conosciamo l'esito solo alla fine), segnali puntuali e approfonditi di danneggiamenti e intimidazioni realizzati dalla camorra per appropriarsi di consigli comunali o quant'altro»* (una lettura parzialmente diversa viene invece offerta dai rappresentanti della magistratura – v. *infra*). Sotto il profilo delle prassi operative, il prefetto ha quindi illustrato la valenza dell'esperienza della prefettura partenopea nell'ambito delle procedure di accesso, parlando dell'esercizio – non disciplinato espressamente dalla normativa vigente – di una sorta di *«potere di diffida»*, inteso come *«strumento intermedio»* e finalizzato al superamento

di «*elementi distonici rispetto all'attività pienamente legittima*» dell'ente locale. In altre parole, ha descritto una prassi operativa orientata a realizzare un sostegno all'azione dell'amministrazione comunale, attraverso l'indicazione dei rimedi necessari a superare anomalie riscontrate in sede di accesso, ma non tali da determinare una proposta di scioglimento del consesso.

Altra tematica di primo piano nell'esperienza campana è quella del «governo» da parte delle amministrazioni comunali delle procedura di demolizione dei manufatti abusivi, con particolare riferimento alle prassi applicative stabilite dai protocolli operativi adottati dalle amministrazioni locali nei territori dei circondari giudiziari di Nola e di Torre Annunziata in relazione alla formazione di giudicati penali per i reati edilizi.

Il prefetto di Salerno, Gerarda Pantalone, nel ravvisare nel disagio sociale la motivazione dominante degli atti di intimidazione nel territorio di propria competenza, ha delineato un profilo ulteriore della problematica oggetto di questa inchiesta, richiamando episodi di intimidazione nei confronti dei componenti della terna prefettizia che ha agito nel comune di Pagani, in funzione di commissione gestionale, dopo lo scioglimento del comune per infiltrazioni della criminalità organizzata: un aspetto connotato da profili di novità e al tempo stesso sintomatico di una complessiva «resistenza» della macchina comunale.

Ulteriori elementi di particolare rilevanza sono emersi nel corso delle audizioni dei magistrati inquirenti operanti nelle procure campane. In particolare, il procuratore generale, Luigi Mastrominico, ha articolatamente inquadrato la figura del pubblico amministratore destinatario di condizionamenti, nonché la valenza e le caratteristiche dei fenomeni di «intimidazione condizionante», significando che sotto il profilo soggettivo, ai sindaci devono ritenersi assimilati i soggetti che partecipano, a vario titolo, al governo del territorio, come, ad esempio, l'Ente Parco nazionale del Vesuvio, attivo nella giurisdizione delle procure di Nola e di Torre Annunziata. Quanto all'analisi della fenomenologia, il procuratore generale ne ha individuato – per escluderne la rilevanza – un ambito non connesso all'esercizio delle funzioni, ma connotato da moventi di natura privata. Residuano, quindi, e sono a suo avviso rilevanti le prospettive di condizionamenti di valenza politico amministrativa e di matrice riconducibile alla criminalità organizzata.

L'ambito della intimidazione di matrice politica, secondo il procuratore generale, è caratterizzato da situazioni di disagio socio-ambientali, che generano azioni di intimidazione degli amministratori locali, come nel caso delle tensioni derivanti dalla questione dei lavoratori socialmente utili, dopo la crisi dei finanziamenti dei corsi che consentivano la corresponsione di elargizioni economiche. Accanto a questo tipo di condizionamenti si collocano i contesti in cui l'amministratore locale deve confrontarsi con i fenomeni dell'abusivismo edilizio, spesso indirettamente sostenuti dagli interessi della grande criminalità connessi al mercato del calcestruzzo. Pertanto un particolare aspetto della questione è rappresentato dalla tematica delle demolizioni, il cui approfondimento lo stesso procura-

tore generale ha affidato agli interventi dei procuratori di Nola e di Torre Annunziata.

Anche il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, Giovanni Colangelo, ha ribadito la opportunità di differenziare la natura e l'origine degli episodi di intimidazione, osservando che quelli riferibili alla criminalità organizzata risultano al momento meno facilmente individuabili – mentre negli anni precedenti erano più palesi e manifesti – risultando pertanto sempre più complessa l'identificazione degli autori. Il procuratore di Napoli ha anche richiamato episodi *«frequenti e diffusi»* che, pur non essendo direttamente riconducibili alla figura della intimidazione evidente, hanno comunque il potere di esercitare una forma di condizionamento, senza presentare esteriorità eclatanti (paragonabili cioè a quelle del sequestro di Antonio Saporito, già sindaco di Poggio Marino che, nel 2006, venne prelevato e portato al cospetto del *boss* Giuliano). Il procuratore ha ribadito che *«oggi un episodio di questo genere, così palese e manifesto, non lo riscontriamo più perché abbiamo forme di condizionamento diverse, più sottili e difficili da cogliere»*. Con particolare riferimento alla situazione del capoluogo, ricollegandosi all'introduzione del procuratore generale, ha richiamato le manifestazioni di marcata virulenza ascritte a gruppi di disoccupati organizzati, oggetto di un'ordinanza cautelare in cui sono stati, nell'ambito della fattispecie di associazione per delinquere, contestati episodi di interruzione di pubblico servizio e di condizionamento dell'attività amministrativa.

Il procuratore di Napoli ha anche evidenziato in tema di demolizioni che l'esecuzione della sentenza di condanna comporta di fatto l'esecuzione di precetti amministrativi (l'ordine di demolizione), sottolineando innanzitutto la necessità di una riforma della materia, attesa la farraginosità delle attuali procedure, demandate dall'autorità giudiziaria ad amministrazioni comunali di norma prive delle risorse necessarie. E ha anche rappresentato la rilevanza del fenomeno in Campania, ove *«interi quartieri sono stati costruiti dalla criminalità organizzata senza alcun permesso di costruire e senza alcun intervento locale»*. Chiare e nette le conclusioni del magistrato: *«come ciò sia potuto avvenire fino ad oggi è facile intuirlo, tuttavia una volta che l'autorità comunale o l'autorità di vigilanza sul territorio hanno consentito di portare a termine un'enorme lottizzazione abusiva, per noi intervenire ex post, con immobili già abitati o destinati ad attività produttive, implica uno sforzo notevolissimo»*. Impegnative le conclusioni del procuratore, che è opportuno riportare integralmente: *«in sostanza, al di là di tutto e al di là delle specifiche matrici, ritengo che il fenomeno sia abbastanza significativo e pericoloso, perché dimostra una mentalità diffusa, secondo cui per il conseguimento di aspettative, legittime o illegittime, il ricorso alla forma dell'intimidazione, della minaccia o della violenza, rappresenta un sistema efficace, che – purtroppo – qualche volta sortisce i suoi effetti»*.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord, Francesco Greco, ha dichiarato che a seguito delle iniziative avviate dalla Commissione si stanno valutando le modalità di monitoraggio degli epi-

sodi di intimidazione con apposite modalità di inserimento e gestione dei dati nel portale delle notizie di reato della procura. Questo al fine di ricomporre un quadro complessivo del fenomeno e verificare i possibili collegamenti tra i fatti.

Anche il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torre Annunziata, Alessandro Pennasilico, ha rilevato l'esistenza di una «cifra oscura» nel fenomeno delle intimidazioni nel territorio di competenza del suo ufficio, sottolineandone l'insidiosità. E ha a sua volta indicato la materia edilizia come l'ambito in cui risulta maggiore la spinta a condizionare l'operato degli amministratori locali, mentre il mondo degli appalti, a suo avviso, sarebbe maggiormente interessato da fenomeni corruttivi. Ricollegandosi all'esposizione del procuratore di Napoli, ha richiamato la vicenda dell'intimidazione nei confronti del sindaco di Torre Annunziata, che ha comportato nel marzo del 2014 la condanna dell'autore alla pena di quattro anni e sei mesi di reclusione per il reato di minacce aggravate ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203), ossia la cd. aggravante del metodo mafioso, essendo stato ritenuto sussistente il collegamento dell'autore del reato con il clan camorristico Gionta (v. *Parte terza, par. 4.3*). Di altrettanto interesse il contributo del procuratore di Nola, Paolo Mancuso, che ha trattato dei rischi connessi alle procedure di appalti sottosoglia.

Nel vivo delle questioni del governo del territorio si è entrati con le audizioni dei sindaci di Mondragone, Torre del Greco e San Giorgio a Cremano e dell'assessore di Ercolano che hanno offerto il loro importante punto di vista rispetto ai possibili moventi delle azioni intimidatorie subite. In particolare il sindaco di Mondragone si è soffermato in primo luogo sulle gravi vicende intimidatorie – da ricondurre a scelte amministrative compiute in contrasto con gli interessi della criminalità organizzata – perpetrate ai danni, di un assessore della sua giunta, già da tempo sotto scorta, Benedetto Zoccola. L'audito ha poi segnalato quale ulteriore possibile movente di azioni intimidatorie la forte incidenza del fenomeno migratorio, con il conseguente problema del sovraffollamento abitativo. In proposito il sindaco ha riferito: *"Stiamo superando questo problema con un'ordinanza di sovraffollamento per il sovraffollamento abitativo. Non abbiamo bisogno più di tutte le parti coinvolte: entriamo noi, con la nostra polizia locale. Quando abbiamo la possibilità di collaborare con la polizia di Stato o con i carabinieri, ce ne avvaliamo; altrimenti, anche solo con la polizia locale entriamo nella abitazioni e responsabilizziamo i proprietari di casa mondragonesi"*.

Il sindaco di Torre del Greco, poi, nel riferire in ordine agli episodi intimidatori subiti, ne ha sottolineato la natura per lo più diffamatoria. In proposito ha ricordato un grave atto verificatosi nel corso della prima riunione del consiglio comunale, *"quando, fuori della sala del consiglio comunale, è stato affisso un cartellone con la scritta "Shot the sheriff", cioè "Ho sparato allo sceriffo". Inutile specificare che lo sceriffo in questione ero io"*. Tale episodio, secondo l'audito, è da ricondursi al provvedimento

di sgombero di un immobile di proprietà comunale abusivamente occupato da rappresentanti di centri sociali. Per quanto riguarda la situazione in generale, il sindaco ha riferito delle ricadute in termini economico-sociali della crisi del settore marittimo e del commercio del corallo.

L'assessore di Ercolano ha riferito degli episodi intimidatori perpetrati ai danni del dirigente comunale del settore urbanistico. Tali atti, secondo l'audita, sono da ricondurre ai provvedimenti adottati per l'abbattimento di immobili abusivi. Con riguardo al tema dell'abusivismo l'assessore ha, inoltre, rappresentato l'esigenza di una revisione delle competenze comunali in materia, in ragione della insufficienza delle risorse finanziarie necessarie per dare seguito agli ordini giudiziari di demolizione.

Da ultimo il sindaco di San Giorgio a Cremano, nel riferire in ordine agli episodi intimidatori verificatisi, ha lamentato la propria iniziale sottovalutazione del problema e la decisione, in seguito al reiterarsi di tali atti, di collaborare con le forze dell'ordine. Gli esiti investigativi hanno ricondotto, ha sottolineato l'audito, all'arresto del responsabile si trattava di *"un disgraziato, che avendo bisogno di lavoro, pensava che il sindaco lo avrebbe potuto aiutare"*. Il sindaco ha altresì ricordato che nel picco dell'emergenza rifiuti era stato chiesto l'aiuto dell'esercito per risolvere la situazione. L'audito, nel dare conto dei possibili moventi, ha rappresentato le forti preoccupazioni vissute in occasione della decisione di procedere allo scioglimento di alcune società partecipate. Dopo aver dato conto della presenza di campagne di volantinaggio di natura diffamatoria, più che intimidatoria, si è soffermato su alcune azioni intimidatorie commesse ai danni di due assessori.

I punti di criticità

Pur in presenza di opinioni parzialmente diverse sulla riconducibilità degli episodi intimidatori alla matrice della criminalità organizzata, è innegabile la presenza sul territorio di un contropotere criminale evidenziabile dalle misure di scioglimento dei consigli comunali e dal tema delle dimissioni degli amministratori locali. Ad accentuare l'insidiosità del fenomeno è il riconoscimento di una indubbia *"cifra oscura"*.

In relazione ai moventi, il forte disagio economico e sociale – che amplifica le tensioni in ordine ad alcuni particolari casi, quali lavoratori socialmente utili, disoccupati organizzati, sovraffollamento abitativo, gestione delle politiche assistenziali degli enti locali – è stato riconosciuto come una delle principali matrici degli atti intimidatori. In proposito il vice questore vicario di Caserta, Vincenzo Raimo ha sottolineato con riguardo agli episodi intimidatori accertati nel proprio territorio: *«Ciò non toglie che i casi di intimidazione ... siano collegati in gran parte al disagio sociale che si sta vivendo... abbiamo assistito, almeno nella nostra Provincia, a episodi di intimidazioni, minacce, percosse e danneggiamenti (i reati tipici che accadono in questi casi), dovuti soprattutto alla ricerca, da parte di individui disperati, di sovvenzioni, o di contributi o di even-*

tuali posti di lavoro che, ovviamente, in questo periodo di crisi diventano quasi un miraggio». Il vice comandante della legione CC Campania, Rodolfo Passarò, ha, poi, evidenziato: «Generalmente le intimidazioni non hanno un movente ideologico o politico, anche se qualche volta avvengono nel periodo pre-elettorale (quindi si può avere una stretta connessione), ma per l'ottenimento di beneficio vari, quali assegnazione di abitazioni di edilizia popolare, posti di lavoro, sussidi, finanche per evitare la demolizione di immobili abusivi. Spesso, infatti, gli amministratori locali sono visti come l'unica soluzione ai problemi economici del singolo, almeno in zone che non hanno un'economia molto sviluppata, come talvolta puo' essere il nostro Mezzogiorno». Con riguardo alla provincia di Avellino, il prefetto, Carlo Sessa, nel rilevare la non riconducibilità degli atti intimidatori accertati al mondo della criminalità organizzata, ha sottolineato: «Questi episodi di intimidazione sono pertanto ascrivibili, nei casi che e' stato possibile identificare con una certa sicurezza, soprattutto a motivi di disagio economico della popolazione; molti (forse la percentuale maggiore) sono ascrivibili a motivi strettamente personali, che non vanno assolutamente al di là di situazioni personali dell'amministratore, della sua famiglia, dei suoi vicini o della sua attività economica (ma non sotto il profilo dei tentativi di estorsione o dei tentativi di trarne dei vantaggi, bensì come semplice attività svolta dall'amministratore). Qualche episodio può essere addebitabile all'attività amministrativa dell'ente, come dicevamo un attimo fa, cioè alla mancata concessione di un contributo economico o alla mancata concessione di un titolo». Ulteriori criticità sono emerse con riguardo alle difficoltà delle amministrazioni a confrontarsi con trasparenza ed efficacia con i fenomeni dell'abusivismo edilizio, delle demolizioni, della gestione dei beni confiscati, degli appalti. Le problematichità, connesse al settore degli appalti, sono state, fra gli altri rilevate dal procuratore di Napoli, il quale ha sottolineato: «quasi tutti gli scioglimenti dei consigli comunali delle amministrazioni locali si verificano per un giro d'affari legato agli appalti o all'espansione edilizia». La questione delle demolizioni è riemersa, con riguardo al territorio del Parco Nazionale del Vesuvio, nell'intervento del procuratore di Torre Annunziata. Sempre con riguardo al tema degli appalti e in particolare a quelli "sottosoglia" dove vigono procedure largamente discrezionali, è intervenuto il procuratore di Nola. Nel corso delle audizioni, in particolare di quelle dei rappresentanti delle forze dell'ordine, è stata lamentata la scarsa collaborazione delle vittime nel riferire agli inquirenti tracce utili per le indagini. Il questore di Napoli, Guido Marino, ha osservato criticamente: «la cosa che mi ha sorpreso è che mai, neanche a livello di sensazione o di impressione e neanche a livello rigorosamente informale, nessuno di costoro ci abbia offerto uno spunto o un'idea». Analogamente il questore di Avellino, Maurizio Ficarra, ha precisato: «C'è collaborazione nel denunciare l'evento, ma c'è poca collaborazione nel farci leggere meglio quello che è successo». Infine il vice comandante regionale dell'arma dei carabinieri ha rilevato: «Molto spesso gli stessi amministratori, per varie ragioni, non hanno nessun interesse a denunciare qualcosa e molto

spesso il contatto con le forze di polizia non è un contatto improntato ad una reciproca fiducia e ad una totale discovery di ciò che è successo». Anche il prefetto di Napoli ha testualmente rilevato: «Purtroppo è un dato di fatto che raramente troviamo un aiuto o una collaborazione, anche piccoli». Analoga difficoltà è stata evidenziata anche dal procuratore presso il tribunale di Nola, il quale ha sottolineato: « la sostanziale impossibilità che noi incontriamo di ottenere una collaborazione là dove ci siano delle minacce, che possono anche essere di natura non camorristica».

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

Dal quadro conoscitivo è emersa, in primo luogo, la necessità di un monitoraggio degli episodi di intimidazione, attraverso la previsione di apposite modalità di inserimento e di gestione dei dati nel portale delle notizie di reato, così da consentire anche la verifica di eventuali collegamenti tra i fatti.

Inoltre è stata segnalata l'esigenza di una rivisitazione dell'articolo 143 del TUEL, volta alla introduzione del «*potere di diffida*», inteso come «*strumento intermedio*» al fine di realizzare un sostegno all'azione dell'amministrazione comunale. Tale riforma potrebbe consentire il superamento delle eventuali anomalie riscontrate in sede di accesso, ma non sufficientemente gravi da richiedere una proposta di scioglimento del consesso.

Analogo intervento normativo è stato sollecitato con riguardo alla materia delle demolizioni per superare la farraginosità delle attuali procedure demandate dall'autorità giudiziaria ad amministrazioni comunali di norma prive delle risorse necessarie. Da ultimo è stata rilevata l'opportunità di estendere le prassi applicative stabilite dai protocolli operativi adottati dalle amministrazioni locali nei territori dei circondari giudiziari di Nola e di Torre Annunziata in relazione alla formazione di giudicati penali per i reati edilizi.

Missione Emilia-Romagna – Bologna 27 ottobre 2014

– Audizione dei prefetti di Bologna, Ferrara, Modena, Piacenza e dei vice prefetti vicari di Forlì-Cesena, Parma, Rimini

– Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Bologna e dei procuratori della Repubblica presso i tribunali di Bologna, Modena, Reggio-Emilia, Piacenza, Ravenna, Forlì-Cesena, Parma, Ferrara, Rimini

– Audizione dei questori di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio-Emilia

– Audizione dei questori vicari di Modena e Rimini

- Audizione del comandante legione Carabinieri Emilia-Romagna e dei Comandanti Provinciali CC di Bologna, Forlì-Cesena, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio-Emilia, Rimini
- Audizione del sindaco di Bologna, Virginio Merola
- Audizione della sindaca di Jolanda di Savoia, Elisa Trombin
- Audizione del sindaco di Bomporto, Alberto Borghi
- Audizione del sindaco di Finale Emilia, Fernando Ferioli
- Audizione del sindaco di Sant'Agata Bolognese, Giuseppe Vicinelli
- Audizione del presidente della provincia di Ravenna, Claudio Casadio
- Audizione del responsabile Area Ricerca, progettazione e valutazione sui progetti di sicurezza urbana e prevenzione criminale del Servizio politiche di ricerca e polizia locale della regione Emilia-Romagna

Il contesto

È opinione condivisa dagli auditi che nella regione Emilia-Romagna la criminalità organizzata non ha ancora intaccato la pubblica amministrazione né raggiunto gli amministratori locali, pur essendo già entrata nell'economia con i suoi capitali da riciclare, posto che in periodi di crisi economica come quella in atto, è proprio il crimine organizzato che riesce a disporre di risorse finanziarie tendenzialmente illimitate da investire.

Tale modalità di infiltrazione sembrerebbe non riguardare le aziende municipalizzate o le aziende partecipate, ma solamente le imprese private nelle quali le cosche, operando cospicue iniezioni di capitali, riescono ad imporre nei consigli di amministrazione personaggi legati al crimine organizzato. In altri casi, sfruttando l'emergenza seguita a calamità naturali ed alla minore efficacia dei controlli in tali occasioni, imprese legate alle cosche ottengono appalti o subappalti nel settore dell'edilizia e del movimento terra. Secondo le stime della DDA, per la rimozione delle macerie del terremoto che ha colpito l'Emilia-Romagna, il 24 per cento dei lavori è stato svolto da imprese vicine a 'famiglie' appartenenti alla 'ndrangheta calabrese.

Altri fenomeni di infiltrazione mafiosa, specie delle cosche legate a quest'ultima organizzazione criminale nonché alla camorra campana, si riscontrano nell'esercizio del gioco d'azzardo – *slot machines e videolottery* – tanto che una recente legge regionale del 5.7.2014 ha previsto l'istituzione, ad oggi non ancora concretamente avviata, di un Osservatorio sul gioco d'azzardo, per il monitoraggio di uno dei settori economici ritenuti più a rischio in quanto tra i più redditizi.

Cospicui investimenti di denaro provenienti dai circuiti criminali si stanno registrando anche nel settore turistico-alberghiero, in quello agro-alimentare.

In tale quadro molti degli auditi, pur nella consapevolezza di non dover sottovalutare il fenomeno delle intimidazioni contro gli amministratori locali, lo hanno definito marginale. Per il prefetto di Bologna, Ennio Ma-

rio Sodano, *«si tratta di un aspetto ancora marginale. La giustificazione può ravvisarsi nel fatto che questo è un territorio dove, nonostante la crisi, l'amministrazione e lo Stato ancora reggono ... C'è quindi un sistema che riesce a dare risposte»*; per il comandante della legione carabinieri Emilia-Romagna, Antonio Paparella, *«ciò ... può essere riconducibile a fattori culturali e sociologici che, favorendo il radicamento di un forte senso civico, hanno in una certa misura costituito un ostacolo alla contaminazione del tessuto sociale»*, mentre il questore di Bologna, Vincenzo Stingone, ha sottolineato la partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica come elemento di contrasto alla opacizzazione dei rapporti che possono favorire tali episodi.

Gli episodi intimidatori in danno degli amministratori risultano pertanto sporadici con motivazioni legate a situazioni contingenti (come le già ricordate calamità naturali specie in provincia di Modena), altre volte a motivazioni prettamente personali (come mancate restituzioni di prestiti o motivi sentimentali), altre ancora a reazioni abnormi in seguito ad istanze non andate a buon fine (come richieste di assegnazioni di alloggi di edilizia popolare o sussidi), infine a contrasti di natura prettamente politica in occasione di competizioni elettorali.

In ordine alle modalità delle intimidazioni la maggior parte degli auditi non ha avuto dubbi nel riferire che è la diffamazione, specie a mezzo *internet*, la modalità a cui più frequentemente si ricorre in Emilia-Romagna per aggredire un amministratore locale. I *social network*, secondo il prefetto di Bologna, *«in molti casi considerati una sorta di zona franca, sono il luogo in cui si pensa che si possa dire qualunque cosa, anche se spesso si configurano in realtà vere e proprie fattispecie di reato che vanno dalla semplice ingiuria fino alla minaccia»*. Anche il prefetto di Ravenna Fulvio Della Rocca, ha affermato che *«in genere gli amministratori pubblici vengono contestati per via mediatica»*.

Al riguardo il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Bologna, Marcello Branca, ha osservato che il rischio che la diffamazione venga considerato un reato secondario esiste *«mentre può essere veicolo di un intervento micidiale ... ma anche nascondere un messaggio di carattere diverso»* e il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Emilia, Giorgio Grandinetti, ha precisato che *«nonostante la diffamazione non costituisca una forma di intimidazione in senso stretto, essa può tuttavia in certi casi diventare un potente strumento intimidatorio... più coerente con una realtà tranquilla, pacifica e regolare»*. Per il sindaco di Bologna, Virgilio Merola, quello delle offese, denigrazioni e minacce in rete è un fenomeno nuovo che non andrebbe sottovalutato. Pur non rientrando nel novero stretto delle intimidazioni, queste forme, a detta del sindaco, costituiscono un problema specifico in ragione del discredito che ne deriva all'amministratore.

Questo l'elemento più peculiare e forse allo stesso tempo più rilevante emerso dalla missione in Emilia-Romagna visti gli effetti distruttivi che può produrre, nel lungo periodo, nei rapporti tra amministrazione e cittadini. Invero, il discredito e la delegittimazione degli eletti, comunque

si manifestino, sono potenzialmente idonei a produrre conseguenze negative estremamente significative per le istituzioni democratiche.

Meno praticato, seppure presente in molti degli episodi d'intimidazione riferiti, è l'invio di lettere o scritte ingiuriose sui muri, la distribuzione di volantini con apprezzamenti diffamatori, più raramente missive accompagnate da proiettili e cartucce ed in un caso, nei confronti del sindaco di Zerba (Piacenza), l'invio di una testa di rettile – una biscia d'acqua – con un sassolino in bocca. Un altro atto d'intimidazione particolarmente odioso è stato registrato nei confronti dell'assessore al comune di Galliera il quale, dopo alcune minacce, peraltro neppure denunciate, ha subito l'uccisione del proprio cane.

Verosimilmente ispirati alla violenza di genere le minacce d'aggressione con acido muriatico perpetrate nei confronti della sindaca di Jolanda di Savoia, Elisa Trombin, ascoltata nel corso della missione, da un soggetto al quale era stata negata l'assegnazione di una casa d'edilizia popolare nonché la lettera inviata ad un consigliere comunale di Bologna con ingiurie razziste, omofobiche e discriminatorie.

Due i casi di incendi dolosi mentre non sembrano emergere particolari problematiche legate alla gestione dei rifiuti o delle cave, queste ultime presenti soprattutto nel modenese. L'attenzione rivolta alle cave è risultata di natura prettamente ambientalista, senza registrare – per ora – l'interessamento della criminalità organizzata per lo sfruttamento delle stesse, specie di quelle dismesse, al fine dello sversamento illecito di rifiuti tossico-nocivi al loro interno.

Si sono poi verificati episodi in cui l'intimidazione verso l'amministratore locale veniva perpetrata mediante la minaccia di porre in essere atti di autolesionismo, come successo presso il comune di Casalecchio di Reno, ove un individuo – dopo aver cosperso di liquido infiammabile gli uffici comunali – ha minacciato di darsi fuoco se il sindaco non avesse ascoltato le sue richieste.

Da più parti, comunque, è emerso che la regione Emilia-Romagna presenta la fattiva collaborazione delle diverse istituzioni presenti sul territorio, riscontrandosi una grande coesione sociale, un rilevante 'spessore' culturale nonché la presenza di servizi sociali ancora efficienti, nonostante i «tagli» determinati dalla crisi economica.

È stato evidenziato il consolidato rapporto di collaborazione tra prefetture e amministratori locali, che dimostrano una certa maturità nell'esterne e riferire anche il più piccolo o il meno significativo episodio che possa provocare difficoltà nell'azione amministrativa.

La capillare presenza dello Stato, la permanenza di un forte senso civico che induce il cittadino a partecipare alla responsabilità delle scelte amministrative, facilita il contatto e la collaborazione istituzionale e ha finora costituito un ostacolo alla contaminazione del tessuto sociale.

I punti di criticità

La presenza della *'ndrangheta* e della camorra nel mondo economico e produttivo della regione è un fatto più volte ribadito nel corso delle audizioni dai diversi soggetti intervenuti.

Per il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bologna, Massimiliano Serpi, *«questa discrasia tra effettiva presenza intimidatrice sul mondo economico – riconducibile, nelle sue varie articolazioni, anche alla criminalità organizzata – e l'apparente assenza di analoga condotta intimidatrice rispetto agli amministratori locali è un dato che constatiamo e sulla cui interpretazione siamo chiamati ... a riflettere»*. È emerso il generale intendimento di un maggiore controllo del fenomeno delle intimidazioni per evitare che possa concretizzarsi il passo successivo, quello dei rapporti diretti con le pubbliche amministrazioni ovvero, come affermato dal prefetto di Ferrara, Michele Tortora, l'evolversi *«di una situazione di rapporto patologico tra cittadini e pubblica amministrazione»*. Né è da sottovalutare, come evidenziato dal procuratore della Repubblica di Forlì-Cesena, Sergio Sottani, *«la totale insufficienza culturale per affrontare le forme di connubio e connivenza tra soggetti che intimidiscono e soggetti intimiditi»*.

Nonostante la complessiva situazione sia «di tenuta», non è stato minimizzato l'avanzare di quella che è stata definita dal sindaco di Sant'Agata Bolognese, Giuseppe Vicinelli, *«la bomba sociale»*. Gli amministratori locali, e in questo non sfuggono nemmeno quelli emiliano romagnoli, sono spesso oggetto di forme di pressione, soprattutto ad opera di persone esasperate che, in questo periodo di crisi e di carenza di lavoro, si recano presso il comune ad esporre la loro situazione, accompagnando talvolta la rappresentazione delle loro difficoltà con delle forme velate di minaccia, che però poi non sfociano in specifiche denunce. Casi del genere sono stati denunciati dal sindaco di Finale Emilia, Fernando Ferioli, che ha sottolineato la situazione di disagio sociale legata soprattutto alle questioni del lavoro e dell'economia aggravate dal sisma che ha colpito il suo comune e che ha costretto alla chiusura molte fabbriche innescando una guerra tra poveri: *«gli italiani contestano al Comune di aiutare solo gli extracomunitari e dall'altra, quest'ultimi dicono di non avere più niente»*.

Una particolare criticità è stata sollevata in ordine alla disciplina normativa della sorveglianza speciale dal sindaco di Bomporto, Alberto Borghi. Questi, in proposito, ha rilevato: *«ritengo che non sia possibile che... il detenuto esca e scelga dove andare. Sotto questo profilo, vi è sicuramente un "buco": non dev'essere permesso alla persona di andare dove vuole, perché consentirle di venire in un territorio ... dove la ricchezza è molto elevata – prima del terremoto c'era stato un boom economico importante – ed in un paesino tranquillo come il nostro, con 10.000 abitanti, significa concederle quello che cerca per poter lavorare indisturbata»*.

Anche nella regione Emilia-Romagna si è riscontrato che la maggior parte dei fascicoli sulle intimidazioni risultano contro ignoti e che, generalmente, si procede per minacce e per ingiurie. Al di là delle difficoltà

oggettive di indagini che, a detta del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Modena, Vito Zincani *«non sono semplici da trattare e questo perché il modo di agire di chi intende davvero intimidire è estremamente sottile, sfumato e quasi inafferrabile»*, è stato evidenziato come gli atti intimidatori sono spesso considerati secondari e quindi di fatto sottovalutati.

Al contrario, nei casi di identificazione si è proceduto quasi sempre con il mezzo del decreto penale di condanna, *«il che»* – come ha rilevato il procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Bologna – *«già esprime una limitata gravità del reato per il quale si è proceduto perché il decreto penale di condanna è un procedimento speciale che porta ad una pena pecuniaria e non ad una pena detentiva»*.

Altri punti critici riscontrati riguardano la possibilità di isolamento in cui possono trovarsi gli amministratori locali nel momento in cui subiscono attacchi intimidatori: in Emilia-Romagna, per le considerazioni sopra svolte, ciò risulta comunque più difficile che altrove.

Particolare approfondimento è stato rivolto al tema delle licenze per le sale gioco, settore nel quale sono state evidenziate, soprattutto dai questori, le criticità connesse alla vigente normativa non particolarmente chiara per quanto concerne i soggetti autorizzatori, i controlli e le caratteristiche delle società richiedenti, spesso estere.

Sia il presidente della provincia di Ravenna, Claudio Casadio, in ragione di alcuni gravi atti intimidatori subiti ad opera di soggetti con problemi mentali, che il sindaco di Bologna, hanno sottoposto all'attenzione della Commissione il problema dei trattamenti sanitari obbligatori la cui firma è di competenza dei sindaci. Per il presidente della provincia di Ravenna sull'argomento *«ci sono delle criticità che vanno affrontate con attenzione ... il problema è che il dato della pericolosità di un soggetto è un dato molto delicato, ma anche molto ambiguo e discrezionale»*, mentre secondo il sindaco di Bologna: *«noi sindaci firmiamo i trattamenti sanitari obbligatori ... Per essere molto onesto con voi, non so che cosa firmo, perché ci sono relazioni di medici che mi dicono che bisogna fare il trattamento»*.

Al pari che in altre missioni, è stata segnalata la difficoltà di raccogliere dati specifici sulle notizie di reato integranti episodi criminosi nei confronti di amministratori locali, posto che il sistema Re.Ge. in dotazione alle procure della Repubblica non permette di discernere in tal senso.

È stata altresì stigmatizzata la mancanza di una fattispecie criminosa *ad hoc* per attribuire maggiore e più specifico risalto alle condotte di intimidazione poste in essere nei confronti degli amministratori locali, posto che molto frequentemente tali atti vengono sottovalutati o peggio, visti come inevitabili per chi amministra la cosa pubblica.

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

Complessivamente il rapporto tra amministratori locali e gli altri organi dello Stato è stato definito ottimo, con relazioni di reciproca collaborazione che, ad avviso del prefetto di Modena, Michele Di Bari, «*dimostrano una certa maturità nell'esternare e riferire anche il più piccolo o il meno significativo episodio che possa provocare difficoltà nell'andamento ordinario ed ordinato dell'azione amministrativa comunale*». La diffusione capillare sul territorio regionale delle stazioni dei carabinieri (343 stazioni a fronte di 340 comuni esistenti sul territorio) è stata segnalata come elemento che facilita il forte e costante rapporto con i rappresentanti delle amministrazioni locali a tal punto da far ritenere al comandante provinciale carabinieri di Parma, Massimo Zuccher, che sia assente «*il cosiddetto numero oscuro, cioè atti intimidatori o ingiuriosi nella più ampia accezione del termine, non denunciati*».

Il prefetto di Ferrara ha sottolineato la necessità di prevedere protocolli predeterminati per procedimentalizzare gli *iter* amministrativi ed i processi decisionali, sicché il singolo amministratore locale risulti più tutelato e nel contempo venga garantita una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa. Ciò limiterebbe la discrezionalità e la possibilità che la cittadinanza possa esigere decisioni *extra ordinem* dal singolo amministratore.

Sulla base dell'esperienza segnalata dal vice prefetto di Rimini, Clemente di Nuzzo, è stata altresì proposta l'adozione di protocolli d'intesa tra prefetture, comuni e associazioni operanti sul territorio per la gestione delle licenze e del loro trasferimento nel settore turistico-alberghiero nonché per il settore edile, elevando lo *standard* dei controlli.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Ferrara, Bruno Cerchi, il prefetto di Bologna, il sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Bologna, hanno sollecitato la creazione di uno specifico *database* sul fenomeno, anche su base regionale, per comprendere le tendenze in atto. È stata, inoltre, emersa l'opportunità di prevedere, all'interno del sistema Re.Ge., un'apposita applicazione informatica per meglio monitorare il fenomeno ed ottenere dati più puntuali.

In linea generale occorrerebbe, secondo quanto suggerito, rendere fruibili agli organi investigativi il maggior numero di informazioni possibili.

In ordine al tema delle *slot machine*, alcuni amministratori hanno riferito di aver aderito al progetto regionale *slot free*, con vantaggi per quegli esercizi che decideranno di eliminare le macchinette.

Per quanto riguarda gli eventi sismici che hanno colpito il territorio di Reggio Emilia e Modena, il vice prefetto di Modena, Adriana Cogode e il prefetto di Modena hanno riferito come l'esperienza dell'utilizzo dell'iscrizione alla *white list* da parte delle aziende, con provvedimenti di diniego e interdittivi, si è rivelata un utile strumento per tenere indenni da forme di pressione gli amministratori locali.

Infine, dal punto di vista tecnico giuridico, è stata invocata la creazione di una figura autonoma di reato che preveda e punisca gli atti di intimidazione compiuti nei confronti dei pubblici amministratori stante l'inidoneità delle norme attualmente sussistenti a delineare ed inquadrare in maniera adeguata la fattispecie, auspicando l'introduzione di una specifica disposizione da inserire tra i reati contro la pubblica amministrazione.

4.2 Altri sopralluoghi

Sopralluogo a Portici (NA) 15 maggio 2014⁷

- Audizione del sindaco di Portici (NA), Nicola Marrone
- Audizione del presidente del Consiglio comunale, Fernando Farroni
- Audizione dell'assessore al turismo e allo sviluppo, Adele Scarano

Una delegazione della Commissione si è recata, il 15 maggio 2014, a Portici ed ha incontrato il sindaco, l'assessore al turismo e allo sviluppo e il presidente del consiglio comunale. L'iniziativa è stata assunta a seguito del grave atto intimidatorio consumato in danno dell'assessore Scarano, la cui auto è stata data alle fiamme da ignoti, la notte tra il 9 e il 10 maggio 2014.

Tale vicenda ha indotto la Commissione ad esplorare la «*dinamica dell'evento, i possibili moventi e gli orientamenti dell'autorità inquirente*»⁸, con una dedicata azione istruttoria, inserita nell'ambito di una più ampia interlocuzione con gli Uffici territoriali del Governo.

Nel corso dell'incontro l'assessore ha esternato la sua principale preoccupazione volta a contenere le ripercussioni psicologiche dell'evento sui suoi familiari. Una preoccupazione certamente comprensibile alla luce di una circostanza concreta: l'autovettura gravemente danneggiata dalle fiamme, dopo essere stata sottoposta a sequestro giudiziario, è rimasta «parcheggiata» sotto la sua abitazione. E ciò ha impedito qualsiasi sforzo di ripristinare un clima rassicurante che potesse permettere un agevole ritorno alla quotidianità per i suoi stretti congiunti. Si è pertanto avuto contezza di una situazione indicativa non solo di una assenza di cautela, scarsamente professionale, ma anche di profili modali degli accertamenti incuranti della condizione psicologica della vittima, oltre che del turbamento della pubblica opinione e della pace sociale.

La Commissione ha comunque inteso esplorare i potenziali moventi della grave intimidazione patita dalla amministratrice locale e, in particolare, su precisa domanda, la stessa ha ricordato di avere recentemente sottoposto al consiglio comunale alcune proposte volte a contrastare il gioco d'azzardo. Indipendentemente dal legame con lo specifico atto intimidatorio, è bene sottolineare che sul tema «dell'industria del gioco» è emersa

⁷ Per il contesto, i punti di criticità, le soluzioni, i suggerimenti e le opportunità si rimanda alla missione in Campania.

⁸ Cfr. nota 12 maggio 2014 al prefetto di Napoli, in Atti Comm., prot. 46.

una criticità di ampia e ricorrente portata, che coinvolge, anche in altri e diversi territori, le amministrazioni comunali impegnate a ricercare strategie di contenimento alla sua espansione (*Parte quarta, par.2.5*).

Il presidente del consiglio comunale di Portici ha sottolineato l'accesa contrapposizione tra maggioranza e minoranza, connotata da forti tensioni: fatto, a suo dire, nuovo rispetto alle consueta dialettica politica. Ha però precisato che, a suo avviso, siffatta situazione di difficoltà nei rapporti politici all'interno del Consiglio comunale nulla ha a che fare con l'evento in danno dell'assessore. Da parte sua, il sindaco ha sottolineato come tale gesto – di cui ha ritenuto scontata la natura dolosa – possa intendersi quale un messaggio rivolto all'intera amministrazione, così rilevando e sottolineando un aspetto del fenomeno delle intimidazioni degli amministratori degli enti locali ricorrente in una pluralità di contesti ed oggettivamente allarmante: l'intimidazione quale *vulnus* all'ordinario andamento della vita democratica.

Missione a Cardano al Campo (VA) 6 ottobre 2014

- Audizione del sindaco di Cardano al Campo, Angelo Bellora e del presidente del consiglio comunale, Costantino Iametti
- Audizione del sindaco di Romentino, Alessio Biondo
- Audizione della sindaca di Corsico, Maria Ferrucci
- Audizione dell'assessore alle politiche abitative e al commercio del Comune di Novara, Sara Paladini
- Audizione del sindaco di Villa Bartolomea, Luca Bersan
- Audizione del sindaco di Cuorgnè, Giuseppe Agostino Pezzetto
- Audizione di un rappresentante dell'Associazione Laura Prati

Il contesto

La missione a Cardano al Campo (VA) si differenzia da tutti gli altri sopralluoghi effettuati dalla Commissione sul territorio sia per la scelta del luogo, individuato per il forte valore simbolico connesso all'assassinio nel luglio del 2013 dell'allora sindaca, Laura Prati e del ferimento dell'allora vice sindaco, sia per l'individuazione dei soggetti da audire, unicamente amministratori locali di comuni siti nelle regioni Piemonte, Lombardia e Veneto.

Nei territori indicati il fenomeno è stato caratterizzato, nel corso degli ultimi anni, anche per episodi di particolare gravità, quali l'uccisione di due sindaci, Laura Prati, già ricordata, e Dorianò Loris Romano, primo cittadino di Villa Bartolomea, ucciso nel 2006.

L'audizione degli amministratori è servita per acquisire elementi sulle possibili motivazioni connesse agli atti intimidatori che si sono verificati in queste aree del Paese.

Il sindaco di Cardano al Campo – audito per il doveroso omaggio alla memoria di Laura Prati – ha posto l'accento sullo sviluppo demografico del comune e i conseguenti problemi derivanti sull'assetto urbanistico e l'organizzazione della società. La preoccupazione, ha detto, è rivolta allo *«stato di grossa difficoltà in cui versano molte delle famiglie della nostra città ... Nei giorni del ricevimento dei cittadini, sette su dieci mi chiedono aiuto per problemi di lavoro, di reddito e pagamento dell'affitto e delle utenze»*.

Più emozionali sono risultate le audizioni del presidente del consiglio comunale, all'epoca dell'omicidio Prati vicesindaco, che rimase gravemente ferito nell'episodio e del marito della sindaca, quale rappresentante dell'Associazione alla stessa dedicata. In relazione all'evento gli stessi hanno ricostruito il contesto in cui è maturato l'omicidio, perpetrato da un dipendente comunale quale risposta violenta a provvedimenti disciplinari adottati per porre fine a comportamenti illegittimi nei confronti della pubblica amministrazione.

L'audizione del sindaco di Romentino (NO) è servita per porre l'attenzione della Commissione su un fenomeno, quello delle gestioni delle cave e del connesso problema del traffico dei rifiuti, che va molto al di là del comune del novarese dove pure si sono verificati episodi gravi, quale l'omicidio di un imprenditore del settore e diversi arresti nel quadro dell'inchiesta «Infinito», portata avanti dalla DIA in ordine al traffico illegale dei rifiuti utilizzato come materiale di riempimento delle cave dismesse. Il sindaco ha posto l'accento sulla carenza di controlli, sul problema della insufficienza delle sanzioni in caso di escavazioni abusive, e di un contesto che, al di là di minacce o intimidazioni concrete, si serve di pressioni ambientali pesanti che a volte appaiono incombenti. *«Se dovessi dirle qual è, a mio avviso, la prima cosa da fare, - ha concluso il sindaco – le risponderai che si tratta di sottrarre ai comuni la competenza, in assoluto, perché non possono essere lasciati a dire sì o no»*.

La sindaca di Corsico (MI) ha tratteggiato un quadro particolarmente complesso della situazione comunale a partire da un aggravamento del disagio sociale che ha già prodotto minacce e intimidazioni nei confronti degli operatori dei servizi sociali, in quanto da parte di alcuni cittadini *«vi è la pretesa di continuare a ricevere aiuti che ovviamente sono in diminuzione»*. Inoltre l'accentuazione dei controlli sugli aventi diritto alle prestazioni comunali *«ci ha creato moltissimi nemici, perché abbiamo scoperto che molte persone fanno dichiarazioni false e c'è quasi una specie di organizzazione che se ne occupa ... contando sul mancato controllo da parte dell'amministrazione comunale»*. Altra situazione segnalata è quella relativa al tema del gioco d'azzardo e alla concessione delle licenze verso cui l'amministrazione ha condotto azioni di contrasto opponendosi all'apertura di nuove sale gioco prive dei requisiti di legge. Ciò ha comportato – a detta della sindaca – atteggiamenti di sfida palese di alcuni soggetti interessati all'avvio delle suddette attività oltre che innumerevoli forme di discredito, lettere anonime e tentativi di corruzione denunciati. Anche la scelta dell'amministrazione di recedere dalla partecipazione di una società

mista per la gestione del servizio di igiene urbana ha comportato problemi di varia natura a partire dalla non raccolta dei rifiuti e dalla presenza di rifiuti ingombranti nei parcheggi. Infine la sindaca ha denunciato episodi intimidatori connessi alla esasperazione e alla strumentalizzazione della dialettica politica in occasione di consultazioni popolari avviate per la realizzazione di opere pubbliche, durante le quali all'assessore all'urbanistica sono state squarciate tutte le gomme dell'auto.

La testimonianza dell'assessore alle politiche abitative e al commercio di Novara ha spostato l'attenzione sul tema della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, con i relativi problemi connessi all'emergenza abitativa, alle graduatorie, al controllo delle titolarità, alle occupazioni di alloggi popolari, a quelli della morosità e delle procedure per le eventuali decadenze. L'assessore – alla data dell'audizione sotto vigilanza per minacce ricevute – ha riferito di avere scoperto di essere sotto vigilanza dai giornali e ha esposto alla Commissione la vicenda legata alle difficoltà connesse alla sgombero di abitazioni pubbliche occupate abusivamente: *«sono stata fermata nuovamente da queste persone, sempre vicino casa mia; ho poi ricevuto alcune mail con i miei spostamenti. Non mi sono più sentita tanto sicura ... mi è stato attribuito un servizio di vigilanza ... andando ad aggiungersi alla difficoltà rappresentata dal fatto che non avevo detto nulla alla mia famiglia... Ho dormito a casa dei miei ma senza spiegarne le ragioni , inventando una scusa ...»*.

Anche l'audizione del sindaco di Villa Bartolomea (VR), al pari di quello di Cardano al Campo, ha rappresentato il giusto riconoscimento per il sacrificio del sindaco Loris Romano, anch'esso vittima di un dipendente di una cooperativa che lavorava per il comune in risposta ad un provvedimento che lo destinava ad altro incarico. In merito ai problemi che si incontrano oggi nella gestione della cosa pubblica, l'attuale sindaco ha posto l'accento sulla crisi del rapporto tra amministratori e cittadini, legata, a suo avviso, alle crescenti difficoltà che le persone incontrano nella vita quotidiana.

L'ultimo sindaco ascoltato è stato quello di Cuorgnè (To), destinatario di due atti intimidatori, un fucile giocattolo infilato nella porta di ingresso del comune e una lettera, intercettata all'ufficio postale centrale di Torino, indirizzata a lui e al comandante della polizia municipale, contenente due proiettili. Sui possibili motivi il sindaco ha precisato di non saper legare l'accaduto a nulla di particolare e che, in generale, i motivi di tensione sono legati ad un disagio sociale crescente. *«Credo che in quel caso specifico, visto che la missiva era indirizzata anche al capo dei vigili, essa fosse legata più ad altre situazioni di tensione, che stanno crescendo. A tal proposito ... alcuni colleghi di altri comuni del territorio, lo scorso agosto, hanno ricevuto delle intimidazioni»*.

I punti di criticità

Oltre ad una generale sottovalutazione del fenomeno, è stata sottolineata l'eccessiva sovraesposizione degli amministratori locali, che rappresentano gli immediati destinatari delle istanze dei cittadini sul territorio.

Con riguardo alle politiche abitative sono stati segnalati diversi aspetti critici: l'obsolescenza del censimento degli immobili popolari; la mancata riscossione dei canoni di locazione dovuti e infine la reiterazione delle occupazioni abusive.

Relativamente al gioco d'azzardo, oltre a sottolinearsi la stretta connessione di tali attività con il mondo della criminalità organizzata, sono state evidenziate le conseguenze in termini sociali ed economici della progressiva diffusione delle cosiddette ludopatie. Profili problematici sono emersi anche con riguardo alla manutenzione e ai controlli sulle *slot machine*, essendosi riscontrata la presenza di macchinari fraudolentemente manomessi.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal tema della gestione delle cave, strettamente connesso al problema del traffico illecito di rifiuti. In proposito sono stati segnalati la inadeguatezza dei controlli amministrativi dovuti alle scarse risorse economiche e alle insufficienti capacità tecnico-professionali, nonché, in termini sociali, lo scarso sostegno della popolazione, che nella presenza di cave attive sul territorio vede un'opportunità in termini finanziari e occupazionali.

Le soluzioni, i suggerimenti, le opportunità

Con riguardo al problema abitativo, oltre all'esigenza di un aggiornamento del censimento degli immobili, è stata evidenziata l'importanza di garantire la trasparenza e la pubblicità dei criteri di assegnazione degli alloggi.

In relazione al gioco d'azzardo, oltre alla implementazione delle misure per il contrasto delle ludopatie, attraverso forme di assistenza anche sanitaria delle persone affette, è stata sottolineata l'esigenza di contrastare il fenomeno, introducendo limiti di distanza e vincoli orari per le sale da gioco e prevedendo meccanismi premiali per gli esercizi commerciali che non consentono l'installazione di *slot machine*.

In materia di cave, oltre alla revisione della normativa che dovrebbe comportare un minor carico di competenze comunali e l'adeguamento delle misure sanzionatorie attraverso l'adozione di una legge quadro nazionale, è stata segnalata anche la necessità di un rafforzamento dei controlli, mediante il potenziamento delle risorse umane – con l'assunzione di personale qualificato – e finanziarie.

4.3 Audizione in sede di sindaci

La Commissione ha audito in sede alcuni amministratori destinatari di intimidazioni verificatisi nel corso dell'attività di indagine o segnalati nelle relazioni delle prefetture. Di seguito se ne riporta una breve sintesi.

Sindaco di Torre Annunziata, 22 aprile 2014

La Commissione, in considerazione dell'attentato incendiario nei confronti dell'edificio municipale di Torre Annunziata, verificatosi nella notte tra l'11 e il 12 aprile 2014, ha ritenuto di procedere alla tempestiva audizione del sindaco del comune, l'avvocato Giosué Starita.

Questi, nel riferire in ordine all'episodio – l'ultimo di una lunga serie di azioni intimidatorie compiute ai danni dell'amministrazione locale – ha preliminarmente rappresentato la situazione economica e sociale del territorio, caratterizzato da gravi tensioni sociali, alimentate dai *clan* camorristici. La diuturna presenza della criminalità organizzata, attiva soprattutto nella gestione dello spaccio della cocaina, nell'area comunale ha determinato una profonda distorsione del sistema economico, fondato sostanzialmente sull'autoriciclaggio dei proventi illeciti.

Secondo quanto riportato dall'audit, l' incisiva operazione di contrasto portata avanti dallo Stato a partire dagli anni 2008-2009, se, da un lato, ha fruttuosamente sradicato dal territorio la piaga del narcotraffico, dall'altro, minando la principale fonte di reddito di un tessuto economico debole e incentrato sull'illegalità, ha finito per acuire le tensioni sociali anche per il progressivo e contemporaneo accentuarsi della crisi economica nazionale e per l'assenza di interventi positivi da parte dello Stato.

Il sindaco ha quindi rappresentato alla Commissione una drammatica realtà, contrassegnata da un clima di diffusa connivenza e di scarsa sensibilità nei confronti delle questioni connesse al contrasto dell'illegalità, soprattutto da parte degli esercenti attività commerciali, in quanto diretti beneficiari della circolazione di proventi illeciti. Per arginare tale fenomeno l'audit ha riferito di agevolazioni fiscali attivate dal Comune a sostegno del commercio.

È nel contesto delineato che si inserisce una vera e propria *escalation* intimidatoria. Tale spirale, oltre ad aver interessato direttamente la propria persona, avendo subito, nell'ottobre 2013, minacce da un pregiudicato, affiliato ad un *clan* camorristico, armato di pistola, (minacce per le quali è stato successivamente condannato il responsabile con l'aggravante riconosciuta in relazione al cosiddetto metodo mafioso), è culminata nell'attacco incendiario nei confronti del portone di ingresso del municipio. In proposito il sindaco ha ritenuto opportuno evidenziare l'ampia solidarietà manifestata dai cittadini ed in particolare dai dipendenti comunali. Rispondendo a puntuali quesiti in ordine alle eventuali misure di protezione assicurate, già all'indomani dei primi episodi intimidatori, il sindaco ha, poi, riferito di essere stato sottoposto ad una misura di vigilanza generica ra-

diocollegata, la quale potrebbe peraltro facilitare le autorità investigative nell'identificazione del responsabile dell'atto incendiario.

Con riguardo infine alle ragioni sottese agli episodi intimidatori egli ne ha sottolineato la sostanziale riconducibilità a due principali ambiti – ambedue inquadrabili nel più generale contesto di tensione sociale –: la materia edilizia e il fenomeno delle occupazioni abusive, da un lato, e la problematica occupazionale e in particolare i licenziamenti disciplinari di dipendenti pubblici, affiliati a *clan* criminali, dall'altro.

Considerati i temi trattati nell'ambito dell'audizione, la Commissione ha ritenuto di disporre l'immediata trasmissione di copia del resoconto stenografico alla Commissione antimafia.

Sindaci di Aprilia, Ardea, Nettuno e Pomezia, 18 settembre 2014

L'attenzione della Commissione è stata rivolta anche alla situazione di alcuni importanti centri del litorale romano in conseguenza della significativa casistica degli atti intimidatori contro amministratori locali registratasi in questi ultimi anni.

In data 18 settembre 2014, l'intera seduta della Commissione è stata dedicata all'audizione dei sindaci di Aprilia, Ardea, Nettuno e Pomezia.

* * *

La situazione del comune di Aprilia risulta particolarmente allarmante.

L'associazione «Coordinamento antimafia Anzio-Nettuno» ha segnalato i gravi fatti che vi sono stati consumati⁹. Nel documento si legge che *«La città di Aprilia, in provincia di Latina, registra un radicamento della criminalità organizzata come attesta la sentenza di condanna emessa dal tribunale di Latina il 16 novembre del 2012 a carico di Pasquale Novello, per avere costituito un'associazione a delinquere di stampo mafioso riferibile al clan dei casalesi ed operativa tra Nettuno, Aprilia e zone limitrofe; secondo la mappa dell'Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza e la legalità della regione Lazio sulla presenza dei principali clan criminali, risultano operanti sul territorio di Aprilia la 'ndrina Alvaro e la 'ndrina Nirta-Strangio. Le relazioni della commissione parlamentare antimafia della decima, undicesima e quattordicesima legislatura, rilevavano la grave situazione determinata dalla presenza della criminalità organizzata nella cittadina in oggetto¹⁰»*.

⁹ In data 31 luglio 2014, l'Associazione «Coordinamento antimafia Anzio-Nettuno» ha fatto pervenire alla Commissione un analitico Report relativo al fenomeno delle intimidazioni nei comuni di Ardea, Aprilia ed Anzio, in ATTI COMMISSIONE, prot. n. 281.

¹⁰ Nella relazione conclusiva del 2006 si legge: «Sempre più evidente risulta la diffusione della criminalità nelle zone di Aprilia, Anzio e Nettuno in cui le radicate presenze di soggetti appartenenti a gruppi di origine meridionale hanno rappresentato un fattore importante nella crescita della capacità criminale di aggregazioni locali dedite alle estorsioni e al traffico internazionale di sostanze stupefacenti».

Il «Coordinamento antimafia Anzio-Nettuno» ha predisposto un analitico *report* degli episodi di attentati e intimidazioni contro amministratori locali nella città di Aprilia. Di seguito si riportano i risultati dell'elaborazione:

1) il 16 settembre 2011 venivano dati alle fiamme l'auto del direttore generale della Multiservizi di Aprilia Fabio Biolcati Rinaldi e il garage del direttore del personale della stessa azienda Ilvo Silvi;

2) il 23 novembre venivano esplosi diversi colpi di arma da fuoco verso un bar gestito dal figlio del consigliere comunale Giorgio Nardin;

3) il 26 giugno del 2013 l'auto dell'assessore alle finanze del comune di Aprilia Antonio Chiusolo veniva distrutta da un incendio doloso. Stessa sorte per l'auto del coordinatore provinciale di Libera;

4) il 20 dicembre del 2013 venivano rinvenuti 10 proiettili calibro 9x19 innanzi all'abitazione dell'assessore Chiusolo, che in seguito a tali episodi di intimidazione rassegnava le sue dimissioni dall'incarico.

In riferimento a siffatto grave scenario si è svolta l'audizione del sindaco di Aprilia, Antonio Serra, eletto nel 2013 e già vice sindaco e sindaco facente funzioni a seguito del decesso del suo predecessore Domenico D'Alessio. Il sindaco ha descritto l'ultimo periodo di governo della città come *«quattro anni di passione»*, segnati simbolicamente dai gravi episodi innanzi richiamati ed ha ricordato che la sua città è stata sede di uno dei più grandi scandali della storia tributaria, riferendosi alla vicenda della Tributi Italia (che ha prodotto al comune di Aprilia un danno di 82 milioni di euro) seguito da un altro scandalo legato alle polizze fideiussorie a garanzia delle opere di urbanizzazione. Entrambi i fatti hanno pesantemente gravato l'attività dell'assessorato al bilancio e l'amministrazione ha seguito la linea di non esitare a portare dette vicende all'attenzione delle autorità inquirenti. Ulteriori criticità hanno riguardato la gestione dei servizi cimiteriali, il licenziamento e la denuncia del direttore di «Progetto ambiente» e le vicende legate ai trasporti.

A fronte di siffatti punti critici l'Amministrazione di Aprilia ha ricercato supporti e sinergie, sottoscrivendo due protocolli con la prefettura rispetto alla questione degli appalti. Ma il dottor Torre non ha esitato ad affermare che rispetto alle citate vicende *«vi è sempre qualche elemento che va oltre e possa dipingerle legate ad altre questioni»*, che possono esservi *«ma che non si toccano con mano»*, legate a mafia, camorra o riciclaggio, laconicamente definiti come *«aspetti non semplici da gestire»*.

Il sindaco ha anche fatto riferimento alla questione dei *rom*, la cui popolazione residente nel comune è passata in tre anni da venti a duecento persone a causa della chiusura di alcuni campi della città di Roma. Allo stato molti di essi vivono all'interno della zona industriale in siti dismessi sotto curatela fallimentare e quindi di difficile gestione per la messa in sicurezza. La presenza dei *rom* ha provocato gravi tensioni sociali con i cittadini.

Infine ha posto l'accento sulla gestione dei servizi sociali del comune con la vicenda che ha visto protagonista un ragazzo disabile che ha tentato

di dare fuoco all'assessore e a un dipendente comunale. Il sindaco si è detto preoccupato ed allarmato in quanto *"negli ultimi tre anni i numeri dei nostri servizi sociali sono praticamente raddoppiati ma nonostante tutto, benché oggi l'amministrazione abbia i numeri a posto e quindi siamo in grado di dare anche qualcosa in più rispetto al passato, non riusciamo a governarli"*.

* * *

La Commissione ha quindi proceduto all'audizione del sindaco del comune di Ardea, Luca Di Fiori, il quale, già destinatario di reiterati atti intimidatori, nella notte del 24 luglio 2014, era stato, da ultimo, vittima di un attentato incendiario ai danni della propria autovettura.

Dai dati acquisiti dalla prefettura risulta che anche altri amministratori del comune avevano subito atti intimidatori nel corso del 2013 e del primo quadrimestre 2014 concretizzatisi, quasi tutti, in incendi dolosi di autovetture o di proprietà immobiliari.

Il sindaco ha in primo luogo dato conto della situazione demografica e socio economica del proprio comune. Sul piano demografico l'audit, nel sottolineare come il comune di Ardea, sito sul litorale laziale, sia una nota meta balneare per gli abitanti della capitale e dei comuni limitrofi, ha evidenziato i problemi di controllo e di garanzia della sicurezza del territorio dovuti al conseguente incremento del numero di residenti nel periodo estivo.

Con riguardo all'aspetto finanziario il sindaco ha quindi riferito della attività di risanamento portata avanti dalla propria amministrazione, volta, soprattutto, a ripianare gli ingenti debiti fuori bilancio accumulatisi negli anni 2002-2010 e connessi ad una vicenda giudiziaria fra il comune e la precedente società di raccolta dei rifiuti.

Si è poi soffermato sulle possibili motivazioni sottese agli episodi intimidatori ai danni degli amministratori locali e di personale amministrativo del comune, per nessuno dei quali, nonostante la tempestiva e fattiva attività delle forze dell'ordine, si è riusciti a trovare i responsabili.

In proposito il sindaco ha preliminarmente escluso l'incidenza di una matrice connessa alla criminalità organizzata di stampo mafioso, evidenziando peraltro come il comune di Ardea, oggetto di commissione di accesso nel 2006, non sia stato però, al termine dei lavori, sciolto per infiltrazione.

Le ragioni che sono alla base degli atti intimidatori potrebbero essere, a parere del sindaco, con maggiore probabilità, ricondotte alla generale tematica della gestione del territorio e in particolare alla presenza di ampie opere abusive per le quali l'amministrazione ha disposto provvedimenti demolitori. Al riguardo il sindaco si è soffermato, da un lato, sulle demolizioni di fabbricati abusivi siti lungo il litorale e, dall'altro, sull'operazione di demolizione di edifici del complesso immobiliare le Salzare, luogo fortemente degradato e segnato dalla presenza della criminalità comune.

Sempre con riguardo al tema della gestione del territorio l'auditore ha rilevato la stretta connessione fra gli atti intimidatori e le iniziative intraprese dall'amministrazione per procedere alla liquidazione degli usi civici dei territori del comprensorio comunale così da assicurare anche la regolarizzazione delle posizioni dei titolari delle attività commerciali site in quelle aree.

Il sindaco non ha poi escluso la possibile riconducibilità degli episodi intimidatori alla più generale situazione socio economica del territorio. In proposito egli ha sottolineato come l'amministrazione, in ragione della insufficienza delle risorse finanziarie, da un lato, abbia cercato di recuperare fondi attraverso una stringente attività di contrasto all'elevata evasione fiscale sugli immobili, ma, dall'altro, nell'immediato, si sia anche trovata costretta a ridurre la qualità e quantità dei servizi essenziali resi ai cittadini. La cittadinanza, tuttavia, ha rilevato l'auditore, ha dimostrato nei confronti della amministrazione, in generale, ma soprattutto in occasione delle azioni intimidatorie, piena solidarietà e sostegno.

Il sindaco ha, quindi, riferito in ordine alla accesa dialettica in atto a livello politico locale con un consigliere di minoranza. Dialettica che, in reiterati casi, si è sostanziata in formali atti di denuncia-querela.

Infine, con particolare riguardo all'ultimo grave episodio intimidatorio ha sottolineato come esso sia stato perpetrato proprio all'indomani di un esposto presentato alle Forze dell'ordine in merito alla ricordata *querelle* giudiziaria con la *ex* ditta di gestione dei rifiuti; vicenda giudiziaria sulla quale l'auditore ha fornito dovizia di particolari.

* * *

Per quanto riguarda il comune di Nettuno la Commissione ha proceduto, anche su richiesta di membri della stessa, ad ascoltare il sindaco della città, Alessio Chiavetta, in carica dal 2008.

Nettuno è stato il primo comune laziale disciolto per infiltrazioni mafiose con decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2005, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 289 del 13 dicembre 2005. Nel decreto di scioglimento si dà atto della presenza sul territorio di una organizzazione criminale in collegamento con la cosca della *'ndrangheta* calabrese dei Gallace-Novella, elemento confermato dal sindaco che ha parlato della presenza anche della camorra, risultante da alcune operazioni di polizia.

Il comune è stato interessato da alcune vicende che hanno sollevato particolare clamore mediatico ed in particolare quelle relative alla gestione della Nettuno servizi e della Tributi Italia, quest'ultima una società mista che aveva il compito di gestire la riscossione dei tributi comunali e che ha provocato nei comuni dell'area particolari problemi: *"Nettuno, Aprilia e Pomezia, erano definite il triangolo delle Bermuda dei tributi perché erano un buco nero dove venivano riversati i tributi dei cittadini senza che ritornassero in maniera costante e soprattutto reale i soldi incassati dalla società. È una situazione ancora in discussione perché oltre allo scioglimento del rapporto contrattuale, abbiamo fatto una serie di cause.*

C'è stato un lodo arbitrale che ha riconosciuto un ammanco di 13 milioni, più tutti i danni che il comune deve recuperare".

In ordine al tema delle intimidazioni il sindaco ha consegnato un *dos-sier* che la Commissione ha acquisito agli atti.

Il primo cittadino ha lamentato una aggressiva, costante e impunita campagna denigratoria da parte di un cittadino, proprietario di un lido cui il comune, con ordinanza, ha imposto la cessazione dell'attività rumorosa con ritiro della licenza per l'attività danzante.

Il sindaco ha informato la Commissione di aver denunciato tutto alle autorità competenti per il clima che si è creato nella comunità, dopo che *«dagli insulti si è passati direttamente a minacce del seguente tenore: "Ti devi dimettere, altrimenti vedrai quello che ti succede: ti denuncio e poi ti porto da tutte le parti". L'ha fatto nei miei confronti; poi ha iniziato anche con gli assessori, i consiglieri e tutti coloro che collaborano con l'amministrazione, come i presidenti delle associazioni.»* Ad un dirigente comunale, che ha anche subito il tentativo di incendio dell'auto da parte di ignoti, avrebbe scritto: *«cerca di camminare nei marciapiedi e non nelle strade, perché ti possono acciacciare».*

* * *

Fabio Fucci, eletto sindaco di Pomezia nel giugno del 2013, è stato oggetto il 25 giugno 2013, unitamente al vice sindaco, di una aggressione fisica da parte di Fedele Filippo Walter, già sindaco della città, e Pontrelli Lina, a seguito del diniego espresso dalla giunta comunale alla richiesta, promossa dalla stesso Fedele, di installazione di un mercatino ambulante. I due venivano arrestati in flagranza di reato per minaccia, violenza e resistenza a pubblico ufficiale e lesioni personali in concorso.

Dai dati forniti dalla prefettura risulta che lo stesso Fedele era stato già denunciato per avere minacciato nel mese di marzo 2013, l'allora comandante di pubblica sicurezza del comune che aveva richiesto ulteriore documentazione per la realizzazione di un mercatino su strada.

Il sindaco ha riferito che prima del suo insediamento, era consuetudine autorizzare d'estate attività di commercio ambulante sul litorale, *«gestite in maniera poco trasparente da quello che vogliamo definire un piccolo boss locale, che chiedeva agli espositori un sovrappiù rispetto alla tassa di occupazione del suolo pubblico che regolarmente si paga al comune.»*

La scelta da parte dell'amministrazione di regolamentare questa attività e di riportare ad una situazione di decoro la fascia costiera ed il litorale della città avrebbe, secondo il sindaco, scatenato la reazione di chi vedeva in questo modo limitato il proprio potere.

Ad avviso del sindaco l'episodio è sintomatico di quanto sia difficile per gli amministratori incidere su procedimenti o comunque consuetudini che si sono affermate nella mancanza di trasparenza e, a volte, nel lassismo e nel mancato controllo di chi amministra.

A seguito dell'episodio la cittadinanza avrebbe espresso piena e convinta solidarietà all'amministrazione.

Il sindaco, a precisa domanda, ha risposto di non avere percezione di fenomeni di criminalità più ampia, grave o estesa presenti nella sua città.

Sindaco di Isili, 30 ottobre 2014

Orlando Carcangiu, sindaco di Isili, comune di poco più di 2.800 abitanti in provincia di Cagliari, è stato ascoltato in videoconferenza anche su richiesta di alcuni commissari della Commissione che hanno seguito con particolare attenzione le vicende che lo hanno coinvolto.

Il sindaco, non continuativamente, da oltre quindici anni, ha riferito di essere stato oggetto di pesanti denigrazioni attraverso una lettera anonima distribuita nel paese che riguardava anche suoi familiari.

A parere del primo cittadino è stata l'approvazione del piano urbanistico a provocare questa anonima reazione. Lo stesso ha riferito alla Commissione di aver denunciato il fatto alle Forze dell'ordine, corredando la denuncia di indicazioni e testimonianze, compresi i tentativi di avvicinare i consiglieri comunali della maggioranza per indirizzarli ad un voto contrario all'approvazione del piano urbanistico.

Il sindaco, inoltre, ha riferito di aver preso l'iniziativa di inviare la lettera anonima a tutte le famiglie del paese accompagnata da un suo commento alle accuse che gli erano state rivolte. Infine ha auspicato che le Forze dell'ordine riescano a venire a capo della vicenda per non ingenerare «pericolose» reazioni nella comunità perché in Sardegna *«tutto si può accogliere o ricevere, salvo toccare la famiglia, che è una cosa sacra»*.

Sindaco di Palma di Montechiaro, 30 ottobre 2014

Palma di Montechiaro è un piccolo centro sito nella provincia di Agrigento, con una popolazione di circa 20.000 abitanti, che nell'anno 1991 venne sciolto per infiltrazioni mafiose.

La provincia di Agrigento è stata più volte indicata, sia nelle relazioni della DIA che della DNA, come territorio in cui forte è *«il tentativo da parte delle cosche di influenzare la vita pubblica ed istituzionale dei centri dell'agrigentino»*.

Lo stesso prefetto della provincia, nella nota accompagnatoria dei dati sul fenomeno, ha confermato *«come tale tipologia delittuosa rimanga particolarmente diffusa in questo territorio»* e che *«il permanere – indipendentemente dall'andamento statistico di detta tipologia delittuosa – di episodi delinquenziali e criminali rivolti nei confronti di coloro che sono chiamati ad amministrare la cosa pubblica, si ritiene sia indicativo di un diffuso e radicato convincimento di poter incidere, attraverso la consumazione di atti criminali, sulla libera determinazione dei pubblici*

amministratori e ciò al di là della matrice e/o del movente dei singoli episodi delinquenti.»

In linea generale va evidenziato che la Sicilia, nel periodo considerato dai dati statistici esaminati, si è confermata la regione con il più alto numero di episodi di intimidazioni contro gli amministratori locali oltre che essere la regione che ha visto il maggior numero di omicidi commessi contro la stessa categoria.

Nello scorso settembre, il sindaco di Palma di Montechiaro, Pasquale Amato, subì pesanti intimidazioni perpetrate con l'invio di lettere minatorie recanti, la prima, una chiara minaccia di morte nei suoi confronti mentre la seconda e la terza contenenti analoghe minacce di morte estese anche alla sua famiglia ed al maresciallo dei Carabinieri che collaborava a stretto contatto con il sindaco.

Tali missive venivano recapitate a mani, essendo state rinvenute sulla vettura della vittima e nell'androne della sua abitazione, rendendogli così palese l'estrema conoscenza delle sue abitudini e la facilità di raggiungerlo in qualsiasi momento.

Interrogandosi sui possibili moventi, il sindaco ha posto all'attenzione della Commissione d'inchiesta la possibilità che tali minacce siano state innescate da alcune iniziative intraprese dal medesimo e mirate a rendere più trasparente e più efficiente la propria azione amministrativa. In particolare:

le disposizioni impartite per sospendere i rapporti di collaborazione con alcuni liberi professionisti raggiunti da avvisi di garanzia per reati di corruzione, abuso d'ufficio, turbativa d'asta, falsità materiale ed ideologica e simili;

il controllo delle procedure informatizzate dei singoli uffici comunali per le concessioni edilizie con le opere a scomputo ed i relativi solleciti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione mai realizzate a dispetto delle 15 concessioni rilasciate;

le iniziative tese a sollecitare il pagamento dei tributi comunali sia nel campo della pubblicità (su 200 cartelloni pubblicitari esistenti nessun pagamento era stato mai effettuato, con un mancato introito di 150.000 euro per le casse comunali) sia in quello degli immobili (su 1,5 milioni di euro attesi, solo circa 40.000 euro erano effettivamente entrati nelle casse del comune).

La criticità maggiore evidenziata dal sindaco di Palma di Montechiaro risulta essere il profondo senso di isolamento vissuto, posto che il medesimo ha intrapreso le pratiche sopra descritte per la migliore gestione della cosa pubblica in condizione di assoluta solitudine, non potendo contare neppure sull'appoggio dei funzionari che prestavano e prestano servizio negli uffici comunali o comunque dovendo combattere con il loro immobilismo che paralizza, nel lungo periodo, le iniziative intraprese o da intraprendere.

Si ha così una sorta di sovraesposizione del sindaco che sollecita l'adozione delle buone pratiche, figura che diventa ancora più invisa in pe-

riodo di crisi economica, con la possibilità concreta -verificatasi nel caso di specie- di essere oggetto di atti d'intimidazione, sia con modalità dirette di minaccia sia con modalità più sfumate e subdole integranti la diffamazione.

Le proposte emerse nel corso dell'audizione – e concretamente adottate dal sindaco di Palma di Montechiaro – sono consistite nel coinvolgere i *mass-media*, nel convocare un'immediata conferenza stampa per denunciare – *apertis verbis* – le minacce subite, nell'accendere i riflettori sulla vicenda: il silenzio è, infatti, nemico degli amministratori locali e solo con l'apertura alla denuncia e al dialogo è possibile rendere l'azione degli stessi più credibile e trasparente.

Infine, il coinvolgimento dei giovani risulta un elemento irrinunciabile: la cultura della legalità deve essere coltivata soprattutto nelle scuole e con il giusto orgoglio il sindaco di Palma di Montechiaro ha riferito dei 1500 giovani che avevano manifestato la loro solidarietà a seguito delle gravi minacce da lui subite.

Sindaca di Recale 30 ottobre 2014

Il 30 ottobre 2014 è stata audita la sindaca di Recale, Patrizia Vestini, eletta nel maggio 2012 che divide il suo impegno di primo cittadino con il lavoro di medico specialista rianimatore a Caserta.

Recale è un paese con meno di 8.000 abitanti a quattro chilometri da Caserta. E non può non risentire di una condizione generale di esposizione ai rischi derivanti da una pervasiva presenza del crimine organizzato attestata da numerose operazioni di polizia sul territorio, anche di competenza della DDA.

La sindaca ha riferito di poter inquadrare l'inizio della sua vicenda il 30 settembre del 2014, con una riunione agitata del consiglio comunale caratterizzata dalla presenza di persone inoccupate, abituate a percepire interventi di sostegno economico da parte del comune. Situazione non più possibile dopo l'eliminazione di ogni forma di contributo diretto. L'intimidazione nei suoi confronti è avvenuta pochi giorni dopo, nel pomeriggio del 3 ottobre con lo scoppio vicino alla sua casa di una bomba carta collocata sotto l'auto di famiglia. Poi il successivo 27 ottobre, intorno alle 19 la macchina di sua madre, anche da lei adoperata, attinta dalle fiamme è andata completamente distrutta.

La sindaca non è riuscita a individuare alcuna spiegazione, ha ribadito la volontà di non indietreggiare pur nella consapevolezza che nelle realtà comunali dei piccoli paesi le persone hanno come punto di riferimento il sindaco e gli assessori, perché *«nei piccoli paesi in cui il vigile urbano la notte non c'è, quando c'è un problema i Carabinieri chiamano il sindaco a casa»*.

La audita ha ricordato che all'approvazione del suo primo bilancio è stata costretta a dichiarare il dissesto dell'ente, che è stato impossibile avere un quadro certo dei residui attivi *«perché mancano le carte»*, che

non dispone di un ufficio legale e la struttura comunale non annovera tra i dipendenti nessun laureato.

Ma la vicenda della sindaca di Recale sembra aver trovato una spiegazione del tutto avulsa dal contesto della criminalità organizzata. Il 21 novembre 2014 in esecuzione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, emessa dal Gip del tribunale di Capua Vetere, è stato arrestato dai carabinieri il pregiudicato trentasettenne Pasquale Castaldo, disoccupato con sei figli a carico, originario di Recale, da alcuni anni trasferitosi a Santa Maria Capua Vetere.

Come si legge nel comunicato stampa della procura della Repubblica procedente, escluso il coinvolgimento della criminalità organizzata, le indagini sono state indirizzate sul Castaldo che in varie occasioni aveva esternato doglianze sull'operato del sindaco del suo comune, che riteneva non sufficientemente partecipe delle condizioni socio-economiche molto disagiate. Dopo messaggi telefonici minacciosi e ingiuriosi aveva platealmente manifestato il suo scontento nel corso di diverse sedute del consiglio comunale.

Di qui, secondo gli inquirenti, i suoi gesti criminali in danno del primo cittadino; in altre parole, gesti disperati.

Così la storia della prima cittadina di Recale diviene un esempio che conferma le parole ascoltate il 30 ottobre 2014: *«sono i sindaci quelli che stanno sul territorio e per primi incontrano l'emarginazione e la disperazione»*.

5. La cifra oscura: intimidazioni e dimissioni

Il fenomeno delle intimidazioni deve «fare i conti» con la percentuale degli episodi che non giunge a conoscenza delle Forze di polizia.

In sede di audizioni tale possibilità è stata sovente avanzata sia dai prefetti che dalle Forze dell'ordine come effetto della paura della denuncia da parte delle vittime o per motivi culturali o di assuefazione legati a contesti che giudicano alcune vicende poco significative.

In realtà la Commissione si è trovata di fronte alla vera cifra oscura del fenomeno, quello delle dimissioni, che con maggiore facilità sfuggono ad un accertamento cristallizzato: le dimissioni come effetto delle intimidazioni, del condizionamento pieno dell'attività politica ed amministrativa.

Non ci sono dati certi a riguardo. I motivi delle dimissioni possono essere mascherati da una cortina sufficientemente vasta e vaga sia quando sono personali che quando sono collettive.

Del resto la difficoltà di emersione del fenomeno sta proprio nel concetto stesso di intimidazione, che è già un passo avanti la semplice minaccia che pure contiene, nel semplice annuncio, lo scopo diretto a restringere la libertà psichica e a turbare la tranquillità di chi la riceve.

Difficile nascondere l'incendio di un bene, colpi di arma da fuoco contro cose o persone, danneggiamenti, aggressioni. Forse è più semplice

occultare una lettera minatoria, tacere di un dialogo o di una telefonata, dissimulare su una scritta murale.

Ma le dimissioni, a volte ultimo atto voluto e cercato da chi agisce con la violenza, possono essere motivate come fatti personali, divergenze politiche, persino necessità di un ricambio, di discontinuità.

Durante i lavori la Commissione è venuta a conoscenza di numerosi episodi di dimissioni avvenuti in conseguenza ad atti di intimidazione. Emblematici i casi che hanno riguardato il sindaco di Sant'Agata di Esaro, dell'assessore alle finanze del comune di Aprilia, del vice sindaco di Rodi Garganico, del sindaco di Cerva, di amministratori locali di Cicciano e di San Lorenzo del Vallo. Alcuni prefetti hanno riferito di accertamenti avviati a seguito di dimissioni: il prefetto di Foggia, Latella ha riferito i casi del comune di Orta Nova e di San Giovanni Rotondo; il prefetto di Catanzaro, Raffaele Cannizzaro, riservandosi di fornire approfondimenti, ha affermato che *«devono destare preoccupazione le dimissioni improvvisate di amministratori e di sindaci, sorrette da motivazioni poco plausibili, dietro le quali, molto spesso, vi è da leggere qualcosa di completamente diverso da ciò che deve apparire»*; il Ministro dell'interno Alfano ha sottolineato l'attenzione sul fenomeno poiché *«a nessuno sfugge, infatti, quale grave vulnus subisca un'istituzione locale quando un'intimidazione finisce per scoraggiare una candidatura oppure per determinare le dimissioni di un amministratore o per sviare i processi decisionali dall'interesse pubblico o, peggio ancora, per influenzare gli organismi elettivi e burocratici dell'ente in funzione degli interessi della criminalità organizzata»*. La stessa analisi dei decreti di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, ha fatto registrare numerosi casi segnalati dalle commissioni di accesso relativi al fenomeno (vd. *Parte seconda, par. 2.2*).

Dal punto di vista giudiziario la Commissione ha acquistato gli atti relativi all'operazione «Deus», l'indagine sulla cosca Crea di Rizziconi (RC), riferita a fatti verificatisi nel 2011, che, grazie alla testimonianza dell'ex sindaco, Antonino Bartuccio, ha disvelato come attraverso minacce ed intimidazioni la cosca fosse riuscita a provocare le dimissioni dei consiglieri comunali e il conseguente scioglimento degli organi. Nell'ordinanza di custodia cautelare n. 50/13 del 23 maggio 2014 del Gip presso il tribunale di Reggio Calabria viene ricostruita l'attività della consorteria criminosa *«mettendo in luce come la cosca abbia agito in maniera sottile ed apparentemente incruenta, con metodo tipicamente mafioso, esercitando quella forza di intimidazione di cui si avvale sul territorio, in modo tale da far apparire le vicissitudini dell'apparato amministrativo – culminate con lo scioglimento del consiglio comunale di Rizziconi del 2 aprile 2011 – quale frutto di libere scelte politiche ... La caduta dell'Amministrazione comunale del 2 aprile 2011, infatti, apparentemente frutto di disaccordi meramente politici, è la conseguenza di una precisa strategia della cosca, attuata tramite l'avvicinamento, pressione o, addirittura minaccia nei confronti dei singoli pubblici amministratori, se non addirittura contiguità di qualcuno tra questi, finalizzata a porre nel*

nulla l'amministrazione comunale, il cui sindaco stava tentando un'opera di rinnovamento della azione politica cittadina».

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, che ha definito «eroe» l'ex sindaco Bartuccio, ha avuto modo di riferire che quelle di Rizziconi *«sono le manifestazioni effettive della situazione degli amministratori locali».*

Anche il questore di Reggio Calabria, Guido Longo, facendo riferimento alle operazioni «Cent'anni di storia» nel comune di Gioia Tauro, «Xenopolis» per il Comune di Sinopoli, «Deus» per Rizziconi, «Saggezza» nel Comune di Melito Porto Salvo, «Circolo formato» su Siderno, ha affermato che *«adesso ci rendiamo conto perché nel passato sono avvenuti determinati episodi.»*

A tale riguardo emblematiche sono le parole della sindaca di Rosarno (RC), Elisabetta Tripodi, che in sede di audizione dell'ANCI, partendo dalla propria esperienza, ha affermato: *«hanno cercato di togliermi la maggioranza, perché si può agire non solo con le intimidazioni ma anche dall'esterno, creando il vuoto all'interno dell'attività».*

Si è verificato un solo episodio di scioglimento di un consiglio comunale per dimissione della maggioranza dei consiglieri successivo all'audizione del sindaco fatto oggetto di numerosi atti intimidatori: quello di San Giovanni in Fiore (CS). Nello specifico non sembra sussistere relazione tra le intimidazioni e le dimissioni.

Non bisogna sottovalutare che gli episodi delle intimidazioni agli amministratori creano paura ed incertezze, indeboliscono la fiducia nel sistema istituzionale, diffondono inquietudini, dimostrano l'insignificanza dei governi e la fiducia che i cittadini ripongono in essi, rendono visibile la presenza di un potere antagonista nel governo dei processi decisionali sul territorio, generano confusione istituzionale che produce ansia e disaffezione negli amministratori accompagnata, spesso, da una forte carica delegittimante.

L'unica cosa su cui può contare un uomo politico, a tutti i livelli, è la sua credibilità ed autorevolezza che fatti del genere contribuiscono a mettere in discussione.

La vergogna della caduta di autorevolezza, la paura di essere in qualche modo considerati non estranei ai meccanismi della connivenza, può portare a mascherare il vero motivo di alcune dimissioni ma anche le intimidazioni subite.

D'altro canto chi ha questo obiettivo non ha alcuna necessità di renderlo pubblico e pure non bisogna neanche sottovalutare il percorso inverso, che difficoltà politiche oggettive possano trovare una possibile scusa in improbabili minacce.

Ciò che è possibile acquisire con certezza è il dato medio annuo dei comuni italiani disciolti anticipatamente a partire dal 1993 che è intorno al 2,5 per cento con le punte massime che riguardano la Puglia (7,4 per cento), la Campania (6,3 per cento) e la Calabria (5,1 per cento).

Alcune aree territoriali in cui si mischia forte *deficit* di sviluppo, una accentuata presenza di organizzazioni criminali, una maggiore debolezza

della filiera politico-istituzionale, si confermano a maggiore tasso di instabilità dei governi locali. Le province di Caserta, Bari, Napoli, Reggio Calabria risentono certamente di questo *mix* di fattori che si scarica inevitabilmente sui comuni.

Così come, ad esempio, c'è da chiedersi quali possano essere i problemi che consegnano i piccoli comuni calabresi ad una percentuale di scioglimenti anticipati superiore di dieci punti percentuali alla media dello stesso Mezzogiorno.

Se lo scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazione mafiosa rappresenta, oggi più che mai, la più profonda e seria degenerazione ai principi di democrazia di relazioni che il cittadino pretende di intrattenere quotidianamente con una delle espressioni dello Stato, uno scioglimento anticipato per motivi di intimidazione rappresenta un *vulnus* ancora maggiore.

Anche in questo caso non ci sono elenchi ufficiali. Quando la circostanza non viene denunciata dall'interessato, solo *ex post*, e a volte al termine di lunghe e complesse indagini, si arriva a comprendere che dietro le dimissioni di un amministratore locale o di una compagine di governo c'è la pressione insostenibile di forze criminali che mirano a condizionare l'attività di governo comunale.

Quelli che seguono sono solo alcuni casi noti, in parte riportati in documenti a disposizione della Commissione, in parte di pubblico dominio perché oggetto di articoli di cronaca. Si tratta di 70 episodi di dimissioni singole o collettive avvenute a seguito di intimidazioni. In 21 casi le dimissioni hanno provocato lo scioglimento anticipato del consiglio comunale. Tali avvenimenti rappresentano, quindi, la parte emersa di un fenomeno che ha certamente ben altre dimensioni e che merita maggiore attenzione.

Nota metodologica

L'anno di partenza, al pari degli omicidi, è il 1974. Il dato è stato ricavato dalla lettura dei documenti citati in questa relazione, dall'archivio storico di alcuni quotidiani nazionali e dall'archivio dell'ANSA e verificato dall'archivio del Ministero dell'interno «Anagrafe degli amministratori locali e regionali». Le province sono quelle attuali.

LUGLIO 1977 – Partinico (Palermo)

Il consiglio comunale respinge le dimissioni della giunta, presentate a seguito di una intimidazione mafiosa ai danni del vice sindaco e assessore all'Urbanistica, Giuseppe Bongiorno (Dc).

OTTOBRE 1979 – Corigliano Calabro (Cosenza)

Il consiglio comunale accetta le dimissioni del sindaco Pasquale Benvenuto (DD), seguite a minacce da parte della mafia e ad un attentato.

DICEMBRE 1983 – Lusciano (Caserta)

Si dimette la giunta bicolore PCI-DC, che da circa un anno guidava l'amministrazione comunale in segno di protesta per gli attentati compiuti contro esponenti politici locali, in particolare l'attentato contro il sindaco Alfonso Vitalba e l'uccisione dell'assessore Francesco Brunitto avvenuto nel mese di febbraio. Per i dimissionari *«gli attentati impediscono di fatto il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche»*.

DICEMBRE 1983 – Sant'Onofrio (Vibo Valentia)

Si dimette dalla carica di consigliere il sindaco Domenico Pronestì a seguito di un attentato dinamitardo contro la sua abitazione. *«L'attentato subito nella notte di Natale, che poteva provocare una strage nella mia famiglia – scrive Pronestì – mi costringe a dimettermi da sindaco e da consigliere comunale perché, ormai, qualsiasi mia azione sarebbe, chiaramente, sotto la continua minaccia del ricatto dinamitardo, di cui ignoro gli autori e i motivi per cui essi hanno agito.»* In relazione ad alcune notizie apparse sui giornali, ove veniva esclusa tassativamente la matrice mafiosa dell'attentato, il sindaco dimissionario afferma che *«nessuna faida politica esiste all'interno del mio partito (DC) ed è da escludere la vendetta personale, perché assurda. In tre anni di amministrazione democristiana, due attentati sono stati subiti dal sindaco precedente ed uno da me, con un crescendo pauroso e con l'intento di causare danni alle persone. Questi attentati evidenziano il tentativo di destabilizzare la vita democratica ed impedire che Sant'Onofrio abbia una amministrazione»*.

MARZO 1984 – Alcamo (Trapani)

Si risolve una crisi comunale determinata dalle dimissioni del precedente sindaco che – secondo quanto sostenuto in una interpellanza del Pci all'assemblea regionale – avrebbe «passato la mano» in seguito ad intimidazioni mafiose. Anche un altro sindaco della cittadina avrebbe assunto tre anni fa analoga decisione per gli stessi motivi. Il nuovo sindaco, commissario di polizia, dopo la designazione afferma *«di non soffrire di esaurimenti nervosi»*. Con questa malattia avevano motivato la decisione di dimettersi i suoi due predecessori. Sulle vicende del comune furono disposte due distinte inchieste, una dall'Alto Commissario per la lotta alla mafia, l'altra dalla regione Sicilia.

LUGLIO 1986 – Oniferi (Nuoro)

Si dimette il sindaco Liberato Brau dopo l'omicidio della moglie Giampiera Marceddu.

FEBBRAIO 1987 – Oniferi (Nuoro)

Si dimette il sindaco Giovanni Sanna a seguito di minacce e fucilate contra la sua casa. Anche i consiglieri comunali si dimetteranno. Nel mese di maggio 1987 le elezioni per il rinnovo del consiglio comunale andranno deserte e occorrerà attendere il mese di Novembre per una nuova amministrazione.

DICEMBRE 1986 – Orgosolo (Nuoro)

Dopo numerosi atti intimidatori si dimette il sindaco di Orgosolo, Giovanni Moro. Il consiglio comunale respinge le dimissioni.

GENNAIO 1987 – Lula (Nuoro)

Dopo quattro attentati dinamitardi si dimette il sindaco, Francesco Lai. Anche il consiglio comunale ha deciso di dimettersi, decisione non formalizzata per l'assenza del segretario. Con le dimissioni *«si spera di poter sensibilizzare l'opinione pubblica e denunciare l'impossibilità di amministrare il comune in un clima di tensione e intimidazione»*.

GENNAIO 1988 – Tonara (Nuoro)

Il sindaco, Giovanni Mameli, propone al consiglio comunale di dimettersi per protestare contro la serie di attentati contro gli amministratori compiuti a partire dall'agosto 1986. La proposta interviene dopo sette attentati in due anni contro gli amministratori comunali.

GENNAIO 1988 – Laureana di Borrello (Reggio Calabria)

Si dimette il sindaco, Rodolfo Trungadi, motivando la decisione con le due intimidazioni compiute ai suoi danni. Ignoti, in due diverse occasioni avevano esploso colpi di arma da fuoco prima contro una sua abitazione di campagna quindi contro la sua abitazione in paese.

MARZO 1988 – Galatro (Reggio Calabria)

Concetta Impusino, consigliere comunale, si dimette dopo che ignoti sparano alcuni colpi di pistola contro il portone d'ingresso della sua abitazione. Il consigliere, ai Carabinieri che l'hanno interrogata sui possibili motivi dell'attentato, ha detto che *«l'episodio avrebbe una matrice politico-amministrativa»*. La donna rende noto che aveva ricevuto telefonate con le quali veniva invitata a dimettersi *«pena pesanti rappresaglie»*, per consentire, in seguito alle precedenti dimissioni di altri cinque consiglieri, lo scioglimento del consiglio comunale. In passato aveva subito altri due attentati: tre anni prima ignoti le avevano incendiato la casa, mentre qualche mese prima un escavatore utilizzato per la realizzazione della sua abitazione era rimasto distrutto in un attentato dinamitardo.

APRILE 1989 – Guardavalle (Catanzaro)

Ad appena venti giorni dalla nomina si dimette il sindaco, Maurizio Campagna, dopo che ignoti sparano colpi di pistola contro la sua abitazione e danneggiano la sua autovettura.

APRILE 1989 – Laganadi (Reggio Calabria)

La DC decide di non presentare alcuna lista per le elezioni del rinnovo del consiglio comunale previste nel mese di maggio a causa di *«gravi fatti intimidatori cui sono stati fatti segno propri esponenti»*. La decisione interviene dopo che sconosciuti sparano alcuni colpi di fucile caricato a pallettoni contro l'abitazione del vice segretario della locale se-

zione democristiana. Secondo la DC le intimidazioni *«hanno creato un clima di tensione e paura generalizzato, con l'evidente allontanamento dei cittadini da ogni occasione di partecipazione alla vita politica ed amministrativa»*. Il consiglio comunale era stato sciolto nel mese di marzo dopo le dimissioni di gran parte dei suoi componenti.

MAGGIO 1989 – Licata (Agrigento)

Si dimette il sindaco, Gianbattista Platamone. Nella seduta del consiglio comunale nella quale sono state accettate le sue dimissioni afferma che *«chi non vuole dire in consiglio che vuole la licitazione privata compie un attentato morale nei confronti miei e della mia famiglia. Non vorrei che si dicesse in giro che a volere l'asta pubblica in questo consiglio sono soltanto io»*. Platamone aveva subito due attentati intimidatori.

DICEMBRE 1989 – Gioiosa Jonica (Reggio Calabria)

Con un ordine del giorno approvato all'unanimità si dimettono i consiglieri comunali per protestare contro *«la presenza a Gioiosa di organizzazioni mafiose che impediscono lo sviluppo, minacciando la convivenza civile e pacifica della comunità»*.

APRILE 1990 – Arzana (Nuoro)

Sospeso il consiglio per le dimissioni degli amministratori per una serie di attentati e atti intimidatori. Nel comune vengono uccisi un consigliere comunale nel 1987, un assessore socialista nel 1988 ed è ferito in un agguato il sindaco, Antonio Stocchino, che regge il comune da 15 anni. Per tre volte le elezioni vengono rinviate per mancata presentazione delle liste.

SETTEMBRE 1990 – Casoria (Napoli)

Si dimette l'assessore comunale Aniello Tuccillo e i carabinieri avviano una indagine per verificare se la decisione è da mettere relazione alle minacce ricevute dall'esponente politico che avrebbe confidato a persone a lui vicine di essere stato costretto a dimettersi per evitare ritorsioni. L'assessore non presenta alcuna denuncia e nella lettera di dimissioni fa riferimento a *«gravi motivi personali»*. L'amministratore si era occupato in particolare del fenomeno dell'abusivismo commerciale nel comune.

DICEMBRE 1990 – Pachino (Siracusa)

Si dimette il sindaco Angelo Maione dopo un attentato incendiario che ne danneggia la villa.

DICEMBRE 1990 – Pachino (Siracusa)

Si dimette il vicesindaco e assessore ai lavori pubblici, Vittorio Sciré, motivando la propria decisione con le minacce ricevute. Una telefonata anonima a casa che dice alla moglie: *«se abbiamo scherzato la prima volta, la seconda volta faremo sul serio»* chiaro riferimento all'attentato incendiario che ha distrutto la villa del sindaco, anch'egli dimissionario.

DICEMBRE 1990 – San Ferdinando (Reggio Calabria)

Si dimette il consigliere comunale Domenico Madafferi. Secondo gli inquirenti i motivi sarebbero da ricondurre ad un danneggiamento subito ad opera di ignoti, per un danno a suo tempo stimato in circa 100 milioni di lire. Il consiglio comunale viene sciolto per infiltrazioni mafiose e nel decreto si legge: *«Il Madafferi, unitamente agli altri consiglieri della minoranza, si era opposto, ricorrendo anche al comitato regionale di controllo, ad una delibera della giunta municipale di San Ferdinando con la quale la riscossione dei canoni dell'acqua potabile, per gli anni 1985-1989, era stata affidata all'impresa gestita dalla moglie del boss di Rosarno»*.

MARZO 1991 – Orotelli (Nuoro)

Si dimette il sindaco, Salvatore Podda, dopo un attentato dinamitardo al portone della sua abitazione. *«Sul problema degli attentati contro amministratori pubblici, soprattutto del nuorese – dice Podda – vi sono stati nei mesi scorsi tavole rotonde, incontri, anche con il sottosegretario agli interni, ma abbiamo ottenuto solo parole. Noi sindaci, soprattutto in questi casi, rimaniamo soli. Il distacco della gente e di chi dovrebbe fare qualcosa porta, in molti comuni, alle dimissioni degli amministratori togliendo, di fatto, il paese dalle mani della democrazia per consegnarlo a questi individui che seminano terrore»*.

GIUGNO 1991 – Delianuova (Reggio Calabria)

(vd. Parte seconda, par. 5)

LUGLIO 1991 – Ittireddu (Sassari)

Si dimette il sindaco, Diego Satta, in carica da 16 anni, oggetto di attentati e atti intimidatori. In meno di due anni è stato oggetto di svariati atti intimidatori: prima sconosciuti hanno ucciso alcuni capi di bestiame del padre, successivamente è stata incendiata l'auto della moglie e infine un candelotto di dinamite, la cui miccia era stata spenta dalla pioggia, è stato trovato davanti alla cancellata del muro di cinta della sua casa. Nella lettera al consiglio il sindaco però scrive di aver preso la decisione *«per favorire il ricambio nei posti di responsabilità amministrativa e politica a livello locale, e per motivi familiari e di lavoro. Ho troppi impegni di lavoro, le intimidazioni non c'entrano»*.

OTTOBRE 1991 – Capaci (Palermo)

(vd. Parte seconda, par. 5)

DICEMBRE 1991 – Carfizzi (Crotone)

Si dimette Carmine Maio, Presidente della Comunità montana dell'alto crotonese, dopo che sconosciuti lo minacciano di morte: *«ti devi dimettere subito dalla carica di presidente altrimenti faremo a spezzatino prima tua figlia e tua moglie, poi te»*. Dopo avere denunciato il fatto ai carabinieri, Maio ha presentato le sue dimissioni dalla carica di presidente

e di consigliere della comunità montana. Secondo quanto ha riferito le minacce potrebbero essere collegate ad un suo precedente rifiuto di firmare alcune convenzioni relative alla realizzazione di progetti di opere.

FEBBRAIO 1992 Niscemi (Palermo)

(vd. *Parte seconda, par. 5*)

MAGGIO 1992 – Pizzo (Vibo Valentia)

Si dimette il sindaco Alfonso Rotolo dopo un incendio doloso che colpisce un *residence* di sua proprietà. Il sindaco si era opposto ad una speculazione edilizia emettendo ordinanze di revoca di precedenti concessioni. Il consiglio comunale sarà sciolto per gravi e reiterate violazioni di legge.

GIUGNO 1992 – Gairo (Nuoro)

Si dimettono il sindaco il suo vice ed altri cinque consiglieri comunali dopo minacce di morte comparse sui muri del paese. Il sindaco, Aldo Brandas, e il vice-sindaco, Bruno Agus, avevano già lasciato il loro incarico in giunta il mese precedente. Gli altri cinque consiglieri hanno rinunciato al loro incarico per solidarietà. Le scritte minacciose sarebbero state originate da contrasti sulla graduatoria delle assunzioni di 80 lavoratori nei cantieri di rimboschimento del paese.

AGOSTO 1992 – Sarule (Nu)

Si dimette la giunta comunale dopo che una carica di tritolo viene fatta esplodere davanti l'abitazione del vicesindaco, Gesuino Cheri: «*Manca la serenità e fiducia per continuare a svolgere le proprie funzioni*».

AGOSTO 1992 – Lula (Nuoro)

Si dimette la sindaca, Mariangela Marras, dopo due attentati: prima fucilate contro l'auto quindi contro la casa dove la sindaca viveva con l'anziana madre. Si dimette anche il consiglio comunale per solidarietà con la sindaca. Dopo queste dimissioni per ben 18 volte non sarà presentata alcuna lista e solo nel 2002, dopo 14 anni (le ultime elezioni risalgono al 30 maggio 1988), si tornerà al voto.

OTTOBRE 1992 – Maniace (Catania)

Si dimette il sindaco dopo un incendio doloso appiccato all'ufficio. Il successivo mese di Gennaio il sindaco viene arrestato nell'ambito di una inchiesta su irregolarità nella compilazione delle liste degli allevatori di bestiame che avrebbero dovuto usufruire dei contributi della CEE. Gli investigatori mettono in relazione l'incendio con le irregolarità nelle denunce riguardanti i capi di bestiame, ipotizzando che a compiere l'attentato possa essere stato un allevatore non soddisfatto per le dichiarazioni fatte dal comune.

GENNAIO 1993 - Porto Empedocle (Agrigento)

Si dimettono il sindaco e la giunta per solidarietà con l'assessore Giuseppe Salemi che a sua volta aveva lasciato la carica di consigliere comunale dopo aver denunciato alla polizia di aver ricevuto minacce di morte e subito l'incendio dell'automobile. Anche altri due assessori precedentemente si erano dimessi senza però motivare il gesto. Per il sindaco *«la decisione non vuole essere un ammaina bandiera di fronte alla grave e vile intimidazione di una sparuta classe malavitosa in estinzione, ma vuol richiamare l'attenzione di quanti hanno a cuore le sorti della città»*.

GENNAIO 1993 - Serrata (Reggio Calabria)

Si dimette da assessore Domenico Franzone dopo aver denunciato ripetute minacce ricevute.

MARZO 1993 - Morgongiori (Oristano)

Si dimette il sindaco, Atemio Casula, da quindici anni ininterrottamente alla guida del comune, unitamente alla giunta per protestare contro una lunga serie di attentati e intimidazioni contro gli amministratori. *"Negli ultimi mesi"*, scrive nella lettera di dimissioni inviata al prefetto, *"diversi atti intimidatori hanno reso difficile il nostro impegno amministrativo. Ogni volta si è deciso di continuare nell'intento di rifiutare la logica del ricatto di uno o più vigliacchi che non hanno il coraggio di confrontarsi da persone civili. L'ultima intimidazione di questa notte, la quarta, ha dato una cadenza mensile agli avvenimenti e ci pone nella impossibilità di proseguire con serenità all'espletamento del mandato ricevuto"*. A Morgongiori le elezioni erano previste per il mese di Giugno.

MARZO 1993 - Ussassai (Ogliastra)

Si dimette il consiglio comunale per protestare contro gli attentati al sindaco, Deplano Gian Basilio. La decisione delle dimissioni, poi revocata, era stata presa dopo il primo attentato contro il sindaco, quando erano state sparate fucilate contro la sua auto mentre era a bordo. Quindi altre minacce nei confronti del sindaco e di altri amministratori e la decisione di dimettersi.

APRILE 1993 - Teverola (Caserta)

(vd. Parte seconda, par. 5)

MAGGIO 1993 - Bitritto (Bari)

Si dimettono sindaco e consiglieri di maggioranza. Nella lettera al segretario spiegano di non voler *«ulteriormente subire il clima di intimidazione che ha caratterizzato, sin dall'inizio, l'attività della amministrazione nell'impossibilità di esercitare il mandato nell'interesse dell'intera cittadinanza senza dovere privilegiare l'interesse di pochi»*. L'intero gruppo dei consiglieri di maggioranza era stato denunciato da un costruttore, cui era stata negata una lottizzazione edilizia, per abuso d'ufficio.

GENNAIO 1994 – Ilbono (Nuoro)

Si dimette il consiglio comunale dopo un attentato incendiario contro l'auto del vicesindaco, Gaetano Signorelli. In passato attentati erano stati compiuti contro altri amministratori e contro il municipio che nel giugno precedente fu danneggiato da una bomba. *«Ce ne andiamo, non per paura»*, ha detto il sindaco, Pasquale Bentivegna, *«ma perché vogliamo che i giovani e quanti hanno una coscienza civica scendano in campo in prima persona»*.

LUGLIO 1994 – Comunanza (Ascoli Piceno)

Si dimette il sindaco, Arnaldo Amici dopo il ritrovamento di un ordigno esplosivo davanti la propria abitazione. Il sindaco sostiene di essere vittima di minacce e lettere intimidatorie da almeno due anni perché favorevole alla costruzione in paese di una centrale turbogas, avversata invece da una parte della cittadinanza. Le dimissioni motivate con l'esigenza di *«ritrovare la serenità, mia e della mia famiglia. Finché si trattava di insulti telefonici, o di lettere anonime, come quella che ho ricevuto nel '92 in cui si preannunciavano fra l'altro attentati dinamitardi allo stabilimento della Merloni elettrodomestici, nell'area del quale dovrebbe sorgere la centrale, ho resistito. Davanti a una bomba che se fosse esplosa avrebbe provocato la strage di almeno sette persone le cose cambiano»*.

AGOSTO 1995 – Stefanaceni (Vibo Valentia)

Si dimette la consigliera di maggioranza Carmela De Fina, dopo essere stata oggetto di numerose intimidazioni, l'ultima con 14 colpi di pistola sparati contro il portone d'ingresso della sua abitazione.

SETTEMBRE 1995 – Capoterra (Cagliari)

Si dimette il sindaco, Bruno Sitzia, insieme all'assessore all'urbanistica Franco Piano e a quello al commercio Giuseppe Murru. Dal mese di maggio il comune era stato teatro di una *escalation* di azioni criminose: 15 episodi con una stessa «regia» e, secondo la Digos di Cagliari, un unico obiettivo: quello di convincere la giunta a fare marcia indietro e approvare la cementificazione del territorio. Tra gli attentati più gravi, figurano le bombe esplose davanti alle abitazioni, in città e in campagna, dell'assessore all'urbanistica Franco Piano, in quella del consigliere di minoranza Luigi Marras, e in una serra di proprietà della madre dell'assessore Carla Melis. Numerosi anche gli avvertimenti con teste mozzate di capretti, scheletri di maiale, scritte sui muri con minacce di morte. Il sindaco scrive: *«Non lascio l'incarico oggi per le bombe non me ne vado per le intimidazioni dei giorni scorsi. Ma non farò più il sindaco per due motivi: perché in due anni vi sono state quattro crisi, e perché vi è inefficienza nell'apparato burocratico che dovrebbe funzionare, invece, correttamente»*. Per l'assessore Piano, invece, le motivazioni sono diverse: *«Non voglio far correre rischi alla famiglia»*.

Le indagini portano ad un processo e ad alcune condanne.

OTTOBRE 1995 – Casapesenna (Caserta)

Si dimette il sindaco Antonio Cangiano e i consiglieri di maggioranza. Rimasto paralizzato nell'ottobre 1988 dopo essere stato vittima di un attentato da parte della camorra era stato rieletto nel 1993. Costretto a dare le dimissioni per le minacce ricevute: gli hanno detto che se non se ne andava avrebbero fatto andare in carrozzella anche i suoi familiari. Il consiglio viene sciolto per infiltrazioni e nel decreto si legge: *«Da quanto esposto risulta che la libera determinazione degli organi del comune di Casapesenna è stata compromessa dal condizionamento esterno al punto da indurre i componenti del consiglio ed il sindaco alle dimissioni, rassegnate non per libera scelta politica, bensì in quanto subdolamente imposte da inequivoci comportamenti minatori e da una chiara forma di ostruzionismo, che hanno determinato condizioni lesive degli interessi costituzionalmente garantiti della comunità locale.»*

MAGGIO 1996 – Bidonì (Oristano)

Si dimettono il sindaco e cinque consiglieri comunali. All'origine delle dimissioni vi sarebbero le minacce ricevute dal vicesindaco Luciano Serra che presenta le dimissioni, seguito subito dopo dallo stesso sindaco Sergio Meloni e altri quattro consiglieri. Il consiglio comunale di Bidonì era stato eletto il 12 giugno 1994.

GENNAIO 1997 – Casarano (Lecce)

Si dimette il vicesindaco Eugenio Romano dopo l'incendio e il danneggiamento di tre autovetture di sua proprietà. Nel successivo mese di Aprile verranno incendiate anche le auto del sindaco e della moglie.

APRILE 1997 – San Giuseppe Jato (Palermo)

Si dimette il presidente del consiglio comunale, Giacchino Lo Giudice, dopo una serie di intimidazioni mafiose, tra cui la scoperta di un progetto messo a punto dal boss Giovanni Brusca, del rapimento del figlio. La decisione sarebbe stata successiva al fallito attentato dinamitardo contro l'abitazione di campagna del presidente del consiglio comunale.

NOVEMBRE 1997 – Bari Sardo (Ogliastro)

Si dimettono la sindaca Leonilla Taccori e i consiglieri dell'unica lista in carica. La decisione dopo l'ennesimo attentato subito dall'assessore ai servizi sociali Marzia Mameli, quattro colpi di fucile a pallettoni contro le finestre della sua abitazione. Qualche giorno prima era stata incendiata la sua auto e un anno addietro era stato intimidito un altro assessore.

AGOSTO 1998 – Cava dei Tirreni (Salerno)

Si dimette l'assessore all'urbanistica Salvatore Adinolfi. Le dimissioni motivate con l'attentato subito sei mesi prima quando ignoti avevano appiccato il fuoco alle auto nel suo *garage*. Vane sono risultate le indagini per scoprire i colpevoli dell'attentato. Da quel giorno, come egli stesso ha

scritto nella lettera di dimissioni consegnata nelle mani del sindaco, *«non ho più riacquisito la tranquillità per le tre figlie e per la moglie»*.

AGOSTO 1999 – Lambrugo (Como)

Luisa Arnaboldi, sindaca da appena tre mesi, si dimette dopo l'invio di tre lettere anonime di minacce nei confronti della famiglia e un paio di avvertimenti sotto forma di scritte sulla porta di casa e sull'auto. La sindaca si è rivolta in particolare ad un gruppo di minoranza *«che ha la responsabilità morale di quello che è successo - dice - Dopo l'indagine della magistratura (che ha avviato una inchiesta sulle minacce) sapremo se è uno schizofrenico pazzo che agisce tra noi, oppure sapremo se le lettere anonime sono l'iceberg di una montagna di ghiaccio, frutto di anni di compromesso»*.

NOVEMBRE 1999 – Gairo (Ogliastro)

Si dimette il sindaco, Paolo Loddo, dopo un fallito attentato dinamitardo contro la sua casa. Nella lettera inviata al prefetto scrive: *«non ho mai avuto personalmente paura. Ma da quando le minacce si sono estese alla mia famiglia, sento di non poter mettere a repentaglio la loro incolumità. Contro la mia logica di voler lavorare, non posso fare altro che piegarmi e chiedere scusa a tutti coloro che mi hanno dato fiducia, augurando che le cose, un giorno, migliorino e che a Gairo non governi più la legge del più forte»*.

MARZO 2000 – Gairo (Ogliastro)

Giovanni Antonio Pisano, candidato a sindaco, chiede di potersi ritirare dalle elezioni dopo che sconosciuti incendiano la sua casa di campagna. Assessore uscente scrive al prefetto che *«le circostanze mi hanno costretto a cambiare idea. Per tutelare me stesso e la mia famiglia devo rinunciare a questo progetto. In queste condizioni non mi è possibile andare avanti. Alle autorità chiedo di trovare una formula per annullare la mia lista, per cancellare il mio nome dalla competizione, perché voglio vivere tranquillo»*.

AGOSTO 2000 – Campofelice di Roccella (Palermo)

Domenico Longo, sindaco, si dimette dopo l'incendio doloso del portone della sua abitazione. La sua decisione motivata con *«problemi familiari e con l'impossibilità di proseguire serenamente l'attività politico-amministrativa e quella professionale»*. Secondo gli investigatori l'intimidazione potrebbe essere collegata alla discussione in comune del piano regolatore del paese.

LUGLIO 2001 – San Paolo Belsito (Napoli)

Si dimettono numerosi consiglieri comunali. Il consiglio comunale sarà sciolto per infiltrazioni camorristiche nel novembre 2002. Nella relazione di scioglimento si legge: *«Le pressioni registrate in tale fase avrebbero, altresì, costituito un ulteriore seguito coercitivo sulla volontà dei*

rappresentanti di minoranza dal momento che non solo i consiglieri eletti, ma anche quelli subentrati sono stati indotti a rassegnare le dimissioni, per effetto proprio delle indebite interferenze dei sostenitori di parte avversa, contigui alla lista vincente e riconducibili ad ambienti criminali operanti peraltro in una realtà territoriale di modesta entità demografica».

MARZO 2004 – San Lorenzo del Vallo (Cosenza)

Si dimette il sindaco, Claudio Triolo, dopo tre atti intimidatori in sei giorni: incendiata l'auto, busta con polvere da sparo e minacce telefoniche. *«Ho deciso di dimettermi perché ritengo che sia più importante salvaguardare l'incolumità della mia famiglia e non pensare alla vita politica. In questi ultimi giorni ho vissuto giorni di terrore e non voglio continuare questo genere di esperienza. Sono deluso anche perché ho potuto sperimentare di persona che gli amministratori sono completamente abbandonati dallo Stato. Non c'è sicurezza e non ci sono risposte concrete per tutti coloro che, come me, subiscono attentati».*

AGOSTO 2004 – Torre di Mosto (Venezia)

Si dimette il sindaco, Aldo Lucchesi, a soli due mesi dalle elezioni. In una lettera inviata ai consiglieri scrive *«di non potersi permettere di mettere a repentaglio l'incolumità della sua famiglia e della sua persona. Dopo le elezioni del 12/13 giugno di quest'anno sono stato oggetto di continui e ripetuti episodi che nulla hanno a che fare con una società civile. Purtroppo in queste ultime settimane questi episodi si sono trasformati in azioni di intimidazione nei confronti della mia persona e della mia famiglia».*

SETTEMBRE 2004 – Gemonio (Varese)

Si dimette dopo tre mesi di mandato il sindaco Alberto Jemoli che denuncia minacce e lettere intimidatorie.

OTTOBRE 2004 – Gerocarne (Vibo valentia)

Si dimette il sindaco, Raffaele Schiavello, dopo l'incendio dell'auto della moglie. *"Lascio per ritrovare tranquillità per me e per la mia famiglia. Pensavo che potesse cambiare qualcosa ma non è andata così. Tutta la comunità vive una situazione difficile. Serve sicurezza. Vo cercando pace, pace, pace. L'ultimo vile attentato",* scrive, *"ha procurato un turbamento psichico ed un generale stato di inquietudine morale nel mio nucleo familiare. Gravi e ripetuti atti vandalici sono stati, inoltre, perpetrati a danno di beni pubblici e privati".*

2005 – Burgio (Agrigento)

(vd. Parte seconda, par. 5)

NOVEMBRE 2005 – Sinopoli (Reggio Calabria)

Si dimettono tutti i consiglieri comunali determinando lo scioglimento del consiglio. L'episodio suscita molti interrogativi ed anche interrogazioni parlamentari considerato che il sindaco, Domenico Luppino, era stato oggetto di numerosi atti intimidatori e minacce quali la distruzione di una piantagione di sua proprietà, un ordigno esplosivo posto nella cappella di famiglia, l'incendio di un suo furgone, l'avvelenamento del cane. Anche alcuni assessori avevano subito minacce ed intimidazioni. Per molti le dimissioni dei consiglieri sono state coartate e le dimissioni contemporanee, con motivazione fra le più diverse, sono il frutto di una intimidazione collettiva.

OTTOBRE 2006 – San Gregorio D'Ippona (Vibo Valentia)

Dopo circa un anno e mezzo dalle elezioni si dimette il sindaco, Pasquale Farfaglia, motivando il gesto con le ripetute intimidazioni subite, l'incendio dell'auto, e proiettili spediti per posta. Nel mese di dicembre si dimette la maggioranza dei consiglieri. Il prefetto dispone l'accesso al comune che sarà sciolto per infiltrazioni mafiose. Per gli inquirenti i molteplici atti di intimidazione posti in essere nei confronti dell'organo di vertice avevano «*il presumibile intento di indurlo ad ottemperare ai probabili patti preelettorali*».

APRILE 2007 – Donori (Cagliari)

Si dimette la sindaca, Rita Massa. Nel mese di marzo 2013 viene condannato in primo grado l'ex sindaco del paese. Secondo l'accusa avrebbe preso di mira Massa spingendola alle dimissioni dopo mesi di intimidazioni e minacce. L'ex sindaco, tra le varie imputazioni, era accusato anche di attentato ai diritti politici del cittadino.

GENNAIO 2009 – Taurianova (Reggio Calabria)

(vd. *Parte seconda, par. 5*)

FEBBRAIO 2009 – Casapesenna (Caserta)

(vd. *Parte seconda, par. 5*)

DICEMBRE 2010 – Sant'Agata d'Esaro (Cosenza)

Si dimette il sindaco, Antonio Bisignani, dopo aver subito dodici atti intimidatori in diciotto mesi, tra cui un accoltellamento. La decisione del sindaco induce otto consiglieri della maggioranza a presentare a loro volta le dimissioni.

MARZO 2011 – Rizziconi (Reggio Calabria)

Ad appena un anno dalle elezioni si dimettono la metà più uno dei consiglieri dell'unica lista presentata, provocando lo scioglimento del consiglio. Per gli inquirenti le dimissioni sarebbero state imposte dalla cosca Crea presente sul territorio.

NOVEMBRE 2012 – Cerda (Palermo)

Si dimette il sindaco, Andrea Mendola, dopo l'incendio di tre autovetture di sua proprietà. *«La mia decisione,»* ha scritto, *«non è una resa alla criminalità organizzata, ma un monito per sensibilizzare chi di competenza sul clima politico e sociale insostenibile che si vive a Cerda».*

DICEMBRE 2012 – Melito di Napoli (Napoli)

Si dimette da consigliere comunale Carmine Ciro Marano, aggredito a bastonate per strada da due persone un mese prima. Anche il sindaco darà dapprima le dimissioni, per poi ritirarle per protesta contro una serie di intimidazioni che coinvolgono altri esponenti dell'amministrazione e *«per dire basta a certi soggetti che si nutrono dell'abbraccio perverso tra politica e criminalità».* Il consiglio sarà comunque sciolto nel febbraio successivo per le dimissioni della metà più uno dei consiglieri comunali innescando forti polemiche.

GENNAIO 2013 – Parghelia (Vibo Valentia)

Si dimettono la sindaca (Marialuisa Brosio) e la metà dei consiglieri comunali. Prima erano state date alle fiamme due sue auto, poi una bomba era stata fatta esplodere contro una finestra del municipio. Nella lettera in cui dà notizia anche di un componente della giunta che avrebbe subito pressioni, la sindaca motiva il gesto con il desiderio *«che il nostro operato non venga sminuito da veleni e sospetti che possono altresì danneggiare la comunità di Parghelia Tutto ciò che abbiamo fatto è stato svolto nella massima legalità e trasparenza e ciò è facilmente verificabile dagli atti. Siamo sereni e tranquilli per il nostro operato e per come abbiamo amministrato».* Per gli episodi sarà rinviata a giudizio una persona.

MARZO 2013 – Rodi Garganico (Foggia)

Si dimette da assessore e consigliere comunale Pino Veneziani, vittima di un incendio doloso che gli distrugge l'auto. Qualche mese prima aveva subito un altro atto intimidatorio. In una lettera scrive: *«Il clima politico è troppo pesante, mi dimetto. Non mi sento sereno e questo impegno politico compromette la mia vita privata e professionale».*

DICEMBRE 2013 – Aprilia (Latina)

Si dimette l'assessore alle finanze, Antonio Pio Chiusolo, dopo aver ricevuto una busta con 10 proiettili. Nel mese di agosto gli era stata incendiata l'auto.

SETTEMBRE 2014 – Rovereto (Trento)

Si dimette la consigliera comunale Aicha Mesrar. Di origini marocchine, prima consigliera musulmana in Trentino, denuncia di aver ricevuto

negli ultimi anni minacce di morte e lettere anonime con insulti e messaggi razzisti. Dichiarò di volere lasciare l'Italia per tutelare i figli. *«Non posso vivere per sempre sotto scorta. Io non ho paura e non è colpa dei roveretani, ma di alcuni. Me ne vado con orgoglio, soddisfatta di ciò che ho fatto e di quanto ho ricevuto».*

PARTE QUARTA - ROMPERE LA SOLITUDINE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI

1. *La difficile gestione del fenomeno*

Per affrontare un problema, per gestirlo, occorre anzitutto riconoscerlo; non si può fronteggiare, interrogare qualcosa che non si vede, che non si percepisce.

Sembrerebbe tutta qui la radice della sottovalutazione del fenomeno delle intimidazioni contro gli amministratori locali, una incapacità di lettura di un problema che già nel 1990 faceva scrivere alla Commissione parlamentare antimafia dell'epoca, a fronte di un elenco di sette amministratori locali uccisi in Calabria e Campania, che *«l'impressionante sequela di omicidi commessi durante la campagna elettorale in Campania e in Calabria in danno di candidati alle elezioni amministrative o di assessori o consiglieri comunali uscenti, costituisce un fatto sicuramente inconsueto»*, quando dal 1974 alla data di quella relazione erano stati ben 88 gli omicidi consumati.

La conoscibilità del fenomeno è stata finora ostaggio del «paradosso dei numeri».

È accaduto che nelle regioni in cui il fenomeno assume proporzioni quantitative elevate non è visibile perché nascosto in cifre complessive ancora più grandi, mentre, là dove i numeri sono contenuti, gli episodi vengono letti in maniera parcellizzata, tanti episodi dovuti a un contesto ambientale specifico, a tante differenti vicende che non appaiono gravi in sé.

Cosa sono cento intimidazioni in danno di amministratori locali in Calabria quando il numero complessivo di atti intimidatori che si verificano nei confronti di qualsiasi altro cittadino, in sole due province di quella regione, raggiunge il numero di diecimila? Cosa sono venti auto bruciate in Puglia ad amministratori locali in un anno quando ogni notte se ne registrano decine? Cosa saranno state «poche» decine di omicidi di sindaci, consiglieri, assessori quando all'epoca si viaggiava su cifre di duecento, trecento omicidi all'anno solo in alcune regioni?

A ciò si aggiunga, come riconosciuto dagli operatori del diritto in tutte le audizioni svolte, che il sistema informatico del registro generale delle notizie di reato non dispone di una categoria di richiamo per visualizzare che la persona offesa è un amministratore locale cosicché, come efficacemente detto dal procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Bologna, Marcello Branca, *«la ricerca è fondata essenzialmente sulla memoria dei magistrati. È a questa memoria che si è fatto appello nella circostanza per quanto riguarda un'indagine conoscitiva degli ultimi anni»*.

C'è memoria di singoli, dunque, ma non storia, e ciò ha prodotto analisi parziali, brevi, selettive.

Sta qui, forse, uno dei motivi per cui la stragrande maggioranza delle indagini termina con l'archiviazione, oltre l'85 per cento dei casi segnalati

dalle prefetture risulta a carico di ignoti, episodi gravi e reiterati verificatisi anche in piccolissimi comuni non trovano una soluzione investigativa.

Ciò delegittima fortemente le istituzioni e la giustizia perché sembra che non funzionino, ma produce anche un *vulnus* di autorevolezza della persona offesa che, in molti casi, come chiaramente emerso nel corso delle testimonianze offerte da alcuni amministratori, porta gli stessi destinatari a sottovalutare gli episodi.

Una generalizzata archiviazione sotto il profilo giudiziario e processuale di questi episodi non consente, tra l'altro, di avere verità processuali su cui basare un'analisi più ampia e approfondita del fenomeno.

Si hanno ritorni indiretti di conoscenza del fenomeno soprattutto quando si indaga a tutto campo su episodi che riguardano le infiltrazioni mafiose nelle istituzioni pubbliche anche se è risultata bassissima la percentuale di fascicoli trasmessi alle direzioni distrettuali antimafia per competenza.

Ostacoli oggettivi all'accertamento derivano dalla difficoltà di individuare con certezza la causale del gesto dal momento che il raggio d'azione di un amministratore locale è molto vasto; dalla difficoltà da parte di sindaci e amministratori di comunicare impressioni, sensazioni o intuizioni che diano lo spunto per capire di cosa si tratti; dalla «ritrosia» di molti a collaborare con gli organi di polizia prima e con l'autorità giudiziaria poi; dall'estemporaneità di numerosi episodi; dall'incerto confine, in alcuni casi, tra motivazioni pubbliche e private.

C'è poi il tema complesso degli attuali strumenti di tutela penale. Strumenti limitati, a detta di molti, che non consentono di collegare il reato alla funzione rivestita dalla vittima; che non colgono il carattere plurioffensivo di condotte che colpendo un cittadino/amministratore ledono anche il livello di democrazia, di efficienza e la qualità di un'amministrazione; che per la gran parte dei reati configurabili non consentono l'utilizzo di tecniche investigative quali le intercettazioni telefoniche o ambientali.

Sul piano delle politiche di prevenzione, l'analisi dei rischi è affidata al comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Tuttavia alcuni prefetti hanno lamentato un trasferimento di informazioni limitato da parte degli organi inquirenti in ragione del segreto istruttorio. La funzione preventiva verrebbe così indebolita da informazioni sommarie che non consentono l'acquisizione di indicazioni precise sulle iniziative da assumere.

Siamo di fronte ad un fenomeno, invece, che secondo questa Commissione, deve uscire dal semplice commento, la cui rilevanza sta nei suoi numeri, nella sua storia, se è vero, come emerge dai dati forniti dal Ministro dell'interno, che quasi il 5 per cento di amministratori di un comune italiano è sottoposto a un qualche dispositivo di protezione.

Dentro la necessità di affrontare efficacemente il fenomeno c'è la necessità di sostenere la politica della coesione basata sugli scopi collettivi contro l'erosione della società per mezzo della politica della paura.

2. Alla ricerca dei moventi

Sulla base del complessivo quadro conoscitivo, la Commissione ha proceduto alla individuazione di specifici ambiti, ai quali frequentemente si ricollegano azioni intimidatorie nei confronti degli amministratori locali. È opportuno rilevare come non tutti i moventi individuati presentino la stessa portata e incidenza territoriale, in ragione non solo dei diversi contesti socio economici, ma anche delle caratteristiche geografiche delle singole regioni. Restano fuori dall'analisi che segue non solo ambiti così vasti da coinvolgere l'intera attività amministrativa (come, per esempio, la pianificazione territoriale) ma anche settori marginali (quali, per esempio, il coinvolgimento di alcuni amministratori nella gestione di squadre di calcio locali).

2.1 *L'amministrazione locale e la crisi del rapporto tra cittadini e istituzioni*

I crescenti problemi economici che oramai da qualche anno attraversano il Paese hanno effetti evidenti anche sugli enti locali che sono da tempo entrati in una stagione di profonda sofferenza.

Alle difficoltà finanziarie, con risorse disponibili sempre più scarse, si aggiunge un quadro normativo che ha consegnato il comparto delle autonomie locali ad una situazione incerta, confusa, in perenne «manutenzione», con ricadute negative sia sul piano programmatico che su quello gestionale.

Seppure con un peso differenziato nelle varie realtà territoriali, così come evidenziato dai dati Istat¹¹, i comuni si trovano di fatto obbligati ad aumentare in misura significativa i tributi locali senza però poter offrire maggiori servizi ed investimenti alle comunità amministrate. Tra il 2011 e il 2012 le spese in conto capitale dei comuni italiani sono diminuite del 18,6 per cento, la spesa per il settore sociale è diminuita del 4,5 per cento, più della metà dei bilanci viene assorbito da spese di amministrazione e di gestione del territorio.

In questa situazione, il quadro che emerge in maniera indiscussa è che le istituzioni locali stanno vivendo una fase calante nel rapporto di fiducia con i cittadini. Vale per le regioni, per le quali si evidenzia anche un processo di appannamento del loro ruolo, e vale per i comuni, che, al contrario, hanno mostrato sempre una forte tenuta nel colmare le distanze tra istituzioni e società attraverso lo stretto rapporto con i cittadini.

I sindaci continuano a mantenere visibilità, hanno assunto poteri e competenze crescenti, ma in un contesto di risorse disponibili sempre più assottigliate e in un quadro normativo fatto di limiti e vincoli. Ciò ha contribuito a provocare un aumento del grado di sfiducia dei cittadini,

¹¹ Istat, Anno 2012 - I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 12 maggio 2014.

elemento confermato da recenti sondaggi e ricerche, oltre che emerso sostanzialmente in tutte le audizioni svolte da questa Commissione.

Solo per citare alcune testimonianze, in Sardegna il prefetto di Oristano: *«viviamo in un momento di sfiducia verso le istituzioni in genere e quella più vicina ai cittadini – e quindi più esposta – è il comune»*; in Puglia il prefetto di Lecce, Giuliano Perrotta: *«il fenomeno è sintomatico di un generalizzato scadimento del rapporto fiduciario tra cittadini e amministratori locali, nonché espressione di un atteggiamento diffuso in alcune fasce della popolazione del Sud, ovvero manifestare il proprio dissenso anziché con il dialogo attraverso il ricorso alla forza delle intimidazioni»*; in Emilia Romagna il prefetto di Ferrara: *«credo che questi episodi non vadano sottovalutati perché sono sintomatici di una situazione di rapporto patologico tra cittadini e pubblica amministrazione. È lì – credo – che si allinea la causa profonda di queste vicende: quando il cittadino non ha più fiducia nelle istituzioni e pensa, a torto o a ragione, che esse non si siano comportate come avrebbero dovuto, scatta questo meccanismo di reazione assolutamente inconsulto, e naturalmente inaccettabile»*; in Calabria il comandante della legione dei carabinieri: *«tali reazioni trovano humus nel generalizzato senso di sfiducia nel sistema politico-istituzionale che indirettamente genera disaffezione negli amministratori»*.

I sindaci, in definitiva, non riescono più «a fare miracoli», il che rende particolarmente azzardato promettere senza avere la possibilità di mantenere, alimentare attese spesso impossibili da soddisfare.

Le parole del sindaco di Villa Bartolomea (VR), Bersan, sono particolarmente significative per visualizzare quanto sta accadendo anche nei comuni del Nord Italia: *«Faccio parte dell'amministrazione dal 2004 e devo dire che si nota, in questi ultimi dieci anni, un atteggiamento diverso nel rapporto tra amministratori e cittadini. Questa crisi e questa situazione veramente difficile hanno ingenerato e innescato un clima che a mio avviso prima non c'era. Lo vediamo tutti nella nostra vita quotidiana: è sempre più difficile avere buoni rapporti tra le persone. Me ne accorgo quotidianamente, quando ricevo il pubblico: che sia una questione legata a una siepe o a un lampione, tutto è occasione per litigare»*.

Nonostante le difficoltà, non è venuto meno, però, il ruolo di interlocutore privilegiato che i cittadini continuano a consegnare all'amministratore locale per la risoluzione dei problemi, non fosse altro per la mancanza di altre figure.

Passando dalla testimonianza di un sindaco del Nord a quella di una del Sud, non cambia la consapevolezza del problema, richiamato nelle parole della sindaca di Rosarno (RC): *«È nell'immaginario collettivo che il sindaco tutto può... Questo è un momento difficile per fare il sindaco, in Calabria come in Lombardia; difficile per la scarsità delle risorse, per l'insieme delle responsabilità demandate ai sindaci, per le difficoltà economiche, per la situazione collaterale e forse proprio perché si rappresenta l'unico interfaccia con la popolazione, al punto che da un sindaco ci si aspetta veramente di tutto. Potrei raccontare di un episodio molto simpatico in cui mi si chiese un'ordinanza per far smettere di abbaiare*

un cane che dava fastidio. Questo per dire delle aspettative che hanno i cittadini".

Così le file ogni giorno dietro la porta degli amministratori sono sempre più lunghe *«perché la gente è convinta che il sindaco abbia in mano i posti di lavoro, le case da assegnare»* e i cittadini continuano a vedere nell'amministratore che hanno eletto il responsabile della situazione in cui si vengono a trovare e quindi colui che deve prioritariamente provvedere.

La crisi del rapporto, in definitiva, non è solo quella tra amministratore e cittadino ma è soprattutto, e in maniera accentuata nel meridione del Paese, un'accentuata sfiducia nel corpo di regole che gli enti locali rappresentano. Permane e si alimenta la credenza che il cittadino si possa rivolgere all'amministratore sollecitando un potere discrezionale che questi non possiede. Come ha bene esposto il prefetto di Catanzaro: *«è maturato il convincimento, derivante evidentemente anche da un cattivo uso dei poteri pubblici fatto in passato, che si possano derogare norme e principi pur di ottenere una licenza, un permesso, un contributo; quante volte nella nostra attività quotidiana verifichiamo questo nelle commissioni per l'accesso ai documenti di comuni che in genere poi trovano motivi per lo scioglimento del consiglio.»* Cosicché molte intimidazioni sono il frutto di reazioni scomposte e spesso violente di singoli cittadini destinatari di provvedimenti amministrativi che li considerano, a prescindere dalle corrette motivazioni loro indicate, ingiusti o lesivi di propri diritti quando non un vero e proprio arbitrio, elemento questo sottolineato anche dal questore di Sassari: *«in molti casi, c'è anche il problema di un'asserita cattiva gestione della cosa pubblica, per cui il singolo ritiene di farsi giustizia privatamente. Il privato tende così a "scrivere" da solo la sentenza, a fare un processo dentro di sé e a condannare l'amministratore pubblico per quella che ritiene un'offesa di carattere personale o derivante da una cattiva gestione della cosa pubblica.»*

Purtroppo, soprattutto in determinati contesti sociali, le azioni normali di rispetto delle regole vengono considerate, spesso anche per debolezza dell'apparato burocratico che scarica le proprie difficoltà e carenze sui pubblici amministratori in carica, come espressione di una volontà quasi persecutoria da parte del sindaco, dell'amministratore locale.

Far risalire all'esclusivo potere sindacale scelte, opzioni, tempi e opportunità, provoca un fenomeno di forte sovraesposizione degli amministratori locali ed una conseguente situazione di rischio che spesso travalica in reazioni violente anche nelle situazioni nate da legittime manifestazioni di protesta.

In tali condizioni, gli atti di intimidazione contro gli amministratori diventano gli strumenti attraverso i quali risolvere la conflittualità verso l'ente locale.

A tale riguardo da più parti sono venute sollecitazioni a questa Commissione circa la necessità di azioni mirate a sostenere la trasparenza am-

ministrativa per meglio far comprendere ai cittadini il reale funzionamento delle procedure, dei tempi, delle norme che non consentono agli amministratori interventi derogatori o discrezionali così da migliorare quello che il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord ha definito *«la cultura della sicurezza del pubblico amministratore»*.

Al riguardo il prefetto di Ferrara ha avuto modo di osservare come *«non ci sia nulla di peggio che isolare un amministratore o farlo percepire come espunto dal contesto istituzionale, è un modo per mettere l'amministratore alle corde e in seria difficoltà»*. Cioè toglie quello schermo dato dalla difesa che i cittadini onesti fanno dei propri amministratori e rende più vulnerabili coloro che si trovano a dover prendere delle decisioni difficili.

Infine, il rischio da non sottovalutare è che tali atti creino delegittimazione anche nei confronti di quanti svolgono quotidianamente, con trasparenza e legalità, il proprio dovere. In molte aree del Mezzogiorno le vittime della violenza criminale subiscono sempre due volte l'offesa: la seconda volta con il sospetto di essere in qualche modo non estranei ai meccanismi della connivenza. Lo stesso meccanismo si può riprodurre attraverso gli atti intimidatori così come bene illustrato dal Ministro per gli affari regionali sulla base della propria diretta esperienza: *«Non abbiamo mai conosciuto fino in fondo le motivazioni che hanno determinato questi atti, che provocarono però divisioni tra di noi dal momento che quando non si conosce bene il contesto dal quale proviene una certa azione ciò diventa politicamente devastante, produce dubbi, rancori e determina tutta una serie di grovigli, di paure e di considerazioni che possono portare anche alla divisione»*

In definitiva, l'interpretazione e la valutazione, rispetto al fenomeno indagato, del rapporto tra cittadini e istituzioni locali chiama in causa diversi e contrastanti aspetti, tra cui certamente una pesante crisi della rappresentanza e dell'agibilità democratica.

La scoperta quasi quotidiana di sprechi e di scandali, di fenomeni corruttivi e di rapporti con esponenti della criminalità organizzata e mafiosa anche di amministratori locali, ha sensibilmente incrinato il rapporto di fiducia tra i cittadini, la politica e le istituzioni.

Si tratta tuttavia di una visione parziale ed errata, smentita dal fatto che sono tante le donne e gli uomini che amministrano le loro città con spirito di servizio, nel rispetto delle regole e dei principi costituzionali, mettendo in atto buone pratiche amministrative che garantiscono un corretto impiego delle risorse, una gestione all'insegna della legalità, della trasparenza ma che le difficoltà esistenti sembrano condannare ad un ruolo passivo rispetto alle trasformazioni sociali in atto.

2.2 Il governo del territorio:

- a) gli illeciti edilizi e criticità connesse alla demolizione di manufatti abusivi

Un altro ambito che la Commissione ha individuato come possibile fonte di atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali è rappresentato dagli illeciti edilizi e dalla conseguente attività repressiva.

Appare opportuno fornire, preliminarmente, alcuni cenni della vasta e complessa disciplina di riferimento, la quale ha visto, negli anni, un continuo stratificarsi di disposizioni, con conseguenti problemi interpretativi e applicativi.

Il quadro legislativo di riferimento è rappresentato dalle norme del TUEL e del testo unico in materia edilizia (TUE), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

In relazione al potere di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e di repressione dell'abusivismo la normativa vigente attribuisce ampie competenze ai comuni, con un ruolo di indubbia centralità al dirigente o responsabile dell'ufficio tecnico comunale. In materia di demolizioni, la legislazione vigente contempla due distinte procedure, una amministrativa, di spettanza della pubblica amministrazione, e l'altra penale, di competenza dell'autorità giudiziaria, volte ad assicurare non solo la sanzione del responsabile, ma anche l'eliminazione del danno territoriale arrecato dall'opera abusiva.

Nelle intenzioni del legislatore, l'ordine giurisdizionale di demolizione, impartito dal giudice penale, contestualmente alla sentenza di condanna per il reato di abusivismo, doveva restare marginale, in quanto «fisiologicamente» la demolizione doveva essere, al momento della condanna, già stata eseguita dalla amministrazione. Tuttavia nella prassi entrambi i rimedi hanno mostrato evidenti limiti: se, da un lato, il rimedio amministrativo ha risentito della diffusa inerzia delle amministrazioni precedenti, dovuta a condizionamenti di ordine sociale e alla insufficienza delle risorse umane e finanziarie, dall'altro, la eccessiva durata dei procedimenti giurisdizionali e la non infrequente prescrizione anche dei reati in materia edilizia hanno inibito la concreta applicazione della sanzione accessoria della demolizione.

Con riguardo alla attività di inchiesta della Commissione, i punti problematici legati alla gestione urbanistico-edilizia del territorio e al possibile collegamento tra demolizioni di opere abusive e azioni intimidatorie ai danni degli amministratori locali sono emersi, in primo luogo, nel corso dell'intervento della sindaca di Rosarno. L'audita, nel riferire in ordine agli atti intimidatori subiti nella sua qualità di sindaca, ha sottolineato come uno degli indubbi moventi delle minacce sia da ravvisarsi proprio nella scelta della propria amministrazione di procedere, su richiesta della procura distrettuale antimafia, allo sgombero e alla successiva demolizione di un immobile, totalmente abusivo, occupato da una familiare di un noto boss della 'ndrangheta. L'audita, in proposito, ha poi aggiunto: «abbiamo sgomberato la casa in questione il 3 giugno 2011, con mille difficoltà an-

che di tipo burocratico a complicare ancor più la situazione, perché al suo interno abitava una persona agli arresti domiciliari».

Successivamente nell'ambito della missione in Sardegna, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cagliari ha sottolineato come nella regione il fenomeno intimidatorio, connesso alla materia edilizia e soprattutto al mancato rilascio di provvedimenti concessori, debba essere inquadrato nel contesto delle più ampie problematiche legate alla diffusione della «cultura barbaricina», la quale è alimentata e alimenta un clima di radicata sfiducia nei confronti dell'autorità statale.

Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lanusei, poi, in relazione alla provincia dell'Ogliastra, ha evidenziato l'impatto che il massiccio sviluppo turistico ha avuto sul fenomeno dell'abusivismo edilizio. Con riguardo alle azioni intimidatorie ai danni di amministratori locali, l'auditore ha sottolineato le difficoltà per le autorità procedenti di individuare i reali moventi, non essendo il più delle volte riconducibili ad una stretta reazione del cittadino a fronte di comportamenti attivi, quali il diniego di rilascio di una concessione edilizia, dell'amministrazione. Tale difficoltà, secondo il magistrato, può giustificare la circostanza per la quale la gran parte dei procedimenti penali per reati ai danni di amministratori locali rimanga iscritta contro ignoti.

Successivamente il tema dell'abusivismo edilizio e della gestione urbanistica del territorio è stato posto all'attenzione della Commissione nel corso dell'attività conoscitiva svolta nell'ambito della missione in Puglia. In quella sede il prefetto di Barletta-Andria-Trani, nel sottolineare la difficoltà di procedere alla individuazione di una chiara matrice del fenomeno intimidatorio, ha riferito in ordine a reiterati atti perpetrati ai danni di un consigliere comunale e riconducibili all'attività imprenditoriale da questo svolta in campo edilizio. In proposito l'auditore, nell'evidenziare come le imprese del settore edilizio siano fra quelle maggiormente interessate da estorsioni e intimidazioni, ha riferito in ordine alle iniziative intraprese dalla prefettura in stretta collaborazione con Confindustria e ANCE per ovviare a tale drammatica situazione.

Le problematiche connesse all'abusivismo e soprattutto alle demolizioni sono quindi emerse anche nel corso delle audizioni svolte nell'ambito del sopralluogo in Calabria. In quell'occasione il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Vibo Valentia ha lamentato le difficoltà incontrate dalla magistratura nel procedere alle demolizioni, in ragione dell'inerzia delle amministrazioni che vi dovrebbero materialmente dare esecuzione. L'auditore ha infatti sottolineato *«riusciamo a fare le cose migliori quando i comuni sono commissariati, perchè ad esempio le demolizioni degli immobili abusivi...le realizziamo con i commissari»*. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lamezia Terme, poi, ha riferito in ordine a un episodio intimidatorio, per il quale la procura stava valutando l'esercizio dell'azione penale, qualificabile come atto ritorsivo nei confronti di un sindaco che aveva disposto la demolizione di un fabbricato abusivo. Il comandante della legione carabinieri Calabria, inoltre, richiamando a titolo esemplificativo proprio il settore delle licenze edilizie,

ha segnalato come talvolta l'azione intimidatoria si configuri come reazione ritorsiva del cittadino a fronte di decisioni amministrative. In proposito l'audito ha posto all'attenzione della Commissione un ulteriore aspetto problematico, precisando: *«in questi casi si può aggiungere una terza componente alquanto pericolosa determinata dal comportamento non molto lineare e corretto di dirigenti, funzionari e impiegati che, a seguito di decisioni assunte dagli amministratori, perseguendo interessi di parte e non potendo più garantire vecchi equilibri, scaricano loro difficoltà e carenze su pubblici amministratori in carica: se c'è un'impasse alla concessione della licenza edilizia la responsabilità è dell'amministratore (magari la licenza edilizia era incompleta e mancava di atti)»*.

La stretta connessione fra episodi intimidatori ai danni di amministratori locali e problematiche collegate alla gestione del territorio e al fenomeno dell'abusivismo edilizio è emersa, poi, esplicitamente, nel corso delle audizioni svolte nell'ambito della missione in Campania. In quella sede, l'Avvocato generale presso la Corte d'appello di Napoli, nel soffermarsi sui possibili moventi degli atti intimidatori, ha evidenziato la indubbia riconducibilità di tali episodi, fra gli altri, al contesto di diffusa illegalità nel settore dell'edilizia e alla incidenza del fenomeno dell'abusivismo edilizio. Nel segnalare, quindi, la stretta connessione fra la cementificazione «selvaggia» e illegale del territorio e l'egemonia nel settore del calcestrutto da parte della criminalità organizzata, l'avvocato ha rilevato come *«la costruzione abusiva si alimenta ed alimenta anche un certo tipo di intimidazione indiretta, che tende a rendere inerte l'attività dell'autorità locale»*. In proposito l'audito ha riferito come proprio in occasione dell'esecuzione di un provvedimento demolitorio nell'isola d'Ischia si sia assistito ad una vera e propria «guerriglia urbana» (con l'esplosione di bombe carta e di ferimenti) fra le Forze dell'ordine precedenti e i proprietari dell'immobile abusivo. Nell'ambito della stessa missione, le problematiche connesse alle demolizioni sono emerse nel corso dell'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli. Questi ha lamentato le numerose incongruenze e incertezze interpretative e applicative della legislazione vigente, le quali, in un contesto segnato dalla massiccia presenza della criminalità organizzata, contribuiscono ad alimentare forti e reciproche tensioni fra autorità giudiziaria, amministrazioni locali e cittadini. In proposito il magistrato ha rilevato: *«l'attività demolitoria è infatti conseguente ad una pronuncia contenuta nella sentenza di condanna, che – per Cassazione costante – ha natura amministrativa. In questo caso l'autorità giudiziaria ordinaria si trova a mettere in esecuzione un pezzo di sentenza che in effetti contiene un precetto amministrativo; questo dovrebbe avere una rilevanza assolutamente limitata numericamente là dove le pubbliche amministrazione eseguissero. I casi invece sono rarissimi, se non quasi nulli, soprattutto sul territorio, e il meccanismo, per come è congegnato, è estremamente complesso e farraginoso. Ci costringe infatti a nominare consulenti, ad invitare società appaltatrici che eseguono la demolizione e, alla fine, mette in contrasto le iniziative dell'autorità giudiziaria con prese di posizione sia dei privati che delle pubbliche ammi-*

nistrazioni». Lapidarie sono quindi state le soluzioni suggerite dall'auditore: «Una riforma sul punto, finalizzata a chiarire la natura giuridica di questo istituto, anche là dove si voglia effettivamente colpire tale fenomeno, con una disponibilità di mezzi o capitoli di spesa appositi per affrontare il problema, credo sarebbe assolutamente salutare. Noi purtroppo non disponiamo di un capitolo di spesa per fare questo in quanto il meccanismo è abbastanza contorto; dobbiamo coinvolgere il comune, che deve coinvolgere la Cassa depositi e prestiti, chiedere un finanziamento e poi ci si dovrebbe rivalere. Tutto ciò porta dei tempi biblici per la realizzazione delle demolizioni». Il magistrato, inoltre, nel sottolineare la indubbia maggiore incidenza del fenomeno dell'abusivismo nell'area di Napoli e provincia rispetto al territorio nazionale, ha lamentato la mancata tempestività nell'esercizio da parte delle amministrazioni pubbliche locali del potere di vigilanza e di controllo sull'attività urbanistico-edilizia, la quale contribuisce a rendere più complesso e arduo il successivo intervento repressivo dell'autorità giudiziaria. Da ultimo l'auditore ha sollecitato l'attenzione della Commissione sul fatto che: «quasi tutti gli scioglimenti dei consigli comunali delle amministrazioni locali si verificano per un giro d'affari legato agli appalti o all'espansione edilizia». Sempre nell'ambito della missione in Campania, la questione delle demolizioni, con riguardo in particolare all'area del Parco Nazionale del Vesuvio, è emersa, poi, nel corso dell'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torre Annunziata. Questi, nel dare conto del protocollo sottoscritto dalla procura con le amministrazioni locali e l'ente Parco per il contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio all'interno del Parco Nazionale del Vesuvio, ha rilevato la scarsa efficacia dello strumento, da ricondursi alla inadeguatezza delle risorse finanziarie dell'ente Parco, necessarie per la concreta effettuazione delle demolizioni. In linea generale, il procuratore ha rilevato l'assoluta irrisorietà del numero di abbattimenti realizzati a fronte delle stesse priorità fissate dalla procura, chiamata, in base al citato accordo, ad esercitare poteri di controllo in ordine alle demolizioni. A parere dell'auditore è indubbio che sulla questione della gestione del territorio e dell'abusivismo abbia influito nel corso degli anni anche quel clima di forte vicinanza e connivenza fra amministratori e autori degli illeciti edilizi. In proposito il magistrato ha stigmatizzato la ambiguità del comportamento di alcuni amministratori locali, i quali, nel corso delle riunioni preliminari alla stipula del protocollo, manifestavano l'esigenza che si procedesse alle demolizioni, e successivamente, sulla stampa quotidiana, si schieravano apertamente a favore di condoni e sanatorie per ovviare al problema dell'abusivismo. Anche il procuratore di Torre Annunziata si è soffermato sulle problematiche applicative poste dalla legislazione vigente in tema di demolizioni con riguardo al riparto di poteri e competenze fra autorità giudiziaria e pubbliche amministrazioni. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, poi, nel sottolineare l'ampia portata del fenomeno dell'abusivismo edilizio nella regione, ha evidenziato la difficile realizzabilità di una serrata opera di demolizione, la quale rischierebbe di porre anche problemi di ordine pubblico. Il comandante

provinciale dell'Arma dei carabinieri di Napoli, poi, nel dare conto delle attività investigative portate avanti dalle Forze dell'ordine con riguardo a tre gravi episodi intimidatori perpetrati ai danni di amministratori locali dei comuni di Ercolano, di Torre del Greco e di San Giorgio a Cremano, ha evidenziato come elementi emersi nel corso delle indagini inducano a ritenere plausibile la riconducibilità di tali episodi alla questione delle demolizioni e dell'abusivismo edilizio. La probabile connessione fra atti intimidatori e fenomeno dell'abusivismo edilizio è stata, con riguardo alla vicenda del comune di Ercolano, sostenuta anche dall'assessore comunale audita. Questa, infatti, nel riferire degli episodi intimidatori, verificatisi nel 2013, a danno del dirigente del settore urbanistico, ha sottolineato come le lettere minatorie siano state inviate proprio in occasione dell'adozione di provvedimenti demolitori di immobili abusivi. Anche il sindaco di Mondragone ha rappresentato gli enormi problemi legati alla presenza nel proprio territorio comunale di «*un quartiere abusivo*», che si inserisce in un tessuto sociale contrassegnato da un forte disagio abitativo, al quale il governo locale ha tentato di fare fronte in via amministrativa.

Successivamente, la questione dell'abusivismo è stata posta all'attenzione della Commissione anche nel corso delle audizioni svolte nella missione in Emilia Romagna. In quella sede sia il prefetto di Bologna che il vice prefetto vicario di Parma hanno denunciato la progressiva e preoccupante infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia produttiva regionale e in particolare nel settore edilizio e delle demolizioni. Rispondendo ad una puntuale sollecitazione il sindaco di Bologna ha invece sottolineato come in base alla propria esperienza di amministratore, siano decisamente da escludere fra i possibili moventi di atti intimidatori le problematiche connesse all'abusivismo e alle demolizioni, essendo «*per quanto riguarda gli abusi, la situazione [è] molto sotto controllo; c'è un'abitudine al controllo*».

Da ultimo, nel corso dell'audizione del vice capo del Corpo forestale dello Stato la tematica dell'abusivismo edilizio è riemersa, in connessione con la più ampia questione della gestione del territorio e delle cave.

Concludendo, dal quadro informativo acquisito emerge in linea generale la necessità di una rivisitazione della normativa, che ridefinisca con maggiore chiarezza le competenze fra i soggetti che, a vario titolo, intervengono nelle procedure di demolizione e che rafforzi i poteri di controllo del territorio e di prevenzione del fenomeno dell'abusivismo da parte delle amministrazioni comunali, affrontando il tema delle risorse necessarie per le demolizioni, la cui carenza finisce spesso per costituire un alibi per l'inerzia delle amministrazioni.

b) la salvaguardia dell'ambiente e la gestione dei rifiuti

Nel corso dell'attività di inchiesta è emerso come la tematica della gestione dei rifiuti possa costituire uno dei principali, possibili moventi del fenomeno intimidatorio ai danni di amministratori locali.

Appare opportuno, anche in questo caso, procedere ad un breve inquadramento della legislazione vigente. La materia della gestione dei rifiuti, per quanto concerne il profilo relativo all'individuazione delle competenze dei comuni, è disciplinata oltre che dal TUEL, anche dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto «codice dell'ambientale». In materia di rifiuti, il codice ambientale delinea un sistema a filiera complessa, in cui all'igiene urbana si aggiunge l'esigenza di ridurre l'impatto ambientale, tramite attività volte a promuovere la riduzione della produzione di rifiuti, la raccolta differenziata, il riciclo, il recupero energetico e la minimizzazione dei conferimenti in discarica. Con riguardo a tale sistema integrato la normativa vigente, da un lato, attribuisce alle regioni i ruoli di indirizzo, promozione, coordinamento e verifica e, dall'altro, assegna ad un livello territoriale più vicino al cittadino le competenze relative alla definizione e all'esercizio della *governance*. Per ragioni di efficienza, efficacia ed economicità, il legislatore ha recentemente stabilito che la funzione di organizzazione del servizio rifiuti, di competenza dei comuni, sia svolta in forma aggregata in Ambiti Territoriali Ottimali, attraverso l'istituzione o designazione di enti di governo rappresentativi degli interessi cittadini residenti. I comuni sono chiamati quindi, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, a concorrere alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati.

Fin dall'inizio dell'attività di inchiesta è stata evidenziata la rilevanza della gestione dei rifiuti come una delle possibili cause delle intimidazioni. In primo luogo il tema è emerso nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'associazione Avviso Pubblico, i quali hanno sottolineato come una non irrilevante parte degli atti intimidatori accertati sia stata perpetrata ai danni di pubblici funzionari, e in particolare ai danni di coloro che svolgono le funzioni di responsabili degli uffici tecnici o di quelli che si occupano della raccolta dei rifiuti. Successivamente la questione della gestione dei rifiuti è stata posta all'attenzione della Commissione dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, nell'ambito di una più ampia riflessione sui rischi e sulle difficoltà incontrate dagli amministratori locali chiamati a garantire, in contesti segnati dalla crisi economica e da una conseguente accentuazione di condotte illegali, la gestione dei principali servizi locali, quale, fra gli altri, quello dei rifiuti.

Le audizioni svolte, poi, nell'ambito della missione in Sardegna hanno evidenziato le criticità legate alla gestione dei rifiuti nella regione. In particolare il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cagliari, nel corso dell'audizione, ha segnalato una indubbia incidenza di atti intimidatori perpetrati ai danni di pubblici amministratori o di rappresentanti di ditte concessionarie o candidate alla concessione del servizio di ritiro dei rifiuti. L'audit, poi, nel sottolineare come tale materia costituisca unitamente al fotovoltaico e alle energie rinnovabili il più importante *business* del momento per la regione, ha evidenziato che *«la Sardegna è notoriamente una regione povera, ma per quanto riguarda il ritiro dei rifiuti gli standard non possono che essere quelli nazionali: per esempio, a Cagliari l'ultimo appalto per il ritiro dei rifiuti ammonta a 230 milioni di*

euro, spalmati su sette anni, quindi una cifra di tutto rispetto; da poco c'è stata la gara e provvisoriamente si è aggiudicata l'appalto un'associazione temporanea di imprese – non ne faccio il nome – formata da tre società, la più importante delle quali ha carattere nazionale e opera anche in territorio Nuorese. Questa società che si è aggiudicata l'appalto ha visto incendiati otto compattatori in quel di Barumini, una località che dista una sessantina di chilometri da Cagliari. Tra l'altro, la predetta ditta cura il rifiuto di un consorzio facente capo a Dolianova (non ricordo come si chiami esattamente, ma il comune capofila è quello di Dolianova). Naturalmente, si è pensato che l'aggiudicazione a Cagliari di questo importante appalto potesse in qualche modo essere la spiegazione dell'incendio di questi otto compattatori, perché si è trattato di incendio di mezzi di lavoro, di trattori, cioè di veicoli che provvedono al ritiro rifiuti, e di autovetture».

Anche il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lanusei ha confermato l'incidenza nel territorio di propria competenza di atti intimidatori – anche di natura incendiaria – ai danni di beni di proprietà di gestori di pubblici servizi, e in particolare di quello relativo al ritiro ed alla raccolta dei rifiuti.

Il questore di Nuoro, poi, nel rilevare il rafforzamento del ruolo degli enti locali quali centri di allocazione di risorse, ha evidenziato come in territori – quali quelli sardi –deindustrializzati e provati dalla severa crisi economica «le uniche forme di acquisizione di ricchezza specie nelle zone interne, ormai sono date dai comuni, con la gestione del territorio, gli appalti di manutenzione, la scuola, i trasporti, i rifiuti urbani, eccetera».

Infine, sempre nell'ambito della missione a Cagliari, la problematica connessa al settore della gestione dei rifiuti è emersa nel corso dell'audizione del comandante provinciale dei Carabinieri di Sassari, Pietro Salsano.

La questione ha, poi, assunto una indubbia centralità nel corso della missione in Puglia. In quella sede il sostituto procuratore presso il tribunale di Foggia ha dato conto alla Commissione delle vicende giudiziarie relative a presunte infiltrazioni in una società municipalizzata, a capitale interamente comunale, per la gestione della raccolta dei rifiuti. Nell'ambito di tale indagini l'emissione di una ordinanza cautelare «ha portato alla luce una serie di infiltrazioni delinquenziali nella società che avevano dato luogo, da ultimo, addirittura ad estorsioni, nei confronti, tra gli altri, del sindaco pro tempore di Foggia». Anche il procuratore della Repubblica di Lecce e procuratore distrettuale antimafia di Lecce ha evidenziato il peso rilevante che il settore dei rifiuti ha in termini di possibili moventi per gli atti intimidatori. Il magistrato, nel sottolineare la diretta riconducibilità di una serie di attentati al settore della raccolta dei rifiuti, si è soffermato, dandone conto, su alcuni gravi episodi intimidatori perpetrati, fra gli altri, ai danni del responsabile del servizio d'igiene urbana del comune di Carovigno. Infine, il comandante regionale dell'Arma dei carabinieri ha segnalato come una importante operazione, eseguita nell'aprile 2014, si

sia conclusa con 14 ordini di cattura per traffico illecito di rifiuti e abbia svelato la presenza di possibili collegamenti con la criminalità campana.

Nel corso della missione nella regione Calabria, nella quale la gestione dei rifiuti è stata oggetto di commissariamento governativo¹², per oltre 15 anni, fino al 2013¹³, la problematica connessa al settore dei rifiuti è venuta in rilievo sia con riguardo alla tematica delle discariche sia in relazione alle modalità di gestione del servizio di igiene urbana. In primo luogo il prefetto di Catanzaro ha riferito di un significativo episodio sintomatico del clima intimidatorio nel quale si trovava a vivere il sindaco di un comune nel cui territorio doveva essere realizzata una discarica. Il sindaco di San Giovanni in Fiore, poi, nel riferire in ordine ai reiterati e gravi atti intimidatori subiti nel corso del mandato, ha rappresentato alla Commissione come tali azioni siano da ricondurre al «diffuso fastidio» ingenerato in alcuni cittadini in seguito alle iniziative di risanamento del bilancio avviate nel comune. Fra le iniziative assunte l'auditore ha segnalato i risparmi di spesa conseguiti in seguito alla decisione della amministrazione di procedere all'affidamento diretto ad una cooperativa locale (già subappaltataria del servizio) della gestione della raccolta dei rifiuti, e della conseguente estromissione del consorzio originariamente affidatario del servizio.

Con riguardo alla successiva missione in Campania le maggiori criticità connesse alla gestione dei rifiuti sono emerse in particolare nell'ambito dell'audizione dei sindaci di Mondragone e di San Giorgio a Cremano. Il primo degli auditi ha denunciato la presenza di infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito della gestione dei rifiuti, attraverso l'assunzione da parte delle società affidatarie del servizio, di lavoratori stagionali direttamente riconducibili ad ambienti criminali. Il sindaco di San Giorgio a Cremano ha invece riferito in relazione al fenomeno del sotterramento dei rifiuti e alla difficoltà di smaltimento degli stessi, della presenza sul territorio di un nucleo dell'esercito.

Da ultimo il problema della gestione dei rifiuti è emerso anche nel corso della audizione del procuratore della Repubblica di Novara, il quale si è soffermato in particolare sulla stretta connessione fra la presenza di cave e la problematica dello smaltimento illecito dei rifiuti. Proprio al binomio cave-rifiuti sembra, a parere del magistrato, doversi ricondurre anche l'omicidio dell'imprenditore Marcoli, ucciso a Romentino il 20 gennaio 2010, e titolare dell'eponima cava.

Anche il vice capo del Corpo forestale, è intervenuta sul tema della connessione fra sfruttamento delle cave e traffico illecito dei rifiuti, evidenziando la problematica del mancato recupero dell'attività estrattiva, in quanto «*in quei buchi prima o poi finisce qualcosa, e quel qualcosa è sicuramente un rifiuto non bonificato, mascherato*». L'auditore ha peraltro

¹² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 1997, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 17 settembre 1997, n. 217.

¹³ Ordinanza della Protezione civile, 14 marzo 2013, n. 57, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 22 marzo 2013, n. 69.

rilevato la forte presenza della criminalità organizzata nel ciclo di smaltimento dei rifiuti, sottolineando in proposito come le DDA, nel corso dell'attività di indagine, si siano trovate a contestare il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui all'articolo 260 del citato codice dell'ambiente, quale reato «spia» della presenza di una più ampia organizzazione di stampo criminale.

L'attività conoscitiva ha consentito di individuare con riguardo alla questione della gestione dei rifiuti alcuni elementi di criticità. Preliminarmente, il settore della gestione dei rifiuti, a prescindere da alcune peculiarità legate alle caratteristiche territoriali e geomorfologiche (quali la presenza ad esempio di cave), sembra presentare problematiche comuni a tutto il territorio nazionale. Ancora, è indubbia, con riguardo a tale materia, la presenza di un diffuso coinvolgimento della criminalità organizzata, anche di stampo mafioso.

c) la questione delle cave

Dal quadro conoscitivo acquisito dalla Commissione, anche attraverso le audizioni, è emerso come il ruolo delle amministrazioni locali nel settore estrattivo possa rappresentare uno dei possibili moventi delle intimidazioni.

Al fine di poter meglio valutare le interconnessioni tra la gestione delle cave e il fenomeno intimidatorio è necessario inquadrare brevemente la materia dal punto di vista normativo.

L'attività estrattiva in Italia è regolata, a livello nazionale, ancora oggi, dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, che rimane il pilastro fondamentale di riferimento del settore. Il regio decreto distingue due categorie di lavorazioni estrattive, in funzione dei minerali oggetto del titolo: miniere e cave. Sono, quindi, definite «cave» quei siti da cui si estraggono i materiali da costruzione: quarzo, sabbie silicee, gesso, argille per laterizi, materiali per il cemento artificiale. A partire dagli anni '70 con la progressiva attuazione dell'ordinamento regionale, previsto dalla Costituzione, le funzioni amministrative relative alla materia cave sono state trasferite dallo Stato alle regioni¹⁴, le quali si sono così dotate di autonome legislazioni su tale settore. La successiva riforma costituzionale del 2001, che ha ridisegnato l'assetto delle competenze normative e delle funzioni amministrative fra Stato, regioni ed enti locali, ha ulteriormente rafforzato l'intervento regionale in ordine alla materia cave. Tale materia, infatti, non essendo stata espressamente menzionata, né fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, né fra quelle di legislazione concorrente, rientra nella potestà legislativa residuale di esclusiva spettanza delle regioni. A completare il quadro normativo, con riguardo soprattutto ai profili di tutela ambientale, è poi intervenuto il legislatore europeo, il quale, dapprima

¹⁴ Si vedano in proposito decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2 e decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

con la direttiva 85/337 del Consiglio del 27 giugno 1985, ha condizionato l'apertura di nuove cave alla procedura di valutazione di impatto ambientale e, successivamente, con la direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006, n. 21, ha prescritto per tutti gli Stati membri l'adozione di severe misure sulla gestione dei rifiuti derivati da attività estrattiva.

Nell'ambito delle attività d'indagine svolta dalla Commissione, i punti problematici inerenti alla gestione delle cave sono emersi per la prima volta nell'audizione del sindaco di Romentino (NO), svolta nel corso della missione a Cardano al Campo(VE).

Questi ha evidenziato come le maggiori criticità poste dalla gestione delle cave non siano ricollegabili tanto alla attività estrattiva, quanto piuttosto al loro utilizzo per lo smaltimento dei rifiuti. La gestione delle cave in relazione al traffico dei rifiuti, ha ricordato l'auditore, è stata oggetto di varie inchieste della magistratura, le quali hanno accertato la presenza di infiltrazioni della criminalità organizzata in tale settore¹⁵. Al traffico illecito di rifiuti è poi ricollegata anche un'altra grave vicenda di cronaca locale, già ricordata nel paragrafo precedente: l'omicidio, consumato con modalità definite «paramafiose», dell'imprenditore titolare della eponima cava Marcoli nel 2010¹⁶.

L'importanza in termini occupazionali ed economici -spettando all'amministrazione comunale una percentuale degli oneri di scavo- delle cave ha contribuito ad alimentare dinamiche di condizionamento ambientale dell'azione degli amministratori locali titolari di poteri di controllo da parte del «ceto dei cavatori».

In proposito il sindaco ha denunciato il ricorso strumentale da parte degli imprenditori del settore ai rimedi giurisdizionali, attraverso la sistematica impugnazione degli atti amministrativi adottati dall'ente in materia estrattiva. Particolarmente emblematico del clima di «forte condizionamento» è poi un episodio riferito dall'auditore: la partecipazione diretta dei dipendenti delle cave locali alla riunione del consiglio comunale convocata per decidere in ordine alla temporanea sospensione dell'attività cavatoria.

A fronte di tale complessa situazione il sindaco ha lamentato le difficoltà dell'amministrazione comunale, per l'assenza di risorse strumentali e umane, nel procedere all'effettivo esercizio dei poteri di controllo spettanti all'ente locale; nonché l'obsolescenza e l'inadeguatezza della normativa regionale, la quale prevede sanzioni non proporzionali e di entità modesta per l'escavazione abusiva, qualunque sia il volume della stessa. Peraltro alla lievità delle sanzioni, ha rilevato l'auditore, corrisponde la man-

¹⁵ Sempre a Romentino, per vicende connesse alla cava dell'imprenditore Ricciardo, a seguito delle indagini condotte dalla DDA di Milano, vi erano stati nove arresti: l'indagine in questione, una coda della nota inchiesta *Infinito*, aveva infatti dimostrato che le famiglie della 'ndrangheta di Milano utilizzavano per lo smaltimento dei rifiuti proprio le cave del comune novarese.

¹⁶ Corte di Assise di Novara, Sentenza 27 maggio 2012, n. 3.

cata applicazione della normativa regionale vigente secondo cui «la concessione e l'autorizzazione si estinguono per decadenza qualora il coltivatore non osservi le prescrizioni contenute nel decreto di autorizzazione o concessione»; lo stesso articolo 17 della legge regionale n. 69 del 22 novembre 1978, in materia di coltivazione di cave e torbiere (B.U. 28 Novembre 1978, n. 49) prevede che l'autorizzazione e la concessione possono essere revocate dalla giunta regionale, sentita la Commissione tecnico-consulativa, «per sopravvenuti motivi di interesse pubblico».

Dall'audizione è emerso quindi come le problematiche connesse alla presenza di cave più che rappresentare un movente di atti intimidatori in senso stretto, costituiscano la fonte di un più ampio condizionamento ambientale sull'operato amministrativo.

Alla luce di tali considerazioni la Commissione ha quindi ritenuto di approfondire la tematica, da un lato, attraverso una puntuale richiesta di informativa al prefetto di Novara e, dall'altro procedendo all'audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Novara e dell'ex Comandante regionale in Piemonte del Corpo forestale dello Stato, dall'agosto del 2014 vice capo del Corpo forestale dello Stato.

In primo luogo, per la puntuale verifica della delineata e allarmante situazione, al prefetto di Novara la Commissione ha chiesto di fornire «ogni elemento utile a conoscere l'andamento dei controlli posti in essere in riferimento agli obiettivi del [Protocollo di legalità per il controllo e il monitoraggio delle cave in provincia], allegando ogni pertinente dato statistico, almeno per l'ultimo biennio».

Nella nota di risposta, pervenuta il 6 novembre 2014, recante «Chiarimenti in merito a condizionamenti ambientali riguardo allo sfruttamento delle Cave in provincia di Novara», il prefetto ha dato conto delle misure volte a garantire la legalità nel settore estrattivo, segnalando da un lato la promozione da parte della prefettura di uno specifico protocollo, denominato «Protocollo di legalità per il controllo e il monitoraggio delle cave situate nel territorio provinciale» e dall'altro la creazione di una «rete informativa», avente per oggetto autorizzazioni e accertamenti antimafia. In merito alle vicende giudiziarie connesse al mondo delle cave il rappresentante dello Stato centrale pur riconoscendo l'allarme diffuso, in seguito alla vicenda Marcoli tra le popolazioni e gli amministratori locali, ha escluso la attiva operatività nel territorio di consorterie di stampo mafioso.

Ha quindi evidenziato l'insussistenza di reali condizionamenti ambientali, ai danni degli amministratori locali, sottolineando come con particolare riguardo all'episodio riferito dal sindaco di Romentino – anche alla stregua delle informazioni acquisite dal Comando provinciale dei carabinieri – nessuna forma di condizionamento sull'attività amministrativa sia stata posta effettivamente in essere. Infine, in relazione alle fasi attuative del protocollo il prefetto ha segnalato l'imminente riunione di un tavolo tecnico per la verifica «dei risultati conseguiti».

Uno scenario diverso, meno rassicurante e più vicino alla situazione descritta dal sindaco audito è invece emerso nel corso della successiva attività conoscitiva svolta dalla Commissione. Innanzi tutto il procuratore

della Repubblica di Novara ha portato all'attenzione della Commissione la circostanza del progressivo degrado del profilo imprenditoriale coinvolto nelle attività estrattive: un'evoluzione che ha seguito di pari passo l'espandersi dell'utilizzo delle cave stesse «per lo sversamento di rifiuti tossici e nocivi di ogni genere». Sul piano normativo, il magistrato ha confermato l'inadeguatezza della vigente regolamentazione, che non riesce a prevenire ed impedire le condotte illecite. Nel lamentare l'insufficienza dei controlli e del monitoraggio l'audito ha peraltro posto in luce i limiti del Protocollo operativo, i cui obblighi risultano solo formalmente rispettati. Confermando quanto esternato dal sindaco di Romentino, il procuratore ha ammesso come non sia pensabile *«lasciare i sindaci di piccole realtà a misurarsi con quelli che sono diventati dei veri e propri potentati»*.

Un ulteriore approfondimento dei rischi di condizionamento dell'azione delle amministrazioni locali nella materia in esame è stato conseguito con l'audizione del vice comandante del Corpo forestale dello Stato, quale esperta del settore degli inerti.

L'audita si è soffermata in particolare sulle conseguenze del mancato recupero delle cave, e sull'utilizzazione dei siti per lo smaltimento di rifiuti non bonificati. Smaltimento sistematicamente occultato dal cosiddetto «giro bolla», cioè da evidenze documentali che supportano con dati falsi il traffico illecito. Un ultimo, ma non secondario, aspetto della problematica delineata dal sindaco di Romentino è stato individuato nel ruolo della regione Piemonte, riferito al profilo delle politiche di amministrazione attiva e a fatti che attengono al contesto relazionale e all'immagine di indipendenza di appartenenti ai quadri regionali interessati al governo della materia: dall'audizione è infatti emerso che alcuni dirigenti e funzionari della regione Piemonte, autorizzati a lavorare *part-time*, svolgono attività di consulenza per i cavaatori delle stesse provincie sottoposte al loro controllo.

Infine, anche la vice comandante del Corpo Forestale dello Stato ha confermato la sussistenza di un evidente rapporto tra controlli e ricatto occupazionale, significando testualmente *«il sistema più classico del cavaatore, anche non criminale, che si trovi a ricevere un controllo per verificare quanto è stato estratto ultimamente, è quello di minacciare, in caso di sanzione, il licenziamento degli operai. Questa è la reazione immediata»*.

Al di là dell'area piemontese, la questione delle cave è emersa anche nel corso dell'attività conoscitiva svolta dalla Commissione nell'ambito della missione in Emilia Romagna. La tematica, pur non assumendo analogia centralità, è stata segnalata da diversi autorevoli auditi.

Gli aspetti che sono venuti in rilievo risultano in parte coincidenti con quelli segnalati con riguardo alla realtà del novarese.

In primo luogo, pur essendo stata esclusa una diretta connessione fra episodi intimidatori in senso stretto e questione estrattiva, sono stati evidenziati tuttavia – in particolare dal prefetto di Bologna – i possibili rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nella gestione delle cave per lo smal-

timento dei rifiuti. A tali rischi l'apparato pubblico ha ritenuto di ovviare attraverso un continuo monitoraggio da parte, prima, del Corpo forestale e, poi, del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il prefetto di Ravenna ha, poi, evidenziato con riguardo alle cave una certa " conflittualità" sul piano giudiziario, che si sostanzia nella ricorrente impugnazione di provvedimenti dell'ente davanti al giudice amministrativo di prime cure.

Nella missione emiliana, sicuramente poi, il tema delle cave è riemerso in stretta connessione con la problematica della tutela dell'ambiente. In particolare il prefetto di Modena ha evidenziato la «forte – positiva– attenzione» per il settore estrattivo manifestata non solo da associazioni ambientaliste quali Italia Nostra, ma anche da parte degli stessi amministratori locali e degli operatori del settore.

Complessivamente la questione delle cave non sembra, con riguardo alla regione Emilia Romagna, assumere analoga problematicità, in ragione della «forte tenuta» del sistema pubblico in grado di assicurare controlli e un attento monitoraggio.

È opportuno rilevare, ancora, che, sebbene in base a quanto acquisito in sede di audizione, non risultino episodi di natura strettamente intimidatoria riconducibili alla questione cave, è altrettanto vero che dalla analisi dell'elenco degli amministratori locali assassinati si possa accertare la riconducibilità al mondo estrattivo dell'omicidio di un assessore comunale di Capua (Caserta Campania), Luigi Iannotta.

Concludendo il quadro di informazione acquisito sembra confermare la necessità di una rivisitazione della normativa che ridimensioni la sovraesposizione delle amministrazioni comunali.

2.3 Le procedure di affidamento degli appalti pubblici

Il quadro conoscitivo acquisito dalla Commissione, anche attraverso le audizioni, ha posto in luce come il ruolo delle amministrazioni locali in relazione al settore degli appalti pubblici possa rappresentare uno dei possibili moventi delle intimidazioni, in particolare in ragione della «attrattività» dei movimenti di denaro connessi a tale settore.

Tale circostanza ha indotto il legislatore nazionale a introdurre puntuali strumenti atti a prevenire le infiltrazioni criminali nelle procedure riguardanti gli appalti pubblici. Tali strumenti sono previsti in particolare dal cosiddetto codice degli appalti di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163. L'articolo 38 di tale codice stabilisce i requisiti di ordine generale – fra cui l'assenza di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione anche antimafia – che debbono necessariamente possedere i soggetti al fine di partecipare alle procedure di affidamento per gli appalti; gli articoli 86-88 disciplinano i criteri di individuazione, verifica ed esclusione delle offerte patologicamente basse e l'articolo 247 rinvia alle vigenti disposizioni in materia di prevenzione della delinquenza di stampo mafioso e di comunicazioni e informazioni antimafia. La normativa vigente inoltre, ai fini di prevenire possibili rischi di infiltrazioni mafiose,

impone alle stazioni appaltanti di avvalersi, nella scelta dei contraenti, di appositi elenchi, le cosiddette *white lists*, istituiti presso ogni prefettura, ai quali le imprese del settore sono tenute ad iscriversi. Inoltre recenti interventi legislativi (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) hanno previsto, tra l'altro, integrando la legislazione vigente, l'obbligatoria acquisizione da parte delle stazioni appaltanti, a prescindere dalla soglia dell'appalto, della comunicazione e dell'informazione antimafia.

Nel corso dell'attività di inchiesta la questione del collegamento tra procedure di affidamento degli appalti e atti di intimidazione ai danni di amministratori locali è stata posta nella quasi totalità delle audizioni svolte.

In primo luogo, il sindaco di Torre Annunziata, pur ponendo in luce alcune criticità in particolare in termini economici-finanziari, connesse alla adesione del proprio comune alla stazione unica appaltante, ha rilevato: *«Questa possibilità di aderire alla stazione appaltante, comunque, ci ha molto tranquillizzati, posto che non gestendo direttamente gli appalti pubblici, in quanto è un organismo terzo a farlo, si crea una maggiore serenità»*.

Successivamente, analoghe considerazioni sono state svolte, con riguardo al tema degli appalti, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la quale si è soffermata sul ricorso alla stazione unica appaltante, osservando che tale istituto se da un lato, estromettendo il Comune dalla diretta gestione dell'appalto, riduce i rischi di condizionamenti, intimidazioni e fenomeni corruttivi, dall'altro, però, anche in ragione di alcuni limiti procedurali, porta all'affidamento del servizio o del lavoro a prezzi più alti di quelli di mercato. Il Ministro, nel riferire in ordine agli appalti al massimo ribasso, ha osservato: *«Vi sono imprese che propongono ribassi molto consistenti per mettere fuori dal mercato le ditte serie e poi compiono atti intimidatori nei confronti dei funzionari per far fare le perizie suppletive da altri. I lavori, poi, anziché durare i ventiquattro mesi previsti, durano, magari, tre o quattro anni. Il massimo ribasso, alla fine, non porta un beneficio alle amministrazioni, perché spesso si determinano ritardi incredibili nello svolgimento dei lavori, con costi molto superiori»*.

Il tema degli appalti è emerso anche nel corso della audizione del Ministro dell'interno. Questi ha espresso un giudizio positivo sulle modifiche legislative varate nel corso dell'attuale legislatura, le quali sono intervenute, da un lato, sulla centralizzazione della committenza, rendendo obbligatorio per i comuni sciolti per condizionamento di tipo mafioso il ricorso alla stazione unica appaltante e, dall'altro, sulle competenze dei prefetti. In proposito il Ministro ha testualmente rilevato: *«Ho guardato come un fatto molto positivo le novità contenute nel decreto-legge sulla pubblica amministrazione per quanto riguarda la possibilità di incidere sull'iter degli appalti pubblici senza bloccarlo, visto che fino ad oggi molti amministratori, quando si sono trovati davanti ad un subappalto sospetto e quant'altro, sono stati costretti a bloccare l'appalto e a procedere*

alla rescissione in danno, dovendo rinunciare così alla fine alla realizzazione dell'opera pubblica. Con la nuova normativa non sarà più così e questo, insieme ad un aumento dei casi di centralizzazione, dovrebbe dare una risposta importante».

La questione degli appalti è stata posta poi all'attenzione della Commissione nel corso dell'attività di inchiesta svolta nell'ambito dei sopralluoghi sul territorio.

Con riguardo alla regione Sardegna, il prefetto di Oristano ha indicato: *«la materia degli appalti»* come una delle principali cause di atti intimidatori. In proposito l'auditore ha rilevato: *«L'abitante dell'Ogliastra che esercita attività imprenditoriale rifiuta la concorrenza con l'esterno: egli pretende di gestire in proprio quello che è il ciclo economico del territorio. Non è ammesso che un concorrente venga da Cagliari o dalla Penisola. Se ciò accade, grazie anche al buon andamento della pubblica amministrazione nell'applicazione delle leggi, allora scattano le ritorsioni contro il pubblico amministratore e contro l'imprenditore che è poi costretto ad abbandonare».*

Nell'ambito del sopralluogo in Puglia, il sostituto procuratore presso il tribunale di Foggia ha denunciato un corrotto e deviato meccanismo di scambio tra politici locali e criminalità organizzata anche con riferimento al settore degli appalti. Con riguardo al fenomeno intimidatorio l'attività investigativa dell'autorità giudiziaria ha fatto emergere come gli *«atti intimidatori mirassero a creare delle interferenze nel settore delle assunzioni da parte degli enti pubblici o nel settore del conferimento di servizi pubblici mediante procedure pubbliche come gli appalti».* Il prefetto di Foggia, poi, ha ricordato la vicenda relativa al Comune di Orta Nova, nel quale si sono verificate dimissioni di amministratori locali riconducibili al clima di *«forte pressione»* legato al settore degli appalti di lavori e servizi. Sempre nell'ambito della missione in Puglia, il prefetto di Taranto, Umberto Guidato, ha quindi denunciato la presenza sul territorio di una associazione dedita soprattutto al traffico ed allo spaccio di sostanze stupefacenti, alle estorsioni, al porto ed alla detenzione illegale di armi da fuoco, in grado, fra le altre, anche *«di turbare la regolarità di appalti».*

Successivamente nell'ambito della missione in Calabria, le problematiche connesse al settore degli appalti sono state poste, in primo luogo, all'attenzione della Commissione nel corso dell'intervento del prefetto di Cosenza. Questi ha riferito in ordine all'iniziativa portata avanti dal sindaco di Cosenza con la prefettura e volta *«ad estromettere da alcune attività che il comune aveva appaltato a certe cooperative, soggetti controindicati».* Tale operazione si è conclusa con la riassegnazione dei servizi attraverso una nuova procedura di gara, nella quale come *«copromotore»* è intervenuta la stessa prefettura. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Castrovillari ha, poi, evidenziato come l'espletamento delle procedure di gara possa costituire uno dei possibili moventi dell'azione intimidatoria, rilevando: *«se si vuole partecipare a un lavoro pubblico, non si partecipa*

alla gara ma si riga la macchina al presidente della commissione giudicatrice per far capire quali sono le proprie intenzioni».

Con riguardo alla regione Campania, la questione degli appalti è stata posta in luce in primo luogo dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli Nord, il quale si è soffermato sul tema della stazione unica appaltante, istituto che, sottraendo ai comuni la competenza in ordine alla gestione delle procedure di gara per l'affidamento di lavori o servizi, dovrebbe affievolire l'indubbio clima di condizionamento ambientale che grava sull'amministratore locale. Tale istituto, come ha sottolineato l'audit, ha rivelato nella prassi applicativa numerosi profili critici. Il magistrato, ha infatti puntualmente osservato: *« purtroppo, da quello che ho percepito, non c'è un'idonea struttura di supporto, per cui il concentrarsi di tutta una serie di appalti e di adempimenti nelle mani di poche persone non solo le espone al rischio, ma rende molto lunghe le procedure »*. Dall'audizione, poi, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli è emerso un elemento di incontrovertibile rilievo: *« quasi tutti gli scioglimenti dei consigli comunali delle amministrazioni locali si verificano per un giro d'affari legato agli appalti o all'espansione edilizia »*. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torre Annunziata ha quindi escluso una diretta connessione fra episodi intimidatori ai danni di amministratori locali e settore degli appalti, rilevando come tale materia sia permeabile più a fenomeni corruttivi che di forte condizionamento ambientale. Una posizione nettamente contraria è stata invece affermata dal procuratore della Repubblica presso il tribunale di Nola, il quale ha in modo esplicito annoverato fra i moventi delle azioni intimidatorie la materia degli appalti e in particolare di quelli sotto soglia. *« La prima è la materia degli appalti, con riferimento particolare agli appalti sotto soglia, tra i 40.000 e gli 80.000 euro, per i quali le amministrazioni comunali decidono in maniera largamente discrezionale, quasi sempre senza rispettare quei pochi vincoli che il testo unico prevede e che sono gestiti per creare consenso all'amministrazione comunale attraverso elenchi d'impresa che sono sostanzialmente quelle di fiducia »*. Da ultimo, ampie considerazioni sulle problematiche connesse al settore degli appalti sono state svolte dal sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Gennaro Damiano. Questi ha, in particolare, denunciato la prassi seguita da molti comuni del proprio territorio di eludere sistematicamente gli obblighi normativi e procedurali imposti con riguardo agli appalti sopra soglia, procedendo ad una frammentazione dei servizi o lavori da assegnare, così da poter ricorrere all'affidamento diretto degli stessi.

Ancora, nel corso della missione in Emilia Romagna, il prefetto di Piacenza, Anna Palombi, nel riferire in ordine alla questione del controllo sugli appalti, ha testualmente sottolineato: *« A proposito degli appalti, in prefettura stiamo portando avanti, con l'aiuto delle Forze di polizia, un lavoro di monitoraggio sugli appalti degli enti pubblici, ovvero sulle stazioni appaltanti. Questo potrebbe essere un mezzo al contrario di verifica effettiva. Al momento, dal monitoraggio fatto, con una serie di controlli sulle stazioni appaltanti di tutti i comuni (e ovviamente del capoluogo),*

non è stato rilevato alcun episodio di natura intimidatoria. Allo stesso modo, sto organizzando – anche se è poco tempo che ho avuto questo incarico – delle riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica e le sto facendo sul territorio perché ritengo che i sindaci e gli amministratori locali possano più agevolmente raccontare o comunque esporre gli episodi che si verificano sul territorio".

Le criticità connesse all'ambito degli appalti pubblici sono state rilevate, successivamente, anche nel corso delle audizioni di alcuni amministratori locali.

Il sindaco di Aprilia ha, in primo luogo, riferito in ordine alle misure intraprese dalla propria amministrazione, attraverso la sottoscrizione di protocolli con la prefettura, volti ad assicurare il rispetto della legalità e ad arginare il rischio di infiltrazioni criminali nel settore degli appalti e subappalti di lavori.

Anche il sindaco di Nettuno ha dato conto di analoghe iniziative avviate con la prefettura dalla propria amministrazione per il controllo degli appalti oltre la soglia dei 250.000 euro.

Infine, una possibile connessione fra episodi intimidatori e settore degli appalti, seppure indirettamente, è stata profilata anche dal sindaco del comune di Palma di Montechiaro, il quale ha osservato *«Da noi non vi sono operazioni di grandi appalti tali per cui un gruppo mafioso piuttosto che un altro possa tentare di comprimere»*.

2.4 Il commercio e la cessione delle licenze

Nel settore del commercio e della cessione delle licenze, i comuni rivestono un ruolo di indubbio rilievo, soprattutto a seguito del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, il quale attribuisce agli enti locali ampie competenze in ordine alla materia commerciale e in particolare al commercio ambulante.

Il tema delle relazioni tra il governo di tale settore e il fenomeno delle intimidazioni agli amministratori degli enti locali è stato posto all'attenzione della Commissione fin dall'inizio della propria attività, nell'ambito dell'audizione della delegazione dell'associazione Avviso Pubblico.

In quella occasione il coordinatore nazionale dell'associazione, Pierpaolo Romani, ha evidenziato che gli *«atti intimidatori che colpiscono gli amministratori locali, rappresentano il 77 per cento dei 351 atti di intimidazione, la restante parte (il 23 per cento) colpisce funzionari pubblici: responsabili degli uffici tecnici, responsabili degli uffici che si occupano della raccolta dei rifiuti, responsabili della polizia municipale, responsabili degli uffici commercio. Quindi, dove ci sono denaro e interessi, lì si annidano anche le minacce»*.

Il possibile coinvolgimento, tra gli altri, del settore commerciale evidenzia un dato che ha trovato conferma, nel corso dei lavori della Commissione, anche rispetto ad altri ambiti amministrativi: il fenomeno delle intimidazioni si estende ai gangli vitali della struttura amministrativa degli

enti, soprattutto in riferimento ai settori in cui più rilevanti sono gli interessi illeciti o semplicemente antagonisti agli indirizzi del governo locale.

Successivamente il responsabile dell'Area Sicurezza dell'ANCI, Antonio Ragonesi, sollecitato ad esporre eventuali criticità connesse al fenomeno dell'abusivismo commerciale, ha lamentato talune arretratezze della disciplina della polizia municipale, in particolare sul fronte della formazione degli operatori addetti.

La tematica del commercio è venuta in rilievo anche nell'audizione del sindaco di Torre Annunziata, che, nel sottolineare la rilevanza del fenomeno dell'autoriciclaggio di denaro proveniente dal mondo della criminalità organizzata nelle attività commerciali, ha denunciato la scarsa sensibilità del settore del commercio al tema del contrasto delle illegalità sostenendo la necessità di interventi positivi a sostegno dell'economia locale e segnalando le agevolazioni fiscali a tutela delle attività commerciali e artigianali adottate dalla sua amministrazione.

Indubbio rilievo hanno, poi, assunto le questioni relative al ruolo delle amministrazioni locali con riguardo alla regolamentazione e al controllo delle attività commerciali nell'ambito delle audizioni dei sindaci di Ardea, Nettuno e Pomezia.

Rispondendo a puntuali sollecitazioni, il sindaco di Ardea ha evidenziato l'esistenza di ampie aree del territorio comunale in cui attività economiche e commerciali vengono condotte in assenza di qualsiasi tipo di provvedimento autorizzatorio, anche a causa dell'opacità degli stessi titoli di possesso degli immobili su cui insistono le attività. Dalle considerazioni del sindaco è emersa una evidente correlazione fra la tematica del controllo delle attività commerciali e l'urbanistica.

Più chiaramente la connessione fra attività commerciali e fenomeno intimidatorio è emersa nel corso dell'audizione del sindaco di Nettuno. Questi ha riferito delle difficoltà cui è andato incontro come amministratore locale nell'azione di controllo delle attività commerciali e di rilascio di concessioni relative agli stabilimenti balneari. L'audit, in particolare, ha dato conto degli atti intimidatori che il titolare di un noto stabilimento balneare del litorale ha, direttamente o latamente, posto in essere nei confronti di amministratori locali (di maggioranza e opposizione), nonché di alcuni dipendenti comunali. Tali condotte hanno indotto il sindaco a denunciare la presenza di una vera e propria «campagna intimidatoria», di natura per lo più diffamatoria, ma sostanziata anche in esplicite minacce e in un uso abusivo degli strumenti penali, attraverso la presentazione di sistematiche denunce-querelle.

Anche il sindaco di Pomezia ha approfondito le questioni relative al governo delle attività commerciali e ai connessi rischi di condizionamento, questa volta in relazione al settore delle vendite ambulanti che ha registrato, nel suo territorio, l'operatività di soggetti attivi in passato nel «gestire» le tasse di occupazione del suolo pubblico, con un'intermediazione parassitaria. Conseguentemente, proprio il riordino di tale settore è risultato all'origine di un quadro di tensioni e di un vero e proprio clima intimidatorio.

Un ulteriore aspetto della tematica è stato segnalato dal prefetto della provincia di Barletta-Andria-Trani, Clara Minerva, audita nel corso della missione in Puglia, che ha evidenziato la vulnerabilità del settore del commercio a rischi di pratiche corruttive, pur sottolineando il ruolo attivo di sindaci ed amministratori locali nel sostenere l'associativismo *antiracket*.

Le criticità relative ai rischi di infiltrazione nel settore del commercio sono riemerse, infine, nell'analisi della situazione della regione Emilia Romagna, con particolare riferimento alla città di Rimini e alle strategie di legalità ivi perseguite, anche con il ricorso a specifici protocolli per salvaguardare la trasparenza delle cessioni di attività commerciali ed alberghiere.

L'esperienza riminese, oltre ad aver dimostrato la rilevanza della tematica nell'ambito del *genus* dei rischi di condizionamento dell'azione amministrativa, ha anche evidenziato i contenuti di un'esperienza di strategia di prevenzione. La Commissione ha quindi ritenuto di approfondire i vari profili della questione così come emersi in sede conoscitiva, attraverso l'acquisizione di una ulteriore informativa del prefetto di Rimini. Nell'introdurre i «modelli operativi per una efficace prevenzione e contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata» e il «Protocollo per lo sviluppo della legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero», il vice prefetto vicario di Rimini, Clemente Di Nuzzo, ha segnalato, innanzi tutto, il fenomeno dei frequenti cambi di gestione o proprietà delle imprese collegate al comparto alberghiero e alle correlate di gestione di luoghi di divertimento e locali notturni. Da questo punto di vista, il riminese risulta un territorio ove *in vitro* si evidenziano in misura elevata tutti quei rischi che, in altri contesti, secondo quanto emerso nell'inchiesta, non assumerebbero la medesima ricorrenza e rilevanza. Parimenti, la collocazione territoriale, le brevi distanze con la piazza finanziaria sammarinese e il vasto sistema di comunicazioni stradali, ferroviarie ed aeree accentuano la sensibilità del contesto a fenomeni di infiltrazione e inquinamento, e, per l'effetto, producono una sorta di sovraesposizione del governo locale. In tale contesto, da un lato, il Comitato provinciale ordine e sicurezza pubblica ha attuato un monitoraggio dei settori «a maggiore rischio di infiltrazioni», muovendo da quello alberghiero, «atteso che il 55 per cento delle strutture ricettive [risultavano] in affitto con frequenti cambi di gestione; dall'altro con il coinvolgimento delle amministrazioni comunali si è giunti alla approvazione del succitato «Protocollo». L'azione condivisa dai sottoscrittori del protocollo è organizzata su concrete azioni di prevenzione e, nella sostanza, su preliminari controlli di tipo amministrativo, con un ruolo centrale attribuito allo «sportello unico delle attività produttive del comune (SUAP), cui è demandato di «segnalare le situazioni che presentano particolari indici di rischio», individuate nel protocollo stesso.

Nel merito non può non rilevarsi che la ricognizione generale avviata nell'ambito del Protocollo ha evidenziato, nell'ultimo biennio, oltre 200 cambi di gestione, e all'interno di tale cifra, circa 15 situazioni di rilevante criticità. All'esito della «fase amministrativa» – che costituisce l'asse por-

tante dell'azione – il Protocollo prevede l'attuazione, ove ne ricorra la necessità, di una fase investigativa e, quindi, una successiva fase giudiziaria.

Appare utile sottolineare che l'azione concordata con il Protocollo supera l'ambito proprio della normativa antimafia, proponendosi quale volano di una più ampia strategia di controllo di legalità, come si desume dalla lettera e dalla portata dell'articolo 4, significativamente orientato ad «ulteriori verifiche di legalità».

I dati complessivamente acquisiti evidenziano la necessità di efficaci azioni di contrasto soprattutto in via preventiva.

2.5 La gestione dei beni confiscati

Nel corso dell'attività di inchiesta sono state poste in evidenza, quali possibili moventi delle azioni intimidatorie, anche le problematiche connesse alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Per quanto concerne la ricognizione normativa dell'istituto e i dati statistici relativi ai beni confiscati si rinvia integralmente alla "Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Doc. XXIII, n. 1)", predisposta dalla Commissione antimafia e interamente accolta nella risoluzione unitaria approvata dal Senato lo scorso 17 giugno. Con riguardo alla disciplina legislativa vigente è opportuno rilevare come essa, in relazione ai beni immobili confiscati, preveda non solo un ampio coinvolgimento degli enti locali, ma anche, in diversi casi, il prioritario trasferimento dei beni suddetti al patrimonio comunale.

Si deve rilevare, quindi, come dal quadro conoscitivo acquisito nel corso della inchiesta le problematiche connesse alla gestione dei beni confiscati e la loro connessione con il fenomeno intimidatorio risultino più evidenti in quelle aree del territorio storicamente interessate dalla presenza della criminalità organizzata. A ben vedere, infatti, come mostrano i dati riportati nella succitata Relazione dei 25.620 beni confiscati nel quinquennio 2009-2013, rimane sempre più netta la prevalenza delle regioni meridionali: nella sola regione Sicilia dal 2009 sono stati sottoposti a confisca il 31,7 per cento (8.119 su 25.620) dei beni interessati da questo provvedimento. Tali dati confermano inoltre, anche con riguardo al numero totale di beni destinati, l'indiscutibile primato siciliano: nel solo distretto di corte d'appello di Palermo i beni destinati nel quinquennio 2009-2013 sono 425, numero di poco inferiore a quello registrato complessivamente in tutta l'area meridionale (440 beni destinati).

I profili problematici connessi alla gestione dei beni confiscati sono emersi fin dalle prime audizioni della Commissione.

Il coordinatore nazionale dell'Associazione Avviso Pubblico, nel dare conto della classificazione delle minacce prevista nel rapporto annuale della associazione, ha, infatti, rilevato come ad una prima categoria siano da ricondurre le minacce dirette e indirette: " *con le quali vengono colpiti*

uomini e donne che non conducono una lotta alla mafia, ma che, ad esempio, cercano di usare socialmente un bene confiscato ...".

Anche il responsabile per la sicurezza dell'ANCI, Antonio Ragonesi, nel ricordare la proposta, formulata dall'ANCI e volta alla istituzione di un'area di legalità, ha precisato: *"Come accaduto con la zona franca urbana, che ha utilizzato degli strumenti che in questo momento sono considerati positivi, riteniamo che bisognerebbe individuare e perimetrare un'area (magari quella in cui i comuni hanno subito lo scioglimento di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000) che, sulla base di alcuni indicatori, possa fruire di alcune dinamiche più flessibili dal punto di vista fiscale, dei beni confiscati alla criminalità e della mobilità del personale degli enti locali".*

Successivamente la questione connessa alla gestione dei beni confiscati è emersa anche nel corso dell'audizione del sindaco di Torre Annunziata. Questi ha evidenziato come, in alcuni casi, l'azione intimidatoria costituisca la reazione del mondo della criminalità organizzata di stampo camorristico all'utilizzo dei beni confiscati, in quanto con essi *"vengono direttamente toccati elementi di patrimonialità"*. Sempre con riguardo alla questione della confisca dei beni alla criminalità organizzata il sindaco ha precisato: *"A dire il vero, fino ad oggi sono state confiscate cose di poco conto. Soltanto adesso sono stati confiscati due appartamenti di un certo valore, laddove i precedenti erano dei mini-appartamenti situati in quartieri molto a rischio. Abbiamo destinato questi appartamenti al superamento del disagio sociale, coinvolgendo famiglie disagiate. Abbiamo quindi costruito questo percorso. A dire il vero, l'Agenzia avrebbe preferito coinvolgere degli immigrati, ma – con il massimo rispetto per gli immigrati – c'è un discorso di equità. Abbiamo quindi guardato prima al cittadino che era in attesa da più anni, considerando il criterio cronologico"*.

Sul tema della confisca e della gestione dei beni è intervenuta ampiamente anche il Ministro per gli affari regionali, la quale, nel profilare alcune necessarie misure a sostegno delle amministrazioni locali, al fine di prevenire forme di pressione o di condizionamento che potrebbero condurre al "traumatico evento" dello scioglimento, ha puntualmente rilevato: *"Su questa linea, un ulteriore settore che merita di essere monitorato è quello relativo all'utilizzo dei beni confiscati. È necessario che la funzione pubblica a cui tali beni sono destinati – a valle del procedimento, pur complesso, di gestione e successiva assegnazione – risulti sempre effettiva ed attuale. A tal fine, è mia intenzione incentivare il più possibile la stipula di accordi, intese, protocolli e altri strumenti di gestione associata tra le amministrazioni locali, anche mediante il coinvolgimento di cooperative o fondazioni no-profit, per l'utilizzo del bene a favore delle esigenze e delle istanze della collettività di riferimento"*.

Il tema è stato posto all'attenzione della Commissione, poi, nel corso dell'audizione dell'Associazione *Freebacoli*. In quella occasione il consigliere comunale, Josi Gerardo Della Ragione, ha riferito della situazione del comune di Bacoli, nel quale insistono tre beni confiscati alla camorra,

tra i quali una meravigliosa villa sul mare, Villa Ferretti. In proposito, nel rappresentare le difficoltà amministrative incontrate, l'audito ha precisato: *"Abbiamo [però] portato avanti una battaglia anche su Villa Ferretti, bene confiscato, per il quale sono stati spesi soldi pubblici, ma che non è stato consegnato alla città"*.

Anche il Ministro dell'interno, nel riferire in ordine alle *"misure di supporto"* da intraprendere a sostegno degli amministratori locali, per ovviare alla situazione *"di isolamento"*, nella quale questi vengono spesso a trovarsi, ha sottolineato: *"potrebbe essere utile prevedere che l'assegnazione a scopi sociali di beni confiscati in via definitiva alle mafie in alcuni casi venga fatta direttamente dalle agenzie alle organizzazioni no profit, evitando che il Comune, specialmente quando si tratta di un piccolo ente, ricevuto il bene in proprietà debba anche occuparsi della sua destinazione, rischiando così il Comune - ovvero il sindaco o l'amministratore locale - di esporsi all'influenza o all'intimidazione mafiosa"*.

Le problematiche connesse alla gestione dei beni confiscati sono state evidenziate anche nel corso dei sopralluoghi svolti dalla Commissione sul territorio.

In primo luogo, nell'ambito della missione in Puglia, il prefetto della provincia di Bari, Antonio Nunziante, nel dare conto delle iniziative portate avanti sul territorio a sostegno della legalità, ha segnalato: *"Proprio ieri abbiamo compiuto un gesto molto importante di risveglio delle coscienze quando ad Altamura abbiamo assegnato all'Istituto alberghiero un bene confiscato alla mafia. Questo per noi è stato un atto molto significativo perché abbiamo coinvolto le varie articolazioni istituzionali presenti sul territorio... Abbiamo voluto assegnare quel bene ad un simbolo come l'Istituto alberghiero, perché riteniamo che la scuola rappresenti il luogo dove i ragazzi vengono formati. In tal modo abbiamo dato una speranza ai giovani perché saranno loro stessi a costituirsi in una cooperativa e a lavorare concretamente. Abbiamo voluto dare un segnale diverso, attraverso il quale riteniamo di togliere qualsiasi alibi ad una presenza della criminalità che possa eventualmente condizionare il tessuto politico"*. Sempre nel corso del sopralluogo pugliese, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Lecce ha riferito in ordine ad un grave atto intimidatorio (l'esplosione di un ordigno sotto l'autovettura) perpetrato ai danni della moglie del sindaco di Porto Cesareo, collegato al mondo della criminalità organizzata. In merito ai possibili moventi di tale atto l'audito ha precisato: *"A quanto pare il Comune è divenuto proprietario di un appezzamento di terreno già sequestrato e confiscato alla criminalità organizzata, al clan Tornese di Monteroni; tale appezzamento costituisce l'unico sbocco verso il mare (c'è anche la spiaggia) per un terreno che, diversamente, sarebbe intercluso, dove oggi c'è un villaggio che pertanto potrebbe essere interessato ad uno sbocco sul mare... Il proprietario è un privato, che è amministratore in altro territorio, tra l'altro posto a una certa distanza. Non sembrerebbe, quindi, esservi un collegamento. Il collegamento sembrerebbe esservi, invece, con l'amministrazione comunale di Porto Cesareo, a cui il terreno è stato chiesto in conces-*

sione; concessione non ammissibile, come voi ben sapete, trattandosi di bene confiscato". Ancora, il sindaco di Ugento, Massimo Lecci, nel rappresentare le difficoltà di individuazione dei possibili moventi delle azioni intimidatorie perpetrate ai danni di alcuni assessori del Comune, ha, tuttavia, rilevato: " *Ci sono tante voci, perché a Ugento ci siamo dati da fare per recuperare molti beni confiscati alla criminalità e li abbiamo poi ri-funzionalizzati anche grazie ai fondi del PON sicurezza*".

Successivamente, nel corso del sopralluogo in Calabria, il prefetto di Reggio Calabria ha rilevato come l'indicatore relativo ai beni confiscati, contemplato dall'indice *Transcrime*, contribuisca ad assegnare alla Provincia di Reggio Calabria il secondo posto a livello nazionale solo dopo Napoli, per la pervasività della presenza della criminalità organizzata.

Sempre nell'ambito della missione calabrese, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, nel riferire in ordine alla vicenda giudiziaria relativa al Comune di Rizziconi (in relazione alla quale la Commissione ha acquisito l'ordinanza di custodia cautelare), ha ricordato come fra le pressioni esercitate sul sindaco del Comune reggino da alcuni esponenti della famiglia 'ndranghetista Crea si segnali anche la richiesta "di modificare la destinazione di un terreno confiscato".

Nella missione in Campania, la correlazione fra azioni intimidatorie e gestione di beni confiscati è stata sottolineata in particolare dal sindaco di Mondragone. Questi, infatti, nel dare conto delle azioni intimidatorie registrate nel proprio comune, ha riferito: "c'è un episodio che riguarda l'assessore Zoccola, che ricevette una lettera intimidatoria con una dicitura un po' strana. Se ricordo bene, la scritta era la seguente: «casa aucust luce collocament sei morte»... Per quanto riguarda la prima parte «casa aucust», stiamo parlando di un bene confiscato alla criminalità organizzata, che chi mi ha preceduto, il commissario Capomacchia (un prefetto in qualità di commissario straordinario), si fece assegnare dall'agenzia dei beni confiscati. Questo bene purtroppo presentava una difficoltà reale: era un bene in comune indiviso, di metà del quale la famiglia del boss Augusto La Torre era riuscita evidentemente a dimostrare di essere proprietaria. Il bene quindi non era facilmente divisibile. Da quando poi si è insediata l'amministrazione ed ho iniziato questo percorso, è stata sporta querela proprio dalla moglie e dal figlio del boss nei confronti miei e dell'ingegnere capo, perché ritenevano che dovessimo dare loro le chiavi. Noi però abbiamo seguito la linea di chi ci aveva preceduto: fin quando non si riusciva a dividere il bene, le chiavi non sarebbero state date a nessuno. A proposito di questo immobile, nell'interlocuzione tra i tecnici di parte della famiglia Giarra, cioè della moglie del boss poi pentito (non so in che condizioni si trovi adesso, posso apprenderlo solo dai giornali), c'era una proposta di divisione che non tranquillizzava l'ente. Quindi sia l'assessore sia io stesso, con la struttura amministrativa e tecnica, avevamo preferito andare avanti e non accettare la proposta di divisione della parte. Questo fatto potrebbe essere riferito a quella prima parte della scritta".

Infine, la tematica è emersa anche nell'ambito del sopralluogo bolognese. In quella occasione il responsabile dell'Area ricerca progettazione e valutazione su progetti sicurezza urbana e prevenzioni criminalità del Servizio politiche della sicurezza e della polizia locale della Regione Emilia Romagna, Gian Guido Nobili, ha infatti riferito: *"tra le attività che avete mappato come esposte a possibili rischi, richiamo l'attenzione della Commissione sull'azione di accompagnamento alle amministrazioni locali che noi svolgiamo per quanto riguarda, in particolare, la riqualificazione per finalità sociali dei beni confiscati. Recentemente siamo intervenuti su un bene a Pieve di Cento, così come su altri: in questo momento sono nove i beni riutilizzati per finalità sociali dei quali ci stiamo occupando. C'è da dire che rispetto a questa attività gli amministratori locali ci hanno segnalato il timore di minacce – già espresso peraltro in via implicita o esplicitamente – da parte di coloro che si sono visti sottrarre il possesso di questi beni".* L'audit ha poi segnalato una peculiarità della questione, che non sembra trovare riscontro negli altri territori nei quali la Commissione si è recata in missione: *"In generale, quello che notiamo è che, se in alcuni casi i beni confiscati fanno riferimento alla criminalità organizzata mafiosa – come nel caso del Comune di Pianoro, per cui si è parlato della famiglia Cuomo – in altri casi si riferiscono, invece, alla presenza di usurai sul nostro territorio, ma ciò non toglie che siano capaci di attuare minacce latenti, con fini violenti ed aggressivi".*

2.6 Il mondo del gioco e il ruolo dell'ente locale

Nel corso delle audizioni e delle missioni svolte dalla Commissione è emerso che uno dei possibili moventi degli atti di intimidazione ai danni degli amministratori locali può essere ravvisato nelle dinamiche e nelle richieste di autorizzazioni che si rendono necessarie per l'apertura di sale da gioco sul territorio e per l'installazione di apparecchi all'interno di esercizi commerciali pubblici.

L'ordinamento vigente, nonostante i moniti della Corte costituzionale¹⁷, non prevede una disciplina organica relativa al settore del gioco.

La legislazione vigente – che, tra l'altro, assegna all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la gestione del comparto del gioco pubblico e la verifica degli adempimenti cui sono tenuti i concessionari e tutti gli operatori legittimati ad operare – ha consentito sul territorio nazionale un crescente aumento della offerta di gioco d'azzardo, attraverso, da un lato, l'apertura di sale da gioco o di agenzie di scommesse e dall'altro, l'installazione di *slot machines* e di sistemi di *videolottery* all'interno degli esercizi commerciali. A questo, si aggiunga lo sviluppo del cosiddetto gioco d'azzardo *on line*, realizzato mediante l'attivazione di specifici siti *internet*, spesso collegati a *server* posizionati in paesi esteri la cui normativa tende

¹⁷ Corte Costituzionale, Sentenza 23 maggio 1985, n. 152.

a tutelare al massimo la *privacy* dei proprietari, rendendo in tal modo complesso il lavoro investigativo e di accertamento.

La lucratività del mercato del gioco d'azzardo e la possibilità di utilizzare tali attività per il riciclaggio di denaro hanno reso tale settore evidentemente attrattivo per le organizzazioni criminali di stampo mafioso e in particolare della camorra e della 'ndrangheta¹⁸. L'espansione del mercato del gioco d'azzardo ha poi determinato l'aumento dei casi di persone riconosciute affette da una nuova forma di dipendenza, denominata «Gioco d'azzardo patologico» (Gap).

Di fronte a questo preoccupante scenario, aggravato dalla segnalata assenza di una legge nazionale organica in materia di regolamentazione del gioco d'azzardo, gli enti locali, privati di qualsiasi potestà di intervento diretto sul tema ma, allo stesso tempo, responsabili di una serie di atti amministrativi finalizzati alla concessione della licenza di apertura delle sale gioco, hanno cercato di far fronte alla situazione descritta intervenendo con delle misure di tipo amministrativo che, in diversi casi, sono state successivamente annullate dalla giustizia amministrativa¹⁹. Emerge chiaramente, dunque, il consistente squilibrio tra le responsabilità formali in materia – dovute in buona misura alla competenza ad emanare una serie di atti endo-procedimentali – da una parte, e le competenze sostanziali che non permettono di decidere effettivamente sugli esiti dei vari procedimenti.

In tale situazione, com'è facilmente intuibile, gli amministratori locali sono particolarmente esposti a pressioni e, altresì, a possibili intimidazioni e minacce, considerato che alcune loro decisioni vanno ad intaccare interessi finanziari, e non solo, particolarmente ingenti e delicati.

Con riguardo alla attività di inchiesta il problema del gioco è emerso per la prima volta nel corso dell'audizione del Ministro per gli affari regionali, la quale, anche alla luce della sua diretta esperienza di sindaco, ha evidenziato come spesso l'amministratore locale venga minacciato a causa delle proprie scelte amministrative che possono consistere anche nel fare «la lotta alla lobby delle slot machine». Il Ministro, inoltre, ha segnalato

¹⁸ Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*, Atti parlamentari, Doc. XXIII, N. 8, Relatore Luigi Li Gotti, Roma, 2011; nonché Direzione nazionale antimafia, *Relazione annuale sull'attività svolta dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, Periodo 1° luglio 2012 – 30 giugno 2013*, Roma, 2013.

¹⁹ Fra le misure adottate dalle amministrazioni comunali si segnalano l'adozione di varianti ai regolamenti urbanistici ed edilizi che permettono lo stabilirsi di sale da gioco soltanto in alcune zone del territorio comunale, con preferenza per quelle periferiche; la fissazione dell'aliquota massima dell'Imu per le sale giochi e per gli esercizi commerciali che dispongono di *slot machine* con la contemporanea previsione di agevolazioni per quei bar che decidono di non allestire spazi e di non installare al loro interno attrezzature adibite al gioco d'azzardo ed infine l'imposizione di obblighi di distanze delle sale gioco da zone considerate "sensibili" come scuole, parchi, chiese, giungendo a stabilire orari di apertura e chiusura ed inviando periodicamente la polizia municipale ad effettuare dei controlli.

alla Commissione la situazione emblematica del comune di Pavia, dove al perseguimento da parte dell'amministrazione di politiche di contrasto al gioco d'azzardo, hanno fatto seguito gravi e reiterati episodi intimidatori ai danni degli amministratori.

Successivamente nel corso del sopralluogo a Portici (NA), l'assessore al turismo e allo sviluppo, nel riferire in ordine alle possibili ragioni degli atti intimidatori subiti, ha segnalato le recenti iniziative portate avanti dal suo assessorato in Consiglio comunale e volte a contrastare il gioco d'azzardo.

Ulteriori elementi per l'inquadramento del fenomeno sono stati acquisiti nel corso della missione svolta a Cardano al Campo (VA). In quella occasione, la sindaca di Corsico, nel dare conto delle numerose misure intraprese dal comune – fra cui l'apposizione di ostacoli all'apertura, l'effettuazione di reiterati controlli e la chiusura di esercizi commerciali – per «*impedire l'installazione di nuove sale giochi*», ha sottolineato come proprio a tali interventi si ricolleghino gli atti minatori e le campagne diffamatorie subiti. L'audita, quindi, nel denunciare i costi in termini sociali connessi alle ludopatie, ha riferito del numero sempre più crescente di persone anziane e socialmente fragili che, impoverite dalla pratica del gioco d'azzardo, si rivolgono ai servizi sociali. La sindaca poi ha rappresentato alla Commissione l'iniziativa intrapresa con le associazioni Legautonomie e «Terre di Mezzo», che ha portato alla redazione del «Manifesto dei sindaci per la legalità contro il gioco d'azzardo». Documento questo, sottoscritto da più di 150 comuni, con il quale gli amministratori chiedono di avere più poteri di programmazione, controllo e ordinanza per contrastare il fenomeno del gioco d'azzardo e limitare le conseguenze sociali sui territori che amministrano. Insieme al Manifesto, ha sottolineato l'audita, è stata lanciata anche una petizione finalizzata a chiedere al Parlamento l'approvazione di una legge quadro nazionale di iniziativa popolare sul gioco d'azzardo.

Sempre nel corso della stessa missione, un'ulteriore preoccupazione, riguardante soprattutto la diffusione delle *slot machine*, è stata manifestata dall'assessore del comune di Novara. A fronte di questa situazione, l'ente ha emanato un'ordinanza che, a differenza di altre, ha superato il vaglio della giustizia amministrativa, con la quale sono state stabilite le distanze e gli orari di accensione delle macchinette da gioco. L'audita ha poi segnalato che il comune, attraverso l'impiego degli agenti della polizia municipale e del personale dell'ufficio commercio, ha iniziato una mappatura delle *slot machine* presenti sul territorio svolgendo, contemporaneamente, dei controlli all'interno di alcuni esercizi pubblici insieme alla Guardia di finanza. Inoltre, in collaborazione con l'ASL locale, ha riferito l'assessore, il comune di Novara ha attivato un servizio di assistenza e un numero telefonico gratuito, funzionante durante il fine settimana, e specificamente dedicato alle persone malate, o che rischiano di ammalarsi, di ludopatie.

Infine nell'ambito del sopralluogo in Emilia-Romagna, il questore di Bologna ha affermato che il gioco è il settore verso il quale si stanno spostando sempre di più gli interessi della criminalità organizzata. Inoltre,

dalle testimonianze riportate dal questore di Piacenza, Calogero Germanà e dal questore vicario di Ravenna è emerso che nell'attività legata alla gestione del gioco d'azzardo vi sono fenomeni di infiltrazione mafiosa e l'organizzazione criminale più attiva è la 'ndrangheta calabrese, la quale mette in campo una serie di attività di schermatura, tra le quali si rammentano l'utilizzo di prestanome dalla fedina penale pulita e il collocamento della sede fiscale dell'impresa in una provincia, mentre la successiva attività operativa si svolge nel territorio di una provincia limitrofa. I citati questori hanno altresì denunciato la difficoltà di comprendere il vissuto delle persone che si presentano negli uffici comunali e delle questure per chiedere le autorizzazioni necessarie per poter operare nel campo del gioco d'azzardo. Il responsabile dell'Area ricerca progettazione e valutazione su progetti sicurezza urbana e prevenzioni criminalità del Servizio politiche della sicurezza e della polizia locale della Regione Emilia-Romagna ha, infine, segnalato che, per cercare di ovviare alle problematiche connesse al gioco, una legge regionale del 5 luglio 2014 ha previsto l'istituzione – ad oggi non ancora realizzata di un Osservatorio per il monitoraggio del fenomeno.

2.7 *Le politiche di welfare nei comuni*

Dai dati forniti dalle prefetture è emerso che l'11 per cento circa degli atti intimidatori contro amministratori locali fa riferimento ad una possibile motivazione legata al «disagio sociale». L'area include casi in cui la matrice degli episodi è legata a soggetti con disturbi della personalità, nonché casi che trovano la loro motivazione in richieste di natura occupazionale, abitativa o assistenziale ovvero di contributi economici.

L'analisi dei dati sulle intimidazioni ha reso visibile anche una «geografia della cittadinanza sociale» considerato che il 53 per cento degli episodi legati a tale motivazione si concentra nel Sud e nelle Isole, riproducendo anche in questo caso la divisione del Paese, lì dove si contrappone un *welfare* riparatorio ad un *welfare* delle opportunità, ossia una marcata differenza tra contributi economici e offerta di servizi territoriali, una visione del comune come erogatore di reddito piuttosto che di servizi.

In tutte le audizioni svolte dalla Commissione, dal Sud al Nord, il tema della minacce, degli atti di danneggiamento o di violenza verso gli amministratori locali, riconducibili a situazioni di disagio sociale, che appaiono acuite dalla crisi economica, è stato sollevato in maniera pressoché unanime con una maggiore ed evidente accentuazione nelle regioni meridionali. Episodi significativi e specifici sono emersi dalla testimonianza delle sindache di Recale e Jolanda di Savoia e nelle audizioni svolte in Calabria, Campania e Puglia.

In linea generale gli amministratori ascoltati, soprattutto quelli del Sud, hanno fatto riferimento alla sempre maggiore difficoltà di gestione di politiche assistenziali che si limitano a sostenere con misure riparative soggetti «deboli» attraverso la monetizzazione del disagio, individuando in

ciò possibili cause di tensioni sociali che possono portare, o che hanno portato, ad episodi di minacce ed intimidazioni.

Nelle città contemporanee il fenomeno del «disagio sociale» si presenta in forme sempre più diversificate e complesse, certamente acuito nelle grandi aree urbane del Paese, ma non meno presente anche nei piccoli e piccolissimi centri.

Per la vigente normativa si intendono per servizi sociali *«tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia»* (articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Nell'ambito dei servizi sociali, le aree indicate come aventi maggiore difficoltà di gestione e più a rischio rispetto al tema affrontato da questa Commissione, sono state:

- quelle legate alle politiche abitative;
- quelle legate alla clandestinizzazione dei residenti;
- quelle legate alle politiche dell'assistenza economica.

Si tratta di aree che presentano una forte interconnessione e che, alla luce dei principi e delle prescrizioni costituzionali e della legge 8 novembre 2000, n. 328, andrebbero affrontati in un quadro di sistema integrato di interventi mediante atti di programmazione e di pianificazione, adottati dai diversi livelli di governo nazionale, regionale e locale, nell'ottica del miglioramento complessivo della qualità del vivere delle persone, attraverso azioni che eliminino e prevengano la condizione di bisogno e di disagio individuale e familiare.

Tuttavia, al di là dei principi generali, la competenza e l'operatività dei comuni nella gestione delle singole aree presenta elementi differenti di criticità che è bene affrontare separatamente.

La difficoltà nella gestione del tema delle politiche abitative è stata sollevata con riferimento a due punti: l'emergenza abitativa e quella che riguarda le occupazioni abusive di alloggi popolari.

Per quanto concerne l'emergenza abitativa, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) non sono generalmente di proprietà dei comuni, ma ad essi spetta procedere all'istruttoria delle domande attribuendo i punteggi a ciascuna domanda ed effettuando gli opportuni accertamenti sulla veridicità delle dichiarazioni e della documentazione. Le rivendicazioni per ottenere un alloggio di tipo pubblico e popolare si scontrano sia con la carenza di disponibilità di alloggi che con le lungaggini burocratiche tra completamento degli edifici e assegnazione degli stessi. Tensioni in ordine all'assegnazione degli alloggi sono state segnalate anche con riferimento alla partecipazione alle graduatorie di cittadini italiani di etnia *Rom* e di immigrati anche extracomunitari che hanno pieno titolo all'assegnazione degli alloggi, in quanto rientranti nel campo di applicazione del

diritto dell'Unione europea anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi di edilizia pubblica tra cittadini nazionali e cittadini stranieri di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno CE come, previsto dall'articolo 11, comma 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003.

All'emergenza abitativa è legato il tema delle occupazioni abusive che in alcune grandi città ha assunto dimensioni drammatiche cui il legislatore è recentemente intervenuto con il decreto-legge 28 marzo 2014 n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80. Obiettivo dichiarato è quello di stroncare con determinazione questo fenomeno, a tutela degli aventi diritto delle graduatorie di accesso alle case popolari e degli stessi enti locali vittime di questi comportamenti illegali.

Nei casi di unità immobiliari ERP detenute abusivamente in forza di una occupazione senza titolo, spetta al sindaco (o a un suo delegato), a seguito di diffida al rilascio (inottemperata), disporre con propria ordinanza lo sgombero coattivo dell'alloggio, fatta salva ogni separata azione per il recupero di quanto dovuto a titolo di indennità di occupazione e risarcimento dell'eventuale maggior danno prodotto. L'esecuzione del provvedimento coattivo è affidata alla Polizia municipale, eventualmente coadiuvata, su richiesta, da forze di pubblica sicurezza (Carabinieri o Polizia di Stato) e con l'assistenza di funzionari comunali (ufficio tecnico ed assistenti sociali), allo scopo di poter affrontare delle eventuali esigenze di natura tecnica legate alle strutture e alla presenza, nell'alloggio da sgomberare, di soggetti minori e persone disagiate (malate/o invalide).

Le operazioni di sgombero sono sempre operazioni ad alto tasso di tensione, soprattutto in presenza di famiglie con minori o soggetti portatori di *handicap* cui occorre, con separata azione amministrativa, assicurare in ogni caso un alloggio. Ciò comporta, soprattutto per i minori, la possibilità che il sindaco debba provvedere ad un affidamento temporaneo in apposite strutture o che il comune si faccia carico della sistemazione temporanea per l'intera famiglia.

Il problema è che non sempre il monitoraggio sulle occupazioni abusive riesce ad essere tempestivo cosicché l'intervento viene predisposto quando il fenomeno ha raggiunto livelli quantitativi elevati, coinvolgendo molti nuclei familiari e a volte, come nel caso evidenziato dall'assessore alle politiche abitative del comune di Novara, centinaia di persone.

Sempre legato all'emergenza abitativa è il fenomeno, segnalato come in aumento, della morosità degli inquilini che determina le procedure di sfratto. Anche in questo caso sono gli amministratori locali ad essere investiti del problema con difficoltà di gestione sempre maggiori e conseguenti tensioni sociali crescenti.

L'audizione del sindaco di Finale Emilia, infine, è servita anche per porre l'attenzione sulle difficoltà di quei territori interessati recentemente da episodi sismici dove si sono manifestate forme di contrasto tra amministratori e cittadini legate alla difficile situazione creatasi dall'inagibilità delle abitazioni.

La seconda area individuata come a rischio é quella attinente alla «clandestinizzazione della popolazione», lì dove immigrati regolari e larga parte di quelli irregolari vengono ospitati in maniera clandestina in ciò che resta di immobili dismessi o abusivi, in ciò che furono località di villeggiatura, ovvero in condizioni di sovraffollamento all'interno di vetuste abitazioni o di edilizia residenziale pubblica.

Si tratta di un fenomeno «relativamente» nuovo legato al tema delle migrazioni di massa, al lavoro irregolare stagionale e all'irrisolto problema delle popolazioni *Rom*. Il problema è stato sollevato in maniera peculiare durante le audizioni riguardanti la regione Campania, ed in particolare dell'area domizia, e dell'area dei comuni del litorale romano (Pomezia, Ardea, Aprilia, Nettuno).

Si tratta di situazioni che periodicamente sono foriere di tensioni sociali, di richieste di intervento oltre che di forte degrado del territorio e che, al pari di altre, producono una accentuata sovraesposizione degli amministratori locali con i conseguenti rischi connessi a minacce o intimidazioni sia quando si interviene per ripristinare la legalità, che quando si indugia nell'inerzia.

Alcuni amministratori hanno riferito che il problema è affrontato o attraverso le demolizioni degli edifici abusivi che ospitano le persone – con tutti i problemi legati al tema delle demolizioni e affrontato separatamente – ovvero attraverso le ordinanze sul sovraffollamento abitativo.

Quest'ultima opzione comporta più problemi: in ordine al regime anagrafico, alla legittimazione delle presenze e a situazioni di presenze strettamente temporane, in ordine al regime sanitario, in ordine alla stabilità degli edifici e in ordine alla presenza di minori e soggetti disabili.

Conseguentemente, al riguardo, si pongono diverse tipologie di intervento:

- la legittimità delle presenze che comporta l'instaurazione da parte del Comune di un rapporto diretto con l'Ufficio territoriale del Governo, in vista di un programma di interventi adeguati in relazione alle varie tipologie di presenze;

- il regime sanitario, con riferimento al quale è necessario il coinvolgimento dell'Azienda sanitaria locale, in quanto i relativi pareri sanitari costituiscono presupposto per l'adozione di provvedimenti da parte del comune con le valutazioni sanitarie che afferiscono, in particolare, ai rapporti di compatibilità funzionale di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 18 luglio 1975;

- il regime della stabilità degli edifici che comporta il coinvolgimento dei vigili del fuoco e della struttura tecnica del comune;

- la presenza di alcune categorie di soggetti (minori e disabili anzitutto) che determina il coinvolgimento degli assistenti sociali.

Rimane il problema che il diritto all'iscrizione anagrafica non è subordinato, per espressa disposizione normativa, al requisito dell'idoneità delle condizioni igienico-sanitarie dell'abitazione e quindi permane il di-

ritto-dovere all'iscrizione anagrafica di tutte le persone, le famiglie e le convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio, trovando ancora applicazione la circolare del Ministero dell'interno del 29 maggio 1995, n. 8, dove si legge che « *il concetto di residenza è fondato sulla dimora abituale del soggetto sul territorio comunale, cioè dall'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e soggettivo dell'intenzione di avervi stabile dimora e che non può essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità (leggi agibilità) ovvero conforme a prescrizioni urbanistiche, grotte, alloggi in roulottes* ».

La terza area individuata è quella legata alle politiche dell'assistenza economica e dei contributi in genere.

Non c'è dubbio che sull'amministratore o sul sindaco vengono riversate, soprattutto nel quadro dell'attuale crisi economica, molte aspettative da parte della comunità, alcune di carattere più generale e sociale, altre legate ad una personale prospettiva economica e occupazionale. Queste aspettative possono diventare elemento di forte contrapposizione nei confronti del potere locale, soprattutto oggi che l'ente locale è meno dotato economicamente per affrontare anche i bisogni primari di larghi strati della cittadinanza.

Nel passato a questa domanda molti amministratori – in particolare nelle regioni meridionali – hanno risposto attraverso la leva economica come strumento più utilizzato per aggredire le forme più severe di disagio socioeconomico. A questa fase corrisponde quella stagione, neppure tanto breve e non del tutto conclusa, dei cosiddetti "sussidi a pioggia" a favore di quei soggetti che rispondevano ai requisiti previsti per beneficiare di un qualche sostegno economico sia esso straordinario che continuativo. Oggi questa misura è fortemente problematizzata, laddove è diventata prassi predominante, in quanto ha determinato quello che molti intravedono come la «trappola» di un *welfare* appiattito su una deriva pericolosamente assistenziale con esiti cronicizzanti e cittadini fortemente rivendicativi verso queste forme di sostegno.

Nel corso delle missioni e delle audizioni il tema è stato particolarmente avvertito in Puglia, Campania e Calabria, dove i comuni operano ancora attraverso un forte sistema assistenzialistico, che si traduce in contributi economici ordinari o straordinari, talvolta nel pagamento della bolletta dell'energia elettrica, dell'acqua, oppure del canone di locazione, anche a vantaggio di platee molto numerose di cittadini. Emblematico al riguardo è il caso del comune di Molfetta, dove per trenta anni sono state in vigore forme di assistenzialismo monetario in favore di una platea storica di 530 assistiti per una spesa annua di oltre 700.000 euro.

Il ritardo o l'interruzione di tali prassi hanno provocato delle «vere e proprie sommosse» con problemi di ordine pubblico e atteggiamenti particolarmente minacciosi nei confronti degli amministratori, da ultimo proprio nello stesso comune pugliese il 20 gennaio scorso, con la sindaca costretta a barricarsi nell'ufficio per alcune ore.

C'è da dire che l'utilizzo improprio di tali pratiche è spesso posto in luce nei decreti di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose, lì dove le risorse vengono dirottate in maniera indiscriminata e con istruttorie «a maglie larghe» anche verso soggetti «controindicati», siano essi persone singole o associazioni che dovrebbero avere finalità sportive se non addirittura culturali.

Significativa al riguardo la testimonianza anche di un sindaco campano che ha parlato di *«strategia abbastanza subdola, capace di stimolare in maniera forte quelle che sono le sacche di diseredati, persone senza lavoro o senz'attecito: gente che vive un disagio sociale molto forte, un disagio assolutamente reale, non virtuale, per cui è facile, rispetto a questi temi, inserirsi nella varie rivolte, con una strategia abbastanza meditata.»*

Anche diversi amministratori del Nord Italia hanno sottolineato che richieste in tal senso iniziano a provenire anche dai propri amministratori, segnale di un disagio sociale avanzante con l'aggravante di soggetti *«impreparati a vivere certe situazioni»*.

Dal punto di vista normativo «1. *La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.*

2. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1.» (articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Ciò significa che gli enti locali possono erogare, nei limiti delle risorse disponibili, servizi e prestazioni di natura economica previa approvazione di un Regolamento che definisca modalità e criteri delle prestazioni.

Inoltre, ai sensi degli articoli 26 e 27 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, le pubbliche amministrazioni devono pubblicare gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati.

Non c'è dubbio che i problemi richiamati sollecitano una riqualificazione delle politiche sociali in quei comuni dove ancora vige una prevalenza delle politiche di trasferimento monetario e che, in ogni caso, al trasferimento economico si associ la richiesta di comportamenti virtuosi e di corresponsabilizzazione da parte dei destinatari.

2.8 Il ruolo di sindaci nei trattamenti sanitari obbligatori.

Nel corso delle audizioni svolte e grazie anche alle relazioni inviate dalle prefetture è emerso che uno dei possibili moventi degli atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali è rappresentato dal ruolo ricoperto dai sindaci all'interno dei procedimenti di trattamento sanitario obbligatorio (T.S.O.). Al fine di poter analizzare meglio le possibili

interconnessioni tra T.S.O. e intimidazioni è opportuno inquadrare brevemente l'istituto dal punto di vista normativo.

Nell'ordinamento vigente il T.S.O. è previsto e disciplinato dagli articoli 33-35 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Dalla lettera dei citati articoli risulta innanzitutto chiaramente che il T.S.O. in condizioni di degenza ospedaliera è possibile solo quando si verificano contemporaneamente le seguenti tre condizioni: esistenza di alterazioni psichiche tali da richiedere urgenti interventi terapeutici; rifiuto dell'infermo di sottoporsi volontariamente ai trattamenti ritenuti necessari; impossibilità di adottare tempestive e idonee misure extra-ospedaliere. Inoltre, è opportuno evidenziare come il T.S.O. viene disposto con un provvedimento del sindaco su proposta motivata di un medico convalidata dalla ASL. Successivamente – entro 48 ore dal ricovero – il provvedimento deve essere trasmesso al giudice tutelare il quale, nelle 48 ore successive, deve provvedere convalidandolo o meno. Se il T.S.O. non viene convalidato il sindaco deve disporre l'immediata cessazione.

Il problema dei provvedimenti sanitari è emerso fin dall'inizio dei lavori della Commissione, nel corso dell'audizione di una delegazione della associazione Avviso Pubblico. In quella sede il sindaco di Bitonto ha rilevato: *«Già si parla dei sindaci come di responsabili della sanità pubblica locale, ma nella mia regione tutti decidono in materia di sanità pubblica locale tranne i sindaci (penso alle ASL ed alla regione). L'unica cosa che noi sindaci facciamo è quella di emettere delle ordinanze di ricovero coatto quando ci viene richiesto dal medico. Questo significa essere responsabili della salute del territorio? Credo che, per lo meno, vada cambiata la dicitura per evitare equivoci, altrimenti qualcuno gioca allo scaricabarile e qualcun altro, su cui il barile viene scaricato, si farà molto male»*.

Successivamente le criticità inerenti al T.S.O. sono state poste all'attenzione della Commissione con particolare vigore nelle audizioni svolte nel corso della missione in Emilia-Romagna. In quell'occasione, il prefetto di Ravenna, nel riferire dei gravi e reiterati atti intimidatori subiti dall'attuale presidente della provincia di Ravenna, Claudio Casadio, anche nel corso del suo mandato di sindaco di Faenza, ha evidenziato come dagli esiti investigativi tali episodi siano da ricondurre a soggetti affetti da disturbi psichici. Lo stesso presidente della Provincia, chiamato in audizione, nel confermare quanto segnalato dal prefetto, ha evidenziato: *«Essendo stato io stesso sindaco, avevo vissuto già in precedenza il problema delle persone con problematiche di natura psichiatrica, un tema molto complesso e delicato, rispetto al quale probabilmente ci sono delle criticità che vanno affrontate anche con un'attenzione diversa, perché quando queste persone vengono lasciate a se stesse e non seguite, o quando vengono seguite in modo purtroppo un po' più lasco, si verificano casi di questo tipo»*. L'audito, poi, con espresso riguardo alle ordinanze di T.S.O., ha posto significativamente l'accento sul fatto che da una parte *«il dato della pericolosità di un soggetto è un dato molto delicato, ma anche molto ambiguo e discrezionale»* e dall'altra che *«i tecnici della sanità*

e i medici, prima di definire pericoloso un soggetto, devono fare una serie di valutazioni e purtroppo la certezza si ha solo quando queste persone compiono determinati gesti. Questo è l'aspetto delicato e di complessità, che costituisce il punto debole del nostro sistema». Dall'intervento è quindi emerso come l'amministratore locale finisca per essere «individuato come bersaglio» da parte di coloro che, sottoposte a T.S.O., lo ritengono diretto responsabile del trattamento. Nel corso della stessa missione, anche il sindaco di Bologna ha riferito di una grave azione intimidatoria subita, collegata a «una persona un po' squilibrata». In merito alla procedura di T.S.O. l'auditore ha rilevato: «noi sindaci firmiamo i trattamenti sanitari obbligatori, come sapete. Per essere molto onesto con voi, non so che cosa firmo, perché ci sono relazioni di medici che mi dicono che bisogna fare il trattamento... un atto dovuto perché io guardo la relazione dello psichiatra e se c'è quella relazione io la firmo. E' una di quelle cose che, oltretutto, nell'organizzazione del comune ha una sua rilevanza perché non so se sapete che gli assessori fanno i turni di reperibilità. Ebbene, il grosso di questi turni serve perché se capita di notte un trattamento sanitario obbligatorio c'è qualcuno che deve firmare l'atto. Ne ho firmati tantissimi come assessore, però l'imbarazzo è sulle materie di confine: come faccio io a contraddire il medico psichiatra? Qualcuno mi ha anche scritto, perché poi è ricorso all'avvocato dicendo che ho firmato la relazione. Io non posso fare altro che confermare: l'ho firmata. Questo tema è sempre borderline nella nostra vita amministrativa».

Oltre ai fatti emersi nel corso delle audizioni, ulteriori casi di intimidazione riconducibili alla reazione di soggetti sottoposti a T.S.O. o comunque affetti da disagi psichiatrici, sono stati segnalati nelle relazioni delle prefetture. Fra questi si ricordano gli episodi riguardanti il sindaco di Rovigo (Giovanni Chillemi), il sindaco di Gorizia (Ettore Romoli), il sindaco di Cellere (Leandro Peroni), il sindaco di Salerno (Vincenzo De Luca), il sindaco di Volla (Guadagno Angelo), il sindaco di Taranto (Alberto Chimienti) e il sindaco di Cerignola²⁰.

Nel corso dei lavori della Commissione si è verificato inoltre un grave ed eclatante episodio ai danni del sindaco di Catania, Enzo Bianco, il quale è stato aggredito per le vie della città da un soggetto sottoposto in passato a T.S.O. La Commissione, in relazione all'accaduto, ha ritenuto, con un comunicato stampa, di esprimere piena «solidarietà umana e politica» all'amministratore.

È indubbio che la natura peculiare dell'istituto in questione possa far presumere che il T.S.O. abbia costituito il vero movente di un numero significativamente più elevato di episodi di intimidazione rispetto a quello risultante dagli atti acquisiti. Per convincersi di ciò basti pensare ai punti di vista soggettivi radicalmente diversi tra le parti che costituiscono il rapporto in questione. Da un lato si trova il sindaco che percepisce il prov-

²⁰ In merito tale episodio intimidatorio è opportuno rilevare come esso non abbia trovato espresso riscontro nel corso della audizione del sindaco di Cerignola, sentito dalla Commissione nel corso della missione in Puglia.

vedimento come un atto dovuto senza la più benché minima avversità personale e consapevole nei confronti del destinatario del provvedimento; dall'altro, il sottoposto al provvedimento del sindaco che percepisce quest'ultimo come una grave lesione della sfera più intima della propria libertà personale e individua nel sindaco – in quanto soggetto più esposto e più immediatamente individuabile – il responsabile della pesante violazione subita. Pertanto, è evidente che in molti episodi – spesso a considerevole distanza di tempo dai provvedimenti di T.S.O. – i vari sindaci non sappiano indicare alle forze dell'ordine persone «nemiche» che possano fungere da indiziati per i reati commessi nei loro confronti.

Riflettendo su quest'ultima domanda si intuisce molto facilmente la linea di demarcazione tra il processo di formazione della volontà sottostante all'atto di disposizione del T.S.O. e l'atto stesso. Invero, il sindaco trovandosi di fronte ad una proposta motivata da un medico e convalidata da un organo qualificato in materia – non avendo allo stesso tempo le competenze tecniche per opporre un rifiuto altrettanto motivato – non può che sottoscrivere l'atto sottoposto alla sua autorità.

Evidentemente il sindaco con la sua firma contribuisce a fornire una forma ad un contenuto già predisposto che proprio attraverso quella forma acquisisce efficacia giuridica. In questo senso il provvedimento del sindaco è – nella quasi totalità dei casi – un atto vincolato, al cui perfezionamento risulta necessaria la partecipazione meramente formale del sindaco e di conseguenza il margine di apprezzamento riservato a quest'ultimo è pressoché nullo.

Una ulteriore e conclusiva notazione riguarda l'estensione geografica di tale movente: la rilevanza del T.S.O., in quanto potenziale causa di atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali, è – quale logica conseguenza dell'ambito di applicazione nazionale della legislazione – equamente accertabile su tutto il territorio del Paese.

2.9 La violenza nella battaglia politica

Una descrizione completa della realtà del fenomeno delle intimidazioni non può tralasciare il tema dell'utilizzo della violenza nella battaglia politica.

Tutti i dati raccolti indicano l'esigenza di non trascurare l'impatto che questa matrice ha nell'alimentare gli eventi osservati dalla Commissione e nel definire questa motivazione una delle più pericolose e deleterie per il sistema democratico.

Non risulta accettabile che sotto l'apparente coperta rassicurante della partecipazione democratica, delle regole rispettate, della civiltà politica, dell'accettazione della vittoria come della sconfitta, permangano forze e poteri criminali che vogliono sottrarre, con l'uso della violenza, prevedibilità e certezze alla vita politica e sociale degli enti locali.

Questa Commissione ha fornito un elenco di amministratori uccisi negli ultimi quaranta anni in cui diversi casi sono da addebitare ad una

esasperata competizione politica. Lo stesso dicasi per i casi di dimissioni susseguenti a minacce o violenze ricevute, in cui l'origine si appalesa come proveniente dalla stessa politica locale.

Fra gli episodi di intimidazione censiti (v. *Parte terza*) cui gli inquirenti hanno potuto offrire una seppur presunta origine, nell'11 per cento dei casi questa è ricollegata alla sfera politica o alle rivalità politiche. Tra i destinatari delle intimidazioni la presenza di candidati ad elezioni amministrative è risultata importante e l'analisi dei decreti di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose (v. *Parte seconda, par. 5*) dimostra che numerosi episodi sono riconducibili a tale motivazione.

Su questo versante è bene tenere presente che dal 1991 ad oggi, al netto dei comuni per il cui scioglimento è intervenuta una sentenza di annullamento e di quelli sciolti più volte, il 28,5 per cento dei cittadini campani è stato interessato da un commissariamento per mafia del proprio comune; in Calabria oltre un cittadino calabrese su quattro (26 per cento) e in Sicilia il 15 per cento.

Ciò significa che, in alcune aree del Paese, la gestione criminale diretta della cosa pubblica, accompagnata dalla carica di violenza conseguente contro amministratori resistenti o collusi, non è più un fatto accidentale, episodico, ma sta diventando una caratteristica usuale, nonostante la riformulazione dell'articolo 143 del TUEL che ha cercato di rendere più stringenti le conseguenze sanzionatorie per i sindaci collusi.

Durante la missione in Calabria il rapporto tra violenza e battaglia politica è emerso nell'intervento di diversi auditi. Tra gli altri, secondo il prefetto di Reggio Calabria *«nel 2013 e nel 2014, il maggior numero di eventi... si è verificato nel mese di maggio, nel periodo elettorale»*; il comandante della Legione Carabinieri Calabria ha avuto modo di affermare che *«quasi tutte le competizioni politiche caratterizzate da forte antagonismo sono il sistematico preludio, durante e dopo la campagna elettorale, di atti intimidatori. Altri episodi sono di sovente connessi a contrasti all'interno dei processi decisionali che vedono un confronto tra componenti interni alle stesse maggioranze o tra maggioranza e opposizioni. Gli atti intimidatori in questi casi sono le risposte a decisioni che, benché assunte democraticamente, non sono da alcuni condivise e accettate.»*; il procuratore aggiunto distrettuale a Catanzaro ha riferito che *"in occasione di tornate elettorali, abbiamo registrato intimidazioni e attentati in pregiudizio di varie forze, anche in contrasto tra loro. Ciò non ci consente una lettura univoca degli episodi di intimidazioni verso gli amministratori locali e ci porta a valutare il dato emergente alla luce del contrasto e degli equilibri della criminalità organizzata nell'area interessata da queste vicende."*

In Puglia è stato fatto osservare *«che la campagna elettorale concomitante fa lievitare, come accade storicamente, questi numeri, anche perché in campagna elettorale i contrasti sono tali che spesso, con altre dinamiche, c'è un aumento di tali episodi»*, e sono stati riportati alla Commissione esempi di comuni nei quali il movente di numerosi atti di intimidazione è, presumibilmente, da far risalire a tale causa. Anche le mis-

sioni in Campania e in Emilia Romagna hanno fatto registrare interventi che hanno posto l'accento sul connubio tra violenza e battaglia politica e in quest'ultima regione il prefetto di Bologna ha osservato che *«un altro "filone" di atti intimidatori è da ricondurre alla battaglia politica che sempre più spesso viene portata avanti attraverso i nuovi mezzi informatici – i social network – in molti casi considerati una sorta di zona franca»*, così come nella provincia di Modena sono stati evidenziati episodi *«tutti riconducibili ai periodi immediatamente precedente e successivo alla campagna elettorale.»*

Sono molti i sindaci auditi, dal Nord al Sud, che hanno lamentato aggressive campagne denigratorie contro il loro operato in cui il confine tra protesta, diffamazione, intimidazione non è ben definito. A ciò si unisce un linguaggio della politica che assume toni esasperati con situazioni, denunciate in diversi paesi e città, in cui la lotta politica tra il sindaco, la propria compagine e quella avversa arriva ad episodi che, se non sono proprio ai limiti della legge, sicuramente travalicano le più elementari regole di convivenza civile e di buona educazione, lì dove l'unico elemento offerto agli elettori è la reciproca delegittimazione, che alimenta facili tensioni in cui il senso dei bisogni e degli interessi comuni va rapidamente sgretolandosi.

L'intimidazione, quindi, è diventata in alcuni casi uno strumento di "deviazione" della contrapposizione politica che va dagli episodi giudicati più lievi, quali le denigrazioni tramite scritti anonimi o sulla rete, fino ad arrivare ai casi, che hanno avuto una evidenza processuale, che mostrano una dinamica molto precisa dell'ingerenza della criminalità organizzata per determinare gli equilibri politici e amministrativi.

Non c'è altresì dubbio che tale situazione è sostenuta, in alcuni casi, dalla perdita di autorevolezza dei partiti politici, dalla sempre maggiore autonomia politica dei singoli eletti che risultano, in tale modo, maggiormente permeabili a pressioni non sempre lecite e quindi maggiormente vulnerabili a quelle violente.

Facendo proprie le parole del Ministro dell'interno si sottolinea come *«questo è un elemento che rende ancor più importante il sostegno nei confronti degli amministratori che subiscono intimidazioni, che rappresentano un atto odioso perché tendono ad annichilire la libera autodeterminazione delle persone chiamate a un ruolo pubblico e perché insinuano nella comunità il tarlo della rassegnazione, della sfiducia e dell'impotenza. Ma soprattutto esse possono arrivare a determinare pericolose forme di alterazione delle regole e dei meccanismi di democrazia a livello locale.»*

2.10 I moventi estranei all'amministrazione e alla politica

La necessità di ricondurre a verità un fenomeno ampio nei numeri e variegato nella sue manifestazioni, ha indotto fin dall'inizio questa Commissione ad indagare senza pregiudizi, per non incorrere nel rischio della

semplificistica associazione di tutti gli episodi di intimidazione agli amministratori locali a forme di criminalità organizzata.

È emersa fin dalle prime audizioni la consapevolezza che si tratta di un fenomeno con profonde diversificazioni territoriali quanto a dinamiche di manifestazione e a possibili motivazioni ma che, comunque, ha provocato migliaia di episodi che hanno effetti diretti sulla qualità della democrazia, che rischiano, anche nei casi più lievi, di intensificare l'alienazione della società civile dalle forme della partecipazione democratica, oltre che ridurre ulteriormente le motivazioni di impegno verso la cosa pubblica.

Dai dati forniti dalle prefetture è emerso che poco meno dell'8 per cento degli atti intimidatori cui è stato possibile attribuire una presumibile motivazione fa riferimento a motivi personali ovvero a dissidi privati che esulano dall'impegno politico e amministrativo del danneggiato e il 3 per cento ad atti di natura vandalica.

Una maggiore accentuazione di questa possibile matrice è stata verificata con riferimento alla Sardegna dove molti auditi, e lo stesso Ministro dell'interno, hanno posto l'accento sulla violenza come elemento sociologico caratterizzante le dinamiche comportamentali che riguardano questioni di natura personale, anche di modesto rilievo, fondate sulla difesa dell'onore per presunti torti subiti, fino ad arrivare al comandante del comando provinciale dei Carabinieri di Sassari, che ha affermato come *«la gran parte degli eventi è riconducibile a questioni quasi di natura personale, nel senso che non abbiamo mai visto o acquisito elementi che possano portare a dire che c'è la volontà di influenzare l'attività politico-amministrativa degli enti rappresentati dagli amministratori vittime di questi atti intimidatori»*.

Anche nell'approfondimento territoriale riguardante la Puglia sono stati portati all'attenzione di questa Commissione specifici e puntuali episodi intimidatori – da parte del comandante la legione Carabinieri, del vice questore di Bari, del prefetto di Barletta-Andria-Trani, e del prefetto di Brindisi – connotati da motivi privati ovvero legati alle attività professionali degli amministratori colpiti.

La Commissione ha svolto il medesimo approfondimento nel corso della missione in Emilia Romagna, mentre in Campania, con riferimento alla provincia di Avellino, il prefetto ha osservato che *«la precisa e fattiva presenza delle forze dell'ordine in Provincia, soprattutto dell'Arma dei Carabinieri, ci ha portato, in sede di Comitato, ad analizzare queste singole posizioni. Spesso siamo arrivati ad ipotizzare che l'atto intimidatorio non venisse denunciato o non venisse motivato dallo stesso amministratore non per paura, ma semplicemente perché la causa era un motivo personale della più svariata tipologia»*.

Non è mancato l'accento a possibili episodi emulativi collegati ad attività squisitamente personali, a comportamenti pubblici oppure a tensioni o proteste legate a specifici progetti amministrativi. In ogni caso è stato fatto osservare che il problema dell'emulazione o, comunque, la ripetitività di alcuni episodi rende il fenomeno preoccupante in quanto è evidente l'incidenza sul costume.

Considerata l'altissima percentuale di fatti rimasti ignoti o incerti è ipotizzabile che molti altri casi siano riconducibili a motivi estranei all'amministrazione o alla politica. Allo stesso tempo risulta molto pericoloso, al contrario, un approccio "liquidatorio", che pure è emerso sottotraccia in qualche audizione, ossia escludere qualsiasi altra ragione che sia diversa da questa.

Così se il prefetto di Reggio Calabria ha evidenziato che *" se, da un lato, può sembrare che molti eventi non abbiano moventi immediatamente rilevabili o che, prima facie, possano essere ascrivibili a vicende interpersonali – come talvolta in maniera semplicistica si tende ad accreditare – o ancora amministrative, appare verosimile, però, che essi rivelino il tentativo, più o meno esplicito, da parte di organizzazioni criminali locali di condizionare la vita istituzionale"*, il procuratore della Repubblica di Crotone ha concluso che *«si può arrivare ad affermare che un fatto è di natura privatistica e che lo sono anche il movente e la causale, che quindi non hanno natura istituzionale, solo dopo aver operato un approfondimento, posto che una scelta aprioristica sarebbe un gravissimo errore»*.

3. L'inadeguatezza della tutela penale

Sin dall'atto costitutivo della Commissione d'inchiesta si è parlato del «fenomeno delle intimidazioni» sottolineando così la necessità che le condotte individuabili come atti intimidatori, secondo quello che è il concetto di intimidazione nel sentire comune, consistente in un comportamento tale da indurre in un soggetto una condizione di timore che permetta di influenzarne la volontà, pur essendo molto diverse tra loro per modalità e contesto di esecuzione, venissero esaminate in maniera unitaria.

Ciò che accomuna fatti quali aggressioni, minacce con lettere, via telefono o via *facebook*, incendi di autovetture, danneggiamenti di cose di proprietà privata o anche pubblica, recapito di proiettili e di carcasse di animali è la volontà di intimorire l'amministratore locale destinatario dell'atto.

Gli elementi che ci consentono di parlare di un fenomeno unitario sono, dunque, rintracciabili nella qualità soggettiva della vittima, che riveste il ruolo di amministratore locale, e nella finalità degli atti a intimidirlo, arrecando – come vedremo – un'offesa al regolare funzionamento del sistema democratico e al buon andamento della pubblica amministrazione.

A seconda dei casi, sia che si tratti di atti commessi per interferire sull'adozione di un provvedimento amministrativo, sia che si tratti di atti commessi per turbare la competizione elettorale o il libero determinarsi della volontà degli organi elettivi, la capacità offensiva di tali condotte risiede nella idoneità delle stesse a influenzare la volontà di un amministratore locale concretizzando il rischio di un indebito condizionamento del regolare esercizio della funzione amministrativa o di un impedimento all'ordinario svolgimento della vita democratica.

Gli atti intimidatori si risolvono dunque in una sfida allo Stato, colpito nelle realtà più prossime alla collettività; una sfida grave che non ci si può permettere di perdere.

In vero, la sottovalutazione del fenomeno ha avuto come diretta conseguenza l'incapacità di comprenderne la reale portata offensiva. Ciò emerge innanzitutto dal fatto che, in assenza di fattispecie penali *ad hoc* che sanzionino le intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, le condotte qualificabili come tali siano state di volta in volta suscinte in fattispecie poste a tutela di beni individuali.

Come risulta dalle audizioni e dagli atti acquisiti dalla Commissione, infatti, i reati normalmente contestati sono, a seconda della modalità di commissione del fatto, i delitti di lesioni personali (articolo 582 c.p.), di ingiuria (articolo 594 c.p.), di diffamazione (articolo 595 c.p.), di violenza privata (articolo 610 c.p.), di minaccia (articolo 612 c.p.), di danneggiamento (articolo 635 c.p.), ovvero tutti illeciti che prevedono l'irrogazione di una sanzione penale in forza di una condotta che offenda beni di cui è titolare il singolo amministratore e, in particolare, l'incolumità individuale, l'onore, la libertà morale o il patrimonio. In casi più delicati, risultano recentemente contestati i delitti di atti persecutori (articolo 612-*bis* c.p.) o quello di estorsione (articolo 629 c.p.). In casi rari, infine, i fatti sono stati qualificati come violenza o minaccia a un pubblico ufficiale (articolo 336 c.p.), mediante quello che sembra essere un tentativo di cogliere il reale disvalore della condotta.

Complessivamente, non viene valorizzata la plurioffensività della condotta di intimidazione che non si risolve in un'offesa al singolo ma comporta la lesione di un bene sovraindividuale, con la conseguenza che il più delle volte la pena prevista per le fattispecie criminoso contestate comporta gravi limiti nell'utilizzazione dei mezzi di prova, salvo i casi in cui ai presunti autori sono contestati anche il delitto di associazione di tipo mafioso (articolo 416 *bis* c.p.) o l'aggravante dell'utilizzo del metodo mafioso (articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991).

Si è detto che nel fenomeno oggetto di indagine confluiscono ipotesi anche molto diverse tra loro. Ai fini di valutare i possibili rimedi, è utile esaminare le singole tipologie di atti intimidatori, tenendo conto ovviamente di quanto è stato acquisito in esito all'inchiesta:

a) Sul piano quantitativo assumono grande rilevanza i casi in cui l'atto sia diretto ad ottenere un provvedimento a sé favorevole o ad ostacolare l'emissione di un provvedimento a sé sfavorevole. In tali ipotesi, accanto all'offesa arrecata all'amministratore nella sua individualità, pare potersi riscontrare una lesione al regolare esercizio della funzione amministrativa e dunque, in altri termini, al bene giuridico tutelato dai delitti contro la pubblica amministrazione.

Dal momento che il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione si risolvono nel regolare funzionamento dell'attività della P.A. e nell'adempimento dei suoi doveri mediante un'oggettiva comparazione degli interessi contrapposti, pare potersi concludere nel senso che un

atto intimidatorio, che in quanto tale sia diretto a condizionare la volontà dell'amministratore locale e a piegarla al proprio volere, comporti una lesione all'ordinario esercizio della funzione amministrativa.

In questa direzione sembrerebbe si siano mossi gli inquirenti nelle rare occasioni, a cui si è già fatto cenno, in cui taluni atti intimidatori sono stati qualificati come violenza o minaccia a un pubblico ufficiale ai sensi dell'articolo 336 c.p. Tale reato, tuttavia, come osservato nelle audizioni effettuate dalla Commissione, non consente di distinguere tra amministratore locale e altri pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio e di cogliere la particolarità della figura dell'amministratore locale il quale, pur svolgendo delle funzioni amministrative al pari di altri pubblici ufficiali, assume il proprio ruolo in virtù dell'esplicazione del principio democratico.

In altri termini, la circostanza che il singolo amministratore locale sia parte di un corpo politico e svolga le sue funzioni amministrative in rappresentanza della comunità politica non sembra rendere adeguata l'applicazione dell'articolo 336 c.p. che si rivela inidoneo a cogliere quel *quid pluris* che distingue l'offesa all'amministratore locale da quella diretta a un altro pubblico ufficiale.

Altrettanto inadeguato risulterebbe il riferimento alla fattispecie di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario (articolo 338 c.p.), che, nell'attuale formulazione, sanzionando l'uso di violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ad una rappresentanza di esso o a una qualsiasi pubblica autorità costituita in collegio, non risulta applicabile qualora il soggetto leso non sia il corpo nella sua interezza o qualora il singolo destinatario non abbia poteri di rappresentanza. Dal momento che con le locuzioni «corpo amministrativo» e «rappresentanza del corpo» si intendono rispettivamente tutte le collettività che fanno parte dello Stato o dell'amministrazione statale indiretta – e dunque anche i Consigli e le Giunte comunali, provinciali e regionali – e quelle che per legge o per mandato ne costituiscano una rappresentanza, non sono, infatti, sussumibili in tale fattispecie le ipotesi di atti diretti nei confronti di singoli componenti di tali autorità collegiali – e non nei confronti dell'autorità nella sua unità – né quelle in cui il destinatario non abbia alcun potere di rappresentanza del Corpo amministrativo. In mancanza di una fattispecie criminale idonea ad assorbire le ipotesi qui contemplate non può che ipotizzarsi l'introduzione di una nuova fattispecie penale, meglio, l'adeguamento di una di quelle già esistenti, ed in particolare dell'articolo 338 c.p. (*vd. Parte quinta, par. 3*).

b) Dalle audizioni e dai documenti acquisiti dalla Commissione, inoltre, emergono casi particolarmente inquietanti di atti intimidatori finalizzati a provocare le dimissioni di uno o più amministratori locali.

Si tratta di una tipologia di atti intimidatori in cui la capacità lesiva della condotta – sia essa una lettera minatoria, il danneggiamento di un bene di privato o una pressione di qualsiasi genere – va ben oltre l'offesa arrecata al singolo amministratore e si risolve in un'indebita influenza sulla vita pubblica ed istituzionale. Così, ad esempio, l'atto intimidatorio

che sia finalizzato a ottenere le dimissioni del sindaco o quelle di un numero di consiglieri comunali tale da comportare lo scioglimento del consiglio comunale, si risolve in un impedimento alla libera espressione della volontà dell'organo elettivo e mette indebitamente a rischio il risultato delle elezioni, offendendo la personalità interna dello Stato, da intendersi in tal caso come comunità e rappresentanza politica, e provocando al contempo un grave turbamento dell'attività amministrativa.

c) Particolare rilievo assume la tipologia di atti intimidatori i cui i destinatari non sono amministratori locali ma "aspiranti tali". Quando nel corso di una competizione elettorale sono poste in essere intimidazioni, finalizzate ad esempio ad ottenere il ritiro di una candidatura, facilitando l'elezione di un altro determinato candidato, non c'è dubbio che queste comportino un *vulnus* al principio democratico. La tutela dell'ordinario funzionamento della vita democratica, infatti, si esplica anche mediante la tutela del diritto all'elettorato attivo e passivo e dunque attraverso la protezione della posizione di chi voglia candidarsi alle elezioni, in modo da garantire che questi possa farlo senza alcun turbamento della competizione elettorale, e quella di chi è chiamato ad esercitare il diritto di voto, in modo che questi possa esprimere liberamente la propria scelta. Non sembra, però, che la normativa penale vigente per la fase di competizione elettorale contempli i casi in esame.

d) Ancora diverso è, infine, il caso in cui un atto intimidatorio sia commesso in seguito all'adozione di un provvedimento da parte di un amministratore locale. In tal caso, infatti, salvo che l'obiettivo sia un nuovo atto amministrativo riparatorio, non può parlarsi di una intimidazione come di atto volto a piegare il volere dell'amministratore e ad influenzarne le scelte future ma più propriamente di un atto di ritorsione. Nonostante tale evidente tratto distintivo tra l'atto ritorsivo e gli atti propriamente qualificabili come intimidatori – commessi al fine di influenzare il regolare svolgimento della funzione amministrativa o di incidere sulla libera determinazione degli organi elettivi – la circostanza che la ritorsione sia diretta nei confronti di un amministratore locale e sia motivata dal precedente esercizio delle sue funzioni rende del tutto irragionevole considerare tali atti alla stregua di condotte analoghe commesse in danno di un privato cittadino. Né pare adeguata la semplice applicazione, ai reati a seconda dei casi ipotizzabili, dell'aggravante di cui all'articolo 61 n. 10 del codice penale, giacché essa, prevedendo un aumento di pena qualora il fatto sia stato commesso contro un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio (o una persona rivestita della qualità di ministro del culto cattolico o di un culto ammesso nello Stato, ovvero contro un agente diplomatico o consolare di uno Stato estero) nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio, non pare cogliere quel *quid pluris* che distingue l'offesa all'amministratore locale da quella diretta a un altro pubblico ufficiale.

PARTE QUINTA – OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

I capitoli precedenti hanno fornito nel loro complesso adeguata risposta a gran parte degli obiettivi assegnati alla Commissione dall'articolo 2 della deliberazione istitutiva (*vd. Parte prima, par. 1*). Il lavoro svolto ha consentito, infatti, di ricostruire la reale portata, sia in termini quantitativi che qualitativi, delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, portando alla luce la drammaticità di un fenomeno sinora sottovalutato, aggravato da un preoccupante numero di omicidi, spesso rimasti relegati nella cronaca locale, e dalla «cifra oscura» relativa alle dimissioni prodotte da amministratori che gettano la spugna e spesso non denunciano le intimidazioni subite.

È utile richiamare alcuni dei numeri emersi dall'inchiesta:

1.265 gli atti intimidatori nei confronti di amministratori locali registrati dalle 106 prefetture italiane nel periodo gennaio 2013/aprile 2014, ricondotti solo in parte, nel 13,7 per cento dei 673 casi per i quali le prefetture hanno indicato una presumibile matrice, a strategie criminali e riferiti nel 52 per cento dei casi a comuni con meno di 15.000 abitanti. Una sola regione (la Valle d'Aosta) esente dal fenomeno, più pesante nel Sud e nelle isole (792 casi, pari al 62,6 per cento), con regioni in cui si registrano numeri da record (211 casi in Sicilia, 163 in Puglia, 155 in Calabria, 136 in Sardegna), ma presente anche in quasi tutte le regioni centrali e settentrionali (474 casi, di cui 78 nel Lazio, 56 in Toscana e 93 in Lombardia). 182 gli atti intimidatori per i quali, all'atto delle relazioni prefettizie, risultavano individuati i responsabili, ignoti per i restanti casi (1.083 pari all'85,6 per cento);

254 decreti di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni mafiose dal 1991 a tutt'oggi, per 21 dei quali è intervenuto un successivo provvedimento di annullamento, con 81 decreti in cui si fa riferimento esplicito a intimidazioni nei confronti di amministratori locali e 11 in cui vi sono richiamati episodi di omicidio (contestualmente alle intimidazioni o anche isolatamente);

132 omicidi consumati negli ultimi quarant'anni in danno di amministratori locali in carica e/o di candidati alle elezioni amministrative, di cui 3 sono donne, con un'età media degli uccisi che non supera i 46 anni, ricondotti per il 47 per cento dei casi alla criminalità organizzata, anche per vendette trasversali, e per l'8 per cento dei casi a motivi personali; altri 11 omicidi consumati nello stesso periodo che, a vario titolo, potrebbero entrare nello stesso elenco, con vittime in 4 casi legate da un rapporto di stretta parentela (figlio, moglie, fratello e padre) con l'amministratore locale individuato come vero obiettivo;

70 i casi emersi di dimissioni (individuali o collettive) di amministratori locali rassegnate negli ultimi quarant'anni a seguito di atti intimidatori, per 21 di tali casi alle dimissioni è conseguito lo scioglimento del consiglio comunale;

341 misure di protezione nei confronti di amministratori locali attive alla data dell'audizione del Ministro dell'interno (seduta 29 luglio 2014, n. 11 – vedi Appendice), di cui 8 misure tutorie ravvicinate di competenza dell'UCIS, 8 misure tutorie ravvicinate di competenza dei prefetti, 322 misure di vigilanza generica radiocollegata e 3 misure di vigilanza dinamica dedicata.

Sono numeri che insieme agli altri elementi acquisiti, illustrati in maniera compiuta nei capitoli che precedono, ci parlano di un Paese in cui i rappresentanti delle istituzioni locali più vicine ai cittadini, e innanzitutto dei piccoli e piccolissimi comuni, lavorano con grandi rischi e difficoltà, scontando una perifericità che non è solo territoriale, con la necessità di far fronte all'ampiezza delle loro funzioni e alle istanze dei cittadini, con strumenti inadeguati e risorse sempre più limitate, in un momento di grave crisi economica, aggravato da una diffusa sfiducia verso la politica. Soprattutto in alcune aree del paese, inoltre, gli amministratori locali si trovano a fronteggiare la presenza invasiva di una criminalità organizzata che tende ad operare anche oltre i territori di provenienza e a controllare l'economia locale e l'attività amministrativa.

In vero, l'attività conoscitiva svolta ha avvalorato la fondatezza della premessa iniziale del lavoro di inchiesta: la non sovrapposibilità fra fenomeno intimidatorio e criminalità organizzata. Ma se è vero che solo una parte degli atti intimidatori presenta una chiara matrice mafiosa, è indubbio che sono da ricondurre alla criminalità organizzata, oltre ad un gran numero di omicidi in danno di amministratori locali, le azioni intimidatorie più gravi e pericolose sia per i mezzi adoperati, quali l'uso di armi da fuoco o di materiali esplosivi, sia per le conseguenze materiali e personali: sono tante le intimidazioni non denunciate da parte di amministratori che soccombono o si dimettono. Senza trascurare il dato che la criminalità organizzata sempre più spesso inquina la vita pubblica attraverso la partecipazione di propri adepti alle elezioni e alla vita amministrativa, fenomeno che risulta accertato dall'esito di processi a carico di politici collusi ed anche dallo scioglimento di tanti consigli comunali, spesso ripetuto più volte per lo stesso comune.

Il punto vero, pertanto, è come rompere la solitudine degli amministratori onesti che sono comunque la stragrande maggioranza, come lavorare per evitare il loro isolamento che spesso è una precondizione dell'intimidazione, come rafforzare le istituzioni locali, a partire dai municipi, che rappresentano, secondo una bella immagine usata dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, «il volto della Repubblica» che si presenta ai cittadini «nella vita di tutti i giorni»²¹ assieme a ospedali, scuole, tribunali e musei.

Alcune delle iniziative che si possono assumere non hanno bisogno di attività legislativa. Così la Commissione ha sperimentato, con le audizioni

²¹ Messaggio al Parlamento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel giorno del giuramento, il 3 febbraio 2015.

sul territorio, quanto possa essere significativa e produttiva di effetti la presenza anche fisica a fianco degli amministratori locali. E una maggiore presenza sui territori di rappresentanti delle istituzioni nazionali e del governo darebbe sicuramente forza a chi li rappresenta localmente ed aumenterebbe la loro propensione a collaborare. Così come sarebbe più produttivo utilizzare le forze dell'ordine per controlli periodici e casuali operazioni preventive di polizia soprattutto nei comuni più a rischio anziché intervenire con misure di tutela dopo le intimidazioni.

Se, poi, il fenomeno delle intimidazioni è legato – come è emerso – anche alla crisi di fiducia tra i cittadini e la politica e al fatto che chi ha bisogno o crede di avere un diritto, soprattutto in contesti degradati e fragili, non crede nelle regole che l'amministrazione deve seguire ma è invece convinto che un amministratore può fare tutto, se è vero che la fragilità del contesto incide sulle istituzioni locali, minandone l'autorevolezza e la legittimazione, non c'è dubbio che bisogna lavorare per ristabilire le regole e ridare credibilità alle amministrazioni, anche al di là di chi *pro tempore* le rappresenta, e che questo percorso, che ha implicazioni culturali oltre che politiche, passa attraverso un maggiore coinvolgimento della comunità e dei singoli, a partire dal livello locale, con strumenti di partecipazione che radichino, accanto alla cultura dei diritti, la cultura dei doveri.

L'auspicio della Commissione è che il lavoro svolto aiuti una maggiore consapevolezza e offra spunti di riflessione e di iniziativa per affrontare un fenomeno che è cresciuto in maniera vertiginosa anche perché nel maggior numero dei casi non vengono individuati i responsabili e le intimidazioni rimangono impunte.

Pur nella consapevolezza che problemi complessi – come quello in esame – richiedono una molteplicità di risposte, che coinvolgono competenze e responsabilità di più livelli istituzionali, la Commissione si è mossa sin dall'inizio nell'ottica della concretezza delle proposte per rispondere al meglio ai propri doveri di legislatori ed adempiere al compito di verificare la congruità della normativa vigente, espressamente previsto dall'articolo 2, punto 3), della già citata deliberazione istitutiva.

L'indagine è stata quindi orientata verso la ricerca dei moventi delle azioni intimidatorie nei confronti degli amministratori locali (*vd. Parte quarta, par. 2*) e sono state individuate rispetto ad alcuni di essi possibili soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare una più adeguata prevenzione e un più efficace contrasto delle intimidazioni, così da garantire il migliore e libero esercizio delle funzioni attribuite agli enti e agli amministratori locali. Gli interventi valutati favorevolmente dalla Commissione, di cui si darà conto in prosieguo, possono essere sostanzialmente ricondotti a due categorie: misure generali di natura per lo più organizzativa; interventi puntuali di carattere anche normativo sui singoli settori individuati nella ricerca dei moventi (*vd. infra punti 1 e 2*).

Dall'inchiesta è poi emersa con forza la necessità di rivedere la normativa penale per consentire l'utilizzo di strumenti di indagine altrimenti inibiti e per predisporre, sotto il profilo penale, un'adeguata tutela del-

l'amministratore locale, sul presupposto che le intimidazioni che lo colpiscono non offendono solo la sua persona o i suoi beni ma anche l'amministrazione nel suo complesso e la vita democratica della comunità rappresentata. In tale direzione sono state formulate ipotesi di intervento (*vd. infra punto 3*).

1. Misure organizzative

Nel corso dell'attività di inchiesta è stata unanimemente sottolineata l'esigenza, condivisa in sede di audizione dallo stesso ministro dell'interno, di istituire una banca dati nazionale per la rilevazione degli episodi intimidatori, così da assicurare un efficace e periodico censimento del fenomeno. Tale banca dati, opportunamente articolata e con adeguati sistemi di protezione, dovrebbe quindi prevedere caratteristiche multiutente e permettere di essere condivisa dai vari attori istituzionali e dagli stessi essere alimentata costantemente anche attraverso l'inserimento di tabelle, immagini fotografiche, dati geografici e dati alfanumerici. Per garantirne la consultazione da parte di tutti i livelli istituzionali, oltre che l'affidabilità, dovrebbe essere collocata all'interno del dipartimento del ministero dell'interno o comunque in un'articolazione statale centrale.

Oggetto di attenzione e di monitoraggio dovrebbero essere anche le dimissioni individuali e/o collettive di amministratori comunali, specie quando ne consegue lo scioglimento di un consiglio comunale. In tale direzione, al fine di fare emergere i dati reali della cosiddetta cifra oscura delle dimissioni rassegnate a seguito di intimidazioni non denunciate, andrebbe, perciò, istituzionalizzata una buona prassi avviata da qualche prefettura, finalizzata alla verifica delle cause delle dimissioni, con l'obiettivo di andare oltre le dichiarazioni di circostanza spesso rilasciate dagli interessati.

Per garantire una maggiore efficacia nell'azione di repressione e di contrasto, appaiono necessari alcuni interventi, da un lato, sulla banca dati SDI, al fine di consentire alle Forze di polizia di interrogare il sistema anche in relazione alla qualifica soggettiva della vittima di reato; dall'altro, sui registri delle notizie di reato delle procure, attraverso la previsione di apposite modalità di inserimento e di gestione dei dati nel portale.

Una efficace azione di prevenzione e di contrasto del fenomeno, soprattutto nelle aree del Paese maggiormente segnate dalla presenza della criminalità organizzata, non può prescindere dalla adeguatezza delle risorse umane: appare pertanto quanto mai necessario porre rimedio alle gravi carenze di organico non solo della magistratura (requirente e giudicante), ma anche delle forze dell'ordine, attraverso operazioni di riorganizzazione e nuove assunzioni.

Una valutazione positiva merita altresì la richiesta, avanzata da alcuni amministratori, di una implementazione dei sistemi di videosorveglianza degli edifici municipali, anche in ragione del potere deterrente di tali strumenti.

Il quadro conoscitivo ha mostrato come, nei territori in cui la compagine istituzionale appare più forte, il fenomeno intimidatorio risulti meno rilevante. Per tale ragione si ritiene assolutamente necessario il potenziamento degli strumenti di raccordo e di scambio di informazioni fra le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la magistratura e gli enti territoriali. In questo contesto devono poi essere valutate positivamente una maggiore procedimentalizzazione degli *iter* amministrativi e la promozione di protocolli operativi interistituzionali. La creazione di una "rete" e una minore discrezionalità nei processi decisionali consentono non solo di assicurare maggiori tutele agli amministratori locali, ma anche di garantire una maggiore trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa.

Infine è emersa la necessità di rivedere e rafforzare il sistema dei controlli preventivi sull'attività amministrativa e, con riguardo al controllo statale sugli enti locali e all'istituto dell'accesso, prodromico allo scioglimento dei consigli comunali, di una rivisitazione dell'articolo 143 del TUEL, volta alla introduzione di un potere di diffida, inteso come «*strumento intermedio*» finalizzato a sostenere l'azione dell'amministrazione comunale. Tale istituto, sperimentato da qualche prefettura, potrebbe consentire il superamento delle eventuali anomalie riscontrate in sede di accesso, ma non sufficientemente gravi da richiedere una proposta di scioglimento del consesso.

2. Osservazioni e suggerimenti con riguardo a singoli settori

Nella individuazione di suggerimenti o proposte di modifica di natura amministrativa o legislativa la Commissione ha tenuto conto della differente natura e della diversa incidenza qualitativa e quantitativa dei moventi presi in considerazione (vd. *Parte quarta, par. 2*). Per tale ragione, è necessario precisare, che, così come non sono stati individuati tutti i possibili moventi, non per tutti quelli su cui ci si è soffermati si è proceduto alla indicazione di interventi correttivi. Per alcuni, anche molto significativi, quali quelli che hanno a che fare con la gestione dei beni confiscati o con la salvaguardia dell'ambiente e la gestione dei rifiuti, trattandosi di temi di rilevanza generale, già all'attenzione del Parlamento e di altre commissioni permanenti e d'inchiesta, ci si è limitati a segnalarne le criticità emerse in relazione al fenomeno oggetto di indagine. Per altri, invece, sono stati individuati possibili interventi specifici, funzionali alla riduzione del rischio di intimidazioni verso gli amministratori locali.

Con riguardo al tema della crisi del rapporto fra cittadini e istituzioni (vd. *Parte quarta, par. 2.1*), l'inchiesta ha evidenziato come tale clima di sfiducia abbia investito in maniera diretta soprattutto i sindaci, in quanto immediati interlocutori dei cittadini. È indubbio che tale situazione finisce per influire negativamente sulla condizione degli amministratori locali, alla cui visibilità e ampiezza di responsabilità non fanno riscontro né risorse finanziarie adeguate né corrispondenti poteri e competenze.

Dal quadro conoscitivo è emersa, inoltre, una preoccupante sottovalutazione da parte delle stesse vittime del fenomeno intimidatorio, le quali finiscono, spesso, per reputare tali azioni come normali inconvenienti dell'esercizio di una pubblica funzione.

Oltre ad essere necessaria, quindi, una più generale ridefinizione delle funzioni spettanti ai sindaci che tenga conto della oggettiva disponibilità di risorse finanziarie e della effettiva attribuzione di poteri, è essenziale una più chiara separazione delle responsabilità fra l'attività amministrativa in senso stretto e quella politica.

Tale contesto esige la promozione– attraverso lo stanziamento di congrue risorse finanziarie– di una ampia attività informativa, da realizzarsi anche con ogni mezzo informatico disponibile, quale utile strumento per contrastare il carattere culturale che il fenomeno sembra assumere in certe aree del territorio nazionale. Detta attività andrebbe associata ad una azione di formazione orientata verso gli amministratori con l'obiettivo di definire correttamente il profilo della figura dell'amministratore stesso e circoscriverne, senza fraintendimenti, l'ambito di azione. L'attività formativa orientata avrebbe quale conseguenza l'avvio di una seria discussione sul recupero dell'etica in politica e di una chiarezza di azione, indubbio presupposto per una gestione trasparente della cosa pubblica. L'esigenza di una maggiore formazione degli amministratori locali è particolarmente necessaria per coloro che per la prima volta si trovano a ricoprire incarichi pubblici. In questo quadro formativo particolare attenzione dovrebbe essere apprestata all'utilizzo di *internet* e dei *social network* nell'ambito della comunicazione pubblico-istituzionale. In proposito si rileva l'iperbolico diffondersi dell'uso violento della rete, nella quale trovano spazio intimidazioni e minacce derivanti dalla "devianza" della contrapposizione politica, dalla sfiducia nelle istituzioni, nonché dalla urgenza di manifestare i propri dissensi spesso cavalcando *troll* ampiamenti diffusi. Tali messaggi ingiuriosi e intimidatori non fanno che amplificare i problemi di interlocuzione con la comunità e rendono necessaria una specifica formazione nell'utilizzo dei *new media* rivolta agli amministratori anche in collaborazione con la Polizia postale.

L'attività di inchiesta ha rivelato, poi, come una delle possibili cause delle intimidazioni sia rappresentata dal tema delle demolizioni di manufatti abusivi e, più in generale, dell'abusivismo edilizio (vd. *Parte quarta, par. 2.2 lettera a*). In proposito, si ritiene necessaria una revisione della normativa, spesso poco chiara e contraddittoria, al fine di superare la farraginosità delle procedure di demolizione. Tale rivisitazione legislativa dovrebbe inoltre mirare a una più chiara ridefinizione delle competenze tra i soggetti che, a vario titolo, intervengono nelle procedure di demolizione e al rafforzamento dei poteri di controllo del territorio e di prevenzione del fenomeno dell'abusivismo da parte delle amministrazioni comunali. Inoltre una efficace politica di contrasto al fenomeno dell'abusivismo non può prescindere dalla previsione di adeguate risorse finanziarie, essenziali per sostenere le spese per l'esecuzione delle demolizioni e di ripristino. Proprio la carenza di risorse finanziarie, come è emerso nel corso dell'inchie-

sta, ha infatti costituito spesso un alibi per l'inerzia delle amministrazioni. Infine, in considerazione dei positivi risultati riscontrati in alcuni territori, si ritiene auspicabile il potenziamento di buone prassi applicative attraverso l'adozione da parte delle amministrazioni locali con il concorso della magistratura di protocolli operativi in relazione alla formazione di giudicati penali per i reati edilizi.

Un altro settore a rischio è quello delle cave e delle connesse attività estrattive (vd. *Parte quarta, par. 2.2 lettera c*). Tuttavia, già nel corso delle audizioni è emerso che, più che di un vero e proprio movente di atti intimidatori, si tratta di un potente fattore di condizionamento degli amministratori locali. Tale condizionamento si deve ricondurre, da un lato, al fatto che le cave, attraverso gli oneri di scavo, costituiscono una significativa entrata economica per gli enti locali e, dall'altro, al potere di "ricatto occupazionale" esercitato dai proprietari delle cave. Le soluzioni prospettabili devono comunque tenere conto di una evidente circostanza: la competenza esclusiva delle regioni in materia di cave. Pertanto, la Commissione auspica un intervento dei legislatori regionali, eventualmente preceduto da linee guida statali di indirizzo, volto all'ammodernamento della disciplina normativa in materia— ritenuta obsoleta— e alla implementazione di strumenti, quali protocolli di intesa, per il controllo del settore e la prevenzione dei rischi di possibili infiltrazioni della criminalità organizzata connesse all'utilizzo delle cave per lo smaltimento dei rifiuti.

Con riguardo al settore degli appalti (vd. *Parte quarta, par. 2.3*), in considerazione del fatto che una riforma generale della materia, volta peraltro a dare attuazione all'ultimo pacchetto di direttive europee, è attualmente all'esame parlamentare, saranno indicati solo alcuni suggerimenti. Al fine di limitare anche l'eccessiva sovraesposizione degli amministratori locali, si ritiene auspicabile un intervento riformatore volto a promuovere ulteriormente lo sviluppo dell'istituto delle centrali di committenza, prevedendo adeguati sistemi di controllo, o comunque a favorire, con riguardo ai servizi, l'utilizzazione di azioni mediante domande in forme aggregate da parte soprattutto dei comuni minori. La necessità di favorire forme centralizzate di committenza è peraltro strettamente collegata al favore con il quale a livello europeo si guarda al criterio di aggiudicazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa. Dal quadro informativo acquisito sono emerse numerose criticità (costi più elevati, allungamento dei tempi di realizzazione delle opere e aumento del contenzioso) con riguardo all'alternativo criterio basato sul massimo ribasso. Tuttavia trattandosi di un criterio di aggiudicazione che implica una maggiore area di discrezionalità è assolutamente necessario che le stazioni appaltanti assicurino adeguate e specifiche conoscenze di carattere giuridico-amministrativo, ma anche tecnico-merceologico. Inoltre con riguardo ad ambedue i richiamati criteri di aggiudicazione, al fine di temperare la discrezionalità delle stazioni appaltanti sarebbe auspicabile la obbligatoria previsione di bandi-tipo, che con riguardo al massimo ribasso potrebbero fornire linee guida per l'esclusione delle offerte anomale. Infine, alla luce di positive esperienze territoriali riscontrate nel corso dell'inchiesta, si rileva la neces-

sità di favorire e supportare la stipulazione di accordi tra prefetture e comuni per quanto riguarda il controllo e il monitoraggio degli appalti e l'ampliamento della tutela antimafia, estendendo i controlli anche ad alcune attività turistiche, per attuare un efficace sistema di monitoraggio degli appalti e il veloce rilascio delle certificazioni antimafia contribuendo peraltro alla realizzazione della banca dati nazionale.

Un altro ambito individuato nella ricerca dei moventi delle intimidazioni è il settore del commercio e delle licenze (*vd. Parte quarta, par. 2.4*) in relazione al quale sono emersi nell'inchiesta anche i rischi connessi alla infiltrazione della criminalità organizzata. Più che un intervento di carattere legislativo appare opportuno il consolidamento di buone prassi operative di cui si dà conto nella relazione: maggiore è il livello di trasparenza nelle procedure di passaggio delle licenze, minore è il rischio di infiltrazioni criminali e i pericolosi condizionamenti per l'amministrazione. In proposito appare quindi auspicabile la promozione di protocolli per lo sviluppo della legalità del settore ricettivo-alberghiero che, attraverso il ruolo attivo delle amministrazioni comunali, prevedano concrete azioni di prevenzione e il rafforzamento di un sistema di controlli preliminari di tipo amministrativo. In questa direzione, esistono già prassi positive.

Con riguardo alle problematiche emerse in relazione al "gioco d'azzardo" (*vd. Parte quarta, par. 2.6*), si sollecita un intervento legislativo coerente ed organico in materia, che, oltre alla implementazione delle misure per il contrasto delle ludopatie, attraverso forme di assistenza anche sanitaria delle persone affette, preveda pure meccanismi premiali per gli esercizi commerciali che rinunciano all'installazione di *slot machines*.

Le politiche di *welfare* (*vd. Parte quarta, par. 2.7*) rappresentano, poi, un altro possibile e rilevante settore a rischio rispetto al tema delle intimidazione nei confronti degli amministratori locali. L'incidenza di tale movente ha indubbiamente risentito della crisi economica degli ultimi anni, che ha determinato una contrazione delle risorse a disposizione degli enti locali per fare fronte alle prestazioni assistenziali. In proposito una possibile risposta ai problemi connessi al *welfare* potrebbe essere ravvisata nell'aumento della trasparenza nelle procedure di assegnazione di sussidi, alloggi e contributi, così da ridurre nella cittadinanza l'idea (spesso fondata su pessime prassi) di una gestione discrezionale da parte dell'amministratore locale. Inoltre con riguardo al sistema dei sussidi, appare necessario favorire la promozione di progetti e programmi per la concessione degli stessi. Relativamente alle politiche abitative sono stati segnalati diversi aspetti critici: l'obsolescenza del censimento degli immobili popolari; la mancata riscossione dei canoni di locazione dovuti e infine la reiterazione delle occupazioni abusive. Per contrastare tali criticità, si segnala l'esigenza di un aggiornamento del censimento immobiliare nonché la necessità di garantire, anche in questo caso, la trasparenza e la pubblicità dei criteri di assegnazione ed un maggiore controllo preventivo sul patrimonio immobiliare pubblico.

Infine con riguardo ai trattamenti sanitari obbligatori (*vd. Parte quarta, par. 2.8*), si ritiene necessaria una rivisitazione della normativa

vigente, volta a sottrarre tale competenza ai sindaci, i quali per decisioni sostanzialmente vincolate finiscono per essere, molte volte, individuati dai sottoposti al trattamento come diretti responsabili.

3. *Modifiche normative in materia penale – proposte*

Alla sottovalutazione del fenomeno intimidatorio corrispondono una del tutto inadeguata risposta del legislatore in termini di politica criminale e la più volte denunciata insufficienza degli strumenti di prevenzione e di repressione attualmente utilizzabili.

È questa la conclusione alla quale si è giunti in tutte le audizioni svolte dalla Commissione d'inchiesta, nel corso delle quali, in particolare, è stata lamentata la mancanza di una disciplina penale *ad hoc* che, cogliendo la necessità di rendere possibile l'utilizzo di mezzi di ricerca della prova, come le intercettazioni telefoniche e/o ambientali, e il particolare disvalore degli atti di intimidazione, consenta di sanzionarli adeguatamente rispondendo all'esigenza di tutela proveniente dagli amministratori locali.

Al termine dei lavori della Commissione pare potersi concludere nel senso che l'attività svolta, oltre ad aver compiuto un primo passo verso la consapevolezza dell'esistenza, dell'estensione e della gravità del fenomeno in esame, possa offrire una valida chiave di lettura dello stesso e permettere di avanzare delle proposte di intervento normativo anche sul piano penale.

Alla luce delle riflessioni effettuate e dell'illustrazione delle diverse tipologie di atti intimidatori, è possibile a questo punto avanzare delle soluzioni al problema del *vulnus* di tutela denunciato.

Non sembrano esserci particolari problemi con riferimento agli atti intimidatori di natura meramente ritorsiva. Si è già detto che non può ritenersi adeguata l'applicazione dell'aggravante di cui all'articolo 61 n. 10 del codice penale (*vd. Parte quarta, par. 3, lettera d*). La soluzione potrebbe essere l'introduzione di una circostanza aggravante ad effetto speciale che preveda un aumento di pena qualora un reato sia commesso contro un amministratore locale nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio.

Quanto alla fattispecie penale, in cui dovrebbero ricadere le altre e più rilevanti ipotesi di intimidazioni contro amministratori pubblici enunciate poco sopra (ovvero gli atti diretti ad ottenere un provvedimento a sé favorevole o ad ostacolare l'emissione di un provvedimento a sé sfavorevole e quelli finalizzati a provocare le dimissioni di uno o più amministratori locali (*vd. Parte quarta, par. 3, lettere a e b*), nonostante si sia messa in luce la portata plurioffensiva di tali atti facendo riferimento alla possibile lesione di differenti beni giuridici – e in particolare il buon andamento della pubblica amministrazione e la personalità interna dello Stato – la circostanza che la lesione dell'ordinario svolgimento della vita democratica si risolva in una lesione del bene giuridico tutelato dai

delitti contro la pubblica amministrazione, ci permette di concludere nel senso che la soluzione migliore possa essere quella di colmare il *vulnus* di tutela intervenendo su un'unica fattispecie penale posta a tutela della pubblica amministrazione, agendo così in linea con la tendenza a ridurre e semplificare la normativa.

Una strada percorribile potrebbe essere quella di modificare l'articolo 338 del codice penale²² rubricato "*Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario*", che si trova all'interno del libro II, titolo II (*Dei delitti contro la pubblica amministrazione*), capo II del codice penale (*Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione*), – la cui *ratio* affonda le proprie radici in una esigenza di tutela sorta ai tempi dell'entrata in vigore del codice Rocco – adattandola alle attuali esigenze di tutela provenienti dagli amministratori locali.

Si potrebbe modificare la norma, al fine di renderla applicabile anche alla violenza o minaccia nei confronti di un amministratore locale (sindaco, consigliere, assessore), introducendo nella rubrica e al primo comma un riferimento ai «*singoli componenti*» (del corpo politico, amministrativo o giudiziario) e aggiungere, dopo il primo, un nuovo comma prevedendo che «*alla stessa pena soggiace chi commette il fatto di cui al primo comma per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso*». Il riferimento ai provvedimenti legislativi riguarderebbe ovviamente solo le regioni.

Intervenendo su tale articolo, si renderebbero tra l'altro applicabili ai fatti in esame le circostanze aggravanti previste dal successivo articolo 339 del codice penale il quale prevede un aumento di pena qualora il fatto sia commesso con l'utilizzo di armi, da persona travisata, da più persone riunite, con scritto anonimo, in modo simbolico o avvalendosi della forza intimidatrice derivante da segrete associazioni, esistenti o supposte.

Diventerebbe così utilizzabile per gran parte degli atti intimidatori, ed in particolare per quelli che costituiscono il nucleo centrale del fenomeno, una fattispecie penale procedibile d'ufficio, con una pena edittale (la reclusione da uno a sette anni) che consentirebbe il ricorso alle misure cautelari, oltre che alle intercettazioni e a ogni altro mezzo di prova. Potrebbe, inoltre, essere integrato l'articolo 380 del codice di procedura penale nel senso di prevedere l'inserimento dell'articolo 338 del codice penale come modificato tra le fattispecie per le quali è possibile procedere all'arresto in flagranza di reato.

²² Art. 338 c.p. - Violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario:

Chiunque usa violenza o minaccia a un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ad una rappresentanza di esso o ad una qualsiasi pubblica autorità costituita in collegio, per impedirne, in tutto o in parte, anche temporaneamente, o per turbarne comunque l'attività, è punito con la reclusione da uno a sette anni.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto per influire sulle deliberazioni collegiali di imprese che esercitano servizi pubblici o di pubblica necessità, qualora tali deliberazioni abbiano per oggetto l'organizzazione o l'esecuzione dei servizi.

Quanto alle ipotesi di atti intimidatori i cui destinatari non sono amministratori locali ma aspiranti tali, (vd. *Parte quarta, par. 3, lettera c*), si potrebbe intervenire con una modifica all'articolo 90 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 – Testo unico delle leggi per la competizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, prevedendo, dopo il primo comma²³, un comma del tipo «*Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, alla stessa pena soggiace chiunque con minacce o con atti di violenza ostacola la libera partecipazione di altri alle competizioni previste dal presente Testo unico*». Interventi analoghi potrebbero essere ipotizzati per altri livelli amministrativi.

La Commissione ha ritenuto utile entrare nel merito di possibili proposte che, avendo ben presenti le tipologie di atti emerse dall'indagine, consentano di garantire una tutela adeguata in tutte le ipotesi prospettate.

Sono ovviamente ipotesi da approfondire e valutare nelle sedi opportune, a partire dalle commissioni di merito. Quello che invece sembra di poter affermare con convinzione è che non si può sottovalutare oltre il problema anche sotto il profilo della legislazione penale. Ciò sul presupposto che, se è vero che l'ordinamento penale di un determinato periodo storico è la risposta del legislatore alla necessità di tutelare determinati beni giuridici nonché alle esigenze che traggono origine nel tessuto sociale, attualmente si avverte come necessario e non più differibile un intervento a tutela degli amministratori locali, al fine di contrastare il crescente fenomeno delle intimidazioni in loro danno.

²³ Art. 90, comma 1, dpr 16 maggio 1960 n. 570: "Chiunque con minacce o con atti di violenza, turba il regolare svolgimento delle adunanze elettorali, impedisce il libero esercizio del diritto di voto o in qualunque modo alteri il risultato della votazione, è punito con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da lire 600.000 a lire 4.000.000".

APPENDICE

1. *Relazioni integrali dei Ministri in sede di audizione*

Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Maria Carmela Lanzetta, Relazione sul tema delle intimidazioni agli amministratori locali (Seduta 13 maggio 2014, n.7);

(omissis)

LANZETTA, ministro per gli affari regionali e le autonomie. Rivolgo un saluto alla signora Presidente ed a tutti i componenti della Commissione.

Il fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali è un tema oggi più che mai attuale. Le cronache dai nostri territori, da Nord a Sud, raccontano ormai, con sempre maggiore e preoccupante frequenza, delle continue minacce verbali, delle lettere minatorie, dei danneggiamenti e degli attentati incendiari, delle violenze fisiche e, in qualche caso, degli omicidi a danno di chi amministra, a livello locale, la cosa pubblica.

Alcuni dati già li conoscete: sono stati presentati dinnanzi a questa Commissione dall'associazione Avviso Pubblico nella seduta del 10 aprile. Sebbene parziali per stessa ammissione dei relatori, in quanto desunti da fonti giornalistiche e pertanto arrotondati per difetto, sono a dir poco allarmanti: 351 atti di intimidazione e minaccia nel 2013 nei confronti di amministratori e funzionari pubblici (quasi uno al giorno); un aumento del 66 per cento rispetto al 2010, distribuito tra 18 regioni, 67 province e 200 comuni. Se a questi dati, poi, si aggiungono quelli relativi al numero di comuni sciolti per infiltrazioni mafiose (243 dal 1991 all'aprile 2014) il quadro d'insieme appare ancor più sconcertante nella sua complessiva fisionomia.

In un simile scenario, appare ovvia la considerazione che la resistenza dei tanti amministratori onesti, seppur fatta di grande abnegazione e smisurata passione civile, da sola non può bastare. Di fronte a fenomeni così dilaganti non ci si può limitare agli attestati di solidarietà, certamente importanti ma per natura tardivi, bensì occorre dimostrare, con la necessaria forza e determinazione, la presenza, il sostegno, l'aiuto concreto dello Stato e di tutte le sue istituzioni.

Un'analisi del fenomeno, seppur sintetica, non può prescindere da una descrizione delle principali cause alla base degli atti intimidatori rivolti agli amministratori locali. La condurrò anche alla luce della mia pregressa esperienza da amministratore di un piccolo comune, Monasterace, in provincia di Reggio Calabria, dal 2006 al 2013.

Sono necessarie due considerazioni preliminari. Come più volte è stato ricordato nelle precedenti audizioni in quest'Aula, non esiste allo stato una banca dati nazionale che possa fornire una casistica completa ed aggiornata del fenomeno. Inoltre, non va sottaciuto il fatto che molti atti di intimidazione, per natura, non sono nemmeno oggetto di denuncia. Ciononostante è comunque possibile, sulla base delle inchieste dell'autorità giudiziaria, delle indagini delle Forze dell'ordine, delle testimonianze delle vittime, degli articoli di stampa, del prezioso lavoro delle associazioni, trarre alcune linee generali che tracciano quantomeno il perimetro delle cause più frequenti degli atti intimidatori.

Un dato emerge su tutti: la stragrande maggioranza della casistica rientra nell'alveo delle azioni criminali di organizzazioni che vogliono imporre sui territori la propria egemonia sociale ed economica. Lo sappiamo ormai con certezza: la criminalità attacca e sfida continuamente lo Stato e lo fa innanzitutto nelle realtà ed enti più prossimi ai cittadini, dove cioè si intende far attecchire le proprie logiche vessatorie e clientelari, creare un consenso sociale e una legittimazione perversi, spesso facilitati dai tremendi morsi della crisi economica. Obiettivo ed effetto sono isolare, prima, ed imbrigliare, poi, gli amministratori e i funzionari onesti e con loro, di riflesso, tutti i cittadini perbene.

Tuttavia, è innegabile che alcuni fenomeni intimidatori sono legati ad altri ambiti, anche estranei alla criminalità organizzata. Penso agli interessi economici e al malaffare di ogni natura, e a quei frequenti e odiosi fenomeni corruttivi sempre tristemente alla ribalta della cronaca (in particolar modo nel settore degli appalti o della concessione di beni e servizi pubblici, ma anche con riferimento alla destinazione urbanistica del territorio), agli interessi personali di varia natura che si muovono nella sempre più complessa e complicata realtà dei territori locali.

Tutti questi fenomeni, seppur variegati e connotati da un diverso grado di riprovevolezza sociale, sono però caratterizzati sempre da un comune denominatore: il disprezzo per la cultura della legalità e della convivenza civile. Essi sono inoltre i sintomi, talora più evidenti, talaltra più sottili, della peggiore filosofia dell'arroganza, della sopraffazione e della violenza, perché posta al servizio del perseguimento di interessi particolari o settoriali, comunque estranei e contrapposti a quelli pubblici e di rilevanza generale.

Sono consapevole che parlare del rapporto Stato-legalità, soprattutto in realtà particolarmente difficili, è molto complesso. Vi porto l'esempio che conosco meglio, quello della mia amata regione.

Com'è noto, in Calabria la *'ndrangheta* ha iniziato la sua *escalation* criminale ed economica con i sequestri di persona. So bene di cosa parlo: anche la mia famiglia ne è stata direttamente toccata, vivendo momenti drammatici. In quella fase la presenza dello Stato è stata debole, direi di *routine*, provocando nella maggioranza della popolazione, nei tanti cittadini perbene, un grandissimo senso di sfiducia e scoramento. Chi ha potuto è letteralmente scappato, lasciando finanche gli affetti più cari. Se mi dovessero chiedere con una battuta il senso dello Stato vissuto dalla popo-

lazione in quel periodo, risponderei: il senso di uno Stato militare, poco dialogante con il territorio.

Mediaticamente, poi, la questione meridionale è stata spesso liquidata e declinata in questione criminale: così, nel resto d'Italia, l'Aspromonte, la Locride, la piana di Gioia Tauro sono diventate simboli dell'anti-Stato. I calabresi onesti hanno sempre sofferto di queste semplificazioni e mistificazioni, manifestando un senso di impotenza, perché ingiustamente giudicati per colpe non loro. Per di più la logica semplicistica per cui «Sud uguale mafia» ha fatto sì che l'attenzione ai problemi del Mezzogiorno normale fosse sempre insufficiente; nessuno spazio è stato riservato ad una realtà che riguarda la vita e l'operare quotidiano della maggioranza della popolazione meridionale, la quale è la prima vittima delle mafie; questo non bisogna mai dimenticarlo.

Aver dimenticato e quasi contrastato questa attenzione ha causato l'indebolimento alla radice dei fondamenti stessi della solidarietà che sta alla base della civiltà di una Nazione. Ha contribuito in più a porre le basi per uno sterile quanto dannoso antagonismo tra questione settentrionale e questione meridionale, aggravato dalle idee secessionistiche, dal clientelismo, dall'idea ancora troppo diffusa secondo cui la mafia è solo retaggio del passato e non invece un fenomeno in continua espansione ed evoluzione in tutta Italia.

Poi è arrivata «madre coraggio», mamma Casella, e le cose hanno avuto un nuovo inizio: si è avuto finalmente un risveglio delle coscienze e delle potenzialità di una terra bellissima, fatta di gente straordinaria, laboriosa, ospitale ed onesta.

A partire dagli anni 2000, qualche segnale concreto arriva anche dalle istituzioni. Innanzitutto, le cose cominciano a cambiare proprio grazie alla nuova consapevolezza dei sindaci, i quali finalmente comprendono quanto un atteggiamento campanilistico potesse risultare controproducente sotto ogni punto di vista. Diventa così evidente la necessità di ripensare il loro ruolo. Il sindaco del piccolo comune – anche il più isolato – avrebbe dovuto considerare se stesso non come amministratore unico del proprio territorio, magari anche in concorrenza con i comuni vicini, ma come rappresentante di una collettività unica, di un comprensorio – quale ad esempio la Locride – da amministrare in maniera congiunta, unendo le forze per perseguire in maniera più efficace gli obiettivi prefissati.

Nello stesso tempo, si registravano cambiamenti anche a livello statale. Le prefetture, quali articolazioni territoriali dello Stato centrale, hanno smesso di essere in via esclusiva enti di controllo per diventare soggetti attivi all'interno del comprensorio, interagendo in maniera concreta con i singoli comuni, ascoltando le loro necessità e divenendo un punto di riferimento e di supporto strategico per il superamento delle problematiche locali.

In buona sostanza, i primi cittadini, con il supporto delle prefetture, hanno cominciato ad amministrare cercando la gente dal basso, facendola sentire protagonista, cercando di far capire, soprattutto, che ognuno di noi può contribuire a cambiare le cose, senza aspettare il momento delle ele-

zioni o altro; nel senso che la legalità non si esaurisce nel rispetto passivo delle norme, ma deve saldare la responsabilità individuale alla giustizia sociale. La risoluzione dei problemi, infatti, non può prescindere da un principio amplissimo, la normalità: lavoro, giustizia sociale, eguaglianza e tutti si sentiranno in dovere di rispettare le regole. Non può esistere legalità senza condizioni di convivenza normale. Non potrà essere solo la magistratura a rendere migliore la società senza la precondizione della normalità.

In questo contesto generale, mi permetto di offrire alla vostra attenzione e valutazione alcune considerazioni, frutto innanzitutto della mia personale esperienza di amministratore locale ma, al contempo, mosse dall'essermi interrogata su come io possa, in questo mio nuovo ruolo di Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dare il mio contributo di riflessione e azione. In particolare, focalizzerò l'attenzione su alcune tematiche alle quali credo sia importante prestare la massima attenzione.

Il comune è il primo baluardo dello Stato sul territorio ed è per questo che gli amministratori e i funzionari locali sono i primi e spesso i più esposti alle intimidazioni. Il sindaco, in particolare, è per antonomasia il pubblico ufficiale di frontiera, perché è contemporaneamente, da un lato, rappresentante del Governo sul territorio e, dall'altro, rappresentante dei cittadini e per i cittadini sul territorio locale: questo aspetto è stato enfatizzato dalle modalità di elezione diretta dei sindaci. Sulla sua persona si accentrano così – direi in modo fisiologico – tante responsabilità, tensioni, aspettative nonché molti interessi contrapposti. È nel sindaco che spesso il cittadino vede e richiede la soluzione ai propri problemi, a volte vi vede invece la causa.

Nei casi patologici è giocoforza che il sindaco diventi anche un bersaglio, soprattutto in quelle realtà più duramente provate dalla crisi economica che, da un lato, riduce le risorse finanziarie necessarie per fare fronte ai bisogni della collettività e, dall'altro, amplifica le condotte illegali e opportunistiche dove l'opportunità è l'altrui bisogno. Si pensi, a titolo di esempio, a come sia complesso dover gestire contemporaneamente, con armi spuntate, solo alcuni dei principali servizi che il comune deve garantire: sicurezza e decoro urbano, servizi sociali, gestione dei rifiuti, manutenzione delle strade, illuminazione pubblica, edilizia scolastica, trasporto locale, protezione civile.

A fronte di questo, il primo cittadino si trova in una condizione di solitudine, vorrei dire umana e strumentale, per inadeguatezza, da un lato, degli apparati amministrativi locali, dall'altro, delle risorse economiche: queste ultime sono quasi sempre insufficienti o carenti e il personale amministrativo spesso non è adeguatamente formato e preparato a fronteggiare tensioni e pressioni sociali che ne derivano. Per questo occorrerebbe innanzitutto concepire interventi che supportino, a 360 gradi, l'azione degli amministratori locali.

Penso innanzitutto, alla gestione degli appalti di beni e servizi. Si tratta di un argomento particolarmente sensibile, perché centro di interessi economici molto forti e dunque fonte di condizionamenti, di fenomeni

corruttivi, di intimidazioni di varia natura da parte della criminalità organizzata e non solo. Le procedure di appalto pubblico sono spesso, ancora oggi, nonostante gli apprezzabili progressi intervenuti anche sulla spinta della legislazione europea, poco trasparenti, molto complicate e sottoposte ad una elevata soggettività e discrezionalità.

Occorrerebbe pertanto, a mio avviso, favorire tre ordini di riforme: semplificare al massimo le procedure, anche mediante centrali uniche di acquisto; ridurre il più possibile la discrezionalità e l'incidenza del fattore umano nelle procedure, favorendone la maggiore oggettivizzazione possibile, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici; garantire la massima trasparenza e pubblicità dei procedimenti amministrativi così da favorire un sistema di controllo diffuso sulle scelte dell'amministrazione locale.

È anche importante assistere le amministrazioni locali e fornire loro l'adeguato supporto, nei percorsi di risanamento che conseguono allo scioglimento dei consigli comunali per mafia. In questo senso è fondamentale agire in chiave preventiva.

Su questa strada, nella veste di Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ho già annunciato alla Camera di voler proporre al Ministro dell'interno la possibilità di individuare insieme strategie operative che possano intervenire ancor prima dell'avvio di un procedimento così devastante e traumatico per le comunità locali quale risulta essere il dissolvimento degli organi elettivi. Lo scopo principale è sostenere e accompagnare il regolare svolgimento delle varie attività amministrative per consolidare e far emergere la parte sana della pubblica amministrazione locale.

Su questa linea, un ulteriore settore che merita di essere monitorato è quello relativo all'utilizzo dei beni confiscati. È necessario che la funzione pubblica a cui tali beni sono destinati – a valle del procedimento, pur complesso, di gestione e successiva assegnazione – risulti sempre effettiva ed attuale. A tal fine, è mia intenzione incentivare il più possibile la stipula di accordi, intese, protocolli e altri strumenti di gestione associata tra le amministrazioni locali, anche mediante il coinvolgimento di cooperative o fondazioni *no-profit*, per l'utilizzo del bene a favore delle esigenze e delle istanze della collettività di riferimento.

Inoltre, in questa direzione di contrasto alla criminalità organizzata, reputo importanti alcune iniziative che credo debbano essere sostenute – da ultimo cito quella più recente del vice ministro dell'interno Filippo Bubbico – per l'introduzione nel nostro ordinamento del cosiddetto reato di autoriciclaggio: risulta infatti irragionevole che attualmente il nostro ordinamento non preveda nessuna sanzione per il reimpiego e la re-immersione sul mercato di risorse provenienti da reato da parte di chi lo ha commesso.

Una lacuna che molti addetti ai lavori – magistrati, Forze dell'ordine, giuristi e amministratori locali – reputano di fondamentale importanza colmare, per rendere il nostro sistema di protezione dalla criminalità organizzata maggiormente competitivo e attrezzato.

Infine, mi pare evidente la necessità della creazione una di banca dati nazionale che censisca la casistica per consentirne un'analisi rigorosa e trovare i rimedi e i correttivi migliori per fronteggiare un problema che risulta in costante e preoccupante aumento. Sarò lieta, qualora questa Commissione ne ravvisasse l'opportunità, di incaricarmi di attivare forme di collaborazione istituzionale tra livello centrale di Governo e realtà territoriali, per promuoverne la costituzione.

La settimana scorsa ho avuto il privilegio di illustrare dinanzi alla Commissione I della Camera dei deputati le linee programmatiche del Dicastero che ho l'onore di rappresentare. In quella sede ho evidenziato come sia necessario assicurare e garantire che la presenza dello Stato e delle istituzioni si mantenga forte nei territori maggiormente soggetti a condizionamenti di tipo mafioso, dando supporto a tutti quegli amministratori onesti che quotidianamente prestano servizio nel segno della legalità e della lotta alla corruzione.

Ma questo non può bastare. Se le istituzioni non possono essere fisicamente presenti ovunque ed in ogni momento della vita dei singoli cittadini e amministratori, occorre che lo Stato diventi parte di ciascuno e che ciascuno si senta parte dello Stato, sempre. L'esperienza di pubblico amministratore che ho maturato in un territorio particolarmente esposto ad influenze pervasive della criminalità organizzata – sia nel tessuto sociale che negli apparati locali – mi ha, infatti, insegnato l'importanza, il valore ma anche il potere positivo della cultura della legalità.

La lotta contro l'illegalità e l'abuso, delle quali l'intimidazione è lo strumento, deve avvenire principalmente sul campo, promuovendo progetti informativi e formativi, mobilitando la collettività civile, sviluppando il dibattito e il confronto.

Perché dobbiamo muoverci in tutte queste direzioni? Per non lasciare spazio alcuno al diffondersi della prepotenza e dell'illegalità, fattori in grado di incidere e paralizzare lo sviluppo culturale, sociale ed economico di ogni territorio in cui attecchiscono. Compito nostro è riempire questi spazi, perché come ricordava Martin Luther King: «L'ingiustizia commessa in qualunque luogo è una minaccia alla giustizia ovunque».

I suggerimenti e le indicazioni che verranno da questa Commissione saranno preziosi. Vi ringrazio per l'attenzione.
(omissis)

Ministro dell'interno, onorevole Alfano Angelino, Quadro nazionale delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, (Seduta 29 luglio 2014, n. 11)
(omissis)

ALFANO, ministro dell'interno. Sono io, Presidente, che ringrazio lei e la Commissione per avermi dato l'opportunità di essere presente in questa sede, perché credo che l'idea di incorporare questa specifica tematica, che riguarda gli amministratori, dalla dinamica generale delle Commis-

sioni legislative permanenti e di quelle speciali, sia un'intuizione condivisibile e anche feconda di risultati, perché l'*expertise* che si può manifestare attraverso uno studio e un'analisi specifica e non a *spot* di questa materia può portare a dei risultati davvero molto importanti e io sono convinto che questa sia una sede dalla quale possono venire al Governo suggerimenti anche molto significativi. In sostanza, non di monitoraggio e basta dobbiamo, a mio avviso, parlare ma altresì di proposte e questo sarà lo sforzo che io condurrò nel corso di questo mio intervento.

Prima di entrare nel merito, vorrei ringraziare anche i commissari per la loro presenza. Soprattutto, consentitemi di esprimere la mia solidarietà a quei tanti amministratori locali, vittime di violenza e sopraffazione, alcuni dei quali – come ha detto la presidente Lo Moro – hanno pagato un tributo di sangue e il tributo della propria vita ad un impegno, che è l'impegno di trincea e prossimità, specifico degli amministratori locali.

Mi permetto di aggiungere una considerazione di natura generale. Spesso si tratta di eroi nascosti, di eroi che non vengono protetti dalla luce dei riflettori. I riflettori spesso proteggono, perché additano all'opinione pubblica il protagonista di un gesto positivo e dunque lo proteggono dalla reazione di chi vuol fargli male. Gli amministratori, soprattutto delle piccole comunità, sono invece degli eroi su cui spesso il riflettore si accende a danno consumato. Questo è un elemento che rende ancor più importante il sostegno nei confronti degli amministratori che subiscono intimidazioni, che rappresentano un atto odioso perché tendono ad annichilire la libera autodeterminazione delle persone chiamate a un ruolo pubblico e perché insinuano nella comunità il tarlo della rassegnazione, della sfiducia e dell'impotenza. Ma soprattutto esse possono arrivare a determinare pericolose forme di alterazione delle regole e dei meccanismi di democrazia a livello locale.

A nessuno sfugge, infatti, quale grave *vulnus* subisca un'istituzione locale quando un'intimidazione finisce per scoraggiare una candidatura oppure per determinare le dimissioni di un amministratore o per sviare i processi decisionali dall'interesse pubblico o, peggio ancora, per influenzare gli organismi elettivi e burocratici dell'ente in funzione degli interessi della criminalità organizzata.

Non meno preoccupante è il discredito che rischia di riverberarsi sullo Stato, di cui si lamenta in circostanze simili l'assenza, l'inerzia, la lontananza dai problemi del territorio, in quanto le intimidazioni agli amministratori assumono le connotazioni più variegata sia nella fenomenologia sia nelle cause.

Oltre a manifestarsi in molteplici forme, anche le motivazioni di fondo degli atti intimidatori possono obbedire a interessi o moventi di natura diversa, non necessariamente collegati alla volontà di condizionare l'elezione o il funzionamento degli organismi locali. Si registrano infatti anche minacce, atti di danneggiamento o di violenza riconducibili a situazioni di disagio sociale che appaiono acute dalla crisi economica. Si tratta di circostanze spesso imprevedibili, che fanno scattare nella mente di chi tali atti produce una reazione rivolta esattamente nei confronti del politico

o dell'istituzione più vicina al territorio e più vicina al disagio e al bisogno territoriale. Inoltre vi sono atti intimidatori che sono attribuibili a rivalità politiche o a dissidi di natura meramente privata.

Sono qui seguendo l'indicazione della presidente Lo Moro, che ha chiesto di conoscere le dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno e la sua diversificazione territoriale. Passo quindi a fornire i dati del 2013 e del primo quadrimestre del 2014 con l'intento di dare una panoramica degli atti intimidatori, volta soprattutto a cogliere alcune differenze e specificità. Preciso che consegnerò alla Commissione le schede contenenti i dati nazionali e regionali riferiti allo stesso arco temporale con indicazione delle matrici, delle cariche elettive o degli incarichi ricoperti dalle vittime degli atti intimidatori.

Nel 2013 gli atti di intimidazione nei confronti di amministratori locali rilevati sull'intero territorio nazionale sono stati 668, mentre nel solo primo quadrimestre di quest'anno sono stati 321. Questo dato sembra purtroppo indicare un *trend* incrementale. Una percentuale di aumento del fenomeno potrebbe anche essere ascritta alla tendenza a denunciare più che in passato gli atti di intimidazione subiti, come effetto di una più forte presa di coscienza della gravità di questi episodi. Il dato, alla luce di tale riflessione, potrebbe allora indurre a qualche cauta previsione circa il superamento di atteggiamenti passivi, spesso frutto di misconoscenza o sottovalutazione del problema. Del resto, non mancano i casi di amministratori che reagiscono a tentativi di ingerenze esterne, manifestando integrità e capacità di resistenza.

Guardando alla distribuzione territoriale dell'aumento degli atti segnalati, colpisce il dato relativo a Toscana, Marche ed Emilia-Romagna. In queste tre regioni, in effetti, nel primo quadrimestre 2014 gli episodi intimidatori hanno già superato quelli dell'intero anno precedente. Tuttavia, in termini assoluti, le regioni maggiormente colpite sono quelle meridionali, come dimostrano i dati relativi alla Sicilia, con il 16,3 per cento dei casi, alla Calabria, in cui si registra il 12,6 per cento degli episodi intimidatori, alla Puglia, con il 12 per cento e alla Campania, con il 7 per cento. Notevoli sono anche i dati relativi alla Sardegna con l'11,3 per cento dei casi e alla Lombardia, prima tra le regioni settentrionali, con l'8,6 per cento. Sono stati soprattutto i sindaci, 44,5 per cento, a subire intimidazioni, seguiti dai componenti delle giunte comunali, 21,8 per cento, e dai consiglieri, 20,1 per cento. Nel 10 per cento dei casi, gli episodi hanno avuto ad oggetto beni o mezzi di appartenenza degli enti locali. Per buona parte degli episodi, ossia il 41,5 per cento, la matrice rimane ancora ignota come altrettanto ignota rimane l'identità dei responsabili per l'esito infruttuoso dell'attività investigativa.

Questo dato merita una riflessione. Non di rado le indagini incontrano difficoltà significative a causa del numero indeterminato dei potenziali autori delle intimidazioni e, soprattutto, del contesto in cui le stesse hanno luogo. L'analisi conferma infatti come le investigazioni risentano in maniera assai rilevante della scarsa collaborazione che si riscontra nelle aree ad alta densità mafiosa. Riguardo a questo aspetto è estremamente

indicativo che nelle regioni di radicamento storico delle organizzazioni criminali di tipo mafioso la percentuale degli episodi aventi matrice ignota sia più elevata della media, raggiungendo circa l'80 per cento in Sicilia e più del 45 e del 43 per cento, rispettivamente in Calabria e in Campania.

Sta di fatto che su base nazionale gli atti intimidatori certamente riconducibili alla criminalità organizzata si attestano su una percentuale bassissima, inferiore all'unità. Nelle citate regioni meridionali, come anche in Puglia, le azioni intimidatorie in pregiudizio degli amministratori locali si realizzano talvolta anche con modalità eclatanti, quali gravi minacce, danneggiamenti e attentati incendiari. Proprio le peculiarità delle modalità con cui vengono commesse queste intimidazioni lasciano supporre che gli atti intimidatori costituiscano nei contesti a legalità debole uno degli strumenti di pressione utilizzati dai sodalizi criminali per condizionare da una posizione di forza le dinamiche decisionali dell'ente pubblico e trarne benefici anche di carattere economico.

Nel corso dei suoi lavori questa Commissione ha peraltro discusso proprio del possibile nesso tra gli atti di intimidazione rivolti ad amministratori e lo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose. In effetti, tra gli elementi presi in considerazione ai fini dell'adozione della misura di rigore possono esservi anche atti di intimidazione da ritenere la possibile spia di una penetrante volontà di condizionamento. È per questo motivo che il loro manifestarsi può determinare l'intervento dei prefetti che dispongono come prima misura di verifica l'accesso presso l'ente locale. La loro rilevanza è destinata da quel momento a confluire nella più vasta attività d'inchiesta amministrativa affidata alle commissioni d'indagine, anche perché l'applicazione della misura dello scioglimento presuppone un quadro indiziario necessariamente più ampio.

Nelle relazioni prefettizie talora si fa espressa menzione della rilevanza degli atti intimidatori ai fini dello scioglimento, come accaduto in Puglia, nel caso del comune di Cellino San Marco, e in Calabria per alcuni centri del reggino. Tuttavia indipendentemente dalla frequenza con la quale vengono espressamente richiamate nei provvedimenti di scioglimento, le intimidazioni presentano certamente un valore indiziante che non viene mai trascurato, dando l'innescio quanto meno ad atti di accesso ispettivo che ovviamente devono servire a qualificare che l'eventuale scioglimento non sia in danno dell'amministratore onesto che resiste a delle pressioni e, quindi, quello è un elemento di bilanciamento che invito a considerare anche nelle valutazioni della Commissione.

L'attenzione verso questi segnali non è rivolta soltanto al Sud. La risalita delle organizzazioni criminali verso aree del Centro e del Nord Italia potrebbe trovare infatti una sua forma di indiretta manifestazione in alcuni episodi intimidatori registrati in particolare in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che appaiono assimilabili a quelli tipici delle regioni del Sud. Anche nel Lazio gli atti di danneggiamento nei confronti di esponenti di amministrazioni locali, specie delle aree più contigue alla zona della Campania, potrebbero trovare causa nei processi espansivi della criminalità organizzata.

Riguardo al Lazio apro una digressione con riferimento all'attentato incendiario perpetrato qualche giorno fa ai danni del sindaco di Ardea, già in passato vittima di altri episodi intimidatori. La presidente Lo Moro, anche in vista di questa audizione, ha infatti chiesto al prefetto di Roma mirati approfondimenti dai quali è scaturito come possa escludersi la matrice della criminalità organizzata. Le indagini condotte dall'Arma potranno chiarire – mi auguro al più presto – le effettive cause del gesto che potrebbero essere riconducibili a contrasti politici locali o alla criminalità comune.

Una riflessione a parte richiede la Sardegna in cui le intimidazioni assumono di frequente la forma di atti di danneggiamento, operati di solito con modalità non professionali, utilizzando ordigni rudimentali o esplodendo colpi d'arma da fuoco verso beni di proprietà della vittima. L'area dell'isola maggiormente sensibile al fenomeno coincide con la provincia di Nuoro, comprendendo alcuni comuni della Gallura nonché zone dell'Ogliastra e del Goceano, in cui si rinvergono le radici storico-culturali del cosiddetto banditismo sardo.

In un contesto così complesso risulta oggettivamente difficile risalire al reale movente, che il più delle volte appare legato a questioni di natura personale di modesto rilievo fondate sul sentimento di vendetta o sulla difesa dell'onore per presunti torti subiti. Anche in Sardegna appare difficile risalire alla matrice della criminalità organizzata, seppure alcuni atti intimidatori, per le modalità cruente di commissione, fanno supporre la loro strumentalità rispetto a interessi di gruppi criminali. Sempre con riferimento alla Sardegna, è da rilevare che in concomitanza con i periodi che precedono competizioni elettorali è stato registrato un incremento degli atti intimidatori, a testimonianza che in alcuni contesti di quella regione il gioco democratico può essere ancora turbato o inquinato da dinamiche contrappositive, spesso familistiche, assimilabili a vere e proprie faide.

Continuando la disamina del fenomeno dal punto di vista delle sue cause, gli atti intimidatori rilevati su base nazionale non hanno evidenziato in linea di massima motivazioni di carattere politico-ideologico, né tantomeno sono inquadrabili in specifiche strategie di carattere eversivo. Un caso particolare, che riconduce a logiche di natura *lato sensu* politica, è rappresentato dalle attività svolte dalle frange più radicali del movimento No-TAV contro il progetto ferroviario dell'alta velocità Torino-Lione. In siffatto contesto s'inseriscono le missive minatorie, in taluni casi contenenti polveri da sparo e in altri accompagnate da un proiettile, ricevute nel corso del 2013 e del 2014 dai sindaci di Susa e Chiomonte ritenuti responsabili della devastazione ambientale della Val di Susa. Inoltre minacce nei confronti di entrambi i sindaci sono apparse nel dicembre 2013 sulle pagine *Facebook* di un'attivista No-TAV. Anche in Liguria la realizzazione di opere pubbliche è stata occasione di episodi di intimidazione nei confronti di amministratori locali, come avvenuto nel caso dei lavori relativi al terzo valico dei Giovi.

Sul piano sociale una delle cause che si è affacciata recentemente con maggiore frequenza appare collegata con le manifestazioni di protesta per il diritto alla casa, che hanno visto la partecipazione anche di elementi appartenenti a frange estremiste o alla galassia dei movimenti antagonisti. Bersaglio di esplicite minacce, intimidazioni e pressioni sono stati i sindaci e assessori con delega in materia, ritenuti responsabili degli sgomberi di stabili occupati.

Quanto all'azione di prevenzione e di contrasto, sebbene risulti particolarmente complicata e gravosa, essa non manca tuttavia di conseguire risultati eccellenti, come testimoniano gli esiti di alcune recenti azioni di polizia, quale ad esempio l'operazione «Deus», che ha portato all'arresto di 16 affiliati ad una cosca calabrese, ritenuti responsabili di atti di intimidazione nei confronti del sindaco e di altri pubblici amministratori del comune reggino di Rizziconi. Le difficoltà investigative, che si riflettono anche nell'orientare l'attività di prevenzione, appaiono attribuibili al numero molto elevato dei potenziali obiettivi degli atti intimidatori, alle limitate capacità organizzative richieste per porli in essere e alla già segnalata omertà del contesto ambientale, che fa talora da cornice alla loro commissione. L'attenzione al fenomeno emerge anche dal livello di protezione che viene assicurato agli amministratori esposti a rischio, a seguito delle riunioni interforze coordinate dai prefetti. Nel circuito decisionale interviene anche l'Ufficio centrale interforze per la sicurezza personale (UCIS) e ciò accade allorché gli episodi siano ascrivibili ad una matrice di criminalità organizzata o di terrorismo.

La valutazione dell'esposizione è di tipo dinamico ed è infatti oggetto di riesame trimestrale, finalizzato ad adeguare i dispositivi di protezione, attuati tenendo conto anche degli eventuali sviluppi investigativi. Informo che nei confronti degli amministratori locali sono in atto, a livello nazionale, otto misure tutorie ravvicinate di competenza dell'UCIS; tre misure tutorie ravvicinate di competenza dei prefetti; 322 misure di vigilanza generica radiocollegata e tre misure di vigilanza dinamica dedicata.

Passo ora ad esporre alcune brevi riflessioni sui possibili interventi, anche di carattere legislativo, suscettibili di incidere positivamente sul fenomeno, specie sul versante della prevenzione amministrativa, in coerenza con le premesse della presidente Lo Moro e con ciò che ho detto io stesso in premessa, allorquando ho voluto rappresentare a questa Commissione l'importanza del rapporto tra il Governo e la Commissione ai fini di ulteriori interventi.

Ci appare evidente la necessità di rendere ancora più efficienti le barriere tra i gruppi di pressione criminale e gli amministratori locali – questa è la *ratio* di tutto – in maniera da agire con maggiore incisività sulle possibili occasioni di contatto, che possono determinare il condizionamento. In questo senso, ritengo di estremo interesse le disposizioni già introdotte, che incentivano l'uso di modalità di committenza centralizzata, particolarmente utili per le piccole amministrazioni locali. Inoltre, ho intenzione di rendere obbligatorio, per i comuni i cui consigli sono stati sciolti per mafia, il ricorso alla stazione unica appaltante, che ora è solo

facoltativo: questa è un'altra proposta che mi sento di fare e su cui sarebbe bello avere il giudizio di questa Commissione. Ciò alla luce della considerazione che il settore contrattuale è tra i più permeabili e che i provvedimenti di rigore fanno spesso riferimento a fenomeni di interferenza illecita nelle procedure di aggiudicazione e affidamento degli appalti.

Esprimo poi una convinta condivisione rispetto all'ipotesi, sollecitata proprio dalla presente Commissione, di istituire una banca dati degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, il cui patrimonio conoscitivo, nella fase di *start-up*, potrà essere proprio quello attinto presso le prefetture, in occasione di questa prima ricognizione operata con il loro supporto.

Una strategia di approccio più ampio può essere impostata anche su altri due capisaldi. Il primo è quello di intervenire sulla condizione, spesso di isolamento, in cui viene a trovarsi un amministratore locale. Non basta garantirgli la protezione fisica, ma occorre mettere in campo misure di supporto, che scaccino la convinzione che egli sia lasciato solo ad affrontare i rischi del condizionamento. Anche in questo senso vedo con favore l'istituzione di nuclei di qualificato sostegno tecnico e amministrativo per i comuni di piccole e medie dimensioni, insediati presso le prefetture e affidati al loro coordinamento. Mi riferisco, quindi, a nuclei che vengano insediati presso le prefetture e il cui coordinamento spetti alle prefetture, per dare supporto specifico ai piccoli e medi enti locali, quando siano particolarmente esposti, per le ragioni che dicevo. Ovunque verrà sollecitata la più grande attenzione da parte dei prefetti, perché il fenomeno venga costantemente monitorato, anche con l'aiuto e la collaborazione delle istituzioni regionali e degli stessi comuni. È questo l'approccio a cui si ispira, ad esempio, il protocollo operativo tra i prefetti della Sardegna, la regione e l'ANCI Sardegna, che verrà sottoscritto a breve.

Di fronte ad un fenomeno che sembra alzare la testa – sono consapevole di dire una cosa forte e lo faccio con consapevolezza, perché credo a questa iniziativa e ritengo che possa essere davvero importante – potrebbe essere opportuno ricomprendere anche gli amministratori locali nel novero dei soggetti legittimati ad accedere ai benefici del fondo antiestorsione, quando i danni patrimoniali da loro stessi patiti, in ragione dell'incarico ricoperto, abbiano una matrice mafiosa o eversiva. Ciò è possibile per gli imprenditori e deve essere possibile anche per quegli amministratori che subiscono danni per aver resistito ai tentativi di condizionamento mafioso. In effetti non vi sarebbero plausibili ragioni per distinguere la pressione intimidatrice esercitata in modo violento nei confronti di un imprenditore da quella rivolta contro un amministratore locale, venendo in gioco, in entrambi i casi, la lesione di un diritto di libertà e di conseguenza subentrando un dovere di vicinanza, di assistenza ulteriore e di solidarietà da parte dello Stato.

Seguendo la stessa logica, potrebbe essere utile prevedere che l'assegnazione a scopi sociali di beni confiscati in via definitiva alle mafie in alcuni casi venga fatta direttamente dalle agenzie alle organizzazioni *no*

profit, evitando che il comune, specialmente quando si tratta di un piccolo ente, ricevuto il bene in proprietà debba anche occuparsi della sua destinazione, rischiando così il comune – ovvero il sindaco o l'amministratore locale – di esporsi all'influenza o all'intimidazione mafiosa.

L'altro pilastro a cui immagino si debba dare grande attenzione, consiste nel sostenere l'affermazione di processi di rigenerazione territoriale per partire dal basso, intervenendo sulle condizioni di degrado, di fragilità e di malessere sociale, che alimentano la criminalità organizzata e che essa stessa contribuisce a creare. In questo ambito attribuisco particolare importanza al Programma operativo nazionale (PON) Legalità 2014-2020, erede e continuatore del PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno. La strategia, elaborata di concerto con le amministrazioni regionali interessate, prevede interventi nei settori dell'inclusione sociale, dei beni confiscati, dell'efficientamento delle pubbliche amministrazioni e della trasparenza degli atti pubblici. È questa la risposta che il Ministero dell'interno, garante dell'ordine e della legalità, intende dare – anzi, sta già dando – alle aspettative di riscatto e rinascita civile di quei territori in cui si avverte di più la presenza della criminalità organizzata. Naturalmente è necessaria anche una ripresa di sensibilità e di coscienza sul piano culturale, che dia maggiore attenzione al rispetto dei valori legalitari, da considerare, oltre che il presupposto di un'ordinata e democratica convivenza civile, come il migliore antidoto alle logiche della sopraffazione e alla tirannia della paura.

Ringrazio i membri della Commissione per l'attenzione e resto a disposizione per le domande e considerazioni.

(omissis)

2. *Elenco analitico della documentazione acquisita*

Documenti acquisiti in sede di audizione

1. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione della LegAutonomie Calabria (Seduta 3 aprile 2014 n. 3):

– Associazione LegAutonomie Calabria, La stanchezza dell'antimafia in politica: *report* sugli atti intimidatori in Calabria (*pp.* 20)

2. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Avviso Pubblico (Seduta 10 aprile 2014 n. 4):

– Associazione Avviso pubblico, Amministrazioni sotto tiro. Intimidazioni mafiose e buona politica. Rapporto 2013 (*pp.* 13)

3. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, (Seduta 11 aprile 2014 n. 5):

– Associazione Nazionale Comuni Italiani, Valutazione del fenomeno delle intimidazioni agli amministratori locali e relativa legislazione – 2014 (*pp.* 33)

4. Audizione dei rappresentanti dell'Associazione Freebacoli (Seduta 10 giugno 2014 n. 8)

– Associazione Freebacoli, Rapporto sulla condizione del comune di Bacoli, 2014 (*pp.* 9)

5. Audizione dei sindaci di Aprilia, Ardea, Nettuno e Pomezia (Seduta 18 settembre 2014 n. 13)

– sindaco di Nettuno, Atti di denuncia, comunicati ed articoli di stampa relativi alle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali del comune di Nettuno (*pp.* 36)

– Associazione Coordinamento Antimafia Anzio-Nettuno, Lettera informativa sulle intimidazioni nei confronti del sindaco di Ardea (*pp.* 2)

– Associazione Coordinamento Antimafia Anzio-Nettuno, Lettera informativa sugli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali di Anzio, Aprilia, Ardea nel periodo 2009-14 (*pp.* 5)

– Associazione Coordinamento Antimafia Anzio-Nettuno, Rassegna stampa relativa ad episodi intimidatori nei confronti di amministratori di comuni della provincia di Roma e Latina (*pp.* 8)

6. Audizione del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Novara, del Vice capo del Corpo Forestale dello Stato, dei sindaci di Isili, di Palma di Montechiaro, di Recale (Seduta 30 ottobre 2014 n. 15)

– procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torino, dott. Francesco Erminio Saluzzo, Documentazione concernente il problema delle cave in provincia di Novara, protocollo di legalità per il controllo e il monitoraggio delle cave, relativo materiale legislativo, note informative Arma dei carabinieri (*pp. 132*)

– Vice capo del Corpo, dott.ssa Alessandra Stefani, Nota relativa alle problematiche dello sfruttamento delle cave in provincia di Novara (*pp. 2*)

– Vice capo Corpo forestale, dott.ssa Stefani Alessandra, Schema riassuntivo dei controlli effettuati dal Comando provinciale di Novara a seguito dell'emanazione del "Protocollo cave", 29 ottobre 2014 (*pp. 6*)

– Vice capo del Corpo forestale, dott.ssa Alessandra Stefani, "Far west cave" in "Parole strabiche, newsletter dell'osservatorio provinciale sulle mafie", Novara, marzo 2013 (*pp. 24*)

– Vice capo Corpo forestale, dott.ssa Stefani Alessandra, Testo dell'intervento svolto in occasione di una Conferenza organizzata dall'Associazione "Libera", concernente il fenomeno delle attività estrattive in provincia di Novara, Novara, 18 ottobre 2014 (*pp. 10*)

Provvedimenti giurisdizionali e informative di organi giudiziari

1. Giudice delle indagini preliminari del tribunale civile e penale di Torino, dott.ssa Elisabetta Chinaglia, ordinanza di applicazione misura custodia cautelare nei confronti di Aracri Francesco ed altri, nell'ambito della operazione «San Michele», 7 aprile 2014 (*pp. 998*)

2. Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Federico Cafiero de Raho, ordinanza di applicazione misura custodia cautelare nei confronti delle famiglie Crea ed Alvaro, con riguardo agli atti intimidatori nei confronti degli amministratori del comune di Rizziconi, 20 giugno 2014 (*pp. 511*)

3. Sostituto procuratore della Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno, dott.ssa Rosa Volpe, informativa relativa alla trattazione del procedimento riguardante l'omicidio del sindaco di Pollica, Angelo Vassallo, 24 giugno 2014 (*pp. 6*)

4. Procuratore della Repubblica di Lecce, dott. Cataldo Motta, ordinanza di applicazione misura custodia cautelare nei confronti di esponenti del clan Padovano, nell'ambito della operazione «Baia Verde», con riguardo agli atti intimidatori nei confronti degli amministratori del comune di Gallipoli, 29 luglio 2014 (*pp. 233*)

5. Giudice delle indagini preliminari del tribunale di Cosenza, dott. Livio Cristofano, ordinanza di applicazione misura cautelare nei confronti dei sigg. Mignolo ed altri, con riguardo agli atti intimidatori nei confronti degli amministratori del comune di Marano Marchesato, 13 ottobre 2014 (pp. 18)
6. Corte di assise di Novara, Sentenza 17 maggio 2012, n. 3, nei confronti di Gurgone Francesco, per il «delitto Marcoli», 16 ottobre 2014 (pp. 104)
7. Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Federico Cafiero de Raho, ordinanza di applicazione misura custodia cautelare nei confronti di Cimato Ferdinando ed altri, nell'ambito dell'operazione «Eclissi», con riguardo agli atti intimidatori nei confronti degli amministratori del comune di San Ferdinando di Rosarno, 21 ottobre 2014 (pp. 1870)
8. Corte di assise di appello di Torino, Sentenza 10 ottobre 2013, n. 25, nei confronti di Gurgone Francesco, per il «delitto Marcoli», 23 ottobre 2014 (pp. 57)
9. Procuratore della Repubblica di Brindisi, dott. Marco Dinapoli, ordinanza di applicazione misura custodia cautelare nei confronti di D'Erri Alessandro, con riguardo agli atti intimidatori nei confronti degli amministratori del comune di Brindisi, 21 novembre 2014 (pp. 22).

Informative prefettizie sul fenomeno e su singoli episodi intimidatori

1. Prefetture d'Italia (106), informative riguardanti atti intimidatori subiti da amministratori locali, periodo 2013 – aprile 2014 (pp. 731)
2. Regione Calabria:
 - Prefetto di Cosenza, dott. Gianfranco Tomao, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel comune di Marano Marchesato, 12 maggio 2014 (pp. 1)
 - Vice prefetto vicario di Cosenza, dott. Massimo Mariani, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Cosenza, 28 agosto 2014 (pp. 1)
 - Prefetto di Crotone, dott.ssa Maria Tirone, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Crotone, 14 agosto 2014
 - Vice prefetto di Cosenza, dott. Mariani, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel comune di Corigliano Calabro, 29 luglio 2014 (pp. 2)
 - Prefettura di Vibo Valentia, dott. Bruno, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Vibo Valentia, 11 settembre 2014 (pp. 1)

– Prefettura di Reggio Calabria, dott. Sammartino, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Reggio Calabria, 12 settembre 2014 (*pp.* 5)

– Prefettura di Catanzaro, dott. Cannizzaro: informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Catanzaro, 12 settembre 2014 (*pp.* 1)

– Prefetto di Cosenza, dott. Gianfranco Tomao, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel Comune di Amantea, 13 novembre 2014 (*pp.* 3)

– Prefetto di Crotone, dott.ssa Maria Tirone, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel Comune di Strongoli, 18 dicembre 2014 (*pp.* 3)

3. Regione Campania:

– Prefetto di Napoli, dott. Francesco Musolino informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel Comune di Casola, 13 agosto 2104, (*pp.* 2)

– Prefettura di Napoli, dott. Francesco Musolino, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Napoli, 22 settembre 2014; (*pp.* 2)

– Prefettura di Avellino, dott. Carlo Sessa, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Avellino, 23 settembre 2014; (*pp.* 5)

– Prefettura di Benevento, dott.ssa Paola Galeone, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Benevento, 23 settembre 2014 (*pp.*2);

– Prefettura di Salerno, dott.ssa Gerarda Pantalone, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Salerno, 24 settembre 2014 (*pp.* 3)

– Prefettura di Caserta, dott.ssa Carmela Pagano, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Caserta, 25 settembre 2014 (*pp.* 4)

– Prefetto di Caserta, dott.ssa Carmela Pagano, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel comune di Recale, 29 ottobre 2014 (*pp.* 1)

4. Regione Emilia-Romagna:

– Prefetto di Piacenza, dott.ssa Anna Palombi, informativa integrativa su episodi di intimidazioni nella provincia di Piacenza, 31 ottobre 2104 (*pp.* 2)

– Prefetto di Rimini, dott. Claudio Palomba, Protocollo per lo sviluppo della legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero, 10 novembre 2014 (*pp.* 18)

– Prefetto di Rimini, dott. Claudio Palomba, Estratto del verbale del Comitato provinciale ordine e sicurezza pubblica concernente l'esame della posizione di un ispettore della Polizia Municipale di Rimini destinatario di una missiva intimidatoria, 11 novembre 2014 (*pp.* 4)

5. Regione Piemonte:

– Prefetto di Novara, dott. Paolo F. Castaldo, informativa recante chiarimenti in merito a condizionamenti ambientali sullo sfruttamento delle cave in provincia di Novara e al relativo Protocollo di legalità, 6 novembre 2014 (*pp.* 39)

6. Regione Puglia:

– Prefettura di Lecce, dott.ssa Giuliana Perrotta, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Lecce, 29 settembre 2014 (*pp.* 1)

– Prefettura di Bari, dott. Antonio Nunziante, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Bari, 17 ottobre 2014 (*pp.* 3)

– Prefettura di Brindisi, dott. Nicola Prete, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Brindisi, 6 ottobre 2014 (*pp.* 2)

– Prefettura di Taranto, dott. Umberto Guidato, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Taranto, 9 ottobre 2014 (*pp.* 3)

– Prefetto di Brindisi, dott. Nicola Prete, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel comune di Brindisi, 25 novembre 2014 (*pp.* 2)

7. Regione Sardegna:

– Prefettura di Cagliari, dott. Alessio Giuffrida, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Cagliari, 1° ottobre 2014 (*pp.* 1);

– Prefettura di Sassari, dott. Salvatore Mulas, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Sassari, 25 settembre 2014 (*pp.* 1)

– Prefettura di Oristano, dott. Vincenzo De Vivo, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Oristano, 22 settembre 2014 (*pp.* 2)

– Prefettura di Nuoro, dott. Giovanni Meloni, informativa sulle dimissioni di amministratori di comuni della provincia di Nuoro, 26 settembre 2014 (*pp.* 1)

8. Regione Sicilia:

– prefetto di Agrigento, dott. Nicola Diomede, informativa relativa ai fatti intimidatori verificatisi nel comune di Palma di Montechiaro, 23 ottobre 2014 (*pp.* 2)

Documenti predisposti da soggetti istituzionali**1. Governo**

- Ministero dell'interno, documentazione riguardante lo scioglimento del comune di Cellino San Marco (Br), 15 luglio 2014 (*pp. 117*)
- Ministero dell'interno, elenco degli accessi in corso ai sensi dell'articolo 143 TUEL, per eventuale scioglimento, in particolare riguardo a fenomeni di intimidazione, 17 settembre 2014 (*pp. 3*)
- Ministero dell'interno, Nota recante l'elenco dei nominativi di amministratori locali sottoposti a regime di tutela, relative motivazioni e grado di rischio, 26 settembre 2014 (*pp. 2*)

2. Regioni ed enti locali

- Presidente consiglio comunale Marano Marchesato (CS), Tenuta Giovanni, Comunicazione del Consiglio comunale dell'8 maggio 2014 relativa alla Discussione dei gravissimi atti intimidatori subiti dal sindaco e da componenti della giunta comunale, 7 maggio 2014 (*pp. 1*)
- Resoconti integrali delle audizioni del 29 novembre 2013 e 03 dicembre 2013 della Commissione d'inchiesta anticamorra del consiglio regionale della Campania, di amministratori del comune di Arzano (NA); Doc. n. 56.1 trasmesso dalla Commissione parlamentare antimafia, il 6 ottobre 2014) (*pp. 156*)
- Regione Piemonte, direzione attività produttive, Elenco attività estrattive provincia di Novara, 14 novembre 2014 (*pp. 2*)

3. Direzione investigativa antimafia e direzione nazionale antimafia

- DIA e DNA, valutazioni del fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali nelle relazioni semestrali (periodo 2005-11), 6 maggio 2014 (*pp. 47*)
- DIA, Elaborato su episodi intimidatori di maggior rilievo relativo al 1° semestre 2014, 10 settembre 2014 (*pp. 6*)
- DNA, Relazione annuale, gennaio 2014-Stralcio relativo al Distretto di Roma, 18 settembre 2014 (*pp. 942*)
- DIA, Relazione primo e secondo semestre 2013 (fonte atti Camera Docc. LXXIV, n. 2 e 3), 18 settembre 2014 (*pp. 274 e 262*)
- DIA, Divisione Gabinetto, Informazioni accesso cave provincia di Novara, 5 gennaio 2015 (*pp. 1*)

4. Forze dell'ordine

- Comando carabinieri legione Puglia, Rilevazione statistica in ordine agli atti intimidatori complessivamente consumati a danno degli Amministratori locali negli anni 2012, 2013 e 2014, 1° settembre 2014 (*pp. 6*)
- ROS, Estratto degli atti di indagine relativi agli atti intimidatori ai danni di Fracchia Dario, sindaco di S. Ambrogio di Torino (TO), 30 settembre 2014 (*pp. 22*)

– Comandante Carabinieri ROS, gen. Mario Parente, Elaborato analisi redatto sul fenomeno intimidazioni locali I semestre 2014, 28 ottobre 2014 (*pp.* 46)

– Direttore SCO Polizia di Stato, dott. Raffaele Grassi, Quadro analitico-descrittivo sulle intimidazioni agli amministratori locali censite dallo SCO, 18 novembre 2014 (*pp.* 15)