



“Più probabile che non”: la repubblica dei Prefetti

Gian Domenico Caiazza

PQM si è già occupato delle misure di prevenzione, una peculiarità tutta italiana, oggi sotto osservazione da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, che fatica a comprendere come sia possibile che una persona assolta dalla originaria accusa di essere mafioso o contiguo alla mafia, possa comunque essere privato di tutti i suoi beni perché sospetti di essere di provenienza mafiosa. Confidiamo, o comunque vivamente auspichiamo, che la giustizia sovranazionale sappia a breve ricondurre sui giusti binari dello Stato di Diritto la legislazione e la giurisprudenza nazionale, che in nome del contrasto -sacrosanto- alle mafie, ha dotato lo Stato di una micidiale santabarbara, in grado di radere al suolo -come si faceva in Vietnam con il napalm- anche ciò che con la mafia non ha nulla a che fare.

Senonché, questo italico museo degli orrori non finisce qui. Per quanto incredibile possa sembrare, esistono infatti nel nostro ordinamento strumenti normativi ancora più invasivi delle testé evocate misure di prevenzione patrimoniali. Due in particolare: le c.d. interdittive antimafia, e lo scioglimento dei comuni per ritenute infiltrazioni mafiose.

Protagonisti assoluti di queste micidiali procedure poliziesche sono i Prefetti, che -quanto alle interdittive- le adottano direttamente ed autonomamente, con pienezza di poteri; mentre, quanto alle seconde, ne sono promotori ed istruttori principali.

La caratteristica comune ad entrambi gli strumenti è la sufficienza del mero sospetto. D'altronde, è quello il parametro operativo delle polizie di tutto il mondo. Non è che possiamo fare una colpa alla polizia di operare in modo poliziesco. Il tema è il rilievo, la forza, la efficacia che queste norme sciagurate assegnano al sospetto poliziesco. In uno Stato di Diritto, ci aspetteremmo non debba accadere mai che si attribuisca al sospetto una forza ed una incidenza sulla vita e sui diritti dei cittadini pari a quello della prova di un fatto illecito. Sospettare una infiltrazione mafiosa -osiamo pensare- non dovrebbe mai consentire allo Stato di agire come se l'infiltrazione fosse provata. E se proprio dovessimo rassegnarci ad un simile obbrobrio, per la superiore ed assorbente esigenza di contrastare le mafie italiane, immagineremmo almeno che un ordinamento civile e democratico prevedesse un sistema di controlli giurisdizionali stringenti ed efficaci, volti a sindacare con la dovuta severità la legittimità di quei provvedimenti. Beh, scordatevelo. La percentuale di annullamenti sia delle interdittive prefettizie che dei decreti di scioglimento di Amministrazioni comunali democraticamente elette è statisticamente risibile. D'altronde, è un controllo affidato ai giudici amministrativi, che sono giudici di legittimità, non di merito, e che dunque limitano il proprio sindacato al rispetto formale delle procedure. E che, per mettere subito in chiaro che non hanno nessuna intenzione di impiccarsi del lavoro dei nostri intoccabili Prefetti, hanno inventato una bella regoletta, cioè un parametro valutativo della sufficienza del sospetto, la formula magica del “più probabile che non”. Essi ci spiegano, sussiegosi, quanto sia vana la pretesa dei ricorrenti di provare la infondatezza dei sospetti in nome dei quali viene distrutta una piccola o grande impresa, o viene annullato il voto popolare. Voi forse invocate la prova che, avendo voi tra i vostri duecento dipendenti anche la cugina incensurata del boss mafioso della zona, questo implichi una qualche effettiva infiltrazione mafiosa nell'azienda? Sciocchini. È sufficiente che l'ipotizzata infiltrazione sia “più probabile che non”. Non è che abbiamo tempo da perdere. Siamo stati chiari? Buona lettura.



INTERDITTIVE ANTIMAFIA E SCIoglimento DEI COMUNI

I sobborghi della prevenzione

La soglia della rilevanza

LO SCIoglimento DEI COMUNI: REQUISITI ED EFFETTI

Fabrizio Costarella

Dal 1991, sono 387 le Amministrazioni Comunali sciolte “per mafia”, in base all'art. 143 TUEL.

La quasi totalità si concentra nelle tre Regioni meridionali che hanno dato i natali alle organizzazioni criminali più efferate e ramificate: Sicilia, Campania e Calabria.

Quando si pensa a questo strumento normativo, spesso ci si dimentica di includerlo in quell'armamentario di “terribilità” che è oggi la legislazione di prevenzione nel nostro Paese.

Lo scioglimento delle Amministrazioni comunali e provinciali, a causa di infiltrazioni mafiose, costituisce infatti, anche secondo la giurisprudenza amministrativa, una misura straordinaria di prevenzione, finalizzata a rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale.

Segue a pag. 2

Due mondi

CONTROLLO VOLONTARIO, RISORSA DA VALORIZZARE

Giuseppe Amarelli

Il controllo giudiziario volontario è stato introdotto nel sistema della prevenzione antimafia con il duplice obiettivo di mitigare l'indiretta ma draconiana portata afflittiva delle interdittive e di differenziare l'entità dell'intervento prefettizio a seconda della gravità delle situazioni sintomatiche di contagio mafioso, evitando l'irragionevole assurdo di assimilare quoad incapacitatem e di adottare il medesimo provvedimento inabilitante sia nei confronti del condannato per il delitto di associazione di tipo mafioso, che della vittima di un'estorsione mafiosa.

Nei casi di infiltrazione mafiosa solamente occasionale si è così concessa la possibilità all'impresa destinataria di un'interdittiva di richiedere, previa impugnazione al TAR, l'attivazione da parte del tribunale di prevenzione di un periodo di monitoraggio della durata da uno a tre anni per consentire l'eventuale bonifica e sospendere gli effetti incapacitanti.

Segue a pag. 3

La vicenda

IL CASO LAMEZIA TERME, LEZIONE PER IL FUTURO

Paolo Mascaro

Nel giugno del 2015 veniva eletto quale Sindaco della Città di Lamezia Terme, Comune di circa 70.000 abitanti, l'Avv. Paolo Mascaro, espressione del mondo civico mai tesserato con alcuna forza politica; si trattava di guidare la Comunità in un momento difficile, aggravato da procedura di riequilibrio che il Consiglio Comunale della precedente amministrazione aveva dovuto dichiarare pochi mesi prima e dopo aver finanche sfiorato il dissesto finanziario dell'ente. La nuova amministrazione da subito lavora alacremente per far sì che ente locale al quale quotidianamente si rivolgevano centinaia di creditori insoddisfatti potesse positivamente ripartire. Senonché, in maniera inaspettata, il 09 giugno del 2017 si insediava Commissione di Accesso a seguito di previa richiesta prefettizia che aveva preso spunto da indagine che aveva coinvolto, quali meri indagati neanche attinti da misure cautelari, due consiglieri comunali eletti peraltro nelle fila dell'opposizione.

Segue a pag. 4

LA SOGLIA DELLA RILEVANZA

LO SCIoglimento DEI COMUNI: REQUISITI FUMOSI, EFFETTI DIROMPENTI

I presupposti dello scioglimento che il Legislatore iper-aggettivizza al fine di connotarli per eccezionalità, sfumano nella semantica. Ma qual è la soglia della “rilevanza”? Dipende anche dal Governo e della sua sensibilità ad apparire più o meno fustigatore delle mafie

Fabrizio Costarella*

SEGUE DALLA PRIMA

Ma, come sempre avviene nella “liquida” materia della prevenzione, i requisiti normativi per l'esercizio di un potere tanto invasivo dell'ordinamento democratico sfumano nella indeterminazione di un sistema che – come ha ben scritto Marcello Fattore in una recente pubblicazione – tende a tutelare la vigenza della Sovranità, mistificando sovente la propria azione “dietro schermi concettuali di legittimazione che rinviano a parole chiave come Ordine e Sicurezza, ma anche Paura, Emergenza, Pericolosità”.

Un sistema, dunque, che in nome di un “bene superiore”, deformalizza i propri schemi di funzionamento, moltiplica le aree di interesse ed anticipa costantemente i tempi di intervento.

Così, i presupposti normativi dello scioglimento, che il Legislatore iper-aggettivizza, al fine evidente di connotarli per assoluta eccezionalità, come “concreti, univoci e rilevanti” – e, si dovrebbe aggiungere, “attuali” – “elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso”, sfumano nei loro incerti connotati semantici, nell'ambivalenza dei lemmi, nella difficile collocazione sistematica degli istituti.

Che cos'è un “elemento” per chi è abituato a ragionare secondo gli archetipi definitori del diritto penale?



Qual è la soglia della “rilevanza”?

Dipende.

Dipende dal maggiore o minore rigore delle Commissioni di accesso; dalla collocazione parlamentare della maggioranza di Governo e della sua sensibilità ad apparire più o meno fustigatrice delle mafie; dalla posizione geografica dell'Amministrazione da sciogliere e, a volte, anche dal suo colore politico.

È una misura plastica, dunque, che può mutare nello spazio e nel tempo - incentivando prassi applicative da doppio Stato - e che, com'era prevedibile, vive oggi una nuova stagione di attivismo, con la conta dei Comuni commissariati che viene snocciolata con orgoglio guerresco, come un elenco di nemici abbattuti.

Ed è, sostanzialmente, uno strumento privo di un controllo giurisdizionale di meri-

to, essendo considerato un provvedimento di “alta amministrazione” e soggetto ad un vaglio di sola legittimità, sul crinale dei tassativi vizi di annullabilità dell'eccesso di potere, della violazione di Legge e della incompetenza.

Gli annullamenti dei decreti di scioglimento, difatti, sono rarissimi, ma ciò non vuol dire che gli atti impugnati siano tutti esenti da errori. Molto più semplicemente, ciò dipende anche dai ristretti ambiti di impugnabilità.

Così, può succedere che vengano disarcionati amministratori locali liberamente e legalmente eletti dal popolo; che si sovverta con provvedimento amministrativo l'esito del voto democratico; che si cristallizzi il sospetto, più che la prova, di infiltrazione, valorizzando rapporti di parentela o di contiguità, senza profili di concreta incidenza sull'agire amministrativo, ma esaltando il pericolo.

Uno strumento la cui tenuta costituzionale si legittima solo sul rigido bilanciamento tra la tutela della sicurezza pubblica ed il rispetto della democrazia rappresentativa, finisce così per mortificare l'espressione del voto popolare, lasciando intere comunità prive dei propri rappresentanti più prossimi, secondo la teoria dei corpi intermedi, ed incidendo – con proiezioni nel futuro – anche sul diritto di elettorato passivo degli amministratori rimossi.

L'ordine pubblico, bene giuridico tutelato dalla norma del TUEL, è infatti un concetto assai lato, nel quale rientrano sicuramente la stabilità dei rapporti giuridici e l'ordinato svolgimento della vita democratica.

Valori che proprio i disinvolti scioglimenti finiscono per vulnerare, secondo una eterogeneità dei fini che è propria degli strumenti legislativi di prevenzione.

*Avvocato penalista

Interdittive e controllo di azienda L'arretramento schiacciante della linea di tutela

Francesco Iacopino*

Giuseppe Belcastro*

Nel 2019 i penalisti italiani e buona parte dell'accademia, preso atto del “lungo processo degenerativo dei fondamentali dello Stato di diritto e (del)la conseguente crisi del garantismo penale”, accentuata dalla inarrestabile deriva giustizialista, hanno inteso lanciare un “grido di allarme” licenziando il Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo. In quel pamphlet, i punti 34 e 35 sono stati specificamente dedicati alle misure di prevenzione. Misure “nate come strumento eccezionale di controllo sociale di categorie particolari di soggetti” – si legge al punto 34 – (poveri, oziosi, vagabondi) e diventate, col tempo, “un sottosistema parallelo al diritto penale, destinato a colpire dove quest'ultimo non potrebbe mai giungere”.

Chi conosce i meccanismi di funzionamento di queste misure del sospetto, fondate su fattispecie di pericolosità dai contorni indefiniti, destinati a sbiadirsi ancor di più nelle fasi di accertamento giudiziale, sa bene che esse, seppur notoriamente estranee ai principi e al corredo assiologico sul quale è edificato il nostro patto sociale, sono storicamente basate su un presupposto indefettibile: la pericolosità concreta del proposto, non più necessariamente attuale, ma quantomeno manifestatasi in una determinata forbice temporale, sì da giustificare “in differita” l'ablazione patrimoniale dell'accumulo illecito di ricchezza.

In altri termini, nel bilanciamento degli interessi in campo, la tutela dei diritti individuali cede significativamente il passo alle esigenze di sicurezza sociale, stimandosi prevalente il controllo sociale ed economi-



co del soggetto (ritenuto) pericoloso rispetto al livello di garanzie proprie di un sistema liberale di cui lo stesso è (rectius: dovrebbe essere) portatore.

In questo quadro generale, si inserisce un ulteriore “sotto-sistema” normativo che ruota intorno alle c.d. interdittive antimafia e al controllo giudiziario delle aziende. Il legislatore ha esteso le maglie della prevenzione, rivolgendo l'attenzione anche agli imprenditori sani con lo scopo di proteggerli – questo nelle intenzioni – dai tentativi di infiltrazione mafiosa e di sostenerli, in ipotesi di contaminazione occasionale, nel processo di disinquinamento.

Nella prassi applicativa, però, questo complesso sistema, pur ispirato in astratto a una logica aziendalistica, continua a presentare forti criticità, traducendosi troppo spesso in uno strumento di isolamento delle aziende lecite e di desertificazione dell'economia legale. L'imprenditore sano può essere destinatario di una informazione interdittiva, con tutto ciò che essa comporta in termini di incapacitazione a contrarre con la Pubblica amministrazione, per il solo “rischio” (letteralmente “eventuali tentativi”) di infil-

trazione mafiosa, seppur non ancora concretizzati. A ciò si aggiunga che la valutazione del rischio e il potere di interdire sono affidati al Prefetto, al quale il Codice antimafia accorda margini di discrezionalità così ampi da determinare una sostanziale inutilità delle impugnazioni davanti al Giudice amministrativo, complice anche un criterio probabilistico di valutazione – quello del “più probabile che non” – che nei fatti sterilizza ogni tentativo di difesa.

All'imprenditore interdetto, per sospendere gli effetti dell'interdittiva, non resta che “consegnarsi” al giudice della prevenzione e presentare domanda di controllo giudiziario. Ma è qui che si realizza il paradosso. Interdittive antimafia e controllo giudiziario operano su piani diversi e si nutrono di presupposti differenti. Per applicare la prima è sufficiente il solo rischio di infiltrazione mafiosa, per ottenere il secondo è necessario, almeno seguendo la lettera della legge, una agevolazione occasionale dell'associazione mafiosa.

Nella prassi si è formato un orientamento giurisprudenziale che, adagiandosi rigidamente su un criterio letterale, non conce-

de all'imprenditore interdetto il controllo giudiziario se non è accertata previamente l'agevolazione occasionale, difettando altrimenti il formale presupposto normativo. Ecco l'assurdo: all'imprenditore contagiato, che abbia occasionalmente agevolato la criminalità organizzata (si pensi all'assunzione di un lavoratore controindicato o a una fornitura equivoca) si concede il controllo giudiziario e di rimanere sul mercato, seppur vigilato dal controllore giudiziario. All'imprenditore che, invece, sia solo a “rischio” (magari perché riuscito a resistere al contagio, si nega il controllo giudiziario per mancanza del presupposto dell'agevolazione occasionale. Insomma: chi è più sano rimane interdetto dallo Stato ed è destinato a morire, chi è contagiato entra nel circuito terapeutico della prevenzione e può salvarsi.

Una autentica eterogeneità dei fini, frutto del profondo “divario” – per dirla con Norberto Bobbio – “tra ciò che il diritto è e ciò che il diritto deve essere”, tra “effettività” e “normatività”, law in the book e law in action. Un sistema così, non solo si rivela incapace di generare alleanza tra lo Stato e il mondo sano dell'imprenditoria, nella lotta al crimine, ma genera desertificazione dell'economia legale finendo paradossalmente per aprire spazi di mercato proprio a quelle realtà criminali che pretende di combattere.

Se lo Stato vuole sconfiggere la mafia sul terreno dell'economia legale deve tendere la mano all'imprenditoria “pulita”, farla sentire sostenuta e protetta. Colpire solo le cellule malate che tentano di infettare quelle sane. Altrimenti il sistema della prevenzione antimafia, a dispetto delle buone intenzioni, continuerà a risolversi in un meccanismo infernale di distruzione di alternative di vita economica, sociale e civile al potere mafioso.

*Avvocati penalisti

DUE MONDI

INFORMAZIONI ANTIMAFIA E DISTORSIONI NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO


Il Macaron
Art. 143 TUEL: benignamente, l'inno del corpo (politico) sciolto.
L. Z.
Silia Gardini*
Crescenzo Santuori**

La lotta alla criminalità organizzata di stampo mafioso ha conquistato negli ultimi decenni una rilevanza sempre più ampia per il diritto amministrativo. In questo contesto, il pericolo di inquinamento criminoso è fronteggiato dal legislatore attraverso la predisposizione di un sistema di accertamento preventivo volto ad arrestare "all'origine" i contatti della Pubblica Amministrazione con soggetti ritenuti potenzialmente sensibili ad infiltrazioni mafiose, anche indirette.

L'articolo 84, comma 1, del Codice Antimafia, D. lgs. n. 159/2011 - con l'intento di realizzare la massima anticipazione della soglia di tutela - attribuisce al Prefetto competenza al rilascio di provvedimenti amministrativi di natura cautelare e preventiva, che determinano in capo al soggetto destinatario una particolare forma di incapacità giuridica nei rapporti con la p.a. (e non solo): la comunicazione antimafia e l'informazione (o informativa) antimafia. Entrambi i provvedimenti hanno l'obiettivo di evidenziare alla Pubblica Amministrazione situazioni ostative al rilascio di atti o alla stipula contratti; il loro contenuto è, invece, significativamente differente.

Se la comunicazione ha contenuto vincolato e funzione accertativa di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto indicate dall'art. 67 dello stesso Codice antimafia (applicazione di una misura di prevenzione personale, di una condanna con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, per uno dei delitti di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma 3-bis c.p.p.), l'informativa presenta un contenuto più complesso, poiché è volta a certificare - oltre a quanto già previsto in tema di comunicazione - anche la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, capaci di condizionare le scelte e gli indirizzi di società o

imprese interessate.

Quel che caratterizza spiccatamente le informative - e rende problematico il contesto applicativo dell'istituto - è il fatto che esse si fondano su un giudizio di mera eventualità, che si traduce nell'ampissima discrezionalità riconosciuta alle Prefetture in merito a questioni fisiologicamente opinabili, attinenti all'apprezzamento, attraverso elementi sintomatici e indiziari, di un rischio di ingerenza mafiosa e non all'accertamento di una effettiva sussistenza di eventi o responsabilità. La valutazione amministrativa, in questi casi, è condotta attraverso un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede un livello di certezza oltre "ogni ragionevole dubbio" (tipica dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale), ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza (sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti: il Codice antimafia ne tipizza alcuni, ma non vincola l'amministrazione nella valutazione), si da far ritenere "più probabile che non" il pericolo di infiltrazione mafiosa. In altre parole, l'interdittiva antimafia non richiede la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste. Il quadro risulta ancor più problematico se si considera che i procedimenti amministrativi in materia - in quanto preordinati all'emanazione di "atti necessitati", per i quali l'urgenza di agire giustifica modificazioni strutturali derivate ai fini della tutela dell'interesse pubblico - risultano slegati dal puntuale rispetto delle garanzie procedurali, partecipative e motivazionali previste in via generale dall'ordinamento. A fronte di un fondamento essenzialmente probabilistico, gli effetti prodotti dall'istituto in capo agli operatori economici possono essere molto invasivi, al punto da indurre qualcuno a parlare a più riprese di "ergastolo imprenditoriale".



Al di là dell'espressione che si intenda utilizzare, è innegabile che la tendenza del sistema, nel difficile e complesso bilanciamento tra la "ragion pubblica" e i diritti dei privati (anche virtuosi) su cui il potere interdittivo incide, sia quella di massimizzare oltremodo la "ragion pubblica" a discapito della tutela del privato. Tale impostazione, al netto delle nobili intenzioni del legislatore, finisce spesso per determinare effetti gravemente distorsivi, anche sul mercato e anche in capo a operatori economici (successivamente riconosciuti) virtuosi. L'informazione interdittiva antimafia, infatti, malgrado la sua formale natura provvisoria, molto spesso produce effetti irreparabili e definitivi sull'impresa che ne è destinataria. Ciò perché l'operatore interdittivo non ha "soltanto" preclusa la possibilità di partecipare alle procedure di gara e di sottoscrivere contratti pubblici, ma si vede negato l'avvio di qualsivoglia attività economica. Il che, verosimilmente, lo esporrà al dissesto o al fallimento, anche se all'esito di giudizi amministrativi e penali eventualmente avviati a propria difesa, il pericolo si dovesse poi

rivelarsi insussistente o, quantomeno, evitabile attraverso la sottoposizione a misure meno radicali e meno invasive.

Appare, dunque, evidente che - ferme restando le primarie e imprescindibili esigenze di tutela sottese alla lotta alla criminalità organizzata - l'istituto dell'informativa antimafia necessita di essere circondato da maggiori cautele. Le distorsioni che emergono dalla prassi applicativa andrebbero corrette dal legislatore, soprattutto nell'ottica del necessario "recupero" dell'impresa, che dovrebbe essere connotata a misure - quali sono quelle antimafia - di natura preventiva e non sanzionatoria. In questa direzione, sia pure a fronte di alcune recenti e apprezzabili aperture da parte della giurisprudenza amministrativa (in particolare in tema di istruttoria e contraddittorio procedimentale), la strada da percorrere appare ancora lunga e tortuosa.

***Avvocato amministrativista e Ricercatrice di Diritto amministrativo**

****Avvocato amministrativista**

Controllo volontario: risorsa in attesa di valorizzazione

L'innesto del percorso nel processo consente il dialogo tra due mondi che dovrebbero restare separati

Giuseppe Amarelli*

Questo istituto, sebbene sia nato per incidere a valle del sistema della prevenzione amministrativa antimafia, lenendone gli eccessi rigoristici, in realtà, ha segnato un radicale cambio di paradigma nelle politiche di contrasto all'ingerenza mafiosa nelle imprese, più in sintonia con gli assetti valoriali di uno Stato costituzionale democratico, in cui queste prioritarie esigenze pubblico-collettive devono sempre tenere nel giusto conto i contrapposti interessi sia dei destinatari diretti, che dei destinatari indiretti, come i lavoratori dipendenti e gli stakeholders. Grazie al controllo volontario, si è abbandonata la pregressa strategia imperniata su un approccio retrospettivo-stigmatizzante e su misure istantanee immediatamente inibitorie dei rapporti con la pubblica amministrazione e si è inaugurata una del tutto nuova, incentrata su un approccio prospettico-cooperativo e su misure dialogiche di lunga durata, inclusive e recuperatorie, in cui lo Stato non ostracizza subito l'impresa contaminata 'colpevolizzandola', ma, al contrario, le si affianca in un articolato processo di self cleaning. Purtroppo, ad oggi, nonostante le buone intenzioni, il bilancio sullo stato di salute del controllo volontario è ancora chiaroscurale, presentando alcune luci e non poche ombre. Per un verso, è sicuramente apprezzabile l'estensione delle sue potenzialità applicati-



ve ottenuta tramite: la tendenziale polarizzazione del giudizio per la sua concessione sulla prognosi di futura bonificabilità; l'interpretazione del concetto di occasionalità come 'non stabilità'; l'esclusione del Prefetto dal novero dei soggetti legittimati ad opporsi al provvedimento di ammissione; il riconoscimento della sua adottabilità anche rispetto al diniego di iscrizione nelle white list. Per altro verso, generano non poche perplessità: la sua applicazione ancora fortemente a 'geografia variabile', essendo pochi i tribunali di prevenzione che ne hanno colto la straordinaria utilità per l'intero sistema; il mancato coordinamento dell'esito positivo con la misura interdittiva 'a margine' della quale è stato concesso; e, soprattutto, il contrasto interpretativo circa i presupposti applicativi. A tale ultimo riguardo, convivono in giuri-

sprudenza due orientamenti opposti, uno maggiormente garantista che, per evitare esiti irragionevoli, ritiene possibile applicare la misura anche quando il g.o. accerti con i suoi diversi standard probatori l'insussistenza dell'infiltrazione mafiosa posta alla base dell'interdittiva, ritenendo ancor più probabile in questo caso la recuperabilità dell'impresa; ed un altro più rigoroso che, invece, facendo leva sull'autonomia di giudizio del giudice della prevenzione rispetto al giudice amministrativo, esclude tale possibilità, innescando un paradosso per il quale l'impresa infiltrata occasionalmente può mitigare gli effetti dell'interdittiva, mentre quella non infiltrata deve continuare a scontrarsi.

Sul funzionamento del controllo volontario grava poi un'altra ipotesi iscritta dalla misura amministrativa della prevenzione collaborativa introdotta nel 2021 sulla sua

falsariga. Questa, infatti, sembra voler accentrare nelle mani del Prefetto il contrasto ai tentativi di ingerenza mafiosa nelle imprese, evitando conflitti con il potere giudiziario che, oggi, invece, nei casi di ammissione al controllo, sembrano sorgere.

Nell'attesa (vana?) di una più organica riforma della prevenzione amministrativa antimafia che la traghetti sul piano della prevenzione giurisdizionale, declassando il Prefetto ad organo pubblico deputato a proporre ad un giudice terzo le misure dell'interdittiva e del controllo, si deve confidare in una valorizzazione del controllo volontario da parte dell'autorità giudiziaria.

Diversamente da quanto possa apparire prima facie, questo non rappresenta un mero favor per il destinatario che indebolisce l'apparato di contrasto alle mafie.

All'opposto, costituisce uno strumento giuridico dotato di una pluralità di funzioni eterogenee ma complementari, tendendo a equo-contemperare meglio i contrapposti interessi in gioco, evitando di sbilanciare il rapporto autorità-individuo in modo antitetico con la natura democratica del nostro ordinamento; tutelare i diritti dei terzi estranei esposti a serio rischio dalle interdittive, in primis quelli dei lavoratori dipendenti; e, last but not the least, offrire un bagaglio informativo più completo e attendibile all'autorità competente per la valutazione del livello di infiltrazione mafiosa e, quindi, per la scelta della misura più idonea da adottare.

***Professore Ordinario di Diritto Penale**

I PROCESSI CHE NON VI RACCONTANO

A cura di M.V. Ambrosone, M. Caiazza, L. Finiti

Il caso Lamezia, una lezione per il futuro: non accada più

A distanza di anni è giusto interrogarsi sullo scioglimento del Consiglio Comunale e soprattutto chiedersi quali atti siano stati compiuti dalla Commissione Straordinaria per "ripristinare l'asserita legalità violata"

Paolo Mascaro*

SEGUE DALLA PRIMA

La nomina della Commissione di Accesso coglieva un po' di sorpresa la Comunità anche perché il rapporto dell'amministrazione comunale era stato sin da subito improntato alla massima cordialità con tutte le altre istituzioni tant'è che il 10 aprile del 2017 Questura e Prefettura avevano di fatto delegato alla stessa anche la storica organizzazione della Festa Provinciale della Polizia di Stato, sino ad allora mai tenutasi in Città, e festeggiata insieme sul palco da Sindaco, Questore e Prefetto. Tra l'altro, anche gli atti inerenti l'indagine penale, il cui contenuto veniva progressivamente rivelato dagli organi di informazione, evidenziavano la lontananza dell'amministrazione eletta dalla criminalità locale tant'è che, ad esempio, l'asserito reggente della cosca interessata dall'operazione, nel rivolgersi alla propria moglie, aveva detto con riferimento al turno di ballottaggio, per come emerso da intercettazioni ambientali, "io non vado a votare a nessuno, mi fotto di loro" aggiungendo "se va Mascaro non ci cambia niente". Inoltre, in neanche due anni di amministrazione erano stati posti in essere vari atti in sfregio proprio alla criminalità organizzata con acquisizione al patrimonio comunale di svariati beni confiscati e rapido svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione degli stessi, come avvenuto in favore di cooperative sociali o della Caritas. Invero, però, alcune anomalie erano subito apparse essendo insolito che i componenti della Commissione di Accesso mai si recavano al Comune, non ascoltavano Segretario e Dirigenti, non ascoltavano il Sindaco della Città, non chiedevano alcun chiarimento ed insolita appariva la strana coincidenza di ben due componenti della Commissione che venivano sostituiti ove si consideri che si trattava di incarico della durata di soli 3 mesi prorogabile al massimo per pari termine ed apparendo pertanto davvero insolito che per ben 2 componenti su 3 della Commissione si verificassero imprevisti tali da dover rinunciare ad un incarico così breve. Inquietante risultava, poi, la circostanza della mancata audizione del Sindaco il quale più volte aveva chiesto di essere sentito, con PEC del 06/09/17, 16/10/17 e 10/11/17, rimaste prive di ogni risposta, rifiutandosi quindi senza spiegazione alcuna l'apporto collaborativo che voleva fornire il Primo Cittadino. Il detto inspiegabile comportamento portava il Sindaco ad iniziare sciopero della fame e solo a seguito di ciò avveniva convocazione in Prefettura per incontro da svolgersi nel pomeriggio del 21/11/17 ove, però, pur sperando il primo cittadino di poter finalmente utilmente collaborare, si sentiva invece dire, per come consacrato nel relativo verbale, che "l'incontro ha carattere di cortesia istituzionale... stante lo sciopero della fame avviato dal Sindaco... pertanto non ha nessuna attinenza con la procedura relativa all'accesso agli atti del Comune tra l'altro già definita da oltre un mese...". Il detto verbale si concludeva, quindi, amaramente con il Sindaco che "dichiara quindi di essere immediatamente pronto a fornire qualsivoglia opportuno chiarimento su atti, provvedimenti e comportamenti adottati in due anni e cinque mesi di amministrazione" e l'assenza di qualsivoglia risposta da parte dei presenti che si limitavano a sottoscrivere il verbale dell'inutile incontro.

Il 24/11/2017 veniva, quindi, sciolto il Consiglio Comunale di Lamezia Terme con un provvedimento standard, infarcito, come sempre, da frasi di stile e denotante unicamente tanta superficialità. La lettura degli atti lasciava, però, sgomenti in quanto, ad esempio, dal verbale inerente la riunione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica tenutosi il 12/10/2017 si contestava determina del 02/03/17 con la quale



SCHEDA DEL PROCESSO

La vicenda:

Lo scioglimento del Comune di Lamezia Terme per asseriti infiltrazioni e condizionamenti mafiosi delle cosche Cerra-Torcasio-Gualtieri, emerse in seguito all'operazione antindrangheta denominata "Crisalide" nella quale erano stati indagati 2 consiglieri comunali eletti nelle liste contrapposte al Sindaco eletto

Le date:

2015 – Paolo Mascaro viene eletto Sindaco di Lamezia Terme e la Procura Antimafia di Catanzaro inizia ad indagare;

2017 giugno – si insedia nel Comune la Commissione di Accesso per verificare il tasso d'inquinamento mafioso; allora Primo Cittadino chiede a più riprese di essere ascoltato senza però mai ricevere riscontro;

2017 novembre – viene sciolto il Consiglio Comunale di Lamezia e si dà avvio alla gestione commissariale;

2018 – Paolo Mascaro, dopo aver richiesto la revoca in autotutela del decreto di scioglimento, riceve 4 avvisi di garanzia per asseriti abusi di ufficio e altre vicende non inerenti la criminalità organizzata; iniziano i processi penali a suo carico;

2019 febbraio – la sentenza del TAR annulla il decreto di scioglimento del consiglio comunale;

2019 marzo – il Consiglio di Stato accoglie la richiesta di sospensiva inaudita altera parte e torna la gestione commissariale del Comune;

2019 novembre – si torna alle urne, Paolo Mascaro, supportato da 2 liste civiche vince al secondo turno con circa il 70% delle preferenze;

Com'è finita?

Paolo Mascaro è stato assolto in primo grado da tutte le accuse con formula piena e nessuna sentenza è stata appellata. A seguito di ricorso elettorale inerente asserite irregolarità verificatesi in 4 delle 78 sezioni elettorali, nel dicembre del 2020, è intervenuta la sospensione dalla carica per circa 10 mesi e nel 2021, al seguito del rinnovo del voto nelle 4 sezioni, è stato confermato Sindaco del Comune di Lamezia Terme e ancora oggi è in carica.



era stato assegnato, previo bando pubblico, alla Caritas per 30 anni un bene confiscato ad efferata criminalità organizzata e ciò in quanto era avvenuto "senza indicare la norma regolamentare in ordine alla durata temporale della concessione". Appariva oggettivamente incredibile che si potesse parlare di amministrazione asseritamente condizionata contestandole di aver sottratto bene ad efferata criminalità e di averlo dato per troppi anni alla Caritas costituendo detto comportamento l'esatto opposto della sussistenza di condizionamenti ed infiltrazioni. Altrettanto incredibile era il leggere che nello stesso verbale si contestavano le delibere di Giunta Comunale n. 51 del 26/02/15 e n.

58 del 26/02/15 di affidamento riscossione coattiva a società partecipata ma non ci si accorgeva che l'Amministrazione guidata dal Sindaco Paolo Mascaro si era insediata solo il successivo 16/06/2015 ed era quindi estranea alle dette delibere! Il non far rilevare dette anomalie da parte di nessuno dei componenti il Comitato faceva ben intendere che si era di fronte ad un mero passaggio obbligato verso una decisione già presa a tavolino.

La lettura della relazione della Commissione di Accesso lasciava parimenti increduli in quanto, solo a titolo esemplificativo, si arrivava finanche a contestare che facevano parte di una Cooperativa Sociale di Tipo

B, che aveva ricevuto, dopo bando pubblico, assegnazione di un bene confiscato, soggetti con precedenti ed ignorando quindi che le dette Cooperative devono necessariamente avere, per legge istitutiva, percentuale di soci e dipendenti già afflitti da pregiudizi e si arrivava poi a confondere nelle gare di appalto da svolgersi con le modalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa la Commissione di Gara con la Commissione Giudicatrice; la detta relazione, inoltre, risultava essere inspiegabilmente erronea nei punti ove si contestava al Sindaco asserita ma inesistente difesa in processi penali di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata nel mentre rivestiva la carica di Sindaco e la altrettanto inesistente asserita successiva dismissione di mandato in favore di avvocato affine in quanto cognato.

L'aver riportato le dette inesattezze, oggettivamente riscontrabili, in atto redatto da pubblico ufficiale, portava il Sindaco ad avanzare vibrante richiesta di annullamento e/o revoca in autotutela dell'opinato scioglimento formulata con PEC dell'11/01/18 al Ministro dell'Interno, al Presidente della Repubblica ed al Presidente del Consiglio dei Ministri ma ciò, invece dell'accoglimento, comportava il ricevere da parte del medesimo nell'arco di un mese o poco più ben 4 avvisi di garanzia, pur mai avendone in precedenza ricevuto neanche uno in 56 anni di vita; ovviamente, tutti i detti processi si sono poi conclusi definitivamente con assoluzione in primo grado perché il fatto non sussiste senza essere poi oggetto di impugnativa. Avverso il decreto di scioglimento, veniva proposto ricorso al TAR del Lazio e lo stesso veniva accolto con conseguente annullamento e ritorno in sella di Sindaco ed Amministrazione; il detto rientro durava solo pochi giorni in quanto nella serata di venerdì 22/03/2019 veniva depositata al Consiglio di Stato richiesta di sospensiva inaudita altera parte che veniva concessa già nella prima mattinata di sabato 23/03/2019 e poi confermata con succinta sentenza e rientro di gestione Commissariale che perdurava sino al novembre del 2019 quando si ritornava alle urne.

In una Città con oltre 60.000 iscritti al voto, pur con giudizio di incandidabilità pendente che veniva ovviamente sottolineato in ogni istante in campagna elettorale dagli altri candidati, il già Sindaco Paolo Mascaro decideva di candidarsi da solo, supportato da due liste civiche, senza il supporto di liste di partiti (centro destra, centro sinistra e M5S) che indicavano propri candidati. Al primo turno Paolo Mascaro sfiorava il 40% dei consensi ed al secondo turno stravinceva con il 70% delle preferenze e ritornava così ad amministrare una Città che nei due anni di commissariamento aveva accumulato solo ritardi non approvando neanche il bilancio della principale società partecipata né il bilancio consolidato dell'ente. Nel frattempo, tutti i 3 gradi di giudizio inerenti la richiesta di incandidabilità a carico del Sindaco si concludevano con il rigetto della stessa. A distanza di anni è giusto interrogarsi sullo scioglimento del Consiglio Comunale di Lamezia Terme e soprattutto chiedersi quali atti siano stati compiuti dalla Commissione Straordinaria per "ripristinare l'asserita legalità violata". Al riguardo, balza agli occhi un dato di evidenza solare: non vi è stato un solo atto, sia esso deliberazione di Consiglio o di Giunta Comunale o sia esso mera determina dirigenziale, che sia stato annullato, revocato o modificato; nessuna gara di appalto e nessun affidamento è stato mai contestato; nessuna pronuncia giudiziaria ha dichiarato l'illegittimità anche di un solo banalissimo atto. Resta quindi un grande rammarico che deve essere insegnamento per il futuro: il rammarico è l'aver violato la volontà popolare facendo contestualmente regredire il territorio, l'insegnamento è quello di evitare in futuro che scempi del genere possano ancora accadere.

*Sindaco di Lamezia Terme