

ANNO LXXI - N. 2

APRILE - GIUGNO 2019

RASSEGNA  
AVVOCATURA  
DELLO STATO

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE DI SERVIZIO

COMITATO SCIENTIFICO: *Presidente: Michele Dipace. Componenti: Franco Coppi - Giuseppe Guarino - Natalino Irti - Eugenio Picozza - Franco Gaetano Scoca.*

DIRETTORE RESPONSABILE: *Giuseppe Fiengo* - CONDIRETTORI: *Maurizio Borgo, Danilo Del Gaizo e Stefano Varone.*

COMITATO DI REDAZIONE: *Giacomo Aiello - Lorenzo D'Ascia - Gianni De Bellis - Francesco De Luca - Wally Ferrante - Sergio Fiorentino - Paolo Gentili - Maria Vittoria Lumetti - Francesco Meloncelli - Marina Russo.*

CORRISPONDENTI DELLE AVVOCATURE DISTRETTUALI: *Andrea Michele Caridi - Stefano Maria Cerillo - Pierfrancesco La Spina - Marco Meloni - Maria Assunta Mercati - Alfonso Mezzotero - Riccardo Montagnoli - Domenico Mutino - Nicola Parri - Adele Quattrone - Piero Vitullo.*

HANNO COLLABORATO INOLTRE AL PRESENTE FASCICOLO: *Guglielmo Bernabei, Alessandra Bruni, Fausto Capelli, Sabina Cenciotti, Giacomo Cotti, Alessandro D'Amico, Maria Chiara Di Franco, Michele Gerardo, Antonio Grumetto, Giacomo Montanari, Gaetana Natale, Margherita Pagnotta, Stefano Pizzorno, Fabio Ratto Trabucco, Luca Soldini, Massimiliano Stagno.*

Email

[giuseppe.fiengo@avvocaturastato.it](mailto:giuseppe.fiengo@avvocaturastato.it)

[maurizio.borgo@avvocaturastato.it](mailto:maurizio.borgo@avvocaturastato.it)

[danielodelgaizo@avvocaturastato.it](mailto:danielodelgaizo@avvocaturastato.it)

[stefanovarone@avvocaturastato.it](mailto:stefanovarone@avvocaturastato.it)

ABBONAMENTO ANNUO .....€ 40,00

UN NUMERO ..... € 12,00

Per abbonamenti ed acquisti inviare copia della quietanza di versamento di bonifico bancario o postale a favore della Tesoreria dello Stato specificando codice IBAN: IT 42Q 01000 03245 348 0 10 2368 05, causale di versamento, indirizzo ove effettuare la spedizione, codice fiscale del versante.

*I destinatari della rivista sono pregati di comunicare eventuali variazioni di indirizzo*

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO  
RASSEGNA - Via dei Portoghesi, 12, 00186 Roma  
E-mail: [rassegna@avvocaturastato.it](mailto:rassegna@avvocaturastato.it) - Sito [www.avvocaturastato.it](http://www.avvocaturastato.it)

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

Autorizzazione Tribunale di Roma - Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

# INDICE - SOMMARIO

## TEMI ISTITUZIONALI

<i>Patrocinio delle Aziende Ospedaliere Universitarie, Circolare A.G.A. prot. 399733 del 16 luglio 2019 n. 22</i> . . . . .	pag.	1
<i>Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova e l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Genova. Patrocinio legale, Circolare A.G.A. prot. 400060 del 16 luglio 2019 n. 23</i> . . . . .	»	7
<i>Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Massimo di Palermo e l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo. Patrocinio legale, Circolare A.G. prot. 447573 del 9 agosto 2019 n. 28.</i> . . . . .	»	11
<i>Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Comunale di Bologna e l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna. Patrocinio legale, Circolare A.G. prot. 474040 del 6 settembre 2019 n. 29</i> . . . . .	»	14

## CONTENZIOSO NAZIONALE

<i>Sabina Cenciotti, Il discrimen tra ciò che è tributario e ciò che tributario non è: sui corrispettivi al fondo antincendi degli aeroporti (C. Cost., sent. 20 luglio 2018 n. 167)</i> . . . . .	»	17
<i>Massimiliano Stagno, Il giudice di legittimità avalla la misura del sequestro preventivo c.d. impeditivo (ex art. 321, co. 1, c.p.p.) anche nei confronti delle società (Cass. pen., Sez. II, sent. 10 luglio 2018 n. 34293)</i> . .	»	29
<i>Alessandra Bruni, Alessandro D'Amico, Interventi pubblici di sostegno alle imprese (d.lgs. n. 123/1998): finalmente chiarezza sui crediti privilegiati (Cass. civ., Sez. I, sent. 26 giugno 2019 n. 17101)</i> . . . . .	»	40
<i>Giacomo Cotti, Sentenza Emilia: il Tribunale riconosce la valenza eversiva dell'associazione mafiosa "locale" (Trib. Reggio Emilia, sent. 31 ottobre 2018 n. 1155)</i> . . . . .	»	56
<i>Piero Vitullo, Procedura semplificata di autorizzazione per impianti di produzione di energie rinnovabili (minieolico), tutela indiretta anche inhibitoria delle aree contermini a quelle vincolate e rilevanza in materia paesaggistica del silenzio-assenso. Profili sostanziali e processuali (Cons. St., Sez. IV, sent. 4 settembre 2018 n. 5181; Cons. St., Sez. IV, sent. 18 marzo 2019 n. 1729)</i> . . . . .	»	72
<i>Wally Ferrante, "Una obiettiva situazione di incertezza" sull'applicazione del rito superaccelerato ex art. 120, comma 2 bis e comma 6 bis c.p.a. (Cons. St., Sez. V, sent. 17 giugno 2019 n. 4046)</i> . . . . .	»	103

## LEGISLAZIONE ED ATTUALITÀ

<i>Guglielmo Bernabei, Assetti del sistema di autonomie locali tra attualità e prospettive</i> . . . . .	»	113
<i>Guglielmo Bernabei, L'area vasta e il suo territorio. Il caso Emilia Romagna</i> . . . . .	»	142

Margherita Pagnotta, <i>Il “concordato in bianco”, vantaggi e limiti dell’istituto</i> . . . . .	pag.	156
Luca Soldini, <i>Riduzione del numero dei parlamentari: riflessioni a caldo sul p.d.l. cost. 1585-B. Un difficile equilibrio tra razionalizzazione e tutela della rappresentanza</i> . . . . .	»	177
Fabio Ratto Trabucco, <i>Solidarietà e crisi dei rifugiati in Europa: il blocco degli Stati Ue antimigrazione</i> . . . . .	»	188

CONTRIBUTI DI DOTTRINA

Michele Gerardo, <i>Soggetti pubblici operanti nell’economia</i> . . . . .	»	195
Gaetana Natale, Antonio Grumetto, <i>Recenti sviluppi dell’innovazione tecnologica nel mondo del diritto</i> . . . . .	»	234
Stefano Pizzorno, <i>Prima Sezione Civile contro Prima Sezione Civile. Spunto per alcune considerazioni in tema di attività interpretativa del giudice ed in particolare di interpretazione costituzionalmente orientata</i> . . . . .	»	252
Maria Chiara Di Franco, <i>L’immigrazione clandestina nelle ipotesi di soccorso in mare: quid iuris?</i> . . . . .	»	262

RECENSIONI

Fausto Capelli, <i>Per salvare la democrazia in Italia. Cultura dell’etica e della legalità in un mondo dominato dalla politica e dall’economia</i> , Rubbettino Editore, 2019 . . . . .	»	287
Guglielmo Bernabei, Giacomo Montanari (a cura di), <i>Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica</i> , Cleup Editore - Università degli Studi di Padova, 2019 . . . . .	»	293

## Sentenza *Aemilia*: il Tribunale riconosce la valenza eversiva dell'associazione mafiosa "locale"

NOTA A TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA, SENTENZA 31 OTTOBRE 2018 N. 1155

Giacomo Cotti \*

*SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La costituzione di parte civile dello Stato-ordinamento - 3. Lo Stato come parte civile nei processi per associazione a delinquere di tipo mafioso in giurisprudenza e dottrina - 4. Il metodo mafioso: la questione della c.d. "mafia silente" - 5. La 'ndrangheta emiliana - 6. Il risarcimento del danno non patrimoniale riconosciuto allo Stato-ordinamento: la valenza eversiva dell'associazione mafiosa - 7. Conclusioni.*

### 1. Introduzione.

Il 18 luglio 2019 il Tribunale di Reggio Emilia ha provveduto al deposito delle motivazioni della sentenza n. 1155 del 31 ottobre 2018, c.d. *Aemilia*, ponendo così la parola fine al primo grado di quello che è stato efficacemente definito come "il più grande processo" mai celebrato "contro la 'ndrangheta" (1).

La pronuncia in commento non è certo il primo procedimento per mafia al Nord, né il primo avente ad oggetto cosche presenti (anche) in Emilia-Romagna, essendo stato anzi preceduto da diversi rilevanti precedenti giudiziari, richiamati in motivazioni (2), tanto che la stessa Corte d'Appello di Bologna, trovandosi a sentenziare sui medesimi fatti nel segmento del giudizio abbreviato, è arrivata a qualificare la presenza delle associazioni di stampo mafioso (in specie, la 'ndrangheta) nella regione quale fatto notorio (3). L'importanza del procedimento *de quo* è dato piuttosto dal riconoscimento giudiziale della sussistenza di una nuova "locale", ossia di una autonoma associazione 'ndranghetista sorta e prosperata in Emilia, depositaria di una continuità logica, sotto i profili oggettivo e soggettivo, rispetto alle consorterie delinquenziali *ex art.* 416-*bis* c.p. già insediatesi sul territorio, e oggetto delle sopraccitate sentenze di condanna (4).

---

(\*) Dottore in Giurisprudenza, ammesso alla pratica forense presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna (avv. St. Mario Zito).

(1) Cfr., ad esempio, *Processo Aemilia*, <https://www.processoaemilia.com/>.

(2) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, pp. 29-48, 1941-1942 motivazioni. Si richiamano in particolare i procedimenti *Grande Drago* (Trib. Bologna, ufficio GUP, 25 giugno 2006, n. 712; Trib. Piacenza, 18 dicembre 2008, n. 616); l'operazione *Edilpiovra* (Trib. Bologna, ufficio GUP, 16 febbraio 2004, n. 122; CdA Bologna, 27 giugno 2012, n. 1517; CdA Bologna, 23 maggio 2015, n. 1284); *Seacco Matto* (CdA Catanzaro, 16 dicembre 2008, n. 712); *Pandora* (Trib. Crotona, 7 marzo 2012, n. 311; Ass. App. Catanzaro, 17 dicembre 2012, n. 30); nonché il processo *Aemilia* abbreviato (Trib. Bologna, 22 aprile 2016, n. 797; CdA Bologna, 12 dicembre 2017, n. 3911; Cass., sez. V, 24 ottobre 2018, n. 27043).

(3) CdA Bologna, sez. III penale, 12 settembre 2017, n. 3911, p. 31 motivazioni.

Proprio le estreme pervasività e capacità aggressiva penalmente accertate, nei confronti di beni giuridici tanto materiali quanto immateriali, concretizzatesi nei singoli reati-scopo e nel delitto associativo, hanno costituito il compendio logico-probatorio su cui il Tribunale di Reggio Emilia ha innestato la pronuncia di condanna al risarcimento del danno non patrimoniale richiesto dalle costituite parti civili, con specifico riferimento, per quanto qui interessa, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata in giudizio dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna. Il *quid novi* della statuizione è fornito proprio dal riconoscimento, operato dal giudice di prime cure, avendo riguardo alle finalità costituzionali proprie dello Stato (5), della fondatezza nel merito della domanda risarcitoria, sia con riferimento al reato associativo, sia per i delitti-fine aggravati *ex art. 416-bis*, 1 c.p. Tale pronuncia ha imposto alla Corte di affrontare, in fatto e in diritto, le complesse questioni relative alla legittimazione a costituirsi della Presidenza del Consiglio, con riferimento all'individuazione di una fonte di danno che prescindesse dalla titolarità di altri enti territoriali, e delle modalità di esteriorizzazione del c.d. metodo mafioso. Questa breve trattazione, anticipando in parte quello che si dirà, non intende esaurire la fenomenologia della costituzione di parte civile degli enti territoriali nei procedimenti di mafia, né proporre una soluzione all'enigma delle "mafie silenti"; serve piuttosto a dar conto dei nodi interpretativi che il collegio di primo grado si è trovato ad affrontare nel delicatissimo processo *Aemilia*, e delle coordinate entro cui deve essere calata la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale disposta nel processo *de quo* in favore della Presidenza del Consiglio.

## 2. La costituzione di parte civile dello Stato-ordinamento.

Per analizzare l'*iter* ermeneutico di questo capo della pronuncia, occorre innanzi tutto rammentare i presupposti dell'azione civile in sede penale, in base alla quale, il soggetto che abbia subito un danno da reato, patrimoniale o non patrimoniale, può avviare l'azione risarcitoria, al fine di ottenere un ristoro al pregiudizio subito, nella stessa sede processuale in cui si accerta la responsabilità dell'autore (6). Risulta nondimeno inconfidente, ai fini della presente trattazione, affrontare l'ipotesi relativa alla possibilità delle persone giuridiche di costituirsi ai sensi dell'art. 74 c.p.p., al fine di chiedere il risarcimento dei danni extrapatrimoniali, essendo questa una problematica ormai risolta posi-

---

(4) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 1941-1942 motivazioni.

(5) Ed invero, *mutatis mutandis*, anche degli altri enti locali costituiti.

(6) R. CANTONE, sub art. 74 c.p.p., in *Codice di procedura penale: rassegna di giurisprudenza e dottrina. Aggiornamento*, vol. I, a cura di E. APRILE [et al.], Milano, 2012, 1275. In generale, vedi G. DI CHIARA, *Parte civile*, in *Dig. disc. pen.*, vol. IX, Torino, 1995, pp. 223 ss.; I. IAI, sub art. 74 c.p.p., in *Codice di procedura penale commentato*, vol. II, a cura di A. GIARDA - G. SPANGHER, 5<sup>a</sup> ed., Assago (MI), 2017, pp. 844 ss.

tivamente ed in via pacifica sia in dottrina che in giurisprudenza (7). Lo stesso dicasi per quanto riguarda la *legitimatō ad causam* degli enti territoriali, configurabile laddove il reato abbia arrecato un pregiudizio civilmente risarcibile a un bene giuridico che trascende quello dei singoli consociati, e direttamente riferibile alla comunità di cui l'ente è esponenziale (8). Quel che rileva, nella pronuncia in commento, è piuttosto il vaglio operato sulla fondatezza a costituirsi in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, se possa cioè validamente considerarsi lo Stato-ordinamento persona offesa o parte danneggiata dal delitto *ex art. 416-bis*, ovvero dai delitti-scopo realizzati nell'esecuzione del medesimo.

Come noto, e senza pretesa di esaustività, la costituzione di parte civile dello Stato, nelle vesti della Presidenza in quanto "soggetto che rappresenta la sintesi politica e di governo dello Stato-comunità" (9), è stata storicamente ritenuta ammissibile, nella giurisprudenza del Supremo Collegio (10), in presenza di fattispecie di eccezionale gravità, tali da indurre un perdurante turbamento morale nei consociati (11); ovvero in procedimenti concernenti delitti commessi contro la personalità dello Stato, laddove sia stato contestato il delitto di banda armata finalizzato all'associazione sovversiva, all'insurrezione armata contro i poteri dello Stato ed alla guerra civile (12); o ancora nel caso si sia proceduto per crimini di cui al Capo I, Titolo II, Libro II del

(7) O. MAZZA, *Commento all'art. 74 c.p.p.*, in *Commentario breve al codice di procedura penale: complemento giurisprudenziale*, a cura di G. CONSO - G. ILLUMINATI, Milano, 2017, pp. 239-242.

(8) T. BENE, *Ruolo e funzione delle parti civili private e istituzionali*, in *Le associazioni di tipo mafioso*, a cura di B. ROMANO, Torino, 2015, p. 471.

(9) Cass., sez. VI, 4 novembre 2009 n. 5447.

(10) Cfr. Tribunale di Torino, in composizione collegiale, in sede penale, ordinanza 8 marzo 2013, per un *excursus* sui casi di ammissibilità della costituzione di p.c. della Presidenza del Consiglio nella giurisprudenza della Corte di Cassazione.

(11) Cass., sez. I, 8 novembre 2007, n. 4060. Secondo tale pronuncia, basata sul reato *ex art. 185 c.p.m.g.* ("*Concorso in violenza con omicidio contro privati nemici, pluriaggravata e continuata*") in relazione all'eccidio, commesso dalla 16ª Divisione SS, di parte della popolazione civile di Sant'Anna di Stazzema, costituita in prevalenza da anziani, donne e bambini, il crimine di guerra in questione, "*attuato con modalità efferate, in totale dispregio del più elementare senso di umanità e dei valori comunemente accolti in ogni società civile, anche in tempo di guerra*", ha "*provocato dolore, sofferenze, sbigottimento nella collettività di cui le parti civili costituiscono enti esponenziali, creando nella memoria collettiva - per l'inimmaginabile livello di spietatezza e di crudeltà - una ferita non rimarginata, che ancora oggi è fonte di indelebile turbamento ed è produttiva di danno non patrimoniale risarcibile*". Vedi anche F. CALLARI, *La costituzione di parte civile nei processi penali per crimini nazifascisti*, in *Giust. pen.*, 2017, n. 5, pp. 280-283.

(12) Cass., sez. I, 14 dicembre 1988, n. 13850. Tale sentenza sancisce che "*lo Stato, e per esso il Presidente del Consiglio che lo rappresenta come organo di vertice dell'esecutivo, ha il potere e la legittimazione ad agire in giudizio per ottenere il risarcimento del pregiudizio derivato da tale reato, costituito non solo dagli eventuali danni patrimoniali, ma anche da quelli non patrimoniali che sono rappresentati, oltre che da sofferenze fisiche o psichiche logicamente non rapportabili alle persone giuridiche, anche da turbamenti morali della collettività pregiudizievoli all'attività dello Stato*". Da ultimo, vedi Cass. pen., sez. I, 19 marzo 2019, n. 26633.

codice penale, quali peculato e truffa commessi da un curatore fallimentare nel corso della procedura concorsuale (13), corruzione da parte di pubblici funzionari (14), corruzione e corruzione in atti giudiziari (15), o, infine, in caso di corruzione commessa da un magistrato (16). Si tratta, a tutta evidenza, di figure delinquenti in grado di arrecare un danno civile, nei confronti delle quali lo stesso ordinamento può legittimamente vantare una pretesa, non solo (e non tanto) sul piano patrimoniale, ma anche (e soprattutto) sul piano morale, in virtù della quale si è, nei citati arresti giurisprudenziali, giunti ad una valida costituzione *ex art. 74 c.p.p.* ed al soddisfacimento della richiesta risarcitoria (17).

Proprio a fronte della diffusività del danno arrecato, e della immaterialità dei beni giuridici aggrediti, non riconducibili solo ai singoli segmenti di vita pubblica curati dallo Stato inteso come soggetto dell'ordinamento giuridico, ossia lo Stato-apparato (18), si è valorizzata in giurisprudenza la legittimazione ad ottenere il ristoro del nocumento subito da parte dell'organo di vertice del potere esecutivo, sia nella sua veste di ente esponenziale dell'intera comunità, scossa dal compimento di delitti particolarmente esecrabili e dall'infrazione di quei canoni di imparzialità e diligenza che dovrebbero informare l'attività dei pubblici uffici, sia nella sua qualità di soggetto direttamente leso dal reato; e se ciò appare evidente per i delitti di cui al Titolo I, Libro II c.p., non meno chiaro è che la commissione di illeciti penali da parte di un pubblico funzionario, realizzati nell'esercizio delle proprie attribuzioni, cagioni un danno all'amministrazione stessa, e quindi al suo apice, ossia la Presidenza del Consiglio, "per la perdita di credibilità e di prestigio dell'apparato statale nel suo complesso" (19).

---

(13) Cass., sez. VI, 4 novembre 2009 n. 5447. In tale arresto si è affermato che la Presidenza del Consiglio sarebbe legittimata all'esercizio dell'azione civile in quanto "*portatrice dell'interesse della collettività all'esercizio imparziale e indipendente della funzione giudiziaria*".

(14) Cass., sez. I, 27 ottobre 2003, n. 4177.

(15) Cass. 4 maggio 2006, n. 33435. Tale decisione basa la legittimazione della Presidenza a costituirsi *ex art. 74 c.p.p.* nel processo penale sulla lesione al prestigio dell'Amministrazione arrecato dalle condotte poste in essere dagli imputati.

(16) Cass., sez. VI, 13 aprile 1999 n. 9754, Curtò. Invero "*l'interesse della collettività all'esercizio imparziale ed indipendente della funzione giurisdizionale può essere rappresentato solamente dal soggetto che rappresenta la sintesi politica e di governo dello Stato-comunità ovvero dal Presidente del Consiglio dei Ministri*". Cfr. la nota adesiva di A. CIAVOLA, *Chi è il soggetto danneggiato dalla perdita di imparzialità per la corruzione di un magistrato?* in *Cass. pen.* 2000, pp. 1355-1362.

(17) Il danno civile, patrimoniale ed extrapatrimoniale, subito dallo Stato, va tenuto nettamente distinto dal c.d. "danno criminale", che viene arrecato all'ordinamento al compimento di ogni reato. Sul punto, vedi G. FERRERO, *Il risarcimento dei danni subiti dallo Stato a seguito di reato*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 691.

(18) A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, 4ª ed., Bologna, 2018, p. 42.

(19) Trib. Torino, in sede penale, ordinanza 8 marzo 2013.



3. *Lo Stato come parte civile nei processi per associazione a delinquere di tipo mafioso in giurisprudenza e dottrina.*

Analogamente, alla luce della predetta consolidata interpretazione, può ritenersi sussistente la *legitimatio ad causam* della Presidenza del Consiglio dei Ministri in procedimenti per reati associativi di stampo mafioso, nei quali la consorterìa, per concretezza ed ampiezza del programma criminale, risulti in grado di mettere a repentaglio gli “interessi generali dello Stato-comunità” (20). Al riguardo va segnalato che, in relazione ai processi nei confronti di imputati del delitto *ex art. 416-bis c.p.* tale opzione, per quanto desueta (21), già è stata prefigurata in passato da accorte conquiste di giurisprudenza e dottrina.

Per quanto riguarda il primo versante, l’affermazione della carica eversiva insita nell’associazione *ex art. 416-bis c.p.* si registrava primamente nella sentenza della Corte d’assise di Caltanissetta del 24 luglio 1984, relativa all’attentato mafioso commesso ai danni del magistrato Rocco Chinnici (22). In questo *dictum* emergevano infatti due significative novità: per la prima volta un omicidio plurimo di mafia riceveva la qualificazione di strage politica (art. 285 c.p.), tanto che al delitto in parola veniva riconosciuta l’aggravante della finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico (23). Come conseguenza, dalla statuizione di colpevolezza degli imputati discendeva la condanna, in solido, al risarcimento dei danni e alla refusione delle spese in favore delle parti civili costituite fra cui figurava, tra gli altri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (24). Tale prospettazione non veniva tuttavia accolta in appello, laddove i giudici di secondo grado in ultimo escludevano la caratura terroristica del reato *de quo* (25). Una definitiva af-

---

(20) *Ibid.*

(21) A. TORRI, *La costituzione di parte civile degli enti territoriali nei processi per associazione per delinquere di stampo mafioso*, in *Il contrasto alla criminalità organizzata: contributi di studio*, a cura di V. FANCHIOTTI e M. MIRAGLIA, Torino, 2016, p. 132. Secondo l’Autore, fra i diversi enti territoriali, è il Comune a figurare maggiormente in giurisprudenza come parte civile costituita in tali casi.

(22) Ass. Caltanissetta, 24 luglio 1984, in *Foro it.*, 1985, vol. CVIII, parte II, col. 10-18, con nota adesiva di G. FIANDACA, *Strage mafiosa e giurisprudenza “sociologica”*.

(23) Cfr. G. FIANDACA, *Riflessi penalistici del rapporto mafia-politica*, in *Foro it.*, 1993, vol. CXVI, parte V, col. 143, dove l’Autore riporta come nelle motivazioni della sentenza si poteva leggere che “la mafia, nell’attuale contesto storico, ha acquistato la fisionomia di vero e proprio contropotere criminale che si erge al di sopra dello Stato e realizza attacchi frontali al cuore dello stesso, laddove veda intralciate le sue possibilità di espansione [...] essa esige dallo Stato la legittimazione della sua esistenza e non esita, pertanto, ad entrare in conflittualità con esso, laddove tale legittimazione non le venga riconosciuta, mutuando, perciò, dalle associazioni terroristiche e sovversive una valenza politica che mai aveva contraddistinto le sue azioni [...] con l’azione criminosa posta in essere la mafia, oltre ad attentare la sicurezza dello Stato [...] ha inteso metterne in discussione l’ordine democratico e soprattutto l’esclusività del suo potere, realizzando così, sul piano della strategia operativa, un aggravamento del livello di scontro e manifestando il più assoluto disprezzo del concetto stesso di legalità e soprattutto di quei principi costituzionali che la democraticità dello Stato riassume”.

(24) *Ibid.*

fermazione dell'attacco alla libertà democratica mosso dalle associazioni mafiose, sorretto dalla forza del giudicato, si aveva invece con la sentenza *Greco*, nella quale i giudici di legittimità segnalavano come la consorceria ex art. 416-bis c.p. fosse risultata invero in grado di generare “una situazione di pericolo, [...], nonché di compromettere il principio di legalità democratica e rappresentativa delle istituzioni politiche” (26). Nonostante l'affermazione di principio, non si faceva qui ancora questione dell'intervento nel processo della Presidenza del Consiglio, pur depositaria dei predetti interessi, in qualità di parte civile. Questa incertezza interpretativa veniva in seguito superata con una significativa ordinanza, emessa dal Tribunale di Paola in data 13 dicembre 2005, con la quale i giudici calabresi affrontavano, *ex professo*, la questione relativa all'azione risarcitoria avanzata dalla Presidenza del Consiglio, valutandola legittima e circoscrivendone la pretesa alla salvaguardia dei primari interessi dell'ordine democratico, minacciato dall'esistenza di una consorceria mafiosa, le cui attività criminali venivano ritenute idonee, di per sé sole, ad integrare una “lesione dell'essenza costituzionale della sovranità dello Stato e, conseguentemente, dell'immagine interna ed internazionale del Governo italiano” (27).

Tali statuizioni giurisprudenziali trovavano (e trovano tuttora) uno specifico contraltare sul piano dottrinario. Pacifico è il dato secondo cui il delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso sia stato scolpito dal legislatore quale reato plurioffensivo di danno e di pericolo, a condotta multipla ed alternativa, volto a proteggere, in via principale, i beni giuridici dell'ordine pubblico (inteso in senso materiale) e della libertà morale dei consociati; ed in via mediata interessi quali il corretto ordine economico (artt. 41 e 42 Cost.), il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (artt. 97 e 98 Cost.), nonché la “distribuzione del potere reale”, la quale deve rispecchiare fedelmente il consenso dei cittadini (artt. 1 e 3 Cost.) (28). Proprio in relazione a quest'ultimo profilo, l'assoluta contrarietà all'ordinamento giuridico incarnata dall'associazione, ed esternata nel suo *modus operandi* caratteristico, ha portato gli studiosi ad interrogarsi sulla potenzialità aggressiva della mafia nei confronti di quel bene giuridico frutto della “saldatura tra ordine pubblico, or-

---

(25) Qualificando infatti l'attentato non quale atto di una guerra dichiarata all'ordinamento, ma quale rappresaglia posta in essere contro un esponente dello Stato intento ad ostacolare i traffici illeciti della consorceria. Cfr. Ass. App. Caltanissetta, 14 giugno 1985, n. 10.

(26) Cass., sez. VI, 19 dicembre 1997, n. 4070, *Greco*.

(27) Trib. Paola, in sede penale, ordinanza 13 dicembre 2005. Per un approfondimento, si veda A. MEZZOTERO - L. MATARESE, *L'ammissibilità della costituzione di parte civile nell'interesse dello Stato nei processi di mafia. Alla ricerca del bene giuridico oggetto della pretesa risarcitoria*, in *Rass. Adv. Stato*, 2005, n. 4, pp. 145-163.

(28) G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, 2ª ed., Milano, 2008, pp. 323-348. Cfr. anche G. SPAGNOLO, *L'associazione di tipo mafioso*, 5ª ed., Padova, 1997, pp. 103-114; G. INSOLERA - T. GUERRINI, *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, 2019, pp. 70-71.

dine economico e convivenza civile”: ossia, l’ordine democratico (29). Il dibattito affonda le radici nella cosiddetta teoria “istituzionale” del sodalizio criminoso (30), memore della quale parte della dottrina ha sostenuto che l’interesse alla tutela dell’ordine pubblico sarebbe risultato direttamente leso dal delitto associativo di stampo mafioso, anche prescindendo da una verifica circa la concreta attuazione del programma delinquenziale; ciò in quanto la consorceria *ex art. 416-bis c.p.* rappresenterebbe, in antitesi alla Repubblica, un vero e proprio negativo dell’ordine costituito, un’istituzione di natura criminale e politica insieme che - grazie alla propria struttura e metodo tipico, basato su intimidazione, assoggettamento ed omertà - risulta in grado di porsi come inconciliabile alternativa rispetto a quella statale, cagionando quindi, con la sua mera esistenza, un immediato evento di danno allo Stato (31). Una seconda linea di pensiero vede invece tale prospettazione come condivisibile solo in parte, ossia consona solo a manifestazioni mafiose ad alta intensità, le quali abbiano materialmente prodotto un danno specifico a quegli interessi protetti dall’*art. 416-bis c.p.* comma 3 in via mediata (32). Al di là del dibattito inerente il grado di attuazione del programma criminoso e le forme di esternazione del sodalizio, comune ad entrambe le visioni è il dato secondo cui l’accertamento penale della costituzione di una consorceria insediata ed operante sul territorio permette di individuare l’offesa al bene giuridico tutelato dalla norma in questione, “consistente nel turbamento non meramente potenziale ed ipotetico, bensì effettivo dell’ordine pubblico con grave e diffusa lesione dei diritti fondamentali dei cittadini”, con ciò legittimando lo Stato a promuovere l’azione riparatoria nel processo penale per il ristoro dei pregiudizi, patrimoniali e non, discendenti dalla formazione ed attività del sodalizio mafioso (33).

---

(29) G.M. FLICK, *L’associazione a delinquere di tipo mafioso. Interrogativi e riflessioni sui problemi proposti dall’art. 416 bis c.p.*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1988, n. 3, p. 853.

(30) Cfr. G. FIANDACA, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in *Foro it.*, vol. CXVIII, parte V, 1995, col. 21-28. La teoria si richiama alla nota opera di S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1917.

(31) G. NEPPI MODONA, *Criminalità organizzata e prospettive di riforma dei delitti contro la personalità dello Stato*, in *Materiali per una riforma del sistema penale*, Milano, 1984, pp. 368-369; ID., *L’associazione di tipo mafioso*, in *Studi in memoria di Giacomo Delitala*, vol. II, Milano, 1984, pp. 887-888; V. PATALANO, *L’associazione per delinquere*, Napoli, 1971, pp. 176-178. Le considerazioni sono in verità svolte dall’Autore in relazione all’associazione *ex art. 416 c.p.*, ma ben possono valere, *a fortiori*, per il più grave caso del sodalizio mafioso.

(32) G. TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, cit. 338-339, nota 34. Cfr. anche G. SPAGNOLO, *L’associazione di tipo mafioso*, 5ª ed., Padova, 1997, pp. 15-16, 104-105, 112, che parla di “macrofenomeni mafiosi”, in grado di mettere a repentaglio l’ordine demo-costituzionale e alterare il funzionamento del sistema parlamentare. In senso nettamente contrario, vedi invece G. FIANDACA, *Riflessi penalistici del rapporto mafia-politica*, cit., col. 142-146.

(33) A. MEZZOTERO - L. MATARESE, *L’ammissibilità della costituzione di parte civile nell’interesse dello Stato nei processi di mafia. Alla ricerca del bene giuridico oggetto della pretesa risarcitoria*, cit., 147.

#### 4. Il metodo mafioso: la questione della c.d. “mafia silente”.

Si pone a questo punto la necessità di un’ulteriore approfondimento, strumentale a comprendere il percorso ermeneutico seguito dai giudici in *Aemilia*. Uno degli argomenti principali avanzati dalle difese dei prevenuti nel processo in parola, volto in primo luogo ad eccepire l’incompetenza territoriale del Tribunale di Reggio Emilia, e per smentire poi il teorema accusatorio avanzato dalla Procura della Repubblica - secondo cui i prevenuti avrebbero fatto parte, con diversi ruoli, di un’associazione 'ndranghetista (34) operante in territorio emiliano (35) -, è stata la prospettazione della presenza, nel caso per cui era processo, di una mera associazione per delinquere, la quale sarebbe stata tuttavia priva di connotazione mafiosa, e che quindi tale contenuto specifico sarebbe stato da circoscrivere alla sola cosca cutrese (36). L’interpretazione offerta dai patroni degli imputati postulava dunque un’adesione a quell’orientamento, dottrinale e giurisprudenziale, restio a riconoscere l’espansione delle mafie in aree del paese diverse da quelle d’origine, e tradizionalmente ritenute refrattarie, per ragioni sociali e storiche, al contagio mafioso (37). La strategia difensiva portava dunque il collegio giudicante sul piano delle concrete esternazioni del metodo *ex art. 416-bis* comma 3 in Emilia e, per questa via, sul dibattuto terreno della c.d. “mafia silente”, che rappresenta attualmente uno dei fronti più caldi del tema - come riconosciuto peraltro espressamente anche in sentenza -, caratterizzato da contrastanti prese di posizione nella giurisprudenza di legittimità (38).

Secondo una prima linea ermeneutica, restrittiva, al fine di riconoscere il delitto associativo come mafioso dovrebbe sempre venir integrata processualmente la prova di una concreta pratica del metodo tipico del sodalizio, attuata nel contesto socio-economico di nuovo insediamento (39). Tale ragionamento è efficacemente descritto dalla definizione secondo cui “se la mafia è “silente”, almeno in zone del paese in cui storicamente non è riscontrabile “quell’*humus* in cui alligna e prolifera la devianza mafiosa”, allora non è mafia in senso giuridicamente rilevante” (40). La *ratio* di questa interpretazione è quella di individuare un unico standard probatorio per il metodo mafioso, evitandone applicazioni “a geometria variabile” (41), ed evitando parimenti di dar luogo

(34) Del delitto p. e p. dall’art. 416-*bis* c.p. commi 1, 2, 3, 4, 6 e 8.

(35) Province di Parma, Reggio Emilia, Modena e Piacenza.

(36) M. ZITO, *La memoria dell’Avvocatura dello Stato nel procedimento penale c.d. Aemilia*, in *Rass. Avv. Stato*, 2018, n. 1, p. 244.

(37) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 1931 motivazioni.

(38) *Ibid.*

(39) Cass., sez. V, 13 febbraio 2006, n. 19141, Bruzzaniti e altri.

(40) C. VISCONTI, *Mafie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell’art. 416bis c.p.?*, in *Dir. pen. contemp.*, 2015, n. 1, 369.

(41) F. SALVIANI, *La delocalizzazione dell’associazione di tipo mafioso*, in *Cass. pen.*, 2017, nn.

ad un'anticipazione della tutela penale ad un momento in cui il requisito di cui all'art. 416-*bis* comma 3 non si sia ancora esplicitato (42). Questa prima accezione di "mafia silente" è tuttavia contrastata da un diverso orientamento, tutto interno alla Suprema Corte, che inquadra la fattispecie nella figura di un sodalizio che impiega effettivamente il *modus operandi* mafioso, ma in modo celato, ossia senza far ricorso alle sue manifestazioni più appariscenti (come gli omicidi), pur "tuttavia avvalendosi di quella forma di intimidazione - per certi aspetti ancora più temibile - che deriva dal non detto, dall'accennato, dall'evocazione di una potenza criminale cui si ritenga vano resistere" (43). Il pericolo a cui questo *iter* logico cerca di ovviare, come sottolineato in dottrina, è quello di fornire un lasciapassare interpretativo alla diffusione di associazioni che, pur prive di una manifesta metodologia mafiosa, siano comunque in grado di conculcare gli interessi protetti dalla norma incriminatrice - l'ordine economico, politico e sociale - godendo anche in zone delocalizzate della fama intimidatoria guadagnata dal sodalizio nelle zone d'origine (44). La diatriba in questione si riverbera dunque sul piano della verifica dei rapporti tra "associazioni-madri" e "associazioni-figlie" (45), in merito al quale non è bastato un provvedimento del Primo Presidente della Corte di Cassazione a ridurre ad unità gli orientamenti proposti dalle diverse Sezioni (46). Nell'assetto attuale, l'orientamento dominante continua a ritenere che la mafiosità della locale, formatasi in quei luoghi dove l'*habitat* sociale non si mostra, *ex se*, propenso all'infiltrazione mafiosa, richieda in ogni caso la prova dell'impiego, da parte della *societas sceleris*, di una forza intimidatrice attuale, effettiva ed obiettivamente riscontrabile, indipendentemente dalla sussistenza di rapporti, anche palesi, con l'associazione d'origine (47). Nondimeno, ad esso continua a contrapporsi una fiorente linea ermeneutica che considera integrato il metodo tipico anche laddove la carica intimidatoria risulti solo potenziale, esaltando così la natura di reato di pericolo dell'art. 416-*bis* c.p. (48), e la struttura uni-

---

7-8, p. 2779; cfr. anche C. VISCONTI, *I giudici di legittimità ancora alle prese con la "mafia silente" al nord: dicono di pensarla allo stesso modo, ma non è così*, in *Dir. pen. contemp.*, 5 ottobre 2015.

(42) C. VISCONTI, *Mafie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell'art. 416bis c.p.?*, cit., 379-381.

(43) Cass., sez. II, 30 gennaio 2015, n. 15412, Agresta e altri. Esisterebbe in realtà anche una terza accezione di "mafia silente", che si verifica nel caso in cui la consorterìa "dalle caratteristiche mafiose, pur costituita ed esistente, non si sia ancora proiettata all'esterno in iniziative delinquenziali per la realizzazione del suo programma criminoso". Cfr., *ex multis*, Cass. sez. II, 15 giugno 2017, n. 53477, Benedetto.

(44) A. BALSAMO - S. RECCHIONE, *Mafie al Nord. L'interpretazione dell'art. 416-bis c.p. e l'efficacia degli strumenti di contrasto*, in *Dir. pen. contemp.*, 18 ottobre 2013, pp. 12-13.

(45) L. BARONE - A.A. SALEMME, *Il reato di associazione mafiosa*, in Cass. pen., 2018, n. 4S, p. 166.

(46) Provvedimento del 28 aprile 2015.

(47) Cass., sez. I, 17 giugno 2016, n. 55359, Pesce.

(48) Cass., sez. II, 4 aprile 2017, n. 24851, Garcea.

taria della 'ndrangheta (49). La *vexata quaestio*, non trovando componimento nel diritto vivente, è stata recentemente oggetto di un'ordinanza di remissione alle Sezioni Unite, nelle more del cui responso è intervenuta la pronuncia dei giudici reggiani (50).

##### 5. La 'ndrangheta emiliana.

Per quanto attiene alla presente trattazione, la sentenza in commento affronta la tematica relativa alla sussistenza della "locale" mafiosa emiliana sotto un duplice aspetto: gli effetti dell'agire criminale sul territorio e i rapporti con la "casa-madre" di Cutro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Corte ha rigettato la tesi difensiva, secondo la quale non sarebbe emerso dall'istruttoria alcun elemento dal quale poter inferire una penetrazione associativa nell'ambito territoriale di riferimento, che sia stata caratterizzata da quell'omertà ed assoggettamento tipici della zona d'origine, invocando a sostegno la minima rilevanza degli episodi d'intimidazione contestati; i quali, nella logica difensiva, avrebbero invece rappresentato iniziative di singoli individui, operanti fuori dal contesto geografico d'appartenenza, inidonei, quindi, a fondare la percezione dell'esistenza di una locale struttura qualificabile come mafiosa. In senso contrario si pone il Tribunale, il quale, pur ammettendo il precitato contrasto in giurisprudenza, ha inteso richiamarsi al primo fra i due orientamenti interpretativi sopra richiamati (51), attribuendo valore dirimente all'effettività del metodo mafioso, purché da esso possano evincersi indicatori di stabilità ed organizzazione della consorteria, a dimostrazione del potere intimidatorio dell'associazione e dello stato di assoggettamento che ne discende (52). Ed invero, i giudici hanno ravvisato questi indici nel caso concreto, non tanto nell'uso attuale della forza e della prevaricazione, comunque non aliene all'*agere* del sodalizio, ma soprat-

---

(49) F. VASSALLO, *La competenza territoriale in materia di criminalità organizzata di stampo mafioso*, in *Strumenti di contrasto alla criminalità: profili interni, comparati e sovranazionali*, a cura di V. FANCHIOTTI, Torino, 2017, pp. 10-20. Per una critica alla struttura unitaria della 'ndrangheta, vedi A. CISTERNA, *Esegesi sulla struttura che mostra i suoi limiti sulle "mafie silenziose"*, in *Guida dir.*, 2019, n. 31, pp. 79-85.

(50) Cass. sez. I, 15 marzo 2019, ord. n. 15768. Il quesito: "*Se sia configurabile il reato di cui all'art. 416 - bis cod. pen. con riguardo a una articolazione periferica (cd. "locale") di un sodalizio mafioso, radicata in un'area territoriale diversa da quella di operatività dell'organizzazione «madre», anche in difetto della esteriorizzazione, nel differente territorio di insediamento, della forza intimidatrice e della relativa condizione di assoggettamento e di omertà, qualora emerga la derivazione e il collegamento della nuova struttura territoriale con l'organizzazione e i rituali del sodalizio di riferimento*". Per un approfondimento, vedi L. NINNI, *Alle Sezioni Unite la questione della configurabilità del delitto di associazione di tipo mafioso con riguardo ad articolazioni periferiche di un sodalizio mafioso in aree "non tradizionali"*, in *Dir. pen. contemp.*, 2019, n. 6, pp. 23 ss.

(51) Cfr. nota 47. La Corte nota nondimeno come l'impressionante compendio probatorio a carico degli imputati renda poco problematico il conflitto in parola, ai fini della decisione.

(52) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 1933 motivazioni.

tutto in quell'“indispensabile riserva di violenza percepibile all'esterno” alla quale fare all'occorrenza ricorso per raggiungere gli illeciti scopi sociali (53); una triste fama (fondata sul sangue della guerra consumata tra i clan Dragone e Grande Aracri, fra l'Emilia e la Calabria), mediante la quale il gruppo ha continuativamente esteso la propria influenza e le proprie propaggini in vaste aree dell'economia locale e sul piano dei rapporti istituzionali, fino a poter vantare interlocutori anche tra gli stessi esponenti delle forze dell'ordine e del mondo politico (54). Un capitale di delitti che ha permesso l'instaurarsi di un'egemonia nella regione, e garantito il “suo perpetuarsi nel tempo” (55). Non solo: indici del metodo mafioso, *sub specie* di capacità intimidatoria, vengono rinvenuti dalla Corte anche nell'accertata disponibilità di armi da parte del sodalizio, e dall'insieme di relazioni intrattenute con 'ndrine altrove dislocate (56). Ma l'elemento di novità del *modus operandi* della locale emiliana, suo “tratto caratterizzante” secondo i giudici di Reggio, viene rintracciato nelle strategie, più raffinate ma non meno insidiose di quelle classiche, impiegate per creare falsa ricchezza e spietata efficienza, grazie alla quale accreditarsi nell'ambiente produttivo regionale ed allettare imprenditori e professionisti del territorio con il miraggio di facili guadagni, ossia spingendo gli stessi a venire incontro ai *desiderata* del sodalizio (57). Strategie quali le false fatturazioni, il lavoro nero, l'offerta di protezione, l'accesso a finanziamenti e al servizio di recupero crediti, che hanno permesso alla cosca di inserirsi nel tessuto socio-economico di riferimento, specie in aree ad alta intensità di manodopera e a modesto contenuto tecnologico, dando così vita ad una “economia mafiosa emiliana”, fonte di legittimazione e arricchimento parassitario per la consorteria (58).

Con riferimento all'autonomia della cosca, parimenti i giudici hanno concluso in senso contrario rispetto alle argomentazioni difensive. Essi hanno infatti riconosciuto come il sodalizio delinquenziale abbia rappresentato una filiazione del consesso *ex art. 416-bis c.p.* basato a Cutro, e come, in qualità di associazione-figlia di questo, abbia beneficiato della capacità intimidatoria

(53) *Ivi*, p. 2200 motivazioni.

(54) *Ibid.*

(55) *Ibid.*

(56) *Ivi*, 2201.

(57) *Ivi*, 2202. Nello stesso senso concludeva il segmento di *Aemilia* abbreviato (Trib. Bologna, 22 aprile 2016, n. 797; CdA Bologna, 12 dicembre 2017, n. 3911; Cass., sez. V, 24 ottobre 2018, n. 27043). Cfr. N. DALLA CHIESA - F. CABRAS, *Rosso Mafia, La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Milano, 2019, 102-103, secondo cui “[l]o stato di soggezione continuava a serpeggiare. Stava solo assumendo forme più elaborate e strategicamente funzionali, all'interno delle quali la condivisione di un vantaggio economico per la maggior parte degli imprenditori costituiva nient'altro che un incentivo a sottostare ad angherie propriamente mafiose”.

(58) N. DALLA CHIESA - F. CABRAS, *La 'ndrangheta a Reggio Emilia. Un caso di conquista dal basso*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, 2017, n. 3, pp. 17-21. Per un'analisi generale del fenomeno, vedi S. PELLEGRINI, *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale*, Roma, 2018, pp. 85 ss.

costruita dalla consorteria calabrese anche al di fuori dell'area d'origine. Quella che emerge in *Aemilia* è dunque un'autonoma struttura 'ndranghetista, nata grazie all'associazione di delinquenti già precedentemente inquadrati in consessi mafiosi del crotonese, decimati da pregresse inchieste. Tale congrega godeva dunque di autonomia sul piano decisionale, organizzativo, economico, nonché su quello pratico, relativo alle esternazioni del metodo mafioso, e parimenti operava con indipendenza anche in ordine alle scelte affaristico-criminali da compiere (59). Sempre in ossequio al suo caratteristico *modus operandi* mimetizzato, la cosca emiliana si rivelava poi in grado di effettuare scelte autonome in relazione alle strategie pubbliche, politiche e comunicative da impiegare, specie nei momenti di massima tensione con le istituzioni locali, nel tentativo di screditarle o condizionarle; tattiche che, riconosce il collegio, “rappresentano la più solida conferma dell'autonomia operativa della cosca 'ndranghetista emiliana” (60). Del resto il collegamento con la cellula di Cutro, a conferma di quanto riconosciuto dai giudici di merito, era sì costante, ma *de minimis*: il terminale di questo rapporto era la figura di Nicolino Grande Aracri, che doveva infatti venire tenuto al corrente solo delle questioni di importanza cruciale per la vita della cosca emiliana (affiliazioni, attribuzione di “doti”, omicidi), e ricevere il cosiddetto “fiore” (ossia una piccola percentuale delle entrate dell'associazione-figlia) nonché percepire i proventi delle intraprese criminali della 'ndrina di Cutro, una volta investite gli stessi nelle attività controllate o gestite dalla locale in Emilia (61).

Un lampante esempio della inusitata capacità operativa raggiunta dal sodalizio mafioso locale, con riferimento al *modus operandi* ed al grado di autonomia, si può rinvenire appunto nella reazione seguita alle numerose interdittive antimafia emesse dall'allora Prefetto di Reggio Emilia, Antonella De Miro (62). Quest'ultima, forte dell'esperienza professionale maturata nella sua terra d'origine (63), si trovò a costatare, sin dal suo insediamento, come di fatto la città fosse “indifesa” dinanzi all'infiltrazione mafiosa (64). L'avvento della De Miro coincise dunque con una stagione repressiva senza pre-

---

(59) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 2214 motivazioni.

(60) *Ivi*, p. 2214 motivazioni.

(61) *Ibid.* Nello stesso senso concludeva il segmento di *Aemilia* abbreviato (Trib. Bologna, 22 aprile 2016, n. 797; CdA Bologna, 12 dicembre 2017, n. 3911; Cass., sez. V, 24 ottobre 2018, n. 27043).

(62) M. ZITO, *La memoria dell'Avvocatura dello Stato nel procedimento penale c.d. Aemilia*, cit., pp. 249, 257.

(63) La Dott.ssa De Miro, attuale Prefetto della Provincia di Palermo, è nata a Catania, ed ha prestato servizio per oltre vent'anni, con diversi ruoli, presso svariate Prefetture siciliane (Agrigento, Enna, Messina).

(64) N. DALLA CHIESA - F. CABRAS, *Rosso Mafia, La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, cit., 112, 199. Tale consapevolezza le derivò dall'allarme lanciato dalle categorie economiche e dai numerosi reati-spia registrati nella provincia, quali estorsioni e soprattutto incendi ai danni di imprese calabresi, troppo spesso non accompagnati da alcuna denuncia.



cedenti a Reggio, con largo ricorso allo strumento dell'informazione interdittiva, applicato alle aziende sia cutresi che emiliane in odore di mafia - in pieno ossequio alla logica preventiva sottesa allo strumento *de quo* (65). Un simile approccio, accompagnato da una maggiore attenzione al fenomeno mafioso prestato dagli organi di stampa locali, destò inevitabilmente la reazione degli associati, ostacolati nella realizzazione dei loro progetti affaristico-criminali. La reazione tuttavia non si espresse, per lo più, in atti violenti espliciti (66). Al contrario, la strategia di contrasto perseguita dalla cosca si mosse su di un piano politico-mediatico, volto, nelle parole dei giudici di *Aemilia*, a "condizionare, addirittura imbavagliare, gli organi di informazione e [...] cercare il sostegno della politica, individuata quale strumento fondamentale per attuare la controffensiva [...]"(67). La ripetuta delegittimazione dell'operato del Prefetto, condotta via televisione e stampa, la fittizia mobilitazione della comunità calabrese contro la presunta discriminazione sofferta per le iniziative dell'ufficiale del governo, e i ricorsi al TAR sono stati i principali tra gli stratagemmi impiegati per ottenere un allentamento della pressione istituzionale sulle imprese connesse all'associazione (68). Stratagemmi che si sono spinti fino al punto di cercare l'abbozzamento con esponenti del mondo politico reggiano, strumentale alla scelta di un "cavallo" su cui puntare in questa sfida alle autorità - e da impiegare anche in vista delle successive consultazioni elettorali (69). Si tratta, nel complesso, di risultanze che illustrano come in Emilia la 'ndrangheta abbia saputo mutare veste e linee d'azione in virtù del diverso contesto sociale e dei diversi ostacoli da abbattere, travisando da azioni legittime o da esercizio di diritti quelli che in realtà si sono rivelati essere indici delle "grandi strategie" (70) perseguite dal sodalizio.

*6. Il risarcimento del danno non patrimoniale riconosciuto allo Stato-ordinamento: la valenza eversiva dell'associazione mafiosa.*

All'interno di questo quadro probatorio-interpretativo, il collegio ha accolto in pieno la richiesta di risarcimento avanzata dalla Presidenza del Con-

---

(65) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 2022 motivazioni. Va peraltro sottolineato che l'emissione delle interdittive non poteva perseguire, come sostenuto dagli imputati, un disegno unitario del Prefetto volto ad emarginare la comunità cutrese, poiché le informazioni sono il risultato delle richieste operate dalle singole amministrazioni. Cfr. M. ZITO, *La memoria dell'Avvocatura dello Stato nel procedimento penale c.d. Aemilia*, cit., p. 250, il quale significativamente afferma che "[i]l momento unitario lo hanno dato gli imputati di questo processo".

(66) I quali, tuttavia, non mancarono: il 20 marzo 2012 furono infatti recapitate al prefetto De Miro una busta con un proiettile ed una lettera dai contenuti intimidatori.

(67) Trib. Reggio Emilia, 31 ottobre 2018, n. 1155, p. 2021 motivazioni.

(68) *Ivi*, pp. 2036-2037 motivazioni.

(69) *Ivi*, pp. 2024-2025 motivazioni.

(70) *Ivi*, p. 2021 motivazioni.

siglio dei Ministri in relazione agli imputati di cui al delitto associativo di stampo mafioso, come domandato dall'Avvocatura Distrettuale (71). La Corte ha riconosciuto infatti come la presenza dominante e l'operatività nella regione di una consorteria di matrice 'ndranghetista abbia configurato un'autonoma fonte di responsabilità extracontrattuale, che prescinde dal danno specifico arrecato alle singole amministrazioni coinvolte (72). L'insediamento mafioso ha infatti comportato la realizzazione "di un'alternativa anti-giuridica allo Stato-ordinamento", un "anti-Stato" concretantesi in un'istituzione in grado di annoverare tutte le caratteristiche proprie di un'entità sovraperonale sovrana, in quanto non solo fornita di una propria struttura, ma anche in grado di produrre norme di comportamento vincolanti sul territorio, e di assistere queste ultime con (invero temibili) sanzioni (73). La 'ndrangheta in Emilia non abbisogna di atti eclatanti, ma si giova della propria fama criminale e della nuova "rispettabile" veste affaristica per infiltrare il territorio (74), facendo propri quegli interessi la cui tutela è rimessa (*in primis*) allo Stato, con riferimento non solo all'ordine pubblico e alla libertà morale dell'individuo, ma anche all'ordine economico, al buon andamento e all'imparzialità della pubblica amministrazione, all'ordine democratico (75). Ed è proprio sulla base di questa larvata sottrazione di sovranità che viene motivato il risarcimento del danno a cui sono condannati in solido gli imputati del delitto *ex art. 416-bis c.p.* Come evidenzia il collegio, "[i]l delitto associativo manifesta, invero, una valenza eversiva. Si pone come un sistema (non solo "di valori") in relazione di concorrenzialità con quello statale" (76). Tale circostanza integra la lesione delle più basilari funzioni dello Stato-ordinamento, quali il monopolio legale dell'uso della forza sul territorio, la rappresentanza e l'esclusiva potestà normativa sulla comunità di riferimento (77). Con ciò, la "locale" emiliana arrivava ad arrecare un notevole pregiudizio alle funzioni normativa e rappresentativa, garantite in primo luogo dalla Costituzione (*ex artt. 5 e 117 Cost.*) ed assunte dagli Statuti degli enti territoriali (*art. 114 Cost.*) (78). Allo stesso modo, la signoria mafiosa ha comportato, come accolto dai giudici, un'aggressione anche agli altri interesse tutelati dalla norma incriminatrice, ossia i beni giuridici di livello costituzionale quali lo sviluppo di corretti rapporti economico-sociali, nonché la salvaguardia della dignità umana (79).

---

(71) *Ivi*, p. 3066 motivazioni.

(72) *Ibid.*

(73) *Ivi*, p. 3062 motivazioni.

(74) *Ivi*, p. 2203 motivazioni. La Corte parla di due aree della mafia, l'una "militare", l'altra "imprenditoriale".

(75) *Ivi*, p. 3066 motivazioni.

(76) *Ibid.* Nello stesso senso si esprime anche la ricerca sociologica, cfr. N. DALLA CHIESA - F. CABRAS, *Rosso Mafia, La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, cit., 214, 233.

(77) *Ibid.*

(78) *Ivi*, p. 3062 motivazioni.

Parimenti, per ciò che attiene ai singoli reati-fine aggravati *ex art. 416-bis*, 1 c.p., il giudice di prime cure vi ha ravvisato un'inscindibile collegamento con il delitto associativo, in quanto essi avrebbero assunto a proprio presupposto la forza stessa del consesso criminale, contribuendo così al contempo al suo rafforzamento ed alla sua affermazione (80). Anch'essi, dunque, avrebbero conculcato non solo le posizioni soggettive delle persone offese individuali (anche e soprattutto private), ma la stessa affermazione delle finalità costituzionali (e statutarie) degli enti locali (tra i quali, *in primis*, la promozione della parità dei diritti e della dignità dell'individuo, la rappresentanza territoriale e comunitaria) (81).

La prova delle condotte illecite contestate e del vincolo associativo sono state dunque ritenute indici di un'eversione di interessi protetti della collettività, e perciò bastevoli a legittimare, prima, la proposizione della domanda risarcitoria per la lesione derivata allo Stato-ordinamento dall'esistenza e operatività del consorzio mafioso e, nel merito, la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale.

#### 7. Conclusioni.

Nella sentenza in parola, il Tribunale ha accolto la richiesta riparatoria avanzata dalla Presidenza del Consiglio sposando quell'opzione ermeneutica, carsicamente riproposta da parte di giurisprudenza e dottrina, che individua nel fenomeno mafioso e nelle sue manifestazioni esteriori un attacco ai valori fondamentali dello Stato-ordinamento. Ma quest'interpretazione viene dalla Corte reggiana plasmata ed aggiornata, sulla base della più recente elaborazione giurisprudenziale in materia di "mafia silente" e dello specifico compendio probatorio a disposizione degli inquirenti, senza mai venir meno ai presupposti del dato normativo di cui all'art. 416-*bis* c.p. Il quadro che esce da *Aemilia* è quindi quello di una mafia eversiva, ma non legata alle linee d'azione della Cosa Nostra dinamitarda e stragista degli anni '80 e '90 - anni in cui questo indirizzo si è primamente formato. Dalla pronuncia emerge piuttosto un'associazione mafiosa borghese, la cui carica anti-istituzionale non si esplica nella lotta armata contro lo Stato, ma in un contro-potere più subdolo e sottile, la cui cifra caratteristica è il silenzio. Così facendo, la cosca non attacca frontalmente le istituzioni, ma le avvelena, le svuota, le priva del loro contenuto *secundum legem* e vi si sostituisce, lasciando di esse un mero simulacro. Il ristoro del danno non patrimoniale viene infatti fondato su questa progressiva erosione che, lungi dall'intaccare solo la comunità territoriale

---

(79) *Ivi*, p. 3066 motivazioni. Cfr. anche M. ZITO, *La memoria dell'Avvocatura dello Stato nel procedimento penale c.d. Aemilia*, cit., p. 242.

(80) *Ivi*, p. 3063 motivazioni.

(81) *Ibid.*

emiliana, per la quale sono legittimamente costituiti gli enti locali competenti, mette in discussione la stessa *rule of law* nella regione e la sua appartenenza (*de facto*) alla Repubblica e al suo sistema di valori, consacrato nella Costituzione. A fronte di ciò, è lo stesso principio di sussidiarietà ad imporre il risarcimento da reato nei confronti dello Stato-ordinamento, costituitosi nelle vesti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto diretto titolare dei beni giuridici offesi dall'eversione della cosca locale emiliana.

Sia consentita un'ultima notazione. La costituzione di parte civile dello Stato in siffatto procedimento non acquisisce solo funzione strumentale all'ottenimento della posta riparatoria. Laddove gli "anticorpi" (82) culturali non hanno retto all'infezione 'ndranghetista, e la risposta politico-amministrativa si è rivelata tutt'al più sporadica, l'azione adesiva della Presidenza del Consiglio, esperita con successo nel *locus* del rito criminale, lungi dal rappresentare una criticabile "accusa privata" a sostegno delle contestazioni del pubblico ministero (83), risulta potenzialmente in grado di assumere invece, *a fortiori*, un ruolo di stigmatizzazione, agli occhi della comunità nazionale, delle pubbliche e private infedeltà registratesi in Emilia, a dimostrazione dell'irriducibile alterità fra Stato democratico e associazione mafiosa (84).

---

(82) N. DALLA CHIESA - F. CABRAS, *La 'ndrangheta a Reggio Emilia. Un caso di conquista dal basso*, in *Rass. Arma dei Carabinieri*, cit., pp. 21-25.

(83) C. SANTORIELLO - A. GAITO, *Ma davvero il processo penale è luogo adatto al soddisfacimento delle istanze civilistiche?*, in *Arch. pen.*, 2013, n. 2, p. 401.

(84) Una funzione del resto che ben si sposa con le prerogative della stessa Avvocatura dello Stato, che rappresenta *ope legis* la Presidenza del Consiglio, dato che, come sottolinea accorta dottrina, il suo ruolo "si è [...] spostato dalla tutela legale di interessi prevalentemente patrimoniali a quella di tutti i primari valori giuridici dell'ordinamento dello Stato e del suo assetto costituzionale [...]". Cfr. G. MANZARI, *Avvocatura dello Stato*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. II, Torino, 1987, p. 114.