

Risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata.

(Delibera consiliare del 18 ottobre 2017)

«1. Premessa

La sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, a seguito della recente rideterminazione delle competenze attribuite alle Commissioni consiliari, si occupa anche dei problemi posti all'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alla criminalità organizzata e terroristica attraverso l'adozione di pareri, proposte e iniziative volte a promuovere l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari preposti.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, già in passato (assemblea plenaria tenutasi il 2 aprile 1998), ha avuto modo di esaminare la situazione degli Uffici giudiziari del Distretto di Corte di Appello di Bari, rilevando la presenza sul territorio di radicate forme di criminalità organizzata e un fenomeno di attività illecite poste in essere dalla criminalità organizzata foggiana. I gravi episodi criminali e, in particolare, il quadruplice omicidio sul Gargano del 9 agosto del 2017, hanno posto nuovamente l'attenzione sulla criminalità foggiana e sulla situazione degli uffici giudiziari di quella provincia.

In tale ambito, per pervenire ad un'informazione completa e dettagliata, la sesta commissione, unitamente al Vicepresidente del CSM e ad altri componenti, ha effettuato nei giorni 14 e 15 settembre una visita presso gli Uffici Giudiziari del distretto di Bari, incontrando i dirigenti degli stessi, per acquisire elementi informativi sul fenomeno della criminalità organizzata e sulla situazione degli Uffici, con particolare riguardo alle attività giudiziarie e giurisdizionali volte a contrastare e ad accertare quelle iniziative delittuose. In tale occasione sono stati discussi numerosi temi e raccolte le opinioni degli intervenuti sulle criticità degli strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno criminale.

2. Le audizioni effettuate e la documentazione acquisita e con specifico riferimento alla natura delle attività criminali che interessano la provincia di Foggia.

In occasione della visita sono stati ascoltati i Dirigenti degli Uffici giudiziari, il Presidente della Corte di Appello, il Procuratore Generale presso la Corte di Appello, il Presidente del Tribunale, il Procuratore della Repubblica di Bari, nella veste di responsabile della DDA e i P.M. della stessa Direzione Distrettuale Antimafia che si sono occupati di tali indagini, e, per Foggia, il Presidente del Tribunale, il Procuratore Aggiunto, allo stato facente funzioni di Procuratore, i rappresentanti delle Forze dell'Ordine, il Prefetto, il Questore, il Comandante Provinciale dei Carabinieri e il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza, il Presidente del locale Ordine degli avvocati.

Le audizioni effettuate e la documentazione acquisita hanno consentito alla Commissione di compiere un'approfondita analisi del fenomeno della criminalità nel territorio della provincia di Foggia, avendo riguardo alla tipologia di reati più endemici di quest'area, al frazionamento del territorio in relazione alle zone di influenza dei vari gruppi criminali, alle modalità con le quali questi operano e si sono strutturati.

Contributi assai rilevanti in relazione a tutti gli evidenziati profili sono stati forniti dal Procuratore f.f. di Foggia e dal Procuratore di Bari, sede della DDA, mentre i vari rappresentanti delle forze dell'ordine impegnate sul territorio hanno indicato le strategie di contrasto adottate e quelle che appaiono, per il futuro, le più adeguate ad arginare il pericolo di una ulteriore intensificazione del fenomeno criminale che, già nell'attualità, ha raggiunto livelli di guardia, come dimostrato dai più recenti fatti di cronaca.

Va ricordato che la provincia di Foggia ha un territorio molto esteso, tanto da essere la seconda provincia d'Italia per grandezza. Dai dati forniti dal Procuratore della Repubblica f.f. di Foggia è

possibile ricostruire che l'intero territorio, dal punto di vista criminale, ha una geografia articolata perché nelle città di Foggia, Cerignola, San Severo, Manfredonia e nella zona del Gargano operano gruppi criminali distinti, tra loro autonomi, pur se accomunati da una forte spinta economica che li conduce ad essere particolarmente attivi nel settore degli stupefacenti e dei reati contro il patrimonio.

L'operatività di tutti i gruppi è caratterizzata da modalità estremamente violente, con frequente ricorso all'uso di armi anche per la commissione di reati contro l'incolumità fisica, oltre che per la realizzazione di reati contro il patrimonio, generando, con questo elevato tasso di violenza, atteggiamenti di asservimento o di indifferenza nella società civile, dei quali è corollario, sul versante processuale, l'omertà, fattore di forte ostacolo al dispiegamento di una efficace azione repressiva e all'accertamento giudiziale.

Diversamente dal passato, quando la criminalità operava secondo modelli tradizionali, essendo fortemente ancorata alle attività delittuose classiche (lo spaccio di sostanze stupefacenti, il riciclaggio, l'usura, le estorsioni, le rapine, la detenzione e il porto di armi), nell'attualità, si registra in quelle zone un'evoluzione delle organizzazioni criminali verso modelli imprenditoriali, che svelano legami di affari con organizzazioni operanti in altre parti del territorio nazionale.

Il settore in cui risulta più evidente la diversa dimensione che va assumendo il fenomeno criminale nel foggiano è quello degli stupefacenti.

Sono sempre più frequenti, infatti, i sequestri di sostanze stupefacenti per decine di tonnellate con elevato principio attivo e per il valore di milioni di euro, il che da un canto fa ritenere che i gruppi operanti nella provincia di Foggia siano finanziati dall'esterno, avendo le indagini patrimoniali accertato che gli stessi non dispongono di risorse adeguate a sostenere i costi di così onerosi acquisiti, dall'altro rimanda ad una rete di smercio diffusa sull'intero territorio nazionale.

Di seguito saranno descritti, per come emersi dalle audizioni e dalla documentazione acquisita, i caratteri più salienti delle attività delittuose svolte nelle varie zone controllate dalla criminalità.

3 - Il fenomeno della criminalità a Foggia: quadro riassuntivo

3a - La criminalità a Foggia.

Nel territorio di Foggia negli ultimi anni è stata registrata una forte recrudescenza dei delitti di usura, la cui peculiarità, nell'attualità, è rappresentata dalla circostanza che il fenomeno non è circoscritto ai privati, avendo interessato anche il settore bancario.

Ai delitti di usura, laddove perpetrati in danno dei privati, si associano sovente gravi condotte estorsive, spesso commesse con l'uso di armi, che si innestano anche nei contesti di spaccio, molto diffusi, in quanto i gestori della vendita di sostanze stupefacenti, pur di garantirsi il provento della attività illecita, coartano sia gli acquirenti, che i numerosi rivenditori al dettaglio con ricorso a metodi spesso molto violenti, prospettando ritorsioni anche in danno dei familiari e facendo uso di esplosivi con elevata capacità devastante.

Nel contesto socio-economico del foggiano, segnato dalla grave crisi economica, sono edemici i delitti di rapina, sovente commessi con armi, sia in danno di esercizi commerciali, che di privati, nonché i reati di furto, con i correlati delitti di ricettazione.

Le indagini hanno consentito di accertare che i gruppi criminali organizzati che operano a Foggia, pur operando un controllo molto capillare del territorio, hanno scelto di riservare alla microcriminalità il settore dei reati predatori.

La microcriminalità, quindi, nel circondario di Foggia, convive con i gruppi criminali strutturati, senza subirne il controllo, pur dovendo corrispondere agli stessi una percentuale sugli introiti delle attività delittuose predatorie, che, pertanto, costituiscono uno dei canali di finanziamento dei gruppi strutturati.

La capillare presenza sul territorio dei gruppi organizzati e il ricorso alla estrema violenza come abituale metodo dell'operatività delittuosa ha determinato nella società civile una forte assoggettamento al crimine, che, sul versante giudiziario, si traduce in comportamenti omertosi delle vittime con conseguenti difficoltà investigative e di accertamento giudiziale.

Una grave forma di tolleranza si registra anche da parte dell'amministrazione locale, il che spiega il diffuso fenomeno delle occupazioni abusive di spazi pubblici, soprattutto dei marciapiedi, utilizzati per l'allestimento di bancarelle per la vendita della frutta, nonché di edifici pubblici destinati all'edilizia popolare, abitati, invece, da famiglie criminali ovvero utilizzati come luoghi di spaccio. Anche la pubblica amministrazione è risultata permeata dalla criminalità, presente, in particolare, nel settore degli appalti pubblici, dell'edilizia e della tutela ambientale.

3b - Cerignola (Territorio di Cerignola, Orta Nova e Trinitapoli)

In questo territorio, che fa capo al comune di Cerignola, la criminalità è risultata particolarmente attiva nel settore dei delitti contro la persona e il patrimonio.

In detta area territoriale operano sia gruppi criminali, che delinquenti non organizzati prevalentemente dediti alla commissione di delitti di ricettazione, riciclaggio e rapina.

Nell'ambito dei delitti contro il patrimonio, la criminalità operante nella zona di Cerignola 'eccelle' nel settore dei delitti di ricettazione e del riciclaggio, nel quale ha, anzi, maturato una vera "specializzazione": intere ed estese aree sono destinate al ricovero e allo sfascio di mezzi (spesso autoarticolati di elevato valore commerciale) di provenienza delittuosa e una particolare abilità è stata acquisita nelle complesse operazioni volte all'alterazione dei dati identificati dei mezzi, finalizzate alla loro successiva re-immissione sul mercato.

Per effetto di tali notorie "capacità", nell'area di Cerignola vengono convogliati, per le operazioni di ricettazione e di riciclaggio, mezzi rubati nelle altre province pugliesi ed anche in altre regioni.

In conseguenza di questo, sono estremamente frequenti, nel territorio di Cerignola, i sequestri di mezzi provenienza delittuosa e con dati identificativi contraffatti, nonché delle aree allestite per svolgere le operazioni di ricettazione e riciclaggio: i fascicoli iscritti ogni anno per questi reati si attestano su una media di 400 e le spese di custodia relative ai sequestri di detti beni risultano molto onerose.

Particolarmente attiva è la criminalità anche nel settore delle rapine che, per le modalità di commissione, costituiscono motivo di forte allarme sociale nel territorio.

Oltre ad un cospicuo numero di rapine commesse da autori singoli o da concorrenti in un singolo episodio delittuoso (normalmente in danno di piccoli esercizi commerciali o di singole persone offese), si registra la presenza di gruppi organizzati in maniera paramilitare, capaci di realizzare assalti, in genere a furgoni portavalori o ad autoarticolati, spesso con sequestro dei conducenti, rilasciati dopo qualche ora ed in località diverse da quelle di commissione dei fatti. Tali gruppi, dotati di armi micidiali, sovente utilizzano mezzi rubati per bloccare arterie stradali ed autostradali, giungendo finanche a deviare, in pieno giorno, la circolazione del traffico sull'autostrada o sulla strada statale 16 bis.

Ancora, un'elevata incidenza in detto territorio presentano i reati di furto, sovente commessi con l'uso di esplosivi (così i furti ai bancomat), nonché i reati in materia di stupefacenti e quelli di estorsione.

3c - San Severo

La criminalità sanseverese, di stanza nell'alto tavoliere, è per lo più costituita da sodalizi criminali fondati su base familiare (i capi sono sovente coadiuvati da parenti prossimi e affini), ognuno dei quali controlla le attività illecite relative a definite porzioni del territorio, dette "quartieri"

L'organizzazione criminale sanseverese, come accertato da alcune sentenze ("Panunzio" e "Day Before"), è affiliata alla mafia foggiana, "cd. Società", ed ha contatti (accertati in numerose indagini) con esponenti di gruppi criminali campani e calabresi, in specie nel settore della commercializzazione di sostanze stupefacenti.

Sul territorio è stata accertata anche la presenza di una radicata comunità di cittadini albanesi pluripregiudicati, particolarmente attivi nel traffico di sostanze stupefacenti e di armi, settore nel quale interagiscono sia con i criminali locali, che di altre zone.

Elevata è l'incidenza su questa area anche dei reati di estorsione in danno dei commercianti e di privati, spesso attuati con l'esplosione di colpi d'arma da fuoco verso le abitazioni e le autovetture ovvero con l'incendio di queste; l'imposizione della guardiania; l'usura; le truffe di auto attuate con la commercializzazione di autovetture di grossa cilindrata, commercializzate all'estero, sui mercati dell'Est Europa; il traffico e lo spaccio di sostanze stupefacenti, con importazione degli stupefacenti soprattutto dall'area iberica e dal Nord-Europa e con successiva commercializzazione, oltre che nell'rea del Subappennino Dauno, anche nei territori vicini, quali il Molise e l'Abruzzo ; il traffico delle armi, attivo soprattutto con l'area dell'est-Europa e dei Balcani; le truffe in danno di privati, di compagnie assicurative e di attività commerciali.

In merito all'andamento delle attività delittuose, i dati statistici relativi al Comune di San Severo evidenziano una flessione nel 2016 e nel primo quadrimestre del 2017 per quasi tutti i reati, ad eccezione delle rapine perpetrate ai danni degli esercizi commerciali, in aumento nel primo quadrimestre del 2017 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Gli omicidi commessi nel suindicato periodo sono cinque, per tre dei quali sono stati già individuati i responsabili.

Anche in questa area, l'atteggiamento omertoso delle vittime e della società civile ostacola un'efficace azione di repressione del crimine, rendendo difficoltosi gli sforzi e l'impegno delle Forze dell'Ordine finalizzati a disarticolare i summenzionati sodalizi criminosi.

In danno di persone gravitanti nell'area politico-istituzionale, sono stati segnalati i seguenti fatti : alle ore 21.00 del 9.3.2016, il vice Sindaco Sderlenga Francesco ha denunciato di avere ricevuto minacce di morte da parte di uno sconosciuto che gli citofonava a casa; alle ore 17,55 circa dell'11.7.2016, in Via Aspromonte, presso l'abitazione del consigliere comunale Cafora Sandra, ignoti incendiavano l'auto di famiglia, Lancia Thesis; alle 22.00 circa del 5.3.2017, in piazza Costituzione, presso l'albergo "Palazzo Giancola", una persona rimasta ignota, a bordo di una Innocenti di colore bordeaux, compendio di furto commesso a Termoli il 3.3.2017, esplodeva 4 colpi di arma da fuoco cal. 9 contro un mezzo del IX Reparto Mobile della Polizia di Bari, parcheggiato in strada di fianco alla struttura recettiva.

3d - Manfredonia, Vieste, Mattinata

Nel Gargano la criminalità opera innanzitutto nei tradizionali settori del traffico degli stupefacenti, delle estorsioni, dell'usura, dei furti di auto, delle rapine, in particolare, con assalti a furgoni portavalori e agli sportelli bancomat, della ricettazione .

Con particolare riferimento all'ambito dei reati di ricettazione è stato accertato che, di recente, i gruppi criminali stanno sviluppando sofisticate tecnologie per "ripulire" le banconote contrassegnate con elementi di sicurezza.

Nel settore degli stupefacenti nel territorio garganico, in particolare in quello di Vieste, a decorrere dal mese di aprile, sono stati accertati reati di importazione di rilevanti quantitativi di marijuana, nonché reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina per numerosi sbarchi di clandestini, trasportati su imbarcazioni da diporto, guidate da albanesi e croati, utilizzate anche per il trasporto dello stupefacente.

Altissima è l'incidenza sulla costa garganica delle attività estorsive finalizzate, soprattutto, all'imposizione della guardiania abusiva, molto lucrativa per la presenza sul territorio, con forte vocazione turistica, di molti operatori del settore alberghiero e balneare, costantemente vessati da atti di intimidazione (danneggiamenti seguiti da incendio e minacce), perpetrati in modo seriale e protratto nel tempo.

L'assetto della criminalità operante nel comune di Vieste è attualmente molto instabile per i frequenti mutamenti di alleanze tra le varie consorterie criminali, in guerra tra loro per l'acquisizione della supremazia nel controllo delle attività criminali svolte sul territorio.

E' in questo scenario "di guerra tra clan" che si collocano una serie di eventi omicidiari, alcuni solo tentati poichè, sulla base delle indagini svolte, sono emersi collegamenti tra i vari fatti, accomunati

da una comune “causale” e cioè l’acquisizione, da parte dei vari gruppi, della supremazia nel controllo delle attività criminali sul territorio di Vieste .

3e - Il “caporalato”

Una particolare trattazione deve essere riservata al “caporalato”, fenomeno criminale che interessa, con uguale pervasività, tutto il territorio della provincia di Foggia. Dalle relazioni, orali e scritte, del Procuratore di Foggia e del Procuratore della DDA di Bari risulta che il fenomeno del caporalato ha assunto dimensioni di tale rilievo da rappresentare una vera e propria emergenza nazionale.

Sulla base delle indagini svolte è stato accertato il coinvolgimento, nella gestione nel “caporalato”, della criminalità organizzata , attratta dai lucrosi vantaggi derivanti da questo e dalla ulteriore attività illecita, costituita dalle maxi-truffe ai danni dell’INPS, allo stesso spesso connessa.

Il ruolo della criminalità organizzata nel settore del “*capolarato nero*” è rinvenibile in tutta la complessa filiera attraverso la quale detta illecita attività si articola, a partire, quindi, dalla fase del reclutamento all’estero delle persone da avviare allo sfruttamento e, a seguire, nelle fasi successive del trasporto e dell’ingresso delle persone reclutate in Italia, della loro allocazione sul territorio e della finale utilizzazione, con modalità integranti forme vere e proprie di riduzione in schiavitù, in attività lavorative agricole gestite da imprenditori in diretti rapporti con la criminalità.

La riduzione dei lavoratori in condizione di totale asservimento alle organizzazioni che praticano il “ caporalato” ha il suo picco massimo di emersione nelle disumane condizioni in cui i braccianti sono costretti a lavorare nei campi : per un numero di ore esorbitanti (anche oltre le dodici ore), in spregio alle elementari norme a tutela della sicurezza, con retribuzioni più che misere e, per di più, decurtate delle spese di affitto, di vitto (di norma scarso e di pessima qualità) e trasporto.

Tuttavia, l’assoggettamento dei lavoratori al sistema delittuoso spesso ha il suo *incipit* nella fase del reclutamento, con la sottrazione agli stessi dei documenti personali di riconoscimento, e si intensifica con la successiva accoglienza presso strutture fatiscenti, nell’insieme veri e propri ghetti, ai quali spesso è interdetto l’accesso delle forze dell’ordine, con conseguente consolidamento di un sistema alternativo di governo del territorio e penetrante controllo esercitato sugli “ospiti“, consapevoli che il rifiuto di sottostare alle pretese dei “caporali” significherebbe non solo perdere l’unica misera possibilità di lavoro, ma anche una sistemazione abitativa, ancorchè disumana.

A questa forma “ tradizionale” di “ caporalato nero ” si aggiungono “nuove forme”, associate a fenomeni di sfruttamento della prostituzione.

Si legge nella relazione trasmessa dal Procuratore di Bari che, in alcune indagini, è stato accertato che l’organizzazione criminale, effettuando una preventiva selezione tra le giovani donne ridotte in schiavitù, individua quelle da destinare alla prostituzione, con il ruolo precipuo di adescare i “ pubblici ufficiali ” cui rendere prestazioni sessuali non retribuite economicamente, ma con la prestazione di favori, in particolare l’omissione di controlli nei campi in cui si attua lo sfruttamento lavorativo dei braccianti.

Il comune denominatore di tutte le pratiche di “caporalato” è la condizione di gravissimo sfruttamento dei lavoratori, accompagnata se non della totale privazione della libertà personale, dalla significativa compromissione della libertà di autodeterminazione, attuata anche infliggendo ai braccianti “ ribelli ” punizioni violente e pubbliche, perché abbiano finalità “educative” generali .

Le condizioni di vita particolarmente vessatorie in cui versano le vittime del caporalato sono causa, sul versante giudiziario, di difficoltà nell’accertamento dei fatti.

Le denunce sono rare e, nel giudizio, spesso sono seguite da ritrattazioni. Frequenti, inoltre, sono risultati i casi in cui le vittime, anche dopo aver fatto denuncia, sono risultate irreperibili nel giudizio, con correlati problemi di “utilizzazione”, ai fini della prova della responsabilità, delle precedenti dichiarazioni accusatorie rese e non confermate in dibattimento.

Alla diffusa omertà registrata tra i lavoratori sfruttati, si associa l’oggettiva complessità delle indagini mirate ad accertare gli elementi costitutivi delle fattispecie di cui all’art. 600, 601, 603 *bis* c.p., nelle quali le condotte di sfruttamento sono solitamente sussumibili.

Sono, infatti, sempre meno frequenti i casi di “ caporalato” con impiego di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno, essendo questi in prevalenza di nazionalità polacca, rumena, bulgara, quindi, cittadini europei.

Sovente il rapporto di lavoro è fondato su un regolare contratto di somministrazione stipulato con un intermediario munito di autorizzazione .

Con ciò il rapporto di lavoro assume caratteri di apparente legalità, il che rende maggiore l’impegno richiesto per la dimostrazione della condizione di sfruttamento del lavoratore che si cela dietro la parvenza di legalità e, quindi, la sua riconducibilità negli schemi normativi consoni a dar conto della rilevanza penale delle condotte di sfruttamento, segnatamente, come già evidenziato, negli artt. 600, 601 e 603 *bis* c.p..

Le indagini relative a questo fenomeno sono, quindi, complesse e richiedono il necessario coinvolgimento di appartenenti alle forze dell’ordine con un elevato grado di professionalità e di specializzazione (Guardia di Finanza, personale dell’ Inps, Inail, Direzione Territoriale del Lavoro). I protocolli di indagine devono, inoltre, essere elaborati tenendo conto che le vittime del caporalato sono tutte in condizione di particolare vulnerabilità (art. 90 *quater* c.p.p.), pertanto, devono essere valorizzati, sin dalla fase delle indagini, quegli strumenti processuali che valgono da un canto ad evitare forme di eccessiva esposizione delle stesse (art. 351 e 362 c.p.p.), dall’altro a preservare la genuinità delle loro dichiarazioni (art. 392 c.p.p.).

Fondamentale, nell’azione di contrasto del fenomeno del “caporalato” , risulta ancora l’aggressione ai patrimoni illeciti per mezzo dei sequestri, anche di prevenzione, dei profitti illeciti e di quanto è funzionale alla commissione dei reati; qualora risulti il coinvolgimento di persone giuridiche, sono necessari accertamenti in ordine ai modelli organizzativi e di gestione di queste per i profili rilevanti ai sensi del D.Lvo 231/01; infine, un utile strumento è il controllo giudiziario dell’azienda coinvolta nei fatti di sfruttamento (art. 3 L. 199/2016).

Le connessioni tra il fenomeno del “caporalato” e la c.d. “ agromafia ” sono state del resto, non a caso oggetto di un convegno organizzato dal CSM il 13 luglio 2017 avente ad oggetto il tema: "Il contrasto alle agromafie. Strumenti normativi e tecniche di indagine"; in particolare, con riferimento alla tutela del settore agroalimentare, il CSM nell’ambito di una attività di costante monitoraggio del fenomeno ha voluto condividere la sollecitazione all’approfondimento della materia, proveniente anche dall’ Osservatorio sulla Criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare, focalizzando l’attenzione sullo specifico profilo del contrasto alle agromafie, chiamando ad un confronto a più voci i diversi protagonisti di tale attività.

L’iniziativa è stata attivata dalla consapevolezza che solo l’intervento sinergico tra istituzioni, polizia giudiziaria, magistratura nazionale e cooperazione internazionale, può consentire una più efficiente azione di immediata tutela dei consumatori e di lotta ai fenomeni criminali dediti al conseguimento dei rilevanti profitti illeciti derivanti da tali reati, tra cui il fenomeno del caporalato.

3f - Le organizzazioni criminali.

Nella relazione del Procuratore di Foggia è stato evidenziato come, nel territorio della Capitanata, sono operanti gruppi criminali, noti come “mafie”, distinte in almeno tre organizzazioni la cui esistenza risulta giudizialmente accertata: la mafia foggiana, la mafia garganica (operante nei territori di San Nicandro Garganico e Apricena; Manfredonia e Monte Sant’Angelo; Vieste e Peschici) e la mafia cerignolana (operante in Cerignola, Trinitapoli, San Ferdinando di Puglia).

Le indagini svolte dalla Procura di Foggia - soprattutto in materia di armi, stupefacenti, reati contro il patrimonio con uso di violenza e riciclaggio - hanno in più occasioni permesso di accertare l’esistenza di “legami di affari” fra le varie organizzazioni criminali, che però non ne toccano la struttura e l’autonomia.

La mafia foggiana nasce a metà degli anni 80 con la denominazione di “Società Foggiana”, ma il primo riconoscimento definitivo in sede giudiziaria si ha solo nel 1994, con la sentenza “ Panunzio ”.

La mafia cerignolana nasce negli anni 90 e la sentenza che ne sancisce l'esistenza è quella relativa al processo "Cartagine", divenuta definitiva nel 1997.

La Mafia Garganica, pur operativa dalla fine degli anni 70, verrà riconosciuta solo nel 2006, con la sentenza "Iscaro-Saburo", confermata dalla Corte di Cassazione.

Dalla relazione svolta dal Procuratore e dal sostituto della DDA di Bari è risultato che l'elemento distintivo di tutte queste organizzazioni criminali è costituito dalla capacità di coniugare tradizione e modernità.

La tradizione è quella del "familismo mafioso" tipico della 'ndrangheta e della ferocia spietata della camorra cutoliana; la modernità, invece, è la vocazione agli affari, la capacità di infiltrazione nel tessuto economico-sociale, la scelta strategica di colpire i centri nevralgici del sistema economico della provincia, e cioè, l'agricoltura, l'edilizia e il turismo.

Nel foggiano non esistono le affiliazioni, l'appartenenza al gruppo non si acquisisce mediante un "battesimo", ma si tramanda di padre in figlio.

Il rito di affiliazione serve ad introdurre il "picciotto" nella famiglia mafiosa, per segnare un passaggio, qui non necessario, di appartenenza dalla famiglia "biologica" alla famiglia del clan. E, d'altra parte, l'eredità maggiore, il bene più importante, che un boss si preoccupa di lasciare a suo figlio, è il titolo di capo e la reggenza del clan (come accertato dalle sentenze emesse nel processo c.d. "Cronos").

La mafia garganica si presenta come particolarmente cruenta e non si accontenta di uccidere, usando di norma cancellare anche la memoria della vita soppressa. I cadaveri infatti sono spesso bruciati o buttati nelle grave, veri e propri cimiteri di mafia.

Il fenomeno mafioso è, quindi, nell'insieme, compatto, feroce, profondamente radicato sul territorio, su cui esercita un vero e proprio controllo militare.

A spiegazione di questo valgono due fattori.

La morfologia del territorio, con zone montuose, impervie, in parte ricoperte dalla fitta boscaglia della foresta Umbra, con la presenza di grotte e cave, e che, per questo, si presta ad imboscate, nascondigli e occultamenti di materiale illecito, come con droga e armi.

Le coste frastagliate, con insenature nascoste, non facilmente accessibili, rivolte direttamente verso l'Albania (paese che quanto a produzione ed esportazione di droghe leggere si attesta ai vertici del panorama mondiale), rendono oggettivamente le zone garganiche un luogo di approdo privilegiato delle imbarcazioni che trasportano carichi di droga provenienti dall'Albania, essendo difficile il controllo e l'intervento delle forze dell'ordine.

Il secondo fattore è di ordine sociologico.

In taluni contesti del foggiano il radicamento socio-culturale del sistema mafioso è così forte da produrre una generalizzata e assoluta omertà che, talvolta, trasmoda nella connivenza se non addirittura nel consenso.

A riprova di questo deve evidenziarsi che, dal 2007, non si hanno collaboratori di giustizia interni ai circuiti associativi.

Dall'inizio degli anni 80 ad oggi, su circa 300 delitti di sangue ascrivibili al contesto mafioso foggiano, l'80% sono ancora irrisolti.

Le denunce sono pressoché inesistenti e i pochi cittadini che le presentano quasi sempre in sede processuale ritrattano.

Gli imprenditori, nel corso degli anni, sono passati da un assoggettamento estorsivo di tipo violento, ad un atteggiamento di volontaria sottomissione al sistema mafioso: spesso, infatti, è lo stesso imprenditore che si reca autonomamente dal mafioso per pagare il pizzo, anticipandone in tal modo la richiesta.

E all'origine di tali iniziative degli imprenditori non vi è la finalità di lucrare vantaggi, ma la consapevolezza che l'agibilità del percorso esistenziale, economico, sociale e familiare non può affrancarsi dalla protezione mafiosa.

La mafia di capitanata è costituita da organizzazioni che, pur autonome tra loro, sanno stabilire alleanze interne (così tra la mafia foggiana e la mafia garganica: vedi sentenza "Blauer"), nonché

con le mafie e le organizzazioni transnazionali albanesi per l'importazione dal Paese balcanico di tonnellate di marijuana e hashish, che vengono puntualmente sversate sulle coste garganiche (vedi operazioni "Red Eagle" e "Coast to Coast").

La mafia foggiana ha saputo, inoltre, creare *join venture* con i Casalesi sia sul versante della contraffazione di milioni di euro di carta filigranata originale sottratta dalle cartiere di Fabriano (vedi sentenza "Filigrana"), sia per gestire il traffico dei rifiuti dalla Campania alle cave del foggiano (vedi operazioni "Black Land" e "In Daunia venenum").

Un ulteriore salto di qualità importante è stato poi compiuto negli ultimi tempi proprio dalla cd. Società Foggiana.

Recenti inchieste hanno dato conto della capacità della mafia foggiana di infiltrarsi nella pubblica amministrazione, in particolare nel settore legato a servizio pubblico di raccolta dei r.s.u. e nei settori delle c.d. energie alternative, come il fotovoltaico (vedi operazioni "Piazza Pulita" e "Remake"); di riciclare i propri capitali illeciti, investendoli in operazioni fraudolente riguardanti un settore strategico dell'economia locale, come quello vitivinicolo, interloquendo, a tal fine, con una importante azienda vitivinicola del ravennate (vedi operazione "Bacchus"); di infiltrarsi in ambiti imprenditoriali operanti nell'indotto legato alla lavorazione del grano e del pomodoro (vedi operazioni "Rodolfo" e "Saturno").

4 - Il contrasto alla criminalità organizzata.

L'attività giudiziaria svolta dalla Procura distrettuale antimafia di Bari si è concretizzata sia in attività di indagini preliminari che hanno portato all'arresto di esponenti della criminalità organizzata e al sequestro di ingenti quantitativi di sostanze stupefacenti e di armi, sia nella cura delle udienze dibattimentali e dei procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione.

La magistratura giudicante è impegnata, oltre che nella definizione di procedimenti penali a carico di imputati per la commissione di reati non inseriti in un contesto associativo, nella trattazione di numerosi processi e maxi-processi per reati di associazione a delinquere di tipo mafioso e reati connessi alla criminalità organizzata.

Le relazioni dei Dirigenti degli Uffici giudiziari in atti documentano delle numerose attività svolte dagli organi giudiziari nella incisiva risposta repressiva al fenomeno criminoso. Come è stato evidenziato, la criminalità di tipo mafioso che opera attualmente nella Provincia di Foggia si ripresenta sullo scenario del crimine con rinnovata capacità aggressiva, soprattutto nel settore degli omicidi, traffico delle sostanze stupefacenti, delle armi e delle estorsioni.

Dalla documentazione acquisita risultano indicate con cura le caratteristiche dei principali processi pendenti o definiti negli ultimi anni dai Tribunali e dalle Corti di Assise, onde consentire la valutazione effettiva del rilevante lavoro e dell'eccellente impegno svolto dai magistrati del Distretto.

Invero, a fronte degli allarmanti sviluppi della criminalità organizzata pugliese, la magistratura e le forze dell'ordine, ciascuna nelle proprie competenze e in un proficuo rapporto collaborativo, sono impegnate in una continua opera di prevenzione e contrasto delle attività criminose, che ha già portato all'accertamento delle responsabilità penali di numerosi esponenti dei clan e che vede in corso importanti indagini e delicati maxi processi.

Ciò si è reso possibile anche grazie al coordinamento tra i diversi uffici requirenti operanti sul territorio.

Il Procuratore di Bari ha evidenziato che dieci magistrati, compreso il Procuratore Aggiunto, sono addetti alla DDA a tempo pieno e ben tre di essi sono dedicati all'area Foggia e provincia, nonché nord barese, essendo emerso dalle indagini più recenti un tentativo di espansione della criminalità foggiana nel nord barese e una crescente intensificazione dei collegamenti con la criminalità di Comuni come Andria, Barletta Trani.

Il Procuratore ed il Presidente del Tribunale di Foggia hanno confermato questo dato.

Il Presidente del Tribunale, in particolare si è soffermato sull'incremento, dal 2014, delle definizioni delle misure di prevenzione patrimoniali, dovuto all'impiego anche dei magistrati delle sezioni civili, data la scarsità delle risorse delle sezioni penali.

a – Interventi delle forze dell'ordine

Nel corso delle audizioni vi sono stati importanti contributi da parte del Prefetto di Foggia e dei rappresentanti delle forze dell'ordine presenti sul territorio ed in particolare il Questore, il Comandante Provinciale dei Carabinieri e il Comandante Provinciale della Guardia di Finanza.

A seguito della recrudescenza dei fenomeni criminali sopradescritti e dei gravissimi fatti accaduti nel mese di agosto di questo'anno, tutti i rappresentanti delle forze dell'ordine hanno sottolineato il potenziamento dei servizi di polizia giudiziaria presenti sul territorio del circondario. In particolare, le attività sono state poste in essere attraverso un piano straordinario di controllo del territorio, posto in essere da tutte le forze di polizia in coordinamento fra loro, con l'aumento degli uomini impegnati sul territorio, e l'impiego dei corpi specializzati, di particolare utilità in un territorio le cui caratteristiche rendono particolarmente difficile il controllo e la prevenzione delle attività illecite.

Nelle audizioni si è evidenziato che, allo scopo di evitare duplicazioni operative, le azioni poste in essere prevedono un coordinamento fra Forze di Polizia, con le quali già si è condivisa tale strategia, prevedendo una suddivisione dei settori di impiego che, a rotazione, sono sempre presidiati h 24 dalle pattuglie dell'una o dell'altra Forza di Polizia, con l'ausilio della Guardia di Finanza.

Le citate misure straordinarie sono svolte nelle seguenti macro aree:

- quadrilatero San Severo/ Apricena /Torremagg./S.Marco in Lamis
- triangolo Manfredonia / Monte Sant'Angelo /Mattinata
- area Vieste
- area Foggia
- area Cerignola e Orta Nova

Queste attività straordinarie condotte dalle forze di Polizia nell'ultimo mese hanno portato a risultati assolutamente rilevanti: sequestri di armi, arresti, sequestri di droga per quantitativi ingenti, che testimoniano un contatto evidente tra ambienti della criminalità oltre Adriatico e ambienti della criminalità organizzata a Foggia.

Infine, è stata prospettata, nel corso delle audizioni, la necessità che tale rafforzamento non sia episodico, ma che vi sia una risposta costante, con l'ampliamento strutturale dell'organico del personale di polizia giudiziaria.

In particolare il Capo Centro Dia di Bari ha sottolineato le carenze di organico del suo ufficio, del resto a ricollegarsi anche alle difficoltà conseguenti alla assenza di una sede della Dia nella provincia di Foggia.

5 - La situazione degli Uffici Giudiziari e disfunzioni nel distretto

E' stato segnalato unanimemente come lo sforzo profuso dagli Uffici del pubblico ministero nelle attività di indagine e dagli Uffici giudicanti per la definizione dei procedimenti penali, spesso a carico di numerosi imputati incontri, tuttavia, reali e concrete difficoltà dovute all'inadeguatezza degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, nonché all'insufficienza dei mezzi e delle strutture. E' stata prospettata, quindi, in modo unanime, la necessità di provvedere alla copertura ed ampliamento degli organici dei magistrati e del personale amministrativo, nonché al potenziamento dei mezzi e delle strutture giudiziarie.

5a Edilizia Giudiziaria

Inadeguate sono le strutture giudiziarie nel distretto di Bari e Foggia.

Il Presidente del Tribunale di Foggia ha evidenziato che gli spazi disponibili sono insufficienti per le funzioni giudiziarie; in particolare, le aule per la celebrazione dei procedimenti penali sono poche

ed inadeguate, con conseguenti situazioni di grave disagio per l'utenza. Tale inadeguatezza, in termini di spazi e numero di aule, rende difficoltosa la celebrazione di processi in materia di criminalità organizzata, spesso caratterizzati dal numero elevato di imputati.

Particolarmente preoccupante è la situazione dell'edilizia giudiziaria barese.

Al riguardo, dalle audizioni e dalla documentazione acquisita, è emerso quanto segue:

Il Palazzo di Giustizia, sede degli Uffici della Corte di Appello, della Procura Generale, del Tribunale di Bari (Civile) e del Tribunale di Sorveglianza è in condizioni di degrado perché mai oggetto di lavori di ristrutturazione e/o riqualificazione.

Alla data odierna, sia l'immobile che gli impianti tecnologici (elettrico, riscaldamento, idrico-fognario) si presentano vetusti e non funzionanti. Gli spazi destinati ad archivi dei fascicoli giudiziari sono insufficienti, situazione aggravata ulteriormente a seguito della chiusura delle ex sezioni distaccate del Tribunale di Bari. La carenza di spazi da destinare ad archivi determina l'occupazione, con armadi, di corridoi e altri spazi comuni in quasi tutti i piani dell'edificio.

In particolare l'immobile richiede un intervento di ristrutturazione edilizia : le camere di sicurezza, dove sostano i detenuti in attesa di essere tradotti in udienza, sono in condizioni critiche dal punto di vista igienico e sanitario. Sono presenti ampi fenomeni di degrado sulle pareti dei locali seminterrati.

Nel mese di agosto 2017 si è verificato un grave episodio, per fortuna senza conseguenze, di distacco di alcuni elementi metallici di rivestimento del prospetto principale dell'immobile. In occasione dei lavori disposti d'urgenza si è constatato il grave degrado conservativo degli elementi strutturali dell'edificio che ha determinato l'immediata interdizione dell'area, con notevoli disagi per l'accesso al Palazzo di Giustizia. Sono tutt'ora in corso gli interventi in urgenza per garantire condizioni di sicurezza. L'immobile non risulta, infine, adeguato alle norme di prevenzione incendi e alle norme in materia di tutela della salute e sicurezza dei luoghi di lavoro.

Analoga situazione si registra nell'immobile sede della Procura della Repubblica, del Tribunale di Bari (Penale) e delle forze di Polizia Giudiziaria. Le attività esercitate in tale immobile non risultano conformi alla destinazione urbanistica prevista dallo strumento urbanistico del Comune di Bari. A tal riguardo sono stati assunti provvedimenti sia amministrativi da parte del Comune di Bari sia dalle Autorità giudiziarie (sequestro dell'immobile).

Tale immobile fu progettato e realizzato con finalità diverse e successivamente adeguato, per quanto possibile, alle esigenze degli uffici giudiziari. Anch'esso presenta gravi fenomeni di degrado che rendono i locali non salubri. Alcuni corpi di fabbrica sono stati interessati, di recente, da significativi cedimenti del sedime di fondazione, con conseguenti lesioni e spostamenti nei giunti tecnici ai piani superiori. E tutt'ora in corso uno studio, finalizzato ad indagare lo stato delle strutture portanti e a verificare la misurazione degli spostamenti dei corpi di fabbrica che costituiscono l'intero edificio, per monitorare possibili ulteriori cedimenti strutturali. Anche lo stabile ove ha sede il Tribunale per i minorenni di Bari e la Procura della Repubblica è stato progettato e realizzato per altre destinazioni e adeguato alle esigenze degli uffici giudiziari.

L'immobile è dotato di una sola scala interna che collega il piano terra al settimo piano; in caso di emergenza e di evacuazione rapida, contrariamente a quanto disposto dal DM 10.03.98, non è garantita la possibilità di un percorso alternativo.

La costruzione di una cittadella della giustizia unitaria appare improcrastinabile.

In ordine a queste problematiche vanno sensibilizzati gli Enti locali e il Ministero di Grazia e Giustizia.

Il Consiglio Superiore della Magistratura attraverso il Comitato Paritetico ha sollecitato il Ministero della giustizia ad assumere tutte le più utili ed urgenti iniziative volte ad assicurare agli uffici giudiziari di Bari e di Foggia Palazzi di giustizia adeguati alle esigenze di buon funzionamento del servizio, in condizioni di sicurezza e di logistica sufficienti a garantire l'efficienza ed il decoro delle funzioni giudiziarie.

Nella seduta del 10 ottobre del Comitato Paritetico, il Capo Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria ed il Direttore Generale delle risorse hanno riferito sulle determinazioni già assunte per

far fronte alla corretta manutenzione di questi edifici rappresentando le difficoltà e criticità che hanno ereditato, e fornendo un quadro chiaro delle iniziative in corso per acquisire nuove strutture. Sarà assicurata al Consiglio Superiore della Magistratura ed agli uffici una costante informazione sull'evolversi della complessiva situazione e la settima commissione inserirà le questioni relative all'edilizie giudiziarie degli uffici del distretto di Bari nel costante monitoraggio che effettua sui temi della sicurezza e della edilizia.

5b Organici dei Magistrati

Insoddisfazione per l'attuale situazione degli organici è stata rappresentata da tutti i dirigenti degli Uffici e dallo stesso Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Foggia.

Durante l'audizione il Presidente della Corte di Appello di Bari ha sottolineato l'insufficienza dell'attuale organico degli Uffici giudicanti di merito e ha ribadito la necessità di un numero di magistrati maggiore per la definizione dei processi in tempi ragionevoli, sia in primo grado, che in sede di appello; ha evidenziato che la specializzazione del giudice di merito di primo e secondo grado consentirebbe una migliore e maggiore definizione dei procedimenti in materia di criminalità organizzata e, nel contempo, che la diffusione e promozione delle migliori prassi ed una sempre più ampia attività di formazione nel settore contribuirebbero a creare un'omogenea sensibilità nei diversi uffici interessati nella trattazione della materia in oggetto. A tale riguardo ha posto in rilievo la decisiva importanza della misura patrimoniale per la prevenzione e il contrasto della criminalità da profitto e, specificamente, delle associazioni criminali; invero, un'efficace azione di prevenzione e di contrasto alla criminalità da 'profitto' – e in particolare a quella di tipo mafioso, da corruzione ed economica – rappresenta una primaria esigenza nella lotta alla criminalità organizzata; tale azione richiede, oltre all'azione repressiva *classica* di tipo sanzionatorio, un intervento patrimoniale diretto a sottrarre i profitti illecitamente accumulati a coloro che se ne sono impossessati e che, per questa ragione, hanno commesso o possono commettere reati.

Cio' tanto più in una Regione che, come evidenziato, registra la rapida evoluzione delle forme di espressione delle mafie, sempre meno aduse all'utilizzo di forme di aggressione violenta e, viceversa, costantemente impegnate nell'infiltrazione economica attraverso il controllo di settori decisivi dell'economia. In tale contesto, ha rappresentato la mancanza in Corte di Appello (per carenza di organici) di sezioni specializzate in materia di misure di prevenzione, svolta, allo stato, come un incarico suppletivo e la necessità di un riassetto organizzativo che renda la Sezione Misure di Prevenzione autonoma, con un Presidente ed un nucleo stabile di magistrati. Una situazione particolarmente critica è stata esposta dal Presidente del Tribunale di Foggia che ha posto il problema dell'insufficienza dell'attuale organico del Tribunale e delle difficoltà di gestione di maxi-processi in un Tribunale medio-piccolo.

In particolare, il Presidente del Tribunale di Foggia ha evidenziato una scopertura generale per tutto l'ufficio del 34 per cento e l'assenza di domande, nonostante il Tribunale di Foggia sia stato inserito negli ultimi bandi per il trasferimento negli uffici di primo grado.

Carenze di organico sono state rappresentate anche dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Foggia, che ha sottolineato che tali carenze impediscono di poter destinare più magistrati alle peculiari e complesse indagini in collaborazione con la DDA. In particolare, a fronte di una pianta organica di 22 sostituti procuratori, 2 procuratori aggiunti ed il procuratore, ad oggi sono vacanti 5 posti di sostituto procuratore; infine due sostituti procuratori fruiscono di congedo per maternità. Ha ribadito che la Procura di Foggia "annota una assoluta assenza di domande" e la copertura di Foggia "avviene solo attraverso i Mot, colleghi evidentemente privi di esperienza e con tirocinio oramai brevissimo."

Il Procuratore ha posto anche l'accento sulla lontananza tra la sede della DDA, nel capoluogo di Regione, distante 140 chilometri da Foggia e oltre 200 dal Gargano, circostanza che determina "la inevitabile assenza di una "aderenza" dei magistrati che ne fanno parte al territorio, così come ai magistrati della Procura Ordinaria e alle Forze di Polizia Locali, intesa con riferimento a questi ultimi, come condivisione di notizie provenienti dal territorio (anche non necessariamente già

costituenti notizia di reato)". Ha rappresentato l'opportunità che i magistrati della DDA siano presenti più stabilmente presso le sedi della Procura Ordinaria, al di là degli impegni di udienza. Ciò permetterebbe di avere un costante rapporto con forze di Polizia e con i colleghi della procura ordinaria, di monitorare i fenomeni, di conoscerne meglio la complessità e permetterebbe un più efficace intervento. Anche il Procuratore Generale ha auspicato una presenza sul territorio foggiano più stringente e più costante da parte della Direzione Distrettuale Antimafia.

6 - Iniziative e proposte

La necessità di una maggiore vicinanza della Direzione Distrettuale Antimafia alle Procure Ordinarie è stata rappresentata, come già evidenziato, dal Procuratore Generale presso la Corte di Appello e dal Procuratore della Repubblica di Foggia.

Occorre ribadire che resta insuperabile il principio, costantemente espresso e richiamato nella giurisprudenza del C.S.M., della necessità di una costante collaborazione fra uffici di Procura, del coordinamento tra uffici giudiziari, di un raccordo effettivo e leale con la polizia giudiziaria, di capacità di gestione dei collaboratori di giustizia. Invero, l'esperienza del coordinamento fra magistrati ed investigatori della polizia giudiziaria dei diversi uffici ha dimostrato sempre la capacità della magistratura di far fronte, attraverso l'organizzazione e la condivisione del lavoro e delle informazioni, alla mutevolezza dei fenomeni criminali, spesso senza attendere l'intervento normativo ed anzi anticipandone le soluzioni. Positivamente devono essere valutati, pertanto, i protocolli volti ad ottimizzare le risorse in tema di intervento ed atti urgenti, la partecipazione alle udienze, le applicazioni in fase di indagine, la circolazione delle informazioni, le strategie comuni in materia di misure di prevenzione comuni ed antimafia, le comunicazioni in materia di reati spia, e, quindi della condivisione delle notizie di reato.

Il Procuratore Generale della Corte di Appello, dando atto dell'ottima collaborazione tra il Procuratore Distrettuale Antimafia e il Procuratore di Foggia, ha auspicato una rivisitazione dei modelli organizzativi della DDA fondandoli su una presenza sul territorio da parte della Procura Distrettuale costante e quotidiana, che risolverebbe il problema del flusso immediato delle notizie tra Procura ordinaria e Direzione Distrettuale Antimafia.

Cionondimeno e per le ragioni sopraesposte va favorito ed incentivato, in linea con la normazione secondaria del CSM, il sistema dell'applicazione di sostituti Procuratori della Procura Ordinaria alla D.D.A.; su tali applicazioni non può non esprimersi una valutazione positiva, in quanto, disponendo le applicazioni o le coassegnazioni in sede, si può concorrere alla formazione di professionalità anche in vista del successivo turn over nella Direzione Distrettuale Antimafia.

Da ultimo, va evidenziato che l'analisi delle deliberazioni consiliari consente di affermare che, nel tempo, si è fatta strada una idea di condivisione organizzativa, in materia di priorità nel settore penale, che deve coinvolgere gli uffici giudiziari operanti sul medesimo territorio, requirenti e giudicanti, di primo e secondo grado. Si tratta di un metodo che, per un verso, rappresenta il meccanismo operativo più adeguato per l'acquisizione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze utili alle scelte organizzative, che inverte i canoni di buona amministrazione dell'art. 97 Cost. in un settore permeato dal principio di obbligatorietà dell'azione penale, declinato come obbligatorietà sostenibile in presenza di risorse inadeguate e domanda di giustizia ipertrofica; per l'altro, si presenta come necessitato per il convergere di competenze e attribuzioni proprie dei singoli dirigenti che, se non coordinate, rischiano di creare sovrapposizioni o addirittura contrapposizioni che tradiscono l'obiettivo che regge, anche dogmaticamente, l'intero impianto delle priorità¹.

¹ *Risoluzione Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari - rapporti fra uffici requirenti e uffici giudicanti.*
(Risposta a quesito dell'11 maggio 2016)

Orbene, la scelta di fondo del dialogo fra uffici risponde alla necessità dell'ottimizzazione del rapporto fra Procura e Tribunale per le soluzioni organizzative, per l'individuazione delle priorità, nonché per l'incentivazione delle misure di prevenzione.

6a - La copertura degli organici dei magistrati.

In primo luogo, dal confronto tra le piante organiche e gli organigrammi dei posti attualmente coperti, risulta permanere, in alcuni casi, una forte percentuale di posti scoperti, fenomeno questo assolutamente da affrontare al più presto, in quanto, come si è visto, la Puglia ed il territorio foggiano sono oggetto di una allarmante offensiva che richiede una risposta dello Stato incisiva e tempestiva.

Va tuttavia rilevato come l'esigenza di assicurare nelle sedi interessate dai fenomeni della criminalità organizzata, la tendenziale copertura degli organici, pur se largamente condivisa, incontra, nei fatti, una serie di difficoltà nella sua attuazione concreta, anche per la parte relativa agli interventi di competenza consiliare.

Spetta, infatti al C.S.M. la tempestiva copertura degli organici, quanto meno nei casi di superamento della percentuale media di scopertura nazionale, nonché di intervenire in tutti quei casi nei quali a tale situazione si sommino le legittime assenze dal servizio (maternità, congedi, malattie), nonché la eventuale presenza di magistrati non dotati di particolare esperienza (come gli uditori giudiziari assegnati in prima sede). Il problema della copertura stabile dell'organico e della presenza di magistrati esperti, quindi, richiede che il Consiglio affronti da un lato il problema delle modalità con le quali procedere alla pubblicazione e copertura dei posti, e dall'altro definisca criteri con i quali limitare l'assegnazione di uditori a tali uffici. Per quanto riguarda il primo aspetto potrebbe derogarsi al criterio generale di procedere alla pubblicazione dei posti ordinari, in un contesto unico, due volte l'anno (il c.d. bolletto- ne), provvedendo invece alla pubblicazione dei posti vacanti non appena se ne rende nota la scopertura. Il Consiglio potrebbe, inoltre, attuare un adeguato coordinamento con il Ministero di Grazia e Giustizia per fare in modo - attraverso la accorta gestione della presa di possesso - che la durata della scopertura sia nei fatti limitata al minimo essenziale. Più complesso, invece appare l'intervento consiliare per favorire la copertura dei posti in questione da parte di magistrati esperti, intervento che si colloca nella più ampia e generale cornice della utilizzazione dei magistrati in tirocinio (MOT) in funzioni che ne consentano una equilibrata ed il più possibile completa formazione professionale. Limitando la riflessione a quanto di interesse, occorre dire che la limitata ampiezza del numero degli uffici sui quali intervenire potrebbe consentire una politica mirata del C.S.M. che, in caso di mancata copertura con aspiranti almeno legittimati, favorisca le applicazioni extradistrettuali nella loro durata massima, per

1. E' preciso compito del Presidente del Tribunale e del Procuratore della Repubblica individuare, in applicazione dei descritti principi di coordinamento e leale collaborazione, i moduli attuativi delle priorità e della gestione dei flussi di affari, con il comune obiettivo di evitare determinazioni unilaterali, anche tenendo conto delle valutazioni compiute in sede di conferenza distrettuale.

2. In mancanza di modalità concertate fra gli uffici, anche sollecitate dal Presidente della Corte d'appello e dal Procuratore generale;

3. il Procuratore della Repubblica, a fronte della constatazione della assenza di concerto e della concreta e diffusa impossibilità - per l'ingente mole dei carichi di lavoro - di definizione dei processi in fase dibattimentale nel termine prescrizione, deve valutare ogni soluzione alternativa alla massiva richiesta di fissazione di udienza per tutte le tipologie di reati ex art. 550 c.p.p., che determinerebbe inevitabili criticità in termini di efficienza, efficacia e trasparenza del complessivo esercizio dell'attività giudiziaria.

4. non è in ogni caso conforme al sistema ordinamentale vigente che la Presidenza del Tribunale, a fronte di richieste di fissazione di udienze monocratiche formulate dalla Procura, le lasci in essere per un tempo superiore a quello che ragionevolmente necessita per i soli profili organizzativi di espletamento delle relative procedure.

5. Si provvedimenti in materia di priorità, degli uffici giudicanti e requirenti, anche laddove non assunti nelle forme tabellari, vanno adottati sentiti i magistrati dell'ufficio e trasmessi al Consiglio superiore della magistratura previo parere del Consiglio giudiziario."

garantire senza traumi per l'ufficio il completamento della procedura di attribuzione degli incentivi - in prospettiva va altresì valutata l'eventualità di prevedere ulteriori incentivazioni - e la successiva probabile copertura mediante concorso ordinario e la pubblicazione di posti a copertura urgente previsti dall'art 10 della circolare 13778 del 24 luglio 2014 e successive modifiche in materia di mobilità.

Alla copertura dei posti resisi vacanti si connette un ulteriore problema e cioè la difficile effettività dei trasferimenti. Una volta attuato il trasferimento, lo stesso non sempre è immediatamente operativo. Quest'ultimo problema potrebbe essere ridimensionato operando sugli altri fronti esposti e cioè, come si è detto, portando gli organici a copertura e rendendo più celere l'attuazione dei trasferimenti che non incontrano simili ostacoli.

A seguito della visita presso gli uffici foggiani, il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'individuazione delle sedi da assegnare ai magistrati ordinari in tirocinio nominati con D.M. 3 febbraio 2017, nella seduta del 5 ottobre 2017, ha assegnato 4 sedi alla Procura della Repubblica di Foggia, 7 sedi al Tribunale di Foggia, 3 sedi al Tribunale di Trani e 2 sedi alla Procura di Trani. A seguito di tali assegnazioni la scoperta degli organici si è ridotta sensibilmente; in particolare, per la Procura di Foggia, la scoperta degli organici è passata dal 27% al 9% e per il Tribunale di Foggia dal 38% al 24%.

6b - Gli altri settori d'intervento.

Come gli organici dei magistrati anche le piante organiche del personale amministrativo presentano consistenti scoperture, con conseguenti disagi per gli Uffici giudiziari. È opportuno, anche in questo caso, che si provveda alla piena copertura per non creare rallentamenti e disfunzioni nel lavoro degli organi requirenti e giudicanti, predisponendo altresì quei mezzi che occorrono per un funzionale svolgimento dell'attività giudiziaria, sia sotto un profilo materiale che informatico. Il Procuratore distrettuale antimafia ha rappresentato la gravissima carenza di personale amministrativo, peraltro rilevata anche dagli ispettori ministeriali in occasione dell'ultima verifica ispettiva.

In particolare ha evidenziato che:

-con d.m.19 maggio 2015 si è ribadita l'assegnazione alla procura barese di un organico di sole 133 unità amministrative; dei 133 posti di personale amministrativo previsti ne sono coperti soltanto 120; non può valutarsi positivamente l'iniziativa ministeriale per l'inserimento di personale amministrativo, peraltro in numero comunque di gran lunga insufficiente al ripianamento degli organici, mediante mobilità da altre Amministrazioni, in quanto sia gli impiegati provenienti dalle Province, che quelli già in servizio presso la Croce Rossa, non possiedono alcuna preparazione specifica.

Anche il Procuratore di Foggia ha sottolineato, con riferimento al personale amministrativo, il 40% di scoperta degli organici a cui si è fatto parzialmente fronte con personale, assolutamente impreparato e inadeguato proveniente dalla Provincia e da professioni ausiliarie sanitarie.

6c - Specializzazione e formazione

Dalle audizioni dei dirigenti degli uffici, in particolare del Presidente della Corte, del Procuratore Generale e del Procuratore distrettuale, è emerso che la contestazione della "mafiosità" con riferimento a strutture criminali organizzate o a singoli delitti, talora non è stata riconosciuta dagli organi giudicanti: il che, prescindendo dalle singole vicende giudiziarie, pone in evidenza la difficoltà pratica di una compiuta verifica probatoria nei procedimenti relativi ai fenomeni criminali che si evolvono sul territorio e che, presentandosi con connotazioni sempre nuove, possono risultare di non agevole verifica nelle aule di giustizia. Si pone, conseguentemente, per un verso il tema di un rafforzamento delle opportunità di formazione per i magistrati, per l'altro quello, sempre aperto e attuale nel dibattito fra gli addetti ai lavori, della distrettualizzazione delle funzioni dibattimentali

E se il controverso tema della distrettualizzazione dei Tribunali nelle materie della criminalità organizzata è valutabile in una prospettiva "*de iure condendo*", viceversa, nella vigenza di un

sistema di competenze che circoscrive la distrettualizzazione alla fase delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare, deve ritenersi necessaria una maggiore specializzazione dei magistrati con funzioni giudicanti, anche di secondo grado, potendo questa contribuire ad una risposta giudiziaria modulata in relazione alle caratteristiche proprie di una criminalità organizzata che muta continuamente le sue forme di manifestazione e che, dunque, richiede tempi rapidi di aggiornamento, di analisi, e di conoscenze per i giudici e pubblici ministeri.

L'esperienza giudiziaria insegna, infatti, che, per investigare e per accertare giudizialmente i complessi fenomeni della criminalità organizzata necessita un sapere specifico, la cui attualizzazione può essere favorita innanzitutto con un rafforzamento della formazione iniziale e permanente sulle grandi questioni interpretative che orientano le decisioni nei processi di criminalità organizzata, nel caso di specie di particolare importanza se si consideri che l'organico di uffici giudiziari come quelli di Foggia è costituito in gran parte da magistrati di prima nomina.

L'invito dunque va rivolto alla Formazione, sia Centrale, che Decentrata, potendo soprattutto quest'ultima meglio valorizzare anche le indicazioni contenute in recenti sentenze della Corte di Cassazione intervenute con riferimento a procedimenti di criminalità organizzata della capitanata.

Allo stesso tempo appare utile anche l'utilizzazione di tutti gli istituti previsti dall'ordinamento che favoriscano il confronto all'interno degli uffici, con le riunioni fra magistrati per discutere i temi di interesse e valutare gli esiti delle decisioni giudiziarie e la loro tenuta nei successivi gradi di giudizio. Alla realizzazione di questo obiettivo potranno concorrere, inoltre, modelli organizzativi volti a favorire la continuità delle assegnazioni dei giudici agli specifici settori di interesse.

7 - Conclusioni

L'analisi del complesso fenomeno criminale che interessa il territorio di Foggia conduce a ritenere che, se la scaturigine è da ricercare, come sempre, nella spinta criminale dei singoli e nell'aggregazione fondata sulla comune progettualità volta alla realizzazione di illeciti profitti, plurimi fattori, molti dei quali estranei ai settori di diretto intervento della magistratura e delle forze dell'ordine, concorrono, invece, ad alimentarlo, a rafforzarlo, a favorirne l'espansione e certamente ad ostacolarne la repressione.

L'impegno delle forze dell'ordine e un'efficace risposta giudiziaria costituiscono un'imprescindibile condizione per il ripristino della legalità, così fortemente vulnerata e recessiva sul territorio.

E in questa direzione devono convergere tutti gli interventi già messi in campo e ancora possibili da parte del Consiglio, dei dirigenti degli uffici giudiziari, degli organi di vertice delle forze dell'ordine, nella consapevolezza anche del valore emblematico di vicinanza che assume nella percezione collettiva una maggiore allerta e una più significativa presenza di queste istituzioni sul territorio.

L'impegno della magistratura e delle forze dell'ordine non potranno, però, da sole restituire alla collettività la coscienza che la legalità costituisce l'elemento fondante di una società autenticamente democratica e solidale, come quella disegnata dai nostri Padri Costituenti, e che la difesa di questo valore, nelle numerose declinazioni che gli sono proprie, passa attraverso l'impegno di ciascuno.

La ritrovata coscienza da parte della società civile di questi valori priverà le organizzazioni criminali di quell'humus vischioso che costituisce la ragione della loro forza, consentirà di vincere l'indifferenza, se non la connivenza su cui confidano, di rompere l'omertà, fortissima sia all'interno dei gruppi organizzati, come dimostrato dall'assenza di collaboratori di giustizia, che nelle vittime, riluttanti a denunciare e ancor più a fornire contributi processuali.

E il conseguimento di questo risultato sarà possibile solo con l'azione sinergica di tutte le istituzioni, che devono muoversi all'unisono nella direzione di lanciare un messaggio di legalità costante, coerente e collettivo.

Dunque, non potrà mancare l'impegno di quanti ricoprono incarichi pubblici, che devono rendere riconoscibile, nel loro agire, il perseguimento di interessi generali, la terzietà del loro operato, la capacità di espungere chi, al loro interno, si è dimostrato permeabile ad influenze criminali.

Ancora, meritano di essere valorizzate le esperienze di associazionismo presenti sul territorio volte a sostenere gli imprenditori vittime del racket o che, anche operando in altri settori, sono, comunque, di sollecitazione e sostegno all'impegno civico e collettivo.

A questo scopo soprattutto le istituzioni politiche devono muoversi nella direzione di favorire dette forme di associazionismo e di sostenere quelle già esistenti, se possibile con contributi o agevolazioni economiche, nonché dal punto vista logistico e della organizzazione.

Tali interventi sono urgenti.

Le mafie della provincia di Foggia stanno vivendo quella evoluzione che altre mafie, come quella calabrese, quella siciliana, e quella dei casalesi hanno già vissuto: dalla dimensione familiare e rurale sono passate ad una dimensione imprenditoriale, pronte ad avvantaggiarsi delle capacità delle seconde generazioni, e questo ha generato il moltiplicarsi dei profitti e, dunque, l'aumentare della violenza per risolvere i conflitti interni.

Occorre intervenire tempestivamente prima che inizi l'inabissamento che ha caratterizzato le altre mafie e che, paradossalmente, al diminuire dell'uso della violenza e dei fatti di sangue, rende ancor più difficili le indagini.

Tanto premesso il Consiglio Superiore della Magistratura
delibera

l'approvazione della risoluzione in materia di analisi del fenomeno mafioso e criticità per l'amministrazione della giustizia negli uffici giudiziari operanti nella provincia di Foggia nel settore della criminalità organizzata e la sua trasmissione:

al Presidente del Senato della Repubblica;

al Presidente della Camera dei Deputati;

al Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia;

al Ministro della Giustizia;

al Ministro dell'Interno;

ai Capi degli Uffici Giudiziari dei distretti di Bari e Foggia, con richiesta di diffusione a tutti i magistrati;

al Procuratore Nazionale Antimafia;

al Prefetto di Foggia;

ai Presidenti della Regione Puglia, ai Presidenti delle Province della Puglia e ai Sindaci di Bari e Foggia;

ai Presidenti dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Bari e di Foggia.

I destinatari della presente risoluzione esamineranno l'opportunità di comunicare al Consiglio le valutazioni di competenza e le iniziative che intendano eventualmente assumere o che saranno assunte.

Manda alla III Commissione referente perché valuti ogni ulteriore utile iniziativa sul fronte della mobilità interna e della copertura degli organici degli uffici giudiziari di Foggia e di Bari:

Manda alla VII Commissione referente per le valutazioni in ordine al complesso delle attribuzioni organizzative di competenza e perché assuma le necessarie iniziative di impulso degli organi competenti in ordine alla situazione della edilizia e della sicurezza degli uffici giudiziari di Foggia e Bari.»