

**Doc. XXIII**  
**n. 9**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)*

*(composta dai senatori: Chiaromonte, Presidente; Vitalone, Calvi, Vice Presidenti; Azzarà, Segretario; Alberti, Benassi, Cappuzzo, Corleone, D'Amelio, Ferrara Pietro, Fogu, Gualtieri, Imposimato, Lombardi, Murrura, Pisanò, Sartori, Sirtori, Tripodi, Vetere, Vitale; e dai deputati: Guidetti Serra, Segretario; Andò, Azzaro, Bargone, Baruffi, Becchi, Binetti, Bruno Paolo, Cafarelli, De Lorenzo, Forleo, Lanzinger, Lo Porto, Mancini Giacomo, Mannino Antonino, Meleleo, Mongiello, Umidi Sala, Vairo, Violante)*

Relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella città di Napoli

*approvata dalla Commissione nella seduta il 12 luglio 1989*

—————  
**Comunicata alle Presidenze il 14 luglio 1989**

*ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94*

—————



## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 14 luglio 1989

IL PRESIDENTE

Prot. n. 2166/89

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art.1 della legge 23 marzo 1988, n.94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata nella città di Napoli, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 12 luglio scorso.

Con i migliori saluti



Gerardo Chiaromonte

\*\*\*\*\*

Sen.Prof. Dott. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del Senato della  
Repubblica

R O M A



## SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 14 luglio 1989

IL PRESIDENTE

Prot. n. 2167/89

Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n.94, l'unita relazione sulle risultanze dell'indagine del gruppo di lavoro della Commissione incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta al la criminalità organizzata nella città di Napoli, che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta del 12 luglio scorso.

Con i migliori saluti



Gerardo Chiaromonte

\*\*\*\*\*

Onorevole  
Dott. Leonilde IOTTI  
Presidente della Camera dei Deputati

R O M A



**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Relazione sulla situazione di Napoli approvata dalla  
Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della  
mafia e sulle altre associazioni criminali similari  
nella seduta del 12 luglio 1989

Nel quadro dei sopralluoghi compiuti dalla Commissione per verificare le condizioni dell'ordine pubblico e l'efficienza dei mezzi di contrasto a disposizione dei pubblici poteri contro il dilagare della criminalità organizzata in varie zone del mezzogiorno del Paese, nei giorni 4, 5 e 6 maggio 1989 un gruppo di lavoro - composto dal presidente, senatore Gerardo Chiaromonte, dai vicepresidenti Claudio Vitalone e Maurizio Calvi, dal senatore Ugo Vetere e dai deputati Giuseppe Azzaro, Antonio Bargone e Bianca Guidetti Serra - si è recato a Napoli e in alcuni comuni limitrofi.

Il 27 aprile scorso a Roma, nei locali della Commissione, si era svolto un incontro con il Sindaco ed i rappresentanti dei gruppi consiliari del Comune di Napoli per un preliminare esame dei problemi della città.

Sono stati ascoltati, a Napoli, il Prefetto ed il Questore, i responsabili locali della Guardia di Finanza, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato; i responsabili degli uffici giudiziari della corte di appello, della procura della Repubblica, del tribunale nonché altri magistrati operanti negli uffici giudiziari di Napoli; i

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

rappresentanti dell'Unione industriali e dell'Intersind nonché delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, dell'associazione costruttori edili e dei rappresentanti delle associazioni artigiane e dei commercianti della città. Il consiglio circoscrizionale di un quartiere di Napoli (Secondigliano-Scampia) è stato convocato per ricevere i componenti la Commissione. Prima di lasciare il capoluogo campano la delegazione, nella mattina del 6 maggio, si è suddivisa in tre gruppi che hanno ascoltato i sindaci e i capigruppo dei consigli comunali di Torre Annunziata e di Castellamare di Stabia nella stessa provincia, nonché del comune di Casal di Principe in provincia di Caserta.

Nello stesso giorno la delegazione è stata ricevuta dal Cardinale Arcivescovo di Napoli per un incontro sui problemi della città.

A completamento dell'indagine, nei locali della Commissione, il 17 maggio scorso, si è svolto un incontro con avvocati napoletani in rappresentanza del Consiglio dell'ordine e delle associazioni di categoria.

1 - Secondo le informazioni che sono state fornite alla Commissione, negli anni '70 il fenomeno della camorra ha subito profonde modificazioni di struttura interna e di obiettivi illeciti, arricchendo, così, i già cospicui

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

traffici consistenti nel contrabbando di sigarette, nel controllo dei mercati ortofrutticoli e del pesce, nell'abusivismo edilizio di varia entità. La situazione economica e sociale dell'area metropolitana di Napoli, e la presenza di una diffusa criminalità, indussero la mafia siciliana a interessarsi dell'area napoletana per affari legati al commercio degli stupefacenti, anche in ragione di particolarità geografiche che si prestavano ad operazioni illecite, praticate con strutture e modalità inerenti il contrabbando; le emergenze del terremoto del 1980 determinarono, inoltre, l'afflusso di cospicue somme di pubblico denaro che rese ancor più appetibile la gestione del crimine organizzato nella provincia di Napoli. Raffaele Cutolo diede vita al gruppo denominato "nuova camorra organizzata", coordinato sul territorio con una capillare diffusione, con organigrammi e pratiche interne di rigida gerarchia e di acquisizione "mafiosa", orientato ad introdurre nel mondo della delinquenza metodi di violenza tanto intensa da provocare sino agli anni 1982-1983 un alto numero di omicidi.

In quest'ultimo periodo si sono avute però ulteriori mutazioni nella geografia della delinquenza napoletana. L'organizzazione legata a Raffaele Cutolo è stata corposamente ridimensionata in seguito ad azioni di contrasto delle forze di polizia e della magistratura, nonché per

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

la "guerra" dichiarata dall'altro gruppo criminale denominato "nuova famiglia", coacervo di interessi ed attività di vario genere, ma assai unito nel disegno di eliminare il predominio sul territorio da parte della N.C.O. Attualmente può dirsi che l'egemonia dei "cutoliani" è pressoché scomparsa, e gli ultimi sopravvissuti del gruppo vivono, isolatamente e "di briciole", ai margini del grande "giro" criminale, con presenze individuate nelle zone di Acerra ed Ottaviano. D'altro canto il nucleo vincente ha avuto, successivamente alla eliminazione dell'avversario, una rapida scomposizione interna, con la divisione dei due principali gruppi che facevano capo a Nuvoletta e Bardellino, e con una contrapposta, violenta, costante conflittualità sul territorio.

Più recentemente si è registrata in Campania una parcellizzazione della criminalità sempre più accentuata. La situazione in atto è caratterizzata sia dalla presenza di capi forniti di riconosciuto "carisma", e dunque ad organizzazioni compatte e gerarchicamente organizzate, sia da un controllo delle attività illecite precario e mutevole, gestito da numerosi gruppi, a volte rientranti nell'area di influenza di Bardellino, Iovine, Nuvoletta, Zaza, Giuliano ed altri importanti referenti, altre volte invece completamente autonomi, in continua mutazione relativamente alla interna loro composizione, in costante "guerra" per

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

la gestione delle varie iniziative illecite sul territorio della provincia (il numero di omicidi è stato, nella provincia di Napoli, di 130 nel 1987, 171 nel 1988, 65 nei primi 4 mesi del 1989).

Questa particolarità della situazione napoletana viene interpretata dalle forze di polizia e dai magistrati con grande allarme perché causa una persistente instabilità della sicurezza pubblica, con grave nocumento alla convivenza in ragione di una microcriminalità assai diffusa nel quotidiano della vita civile. D'altro canto sono emerse al riguardo anche opinioni che ravvisano la maggiore praticabilità di un intervento preventivo e repressivo, proprio per l'assenza di definite organizzazioni interne, così da rendere più permeabile il tessuto criminale, e dunque più "scompaginabile" il movimento sul territorio. Secondo una recente indagine della Legione dei Carabinieri di Napoli nella intera provincia opererebbero complessivamente 65 clan di cui 23 nel solo capoluogo.

Numerose e di vario genere sono le attività illecite in cui risultano impegnati i vari gruppi nella città di Napoli. Per quanto concerne il traffico di stupefacenti, che rimane la principale fonte di guadagno, il processo di autonomia dei vari nuclei ha determinato un ridimensionamento dei legami con le famiglie siciliane attraverso le quali, per interessamento dei vari Nuvoletta,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Bardellino e Zaza, venivano forniti ingenti quantitativi di eroina per il consumo locale. Tali legami attualmente persistono con le cosche mafiose catanesi; d'altra parte però si è notevolmente sviluppato il consumo della cocaina che viene acquistata direttamente dai produttori colombiani e che giunge a Napoli tramite la Spagna.

In città è molto avvertita la presenza di numerosi sodalizi criminali coinvolti in un diffuso e capillare commercio di eroina e cocaina. Come riferito nel corso dell'audizione dalla Guardia di finanza, nell'area regionale della Campania sono presenti circa 30.000 tossicodipendenti che fanno uso di questo genere di droga; una domanda quindi continua in termini di mercato, che è all'origine di cospicui giri di moneta contante, di rilevantissimi interessi economici ed anche di aspre contese che frequentemente si traducono in fatti di sangue.

Una peculiarità criminale napoletana (esportata anche in altre zone del paese) è data dal "toto" nero e dal lotto clandestino, assai praticati nella città; il guadagno è enorme, laddove si consideri che, durante il 1987, nelle 219 ricevitorie di Stato di Napoli e provincia sono stati incassati 176 miliardi, e che questo dato, secondo valutazioni dei Carabinieri, corrisponde a circa la metà dell'introito dell'attività clandestina.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Diffusa e preoccupante è infine nell'area metropolitana la presenza di una microcriminalità costituita da rapine, furti, estorsioni, violenze di vario genere. In alcuni quartieri di Napoli oramai nel tardo pomeriggio è "coprifuoco"; la presenza della Polizia è del tutto esigua; i taxi neanche si avventurano in tali luoghi; le attività economiche vengono limitate; le strade si spopolano per diventare territorio di scontro fra bande rivali (come recentemente si è verificato sui quartieri spagnoli), ovvero di dominio da parte di piccoli gruppi intenti a rapine e taglieggiamenti di varia natura.

Questa diffusa violenza - secondo le forze di polizia - è cosa diversa dalla grande delinquenza organizzata. Non tutto è camorra: ed improvvisate semplificazioni non aiuterebbero a capire un fenomeno assai complesso. Ma questa violenza è funzionale alla camorra. Crea paure e sconquassi sociali; determina profondi guasti nel costume e nella ideologia del cittadino, visti i livelli di vera e propria invivibilità di intere zone della città. La camorra, a Napoli ed in provincia, è anche un grosso problema di miseria civile.

Molto fitta è la mappa dei nuclei criminali operanti nella provincia di Napoli ed è tramite queste organizzazioni che si sviluppa il rapporto fra la locale delinquenza e quella siciliana ed internazionale. Alcuni di tali gruppi sono presenti nell'intera zona.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Il clan Nuvoletta ha interessi nella periferia di Napoli ed in altri territori limitrofi (Napoli-Poggioreale, S. Pietro a Patierno e Chiaiano; Casoria; Calvizzano; Mugnano); è legato alla potente famiglia dei Greco di Ciaculli e di altri gruppi corleonesi, nonché ad elementi sud-americani con i quali opera in interscambio acquisendo cocaina e vendendo eroina; è molto presente in attività di riciclaggio del denaro di fonte illecita tramite l'edilizia, l'ippica, gli esercizi commerciali.

Il forte gruppo che fa capo a Michele Zaza ha un'eguale massiccia presenza tra S. Giovanni a Teduccio di Napoli, Portici e Torre del Greco, sino ad altre aree regionali come la Puglia, il Lazio e la Lombardia. E' molto attivo nel traffico della droga, nel contrabbando delle sigarette, nel lotto clandestino e nelle estorsioni. Ha rapporti molto stretti con le famiglie mafiose dei Bono, degli Enea e dei Monti, e anche in "Cosa Nostra" viene rappresentato da Michele Greco. Tramite collegamenti con altri gruppi agisce in campo internazionale, con "affari" di varia natura: in Svizzera, Medio Oriente, Grecia, Francia, Inghilterra, Nord e Sud America.

Ma gli interessi della camorra sono tanto più estesi e pericolosi in quanto travalicano i tradizionali confini della comune criminalità.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Il clan Bardellino-Iovine, assai forte a Napoli e a Caserta, ha contatti con "Cosa nostra", la "'ndrangheta" ed organizzazioni internazionali del traffico della droga, opera sinanche nel commercio delle armi e nei sequestri di persona. Il gruppo Pisanelli-Misso, che ha il predominio nel quartiere napoletano della Sanità, oltre a rapporti con la microcriminalità di rione, fa capo a Giuseppe Misso considerato elemento di rilievo della destra eversiva, componente del gruppo camorrista denominato "civiltà nuova", attualmente imputato per la strage di Natale del 1984.

Di particolare rilievo è infine la situazione nell'area vesuviana, in una zona ad elevatissimi indici di conurbazione, conseguente ad una attività edilizia selvaggia quanto incontrollata (Portici ha una densità di popolazione pari a quella di Shanghai).

La Commissione ha effettuato una visita a Torre Annunziata, Castellammare di Stabia e Casal di Principe, incontrando i rappresentanti di alcuni consigli comunali, e riportando dati ed impressioni assai inquietanti in ordine alla violenza ed al livello di penetrazione nei pubblici poteri da parte di vari gruppi di delinquenza organizzata.

A Torre Annunziata dominava il clan che faceva capo a Valentino Gionta impegnato in attività illecite diverse come contrabbando, estorsioni e rapine, il controllo dei mercati ittici e dei fiori. La cosiddetta strage di S.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Alessandro del 1984, nel corso della quale vennero platealmente uccisi otto aderenti a tale gruppo, nonché le azioni di contrasto della polizia e della magistratura, determinarono un ridimensionamento del nucleo in termini di quantità di affari e di territorio controllato, e di conseguenza la emersione di altri clan rivali che svilupparono le loro attività soprattutto nel campo delle grandi estorsioni.

Situazione egualmente mutevole a Castellammare di Stabia, ove il monopolio della delinquenza gestito da Michele D'Alessandro venne rotto dal suo luogotenente Umberto Mario Imperato, il quale estese la sua influenza, si alleò con componenti di un gruppo operante a S. Antonio Abate, e così raggiunse una forza di consenso e di pressione tanto intensa da incidere sui locali equilibri politico-amministrativi anche tramite gravi fatti di sangue.

Comunque, in sede di audizione sono stati prodotti da parte delle forze di polizia esaurienti ed analitici studi sulla geografia dei vari clan camorristi della città e della provincia di Napoli.

Per quanto riguarda invece la situazione nell'area casertana la Commissione si è limitata ad un incontro con taluni amministratori locali presso il Comune di Casal di Principe, e si riserva di organizzare un sopralluogo

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

maggiormente articolato ed adeguato alle condizioni di crisi della sicurezza pubblica ed allo stato della pubblica amministrazione in quella provincia.

2 - Dall'audizione di rappresentanti della magistratura è emersa una sostanziale inadeguatezza di mezzi, strutture e personale in relazione alle articolazioni ed alla gravità del movimento criminale, nonché alla necessaria, tempestiva interpretazione delle continue mutazioni in atto sul territorio.

La Polizia di Stato, in provincia di Napoli, ha proceduto nel 1988 a 4500 arresti, e dal 1° gennaio 1989 a 136 denunce sulla base dell'articolo 416 bis del codice penale.

La Guardia di Finanza ha operato, dal 1982 al 1989, 715 proposte di sequestri di beni cui hanno fatto seguito 239 confische.

In relazione al reato di cui all'art. 416 bis, i Carabinieri hanno effettuato in provincia di Napoli nel 1988 88 arresti e 23 denunce; nei primi 4 mesi del 1989 20 arresti e 9 denunce. Hanno operato complessivamente 3493 arresti nel 1988 e 903 arresti nel primo quadrimestre 1989.

Tutte le forze di polizia hanno riferito di essere munite di personale adeguato, in termini quantitativi e qualitativi, a contrastare il fenomeno, superando talvolta

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

le previsioni di organico. Soltanto i rappresentanti della Guardia di Finanza hanno rivendicato la necessità di un potenziamento dei veicoli di terra, mare, aria, per poter tener fronte a gruppi criminali fra i più moderni e attrezzati.

Il contributo dei cosiddetti pentiti è stato ritenuto determinante. Il loro numero è, però, in netta diminuzione, in ragione dell'assenza sia di una normativa che preveda trattamenti di riduzione della pena, per promuovere ed alimentare il fenomeno della "collaborazione", sia di precise disposizioni in ordine ad una concreta protezione degli stessi pentiti e dei loro familiari. Un episodio di vendetta trasversale si è verificato nei confronti della madre di un grosso nome della locale delinquenza organizzata che aveva dato un buon contributo alla ricostruzione di numerosi fatti di violenza.

Per l'aspetto investigativo e processuale, le modalità della nuova delinquenza napoletana pongono ardui problemi di prova in ordine alla configurazione del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso. Conseguente è lo smarrimento del cittadino che vede ritornare in libertà persone in precedenza arrestate, le quali tendono a ripristinare sul territorio logiche e programmi di violenza; è stato ad esempio ricordato che la recente strage di Castellammare di Stabia è stata successiva alla scarcerazione di un noto capo-clan ordinata dal giudice per mancanza di indizi.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Il rapporto fra polizia e magistratura risulta difficile.

Rappresentanti delle forze di polizia hanno rivendicato la necessità di un forte ed organizzato referente giudiziario, di un ufficio cioè che non si limiti ad assemblare specializzazioni del medesimo genere, ma possa tradursi in vero e proprio "pool", costituito da elementi di sintesi ed univocità di lavoro; in tal modo verrebbe a crearsi quella indispensabile "vivacità" dell'intervento giudiziario simile a quanto può notarsi in altre parti del paese.

Sono state altresì manifestate perplessità in ordine all'elevato numero di arresti domiciliari (1540 nella provincia, tra i quali figurano, o meglio figuravano perché poi si sono arbitrariamente allontanati dal domicilio, alcuni capi delle più grosse organizzazioni camorriste), nonché alle continue violazioni delle prescrizioni restrittive facilitate anche dalla problematicità di un costante controllo da parte delle forze dell'ordine.

Nel distretto della Corte di appello di Napoli al 30 giugno 1988 pendevano 165.098 procedimenti penali in fase di istruttoria e 81.644 in giudizio; nonché 312.792 procedimenti civili.

I magistrati hanno ripetutamente richiesto, per poter svolgere il loro lavoro, un clima di serenità, fondamentale per il quotidiano esercizio della giurisdizione.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Alcuni hanno parlato di manovre in atto per delegittimare l'intervento giudiziario.

L'amministrazione giudiziaria è vicina al collasso: mancano le strutture elementari; i vari uffici giudiziari sono dislocati in luoghi diversi ed assai distanti fra loro con pesanti oneri per gli operatori del settore; l'attuale Palazzo di giustizia è inadeguato e fatiscente, ed il nuovo, in costruzione da circa 10 anni, non sarà pronto prima di due anni (nella migliore delle ipotesi); mancano 18 giudici in tribunale; è carente il personale di cancelleria tanto che occorre un tempo sino a otto mesi per dattiloscivere le sentenze civili; nel caso di trasferimenti la sostituzione del personale non è immediata e così vengono a formarsi inammissibili vuoti di organico; mancano strutture e personale per una impostazione informatica del lavoro giudiziario.

La magistratura peraltro pone precise rivendicazioni per poter operare sui fenomeni della delinquenza organizzata: la possibilità di un "tempo pieno" nell'ambito delle misure di prevenzione senza impegni altrettanto gravosi in altri settori del dibattimento penale; una polizia giudiziaria più forte ed efficiente soprattutto negli accertamenti bancari e patrimoniali; una adeguata presenza di polizia sul territorio per operazioni di prevenzione e repressione della minuta delinquenza; una efficace organizzazione per la cattura dei latitanti; controlli di polizia e

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

dell'ispettorato del lavoro sulle modalità dei lavori dati in appalto, e complessivamente sulla ricostruzione; una autotutela della pubblica amministrazione e dei partiti politici più rigorosa e tale da impedire infiltrazioni delle consorterie camorriste.

Quanto alla questione degli arresti domiciliari, o comunque della liberazione di noti capi della camorra, taluni giudici ribadiscono l'allarme espresso dalle forze di polizia, altri invece richiamano articolazioni interpretative della nuova legge 5 agosto 1988, n.330 (dalla documentazione prodotta dalla Corte di appello si evince che in tale sede sono stati concessi 689 arresti domiciliari per reati di varia natura e 13 per il delitto di cui all'articolo 416 bis del codice penale, mentre il Tribunale di Napoli, per tale ultimo reato ne ha concessi 22 ).

In ordine al nuovo processo penale tutti i giudici hanno fatto notare che, se già oggi sono presenti problemi di carenza strutturale nell'ambito di prassi ben collaudate, con il nuovo rito vi è il rischio assai consistente di ulteriori elementi di paralisi di questo importante settore della giustizia.

D'altro canto è stata negativamente valutata una ipotesi di amnistia, sia in quanto totalmente difforme dai criteri ispiratori di non rinnovata procedura sia perché momento di frustrazione per la notevole mole di lavoro svolto

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

in questi ultimi tempi in tutti gli uffici giudiziari del paese.

Uno dei punti più dolenti della situazione napoletana è data dal rapporto assai teso che in questa sede giudiziaria è venuto a crearsi fra giudici ed avvocatura: contestazioni in ordine alla gestione di alcuni processi; astensioni dalle udienze penali per protestare contro taluni provvedimenti della giurisdizione; una denuncia di numerosi avvocati contro il procuratore generale della Corte di appello.

In sede di audizione la rappresentanza degli avvocati ha ribadito tale disagio. Questa vicenda ha una storia non recente e va collocata in un quadro di complessivo degrado delle strutture sia materiali che professionali. Se è vero, infatti, che la fatiscenza delle condizioni di lavoro determina un clima di progressivo sfilacciamento, in cui spesso diventa inevitabile la mortificazione di deontologie professionali e di quella discrezione necessaria per un corretto corso della giustizia; e se è anche vero che l'aumento dell'illecito sul territorio ha avuto un'incidenza notevole su tale degrado; tuttavia, a parere dell'avvocatura, elementi di profonda inquietudine devono essere ricondotti a comportamenti di alcune parti della magistratura.

Episodi di incompatibilità per ragioni di parentela fra qualche giudice ed avvocato, episodi ripetutamente

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

denunciati dagli avvocati e richiamati anche nella relazione ultima del comitato antimafia del C.S.M. su Napoli; una gestione di maxi-processi in dissonanza con i criteri della garanzia della difesa; la delicata questione dei giudici nominati collaudatori di opere della ricostruzione, che ha determinato ibridi rapporti fra organo controllore e soggetti da controllare; la inadeguatezza di alcuni capi di ufficio, sino a giungere a forme di personalizzazione nella gestione di alcune indagini giudiziarie; tutti questi episodi hanno determinato un diffuso malessere nell'ambito del Palazzo di giustizia, incidendo sulla complessiva tenuta della giurisdizione penale.

Ancor più allarmante, secondo questi avvocati, è la amministrazione della giustizia civile.

Oramai si è vicini alla paralisi. Le cause subiscono rinvii sino al 1991; le condizioni strutturali sono drammatiche (giustamente è stato detto che con i giudici civili non c'è neanche colloquio anche per assoluta mancanza di spazi fisici); il recupero crediti ha scelto strade alternative ricorrendo spesso a strumenti para-camorristi; insomma una parte di giustizia è oramai "collassata", incapace di dare elementari risposte alla domanda di una utenza estremamente folta.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

3 - Va rilevata una particolarità della situazione napoletana: una buona conoscenza, da parte dei corpi dello Stato, delle modalità con cui il fenomeno della camorra tende a svilupparsi sul territorio.

Nella provincia di Napoli si conosce quante bande operano, chi sono i capi, quale è la loro storia e la loro formazione, ove operano, quali rapporti esse hanno con i grandi nuclei della delinquenza organizzata nazionale ed internazionale, quali interessi illeciti coltivano, quali possono essere i legami con la politica e l'amministrazione.

La precisione e l'articolazione dei rapporti prodotti dai Carabinieri e dalla Polizia sono esempio di tale conoscenza, seppure, ovviamente, soggetta ad ulteriori puntualizzazioni.

Vi è dunque da chiedersi quali siano le ragioni dello scarto fra la conoscenza del fenomeno da parte delle forze di polizia e la inadeguatezza di una loro presenza sul territorio, fra l'acquisizione di una precisa mappa della criminalità ed un intervento dello Stato incapace, per un verso di prevenire e di reprimere i vari episodi di violenza, e d'altro canto di ricondurre a sane logiche imprenditoriali una economia profondamente preoccupata per l'inquinamento camorrista. Le risposte possono essere di vario genere.

Innanzitutto va fatta luce sulla contraddizione

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

per cui, mentre i rappresentanti di tutte le polizie hanno riferito a questa Commissione di avere personale di numero adeguato, intere parti del territorio della città e della periferia risultano assolutamente prive di controllo dello Stato. Questa circostanza è stata denunciata da forze sociali e sindacali; è stata rilevata da una visita della Commissione in una zona periferica dell'area urbana "desertificata" oramai dalla microcriminalità diffusa; è stata con forza ribadita dai giudici sia in relazione alla prevenzione sul territorio che alla mancanza di una valida struttura di polizia giudiziaria.

Una contraddizione già rilevata in altre zone meridionali (vedi relazione della Commissione sulla visita a Reggio Calabria) e che va segnalata al Parlamento perchè, con un rafforzamento di mezzi e strutture, e con una diversa distribuzione sul territorio, venga consentita una maggiore efficienza delle "Polizie", al fine di tutelare la civile convivenza nella intera provincia di Napoli, nonchè per programmare indagini più rapide ed accurate, con particolare riferimento alle esigenze del nuovo processo penale. Rafforzamento anche in termini di qualità dell'intervento, posto che i nuovi livelli della delinquenza organizzata (finanziario, economico, societario) richiedono professionalità nuove e capacità di colpire i molteplici collegamenti costruiti dagli interessi internazionali di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

questo crimine.

Con molta decisione, pari alla gravità della situazione, la Commissione richiede per l'area napoletana:

a) l'attuazione di un piano generale di potenziamento degli apparati di prevenzione e di polizia, facendo massimo uso delle risorse assegnate; b) una redistribuzione delle forze nelle zone più precarie sotto il profilo dell'ordine pubblico, con criteri e parametri commisurati a quelle particolari realtà e a quegli specifici fenomeni criminosi; c) una pianificazione coordinata fra tutte le polizie per i servizi di controllo del territorio con particolare riguardo alle aree metropolitane ed a quelle maggiormente esposte.

Nel corso delle audizioni, come già si è detto, è stato fatto riferimento alla utilità della collaborazione da parte dei cosiddetti "pentiti". Uno strumento, questo, indubbiamente prezioso che riconduce però al problema della protezione del nucleo familiare dei pentiti, e della elevata professionalità nella gestione delle indagini, nonché della necessità che vengano acquisiti elementi probatori di responsabilità univoci e determinanti processualmente.

In quanto allo sconcerto della pubblica opinione, segnalato anche per il fatto che tornano in libertà personaggi già arrestati e di nota appartenenza camorrista, gli stessi funzionari hanno precisato essere ciò, in una certa misura, inevitabile, in ragione delle modalità con

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

cui la camorra si organizza sul territorio in numerosissime bande, e dunque della estrema difficoltà di reperire le prove dell'associazione nell'ambito di un reticolo assai fitto di nomi, spesso omertoso, privo di quella dimensione accentrata che precedenti famiglie avevano, e che proprio per questo era stato possibile scompaginare con l'intervento dei "pentiti".

Per quanto riguarda l'eccessivo numero di arresti domiciliari va innanzitutto rilevato che i criteri di pericolosità per i quali viene decisa la concessione di tale misura rientrano nelle competenze valutative dell'autorità giudiziaria, la quale deve potersi agire nell'ambito della massima indipendenza. Il dato numerico può essere ingannevole, posto che (come risulta dalla documentazione prodotta dal Presidente della Corte di Appello) numerosi sono gli imputati per reati di altra natura e che nulla hanno in comune con questioni di associazionismo camorrista. Tuttavia giudici ed esponenti della polizia hanno fatto riferimento anche a noti capi di organizzazioni camorristiche i quali hanno ottenuto gli arresti domiciliari, o la libertà sottoposta a vincoli e prescrizioni, e successivamente si sono arbitrariamente allontanati dal domicilio, rendendosi latitanti o espatriando, comunque recuperando sul territorio legami con la delinquenza tanto più pericolosi per le loro qualità di capi. In ordine a tali vicende occorrerà comprendere le ragioni per cui tali

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

misure sono state concesse nonostante l'elevato grado di pericolosità degli imputati: la Commissione, nel pieno rispetto della indipendenza della magistratura, ha deciso di condurre su tale questione un'apposita e attenta indagine.

Particolarmente inquietante è risultata la condizione del lavoro all'interno del Palazzo di giustizia di Napoli, con conseguenze che inevitabilmente pesano sulla tenuta e sull'incidenza degli interventi in ordine ai fenomeni criminali. E' dunque necessario sollecitare con forza la ultimazione dei lavori del nuovo Palazzo di giustizia in costruzione da circa due lustri. Non è soltanto questione di decoro; la inadeguatezza delle attuali strutture incide direttamente sulla resa giudiziaria, compromettendo un sereno e regolare svolgimento delle udienze e delle istruttorie penali, e rendendo a volte letteralmente impossibile l'articolazione di una causa civile fra giudice e patrocinatore legale. La Commissione, durante le audizioni, ha rilevato fra gli operatori del settore giudiziario una qualche demotivazione e sfiducia nei confronti di una possibile risposta vincente dello Stato nei confronti della camorra; tale condizione d'animo va rapidamente superata, anche eliminando le cause ambientali di un lavoro sfilacciato, fatiscente, nettamente in contrasto con quegli elementi di rigore e di dignità che dovrebbero presiedere ad un'attività fondamentale come quella giudiziaria.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

In questa situazione la carenza di personale provoca effetti ancor più inquietanti. La mancanza di ben 18 giudici previsti dall'organico del Tribunale pesa sul lavoro di questo ufficio: come riferito dai magistrati, il Tribunale della libertà (organo con competenze delicatissime) non può funzionare a tempo pieno senza altre incombenze per il collegio di turno; si registrano forti ritardi nella trattazione di taluni processi di rilevante importanza; i procedimenti con imputati detenuti non possono essere celebrati con la necessaria rapidità; la stessa sezione "misure di prevenzione" contro la criminalità organizzata non riesce ad operare efficientemente in un settore così nuovo e così particolare come quello regolamentato dalla legge 13 settembre 1982, n.646. E' stato infine giustamente precisato che, se non è possibile evitare avvicendamenti di magistrati, tuttavia occorre che in una situazione difficile come quella napoletana il C.S.M. eviti vuoti in organico provvedendo alla immediata sostituzione del giudice altrove trasferito.

Quanto alla organizzazione interna del lavoro giudiziario, a parere dell'attuale Procuratore della Repubblica, già esistono i "pool" anticamorra, posto che 8 suoi sostituti si occupano di criminalità organizzata e 3 del traffico di stupefacenti.

Come già indicato dalla Commissione nella relazione sulla Sicilia occidentale, "il lavoro di gruppo dei

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

magistrati pone problemi di organizzazione e di disciplina in tutti i casi nei quali non sia previsto come lavoro collegiale, vale a dire come lavoro di organo pluripersonale tipico, al quale unitariamente è riferita ogni decisione adottata".

Pertanto la questione dei "pool" e la divisione del lavoro fra i giudici, pur essendo già possibili nell'attuale gestione di un ufficio, sono problemi da affrontare in sede legislativa; ovviamente riconoscendosene la necessità e la effettività nell'ambito degli uffici istruttori (in una particolare realtà giudiziaria come quella napoletana), bisognosi di indagini coordinate ed intersettoriali relativamente a vari campi di azione della criminalità organizzata.

Magistrati ed avvocati hanno inoltre rilevato che l'attuale situazione e soprattutto la fase inerente il nuovo processo penale riconducono alla necessità di uffici giudiziari che possano funzionare nella loro interezza, e dunque muniti anche del personale di cancelleria indispensabile per una regolare amministrazione.

A Napoli è stata denunciata la mancanza di stanziamenti per consentire il tempestivo pagamento degli straordinari; il Presidente della Corte di Appello ha manifestato una certa preoccupazione per la prossima assunzione di 1.500 dattilografi-coadiutori giudiziari tramite l'ufficio di collocamento, senza alcun serio controllo preventivo per qualità ed affidabilità; tutti hanno fatto riferimento alle esigenze di un rafforzamento

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

del personale ausiliario e dei sistemi di informatizzazione, la cui precarietà rappresenta in questa sede giudiziaria una delle cause determinanti le condizioni di crisi.

Tali preoccupazioni devono essere condivise. Si deve altresì osservare che il nuovo processo penale riceverà il primo esame proprio dalla capacità delle strutture di affrontare istituti e pratiche assolutamente inediti per la cultura e le abitudini dell'operatore: se in ordine a tali questioni lo Stato avrà approntato una efficiente organizzazione ed avrà creato adeguate professionalità, è possibile che tale rito funzionerà; diversamente verrà a determinarsi una confusa e paralizzata situazione procedurale, con inevitabili conseguenze negative sulla complessiva risposta dello Stato al fenomeno del crimine.

4 - L'attuale marasma della giustizia civile fa crescere la possibilità che venga a crearsi un nuovo potere della camorra anche nelle sedi di tutela dei diritti civili dei cittadini.

Quando una causa civile può oggi essere rinviata al 1991; quando un recupero crediti deve passare per tempi ed adempimenti estremamente approssimativi ed incontrollabili, vista la confusione che governa un procedimento civile; quando il giudice non ha la possibilità di organizzare dignitosamente una sua udienza, nel rapporto

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

con le parti e con i difensori; in tali casi deve ritenersi conseguente e prevedibile la cosiddetta fuga dalla giurisdizione, per approdare ad interventi alternativi, ove spesso vengono usati strumenti di intimidazione che però garantiscono pronta ed esauriente soddisfazione dei propri diritti.

Questo giusto allarme deve essere interamente recepito, ed occorre impegnarsi perchè sia rapidamente approvata la mini-riforma del processo civile. Infatti il radicamento sociale dei poteri camorristi dipende oggi anche dalla incapacità dello Stato di dare una risposta tempestiva e giusta ai vari problemi di natura civilistica che quotidianamente incontra il cittadino.

5 - Un dato di fondo che è emerso nella visita della Commissione, è rappresentato dunque dal diffuso malessere e dalla presenza di elementi di incomprensione fra taluni corpi dello Stato e, nell'ambito del Palazzo di giustizia, fra giudici ed avvocati.

Non è competenza di questa Commissione entrare nel merito delle questioni inerenti i procedimenti presso il C.S.M. Occorre però ribadire con fermezza che non possono essere consentiti vuoti di credibilità in talune fondamentali istituzioni dello Stato: l'organo di autogoverno dei

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

giudici deve rapidamente decidere in ordine a tutte le questioni sottoposte al suo esame; qualsiasi forma di lentezza o di attendismo prolungherebbe un clima di sospetto e di sfiducia che si presenta come uno degli elementi determinanti questo malessere.

Peraltro non è ammissibile che un grosso centro giudiziario resti privo di dirigenza per un periodo di tempo benchè minimo; quindi, nel caso di trasferimenti di dirigenti o di abbandono dell'ufficio per raggiunti limiti di età, occorre che immediatamente il C.S.M. provveda alla sostituzione adottando le necessarie procedure di urgenza.

Diradare tempestivamente ombre presenti in importanti ruoli giudiziari può significare credibilità ed organizzazione dell'intera giurisdizione e così anche l'avvio di quel clima di serenità giustamente rivendicato dalla totalità dei giudici napoletani.

L'estensione dell'illecito e del crimine introduce elementi di incomprendimento nell'ambito del tessuto istituzionale fra polizia e magistratura, come peraltro insegnano simili vicende in altre realtà meridionali; ed è altrettanto vero che episodi come quello dei cosiddetti "collaudi" hanno nuociuto alla credibilità della giurisdizione napoletana, creando inaccettabili commistioni e concreti pericoli per la indipendenza del giudice; tuttavia deve essere coscienza diffusa che accentuare le tensioni può soltanto determinare ulteriori scomposizioni sociali,

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

minacciare l'autonomia di antiche figure professionali come quella dell'avvocato, incrementare i preoccupanti fenomeni di demotivazione già evidenti all'interno della magistratura.

Il nuovo processo penale può essere una occasione di lavoro unitario nell'ambito di rispettivi compiti. In sede di audizione degli avvocati si è fatto riferimento alla necessità di una riqualificazione dei ruoli professionali sotto il profilo di una nuova cultura di giudici ed avvocati: questa cultura è fondamentale perchè, dove non c'è, crescono lo smarrimento e la prevaricazione, e, dove invece è presente, i fenomeni di degrado sociale hanno minore resistenza.

La Commissione pertanto, nel richiamare e stimolare quelle iniziative unitarie in atto fra i giudici ed avvocati relativamente alla formazione professionale sul nuovo processo penale, si riserva di operare presso le competenti istituzioni della Repubblica perchè rapidamente trovino soluzione tutti i denunciati problemi.

6 - Problema centrale in una provincia come quella di Napoli, caratterizzata da estesi e profondi fenomeni di criminalità organizzata, è quello del riconoscimento della sussistenza o meno di infiltrazioni camorristiche, o di osmosi tra potere politico, pubblica amministrazione e camorra.

Presso gli uffici giudiziari campani pendono numerosi

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

procedimenti penali nei confronti di pubblici amministratori; si tratta però, nella gran parte dei casi, di imputazioni ordinarie, di reati propri dei pubblici amministratori, come quelli scoperti e contestati in altre zone d'Italia. Gli amministratori imputati sono 305; nei confronti di 5 sono state applicate in via anticipata e provvisoria pene accessorie; i comuni interessati ai procedimenti penali sono 61. Ci sono coinvolgimenti di più amministratori per uno stesso reato; gli addebiti più frequenti sono l'interesse privato in atti di ufficio, il falso, il peculato. Sono in svolgimento 30 inchieste della Procura della Corte dei Conti.

Si rileva poi, in sede di specificazione, che c'è inserimento della camorra in alcuni consigli comunali: l'ultimo caso è quello del Comune di Casandrino.

Due comuni (Ercolano, Acerra), sono stati controllati da funzionari dell'Alto Commissariato per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; per il comune di Sant'Antimo è stato chiesto l'accesso.

Ad Afragola sono stati uccisi due consiglieri comunali, uno dei quali compromesso con la camorra per questioni di lavori pubblici.

A S. Antonio Abate (ai confini con la provincia di Salerno), sono stati denunciati avvertimenti mafiosi ad amministratori locali per l'affidamento di appalti; nella

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

ordinanza di rinvio a giudizio si fa riferimento ad un intervento diretto della camorra al fine di determinare particolari equilibri in occasione di una consultazione elettorale, privando di voti una parte politica e favorendone un'altra. Dai vari rapporti dei Carabinieri si ricava inoltre un grave intreccio in tale località fra contrasti politici ed attività di bande criminali, per cui vennero consumati gravi fatti di violenza, sino all'omicidio di un consigliere comunale per il quale vennero denunciati, fra gli altri, sindaco uscente ed altro amministratore locale.

A Casandrino (grossa area urbana alla periferia di Napoli) sono stati denunciati per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso e per altro, esponenti politici e pubblici amministratori: dai predetti rapporti possono ricostruirsi un collegamento organico fra nuclei della camorra e componenti di una forza politica locale, gambizzazioni di consiglieri e tecnici comunali nell'ambito dello scontro fra bande, concessioni di appalti a personaggi legati a consorterie che vengono denunciate come vicine al potere politico, sinanche una riunione di politici ed amministratori imposta da un capo camorra al fine di determinare la composizione del consiglio comunale.

Comunque, al di là di questi pur gravi esempi e del giudizio, diverso, di sostituti procuratori della Repubblica e giudici istruttori, che hanno fornito

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

valutazioni più allarmate e pessimistiche, il quadro complessivo è oggettivamente preoccupante. E' certo il dato della criminalità dilagante. Sussiste una situazione di estesa e indisturbata illegalità, a cui purtroppo la gente, nel complesso, non reagisce; c'è una sorta di torpore, di assuefazione al degrado, determinata in buona parte dalla lunga permanenza del fenomeno delinquenziale, dal suo aggravarsi, dalla mancanza di tutela e sicurezza; è stato riferito che la situazione è già degradata, che le rapine e le estorsioni si consumano ormai solo chiedendo, senza bisogno di minacce forti, esplicite.

Se la criminalità è forte, numerosa, estesa sul territorio, non adeguatamente contrastata, se il quadro è di illegalità diffusa, ne derivano consistenti rischi di inquinamento delle amministrazioni locali.

I camorristi votano e hanno incidenza sull'elettorato; per i loro interessi hanno bisogno di una amministrazione, se non complice, certo inetta e non tutrice rigorosa di legalità.

Di qui l'estremo pericolo per le istituzioni elettive, nonostante le assicurazioni contrarie.

D'altronde il funzionamento in concreto delle amministrazioni locali e pubbliche in genere, a Napoli e provincia, non è buono.

La Regione è stata paralizzata da una lunga crisi risolta solo di recente; la Provincia è ancora in crisi;

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

il funzionamento della Giunta comunale è barcollante.

Da tutti gli interlocutori della Commissione antimafia è stata evidenziata l'inadeguatezza delle istituzioni pubbliche.

Le amministrazioni locali sono instabili, anche lì dove esistono maggioranze sicure. Sono moltissime le disfunzioni.

E, invece, nella lotta alla camorra, per l'elevazione delle condizioni di vita della gente e il superamento delle situazioni di arretratezza e debolezza, nelle quali la camorra si inserisce (disoccupazione, degrado abitativo-ambientale, insufficienze dei servizi essenziali-trasporto, sanità scuola), il ruolo in positivo delle amministrazioni locali è essenziale.

In verità l'inadeguatezza non è solo delle amministrazioni locali; è anche delle articolazioni dell'amministrazione dello Stato.

I rappresentanti della magistratura di Napoli hanno dichiarato che, al di là del disagio presente dei magistrati napoletani e dei contrasti con gli avvocati, in un contesto di inefficienza e carenze strutturali, in un clima di illiceità generalizzata e ostentata, i giudici riescono a fare ben poco nella lotta alla camorra; che c'è profonda sfiducia nella giustizia e nel "pubblico" in generale; che non funzionano al meglio polizia e guardia di finanza, nel campo del lavoro subordinato sono ignorate le norme di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

sicurezza e sul collocamento, non funziona l'ispettorato del lavoro, sono inadeguati e insufficienti gli uffici pubblici in genere, i finanziari in particolare.

Eppure Napoli e il suo interland, a differenza di altre zone del nostro Paese afflitte da gravi manifestazioni di criminalità organizzata, può contare su consistenti forze positive, che sono forze di sviluppo, di progresso, di obiettivo avvio di una felice soluzione della lotta alla camorra: forze culturali, religiose, economiche. C'è un'imprenditorialità avanzata, ad alto contenuto tecnologico con respiro nazionale e internazionale, un sano e rigoglioso tessuto di imprese artigiane medio-piccole.

Nell'ambito dell'esame della posizione della pubblica amministrazione verso la camorra, rilievo particolare assume la considerazione degli appalti e subappalti per opere pubbliche.

A Napoli e in provincia è stato incanalato un fiume di miliardi. In ambito regionale c'è il problema della gestione dei 30 mila miliardi per la ricostruzione post-sisma e dei 60 mila miliardi stanziati per il cosiddetto piano triennale. Si sono creati considerevoli interessi per le grosse iniziative e realizzazioni, riguardanti soprattutto la città di Napoli; i lavori sono stati affidati, in un grande numero di casi, a società delle Partecipazioni Statali. L'inserimento della camorra si è avuto con i subappalti, i movimenti terra, le guardiane.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

In provincia, invece, per i lavori di importo inferiore, c'è stato un inserimento diretto, sin dall'inizio, della camorra.

Il varco più ricettivo e pericoloso è costituito dal frazionamento dell'appalto originario, dai cosiddetti subappalti a cascata.

Non si controlla se tutte le componenti dei consorzi o delle associazioni di imprese aggiudicatrici dei lavori, eseguano effettivamente le opere secondo la partecipazione consociativa; e in sostanza non si controlla nemmeno il meccanismo della esecuzione dei lavori, riguardo in particolare alle questioni delle cessioni in corso d'opera e alle relative denunce.

I consorzi-associazioni di imprese aderenti all'ANCE, affidatari di lavori nell'ambito dei programmi di intervento ai sensi del titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n.219 (recante interventi e provvedimenti organici per la ricostruzione dopo il terremoto del 1980), sono 22, con 136 imprese, per l'area metropolitana; 14, con 89 imprese, per il Comune di Napoli.

C'è d'altronde l'inserimento-imposizione di fatto di lavoratori e imprese da parte della camorra, in danno di aggiudicatari, al di fuori di appalti e subappalti formali.

Nelle audizioni dinanzi alla Commissione antimafia, si è fatto riferimento a intimidazioni nei confronti di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

alcuni sindaci, e a realtà comunali presidiate dalla camorra (come Afragola e Arzano).

Il numero delle certificazioni antimafia rilasciate dalla Prefettura è altissimo; i risultati all'inizio sono stati buoni, poi non più; si è finito con il colpire solo gli imprenditori più piccoli.

Non è rilevante come strumento di inserimento della criminalità organizzata, nella esecuzione di lavori per conto della pubblica amministrazione, la trattativa privata, essendo ridotto il ricorso a questo strumento di aggiudicazione da parte delle amministrazioni pubbliche.

Un altro dato segnalato è che i grossi appalti, assegnati alle grandi imprese, soffocano le imprese piccole; le grosse imprese subiscono i subappalti imposti dalla camorra, che condiziona pure le piccole imprese. Queste quindi finiscono con il trovarsi in una vera e propria morsa, tra grandi imprese da un canto, camorra dall'altro. Eseguono lavori edili in terza-quarta successione di subappalto, a prezzi non remunerativi, di gran lunga inferiori a quelli versati dall'ente pubblico all'appaltatore, il quale in tal modo realizza grossi guadagni senza far nulla; sono poi esposti alla intermediazione e allo sfruttamento della criminalità organizzata.

Il punto nodale non è quello della regolarità dell'appalto o della concessione iniziale, per cui in linea

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

di massima si rispettano le norme, ma quello del controllo della esecuzione dei lavori, dello svolgimento dell'opera, di quanto avviene dopo. In proposito le risposte istituzionali, sia a livello amministrativo (per la prevenzione-controllo), sia a livello giudiziario, non sono soddisfacenti, nonostante verifiche dei cantieri, a campione-sondaggio, da parte della Guardia di Finanza, dei Carabinieri, dell'Ispettorato del lavoro.

Sarà comunque indispensabile da parte della Commissione un ulteriore approfondimento delle varie questioni sollevate nel corso degli incontri avuti a Napoli, con riferimento ai rapporti fra interessi illeciti e pubblica amministrazione, cui peraltro fanno cenno numerose denunce per vicende avvenute nella fase successiva al sisma del 1980.

Si tratta di indicare, nei casi in cui ciò è stato evidenziato da procedimenti penali, responsabilità precise e strategie criminose in atto; nonchè di individuare i mezzi di carattere normativo ed organizzativo perchè a tali comportamenti sia opposto un più forte argine.

Vi è certamente una questione che riguarda il sistema politico, ma occorre superare una generica denuncia; è altresì urgente (e la Commissione si riserva specifiche proposte), che siano definite per gli enti locali norme di funzionamento inerenti la fase elettorale, lo svolgimento

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

delle assemblee, la definizione delle competenze, le procedure di spesa e, soprattutto, la trasparenza nei procedimenti amministrativi.

7 - Complessa e articolata è la questione dei rapporti tra criminalità organizzata e mondo dell'impresa. In proposito bisogna distinguere l'imprenditorialità camorristica e l'incidenza della camorra sulle imprese sane. La prima è legata all'investimento degli enormi guadagni del crimine: è il tema del riciclaggio.

E' sicuro che la camorra si è bene inserita negli affari, in particolare in iniziative commerciali, per la gestione di esercizi vari (bar, ristoranti, alberghi, circoli ricreativi), intestati a prestanome incensurati. A dimostrazione della notevole disponibilità di denaro da parte delle organizzazioni delinquenziali e della pericolosa integrazione del fenomeno camorristico nel tessuto sociale si segnala il particolare della sopravvalutazione degli esercizi commerciali negli acquisti da parte della camorra. Nella stessa linea è l'assenza del fenomeno sistematico delle estorsioni nelle zone in cui ci sono esercizi commerciali controllati dalla camorra.

Ma la presenza della criminalità organizzata, oltre che i comparti tradizionali dell'abbigliamento, dei prodotti alimentari, delle carni macellate, riguarda anche il settore

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

del commercio, a forte valore aggiunto (elettronica, orologeria, oreficeria). In proposito è stato denunciato che appare trattarsi di vere e proprie imprese compartimentate per specializzazioni, tra loro indipendenti, con forti capacità non solo finanziarie, ma anche organizzative e di copertura, di acquisire prodotti in Italia e all'estero, trasportarli in proprio e distribuirli attraverso una catena di punti di vendita direttamente gestiti.

Ci sono poi il controllo, a volte capillare, dei mercati agro-alimentari all'ingrosso e presenze reticolari, spesso utilizzanti forme cooperative, per imporre merci delle quali si controlla anche la produzione.

Speciale attenzione merita il campo bancario e finanziario. La camorra utilizza le banche per i depositi-investimenti di denaro; gestisce direttamente il contante con le società finanziarie, attivissime nella concessione dei prestiti, sovente usurari.

A Napoli la disponibilità-movimento di denaro contante è enorme: la filiale di Napoli della Banca d'Italia pone in circolazione 30 milioni di numero di banconote al mese; ne rientrano 90 milioni. Si è sostenuto che il riciclaggio della camorra avverrebbe soprattutto attraverso gli istituti di credito locali e piccole banche.

Gli accertamenti sulle accumulazioni illecite di ricchezze, le indagini patrimoniali pure su camorristi di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

peso, hanno dato risultati scarsi. Magistratura e Guardia di Finanza hanno lamentato che non c'è collaborazione piena e sostanziale delle banche, relativamente in particolare agli inquadramenti e agli elementi di valutazione iniziali riguardanti le posizioni creditizie complessive dei soggetti indagati.

Tutto ciò, insieme alla enorme mole di lavoro riversata sulla guardia di finanza, anche per il gran numero di richieste non mirate della magistratura, alle difficoltà di gestione dei patrimoni, ai risultati dei giudizi di appello e all'orientamento della Corte di Cassazione dell'obbligo di provare la provenienza illecita dei beni (anzichè limitarsi a cogliere la mancanza di giustificazione della ricchezza rispetto alla capacità legittima di reddito del soggetto interessato, a cui per fini liberatori deve incombere l'onere di provare la legittimità della provenienza dei beni), ha determinato un calo delle misure di prevenzione patrimoniale e uno scarto rilevante tra sequestri e confische.

Le finanziarie proliferano. E poi ci sono le società di leasing e quelle di factoring, queste ultime favorite in misura consistente dalla crisi profonda della giustizia civile, che apre varchi importanti all'ingresso della criminalità, soprattutto nel campo del recupero crediti.

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

L'inquadramento investigativo e probatorio dell'intero fenomeno è inadeguato. Completano la gamma dell'impegno imprenditoriale della delinquenza organizzata l'artigianato abusivo, piccole fabbriche abusive, alcune imprese edili sorte improvvisamente dal nulla, subito dopo il terremoto.

Sono in fase di accertamento e approfondimento i rapporti tra prestiti bancari e rafforzamento di imprese impegnate nella ricostruzione.

Il secondo aspetto della questione dei rapporti imprenditori-camorra, è quello della incidenza camorristica sulle imprese sane. C'è anzitutto il problema della competitività, cioè della concorrenza delle imprese camorristiche, che sono sicuramente avvantaggiate ed emarginano dal mercato gli imprenditori onesti (per la provenienza illecita delle disponibilità finanziarie di cui i camorristi dispongono, per i metodi usati, per i costi ridotti, riguardanti in particolare i dipendenti). Si consideri pure l'abusivismo commerciale e la vendita di beni provenienti da grossi furti e rapine di carichi di TIR.

Poi c'è la piaga della estorsione che è assai variegata, e non è denunciata. Convivono vecchie tipologie di racket con fantasiose coperture per le esazioni, forme nuovissime dello stesso fenomeno che realizzano il

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

taglieggiamento attraverso l'assicurazione di forniture e servizi, sottili e sofisticate tecniche in danno delle aziende. L'incidenza delle estorsioni è maggiore in danno delle aziende piccole, più ridotta per la media e grande industria, particolarmente per quella a più alto contenuto tecnologico; ciò in conseguenza della migliore organizzazione (pure di sicurezza), della spersonalizzazione della figura dell'imprenditore, della sua non presenza in fabbrica.

Incide infine l'incremento quantitativo e qualitativo di rapine e furti, non attribuibili a delinquenti singoli, sia in sé che per il maggior costo derivante dalla necessità di predisporre misure di sicurezza private (i rifornimenti dei beni per i commercianti sono assicurati con scorte armate).

Appare indispensabile uno stretto controllo circa i criteri di arruolamento dei "vigilantes" da parte di istituti privati.

Particolarmente auspicabile è un attento controllo del passaggio delle titolarità delle licenze commerciali.

Negli ultimi 5 anni all'albo delle imprese artigiane ci sono state 8.000 nuove iscrizioni e 8.000 cancellazioni. Alcuni imprenditori si sono trasferiti in altre regioni.

Non ci sono aree attrezzate per nuovi insediamenti artigiani e industriali. Le aree industriali esistenti, soprattutto quella a nord di Napoli, sono in stato di

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

degrado, abbandono, insicurezza. E' stato fatto presente che trattasi di zone a rischio, controindicate ad insediamenti imprenditoriali.

E la condizione dei lavoratori delle imprese controllate dalla camorra, nelle fabbriche abusive, è precaria, sui piani retributivo, previdenziale e della sicurezza.

E' significativo il dato, riportato dai magistrati, che non esistono cause di lavoro per braccianti e lavoratori edili, come non se ne hanno per il vasto ambito della economia sommersa.

Si manifesta un'esigenza profonda di sicurezza, di maggiore presidio del territorio da parte delle forze dell'ordine, di intervento degli organi amministrativi per imporre il rispetto della legalità nei campi di rispettiva competenza.

8 - Il quadro che è emerso dal sopralluogo della Commissione dà la sensazione di una situazione drammatica. Siamo di fronte, a Napoli, all'area metropolitana più congestionata di tutto il paese, nella quale si sono accumulati nel corso di decenni, esplosivi problemi economici, sociali e politici, e dove si è in presenza di fenomeni e di pericoli di degrado dello stesso funzionamento delle istituzioni democratiche.

La Commissione sente perciò il dovere di richiamare

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla necessità di un impegno politico e democratico veramente straordinario nei confronti dell'area metropolitana di Napoli. Ogni pigrizia o inerzia burocratica va bandita. Ogni volontà o tentazione di assuefazione ai dati di una realtà angosciata va respinta: qualunque siano i motivi che possono ispirarle, di carattere politico, o partitico, o anche soltanto di quieto vivere. Va ripristinato in tutti il senso dei doveri verso la Repubblica, lo Stato democratico e le sue leggi: nei funzionari dello Stato, negli amministratori, negli uomini politici, nei partiti. Deve essere imposta una nuova moralità nei rapporti pubblici, ad iniziativa dei partiti politici e con forme di autocontrollo effettivo e cogente soprattutto per quanto riguarda la scelta dei candidati nelle liste elettorali.

Ma tutto questo non avrebbe positive conseguenze se non fosse accompagnato da una iniziativa politica, economica e sociale, per l'incremento dell'attività produttiva, per l'impostazione e la soluzione dei grandi problemi dello sviluppo urbano e del suo risanamento (particolarmente difficili ed ardui in una realtà disastrosa come quella dell'area metropolitana di Napoli), per offrire occasioni di lavoro a masse grandi di giovani.

La Commissione auspica che la presente relazione venga valutata e discussa dal Parlamento e che dal dibattito

**SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI**

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

emergano indicazioni concrete per l'avvio di una politica veramente nuova per Napoli e la sua area metropolitana.

La Commissione si riserva altresì di tornare, nel corso dei prossimi mesi, ad occuparsi della realtà napoletana (e della città di Palermo), allo scopo di fornire indicazioni e proposte per una politica complessiva che assicuri il risanamento, il rinnovamento e lo sviluppo delle due più importanti realtà urbane del Mezzogiorno.