

**Doc. XXIII**  
**n. 12-bis/1**

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

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

**Relazione di minoranza**

*dei commissari:* VIOLANTE, BARGONE, BENASSI, FORLEO, IMPOSI-  
MATO, MANNINO Antonino, TRIPODI, UMIDI SALA, VETERE, VITALE,  
BECCHI, ALBERTI e GUIDETTI SERRA

---

**Comunicata alle Presidenze il 24 gennaio 1990**

---

PAGINA BIANCA

## SOMMARIO

### PREMESSA

#### CAPITOLO I

##### LA MAFIA COME «POTERE DI GOVERNO»

1. Le conclusioni della precedente Commissione antimafia. - 2. I mutamenti della mafia dal 1984 al 1989. - 3. La crescita in Italia della criminalità più grave e la crescita dell'impunità. - 4. La flessione delle denunce per associazione mafiosa. - 5. La comparazione tra il primo semestre del 1988 e il corrispondente periodo del 1989. - 6. La maggiore crescita della criminalità più grave in Sicilia, Calabria e Campania. - 7. La maggiore impunità in Sicilia, Calabria e Campania. - 8. Il calo dell'attività di prevenzione. - 9. La Puglia, nuova regione d'espansione mafiosa. - 10. I delitti di mafia più gravi del 1989 in Sicilia. - 11. *Segue*: in Calabria. - 12. *Segue*: in Campania. - 13. La mafia come «potere di governo». - 14. Il documento dell'associazione costruttori di Reggio Calabria. - 15. Il documento dei vescovi italiani. - 16. L'analisi della Svimez. - 17. I «distretti mafiosi». - 18. La mafia come fattore di squilibrio sociale ed economico - 19. I mutati caratteri dell'aggressione mafiosa. - 20. Il modello mafioso. - 21. L'espansione del modello mafioso. - 22. Una distorsiva modernità italiana. - 23. La mafia come potere totale. - 24. Gli effetti dell'ingresso nel traffico di stupefacenti. - 25. L'aggiunta dei nuovi ai vecchi interessi. - 26. I rapporti con la criminalità ordinaria. - 27. Il sequestro di persona.

#### CAPITOLO II

##### LA MAFIA E IL SISTEMA LEGALE

28. Il mercato mafioso. - 29. L'inconvertibilità al mercato legale. - 30. Le società finanziarie. - 31. Gli interventi della Banca d'Italia. - 32. L'indebolimento del sistema democratico. I rapporti tra mafia e massoneria. - 33. I grandi delitti politici. - 34. Le condizioni economico-sociali del Mezzogiorno. - 35. La conferma del peso economico della mafia nel rapporto tra consumi *pro capite* nel Mezzogiorno. - 36. La delegittimazione della magistratura. - 37. Questione mafiosa e questione democratica.

#### CAPITOLO III

##### L'INDEBOLIMENTO DELLA RISPOSTA ISTITUZIONALE

38. I limiti di una risposta prevalentemente giudiziaria ed emergenziale. - 39. L'isolamento dell'azione antimafia. - 40. La crisi del CSM. - 41. Gli interventi della I Sezione penale della Cassazione. - 42. Un caso emblematico di disinteresse del Governo. - 43. L'Alto Commissario. - 44. Lo scarto tra le affermazioni e le iniziative delle autorità di Governo.

#### CAPITOLO IV

##### LE LINEE FONDAMENTALI DI UNA STRATEGIA ANTIMAFIA

45. La separazione tra legale ed illegale. - 46. *Segue*: nell'attività politica. - 47. *Segue*: nell'attività economico-finanziaria. - 48. Il superamento delle procedure eccezionali e la restituzione di dignità allo Stato nel Mezzogiorno. - 49. Il controllo del territorio. - 50. Il rafforzamento della società civile. - 51. Un'attiva solidarietà verso le vittime. - 52. Lo spazio giudiziario europeo e la definizione di una categoria di crimini europei. - 53. Sintesi delle proposte.

## INDICE DELLE TABELLE

- Tabella A: Riepilogo nazionale dei dati relativi ai delitti più gravi, compiuti e scoperti, dal 1989 al 31 ottobre 1989 - pag. 7.
- Tabella B: Persone denunciate ex articolo 416-bis del codice penale dal 1984 al 31 agosto 1989 - pag. 8.
- Tabella C: Omicidi volontari e rapine gravi, comparazione periodo gennaio-giugno 1989 - gennaio-giugno 1988 - pag. 8.
- Tabella D: Omicidi volontari compiuti dal 1984 al 31 ottobre 1989 - pag. 9.
- Tabella E: Omicidi volontari compiuti nel periodo gennaio-giugno 1989, graduatoria provinciale dei rapporti su centomila abitanti - pag. 9.
- Tabella F: Rapine gravi compiute nel periodo gennaio-giugno 1989, graduatoria provinciale dei rapporti su centomila abitanti - pag. 10.
- Tabella F1: Omicidi volontari compiuti nel periodo gennaio-giugno 1989, graduatoria regionale dei rapporti su centomila abitanti - pag. 10.
- Tabella G: Persone denunciate e persone arrestate in Campania, Calabria, Sicilia e Italia dal 1984 al 31 agosto 1989 - pag. 11.
- Tabella H: Riepilogo dei dati relativi ai delitti più gravi, compiuti e scoperti, in Puglia, dal 1984 al 31 ottobre 1989 - pag. 13.
- Tabella I: Prodotto interno lordo e consumi *pro capite* privati al 1983 ed al 1987 - pag. 31.
- Tabella L: Consumi *pro capite*/PIL *pro capite* (%) - pag. 31.
- Tabella M: Stanziamenti finanziari per il settore giustizia dal 1960 al 1989 - pag. 33.
- Tabella N: Decessi per stupefacenti dal 1984 al 1989 - pag. 35.
- Tabella O: Residui passivi del Ministero di grazia e giustizia dal 1984 al 1989 - pag. 42.

## ALLEGATI

- Allegato 1: «Dichiarazione di principi» di Basilea (Conferenza sulla prevenzione dell'utilizzo del sistema bancario ai fini di riciclaggio di proventi derivanti da attività illegali).
- Allegato 2: «Mafia e ordine pubblico a Palma di Montechiaro» (Federazione PCI di Agrigento - Sezione PCI di Palma di Montechiaro (AG) - 10 febbraio 1989).
- Allegato 3: Promemoria sullo stato della mafia a Reggio Calabria a cura del Gruppo consiliare del PCI di Reggio Calabria.
- Allegato 4: Documento dell'Associazione costruttori edili di Reggio Calabria (20 settembre 1989).
- Allegato 5: Relazione introduttiva al Convegno dell'Associazione giovani imprenditori (Capri, 22-24 settembre 1989).
- Allegato 6: Interpellanza - Camera dei deputati (n. 2-00767) presentata dai deputati Violante ed altri al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.
- Allegato 7: Documento redatto dalla Guardia di finanza sul riciclaggio del denaro di illecita provenienza (13 novembre 1989).
- Allegato 8: Stato della lotta alla mafia in provincia di Trapani (Federazione del PCI di Trapani - 4 dicembre 1989).
- Allegato 9: «Nota sulle attività malavitose nelle imprese di appalto dell'ILVA di Taranto» (Federazione PCI di Taranto - gennaio 1990).

## PREMESSA

La Commissione antimafia ha presentato una relazione in due parti. La prima ha ad oggetto prevalente l'analisi del fenomeno mafioso; la seconda ha ad oggetto prevalente le proposte di riforma.

I componenti della Commissione comunisti e della sinistra indipendente hanno approvato la seconda parte della relazione, ma hanno votato contro la prima parte ritenendola del tutto insufficiente rispetto al drammatico aggravarsi dell'aggressione delle organizzazioni mafiose. In particolare non si dava una risposta chiara all'interrogativo posto dal Presidente della Repubblica nel luglio 1988 quando chiese se ci fosse stato un calo di tensione nella lotta contro la mafia.

Una analisi approfondita dello stato delle cose obbliga ad una risposta positiva; nelle pagine che seguono sono documentatamente esposte le ragioni di questa risposta.

La tensione si è allentata. Oggi in molte aree del Mezzogiorno, la mafia è più forte e la democrazia è più debole. Le istituzioni dello Stato non appaiono in grado di far rispettare la legalità, mentre la mafia riesce ad imporre l'osservanza delle proprie regole, come se fosse una vera e propria forza di governo.

Con la stessa schiettezza, va affermato che la situazione non è irreversibile. Esistono nella società civile e nelle istituzioni grandi risorse morali, culturali e professionali che vanno stimulate, incoraggiate. Cominciano a scendere in campo, con analisi ferme e dichiarazioni di disponibilità ad una svolta, molti settori della società civile, della Chiesa cattolica, di organizzazioni imprenditoriali, della scuola, della magistratura e delle forze di polizia.

Anche nel mondo politico, ed anche nel Mezzogiorno, indipendentemente dall'appartenenza partitica, esistono settori consapevoli del rilievo di questo impegno per la stabilità ed il futuro del nostro sistema democratico.

È possibile una ripresa di fiducia dei cittadini e di autorevolezza dello Stato se tutte queste forze coopereranno. Condizione essenziale perchè ciò avvenga è che nella politica si recidano i rapporti con il potere mafioso e con la corruzione.

## CAPITOLO I

## LA MAFIA COME «POTERE DI GOVERNO»

1. L'ultima analisi sullo stato della mafia e sulle condizioni della risposta istituzionale risale all'aprile del 1985, quando venne presentata alle Camere la relazione della Commissione istituita dall'articolo 32 della legge 13 settembre 1982, n. 646. La Commissione, allora presieduta dall'onorevole Abdon Alinovi, non aveva poteri d'inchiesta; aveva il compito di verificare l'attuazione di tutte le disposizioni contro la mafia, riferire sulla congruità della normativa vigente e dell'azione dei pubblici poteri, proporre le misure necessarie per rendere più incisiva l'azione dello Stato.

Le linee fondamentali di quella relazione, approvata con una larga maggioranza, furono le seguenti:

a) la mafia non costituisce un'emergenza transitoria, è un fenomeno che ha radici nella struttura dell'economia e nella società civile di alcune regioni del Paese;

b) tale assetto della mafia dipende dal modo in cui si è costituito ed opera il potere pubblico, amministrativo e politico;

c) la mafia è un potere eversivo della democrazia perchè mira a svuotarla, sostituendo nuclei di potere mafioso al potere delle istituzioni democratiche; questo carattere è accentuato dai rapporti tra mafiosi e uomini appartenenti alla P2 e dai rapporti tra organizzazioni di carattere mafioso ed altri fenomeni eversivi (rapporto con le BR durante il sequestro Cirillo);

d) la risposta dello Stato è prevalentemente giudiziaria, mentre sarebbe necessario un impegno corale, di tutte le pubbliche istituzioni;

e) è necessario superare «ritardi, disimpegni, disfunzioni e inadeguatezze soggettive ed oggettive».

2. A queste conclusioni la relazione giungeva sulla base di un'analisi di dati relativi all'anno 1984.

Il periodo successivo rientra specificamente nella competenza di questa Commissione d'inchiesta. Il lavoro sinora svolto è stato intenso; sono state tenute molte audizioni; alcuni incontri con autorità internazionali e con autorità di altri Paesi hanno fornito indirizzi ed elementi di particolare utilità. Al Parlamento sono già state inviate alcune documentate relazioni su temi specifici, dalle tariffe CEE ai resoconti delle «ispezioni» nelle aree più esposte. Anche grazie alla collaborazione proficua dei funzionari, dei consulenti e del personale amministrativo è stata raccolta un'ingente documentazione sulla base della quale è stata redatta questa relazione.

Nei cinque anni successivi al 1984 la situazione si è aggravata sotto il profilo quantitativo e sotto quello qualitativo. La mafia ha accresciuto la sua capacità offensiva ed ha elevato i tradizionali livelli di impunità. In molte aree del Mezzogiorno essa appare egemone: le azioni di contrasto non riescono a limitarne la sfera di attività; ottiene dalla collettività maggior rispetto per le proprie regole ed i propri uomini di quanto non ne ottengano gli organi dello Stato; riesce ad ottenere un consenso anche mediante

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'utilizzazione di mezzi pacifici. La mafia agisce in queste aree come se fosse una forza di governo.

3. Non tutti i delitti gravi, evidentemente, sono commessi dalla mafia. Ma le forme più aggressive di criminalità risalgono in genere ad organizzazioni di carattere mafioso, specie nelle regioni meridionali. Perciò i dati statistici riguardanti i delitti più gravi sono idonei a fornire un quadro attendibile tanto dello stato di criminalità più pericolosa quanto dell'evoluzione del fenomeno mafioso.

I dati relativi agli anni dal 1984 al 1989 segnalano in tutta Italia due linee di tendenza: una generale crescita del numero dei delitti più gravi ed un generale calo di efficacia dell'attività repressiva.

Al 31 ottobre 1989 si sono commessi 1.177 omicidi, più che negli interi anni 1984 (1.048), 1985 (927), 1986 (879), 1987 (1.150) e poco meno che nell'intero 1988 (1.275). Nel 1989, inoltre, per circa i due terzi degli omicidi sono rimasti ignoti gli autori del reato, percentuale che nel quinquennio precedente si era aggirata attorno al 50 per cento (tabella A).

TABELLA A

DELITTI	1984		1985		1986		1987		1988		1989 al 31 agosto	
	Comp.	Scop.	Comp.	Scop.								
O. v. ....	1.048	635	927	520	879	522	1.150	629	1.275	585	1.177 *	441
R. g. ....	4.514	1.139	5.534	1.049	9.148	1.232	12.178	1.668	12.623	1.553	12.640 *	1.258
Seq. ....	18	8	9	7	17	8	14	8	14	6	9 *	4
Est. ....	1.969	1.216	1.645	1.006	1.472	847	2.173	1.285	2.179	1.341	1.395	875
Att. ....	1.092	241	994	196	1.230	181	1.323	227	1.239	121	1.092	95
A. m. ....	316	-	212	-	107	-	155	-	-	226	136	-
Ar. ....	4.484	-	1.797	-	1.424	-	1.536	-	1.833	-	1.849	-
P. d. ....	388.505	-	399.635	-	412.718	-	387.223	-	446.403	-	309.806	-
P. a. ....	111.580	-	109.409	-	110.170	-	94.407	-	99.085	-	68.878	-

Omicidio volontario (O. v.), Rapine gravi (R. g.), Sequestri di persona (Seq.), Estorsioni (Est.), Attentati dinamitardi o incendiari (Att.), Associazioni mafiose (A. m.), Arrestati ex articolo 416-bis del codice penale (Ar.), Persone denunciate (P. d.), Persone arrestate (P. a.).

\* Al 31 ottobre.

Fonte: Dipartimento pubblica sicurezza - Direzione centrale polizia criminale.

Dal 1984 ad oggi le rapine gravi si sono triplicate mentre la percentuale di quelle per le quali sono state denunciate persone note è passata da un quarto a un decimo. Gli attentati dinamitardi ed incendiari dei primi otto mesi del 1989 sono uguali a quelli dell'intero 1984 (1.092); ma in quell'anno si individuaronò i presunti autori per 241 di questi delitti mentre nell'ultimo anno preso in considerazione si sarebbero individuati gli autori in soli 95 casi.

In apparente controtendenza sono le cifre relative alle estorsioni, che vedono nei primi dieci mesi del 1989 un numero di casi (1.395) ridotto rispetto all'intero 1984 (1.969). Ma tale riduzione sembra nascondere una più elevata tendenza ad omettere la denuncia, determinata dalla maggiore capacità degli attentati dinamitardi e incendiari che costituiscono o la

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

premessa per la richiesta estorsiva o la sanzione per il mancato pagamento. «L'estorsione - dirà il Ministro della giustizia Vassalli alla Commissione antimafia nella seduta del 31 gennaio 1989 - in certe zone è ormai un fatto generalmente praticato, ed oserei dire generalmente tollerato, per la paura che si riconnette alla denuncia degli autori delle estorsioni». Documenti contabili rinvenuti a Palermo nel corso di una perquisizione del dicembre 1989, effettuata nei confronti di Antonio Madonia, capo del mandamento di Resuttana, con «giurisdizione» su Palermo ovest, dimostrano ampiamente l'entità del fenomeno. In ogni caso nel 1989 si registra la più alta percentuale di impunità di tutto il periodo preso in esame.

Sono in calo numerico anche i sequestri di persona; 18 nel 1984, 9 nel 1989, sino al 31 ottobre. Ma recenti vicende hanno messo in luce il problema dei sequestri non denunciati dai familiari dell'ostaggio per timore di ritorsioni dei rapitori. Resta in ogni caso una grave anomalia italiana perchè in nessun altro paese avanzato il sequestro è ancora tanto frequente. La durata dei sequestri, che a volte si protraggono per oltre un anno, accentua la gravità del fenomeno e conferma la fragilità della risposta istituzionale.

4. Le persone denunciate per associazione mafiosa erano 4.484 nel 1984 e sono 1.849 nei primi dieci mesi del 1989 (tabella B).

TABELLA B

## PERSONE DENUNCIATE EX ARTICOLO 416-bis DEL CODICE PENALE

Anno 1984	Anno 1985	Anno 1986	Anno 1987	Anno 1988	Anno 1989 (*)
4.484	1.797	1.424	1.536	1.833	1.849

(\*) Al 31 agosto.

Fonte: Dipartimento pubblica sicurezza - Direzione centrale polizia criminale.

5. Risultati non dissimili fornisce una comparazione più ravvicinata tra il primo semestre 1988 e il corrispondente periodo dell'anno successivo. Ad esempio gli omicidi volontari aumentano del 16,7 per cento mentre le rapine gravi aumentano del 58,78 per cento (tabella C).

TABELLA C

DELITTI	Anno 1988	Gen-Giu 1989	Gen-Giu 1988	Variaz. % Gen-Giu 1989-1988
Omicidi volontari consumati . . .	1.375	676	579	+ 16,78
Rapine gravi . . . . .	12.623	8.902	5.608	+ 58,74

Fonte: Ministero dell'interno

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. Comparando con i dati nazionali quelli relativi agli omicidi nelle tre regioni meridionali a più alta densità mafiosa, risulta che mentre nel 1984 poco meno del 50 per cento degli omicidi era commesso in tali regioni, nei primi dieci mesi del 1989 la percentuale sale a circa il 68 per cento (tabella D). Si ha ragione di ritenere che i dati complessivi dell'anno 1989 saranno ancora più gravi.

TABELLA D

## OMICIDI VOLONTARI COMPIUTI

	Anno 1984	Anno 1985	Anno 1986	Anno 1987	Anno 1988	Anno 1989 (*)
Campania .....	215	207	165	194	247	242
Calabria .....	105	126	168	213	222	200
Sicilia .....	230	193	193	285	305	354
Totale 3 Regioni ....	550	526	526	692	774	796
ITALIA .....	1.048	927	879	1.150	1.275	1.177

(\*) Al 31 agosto.

Fonte: Dipartimento pubblica sicurezza - Direzione centrale polizia criminale.

Nel primo semestre 1989 la percentuale di omicidi per 100.000 abitanti, vede ai primi nove posti due province calabresi, una provincia campana e sei province siciliane (tabella E). Analoga è la situazione per le rapine gravi (tabella F). La maggiore aggressività del crimine nel Mezzogiorno è confermata dai dati regionali relativi agli omicidi volontari (tabella F-I).

TABELLA E

OMICIDI VOLONTARI NEL PERIODO GENNAIO-GIUGNO 1989  
(mafia, camorra, 'ndrangheta)

Graduatoria provinciale dei rapporti su 100 mila abitanti:

Reggio Calabria .....	13,51%
Caltanissetta .....	9,85%
Catania .....	5,84%
Agrigento .....	4,46%
Siracusa .....	4,36%
Enna .....	3,54%
Catanzaro .....	3,48%
Palermo .....	3,40%
Caserta .....	3,29%
Nuoro .....	3,25%

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'interno.

TABELLA F

## RAPINE GRAVI NEL PERIODO GENNAIO-GIUGNO 1989

*Graduatoria provinciale dei rapporti su 100 mila abitanti:*

Catania .....	113,37%
Palermo .....	113,01%
Napoli .....	59,53%
Siracusa .....	33,95%
Roma .....	22,69%
Taranto .....	20,30%
Reggio Calabria .....	19,93%
Milano .....	18,09%
Torino .....	14,83%

*Fonte:* Elaborazione su dati Ministero dell'interno.

TABELLA F-1

## OMICIDI VOLONTARI NEL PERIODO GENNAIO-GIUGNO 1989

*Graduatoria regionale dei rapporti su 100 mila abitanti:*

Calabria .....	5,35%
Sicilia .....	4,01%
Campania .....	2,23%
Sardegna .....	1,33%
Puglia .....	1,28%
Basilicata .....	0,96%
Liguria .....	0,69%
Piemonte .....	0,53%
Lombardia .....	0,49%

*Fonte:* Elaborazione su dati Ministero dell'interno.

7. La flessione nella capacità di risposta alla mafia, proprio nelle aree dove le organizzazioni criminali sono più forti, risulta dal rapporto percentuale negli anni dal 1984 al 1989 tra i denunciati e gli arrestati nelle tre regioni e quelli di tutta Italia. Nel 1984 tanto le denunce quanto gli arresti riguardavano nelle tre regioni il 28 per cento del totale; nei primi dieci mesi del 1989, nonostante l'impressionante aumento della criminalità più grave nelle tre ragioni, qui le persone denunciate sono state il 25,95 per cento del totale e le arrestare il 22,76 per cento (tabella G).

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA G

	Anno 1984	Anno 1985	Anno 1986	Anno 1987	Anno 1988	Anno 1989 (*)
<b>a) CAMPANIA</b>						
Persone denunciate .	54.578	55.580	56.578	52.810	56.784	39.797
Persone arrestate ...	15.092	14.582	13.530	11.507	10.787	7.652
<b>b) CALABRIA</b>						
Persone denunciate .	14.999	15.387	13.419	14.117	17.380	12.979
Persone arrestate ...	5.672	4.896	5.084	3.444	3.386	2.348
<b>c) SICILIA</b>						
Persone denunciate .	41.244	37.117	35.836	31.740	37.049	27.647
Persone arrestate ...	10.490	10.381	10.341	8.408	80.415	50.678
<b>d) TOTALE DELLE TRE REGIONI</b>						
Persone denunciate .	110.830	108.084	105.833	98.667	111.213	80.423
Persone arrestate ...	31.254	29.832	28.955	23.359	22.588	15.678
<b>e) ITALIA</b>						
Persone denunciate .	3858.505	399.635	412.719	387.233	446.403	309.806
Persone arrestate ...	111.581	109.409	110.170	94.407	99.085	68.878
<b>RAPPORTO d)-e)</b>						
Persone denunciate .	28,52%	27,00%	25,64%	25,48%	24,68%	25,95%
Persone arrestate ...	28,00%	27,00%	26,28%	24,74%	22,79%	22,76%

(\*) Al 31 agosto.

Fonte: Elaborazione su dati Ministero dell'interno.

8. Il calo riguarda anche le attività di carattere preventivo. Una delle innovazioni più significative della legge Rognoni-La Torre è costituita dalle indagini sul tenore di vita degli indiziati di mafia. Tali indagini consentono di ricostruire un quadro delle disponibilità finanziarie che è utile sia al fine di stabilire il «grado» dell'inquisito sia ai fini dell'eventuale successiva confisca. Un rapporto dell'Alto commissariato informa che tali indagini, in tutta Italia, erano 2.586 nel 1984 e sono diventate 619 nel 1988 (ultimi dati disponibili). Nelle tre regioni si è passati dalle 2.108 del 1984 alle 530 del 1988, con un calo impressionante per la Calabria, da 1.432 a 25 (gli omicidi sono passati

nello stesso periodo da 105 a 222, le rapine gravi da 143 a 406, gli attentati incendiari da 265 a 362).

9. Nel periodo preso in esame, alla crescita di potenza criminale nelle aree di più tradizionale insediamento mafioso, si è accompagnata un'espansione territoriale che ha riguardato molte aree del Centro e del Nord. Nello stesso Mezzogiorno, aree originariamente indenni sono state investite massicciamente. Esempio è la situazione di Vittoria, in provincia di Ragusa, zona ricca e civile sottoposta ad un vero e proprio assedio mafioso da quando i Salvo decisero di investire nella zona. Il caso più allarmante in questo processo espansivo è costituito dalla Puglia.

Una delegazione della Commissione antimafia, recatasi in Puglia nei giorni dal 18 al 20 maggio 1989, ha potuto registrare una crescita assolutamente anomala del crimine, una forte capacità di condizionamento delle attività produttive in molte aree significative (Foggia, Brindisi, Taranto, alcuni paesi della provincia di Lecce) e, purtroppo, qualche sacca istituzionale di sottovalutazione, inidoneità professionale, tendenza ad occultare il fenomeno.

I fenomeni legati alla presenza di organizzazioni criminali hanno assunto nella seconda metà dell'anno una dimensione più preoccupante. Vi è stata una impennata del numero degli omicidi, degli altri reati più gravi, di una violenza esplicita che condiziona in modo penetrante molti aspetti della vita della regione.

In particolare, alcuni arresti hanno dimostrato un collegamento organico di organizzazioni criminali locali con la mafia siciliana ed in particolare con il *boss* Vernengo, che ha risieduto per qualche tempo a Fasano (Brindisi) in soggiorno obbligato.

Si è avuta conferma della presenza di organizzazioni di stampo camorristico nel foggiano e nel nord barese e di collegamenti con personaggi locali soprattutto dediti al traffico di stupefacenti ma anche ad attività truffaldine in danno della CEE e dell'AIMA. Desto preoccupazione la presenza condizionante di organizzazioni criminali nel settore degli appalti e sub-appalti, soprattutto per le grandi opere e nel caso di grandi imprese. È emblematico il caso dell'ILVA di Taranto, nel cui stabilimento è stata uccisa una guardia giurata, e le cui attività sono oggetto di particolare attenzione da parte delle organizzazioni mafiose, soprattutto relativamente alla aggiudicazione degli appalti (vedi il documento del Partito comunista italiano di Taranto «Nota sulle attività malavitose nelle imprese dell'ILVA di Taranto», in appendice).

Ulteriore motivo di preoccupazione è costituito dal rilancio dell'organizzazione chiamata «Sacra Corona Unita» guidata da nuovi capi (De Tommasi, Conte, Persano) che, ricorrendo a numerosi omicidi, hanno scalzato i vecchi capi.

Complessivamente la Puglia (tabella H) è passata dai 43 omicidi del 1984 (denunciati i sospetti autori in 34 casi) ai 97 dei primi dieci mesi del 1989 (denunciati i possibili autori in soli 40 casi), da 256 rapine gravi a 702, da 89 attentati dinamitardi e incendiari a 192.

Anche in questa regione è calato il numero delle persone denunciate (da 42.316 a 30.386) quanto il numero delle persone arrestate (da 7.950 a 4.930). Gli accertamenti patrimoniali nel 1988 sono stati soltanto nove.

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA H

## PUGLIA

	Omicidi volontari	Rapine gravi	Sequestri	Estors.	Attentati din./inc.	Articolo 416-bis	Persone denun.	Persone arrestate
ANNO 1984								
Compiuti ..	43	256	-	171	89	336	42.316	7.950
Scoperti ...	34	76	-	149	29			
ANNO 1985								
Compiuti ..	58	367	-	141	108	67	41.661	8.158
Scoperti ...	52	81	-	104	31			
ANNO 1986								
Compiuti ..	49	454	-	144	80	103	44.506	8.365
Scoperti ...	34	66	-	100	12			
ANNO 1987								
Compiuti ..	76	746	-	208	137	64	39.101	6.896
Scoperti ...	48	115	-	178	13			
ANNO 1988								
Compiuti ..	84	853	1	220	186	83	42.719	6.586
Scoperti ...	64	116	-	182	15			
ANNO 1989								
Compiuti ..	97 (*)	702 (*)	1 (*)	155	192	190	30.386	4.930
Scoperti ...	40	81	-	135	15			

Fonte: Dipartimento pubblica sicurezza - Direzione centrale polizia giudiziaria.

10. I mutamenti quantitativi non rivelano da soli tutta la drammaticità della situazione. Basta soffermarsi sui più gravi delitti compiuti nel corso del 1989 nelle regioni più esposte per rendersi conto tanto del tipo di attacco che è in corso contro i diritti fondamentali dei cittadini e contro la legalità della Repubblica quanto degli stravolgimenti che si stanno verificando nel nostro sistema politico istituzionale.

Il 20 giugno sono scoperti su una scogliera a pochi metri da una villetta sul mare abitata dal dottor Falcone, 58 candelotti di gelinite con due inneschi nascosti dentro una borsa da sub. L'innesco era garantito da un radio-comando con due antenne e da un sistema a strappo che avrebbe funzionato se qualcuno avesse tentato di sollevare da terra la borsa.

Quel giorno avrebbero dovuto recarsi proprio su quella scogliera, tanto il giudice Falcone quanto due magistrati svizzeri, Carla Ponte e Claudio Lehman, presenti a Palermo per un'inchiesta sul riciclaggio connessa ad altre in corso negli uffici giudiziari della città. La scorta del dottor Falcone nota la borsa, avverte gli artificieri e la strage è evitata.

Ma nei giorni immediatamente successivi cresce e si alimenta una campagna denigratoria contro lo stesso dottor Falcone, accusato di «eccessi di cortesia» nei confronti dei «pentiti». La campagna trae spunto da alcune lettere anonime contro il magistrato palermitano e alcuni capaci ed onesti funzionari della polizia di Stato, diffuse prima dell'attentato. Alla fine nessuno parla più del tentato omicidio e la maggioranza del Consiglio superiore della magistratura, dopo molte sedute, non trova di meglio che disporre il trasferimento tanto del sospetto autore degli anonimi, il dottor Alberto Di Pisa sostituto procuratore presso il tribunale di Palermo, quanto del dottor Giuseppe Ayala che non c'entra nulla ma che da Di Pisa è stato accusato di essere contitolare (con la moglie) di un debito eccessivo con un istituto di credito siciliano. Le chiarificazioni documentatamente offerte dal dottor Ayala non servono e nel Consiglio superiore viene presa una decisione che costituisce di per sé un grave contributo alla delegittimazione istituzionale dell'organo di autogoverno della magistratura.

11. Il 1° giugno 1989 è ucciso in Calabria don Giuseppe Giovinazzo, parroco del famoso santuario di Polsi, in Aspromonte, dove ogni anno si danno convegno i capi delle varie cosche della 'ndrangheta. È la prima volta che viene ucciso un sacerdote per ragioni di mafia, tra l'altro mentre sono in corso alcuni sequestri di persona. La questione non è approfondita, nonostante la sua intrinseca gravità e, dopo qualche giorno, anche questo omicidio cade nel dimenticatoio.

Nella notte tra il 26 e il 27 agosto è ucciso vicino Reggio Calabria Lodovico Ligato, *ex* deputato democristiano, *ex* presidente delle Ferrovie dello Stato. È il primo omicidio politico in Calabria. Dalle prime indagini risulta che Ligato, dopo avere lasciato la carica di presidente delle Ferrovie per un grave scandalo in cui è stato coinvolto con altri componenti del consiglio di amministrazione, aveva costituito una serie di società probabilmente allo scopo di partecipare alle attività conseguenti agli stanziamenti speciali per Reggio Calabria (lire 600 miliardi).

Il sindaco Luigi Aliquò, dimissionario dell'epoca, aveva dichiarato all'inviato del Corriere della Sera che Ligato non poteva occuparsi degli appalti di Reggio perchè «non aveva più alcuna voce in capitolo nel partito» (Corriere della Sera, 29 agosto 1989).

Nella Democrazia cristiana, che sta svolgendo il suo Consiglio nazionale, nessuno ricorda l'omicidio. Solo l'onorevole Scalfaro prende la parola per dire che quella morte pone interrogativi gravi a tutto il partito. L'onorevole Riccardo Misasi, *leader* calabrese della Democrazia cristiana, dirà: «...sono abbastanza lontano dalla Calabria. Nel senso che i miei impegni nazionali mi costringono ad andarci pochissimo. Negli ultimi dieci anni ci sarò stato sì e no una dozzina di volte e sempre di passaggio» (La Repubblica, 1° settembre 1989). Molti gli obietteranno che non è vero e che era stato sino a pochi mesi prima addirittura segretario regionale della Democrazia cristiana (vedi il documento del Partito comunista italiano di Reggio Calabria «Promemoria per la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia», in appendice).

12. Il 1989 in Campania è l'anno delle stragi. Il 21 aprile a Castellamare di Stabia è ucciso Domenico D'Alessandro, fratello del boss Michele con tre guardie del corpo. L'11 novembre a Ponticelli vengono assassinate sei

persone. Il 7 dicembre 4 corpi vengono rinvenuti all'interno del circolo canottieri di Napoli. «Le cause immediate - spiega il Ministro dell'Interno nella seduta della Commissione affari costituzionali della Camera, il 5 novembre 1989 - della maggior parte degli omicidi vanno ricercate negli scontri di potere, negli sconfinamenti e nelle vendette personali, fenomeni ulteriormente accentuati dal ritorno in libertà di molti pregiudicati e dai tentativi di costoro di rioccupare gli spazi perduti oppure di guadagnarne di nuovi». Precedentemente il Ministro aveva sottolineato la frantumazione delle due principali organizzazioni delinquenziali, la «nuova camorra organizzata» e la «nuova famiglia» e la sopravvenuta mancanza di «vertici in grado di indirizzare, come un tempo avveniva, univocamente l'attività criminosa dei vari gruppi».

Le spiegazioni non sono infondate; ma forse non colgono la radice di questa esplosione di violenza omicida. L'espansione incontrastata dei gruppi criminali più agguerriti è stata accompagnata dall'espansione delle loro «regole» tanto più che l'attuazione di tali «regole» è di fatto incontrastata dallo Stato. Il moltiplicarsi degli omicidi non solo a Napoli, ma in tutte le aree a maggiore presenza mafiosa, costituisce una conseguenza dell'espansione dei gruppi criminali che portano con sé le proprie leggi, i propri criteri di risoluzione dei conflitti interni e di quelli con le istituzioni, quando ci sono. La ragione degli omicidi è nell'espansione delle organizzazioni che, a sua volta, è determinata da un'insufficiente azione di contrasto. L'omicidio di mafia, inoltre, può avere lo scopo di «pacificare» le relazioni mafiose ristabilendo chiarezza nelle gerarchie di potere, di assicurare il miglior controllo del territorio e di impedire interferenze negli affari.

L'omicidio non è «la mafia», ma una sua forma di manifestazione all'esterno, di modo che la mafia esiste ed opera indipendentemente dagli omicidi. Il prodursi di molti omicidi segna un mutamento rispetto al passato, una maggiore aggressività che non esiterà a rivolgersi in modo programmato contro tutti gli avversari istituzionali. Perciò è necessario andare alla radice del fenomeno, colpendo sistematicamente e permanentemente tutte le strutture portanti dell'organizzazione mafiosa in quanto tali, indipendentemente dagli altri delitti commessi. Altrimenti nessuna possibilità di successo potranno avere le singole indagini sui singoli delitti.

13. Una seconda conseguenza di questa impressionante crescita quantitativa riguarda la modifica della qualità della presenza mafiosa.

Dalle cifre sopra indicate, dai risultati di alcuni processi, dalle denunce di amministratori locali, di imprenditori, dal documento della Conferenza Episcopale sul Mezzogiorno, dall'analisi della SVIMEZ si desume che in molte aree del Paese la mafia non è più né antistato né organizzazione eversiva dei poteri legali.

*La mafia in queste aree costituisce un «governo» riconosciuto, rispettato, efficiente e temuto.* La mafia gestisce il potere istituzionale e quello politico, decide inappellabilmente la vita e la morte dei cittadini; controlla le attività economiche esigendo tributi sulle più significative manifestazioni di ricchezza; ha il monopolio della coercizione. Di concetti sostanzialmente non dissimili, sia pure espressi in termini diversi, si è avvalso il Ministro degli interni, in Commissione antimafia, nel corso della seduta del 31 gennaio 1989: «I traffici illeciti di stupefacenti o i delitti contro il patrimonio non rappresentano l'unica espressione della delinquenza mafiosa. Secondo

alcuni sviluppi investigativi e giudiziari, infatti, la malavita organizzata sembrerebbe avere uno spostamento dei propri interessi verso gli ambienti imprenditoriali, commerciali, industriali e politico amministrativi, in coincidenza con l'ingente flusso di denaro destinato al finanziamento di opere pubbliche, al risanamento di grosse aree metropolitane ed alla realizzazione, in generale, di strutture socio-economiche del meridione e della Sicilia in particolare.». E inoltre «Negli ultimi anni, il fenomeno della delinquenza organizzata in Sicilia ha obiettivamente assunto dimensioni straordinarie, nelle quali (non) è difficile cogliere con nitida percezione i mutamenti indotti dagli enormi profitti derivanti dal narcotraffico e *dalla graduale espansione del controllo sulle risorse pubbliche*» (sottolineatura nostra).

L'analisi strettamente quantitativa del fenomeno criminale, pur preoccupante, rivela cifre in qualche caso inferiori a quelle di altri paesi analoghi al nostro. Ma ciò che rende grave la questione criminale in Italia è il costituire precipua espressione di organizzazioni mafiose, con gli effetti che ne derivano: radicamento particolare in alcune aree del Paese, alto livello di impunità, commissione di delitti «primitivi» come il sequestro di persona, tendenza ad avviare un processo di espropriazione della sovranità dello Stato e di affermazione di «governi» locali alternativi a quelli legali, miscela tra legale e illegale nella politica e nell'economia.

14. L'associazione dei costruttori di Reggio Calabria ha fornito, in un documento del 17 luglio 1989 un quadro lucidissimo ed allarmante delle condizioni in cui si trovano ad operare le aziende sane in una zona nella quale la mafia tende a costituirsi come potere generale. L'inquinamento delle attività imprenditoriali, è scritto nel documento, si risolve «nell'assoluta impossibilità per l'impresa sana di reggere ad un confronto che è caratterizzato da una concorrenzialità sicuramente vincente basata su bassi costi, norme eluse e regole non rispettate e, soprattutto, sui metodi dell'intimidazione, della prevaricazione, della collusione istituzionalizzata, spiazzante e pagante, con i pubblici poteri». (il documento è riportato integralmente in appendice). Il Presidente dei giovani industriali D'Amato, nel convegno tenutosi a Capri il 22 settembre 1989, alla presenza del Presidente del Consiglio, tenne un'importante relazione ispirata alla stessa esigenza di garantire l'imprenditoria sana, di disporre di regole certe, di ottenere garanzie di legalità dagli organi dello Stato:

«... Occorrono strutture di rappresentanza in grado di essere finalmente portatrici di interessi generali anzichè di affari privati. Occorre restituire indipendenza alle istituzioni e ristabilire la distanza tra direzione politica e dinamica del mercato. Ormai da troppi anni si sono create delle consorterie di interesse, dei conglomerati che cementano affari e politica e che affondano le radici dentro i partiti...», ha detto, tra l'altro, in quella occasione, il Presidente D'Amato.

15. Non dissimile è l'analisi compiuta dai vescovi italiani.

Il documento riguarda il Mezzogiorno ed affronta in modo sintetico le principali questioni meridionali con l'ottica propria del magistero della Chiesa cattolica. Una parte delle considerazioni sono rivolte proprio alle organizzazioni mafiose mettendo in evidenza due aspetti significativi. La mafia ha assunto le forme di un'impresa e di un'economia sommersa e

parallela. In ciò l'analisi dei vescovi coincide con quella degli imprenditori, sopra riportata. La Chiesa cattolica aggiunge che la criminalità organizzata viene favorita da atteggiamenti di disimpegno, di passività e di immoralità nella vita politico-amministrativa. «C'è infatti una «mafiosità» di comportamento, quando ad esempio i diritti diventano favori, quando non contano i meriti, ma i legami di «comparaggio politico» (Chiesa italiana e Mezzogiorno: sviluppo nella solidarietà, documento dei Vescovi italiani, ed. Paoline, 1989).

16. Sulla capacità di condizionamento delle organizzazioni mafiose nei confronti delle comunità meridionali, fa leva anche l'analisi della SVIMEZ nel Rapporto 1989 sull'economia del Mezzogiorno. Gli enormi profitti derivanti dal traffico di stupefacenti hanno accelerato la mutazione nei caratteri fondamentali del potere mafioso. La sua attuale brutalità ha reciso o indebolito la tradizionale integrazione con le culture locali. Ma la sua forza attuale, continua la SVIMEZ, non è più determinata dai collegamenti con le culture e le società locali ma «dal condizionamento che esso è in grado di esercitare sulle decisioni politiche relative ad appalti, commesse, concessioni, assunzioni e prestazioni di varia natura: decisioni queste che, in un contesto di insufficiente sviluppo del mercato, hanno certo un'incidenza assai grande sulla vita della comunità». In altre regioni, conclude la SVIMEZ, la pressione degli interessi organizzati assume la forma legittima della *lobby* o quella illegittima, ma circoscritta, della corruzione. Nel Mezzogiorno, invece, «assume spesso la forma, infinitamente più insidiosa per l'ordine democratico e per la vita civile, dell'inquinamento o addirittura del controllo delle istituzioni...».

17. Questa rassegna delle analisi sui caratteri attuali del potere mafioso, provenienti da fonti autorevoli, conferma che il potere mafioso costituisce oggi in molte aree del sud una forza di comando politico ed economico.

Per definire esempi particolarmente felici di integrazione tra industria, istituzioni e società civile in alcune aree del centro nord, si è fatto ricorso alla nozione di «distretto industriale». In tali aree territoriali la particolare capacità competitiva di un'impresa non deriva solo dalla qualità e dai costi dei prodotti, nè solo dal suo sapersi legare ad altre imprese in un rapporto di collaborazione. Deriva soprattutto dalla sinergia tra le imprese, la società civile e le istituzioni; si realizza un meccanismo di reciproche positive influenze per cui alla fine il sistema coopera ad una migliore competitività aziendale con benefici per tutti.

In nessuna area del Mezzogiorno esistono sinergie di questo tipo. In alcune delle aree del Mezzogiorno a presenza mafiosa esistono invece altri tipi di sinergie; si sono costituiti veri e propri «distretti mafiosi», aree territoriali nelle quali uno o più gruppi mafiosi sono particolarmente influenti tanto sul mondo illegale quanto su quello legale. Tra questi gruppi e settori del mondo imprenditoriale, del mondo politico e del mondo istituzionale, per connivenza, per partecipazione agli utili, per subalternità, per originaria o per sopravvenuta comunanza di interessi, si manifestano scambi sinergici, che concorrono a rendere sempre più influenti quei gruppi. Le attività economiche devono avere il benessere del potere mafioso e debbono ad esso corrispondere parte degli utili; nel mondo politico ci sono

gruppi che sono finanziati e che offrono protezione politica o sotto forma di legittimazione o sotto forma di emarginazione degli avversari istituzionali, politici, economici. Nelle istituzioni si verifica un fenomeno analogo, di aiuto agli «amici» e di penalizzazione di coloro che amici non sono.

In queste aree si crea un altro sistema di vita politica, economica e sociale, molto più aggressivo di quello legale che è ridotto ai margini, privo di incisive possibilità di intervento e sempre più delegittimato. Sin quando rimangono le ragioni di convenienza economica per investire in attività illecite, saranno questi settori a svilupparsi e si riprodurranno quelle forme di imprenditorialità che ad esso si riveleranno più coerenti. Si verificano, in definitiva, effetti di complementarità, agevolati da complicità e tolleranze di carattere istituzionale e politico. Questi effetti verranno tanto più moltiplicati quanto più si ridurranno i rischi connessi all'esercizio di attività illegali. Se questo sistema, come è avvenuto negli ultimi anni, riesce a garantirsi un elevato tasso di impunità, l'esistenza dei profitti incomparabilmente più elevati rispetto a quelli derivanti da attività legali costituisce un incentivo più che sufficiente ad orientare le attività imprenditoriali verso il settore criminale, come traspare appunto dalla presa di posizione dell'associazione costruttori di Reggio Calabria.

In definitiva nei «distretti mafiosi» vengono scoraggiati gli investimenti legali privati, disincentivata l'imprenditoria onesta ed ostacolato lo sviluppo del mercato; vengono invece favoriti orientamenti caratterizzati dallo spirito di rapina e da atteggiamenti predatori nei confronti dei privati e dello Stato. Ciò che accade ad esempio in città come Catania, Palermo, Reggio Calabria, Caserta, Gela, Palma di Montechiaro, Taranto, e in molte altre del sud, sembra dimostrare la fondatezza e l'attualità di queste analisi (vedi il documento del Partito comunista italiano di Palma di Montechiaro «Mafia e ordine pubblico a Palma di Montechiaro», in allegato). Peraltro il «distretto mafioso» non si costituisce immediatamente. È l'esito, spesso non contrastato, di un processo di progressivo radicamento mafioso.

18. Il ricorso al concetto di «distretto mafioso» è determinato oltre che da esigenze di più chiara comprensione del processo di rafforzamento delle organizzazioni mafiose, dal bisogno di cogliere il nuovo rapporto che si è venuto instaurando tra sottosviluppo e mafia. Alcuni ritengono ancora oggi che la mafia sia il frutto del mancato sviluppo economico.

Quest'interpretazione ha due possibili significati. Il primo è che il Mezzogiorno (alcune aree soprattutto) continua ad essere «povero», e nella «povertà» sono implicite spinte a procacciarsi un reddito, che alimentano, in mancanza di possibili occupazioni regolari e legali, il reclutamento in organizzazioni illegali e criminali. L'entità della popolazione che si rivolge a questi canali per la sussistenza è tale da istituire un vantaggio concorrenziale per le organizzazioni illegali e criminali sul «loro» mercato e renderle sostanzialmente egemoni sul territorio. Il secondo è più complesso, e tiene maggiormente in conto il fatto che le condizioni di impoverimento della popolazione non sono generalmente tali da minacciarne la sussistenza: il reclutamento nelle organizzazioni criminali di nuove leve suppone, perciò (anche in considerazione dei rischi che a queste «occupazioni» sono connessi), non la mancanza di scelte alternative, ma la difficoltà ad imboccare i canali che le rendano percorribili: il dilagare della criminalità ha allora più a che fare con insufficienze dell'apparato istituzionale che con i

caratteri dell'economia ed il problema dello «sviluppo» non è più rappresentabile nei suoi aspetti superficiali (più trasferimenti dallo Stato centrale) ma deve essere rappresentato in tutte le sue articolazioni: sociali, culturali, economiche ed istituzionali.

Nel processo di espansione della mafia un ruolo importante ha certo rivestito l'arretratezza economico-civile di alcune aree del Mezzogiorno. Ma la mafia di oggi non è conseguenza di squilibrio. È essa stessa agente e produttrice di squilibri. È attore e regista di una guerra per affermare con ogni mezzo i propri interessi economici e politici. Lo squilibrio la aiuta, come la aiutano l'incapacità di organi dello Stato, la disoccupazione giovanile, la crisi della giustizia e tutto ciò che indebolisce la credibilità di una alternativa.

*Questa mafia sta acquisendo una propria temibile autonomia ed autosufficienza di carattere economico, politico ed istituzionale: funziona come un altro Stato.*

19. È in corso un'aggressione alla democrazia che è diversa dal passato. Non è più la risposta a singole iniziative istituzionali o politiche pericolose per il sistema di potere mafioso; questo aspetto permane certamente, come dimostrano gli omicidi del giudice Saetta (25 settembre 1987) e di Mauro Rostagno (26 settembre 1988) (vedi il documento del Partito comunista italiano di Trapani «Note sullo stato della lotta alla mafia in provincia di Trapani», in appendice); ma non prevale come nel passato, quando furono uccisi Terranova, Ciaccio Montalto, Mattarella, La Torre, Dalla Chiesa, Chinnici, Costa, Giuliano, Basile, Montana, Cassarà, Antiochia, Zucchetto e tanti altri.

Oggi è in corso «un'aggressione di conquista» che tende non più a difendere i vecchi confini in un'ottica di convivenza con il potere legale, ma ad espandere sempre più questi confini, a controllare territori sempre più vasti, ad impossessarsi di risorse pubbliche e private sempre più ingenti, a condizionare in modo sempre più determinante il funzionamento delle istituzioni locali e dei pubblici uffici. *L'ottica attuale della mafia non è più la convivenza possibile con il potere legale, ma il suo progressivo svuotamento.*

20. Si è in genere ritenuto che si espandessero le cosche, le famiglie, i gruppi. Questo sta certamente avvenendo. Ma si sta verificando anche un'espansione del modello mafioso. Disporre di squadre armate; controllare il territorio; accumulare capitali illegali; investirli nel traffico di stupefacenti; moltiplicare le risorse di cui si dispone ad un ritmo inimmaginabile in qualsiasi mercato legale; poter uccidere qualsiasi avversario restando sostanzialmente immune; acquisire attraverso la disponibilità di ingenti risorse finanziarie legittimazione nella società civile, nel mondo politico, nelle relazioni economiche, nelle istituzioni; darsi quindi una rispettabilità di facciata ed avviare intrecci con la politica e con le istituzioni. Tutto ciò segna le tappe espansionistiche del modello mafioso e l'omogenizzazione in corso tra mafia, camorra e 'ndrangheta.

21. Nel mondo del crimine, in tutte le città italiane o avviene una riconversione al modello mafioso, come unica possibilità vincente, oppure le organizzazioni locali meno agguerrite rischiano di essere espulse dai mercati

illegali più appetibili. Senza una forte e concreta reazione del mondo legale quel modello rischia di prevalere anche nella politica, nella imprenditoria, nella finanza, nelle istituzioni.

Questo modello, in definitiva, non appare raccomandabile solo alla malavita. Se una parte rilevante del mondo politico continuasse ad essere indifferente al modo in cui vengono accumulati voti e potere, al modo in cui i singoli e i gruppi vengono finanziati, allo spreco di mezzi finanziari per campagne elettorali anche di scarsa rilevanza, quel modello diventerebbe vincente anche nelle relazioni politiche e si profilerebbero serie difficoltà per la stessa stabilità della democrazia.

In analoghi rischi possono imbattersi il mondo imprenditoriale e quello finanziario, se non nasce dal loro interno innanzitutto l'esigenza del rispetto delle regole del mercato. Bisogna peraltro dire che proprio in questi settori si manifesta la consapevolezza maggiore e più responsabile sui rischi che l'aggressione della mafia può arrecare alla stabilità del sistema. Mentre non adeguate alla gravità dei pericoli appaiono le reazioni nei tradizionali partiti di governo.

22. I danni non sono limitati ai diritti dei singoli, cosa che di per sé sarebbe comunque gravissima. Il condizionamento mafioso per estensione, potenza, potenzialità di sviluppo, impunità, capacità di distribuzione delle risorse rischia di diventare un fattore costitutivo del sistema politico italiano.

Questi intrecci tra legale ed illegale non sono, è ormai evidente, un avanzo del passato, il residuo di una società arretrata che stenta a liberarsi dai lacci della propria storia. Dentro questi intrecci, in questi modelli aggressivi, in questo miscuglio di armi, finanza e politica c'è una possibile strada per una distorsiva modernità italiana non solo meridionale.

A politiche indifferenti ai valori civili che devono coniugarsi allo sviluppo e all'assoluta necessità del rispetto delle regole, il modello mafioso rischia di essere più funzionale di quello democratico.

*Tanto la scissione tra lo sviluppo e i valori civili quanto l'indifferenza per il rispetto delle regole possono diventare distruttive per la sostanza della democrazia. A rovescio, la più netta presa di distanza della democrazia dalla mafia è proprio l'impegno politico per il primato dei valori civili e per il rispetto delle regole; questo impegno è ciò che più distingue un potere democratico da un potere mafioso.*

23. La vera forza della mafia moderna è nel suo costituirsi come sistema di potere totale, che non accetta limiti. Ha superato ogni condizionamento culturale perchè i legami con le tradizionali aree territoriali hanno ormai solo una funzione di garantire una maggiore sicurezza ed una maggiore impunità. Analoga funzione hanno i rapporti familistici tanto che non si esita ad uccidere anche propri parenti quando ciò è necessario od opportuno in base alle convenienze del momento. L'omicidio, che una volta costituiva un'eccezione, è oggi diventata una regola e lo strumento ordinario per regolare i rapporti tra i vari gruppi. E dopo ogni omicidio, in genere impunito, chi ha ucciso risulta più forte e più temibile. L'omicidio si espande senza alcun limite soggettivo; vengono uccisi bambini, donne, uomini molto anziani. A Reggio Calabria sono stati gravemente minacciati alcuni sacerdoti impegnati contro la mafia (gennaio 1990).

*La mafia non ha il senso del limite, perchè può superarlo impunemente.*

24. È opinione largamente condivisa che il salto qualitativo tra la mafia dei suoli urbani e quella contemporanea si determinò con l'ingresso massiccio della mafia nel traffico di stupefacenti. Ciò determinò un'internazionalizzazione dei rapporti: la mafia iniziò a muoversi sistematicamente sullo scacchiere del mondo perchè queste sono le dimensioni del nuovo traffico, per la distanza che intercorre tra i luoghi di produzione della materia prima, i luoghi della raffinazione e quelli del consumo.

Il secondo mutamento riguarda l'eccezionale accelerazione delle «carriere» all'interno dell'organizzazione. All'epoca del latifondo e più limitatamente in seguito, era necessario molto tempo per poter giungere ai vertici dell'organizzazione perchè erano necessari decenni per acquisire il prestigio e il danaro necessario. Il traffico di stupefacenti, con gli enormi guadagni che assicura ai trafficanti, ha sconvolto le vecchie regole.

Il terzo effetto riguarda la riduzione della capacità di mediazione dei vertici mafiosi. A differenza del latifondo e dei suoli urbani, l'eroina, la cocaina, l'*haschisch* e la *marijuana* si spostano, possono essere acquistati e rivenduti da altri. Le decisioni in un'organizzazione che si dedica al traffico di stupefacenti devono essere per forza di cose rapide. Di qui l'intensificarsi del ricorso all'omicidio come mezzo per risolvere i contrasti interni. Ma anche quelli esterni, sul fronte delle istituzioni; il magistrato o il poliziotto che individua un «filone» del traffico o del riciclaggio mette in crisi l'organizzazione, avvantaggia indirettamente i suoi concorrenti, nuoce alla sua credibilità. L'eliminazione di quest'uomo non serve solo ad eliminare un ostacolo; serve a restituire prestigio all'organizzazione colpita.

Dalle deposizioni di Francesco Marino Mannoia emerge con chiarezza che molti uomini delle istituzioni sono uccisi perchè intralciano il «lavoro» delle cosche. «Il Basile è stato ucciso - spiega l'ex appartenente alla "famiglia" dei corleonesi - perchè era un funzionario molto abile e preparato e recava notevole fastidio a Bernardo Brusca, in quanto capo mandamento anche della famiglia di Altofonte, dove il capitano Basile aveva appuntato le indagini. Il capitano D'Aleo per quanto si diceva in seno a Cosa Nostra, è stato ucciso perchè aveva tentato di proseguire l'opera intrapresa dal capitano Basile...» (deposizione resa il 17 ottobre 1989).

Analoghe sono le motivazioni dell'omicidio del Procuratore di Palermo Gaetano Costa: «Quanto ai moventi mi è stato detto - e ciò era assolutamente notorio nella nostra "famiglia" - che gli stessi sono riferibili alla testardaggine del Costa nella emissione di provvedimenti di cattura riguardanti la "famiglia" di Salvatore Inzerillo» (deposizione resa il 18 ottobre 1989).

Analogo fu il movente dell'omicidio di Boris Giuliano. Il capo della Squadra mobile di Palermo fu ucciso dopo aver sequestrato cinque chili di eroina in una base di Leoluca Bagarella e bloccato una valigia piena di dollari all'aeroporto di Punta Raisi.

25. La disponibilità immediata di grandi quantità di denaro liquido ha comportato una maggiore capacità di dissimulazione, poichè la ricchezza è spesso, autolegittimante, ed un ingresso massiccio nel mondo bancario e finanziario, come denunciato insistentemente da varie autorità di governo e dal Governatore della Banca d'Italia.

«Si può tranquillamente affermare che ormai quasi ogni genere di impresa criminale su vasta scala strutturata secondo i criteri del massimo

profitto, della continuità operativa e dell'immunità dall'azione ufficiale di contrasto, attraverserà un momento critico della sua espansione nel quale emergerà con prepotenza la necessità di una sua integrazione nel sistema delle banche, delle finanziarie...». Così scrive Pino Arlacchi (nella prefazione al libro di Robin Naylor, *Denaro che scotta*, Edizioni di Comunità, 1989, p. 5). Sono emersi, inoltre, parecchi casi di banche coinvolte in grandi operazioni di riciclaggio di danaro proveniente dal traffico di stupefacenti. In definitiva l'ingresso sul mercato degli stupefacenti ha fatto acquisire alle organizzazioni mafiose una forza finanziaria, militare e politica enormemente superiore rispetto al passato.

26. La massiccia presenza della mafia nel traffico di stupefacenti non ha comportato un abbandono delle tradizionali strategie delle cosche, tese al controllo delle attività economiche e all'offerta di protezione. I nuovi interessi si sono aggiunti ai vecchi in un processo di espansione progressiva che tende ad occupare tutti gli spazi possibili. La mafia non si occupa soltanto di ciò che è particolarmente lucroso. Nel corso della visita nella Sicilia occidentale (dal 2 al 5 novembre 1988) è emerso, ad esempio, che in provincia di Trapani le cosche non disdegnano l'abigeato, il taglieggiamento di attività produttive minori e, addirittura, la macellazione clandestina. Ma il rilievo è estensibile a tutte le zone ad elevata presenza mafiosa. È risultato inoltre che alcuni istituti di credito minori non servirebbero tanto per il riciclaggio del danaro sporco, ma per fornire liquidità in misura rilevante ad esponenti della mafia che poi se ne avvalgono per investimenti nel loro mercato. È un'ulteriore dimostrazione del carattere espansivo della presenza mafiosa.

Il gruppo mafioso, in sostanza, tende a risucchiare tutto ciò che si svolge sul territorio. Questo per tre ragioni essenziali:

a) è intrinseco all'agire mafioso godere di prestigio, di rispetto; il prestigio aumenta se aumentano i campi d'intervento; la pluralità di interessi accresce di per sé il peso della cosca e dei singoli;

b) la mafia ha bisogno del controllo del territorio; le organizzazioni devono muoversi liberamente per condurre in porto i loro affari, ma anche per rendersi visibili agli occhi dei cittadini e dimostrare così potere, presenza, impunità; corollario di questa esigenza è proprio il controllo di tutte le attività; più sono le attività controllate, maggiore è il numero delle persone a vario titolo legate all'organizzazione, più crescono le informazioni acquisibili, più si estende la rete di conoscenze e di relazioni, più aumenta la potenza della cosca in quel territorio;

c) la mafia ha enormemente aumentato il numero delle persone a vario titolo coinvolte nelle sue attività; ciò comporta di per sé la necessità di disporre di molte risorse e quindi l'espansione dell'economia criminale; il Ministro dell'interno nella relazione alla Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, il 5 dicembre 1988, dichiarò che soltanto a Napoli e nell'*hinterland* operano 70 gruppi malavitosi comprendenti circa 3.300 aderenti, 1.600 dei quali nel solo capoluogo napoletano. Con i gregari la forza a disposizione delle «famiglie» camorristiche nella sola zona citata annovera ben 6.000 unità.

Dopo l'assassinio di Lodovico Ligato vennero forniti alcuni dati relativi alla Calabria. Si riferì della operatività di 156 cosche, venti delle quali nella

sola Reggio Calabria; quattromila risultavano i sospetti mafiosi, così indicati negli atti delle autorità di polizia, e quindi con una valutazione che probabilmente peccava per difetto. Nel corso della citata visita nella Sicilia occidentale emerse un quadro di onnipresenza mafiosa che può aversi soltanto disponendo di molte migliaia di affiliati e gregari. D'altra parte tanto le confessioni di Contorno, quanto quelle di Marino Mannoia forniscono un quadro impressionante per numero di uomini disponibili, capacità di movimento e di controllo del territorio, entità delle attività controllate.

Ciò spiega il forte intensificarsi della criminalità ordinaria; le cosche hanno aperto questo «nuovo mercato» per consentire ai gregari di acquisire le risorse necessarie per vivere ma anche per selezionare i futuri quadri. Marino Mannoia ha chiarito molto efficacemente questo cambio di strategia: «Ricordo che detto omicidio (di tale Pullarà che aveva sfregiato una ragazza straniera nel corso di un tentativo di scippo verso la metà degli anni '70) fu compiuto per ammonire tutti i criminali comuni che non era lecito comportarsi in questa maniera; in quel periodo si toglievano di mezzo anche i rapinatori e gli scippatori che davano troppo fastidio nei vari quartieri della città. Adesso invece accade esattamente il contrario, tranne in casi rarissimi poichè anzi gli elementi più validi della criminalità comune vengono attentamente seguiti per stabilire, poi, se è il caso, di inserirli in Cosa Nostra» (interrogatorio del 1° novembre 1989).

27. Esiste quindi un circuito tra rastrellamento di risorse, sostentamento degli aderenti e dei gregari, controllo del territorio, che ha effetti di reciproca crescente alimentazione. Questo aspetto del «mercato mafioso» può forse aiutare a capire l'apparente mistero dei sequestri di persona in Aspromonte. Il sequestro di persona è un reato anomalo. Ha costi organizzativi alti, basso livello di impunità (per i gregari), rende meno - complessivamente - di altre attività criminali.

Tuttavia viene commesso con frequenza preoccupante. Negli ultimi 20 anni i sequestri sono stati circa 625, i denunciati circa 2.350. L'incasso si è aggirato attorno ai 302 miliardi e mezzo. Certamente più lucrose sono state altre attività criminali, dal traffico di stupefacenti al gioco d'azzardo. Perché i sequestri continuano? Le ragioni sono certamente più di una. Sul mercato del sequestro entra chi non può o non sa svolgere altro lavoro criminale. Latitanti pericolosi o persone che pur non disdegnando l'affare non intendono lasciare la loro attività tradizionale. È il caso di pastori che possono contemporaneamente guardare le mandrie e custodire un ostaggio. Qualche analista del fenomeno non esclude che in taluni casi il sequestro abbia lo scopo di concentrare le forze di polizia in una determinata zona al fine di lasciarne sgombra una confinante ove deve compiersi un'attività particolarmente delicata, ad esempio il passaggio di un ingente carico di armi o di stupefacenti.

Peculiare sembra essere la situazione dell'Aspromonte che costituisce l'area classica di custodia dei sequestrati e dove il circuito sopra descritto pare spiegare le ragioni «tecniche» del fenomeno.

La custodia dell'ostaggio permette a pastori poverissimi di guadagnare attorno ai 20 milioni l'anno continuando a svolgere il proprio lavoro, così come emerge da numerosi procedimenti penali contro gregari. Il vantaggio principale degli organizzatori, probabilmente, non è di carattere direttamente economico. L'Aspromonte collega lo Jonio al Tirreno e cioè il fronte del

Nord Africa e del Medio Oriente con Napoli, Roma, Genova, il cuore dell'Italia e la porta per l'Europa. Gli organizzatori quindi attraverso il sequestro garantiscono ad una vasta rete di gregari un reddito annuo, ricevendo in cambio consenso, fedeltà e soprattutto controllo di un territorio essenziale per le loro attività più redditizie.

Le ragioni «politiche» del fenomeno risiedono nel disagio civile della zona e nell'assenza storica di un'azione di governo riformatrice e risanatrice. Il Governo e gli organi dello Stato non sono mai apparsi interessati allo sviluppo di questa parte del territorio nazionale. Conseguentemente nella popolazione si rafforzano orientamenti isolazionistici e pregiudizialmente antistatali e non sono aiutati gli orientamenti sani, democratici.

Il fallimento dello spettacolare dispiegamento di forze antisequestro nell'estate-autunno-inverno 1989-1990 è la riprova della ininfluenza di una presenza dello Stato che si riduca ad operazioni di carattere paramilitare.

## CAPITOLO II

## LA MAFIA E IL SISTEMA LEGALE

28. Per effetto dei fattori sopra richiamati «il mercato mafioso» si è esteso negli ultimi anni in misura considerevole. Non si è trattato soltanto di un'espansione quantitativa. È cambiata la qualità della presenza mafiosa nella economia. Ciò che contraddistingue il «mercato mafioso» dalla più semplice economia illegale è l'uso della violenza. La mafia esprime un governo violento del mercato ed il dominio in questo mercato è tenuto da chi è capace di esprimere un tasso di violenza più elevato.

La mafia di oggi non si limita ad interferire nel mercato legale con le richieste estorsive. Da qualche anno è presente una nuova forma di interferenza. Oltre alla offerta di protezione, si fa strada l'offerta di partecipazione. Il mafioso chiede di entrare nel governo dell'azienda, di dividerne la responsabilità con i precedenti titolari. Questi ingressi, in genere, trasformano la natura dell'azienda, destinata a diventare un nuovo supporto al «mercato mafioso».

Sintomo preoccupante di questo mutamento qualitativo della presenza mafiosa è costituito dal numero di imprenditori uccisi nella sola Palermo nel triennio 1986-1988. La ricerca condotta dal Centro Impastato e pubblicata su «il Sole 24 Ore» del 16 dicembre 1988 informa che ben 12 sono stati gli imprenditori uccisi nel capoluogo siciliano in quel periodo e si tratta della categoria professionale più colpita a Palermo dalla mafia negli ultimi anni.

29. Secondo alcune non isolate interpretazioni, la mafia compirebbe una sorta di accumulazione primitiva, in seguito alla quale potrebbe riconvertirsi al mercato legale. Questa è un'illusione.

Le caratteristiche imprenditoriali di chi agisce nel «mercato mafioso» hanno come costante presupposto il superamento violento delle regole. Si tratta di capacità impiegate per l'offerta di beni e servizi illegali o per lo sfruttamento economico di legami finanziari e politici al fine di ottenere accesso alle risorse erogate dallo Stato e dagli altri enti pubblici. In tal modo le capacità manageriali si formano essenzialmente in riferimento alla politica e al potere; si usa la violenza per condizionare i rapporti economici e la corruzione per orientare quelli istituzionali e politici. Questi orientamenti non solo disastrano l'economia e le istituzioni ma funzionano da polo di aggregazione per ogni altro tipo di attività di modo che vengono meno in quelle aree le condizioni stesse di un'imprenditoria sana (R. Catanzaro, *Economia criminale e inquinamento della politica*, Critica Marxista, 1989, n. 4, pag. 207).

Questi rilievi valgono per quella che è stata definita economia criminale, che si fonda sulle caratteristiche indicate in questo paragrafo. Diverse sarebbero naturalmente le considerazioni sulla economia illegale e sull'eco-

nomia legale-illegale, su quelle forme di attività economica cioè che hanno al loro interno modalità di trasgressione della legge, omissione del pagamento dei contributi sociali, frodi fiscali, contrabbando etc.. Si tratta di degenerazioni a volte gravi, che minano il mercato ma che non possono essere ricondotte al modello mafioso.

30. Un recente settore di investimento mafioso è costituito dalle società finanziarie. Purtroppo mancano dati; le uniche fonti di informazione potrebbero essere le cancellerie dei tribunali e i registri delle ditte presso le Camere di commercio. Si tratta di una ricerca necessaria, anche se difficile, per avere un quadro preciso del fenomeno.

I gruppi mafiosi si sarebbero determinati a dar vita a società finanziarie per due convergenti ragioni:

a) la alta redditività e gli scarsi controlli che tuttora caratterizzano questo settore;

b) la convenienza di spostare investimenti finanziari dalle banche ad attività meno controllate.

31. Quest'ultimo aspetto merita un breve approfondimento. Nella prima metà degli anni Ottanta si era segnalata una consistente espansione del sistema bancario in aree a forte presenza mafiosa ed erano emersi casi preoccupanti di commistione di grandi banche nazionali in affari di mafia (Banca Privata Finanziaria e Banco Ambrosiano).

La precedente Commissione antimafia sollecitò l'intervento della Banca d'Italia ed il Governatore si dimostrò un convinto sostenitore dell'esigenza di difendere il sistema bancario dall'ingresso di capitali mafiosi (vedi relazione presentata il 16 aprile 1985).

La Banca d'Italia ha posto quindi in essere, in particolare nella seconda metà degli anni Ottanta, una serie di operazioni dirette a garantire la trasparenza del sistema bancario anche mediante massicce e positive operazioni d'intervento di grandi istituti che hanno rilevato le banche minori in molte aree del Mezzogiorno. Il dottor Vincenzo Desario, Direttore centrale per la vigilanza creditizia della Banca d'Italia, informava la Commissione antimafia nella seduta del 6 aprile 1989 sugli interventi più significativi nel Mezzogiorno. Il Monte dei Paschi di Siena ha incorporato nel 1986 la Banca di Messina e la Banca Popolare di Reggio Calabria. L'Istituto Bancario San Paolo di Torino ha incorporato nel 1987 la Banca Popolare dell'Agricoltura di Canicatti. Nel 1988 la Banca Popolare di Novara ha acquistato il pacchetto di maggioranza della Banca sannitica di Benevento. «Per quanto riguarda il Mezzogiorno - spiegava il Governatore della Banca d'Italia nella stessa seduta - la linea seguita è stata quella di privilegiare la apertura di sportelli di banche del centro nord nel Mezzogiorno e nelle isole. Si è permesso cioè a banche forti, attrezzate, meno soggette, per ovvi motivi, ad influenze locali, l'apertura di nuovi sportelli».

Lo stesso Governatore forniva il quadro complessivo nelle tre regioni. Nel periodo dal 1982 al 1988 la quota degli sportelli in Sicilia, Campania e Calabria, appartenenti ad aziende non locali, si è elevata dal 18 al 24 per cento; in Sicilia dal 6 all'11 per cento; in Calabria dal 28 al 29 per cento; in Campania dal 39 al 45 per cento. Gli sportelli bancari erano su tutto il

territorio nazionale 13.645 nel 1986 e sono diventati 15.447 nel 1988. Considerando 100 il totale nazionale, in Sicilia si registrava l'8,7 per cento nel 1986 mentre oggi si registra l'8,1 per cento. In Calabria si è passati dal 2 al 1,9 per cento. In Campania si è passati dal 4,5 al 4,7 per cento. Vi è stato quindi uno sviluppo degli sportelli pari o inferiore a quello nazionale. La Banca d'Italia ha anche intensificato i controlli sul sistema bancario del Mezzogiorno. Nel triennio 86-88 nelle tre regioni è stato disposto lo scioglimento degli organi aziendali e la sottoposizione alla gestione straordinaria di dieci aziende di credito su un totale nazionale di 16; su quattro banche poste in liquidazione coatta amministrativa due erano insediate in Sicilia. Rispetto a 571 ispezioni disposte complessivamente nello stesso triennio, il 17,5 per cento ha riguardato le tre regioni, 48 la Sicilia, 23 la Calabria, 29 la Campania.

Naturalmente questo tipo di interventi non garantisce di per sé la qualità risanatrice poichè, come insegna il recente scandalo della Banca Nazionale del Lavoro, neanche i grandi istituti possono considerarsi estranei, a priori, all'economia criminale. Tuttavia si è trattato di un'intervento deciso per alleggerire la pressione mafiosa nel sistema bancario del Mezzogiorno.

32. La grande espansione della mafia nella seconda metà degli anni Ottanta è dipesa anche da alcuni processi politici che si sono sviluppati in tutto il Paese.

Si è verificata in questi anni una grave crisi delle istituzioni rappresentative, a cominciare dal Parlamento, delle autonomie locali e delle regioni. Parallelamente si è sviluppato un processo di concentrazione in poche mani del potere politico di decisione, del potere sull'informazione e del potere finanziario. Si è assistito ad uno sfibramento del sistema istituzionale e a tentativi di riduzione del pluralismo in ogni sede della società italiana. Si è parlato di «*occultazione del potere*». Probabilmente l'espressione va oltre il segno. Ma è certamente vero che il potere si è spostato da sedi controllabili a sedi meno controllabili o non controllabili; che le decisioni tendono a spostarsi fuori dalla democrazia rappresentativa; che la politica tende a essere più gestione e spesa di risorse sul territorio che attività di grande indirizzo ed orientamento.

Esattamente il senatore Cabras, oggi vicepresidente della Commissione antimafia, affermò il 2 agosto 1989 al Senato che il legame tra la mafia e la politica nasce nel vuoto di progettualità del modo tradizionale di governare la cosa pubblica.

Lo spazio che tendono a rioccupare nella vita italiana gli uomini e i progetti della loggia P2 conferma che stiamo vivendo una fase difficile della nostra democrazia.

Mentre la mafia è cresciuta, la democrazia si è indebolita; e la prima è direttamente o indirettamente soggetto attivo della crisi che coinvolge la seconda. Questo ampio processo ha avuto due conseguenze:

A) La subalternità delle istituzioni e della politica ai centri di comando mafioso.

Non di tutte le istituzioni e di tutta la politica, ma in particolare delle sedi politiche ed istituzionali ove risiedono i tradizionali centri di potere legale. A

differenza del passato, quando la mafia si limitava ad un rapporto di mediazione con la politica, oggi la mafia esplica un vero e proprio comando anche nei confronti della politica. Ed è più frequente che gruppi politici chiedano il sostegno dell'uno e dell'altro gruppo mafioso piuttosto che il contrario.

B) Si sono sviluppate relazioni tra la mafia e centri di decisione occulta, in particolare la massoneria. Anche qui le generalizzazioni sono devianti. Ma quanto è emerso sui rapporti tra uomini della mafia e la loggia P2, tra uomini della mafia e logge massoniche nel trapanese e a Palermo è più che sufficiente per affermare che non di casi sporadici si tratta, ma di linee di tendenza che, al di là di ogni banale ipotesi di complotto, esprimono una propensione all'incontro e all'intreccio di tutte le sedi ove si gestisce potere in modo occulto.

Dalla requisitoria depositata dal Pubblico ministero presso il tribunale di Trapani sul «Circolo Scontrino», emerge una preoccupante attività di logge segrete che si richiamavano alla massoneria, nelle quali operavano esponenti mafiosi, pubblici funzionari e uomini politici influenti, allo scopo di condizionare gli aspetti più rilevanti della vita politica e amministrativa della città. A Palermo molti dubbi ha suscitato e suscita l'associazione dei Cavalieri del Santo Sepolcro, nella quale accanto a persone insospettabili sono presenti persone assai discutibili, come ad esempio il Cavaliere Arturo Cassina. Nella stessa logica può spiegarsi la relazione tra uomini di Cosa Nostra, uomini del terrorismo nero, relazione documentata nella motivazione del mandato di cattura emesso dall'Ufficio istruzione presso il tribunale di Palermo a carico di Valerio Fioravanti e Gilberto Cavallini per l'assassinio del presidente della Regione Sicilia Piersanti Mattarella.

Questi intrecci sono confermati dalle dichiarazioni contenute nel documento dell'autorità giudiziaria di Palermo, sulla partecipazione di Licio Gelli e di ambienti massonici all'omicidio di Piersanti Mattarella.

33. Nell'indebolimento della democrazia e nel rafforzamento degli intrecci tra mafia e sedi aduse alla gestione occulta del potere risiedono le principali ragioni della stasi dei processi per i grandi delitti politici. Gli omicidi Cassarà, Chinnici, Costa, Dalla Chiesa, Giuliano, Insalaco, La Torre, Mattarella, Terranova e Rijna sono per gran parte ancora dei misteri.

Far luce su questi misteri deve costituire una priorità nell'azione antimafia. La strategia che ha prodotto questo eccidio potrà tornare a colpire in qualsiasi momento e a qualsiasi livello, sinchè non saranno svelati i mandanti.

34. Le condizioni sociali ed economiche del Mezzogiorno non favoriscono certamente l'azione di contrasto nei confronti delle organizzazioni mafiose.

Nel 1988 in tutta Italia l'occupazione è complessivamente cresciuta di 266.000 unità, ma l'aumento si è localizzato per il 19 per cento nel Nord. Gli occupati sono per il 70 per cento nel Nord e per il 30 per cento nel Sud. Nel

Nord la disoccupazione si è ridotta di 90.000 unità, nel Sud è aumentata di 140.000 unità. Complessivamente nel Sud la disoccupazione supera il 20 per cento mentre il tasso medio è del 12 per cento.

Questi livelli sono di per sé esplosivi. Se il tasso di disoccupazione è pari al 20 per cento e in alcune aree del Sud questa percentuale sale di molto, si crea un permanente fattore di instabilità per la democrazia e molte centinaia di giovani diventano disponibili a passare dal lavoro legale a quello illegale o a quello criminale perchè si tratta dell'unica forma di attività produttrice di reddito che appare possibile.

L'intervento dello Stato non ha rinvigorito il complesso delle attività produttive, nè il sistema istituzionale decentrato, nè gli uffici pubblici.

È stato ed è tuttora un intervento di carattere finanziario-assistenziale, risponde a prevalenti criteri di straordinarietà e di emergenza, non consegue le finalità dichiarate. Si è manifestata anzi una rincorsa verso l'intervento «superstraordinario», eccezione nella eccezione, ispirato al principio del superamento di qualsiasi regola sulla spesa: il ruolo dei Commissari straordinari nelle zone terremotate è esemplare di un potere erogatorio che avrebbe dovuto essere ispirato a ragioni di rapidità e di efficienza ma che, invece, ha alimentato corruzioni e malcostume amministrativo. Il fatto che il Parlamento abbia sentito l'esigenza di costituire una Commissione di inchiesta sull'Irpinia sta di per sé a significare il fallimento di quella esperienza.

Il rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno redatto dalla SVIMEZ denuncia una «tendenza a sopperire alle difficoltà operative dell'intervento straordinario, che per quanto riguarda le grandi infrastrutture conseguono anche al venir meno di un centro unitario di progettazione e realizzazione, con una sorta di straordinarietà nella straordinarietà che finisce con il sottrarre l'azione pubblica ai vincoli, previsti e disciplinati appunto dalla legge n. 64 del 1986 di conformità ai programmi, di verifica tecnica economica dei progetti e di controllo sulla loro attuazione». Secondo lo stesso rapporto l'entità delle assegnazioni all'intervento superstraordinario sarebbe «commisurabile a circa 2/3 di quello su cui l'intero territorio meridionale può far conto per l'intervento straordinario in senso proprio» (SVIMEZ, rapporto 1988 sull'economia del Mezzogiorno, luglio 1988).

Nella letteratura specializzata si è da più parti insistito sulla anomalia e sulla dannosità di queste procedure emergenziali. Si è parlato ad esempio di un sistema di istituzioni della diversità (M. Cammelli, Mezzogiorno e sistema amministrativo: le istituzioni della diversità, in Meridiana, agosto 1988), di economia della catastrofe (A. Becchi Collidà, Catastrofe, una droga per l'economia, Politica ed economia, 1989, n. 3, p. 67 ss.), di una situazione di alegalità nell'azione amministrativa (F. Lorenzoni, L. Zappella, Politiche pubbliche di sviluppo del Mezzogiorno, Roma 1988).

L'intervento straordinario si è rivelato fallimentare per altre ragioni, in gran parte di natura politica. Le risorse dirottate nel Sud non hanno superato i 4.500 miliardi negli ultimi tre anni (su base annua ai prezzi 1988); gli investimenti sono stati destinati a microprogetti che in nulla cambiano la qualità dello sviluppo del Sud (cfr. l'intervento di Mariano D'Antonio nella tavola rotonda de Il Sole 24 Ore del 3 gennaio 1990 dedicata ai problemi del Mezzogiorno). In ogni caso nel Mezzogiorno si

registra un andamento della spesa pubblica analogo a quello nazionale; la componente più significativa non riguarda gli investimenti produttivi ma la sanità e le pensioni: i danni nelle aree depresse sono evidentemente più gravi rispetto a quelli che si verificano nel resto del Paese. La relazione di minoranza presentata dai deputati comunisti sul progetto di legge finanziaria per il 1990 (primo firmatario l'onorevole Andrea Geremicca) ha documentato il progressivo declino dell'impegno ordinario per il Mezzogiorno: «Le partecipazioni statali vincolate dal Parlamento a localizzare il 60 e l'80 per cento dei nuovi investimenti nel Mezzogiorno non hanno aderito neppure per metà a questa disposizione. Si ha il progressivo netto disimpegno della mano pubblica dal settore industriale manifatturiero meridionale ed il trasferimento di risorse nel settore delle grandi opere pubbliche, che non garantiscono sviluppo e occupazione quando si accompagnano ad una debole attenzione nei confronti dei grandi servizi a rete, a massicci fenomeni di congestione urbana e a indiscriminati processi di deindustrializzazione. Gli investimenti industriali che dal 1962 al 1974 erano aumentati con un tasso medio annuo del 7,3 per cento, dal 1974 ad oggi sono diminuiti con un tasso medio annuo dell'8,5 per cento. Il 92 per cento della ricerca scientifica è concentrata nel Centro Nord (peraltro su una spesa nazionale nel settore pari all'1,5 per cento del PIL, contro la media del 4 per cento degli altri paesi industrializzati). Solo il 6 per cento del fondo speciale per la ricerca applicata è stato destinato a industrie del Mezzogiorno».

Una autorevole economista ha parlato di «eutanasia della politica per il Mezzogiorno» (M. D'Antonio, nell'intervento citato). L'effetto è la paralisi della stessa democrazia nel Mezzogiorno.

35. Nel quinquennio (definibile come caratterizzato da un ciclo positivo di crescita per l'economia italiana ed internazionale), la situazione del Mezzogiorno si è aggravata, rispetto alla media nazionale, sotto il profilo della produzione di reddito. Il rapporto tra reddito medio *pro-capite* del Mezzogiorno e nazionale è passato dal 70,8 per cento al 67,7 per cento, mentre è rimasta sostanzialmente immutata sotto il profilo dei consumi *pro-capite* (il rapporto tra consumi medi meridionali e nazionali è passato dall'82,7 per cento all'82,8 per cento) (tabelle I e L). Il rapporto tra consumi e prodotto *pro-capite* è perciò aumentato (passando dal 92,6 per cento al 97,3 per cento nella media meridionale, mentre nella media delle altre regioni scendeva dal 74,7 per cento al 73,7 per cento).

Queste tendenze, che indicano il forte peso della redistribuzione di reddito attivata verso il Mezzogiorno, non hanno operato in modo uniforme sul territorio meridionale. Le regioni che hanno visto peggiorare di più le proprie condizioni in termini di reddito prodotto sono state, nell'ordine, la Calabria, la Campania, la Basilicata e la Sicilia. Quelle che hanno migliorato di meno le proprie condizioni in termini di consumi, sono sempre nell'ordine, la Sicilia, la Campania, la Basilicata. Ciononostante, le regioni che hanno goduto di più della redistribuzione - come si evince riferendo la dinamica relativa dei consumi alla dinamica relativa del reddito prodotto - sono state, nell'ordine, la Calabria, la Campania e la Basilicata (alla pari con la Sardegna).

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

PIL PRO CAPITE E CONSUMI PRIVATI PRO CAPITE AL 1983 ED AL 1987  
(ITALIA = 100)

	PIL pro capite			consumi pro capite			
	1983 a	1987 b	A= b/a	1983 c	1987 d	B= d/c	B/A
Abruzzi .....	85,6	84,0	98,1	93,8	95,1	101,6	103,6
Molise .....	70,2	72,1	102,7	82,9	83,8	101,1	98,4
Campania .....	70,3	65,8	93,6	80,2	80,0	99,8	106,6
Puglia .....	71,3	70,5	98,9	79,9	81,3	101,8	102,9
Basilicata .....	62,6	58,9	94,1	78,6	78,6	100,0	106,3
Calabria .....	60,3	56,3	93,4	81,1	82,2	101,4	108,6
Sicilia .....	70,6	67,2	95,2	85,0	83,4	98,1	103,0
Sardegna .....	77,2	73,9	95,7	86,2	87,7	101,7	106,3
Mezzogiorno .....	70,8	67,7	95,6	82,7	82,8	100,1	104,7

Fonte: Istat

TABELLA L

## CONSUMI PRO CAPITE - PIL PRO CAPITE (%)

	1983 a	1987 b	b/a
Abruzzi .....	86,9	90,3	103,9
Molise .....	93,5	92,4	98,8
Campania .....	90,4	96,7	107,0
Puglia .....	88,8	91,7	103,3
Basilicata .....	99,5	106,1	106,6
Calabria .....	106,6	116,2	109,0
Sicilia .....	95,4	98,7	103,5
Sardegna .....	88,4	94,4	106,8
Mezzogiorno .....	92,6	97,3	105,1
Centro-Nord .....	74,7	73,7	98,7
Italia .....	79,2	79,6	100,5

Fonte: Istat

Sicilia, Calabria e Campania sono anche, sempre con la Basilicata, le regioni in cui il rapporto tra consumi *pro capite* e reddito *pro capite* assume valori più elevati.

I dati citati rivelano che al deterioramento delle capacità produttive, in particolare delle tre regioni interessate dalle manifestazioni criminali e della Basilicata, non ha corrisposto un commisurabile peggioramento dei livelli economici di vita, mentre si sono fortemente deteriorate le condizioni civili. Le compensazioni economiche possono essere attribuite in parte all'azione redistributiva dello Stato, e in parte all'azione della criminalità organizzata.

36. Parallelamente allo spostamento delle sedi decisionali fuori della democrazia rappresentativa e all'indebolimento dell'intervento nel Mezzogiorno si è sviluppato un processo diretto a delegittimare e a condizionare politicamente la magistratura.

Magistrati capaci ed onesti sono stati oggetto di gravi campagne tendenti a screditarli. A carico di alcuni di loro è stata esercitata l'azione disciplinare per ragioni assai discutibili. È drammatico il caso del dottor Carlo Palermo, sottoposto ad una vera e propria serie di iniziative disciplinari e giudiziarie dopo l'attentato cui scampò a Trapani il 2 aprile 1985. Particolarmente intimidatoria l'iniziativa disciplinare esercitata nei confronti del dottor Luciano Santoro incolpato «della violazione dell'articolo 18 del regio decreto legge 31 maggio 1946, n. 511, per avere violato i propri doveri di riservatezza, così compromettendo il prestigio dell'Ordine giudiziario, avendo dichiarato in una pubblica riunione della Commissione parlamentare antimafia tenutasi in Salerno l'8 novembre 1983, che l'avvocato Gaspare Russo, capogruppo della Democrazia cristiana nel Consiglio regionale della Campania, aveva esercitato pressioni di ogni tipo per insabbiare un procedimento penale a suo carico, ottenendo sia che una perquisizione domiciliare disposta dalla Procura locale fosse fatta saltare per autorevoli interventi provenienti dal tribunale, sia che il processo fosse avvocato dalla Procura generale». La sentenza preliminare del Consiglio superiore della magistratura assolve l'11 luglio 1986 il dottor Santoro, chiarendo innanzitutto che il magistrato davanti alla Commissione antimafia non aveva alcun dovere di riservatezza essendo preciso obbligo del dottor Santoro rispondere senza reticenze alcuna alle domande poste dalla Commissione.

Forti dissensi suscitò l'iniziativa disciplinare nei confronti del giudice istruttore di Napoli Alemi, incolpato:

«Della violazione dell'articolo 18 del regio decreto legge 31 maggio 1946, n. 511, per essere venuto meno ai propri doveri, compromettendo altresì il prestigio dell'Ordine giudiziario. In particolare:

1) nell'ordinanza di rinvio a giudizio emessa il 28 luglio 1988 nei confronti di Cutolo Raffaele ed altri, imputati di estorsione aggravata continuata ed altri reati (commessi in occasione del sequestro dell'assessore della Regione Campania Ciro Cirillo, avvenuto nel 1981), poneva in evidenza l'esistenza di sufficienti elementi, da sviluppare e vagliare in dibattimento, circa avvenute iniziative della Democrazia cristiana o di importanti settori della stessa, assunte sollecitando la mediazione del Cutolo presso le Brigate rosse al fine di ottenere la liberazione del sequestrato, concretatesi in riunioni e incontri preparatori ed esecutivi, tra l'altro anche specificamente nel carcere di Ascoli Piceno, e facendo al riguardo i nomi degli onorevoli Flaminio Piccoli, Antonio Gava, Vincenzo Scotti e Francesco Patriarca come partecipi delle iniziative e trattative e degli ultimi tre come di coloro tra i quali doveva probabilmente individuarsi il visitatore del Cutolo nel predetto carcere, esponeva scorrettamente tali persone a grave sospetto e discredito senza assumere i necessari provvedimenti giuridici conseguenti e senza aver utilizzato compiutamente gli strumenti processuali nonostante la lunga durata dell'istruttoria per tentare un più preciso accertamento della verità e superare le reticenze, le discordanze e contraddizioni al riguardo constatate;

2) in un'intervista concessa al settimanale «L'Espresso» e da questo pubblicata nel numero del 7 agosto 1988 sotto il titolo «Patto di scambio»

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segnalava che dall'istruttoria era chiaramente emerso l'interessamento alla trattativa da parte degli onorevoli Piccoli, Gava, Patriarca e in maniera più sfumata dell'onorevole Scotti e stigmatizzava il fatto che i predetti personaggi politici avevano «negato tutto, persino l'evidenza», rappresentando in tal modo un proprio convincimento in termini di certezza in contrasto con le emergenze istruttorie fissate nell'ordinanza di rinvio e con l'ulteriore approfondimento che questa demandava al dibattito».

Naturalmente gravi omissioni ed inspiegabili comportamenti sono stati tenuti anche da molti magistrati. Ma in genere sono stati perseguiti non i magistrati che hanno omesso, bensì alcuni di coloro che hanno agito.

D'altra parte lo stato di crisi di mezzi e uomini nel quale il Governo ha fatto entrare in vigore il nuovo processo penale (tabella M), unitamente alla inconsistenza degli stanziamenti per la giustizia, dimostra più di ogni altro argomento l'insufficiente impegno per una giustizia penale autorevole ed efficiente.

TABELLA M

(miliardi di lire)

Anno	Spese preventivate per la giustizia	Spese totale dello Stato	% spese giustizia sul totale
1960/61 .....	75,6	4.281,2	1,76%
1965 .....	122,0	7.347,9	1,66%
1967 .....	141,0	8.526,8	1,65%
1969 .....	155,9	10.721,5	1,45%
1971 .....	183,3	13.695,1	1,34%
1973 .....	258,0	22.338,3	1,15%
1975 .....	288,1	28.577,8	1,01%
1977 .....	453,0	47.083,5	0,96%
1979 .....	749,0	106.691,9	0,70%
1981 .....	1.459,8	177.730,8	0,82%
1982 .....	1.475,3	209.032,4	0,71%
1983 .....	1.984,4	254.212,5	0,78%
1984 .....	2.114,7	281.966,6	0,75%
1985 .....	2.226,9	297.024,5	0,75%
1986 .....	3.242,5	402.767,6	0,80%
1987 .....	3.542,1	438.122,6	0,81%
1988 .....	3.928,4	496.663,4	0,79%
1989 .....	4.275,2	523.254,0	0,85%

Fonte: La Repubblica del 7 ottobre 1989.

37. Nessuna organizzazione illegale, per quanto agguerrita, avrebbe potuto conoscere lo sviluppo che ha avuto la mafia nella seconda metà degli anni Ottanta se non si fossero manifestati i processi di spostamento delle sedi decisionali fuori dalle istituzioni rappresentative, di riduzione del pluralismo istituzionale e politico, di indebolimento delle istituzioni legali nel Mezzogiorno, di delegittimazione della funzione giurisdizionale.

La mafia non si è estesa solo per virtù proprie. Ha trovato nell'indebolimento della democrazia un fattore aggiuntivo per la propria espansione. Per queste ragioni la questione mafiosa coincide largamente con la questione democratica e può diventare un fattore costitutivo del nostro sistema politico.

## CAPITOLO III

## L'INDEBOLIMENTO DELLA RISPOSTA ISTITUZIONALE

38. Le ragioni principali dell'attuale fragilità della risposta antimafia stanno nei suoi stessi caratteri.

Si è trattato di una risposta prevalentemente giudiziaria e prevalentemente emergenziale.

Si è già detto dell'eutanasia della politica meridionalistica. Analogamente, nessun tentativo è stato fatto per adeguare gli uffici pubblici a livelli di media efficienza e correttezza amministrativa. Si è puntato sulla repressione giudiziaria e di polizia senza inserire questa politica in un generale rafforzamento delle istituzioni della risposta penale e, di tutte le funzioni giurisdizionali. Mentre continuava la crisi generale della giustizia con il progressivo azzeramento della giustizia civile, e la trascuratezza per le forme di criminalità minori, si tentava di concentrare il massimo dello sforzo sui processi di mafia.

Gli uomini impegnati in questo lavoro non diventavano però il fronte avanzato di una giustizia complessivamente più efficace e più credibile, ma la punta isolata e apparentemente privilegiata di un apparato travagliato da una crisi sempre più profonda.

I danni non sono emersi subito. In un primo tempo, infatti, sono stati conseguiti importanti risultati. Basta confrontare i dati relativi al triennio 1984-1986 con quelli del triennio successivo per constatare quale salto di qualità ha fatto nel primo periodo l'azione antimafia, ma anche quale precipitosa caduta si è verificata nel secondo (tabella A). Nella prima fase, grazie anche al varo della legge Rognoni-La Torre, ci fu uno sforzo che fece apparire lo Stato come autorevole e credibile, che dette fiducia a molti uomini onesti, che colse di sorpresa Cosa Nostra e le altre associazioni analoghe, che fece crollare numerosi miti che circondavano la mafia, quali l'omertà e l'imprendibilità dei grandi capi. Si ridusse il numero dei decessi di tossicodipendenti, che riprese ad aumentare nel triennio successivo, segno dell'esistenza di un rapporto tra indebolimento della risposta antimafia ed aggravamento del fenomeno delle tossicodipendenze (tabella N).

TABELLA N

ANNO	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Decessi per stupefacenti . . . . .	398	242	292	542	809	951

Fonte: Ministero dell'interno, Servizio centrale antidroga.

Molti mafiosi di spicco vennero catturati dopo anni di latitanza, in genere trascorsi nelle vicinanze del domicilio domestico. Alcuni di costoro iniziarono una collaborazione con l'autorità giudiziaria e con quella di polizia che dette frutti particolarmente significativi, a cominciare da Tommaso Buscetta. Venne avviato il maxiprocesso di Palermo; altri processi di grande rilevanza iniziarono in varie città del Mezzogiorno, dove erano più radicati gli insediamenti mafiosi. Questa svolta non avvenne dovunque e non in tutti i tribunali si manifestarono adeguate capacità professionali.

Un particolare caso di inerzia dell'azione antimafia si verifica a Catania. Nonostante il fortissimo radicamento mafioso nella città, non si constatano iniziative politiche ed istituzionali in grado di contrastare le organizzazioni criminali.

La Commissione antimafia è impegnata ad individuare le ragioni di tale inerzia.

Un esempio di minore capacità professionale si registra, inoltre, in alcuni uffici della Campania. È noto l'errore giudiziario che portò alla cattura di Enzo Tortora, poi assolto con sentenza definitiva. Ma il caso gettò una grave ombra sull'intera istituzione giudiziaria per la notorietà del personaggio e per gravi lacune della istruttoria rivelate dalle fasi ulteriori del procedimento.

Anche a Caserta una recente indagine della Commissione ha rilevato un'adeguata consapevolezza della gravità del fenomeno e la mancanza di capacità professionali significative.

39. Alla lunga, questa punta antimafia costituita da pochi uomini in pochi uffici giudiziari, cominciò ad essere isolata e progressivamente sempre più indebolita. Mancò un'azione corale, un impegno generale delle forze politiche di tutto il sistema istituzionale. Quei giudici e quegli uomini della polizia che rischiavano la vita ogni giorno (e qualcuno la perse) vennero presentati come smaniosi di protagonismo, come portatori non di un interesse costituzionale per la difesa dei diritti dei cittadini, ma di un interesse di parte e di una propensione faziosa per la coercizione e la repressione.

Si sviluppò una campagna di opinione contro i maxiprocessi. Si trattava di fenomeni inusitati, non sempre necessari e rischiosi per i diritti degli imputati minori. Ma il più delle volte, come a Palermo, costituivano una necessità. Erano la traduzione giudiziaria della maxicriminalità. A questa insofferenza dette corpo, nei primi mesi del 1987, una polemica sui cosiddetti «professionisti dell'antimafia». Il Consiglio superiore della magistratura pochi mesi prima aveva mandato a dirigere la procura della Repubblica di Marsala il dottor Paolo Borsellino, più giovane di altri aspiranti ma con specifica e lunga competenza dei processi per mafia. Alcuni commentatori ritennero di interpretare questa scelta come effetto di un privilegio e non di una valutazione relativa a ciò che era più utile a quell'ufficio. In una Sicilia che aveva visto morire Terranova, Chinnici, Costa, Ciaccio Montalto, e dove premono cospicui interessi mafiosi, parlare di «carattere antimafia» non poteva non aprire una polemica assai aspra che proseguì per molte settimane. Si verificò un'inversione di tendenza, il cui risultato più significativo fu la decisione della maggioranza del Consiglio superiore della magistratura, giusto un anno dopo. Nel gennaio 1988 venne assegnato a dirigere l'Ufficio istruzione di Palermo non il dottor Falcone, più

esperto, ma il dottor Meli, più anziano, rovesciando i criteri adottati un anno prima per Marsala.

In sostanza l'isolamento il cui il Governo lasciava i suoi giudici più esposti faceva consolidare un orientamento per cui i posti direttivi in magistratura non sono assegnati a chi risulta oggettivamente più utile per gli interessi generali della giustizia in quell'ufficio, ma a chi è più anziano, indipendentemente dalle specifiche esperienze giudiziarie compiute. Le conseguenze di quella scelta si riverberano sulla gestione dei processi di mafia, che vengono sfilacciati, frantumati per i vari giudici e tra i diversi uffici giudiziari, non più seguiti con un'ottica unitaria. Si aprono molti conflitti. Prevale una logica normalizzatrice per cui il processo contro appartenenti a Cosa Nostra è parificato a qualsiasi altro processo, nonostante le difficoltà particolari, le implicazioni, il peso in sé che per la tenuta e la stabilità dei diritti dei cittadini ha un processo per delitti di mafia. (Per la cronaca di queste vicende, Galuzzo, Nicastro, Vasile, *Obiettivo Falcone*, 1989).

40. Il Consiglio superiore della magistratura, nonostante l'eccellente lavoro del suo Comitato antimafia, non riesce ad invertire il clima politico di isolamento dei magistrati più direttamente coinvolti nella strategia antimafia ed anzi ne resta visibilmente coinvolto. Interverrà più volte sulle questioni giudiziarie di Palermo, ma non riuscirà né a rasserenare gli animi né a stabilire orientamenti efficaci. Questa crisi manifesta l'esigenza di una riforma dell'organo di governo autonomo della magistratura che lo metta davvero in grado di svolgere le sue funzioni costituzionali in una situazione radicalmente mutata rispetto a quella dei tempi della Costituente (cfr. proposta di legge Fracchia e altri, atto Camera 2172). Deve diventare un organo di «autogoverno forte» della magistratura con i poteri e le strutture adeguate. Sono necessari alcuni ritocchi al sistema elettorale dei magistrati, che è oggi nelle mani dei gruppi dirigenti delle diverse correnti. Si rileva necessario un diverso *status* dei componenti laici che si sono via via sentiti sempre meno legati a doveri deontologici di imparzialità, tanto da arrivare all'attuale assurda situazione che vede un componente laico diventare sindaco di Catania e non presentare le dimissioni dal Consiglio superiore della magistratura, considerando quindi compatibili i due incarichi.

41. Hanno contribuito allo sfibramento dell'azione antimafia alcuni interventi della I Sezione penale della Cassazione. Sono moltissime le pronunce di annullamento di condanne inflitte per gravi delitti di mafia dalle Corti di merito; sono stati annullati molti provvedimenti restrittivi della libertà personale emessi per analoghe ragioni.

Sarebbe qui fuori luogo un'analisi di quelle decisioni. Il ministro Vassalli nella seduta del 31 gennaio 1989 assicurò alla Commissione antimafia «che su questi annullamenti il Ministero di grazia e giustizia svolgerà indagini nella speranza che ciò possa contribuire a fare chiarezza». Ma la relazione conclusiva non è stata sinora inviata alla Commissione, anche se lo stesso Ministro, nella seduta del Senato del 2 agosto, informò dei risultati di un primo esame. L'80 per cento degli annullamenti erano stati decisi per difetto di motivazione, vizio grave ma dai confini quanto mai incerti. Quando si disporrà dei dati del Governo, la Commissione potrà comunque trarre le proprie valutazioni.

In ogni caso, ciò che ha reso più gravi gli effetti oggettivi di quegli annullamenti è stato l'atteggiamento del presidente della I Sezione, dottor Corrado Carnevale. Con dichiarazioni inopportune quanto reiterate il dottor Carnevale è parso esprimere una delegittimazione dei magistrati di merito ed una politica giudiziaria fondata su valutazioni aprioristiche che sembravano anticipare giudizi e sostituirsi ad una serena ed imparziale valutazione dei casi sottoposti all'esame suo e dei suoi colleghi.

Alcune decisioni, in particolare, hanno suscitato un grande sconcerto.

Nel processo per l'omicidio del maresciallo Jevolella, ucciso a Palermo il 10 settembre 1981, la I Sezione ha annullato per ben tre volte la condanna dello stesso imputato.

Allarme hanno suscitato per le conseguenze sui rapporti tra mafia e finanza, i principi sostenuti nella sentenza di annullamento delle condanne inflitte dalla Corte d'appello di Milano a Luigi Monti, Antonio Virgilio, Ugo Martello e Romano Conte. Si tratta di un processo contro noti mafiosi e uomini d'affari condannati per associazione per delinquere sulla base di prove certe relative ai rapporti finanziari e d'affari tenuti dagli imputati insieme tra loro. La prima sezione annullò il 21 marzo 1989 le condanne sulla base di questi principi: «I rapporti finanziari e d'affari, appunto perchè tali, anche se continui e protratti, con persone ritenute malavitose non possono essere valutati come elementi di prova di appartenenza ad un sodalizio criminale...». Che cosa dovrebbe accertarsi, oltre la continuità e permanenza di rapporti d'affari con la malavita? Lo spiega la Cassazione a proposito di un altro imputato (Monti) nei cui confronti la partecipazione nell'associazione per delinquere era stata desunta «...da relazioni economico finanziarie non occasionali nè saltuarie, inerenti a rapporti di lavoro, attuate mediante i finanziamenti della Monfina, dalla frequentazione di luoghi comuni, dalle intestazioni di quote sociali, da numerose operazioni valutarie che si assumono illecite, ma sempre da esterno al sodalizio di cui favoriva le attività ed il perseguimento degli scopi, *senza però prendere in esame se tali comportamenti fossero vivificati o meno dall'affectio societatis scelerum.*» (corsivo nostro).

È stato già osservato da alcuni commentatori che se la Cassazione non cambiasse orientamento sui rapporti tra economia criminale e economia legale, questa sentenza potrebbe costituire un pericoloso lasciapassare per distruggere l'imprenditoria sana e la democrazia economica.

In altri casi le decisioni sono state smentite o dai fatti o dalla stessa Corte di cassazione.

L'ultimo grave caso risale a pochi mesi fa. Nella stessa giornata del 14 luglio 1989 mentre la I Sezione annullava ben 36 mandati di cattura, confermati dal tribunale della libertà, ed emessi nei confronti di imputati per delitti mafiosi, sulla scorta delle accuse formulate da un pentito, la VI Sezione confermava la validità di un altro mandato di cattura emesso sulla base delle stesse dichiarazioni rese dal medesimo pentito.

Il 30 maggio 1986 la I Sezione penale della Cassazione annullava la condanna inflitta dalla Corte d'appello di Palermo nei confronti di tale Michele Mondino, imputato per altri gravissimi reati anche nel maxiprocesso. La condanna era avvenuta per detenzione e porto abusivo di armi da guerra sulla base delle dichiarazioni di tal De Gregorio che era codetentore delle stesse armi. La Cassazione, accogliendo il ricorso dei difensori del

Mondino, stabiliva l'inattendibilità del De Gregorio sulla base di un presunto patteggiamento tra lo stesso e la Procura di Palermo, che avrebbe avuto come esito il mancato esercizio dell'azione penale nei suoi confronti. La sentenza della Cassazione conteneva al proposito espressioni assai gravi nei confronti dell'Ufficio giudiziario di Palermo. Il Procuratore generale di Palermo dimostrava invece non solo che De Gregorio era stato condannato in primo grado, per porto e detenzione illegale di arma da guerra ad un anno e otto mesi di detenzione e a lire 250.000 di multa ma che, su impugnazione del Pubblico ministero, la Corte d'appello aveva elevato la pena a due anni e sei mesi di reclusione e lire 600.000 di multa.

Si era trattato di un grave errore della Cassazione, determinato da valutazioni non sufficientemente approfondite, che alimentò una campagna di opinione sui sospetti di collusione tra magistratura inquirente e pentiti.

Il 23 febbraio 1987 la I Sezione annullò le condanne inflitte per l'omicidio del capitano Basile sostenendo con una brusca innovazione giurisprudenziale che i difensori degli imputati avevano il diritto di essere avvertiti del giorno dell'estrazione a sorte dei giurati e che l'omissione dell'avviso comportava nullità assoluta. Successivamente, il 27 giugno 1987, le Sezioni unite ristabilirono la precedente giurisprudenza; ma ormai l'annullamento era stato pronunciato. Gli sviluppi sono tragici. La Corte d'assise d'appello ricondanna gli imputati. La I Sezione annulla di nuovo la sentenza di condanna (7 marzo 1989), questa volta per difetto di motivazione.

Il Presidente della Corte d'assise d'appello che aveva firmato le condanne, viene assassinato il 25 settembre 1988 e nell'Ucciardone, l'11 maggio 1989, viene ucciso anche l'unico imputato detenuto Vincenzo Puccio.

La decisione più gravida di effetti negativi è stata, probabilmente, quella che ha stabilito che Cosa Nostra non è un fenomeno unitario e che le singole «famiglie» mafiose devono essere giudicate ciascuna dai giudici del proprio territorio.

La sentenza decideva su un conflitto di competenza sollevato dal Consigliere istruttore di Palermo, Meli, nei confronti dell'Ufficio istruzione di Termini Imerese. Quest'ultimo riteneva che alcune «famiglie» mafiose operanti nelle Madonie e legate a Cosa Nostra dovessero essere giudicate a Palermo, dove appunto opera Cosa Nostra. Il magistrato di Palermo sosteneva invece la tesi della frantumazione. Questa tesi, accolta dalla I Sezione della Cassazione (non presieduta in quell'occasione dal dottor Carnevale) sembra contrastare con tutte le acquisizioni probatorie sia precedenti che successive alla decisione stessa. È singolare comunque che il dottor Meli abbia assunto la decisione di sollevare il conflitto di competenza con il Tribunale di Termini Imerese «senza che i magistrati delegati alla trattazione del processo potessero esprimere il proprio punto di vista», come scrissero i giudici del *pool* antimafia al Presidente del tribunale il 5 settembre 1988 (v. Galluzzo, Nicastro, Vasile, *Obiettivo Falcone*, p. 255).

Altra singolarità venne rilevata sulla rivista scientifica «Il Foro Italiano»: «La Cassazione nel risolvere il conflitto di competenza sollevato dal Giudice istruttore di Palermo, si limitò a far proprie, riportandole peraltro integralmente tra virgolette, le argomentazioni contenute nella requisitoria del Procuratore generale, il quale a sua volta recepisce in pieno le tesi sostenute dal giudice denunciante: attraverso questa catena di rinvii adesivi, sfociati infine in una sorta di motivazione *per relationem*, la cosiddetta linea

Meli è dunque riuscita ad ottenere l'avallo del giudice di legittimità senza dover superare alcun ostacolo» (Fo.It. 1989, II, 77 ss.).

Dalla motivazione, inoltre, non si evince sulla base di quali dirette convinzioni la Corte abbia assunto una così grave decisione.

42. Un episodio poco noto, ed idoneo, per la sua gravità, a denunciare il disinteresse che a volte il governo ha manifestato nei confronti degli uomini più impegnati nei processi per mafia riguarda i magistrati Borsellino e Falcone. Dopo l'assassinio del commissario Cassarà, capo della Squadra mobile di Palermo, il questore della città ebbe colloqui con il dottor Falcone ed il dottor Borsellino, che stavano redigendo l'ordinanza di rinvio a giudizio per il maxiprocesso. Fece rilevare ai due magistrati l'opportunità di portare a termine il loro lavoro in un'isola molto piccola e molto controllabile perchè erano in grave pericolo di vita e nessun altro, al di fuori di loro due, sarebbe stato in grado di condurre in porto il provvedimento in tempi ragionevoli. Due giorni dopo i giudici furono accompagnati all'Asinara, dove lavorarono per oltre un mese. Alla fine fu chiesto loro di pagare le spese del soggiorno, cosa che i due giudici fecero puntualmente.

43. Un altro anello debole della risposta istituzionale è costituito dal funzionamento dell'Alto Commissariato. Questa Commissione raccomandò, in una relazione presentata al Parlamento il 4 ottobre 1988, che l'Alto Commissario fosse dotato di effettivi poteri di coordinamento e che gli venissero attribuite funzioni che salvaguardassero il pluralismo istituzionale. Queste segnalazioni non furono recepite dalla maggioranza delle Camere. Ma non è qui oggi la debolezza dell'istituto.

Il punto è un altro. Dopo oltre un anno dall'entrata in vigore della riforma (legge 15 novembre 1988, n. 486), alla considerevole estensione dei poteri dell'Alto Commissario non ha corrisposto alcun incremento di azione antimafia. Si sono verificati casi gravi di interferenza nell'esercizio di funzioni giurisdizionali. Secondo alcune notizie, l'Alto Commissario ha disposto alcune centinaia di intercettazioni telefoniche preventive e memorizzato in forme non corrispondenti alla legge molte informazioni. Il processo di questo cumulo di notizie cui, si ripete, non corrisponde un visibile incremento dell'azione antimafia fa intravedere il rischio di un potere personale basato sul possesso di informazioni riservate, incompatibile in uno Stato democratico ed inutile, se non dannoso, per la lotta contro la mafia.

L'Alto Commissario è stato coinvolto, inoltre, in due vicende inquietanti, sinora non del tutto chiarite. La prima ha riguardato il presidente della Corte d'assise di Agrigento dottor Riggio e la seconda il sostituto procuratore della Repubblica di Palermo, dottor Di Pisa. Le vicende sono note. Soprattutto nel secondo caso è emerso un eccesso di attivismo che ha portato l'Alto Commissario ad attività *extra legem* e dannose per l'amministrazione della giustizia: come il prelievo abusivo dell'impronta digitale di un magistrato, la sua sottoposizione ad un accertamento tecnico riservato, e poi ad un secondo che ha avuto come effetto la distruzione dell'impronta medesima.

Misterioso è rimasto l'episodio del detenuto Sebastiano Mazzeo, imputato per reati di mafia e, asseritamente, collaboratore della giustizia. L'imputato, che durante un permesso alloggiava in locali dell'Alto Commissariato, si è dato alla fuga dopo essere entrato in un locale notturno, accompagnato da alcuni agenti.

Nella struttura dell'Alto Commissariato si sono verificate, inoltre, pericolose confusioni istituzionali che non giovano ed anzi forse danneggiano l'azione antimafia. Lo stesso Alto Commissario, pur essendo stato nominato dal Consiglio dei Ministri in data 5 agosto 1988 Prefetto di prima classe, non si è mai dimesso dalla magistratura: ciò gli potrebbe permettere di usufruire di una singolare disposizione dell'ordinamento giudiziario che consente in questi casi la ripresa del servizio, cosa invece impossibile in caso di dimissioni. Nella struttura dell'Alto Commissario, inoltre, è stata autorizzata dal Consiglio superiore della magistratura con un assai discutibile provvedimento, lo spostamento di alcuni magistrati. Si tratta di pochi giudici, con grandi capacità professionali; ma il loro ingresso in una struttura di polizia, alle dipendenze del Ministero dell'interno, non prevista da alcuna disposizione di legge, comporta commistioni e confusioni che danneggiano l'azione istituzionale e aggravano ulteriormente i dubbi sull'opportunità della sopravvivenza di questa gestione. I parlamentari comunisti hanno votato a favore del potenziamento del potere dell'Alto Commissario e non hanno espresso aprioristiche riserve sulla designazione del dottor Sica. Proprio per questo possono esprimere con nettezza e senza pregiudizio le loro valutazioni fondate sull'analisi di oltre un anno di attività. Le ombre sono decisamente più estese delle eventuali luci; i vantaggi per la lotta contro la mafia non sono visibili i danni noti e i rischi evidenti. C'è l'esigenza di studiare meglio alcuni aspetti della legge, approfondire il problema della collocazione istituzionale dell'Alto Commissario, da porre forse alle dipendenze della Presidenza del Consiglio per potergli consentire di meglio compiere l'attività di coordinamento, che sinora non ha funzionato.

Ma non sembra che nell'attuale situazione tali riforme possano di per sé far uscire l'istituto dall'*impasse* in cui si trova.

44. I presentatori di questo documento condividono le proposte specifiche nella seconda parte della relazione e quindi non riproporranno una rassegna degli interventi necessari. È utile invece proporre i criteri politici generali cui deve attenersi una coerente strategia antimafia. L'aggettivo «coerente» non è usato a caso. A nessuna autorità di Governo sfugge la gravità della questione criminale. Le autorità di Governo parlano costantemente di «emergenza». Basta ricordare l'intervento del Presidente del Consiglio in Commissione antimafia nella seduta del 4 agosto 1989: «La lotta alla criminalità organizzata costituisce una priorità cui il Governo è particolarmente sensibile, in una rinnovata attenzione al problema che costituisca autentica emergenza nazionale... Le dimensioni e la pericolosità che il fenomeno ha assunto in Sicilia, Calabria e Campania, con ramificazioni inquietanti in altre zone, come la Puglia, ne fanno ormai un elemento centrale della questione del Mezzogiorno...».

Ma a questa dichiarata consapevolezza delle gravi implicazioni democratiche connesse allo sviluppo del potere mafioso non seguono interventi significativi. Soprattutto non segue un'azione politica nella quale possa intravedersi l'esistenza di nuovi incisivi indirizzi. È sufficiente constatare, ad esempio, lo scarto esistente tra le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, quelle altrettanto gravi ed allarmate del Ministro degli interni in vari incontri con la Commissione, ed i contenuti della legge finanziaria. I limiti generali della proposta del Governo sono puntualmente presi in esame dalla relazione di minoranza presentata dagli onorevoli Geremicca ed altri, cui si è già fatto

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riferimento. Basti considerare che la spesa per la giustizia si mantiene ancora, come negli ultimi 13 anni al di sotto dell'uno per cento della spesa totale dello Stato. Nessuna proposta fa il Governo per la riforma del Ministero della giustizia, per adeguarne la struttura alla nuova realtà di questa amministrazione e per metterlo in condizione di superare il pesante *handicap* dei residui passivi che lo affligge da molti anni (tabella O).

TABELLA O

## RESIDUI PASSIVI MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

	(in milioni)
Rendiconto 1984 .....	766,7
Rendiconto 1985 .....	965,8
Rendiconto 1986 .....	1005,9
Rendiconto 1987 .....	1094,3
Rendiconto 1988 .....	1274,9
Rendiconto 1989 .....	1321,5
(previsione assestata)	

Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati.

Emergono altre gravi contraddizioni. La Camera sta approvando la riforma delle autonomie locali. Parti consistenti della maggioranza, in particolare nella Dc e nel Psi, sin da quando è iniziata la discussione in Commissione, si oppongono alla contemporanea riforma elettorale. Eppure è ormai evidente che una delle ragioni di fondo dell'intreccio tra mafia e politica è proprio nell'attuale sistema elettorale, fondato sul voto di preferenza, sull'ininfluenza delle scelte dell'elettore ai fini della costituzione e della permanenza delle giunte, sulla rendita di coalizione derivante da questo sistema ai partiti meno rappresentativi e, cosa assai più grave, a gruppi di potere dentro i singoli partiti.

I risultati dell'indagine della Giunta per le elezioni della Camera sui brogli elettorali nel Collegio Napoli-Caserta dimostrano dove porti questo sistema elettorale in zone a forte presenza mafiosa. È grave che la maggioranza di governo abbia in Giunta votato contro la relazione che esponeva il meccanismo dei brogli e proponeva le soluzioni adeguate.

Per fare un esempio dell'incoerenza di governo a livello amministrativo è sufficiente considerare l'assenza di un effettivo coordinamento delle forze di polizia, problema che travalica la crisi dell'Alto Commissario in quanto riguarda anche attività diverse dalla lotta contro la mafia. Analoga irresolutezza è dato scorgere nella mancanza di mezzi che affligge gli uffici giudiziari penali, lasciati del tutto impreparati al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Interessa poco in questa sede una discussione sulle singole ragioni di questa divaricazione tra i propositi e le azioni. C'è però una ragione politica di fondo, fissata la quale potrebbe forse essere più agevole assumere comportamenti conseguenti e verificare le responsabilità politiche per le omissioni.

## CAPITOLO IV

## LE LINEE FONDAMENTALI DI UNA STRATEGIA ANTIMAFIA

45. *Manca una netta separazione tra legale e illegale nel campo della politica, della economia e delle istituzioni.* La mancanza di barriere, di nette separazioni ha contribuito e contribuisce in modo determinante alla crescita non solo del potere mafioso, ma anche della criminalità economica, della corruzione pubblica. Se la mafia fosse separata nettamente dal sistema legale, i suoi giorni sarebbero contati. Basti considerare la differenza che c'è stata tra il terrorismo rosso e quello nero. Il primo era isolato dalla società civile e dalle istituzioni; e la compattezza del mondo politico e delle istituzioni sia pure faticosamente conquistata, condusse alla sua sconfitta. Il terrorismo nero costituisce a tutt'oggi una misteriosa galassia proprio perchè ha avuto ed ha agganci potenti in settori del sistema politico ed istituzionale.

In una recente intervista il vice presidente dell'ANCE, Vincenzo Lodigiani, fotografa con impressionante lucidità l'intreccio legale-illegale: «Il voto di preferenza così come funziona in Italia non è fatto per garantire le mani pulite di quanti si presentano ad un'elezione. Nel momento in cui si decide di coinvolgere migliaia di voti su un candidato, lo si costringe ad affrontare spese enormi. È proprio così che nasce e si diffonde il fenomeno della pressione elettorale nei confronti delle imprese. Negli ultimi anni questa pressione dei politici è cresciuta perchè sono usciti di scena i grandi *leaders*, quegli uomini con un passato sulle spalle che non avevano bisogno di assicurarsi i favori degli elettori... Il settore delle costruzioni dipende dalla pubblica amministrazione per quasi due terzi del suo giro di affari. Per questa ragione il fatto che dobbiamo intrattenere buoni rapporti con le forze politiche che controllano tanta parte della burocrazia è addirittura normale.

La cosa diventa grave quando c'è la connessione diretta. Quando c'è lo scambio: io ti do il finanziamento e tu mi dai l'appalto» (Il Mondo, 6 novembre 1989, pag. 47, intervista di F. Saulino).

Sul terreno economico la questione è stata affrontata, tra gli altri, da Piero Ottone in un libro dedicato alle grandi famiglie dell'industria privata italiana: «Negli Stati Uniti, in Inghilterra, il capitalismo ha accettato un numero imponente di regole, le regole del gioco, che mirano a proteggere l'azionista, il piccolo azionista, il consumatore. Vi sono norme che vietano le concentrazioni; norme contro i monopoli; norme contro le partecipazioni incrociate; obblighi di trasparenza nei bilanci e di informazioni pubbliche sull'andamento delle società; garanzie per la credibilità di tali operazioni; sanzioni contro gli speculatori. È così che il capitalismo ha assunto un volto umano e si è salvato. In Italia si è fatto sempre il possibile per mantenere uno stato di anarchia, adducendo il falso pretesto che ogni norma avrebbe violato la libertà individuale...» (P. Ottone, *Il gioco dei potenti*, Milano 1985, pag. 288).

Su un piano di specifica concretezza si muove un recente documento della Guardia di finanza che propone una serie di misure contro l'ingresso nell'economia legale di capitali di origine illegale: «La criminalità organizzata, disponendo di enormi capitali liquidi, ha necessità di operare reinvestimenti sia per accelerare il processo di accumulazione della ricchezza, sia per disporre di maggior potere ed ampliare la sua sfera di influenza e di dominio. Tale immissione nei circuiti economici di enormi masse di danaro liquido lede, inevitabilmente, il principio della libera concorrenza, in quanto la criminalità imprenditrice è in grado di autofinanziarsi senza far ricorso ai canali bancari. Diventa così agevole il controllo di alcuni settori economici e l'allargamento della sfera d'influenza; tale azione non è disgiunta da comportamenti ricattatori e sleali che finiscono per allontanare dal mercato la parte tradizionalmente più sana».

È significativo, infine, che il testo dell'intesa di Basilea tra le Banche centrali del Gruppo dei dieci, più Svizzera e Liechtenstein, redatto nel dicembre 1988, prende le mosse proprio dall'esigenza di separare la finanza legale dal mercato criminale (vedi il testo del documento allegato).

46. Sul piano politico l'avvio di una netta separazione tra legale ed illegale è costituito dalla riforma elettorale e da comportamenti politici che separino le responsabilità dei partiti da persone od organizzazioni che abbiano commesso gravi reati o che siano seriamente sospetti per legami criminali o mafiosi.

La riforma elettorale deve puntare alla eliminazione del voto di preferenza. Per gli enti locali, la riforma dovrebbe consentire di eleggere la coalizione di governo ed il sindaco.

Quanto ai comportamenti politici nulla è più facile, sulla carta, dal prendere le distanze da singoli o gruppi che risultano portatori di interessi di carattere criminale. Ma su questo terreno si incontrano le difficoltà maggiori. Basti considerare la vicenda ormai notissima che ha coinvolto tale Francesco Macrì di Taurianova designato capolista per la Democrazia cristiana nelle elezioni amministrative nonostante i suoi pessimi precedenti penali.

Altro caso grave è quello dell'eurodeputato democristiano Salvo Lima. In due rapporti della Guardia di finanza del 4 gennaio 1983 e 25 gennaio 1983, Lima è indicato come coinvolto in traffico d'armi destinate ad esponenti di rilievo della mafia (cfr. Corte d'assise di Caltanissetta, sentenza per l'omicidio del giudice Giacomo Ciaccio Montalto del 4 marzo 1979, depositata il 10 luglio 1979, pag. 174 e ss.).

Un deputato democristiano di Reggio Calabria, Francesco Quattrone, ex segretario cittadino denunciò nel 1986: «Battere la logica del superpartito, gestito in provincia di Reggio da individuati settori della Dc, del Psi, del Psdi vuol dire contribuire ad aumentare la possibilità di far luce su alcuni dei più di 100 morti ammazzati nel 1986 e il particolare delle persone che erano titolari di ditte di fiducia degli enti pubblici».

Quasi sempre il coinvolgimento mafioso non riguarda nè *un solo partito* nè *tutto un partito*. L'esperienza dimostra che si costituiscono «comitati di affari» cui partecipano gruppi di diversi partiti di governo allo scopo di condizionare tanto la spesa pubblica quanto l'imprenditoria privata. L'attuale sistema di governo locale nel quale può essere decisivo un singolo consigliere o, ancor più, un gruppo interpartitico, favorisce queste degenerazioni.

Uno degli argomenti più spesso usati per respingere questa linea è che non si possono avere sospetti aprioristici: semmai solo dopo una condanna definitiva si potranno prendere le distanze da una determinata persona o da un determinato gruppo.

Tale principio, sacrosanto negli affari giudiziari, è in politica fonte di gravi confusioni tra responsabilità giuridica e responsabilità politica. La responsabilità politica ha propri criteri ed una propria autonomia, che si fondano sui principi della correttezza, della credibilità, della opportunità e dell'oggettività. Altrimenti o si affida un eccesso di potere ai magistrati o si creano le condizioni per modellare l'azione dei giudici sulla base degli interessi dei politici.

La società civile è debole nel Mezzogiorno non solo per ragioni storiche, ma anche perchè la politica, come ha giustamente rilevato il documento dei vescovi, ha un carattere pervasivo e totalizzante, tende ad occupare tutti gli interstizi, a porsi come unica mediatrice-risolutrice dei problemi del singolo al di là e al di sopra delle istituzioni cui i singoli compiti sono demandati. Questo carattere pervasivo e totalizzante è la causa, e, frequentemente anche la conseguenza dell'intreccio tra politica e malaffare.

47. Sul piano economico-finanziario occorre creare regole che garantiscano il mercato e, nel mercato, coloro che si comportano correttamente. La legge *antitrust*, la riforma del diritto societario, una nuova legislazione sulla borsa e sull'attività d'intermediazione finanziaria sono i capisaldi della moderna democrazia occidentale.

La Camera dei deputati ha mosso i primi passi in questa direzione approvando una riforma della legge Rognoni-La Torre che tra l'altro contiene nuove previsioni in materia di società finanziarie e di subappalti. Si tratta però solo di un inizio. Sono necessarie riforme molto più incisive come quelle sopra indicate per garantire davvero il mercato legale dall'economia criminale.

48. Un secondo obiettivo politico è costituito dalla restituzione di dignità ed autorevolezza alla presenza dello Stato nel Mezzogiorno.

Bisogna accantonare definitivamente le politiche straordinarie ed emergenziali sia nella politica sociale che in quella della sicurezza dei cittadini. *Il Sud e la lotta contro la mafia hanno bisogno di una «straordinaria ordinarietà», senza della quale tutte le iniziative, per quanto positive ed apparentemente risolutive, saranno inghiottite dalla palude generale.* Poichè non si può fare tutto nello stesso momento, è utile iniziare a restituire dignità allo Stato in quelle aree che sono state sopra definite «distretti mafiosi». Mandare lì, in tutti gli uffici, i migliori funzionari, predisporre una straordinaria attenzione al funzionamento di tutti gli uffici pubblici, da quelli di collocamento a quelli comunali. Garantire le aziende oneste e gli imprenditori veri; rompere le sinergie mafiose sostituendole con sinergie legali e produttive.

49. In queste aree è essenziale il controllo del territorio. La mafia controlla il suo territorio. In alcune zone le macchine dei mafiosi e dei camorristi pattugliano costantemente le strade e i quartieri; i latitanti stanno nei loro territori perchè li godono di protezione ed esplicano il massimo di

potenza. I latitanti sono in tutto circa 19.000 ed oltre 400 sono i mafiosi pericolosi. Il loro arresto, a cominciare da capi che godono di più prestigio, deve costituire una priorità assoluta nella strategia antimafia. Occorre innanzitutto arrestare Salvatore Rijna e Nitto Santapaola che sono i capi più potenti di Cosa Nostra. Il primo gravita su Palermo ed il secondo su Catania. Con un inequivoco indirizzo politico, con disponibilità di mezzi è un obiettivo conseguibile, che indebolirebbe il potere mafioso, restituirebbe credibilità all'azione dello Stato e darebbe fiducia ai cittadini onesti.

Per la particolare importanza che ha la cattura dei latitanti più pericolosi, occorrerebbe pensare, oltre che alla costituzione di nuclei appositi, uno per ciascun latitante, dotati di mezzi e di libertà di azione, ad altri due tipi d'intervento. Il primo, di più facile realizzazione, riguarda l'anagrafe delle automobili blindate, al fine di stabilire chi le posseda e per quali specifiche ragioni. La seconda riguarda il rinnovo generalizzato dei documenti d'identità: è un provvedimento questo certamente più complesso, ma che corrisponde anche all'esigenza di disporre di strumenti di documentazione più aggiornati dal punto di vista tecnico.

50. Il punto più dolente della risposta istituzionale è il coordinamento dell'intera strategia antimafia. È qualcosa che va al di là dell'altro grave problema del coordinamento delle forze di polizia.

Si tratta di avviare, cominciando dai «distretti mafiosi», sinergie, coordinamenti, cooperazioni tutte mirate ad un'unica finalità: restituire alla democrazia il primato che le spetta, esigere una potente azione unitaria che di per sé risvegli le energie oneste e vivifichi la società civile.

Il rafforzamento della società civile ed un suo sviluppo autonomo dalla politica possono aiutare in modo decisivo a superare lo squilibrio Sud-Nord.

51. Le vittime della mafia sono troppo spesso lasciate sole. In molti casi le parti civili hanno abbandonato il processo a causa delle minacce e della solitudine. Il caso più noto è quello della signora Buscemi, costituitasi parte civile a Palermo nel processo per l'omicidio del fratello; ha dovuto ritirarsi in seguito alle gravissime minacce subite. Un episodio analogo ha riguardato una vedova di Agrigento.

Un episodio inverso si è verificato in Calabria. La signora Maria Avolio Ferrami, vedova di un piccolo imprenditore, ucciso perchè rifiutava di pagare le tangenti alla mafia, dopo l'assoluzione degli imputati dell'omicidio ha deciso di agire civilmente contro il Presidente del Consiglio, il Ministro dell'interno e quello della Giustizia per il disastro in cui versano i diritti dei cittadini in Calabria. È un'azione emblematica e disperata: ma simboleggia la frattura del patto sociale tra Governo e cittadini che si è verificata in alcune aree del nostro Paese. Ad una interpellanza di parlamentari comunisti su questa vicenda non è stata data risposta (vedi il testo del documento allegato).

Per lo meno nei confronti dei congiunti più stretti di persone uccise dalla mafia occorrerebbe attivare un sistema di aiuti. Quello Stato che non è riuscito a garantire la sicurezza e la vita del loro congiunto deve sentire almeno il dovere di aiutare chi subisce i danni più gravi da quel delitto. Occorrerebbe estendere oltre i limiti assai modesti, previsti fino ad ora dalla

Commissione giustizia della Camera, il patrocinio legale per i non abbienti, quando essi siano parti civili in un delitto di mafia. Occorre inoltre studiare un particolare, ragionevole intervento nei confronti dei sequestrati.

Si tratta di interventi minimi. Il dovere primario dello Stato moderno è garantire i diritti fondamentali dei cittadini; il soccorso alle vittime ha un senso civile e democratico se si accompagna ad una risoluta azione contro il crimine. Altrimenti diventa una forma di legittimazione dello stesso crimine, come si trattasse di una catastrofe naturale, inattesa ed incolpevole. Invece si tratta di un fenomeno noto, i cui sviluppi sono prevedibili e che può essere positivamente combattuto se matura la necessaria volontà politica.

52. Una efficace strategia contro la mafia non può fermarsi alle barriere nazionali. Sono già state assunte alcune significative iniziative internazionali specie a livello di polizia. Ma a pochi mesi dal mercato unico europeo non ci si può fermare alla collaborazione tra Stati.

Almeno all'interno dei confini europei è necessario costruire un vero e proprio spazio giudiziario. Per i reati più gravi, omicidio, sequestro di persone, traffico di stupefacenti, associazione mafiosa, non dovrebbero operare le barriere nazionali. Dovrebbe essere possibile considerare tali reati «crimini europei», in modo che le singole autorità nazionali possano ottenere il massimo di collaborazione da altre autorità giudiziarie e di polizia, come se operassero su un'unico territorio nazionale.

All'internazionalizzazione del crimine deve corrispondere l'internazionalizzazione della risposta. Altrimenti il fallimento è inevitabile.

53. L'azione di contrasto si è sfibrata nel tempo perchè fondata su un grande slancio volontaristico di singoli non sostenuto nè da un costante impulso politico, nè da riforme idonee a rompere le connessioni tra legale ed illegale, nè da norme e strumenti organizzativi per sostenere il quotidiano intervento della magistratura e delle forze dell'ordine.

In questo paragrafo conclusivo sono esposte sinteticamente le proposte per avviare una nuova adeguata strategia antimafia.

*Per rompere le connessioni tra legale ed illegale:*

a) riforma del sistema elettorale con eliminazione del voto di preferenza e, negli enti locali, predeterminazione delle coalizioni con premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che ottiene il maggior numero di consensi;

b) legge sulle società finanziarie, che disciplini i seguenti aspetti:

capitale minimo per la costituzione;

requisiti di professionalità e onorabilità;

controlli ed obblighi del collegio sindacale;

formazione e trasparenza dei bilanci, anche in attuazione di direttive comunitarie;

identificazione della clientela e tenuta delle documentazioni interne, amministrative e contabili;

assoggettamento agli accertamenti di polizia giudiziaria, come previsto dalla legislazione antimafia, in materia bancaria;

c) disposizioni contro il riciclaggio secondo le proposte del Comando generale della Guardia di finanza (allegato);

d) nuova e più rigorosa disciplina per l'esecuzione delle opere pubbliche fondata sui seguenti criteri:

il divieto di associazione temporanea di imprese dopo l'aggiudicazione della gara;

limitazione del ricorso alla trattativa privata precisando i termini di ammissibilità di tale procedura;

predeterminazione del tipo di bando e garanzie per la pubblicità dei bandi;

parificazione della responsabilità del concessionario a quella degli organismi pubblici concedenti, poichè il concessionario svolge attività delegata dalla pubblica amministrazione;

diversa disciplina dei collaudi e dei controlli, che preveda una valutazione di congruità dei costi dell'opera;

nuove procedure per la scelta dei contraenti da parte della pubblica amministrazione: occorre prevedere un atto ufficiale e specifico dell'ente committente per l'approvazione della progettazione e, nel caso di concessione, degli eventuali appalti;

e) riforma del diritto societario;

f) nuova legislazione sulla borsa.

*Per il coordinamento internazionale della risposta:*

a) spazio giudiziario europeo; assumere iniziative internazionali a cominciare dai paesi europei per liberalizzare le relazioni tra autorità giudiziarie ed autorità di polizia di paesi diversi quando hanno ad oggetto organizzazioni mafiose, traffico di stupefacenti, traffico di armi;

b) nell'ambito del punto a) operare per la definizione di una categoria di reati indicati come «crimini europei» al fine di agevolare per essi le collaborazioni tra i paesi europei;

c) avvalersi per le indagini in materia di narcotraffico e per le indagini sui delitti gravi commessi con armi da fuoco o con materiale esplosivo di un laboratorio scientifico europeo costituito con la collaborazione di tutti i paesi per poter ottenere dati omogenei e della massima attendibilità scientifica.

*In materia legislativa per una migliore efficienza dell'azione di contrasto:*

a) automobili blindate: è utile disporre di un'anagrafe delle auto blindate al fine di poter conoscere chi ne sono i titolari ed indagare quindi sulle ragioni specifiche per le quali si avvalgono di tale mezzo;

b) armi: istituire una «carta d'identità», memorizzata presso il CED del Ministero degli interni, per ciascuna arma da fuoco; la «carta d'identità» deve contenere tutte le informazioni idonee ad individuare l'arma stessa sulla base degli accertamenti balistici sui proiettili esplosivi;

c) servizio nazionale perizie;

d) ragionevoli riduzioni di pena per i collaboratori dell'autorità giudiziaria che si siano dissociati;

- e) misure per la protezione dei pentiti, dei testimoni che collaborano con l'autorità giudiziaria;
- f) misure in favore delle vittime del reato (con particolare riguardo alle vittime dei sequestri di persona);
- g) accelerare la rapida approvazione finale delle seguenti proposte di legge già approvate in un ramo del Parlamento:
  - nuove misure contro il traffico di stupefacenti, mediante stralcio dalla generale proposta sulle tossicodipendenze che presenta altri punti di grande contrasto politico (approvata dal Senato);
  - riforma della legge Rognoni-La Torre (approvata dalla Camera);
  - istituzione del tribunale di Gela (approvata dal Senato);
- h) istituzione presso il Ministero del tesoro di un centro di elaborazione dati ove siano memorizzate le caratteristiche essenziali delle operazioni bancarie superiori ad una certa cifra (ad esempio 50 milioni);

*Per una migliore organizzazione della risposta amministrativa:*

- a) rivedere i criteri di tradizionale redistribuzione dei presidi delle forze dell'ordine in relazione alla nuova mappa della criminalità, evitando concorrenzialità che disperdono le risorse;
- b) dare la massima priorità al minuzioso controllo del territorio, che non è fattore secondario alla *intelligence* nell'azione di contrasto antimafia;
- c) favorire ogni forma di coordinamento tra le forze di polizia attraverso una più incisiva utilizzazione dei poteri dei prefetti ed attraverso opportune disposizioni, fra loro coordinate, dei vertici della polizia di Stato e dei corpi militari;
- d) assegnare a ciascun corpo di polizia compiti primari al fine di evitare concorrenze e interferenze;
- e) costituire per ciascuno dei latitanti più pericolosi un piccolo nucleo di ricerca dotato di ampie risorse e di libertà di azione;
- f) far funzionare i centri clinici presso gli istituti penitenziari al fine di limitare trasferimenti in ospedale di detenuti;
- g) intervenire sulle eccessive rotazioni e sulle presenze eccessivamente prolungate degli appartenenti alle forze dell'ordine;
- h) assumere come indirizzo di governo la presenza nelle aree indicate come distretti mafiosi di funzionari di ogni amministrazione pubblica con particolari capacità professionali;
- i) per gli uffici giudiziari tener conto che è prioritario rispetto all'aumento del numero dei magistrati l'aumento delle dotazioni serventi, di modo che ciascun giudice abbia il personale e le attrezzature necessarie per svolgere in modo ottimale il suo lavoro;
- l) incentivi finanziari e di carriera per tutti i pubblici funzionari che operano nelle zone più rischiose.

*Per la riforma dell'Alto Commissariato.*

Scindere le funzioni di coordinamento, quelle di investigazione preventiva (accessi e controlli sugli uffici della pubblica amministrazione, eccetera) quelle serventi nei confronti delle indagini di carattere giudiziario. Le prime

vanno ricondotte ad una autorità politica: lo stesso dottor Sica, che pure è titolare del massimo dei poteri, ha dichiarato di essere impossibilitato a svolgere questa funzione. Le funzioni di coordinamento vanno perciò attribuite direttamente alla responsabilità politica del Ministro dell'interno o di un Sottosegretario.

Nell'attività di investigazione preventiva vanno escluse le intercettazioni preventive; il nuovo codice, dando un carattere del tutto informale alle indagini preliminari del pubblico ministero, fa venire meno la necessità di questo tipo di intercettazione.

I compiti serventi vanno invece attribuiti ad un apposito servizio antimafia, costruito sul modello del servizio centrale antidroga, posto o all'interno del dipartimento della pubblica sicurezza (come il servizio centrale antidroga) o fuori di esso alle dirette dipendenze del Ministro dell'interno. Tale servizio dovrebbe essere diretto a rotazione da un funzionario del Ministero dell'interno, da un ufficiale dei Carabinieri, da un ufficiale della Guardia di finanza.

*Per la futura organizzazione del lavoro della Commissione antimafia i componenti comunisti e della sinistra indipendente propongono che venga ripetuta la positiva esperienza dei gruppi di lavoro monotematici e che vengano costituiti in particolare gruppi sui seguenti temi:*

*Delitti politici:* (per riferire al Parlamento sullo stato dell'indagine su tutti gli omicidi politici commessi dalla mafia);

*Codice di procedura penale:* per esaminare i problemi normativi ed amministrativi che pone il nuovo processo nei confronti dei processi per mafia, per traffico di stupefacenti e per le altre forme di più grave criminalità organizzata;

*Cooperazione europea:* per prendere contatto con le autorità di governo italiane, con organismi parlamentari di altri paesi europei nonché con uffici di organizzazioni internazionali (tipo UNFDAC) al fine di riferire al Parlamento sulle effettive possibilità di costruire forme concrete di collaborazione europea per la lotta al narcotraffico, al traffico d'armi e ad altre forme di grave criminalità organizzata.

ALLEGATO 1

**«DICHIARAZIONE DI PRINCIPI» DI BASILEA (CONFERENZA SULLA  
PREVENZIONE DELL'UTILIZZO DEL SISTEMA BANCARIO AI FINI  
DI RICICLAGGIO DI PROVENTI DERIVANTI DA ATTIVITÀ ILLEGALI)**

PAGINA BIANCA

COMITATO PER LE REGOLAMENTAZIONI  
BANCARIE E LE  
PRATICHE DI VIGILANZA

PREVENZIONE DELL'UTILIZZO A FINI CRIMINOSI DEL SISTEMA  
BANCARIO PER IL RICICLAGGIO DI FONDI DI PROVENIENZA ILLECITA

PREMESSA

1. Le banche e le altre istituzioni finanziarie possono essere utilizzate a loro insaputa come intermediari per il trasferimento o il deposito di fondi originati da attività criminose. I criminali ed i loro associati utilizzano il sistema finanziario per effettuare pagamenti e trasferimenti di fondi da un conto all'altro; per occultare l'origine del denaro e la sua effettiva appartenenza; per custodire banconote in cassette di sicurezza. Tutte attività comunemente indicate come «riciclaggio» di fondi di provenienza illecita.

2. Le iniziative volte ad impedire che il sistema bancario sia utilizzato per tali attività sono state finora in gran parte assunte dagli organi giudiziari e amministrativi a livello nazionale. Tuttavia, la crescente dimensione internazionale della criminalità organizzata, specie in relazione al traffico di stupefacenti, ha sollecitato forme di cooperazione sul piano internazionale. Una delle prime iniziative in questo senso, fu quella intrapresa nel giugno 1980 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Nella sua relazione quest'ultimo concludeva affermando che: «il sistema bancario può svolgere un ruolo preventivo estremamente efficace e che, al tempo stesso, la cooperazione delle banche può essere di ausilio nella repressione di tali atti criminosi da parte delle autorità giudiziarie e di polizia» (1). Negli ultimi anni il problema della prevenzione del riciclaggio di fondi di origine criminosa attraverso il sistema finanziario ha richiamato una crescente attenzione da parte degli organi legislativi, giudiziari e di polizia, nonché delle autorità di vigilanza bancaria di diversi paesi.

3. Le varie autorità nazionali di vigilanza bancaria rappresentate nel Comitato di Basilea per le Regolamentazioni Bancarie e le Pratiche di Vigilanza non hanno uguali ruoli e responsabilità riguardo alla repressione del «riciclaggio» (2). In alcuni paesi alle autorità di vigilanza compete una responsabilità specifica in materia; in altri può non sussistere una loro responsabilità diretta. Ciò rispecchia il ruolo della vigilanza bancaria, la cui

---

(1) «Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale». Raccomandazione No. R(80)10 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 giugno 1980.

(2) Il Comitato comprende i rappresentanti delle banche centrali e degli organi di vigilanza dei paesi del Gruppo dei Dieci (Belgio, Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia, Svizzera) e del Lussemburgo.

funzione primaria è quella di preservare la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso e la solidità delle banche, piuttosto che di assicurare la liceità delle singole operazioni effettuate dai clienti delle banche. Nondimeno, malgrado i limiti esistenti in alcuni paesi alla responsabilità specifica delle autorità di vigilanza, tutti i membri del Comitato credono fermamente che queste autorità non possano essere indifferenti riguardo all'utilizzo delle banche da parte della criminalità.

4. La fiducia del pubblico nelle banche, e quindi la loro stabilità, può essere pregiudicata da una pubblicità negativa derivante da una inavvertita associazione delle banche medesime con la criminalità. Inoltre, le banche possono esporsi a perdite dirette per frode, sia per negligenza nell'individuare i clienti indesiderabili, sia laddove l'integrità di propri funzionari sia stata intaccata dall'associazione con criminali. Per queste ragioni i membri del Comitato di Basilea ritengono che alle autorità di vigilanza bancaria competa un ruolo di portata generale nell'incoraggiare l'osservanza di principi etici di condotta professionale da parte delle banche e delle altre istituzioni finanziarie.

5. Secondo il Comitato, un modo per promuovere questo obiettivo, compatibile con le diversità delle pratiche di vigilanza nazionali, consiste nell'ottenere il consenso internazionale su una Dichiarazione di Principi alla quale ci si attende che le istituzioni finanziarie aderiscano.

6. La Dichiarazione allegata rappresenta un'enunciazione generale di principi etici che sollecita i responsabili delle banche a porre in atto efficaci procedure volte ad assicurare che tutte le persone che intrattengono relazioni d'affari con la propria istituzione siano adeguatamente identificate; a scoraggiare le operazioni che non appaiono lecite, a realizzare la collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia. La Dichiarazione non ha carattere normativo e la sua attuazione dipenderà dalle prassi e dalle legislazioni nazionali. In particolare, va rilevato che in alcuni paesi le banche possono essere soggette in materia a ulteriori prescrizioni di carattere normativo più rigide e che la Dichiarazione non si prefigge di sostituire o di attenuare queste prescrizioni. Quale che sia la situazione giuridica nei diversi paesi, il Comitato ritiene che la prima e più importante salvaguardia contro il «riciclaggio» di denaro di provenienza illecita risieda nell'integrità dei responsabili delle banche e nella loro vigile determinazione a evitare che le proprie istituzioni si trovino associate a criminali o siano usate come canale per il «riciclaggio». La Dichiarazione è volta a rafforzare questi criteri di condotta.

7. Le autorità di vigilanza rappresentate nel Comitato sostengono i principi enunciati nella Dichiarazione. Nella misura in cui tali questioni rientrano nella sfera di competenza delle autorità di vigilanza dei diversi paesi membri, queste ultime raccomanderanno a tutte le banche e le solleciteranno perchè adottino politiche e procedure coerenti con la Dichiarazione. Auspicando una sua accettazione a livello mondiale, il Comitato desidera altresì portare questa Dichiarazione all'attenzione delle autorità di vigilanza degli altri paesi.

COMITATO PER LE REGOLAMENTAZIONI  
BANCARIE E LE  
PRATICHE DI VIGILANZA

DICHIARAZIONE DI PRINCIPI

PREVENZIONE DELL'UTILIZZO A FINI CRIMINOSI DEL SISTEMA BANCARIO  
PER IL RICICLAGGIO DI FONDI DI PROVENIENZA ILLECITA

I. *Obiettivi*

Le banche e le tre istituzioni finanziarie possono a loro insaputa essere utilizzate come intermediari per il trasferimento o il deposito di denaro originato da attività criminose. Lo scopo perseguito con tali operazioni è spesso quello di occultare l'effettiva appartenenza dei fondi. Siffatto utilizzo del sistema finanziario riguarda direttamente le autorità giudiziarie e di polizia; è altresì questione che riguarda le autorità di vigilanza creditizia e i responsabili delle banche, poichè la fiducia del pubblico nelle banche stesse può essere pregiudicata a causa di loro rapporti con soggetti criminali.

La presente Dichiarazione di Principi si prefigge di delineare alcune fondamentali politiche e procedure delle quali i responsabili delle banche dovrebbero assicurare l'applicazione all'interno delle proprie istituzioni, con lo scopo di contribuire alla repressione del riciclaggio di fondi di provenienza illecita attraverso il sistema bancario nazionale ed internazionale. La Dichiarazione si propone in tal modo di rafforzare le migliori pratiche seguite al riguardo nell'ambito delle banche e, specificamente, di incoraggiare la vigilanza contro l'utilizzo a fini criminosi del sistema dei pagamenti, l'adozione da parte delle banche di efficaci misure preventive di salvaguardia e la collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia.

II. *Identificazione della clientela*

Al fine di assicurare che il sistema finanziario non sia utilizzato come canale per fondi di origine criminosa, le banche dovrebbero compiere un ragionevole sforzo per accertare la vera identità di tutti i clienti che ne richiedono i servizi. Particolare cura dovrebbe essere posta nell'identificare l'appartenenza di ogni conto e i soggetti che utilizzano cassette di sicurezza. Tutte le banche dovrebbero istituire efficaci procedure per ottenere l'identificazione dei nuovi clienti. Dovrebbe essere seguita in modo esplicito la politica di non dare corso ad operazioni rilevanti con clienti che non comprovano la propria identità.

### III. Osservanza delle leggi

I responsabili delle banche dovrebbero assicurare che le operazioni siano condotte in conformità di rigorosi principi etici e nel rispetto delle leggi e delle regolamentazioni concernenti le operazioni finanziarie. Per quanto riguarda le operazioni eseguite per conto della clientela, si ammette che le banche possono non aver modo di sapere se l'operazione deriva da un'attività criminosa o ne costituisce parte. Analogamente, in un contesto internazionale può essere difficile assicurare che le operazioni con l'estero effettuate per conto della clientela siano conformi alle prescrizioni vigenti in un altro paese. Nondimeno, le banche non dovrebbero rendersi disponibili a offrire i propri servizi o a fornire un'assistenza attiva in operazioni che esse hanno buone ragioni di ritenere collegate ad attività di riciclaggio di fondi illeciti.

### IV. Collaborazione con le autorità giudiziarie e di polizia

Le banche dovrebbero prestare la più piena collaborazione alle autorità nazionali giudiziarie e di polizia nella misura consentita dalla specifica normativa locale in materia di riservatezza sui clienti bancari. Si dovrebbe aver cura di evitare di fornire appoggio o assistenza a clienti che cercano di ingannare le predette autorità fornendo informazioni alterate, incomplete o fuorvianti. Allorchè le banche vengono a conoscenza di fatti che fanno ragionevolmente presumere che il denaro detenuto in deposito derivi da attività criminose o che le operazioni effettuate abbiano esse stesse finalità illecite, dovrebbero essere assunti provvedimenti adeguati, compatibili con la legge, come ad esempio il rifiuto di fornire assistenza, la interruzione dei rapporti con il cliente e la chiusura o il congelamento dei conti.

### V. Adesione alla Dichiarazione

Tutte le banche dovrebbero formalmente adottare politiche coerenti con i principi enunciati nella presente Dichiarazione e dovrebbero assicurare che tutti gli elementi del personale interessati, ovunque essi operino, siano informati della politica seguita dalla banca al riguardo. Si dovrebbe porre cura nell'addestramento del personale sui punti oggetto della Dichiarazione. Al fine di promuovere il rispetto di questi principi le banche dovrebbero porre in atto specifiche procedure per l'identificazione della clientela e la conservazione della documentazione interna relativa alle operazioni. Potrà rendersi necessario un ampliamento nell'organizzazione dei controlli interni, al fine di predisporre efficaci strumenti per verificare la generale osservanza del contenuto della Dichiarazione.

BANCA D'ITALIA  
AMMINISTRAZIONE CENTRALE

VIGILANZA SULLE AZIENDE DI CREDITO

Roma, 13 febbraio 1989

AI CAPI DEI SERVIZI E DELLE FILIALI

«DICHIARAZIONE DI PRINCIPI» SULLA PREVENZIONE DELL'UTILIZZO  
DEL SISTEMA BANCARIO A FINI DI RICICLAGGIO DI PROVENTI  
DERIVANTI DA ATTIVITÀ ILLEGALI

Nel corso della riunione del 12 dicembre 1988 il Comitato di Basilea per le Regolamentazioni Bancarie e le Pratiche di Vigilanza ha ultimato i lavori relativi ad una «Dichiarazione di Principi» volta a prevenire l'utilizzo del sistema bancario a fini di riciclaggio di proventi derivanti da attività illegali.

Viene richiesto agli enti creditizi di attenersi ad elevati principi etici nello svolgimento dell'attività bancaria e di porre in essere procedure che in generale assicurino l'identificazione della clientela, la conformità delle operazioni alle leggi del proprio e degli altri paesi, la cooperazione con l'Autorità giudiziaria.

Al riguardo si trasmette un esemplare della cennata «Dichiarazione di Principi» (allegato 1) nonché una «Nota» illustrativa (allegato 2), che la Banca ha predisposto in ordine alle relazioni che possono stabilirsi tra le previsioni del documento e le prassi operative e le prescrizioni amministrative o di legge relative ai rapporti che le banche intrattengono con la clientela e con l'Autorità giudiziaria. In proposito si ha presente che il sistema bancario nel suo complesso si è dotato di strutture organizzative idonee a corrispondere in modo puntuale e sollecito alle richieste degli Organi inquirenti.

Il nostro Istituto esprime il convincimento che le banche italiane non mancheranno di dare piena prova della capacità di adottare, anche d'intesa, indirizzi e procedure operative coerenti con i principi condivisi in sede internazionale.

Si pregano i Capi delle Filiali di comunicare quanto precede a tutti gli enti creditizi aventi sede nella zona di competenza trasmettendo copia dei due documenti predetti, invitandoli a curarne una pronta divulgazione presso tutti gli stabilimenti decentrati.

Dal canto loro i Capi delle Filiali vorranno svolgere anche in prosieguo di tempo e in ogni sede opportuna un'opera di sensibilizzazione sull'osservanza dei principi contenuti nella Dichiarazione, richiesta dalla rilevanza degli interessi generali da salvaguardare.

Si inviano distinti saluti.

IL GOVERNATORE  
(C. Ciampi)

NOTA ILLUSTRATIVA DELLA BANCA D'ITALIA  
ALLA DICHIARAZIONE DI PRINCIPI

«PREVENZIONE DELL'UTILIZZO A FINI CRIMINOSI DEL SISTEMA BANCARIO PER IL RICICLAGGIO DI FONDI DI PROVENIENZA ILLECITA» DEL COMITATO DI BASILEA PER LE REGOLAMENTAZIONI BANCARIE E LE PRATICHE DI VIGILANZA

*Obiettivi*

Il primo punto della Dichiarazione si sofferma sul rischio costituito per il sistema finanziario dal coinvolgimento inconsapevole in pratiche di riciclaggio di fondi di origine illecita ed esplicita gli obiettivi che la Dichiarazione intende perseguire.

La Banca d'Italia ritiene l'analisi in esso contenuta convergente con quella che da tempo ha ispirato l'azione dell'Organo di Vigilanza. Si rammenta a tal riguardo la raccomandazione rivolta al sistema bancario nel febbraio del 1984 nella quale si poneva in evidenza che la componente finanziaria dell'attività criminale organizzata è suscettibile di incidere negativamente sul processo di accumulazione e, per la sua origine illecita e il contesto di instabilità che la caratterizza, può costituire un rischio per la stessa funzionalità degli enti creditizi.

Si affermava conseguentemente che nell'ambito della lotta contro tale fenomeno, esiste anche un aspetto di rilevanza diretta per il sistema creditizio.

L'elaborazione e la diffusione della presente Dichiarazione, concordata nell'ambito del gruppo dei Dieci, rappresenta un ulteriore momento - realizzato a livello internazionale - dell'impegno a tenere immuni le imprese bancarie da indesiderabili fenomeni di coinvolgimento in attività illegali; i principi in esso stabiliti sono i medesimi posti a fondamento nel nostro Paese della norme di legge e delle istruzioni amministrative concernenti la materia.

La presente «Nota» illustra tali relazioni e richiama l'attenzione sui criteri organizzativi che possono essere seguiti dai responsabili aziendali - anche di concerto attraverso l'associazione di categoria - per l'attuazione di taluni principi della Dichiarazione.

*Identificazione della clientela*

L'obiettivo della sicura identificazione dei clienti delle banche cui mira la previsione di cui al punto II della Dichiarazione ha già ispirato nel nostro ordinamento una specifica disciplina emanata con decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente: «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica», successivamente convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15. In particolare all'articolo 13 di tale normativa è previsto l'obbligo per gli enti creditizi e per l'amministrazione postale di annotare su un apposito registro o su altra scrittura formata anche a mezzo di sistemi elettrocontabili, l'identità dei propri clienti limitatamente a coloro che effettuano operazioni per contanti di importo non inferiore a lire 20 milioni.

Come è noto, le modalità di attuazione della disciplina introdotta dall'articolo 13 del decreto-legge n. 625 del 1979 sono state stabilite dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio nella riunione del 29 dicembre 1979 (cfr. Istruzioni di Vigilanza capitolo XXVI, 4).

Obblighi di identificazione del cliente e di registrazione dei dati relativi all'operazione sono pure previsti dalla normativa in materia di credito pignoratorio (legge 4 febbraio 1977, n. 20).

Principi di carattere generale impongono una sicura identificazione della clientela bancaria; essi si rinvergono nelle «Istruzioni di Vigilanza» laddove vengono fissate regole prudenziali alle quali le istituzioni creditizie devono uniformare le proprie relazioni di affari nella fase di apertura dei conti correnti e di consegna di *carnets* di assegni e in quella dell'acquisizione di idonee e documentate informazioni sui soggetti richiedenti i fidi.

Nel medesimo ambito vanno ricomprese le previsioni contenute nei contratti bancari uniformi, tra i quali quelli riguardanti la locazione delle cassette di sicurezza, che prevedono la registrazione della firma e del domicilio del cliente attuando in tal modo una sostanziale identificazione dei soggetti abilitati a disporre all'interno del rapporto.

La concreta attuazione del principio di identificazione della clientela comporta dunque in primo luogo la più scrupolosa osservanza delle menzionate disposizioni; l'esigenza di consentire all'indagine giudiziaria di ricostruire, *ex post*, i tempi e gli autori delle singole operazioni richiede altresì che le pratiche di identificazione vengano quanto più possibile estese a tutti i settori operativi.

Al riguardo va richiamata l'attenzione sul particolare problema costituito dai depositi di risparmio al portatore e, più in generale, dalle operazioni bancarie che consistono nel rilascio di un titolo di credito al portatore; a tale proposito sembra possibile riguardare le procedure di identificazione distintamente dalla disciplina di legge che concerne i modi di circolazione dei titoli stessi e la legittimazione del possessore ad effettuare le operazioni ad essi connesse. In particolare appare coerente con il principio in questione la miglior prassi in atto seguita di identificare il cliente in relazione a qualunque tipo di rapporto. Per le operazioni di incasso e pagamento non effettuate in contanti (per quelle in contanti si applica l'articolo 13 del decreto-legge n. 625 del 1979), ogni cura dovrà essere posta per ottenere chiare indicazioni degli elementi identificativi del cliente sulla modulistica in uso.

#### *Osservanza delle leggi*

Le indicazioni del punto III relative alla osservanza delle leggi sono volte ad assicurare che all'interno del sistema bancario le prassi operative siano improntate a criteri di deontologia professionale che privilegino la salvaguardia delle relazioni bancarie da possibili strumentalizzazioni a fini illeciti.

È importante osservare che il paragrafo in questione ha portata più ampia di un semplice richiamo al doveroso rispetto della legge, esso chiede una vigilante attenzione degli esponenti bancari affinché vengano minimizzati gli stessi rischi di un coinvolgimento passivo.

*Collaborazione con le Autorità giudiziarie e di Polizia*

In ordine all'obbligo di collaborazione con le Autorità inquirenti, rapportato nel documento alle eventuali regole nazionali di riservatezza, va ricordato che nel nostro ordinamento non sussistono limitazioni all'accesso da parte dell'Autorità giudiziaria penale alle informazioni bancarie.

Sul punto vanno ricordate le già richiamate raccomandazioni dell'Organo di vigilanza del febbraio 1984 agli enti creditizi di prestare il massimo impegno nella collaborazione con gli Organi inquirenti nella lotta contro le associazioni criminali e di creare le condizioni operative interne idonee a rendere specificatamente possibile l'evasione rapida e puntuale delle richieste delle Autorità giudiziarie e di Polizia.

La dichiarazione si sofferma sull'ipotesi che le banche acquisiscano consapevolezza di fatti di riciclaggio; considerata la gravità di una simile evenienza, sottolineata dagli eccezionali provvedimenti nei confronti della clientela che in via esemplificativa vengono raccomandati, si ritiene che motivi di preminente interesse generale debbano indurre le banche in tali casi ad attivare d'iniziativa la collaborazione con gli Organi investigativi.

*Adesione alla Dichiarazione*

L'attuazione dei principi della Dichiarazione richiede che ogni banca si adoperi per una costante sensibilizzazione del personale soprattutto avvalendosi di attività addestrative e formative secondo le modalità ritenute più idonee.

Gli obiettivi che il documento persegue andranno tenuti in particolare considerazione in occasione dell'emanazione delle normative interne sulle diverse procedure operative al fine di assicurare l'identificazione della clientela, la regolare conservazione della documentazione relativa alle operazioni nonché l'agevole consultazione di quest'ultima.

Il compito di verificare il rispetto delle procedure e in generale degli indirizzi aziendali adottati in conformità dei principi della Dichiarazione dovrà farsi rientrare nella competenza delle strutture di controllo interno.

ALLEGATO 2

**«MAFIA E ORDINE PUBBLICO A PALMA DI MONTECHIARO»  
(FEDERAZIONE PCI DI AGRIGENTO - SEZIONE PCI  
DI PALMA DI MONTECHIARO (AG) - 10 FEBBRAIO 1989)**

PAGINA BIANCA

## 1. MAFIA ED ORDINE PUBBLICO A PALMA DI MONTECHIARO

Negli ultimi quattro anni si sono registrati a Palma di Montechiaro quasi trenta omicidi. Di questi, una ventina sono stati di evidente matrice mafiosa.

Agli omicidi sono da aggiungere i due tentati omicidi ai danni degli ex sindaci democristiani Salvatore Napoli e Giuseppe Cammalleri (quest'ultimo era all'epoca presidente della cantina sociale Gattopardo), entrambi scampati miracolosamente alla morte, ma rimasti gravemente mutilati (il primo - oggi deceduto - è saltato in aria dopo avere aperto la porta di una casa di campagna a cui era stato collegato un ordigno esplosivo e gli sono state amputate le gambe; al secondo è stato amputato il braccio, con cui è riuscito a farsi scudo, proteggendo il capo da un colpo di lupara).

Altro tentato omicidio è stato commesso circa dieci anni fa ai danni dell'allora ed attuale consigliere comunale democristiano (cinque anni fa è stato anche sindaco) Salvatore Pace.

Gli anni più caldi di questa faida mafiosa sono stati quelli dal 1934 al 1987. L'anno scorso si sono registrati due omicidi ed il tentato omicidio di Cammalleri, all'inizio di quest'anno un omicidio.

E tuttavia la diminuzione del numero degli omicidi dell'ultimo anno non può venire considerata di per sé un dato positivo, come se da essa dovesse ricavarsi la convinzione che a Palma il pericolo mafioso sia in diminuzione.

Al contrario, a nostro avviso, il calo dell'ultimo anno è da attribuire ad un temporaneo, ma molto precario equilibrio (lo dimostrano proprio gli ultimi due omicidi), forse raggiunto dalle cosche locali dopo la guerra scatenata al loro interno dall'omicidio di Calogero Sambito (avvenuto nel 1984), considerato come uno dei personaggi di spicco della mafia palnese.

La chiave interpretativa più verosimile di questa guerra mafiosa è, infatti, anche per Palma, quella dello scontro interno alle organizzazioni criminali per il predominio ed il controllo delle attività illecite. Una guerra che viene da contrasti locali, ma che talvolta può essere anche parte della guerra più ampia che oppone le cosche in provincia di Agrigento ed a livello regionale.

E poichè nessun colpo gli organi dello Stato hanno inferto in questi anni alle cosche palnesi, è ovvio dedurre che la diminuzione del numero degli omicidi e le tregue apparenti non possono essere interpretate come segni di indebolimento della presenza mafiosa, ma, al contrario, come indice del consolidamento (probabilmente anche questo temporaneo) del nuovo potere mafioso, che - e questo è il dato più allarmante - dimostra una ferocia, una capacità di azione criminale, ed una capacità di condizionamento della vita economica e civile molto più gravi di quelle possedute dalla mafia nel recente passato.

La ferocia spettacolare ed implacabile di alcune esecuzioni dimostra come la mafia palnese abbia raggiunto una nuova capacità *gangsteristica*, con effetti terroristici verso tutta la popolazione che rafforzano la sua

capacità di intimidazione e, quindi, di predominio. E se si può supporre per alcune di queste azioni l'uso di *killers* esterni, non bisogna trascurare da un lato che ciò conferma i collegamenti ad alto livello con le cosche siciliane, dall'altro che, a fronte di questa «importazione», si ripetono negli atti giudiziari noti (in particolare quelli del «maxiprocesso» di Agrigento e quelli relativi alla strage di Porto Empedocle) preoccupanti testimonianze sul fatto che spietati *killers* palmesi sarebbero usati per azioni fuori Palma.

Anche per gli attentati intimidatori è possibile constatare come accanto a quelli tradizionali (la bomba sotto il portone, la distruzione delle colture o il danneggiamento delle case di campagna) ne siano effettuati altri che dimostrano maggiore ferocia e determinazione e più elevata capacità di intimidire (recentemente, per esempio, è stato appiccato il fuoco nottetempo dentro l'appartamento di un condominio ubicato sulla piazza centrale, dove dormivano due anziani coniugi, accendendo della benzina versata all'interno dell'abitazione da sotto la porta di ingresso).

Gli attentati e gli atti intimidatori si contano a decine e decine. La maggior parte di essi (specialmente quelli riguardanti i danneggiamenti alle colture), non viene neanche denunciata, qualche volta per omertà, altre volte per paura di ulteriori rappresaglie ed insieme per assoluta sfiducia negli organi inquirenti.

Una parte degli attentati riguarda le estorsioni, che soffocano sicuramente tutte le attività produttive di qualche consistenza: attentati dinamitardi nei cantieri edili o sotto i portoni, incendi (il più grave, forse, quello che ha distrutto la discoteca «Mille luci» di Torre di Gaffe), danneggiamenti.

La semplice constatazione che nessuno di tutti gli atti criminali di cui abbiamo parlato sia stato mai punito dagli organi dello Stato, si trasforma per gli autori in una certezza di impunità, per le vittime nella convinzione che nessuna difesa viene dalle leggi dello Stato e da chi deve farle rispettare. In una tale situazione l'unica alternativa è pagare, oppure (o contemporaneamente) trovare qualche forma di protezione sostitutiva a quella che lo Stato non garantisce. Cioè, come è ovvio: dalla debolezza dello Stato, un ritorno di autorità e di potere per la mafia.

Caso emblematico: un imprenditore alcuni anni fa ha subito una serie di attentati a scopo di estorsione. Denunciati ai carabinieri - così racconta -, si è sentito rispondere dal maresciallo comandante della stazione: «e lei perchè non paga?». Allibito ha riferito il fatto al capitano che all'epoca comandava la compagnia di Licata, innescando le procedure che hanno poi portato alla radiazione dall'Arma del singolare sottufficiale. Ma cambiato il maresciallo, non per questo ne è derivata all'imprenditore la protezione che gli avrebbe consentito di non subire più il ricatto degli estortori. Ecco, quasi testualmente, le parole con cui ha chiuso il suo racconto: «per favore, non ne voglio parlare. Non c'è legge a Palma. L'ho sistemato come l'ho sistemato e non ne voglio parlare più!».

L'imprenditore di cui stiamo parlando, dopo aver «sistemato» la faccenda di cui è stato vittima, ha ceduto la sua attività ai figli che meditano di trasferirsi altrove.

È incalcolabile il danno che questa situazione di insicurezza arreca allo sviluppo delle attività produttive. Qualche imprenditore realmente ha portato altrove la sua attività, altri rinunciano ad investire.

Ma il condizionamento economico e sociale della mafia va anche al di là degli aspetti fin qui evidenziati. Le trasformazioni economiche e sociali che

anche a Palma di Montechiaro si sono verificate nell'ultimo ventennio, come nel resto del Mezzogiorno d'Italia, stanno trasformando la mafia e ne stanno estendendo la presenza all'interno della società.

Una società più ricca, anche se conserva tutte le condizioni che la caratterizzano come una realtà di sottosviluppo, offre maggiori e più veloci opportunità di guadagno. Gli stessi processi di «modernizzazione» del costume che in maniera contraddittoria si fanno strada all'interno del sottosviluppo meridionale, egemonizzati dai valori dell'arricchimento facile, del successo, del potere, espressi dalla ristrutturazione neocapitalistica in atto, anziché relegare la mafia al ruolo di sopravvivenza di un passato arretrato, la trasformano in una forza attiva ed inserita nella «modernizzazione» del sud.

Ciò dimostra quanto siano riduttive, di più, errate le equazioni: arretratezza economica uguale mafia, sviluppo economico uguale fine della mafia; perché in una società dominata dal cancro della mafia, ove non si faccia nella politica, nell'economia e nella società una netta discriminazione antimafiosa, i flussi di denaro pubblico, ma anche l'aumento della ricchezza privata, anziché emarginare il ruolo della mafia, lo rilanciano, rendendo anche i mafiosi più aggressivi e rampanti, trasformando i figli o i fratelli, i cugini o i nipotini dei mafiosi tradizionali in imprenditori, in amministratori di società o enti pubblici, che finiscono con il condizionare e distorcere ogni processo di sviluppo.

Anche a Palma la mafia ha fatto e sta facendo questo salto di qualità per trasformarsi in «mafia imprenditrice», non solo per controllare e condizionare le attività economiche, ma anche per gestirle direttamente, non solo per colludere con il potere politico e le amministrazioni pubbliche, ma anche per infiltrarvi e cercare di gestirle: ci riferiamo alle banche, alla cantina sociale, al Comune.

È noto che negli anni scorsi la CRAP è stata oggetto di ispezione da parte dell'Alto Commissario, perché sospettata di riciclaggio di denaro sporco. Recentemente, dopo il tentato omicidio del presidente, anche gli organi sociali della cantina del Gattopardo sono stati sciolti per azzerare una situazione amministrativa sospettata di pesante inquinamento mafioso.

Del Comune parleremo più avanti, per evidenziare come in questi ultimi anni la massima istituzione pubblica locale, che negli anni Sessanta e Settanta era stata gestita dai gruppi di potere dominanti come macchina clientelare e per il controllo degli interessi collegati alla speculazione edilizia, sia stata oggetto di un tentativo condotto con arrogante determinazione per farne il luogo dove condurre in grande stile affari di rilevante entità con gli appalti e altri mezzi di impiego del denaro che passa attraverso il Comune.

Questo tentativo, in una realtà come quella descritta prima, che sia cosciente o meno il ruolo dei suoi protagonisti, se non dovesse essere spezzato in tempo, rischia di portare ad un intreccio organico tra le strutture burocratiche del Comune e la criminalità organizzata, tale da soffocare ogni residua possibilità di controllo democratico. Il Comune, cioè, che è ben altra cosa della cantina sociale, rischia di diventare ingovernabile, come ingovernabile è diventata, a causa dell'inquinamento mafioso, la cantina sociale.

Ma l'allarme dev'essere indirizzato anche altrove. Ci appare impossibile che un'organizzazione mafiosa rivelatasi tanto forte e temibile, dotata indubbiamente di collegamenti a livello regionale, non partecipi anche ai grandi traffici da cui provengono oggi i maggiori guadagni illeciti.

Ci riferiamo alla droga ed alle armi. Sappiamo che tali traffici non sono stati finora accertati, ma chi può escludere che proprio la carenza investigativa che c'è stata a Palma non abbia spinto a far passare dalle nostre zone traffici altrove diventati più rischiosi per la maggiore capacità dimostrata dalle forze di polizia?

Il nostro territorio dispone di chilometri di costa incustoditi e molto appartati dov'è facile avvicinarsi dal mare e facili sono gli spostamenti terrestri. E sempre come ipotesi teorica, chi può escludere che le organizzazioni locali non forniscano corrieri per il nord Italia e gli altri paesi europei e che dietro tanti omicidi non vi sia anche l'affacciarsi di interessi economici ingenti come quelli provenienti dal mercato della droga? Del resto, se le condizioni di arretratezza hanno costituito fino ad oggi a Palma un ostacolo per la diffusione del consumo di eroina, chi non sa quanto capillarmente si stia diffondendo lo spaccio dell'eroina in tanti centri medio-grandi, da Gela a Licata, a Favara, a Canicattì, a Sciacca, eccetera?

Certo è, comunque, che la criminalità ha raggiunto a Palma un livello alto e preoccupante e che di fronte a questo quadro di violenza mafiosa e di illegalità diffuse, scandalosamente inadeguata è stata l'azione dello Stato per individuare e giudicare i mandanti e gli autori dei delitti, sconfiggere le cosche e reciderne gli affari illeciti, ridare alla gente fiducia nella legge e nello Stato.

È scandaloso che nessuno degli autori e dei mandanti di tanti gravi delitti sia stato assicurato alla giustizia.

È scandaloso che lo stato democratico abbia lasciato fino ad oggi una città di venticinquemila abitanti priva delle strutture investigative necessarie e priva di una presenza delle forze dell'ordine adeguata al livello alto raggiunto dalla criminalità e tale da garantire sicurezza e protezione ai cittadini onesti.

## 2. MAFIA E POLITICA NEGLI ANNI '70

Nel 1971, deponendo davanti alla Commissione parlamentare antimafia (la prima) per illustrare la situazione della provincia di Agrigento, il questore Conigliaro dedicava una attenzione particolare a Palma di Montechiaro per due motivi: come realtà in cui la mafia aveva indirizzato i suoi interessi nella speculazione edilizia e per citare il caso di alcuni personaggi politici mafiosi. Riguardo a quest'ultima affermazione egli stesso precisava che nel caso specifico non ci si trovava davanti al politico che collude con la mafia, ma al mafioso immessosi nell'attività politica.

Se a Palma di Montechiaro la lotta alla mafia si fosse fatta con i fatti, anziché solo a parole, se a quelle denunce fossero seguite le dovute iniziative giudiziarie, certamente oggi la situazione sarebbe diversa, sia per quanto riguarda la presenza mafiosa, sia anche per quanto riguarda l'efficienza delle strutture amministrative del Comune e la gestione urbanistica del suo territorio, diventate, invece, ingovernabili.

In particolare, il questore Conigliaro faceva riferimento ad una lunga serie di atti intimidatori che avevano riguardato vari esponenti dell'Amministrazione comunale, a partire dalla bomba fatta esplodere nel 1966 sul terrazzo dell'abitazione dell'allora sindaco Giosuè Fiorentino, *leader* storico

del socialismo palmese (era stato parlamentare e sottosegretario). Dopo quell'attentato, dal 1966 al 1970, se ne erano verificati parecchi altri: obiettivi sindaci, assessori, consiglieri comunali.

Nessuno degli autori e dei mandanti di quegli attentati è stato mai processato e condannato.

Dopo la pausa dei primi anni Settanta, gli attentati politici riprendono nel 1975 e si ripetono negli anni successivi. In poche parole, negli anni 1975-1980 succede questo: si avvicendano all'Amministrazione comunale cinque giunte rette da maggioranze che comprendono sempre una parte della DC ed una parte del PSI e la maggior parte dei sindaci e degli assessori neoeletti subisce attentati.

Anche questi attentati non sono stati mai chiariti. Né la DC ed il PSI, i cui maggiori esponenti in quegli anni diventano bersaglio degli attentati, pronunciano mai, sia a livello locale che a livello provinciale, una parola di condanna, né si provano a spiegare la matrice di questa criminalità politica, né, tanto meno, reclamano la individuazione dei responsabili.

Solo il PCI, con diversi documenti congiunti della sezione e della federazione, denuncia l'imbarbarimento della situazione politica, parla di faida interna ai gruppi di potere democristiano e socialista che si contendono il controllo del Comune a colpi di bombe.

Intanto la paralisi delle strutture burocratiche e amministrative del Comune si aggrava. Il Comune è senza impiegati e i concorsi non vengono banditi, si fanno poche delibere, si perdono finanziamenti, non si rilasciano concessioni edilizie e tutta la città si sviluppa abusivamente.

Il PCI non si limita a far denunce generiche. Predispose un libro bianco sul Comune, in cui sono denunciate decine di illegalità: favoritismi, assunzioni anomale ma soprattutto la speculazione edilizia. Vengono ricostruite le vicende del Piano di fabbricazione redatto a misura di alcuni proprietari di aree e di chi doveva saccheggiare il centro storico, oggetto di varianti per favorire interessi privati, le cui tavole si era verificato che fossero sostituite con altre diverse da quelle approvate dal Consiglio comunale.

Viene ricostruita una vicenda di svincolo di aree espropriate per l'edilizia popolare e restituite ai proprietari, mentre le palazzine sono state poi costruite con un piano in più rispetto all'altezza massima consentita dallo strumento urbanistico.

Vengono minuziosamente ricostruiti e documentati i tre maggiori scandali edilizi, quello relativo alla costruzione di un enorme palazzo fin dentro il terreno di gioco del campo sportivo della GIL, trasformato quindi in una piazza, proprio di fronte alla caserma dei Carabinieri; quello che ha distrutto una delle abitazioni dei Tomasi di Lampedusa, donata allo scienziato G.B. Odierna; quello di via Bixio, concretizzatosi anche in una usurpazione di suolo comunale fino a quel momento non perseguita. (L'usurpazione è stata denunciata successivamente, nel 1983, dal sindaco comunista che ha iniziato anche azione civile per il recupero del bene comunale contro Salvatore Pace, consigliere comunale DC. Caduta la giunta di emergenza è stato poi eletto sindaco proprio il Pace e la sua giunta ha sospeso l'azione civile intrapresa dall'amministrazione precedente!).

Il libro bianco, oltre che agli ispettori della Regione, è stato consegnato nel 1979 anche al Pretore di Palma di Montechiaro. Ma nessun provvedimento adeguato alla gravità dei fatti denunciati sembra essere venuto dall'autorità giudiziaria.

Altrettanto inadeguata appare fino ad oggi l'iniziativa giudiziaria a carico degli amministratori comunali che nel 1982 deliberarono in giunta, con immediata esecuzione, assunzioni per chiamata diretta ai sensi della legge n. 432 del 1968 riguardanti, tra gli altri, congiunti degli stessi assessori comunali!

Alcuni di quegli amministratori comunali sono gli stessi che hanno fatto parte della giunta Cutaia di cui parleremo più avanti. È evidente che se gli amministratori comunali palmesi avessero conosciuto il rigore della legge, se la lunga esperienza di impunità non avesse maturato in loro la convinzione che gli organi giudiziari sono incapaci di colpire l'illecito penale che si nasconde dietro certi atti amministrativi più o meno legittimi, oggi a Palma non saremmo arrivati alla situazione che stiamo denunciando.

Anche a Palma c'è una esperienza precisa. È bastato che nei confronti delle due casse rurali locali si appuntasse l'attenzione dell'Alto Commissario, l'ispezione della Banca d'Italia, e, della magistratura, per far pulizia della vecchia amministrazione ed innescare nuovi processi di risanamento sociale ed amministrativo dei due istituti bancari, oggi unificati.

È proprio quello che non è stato fatto nè per la cantina sociale nè per il Comune. Ed è quello che occorre fare, invece, se si vuole fermare in tempo la penetrazione della mafia nella vita pubblica locale.

La mafia si ferma individuando e colpendo i *killers* e i mandanti, sgominando le organizzazioni mafiose, ma anche bonificando il tessuto economico, sociale, istituzionale dagli interessi illegali, mafiosi o non, che vi gravitano.

Altrimenti, persistendo situazioni di illegalità diffusa attorno ai maggiori centri di potere, è ovvio che, anche se alcuni mafiosi dovessero essere arrestati, altri ve ne sarebbero pronti a prendere il loro posto.

### 3. APPALTI E AFFARI

*Finalmente la Giunta Cutaia se ne va*

Con le dimissioni degli assessori è stata aperta la crisi al Comune.

Certamente è un fatto positivo per la città.

Se ne va una delle peggiori giunte degli ultimi decenni, che ha sommato incapacità ed inadempienza a corruzione e malgoverno.

Se ne va la giunta che più di ogni altra ha sperperato il denaro pubblico, che ha gestito miliardi di lavori pubblici (dalle centinaia di preventivi incontrollati agli appalti di miliardi) in maniera poco limpida, che ha costruito all'interno del nostro Comune un intreccio di politica ed affari che deve suscitare l'allarme di ogni cittadino onesto.

Se ne va la giunta che in un anno e mezzo non ha fatto un passo per sbloccare gli strumenti urbanistici e la paralisi dell'attività edilizia, che ha fatto spese folli per feste e convegni, ha portato il sindaco e vice sindaco in America, ma non ha istituito nessun servizio sociale e pretenderebbe di far pagare la refezione scolastica alle famiglie.

La DC, il PSI ed il PSDI, che hanno la responsabilità di aver sostenuto tale giunta, non spiegano se la crisi è stata aperta per un semplice rimpasto per poi continuare, sulla strada aperta dalla giunta Cutaia, a gestire sulla pelle della città affari appetitosi di miliardi o per voltare pagina.

Il PCI lancia l'allarme e si appella alle forze politiche, civili, culturali e religiose della città, ad ogni uomo onesto dentro e fuori il consiglio comunale perchè sia spezzato l'abbraccio (mortale per la città) tra politica ed affari e siano ripristinate al Comune condizioni elementari di onestà, correttezza, efficienza, dedizione al bene della città.

Il testo sopra riportato riproduce il manifesto fatto affiggere dal PCI nello scorso mese di novembre. Parole dure, pesanti, che avrebbero dovuto provocare una querela da parte degli accusati, forse anche l'apertura d'ufficio di una indagine da parte dell'autorità giudiziaria.

Niente di tutto questo. Solo un manifesto di replica degli accusati, che si difendono scaricando impropri sui comunisti. Poi nient'altro.

Ecco, di seguito, alcuni dei fatti su cui si basa l'accusa del PCI:

### 3.1. *L'affare Cespeda*

Nel 1985 il Comune delibera di acquistare un elaboratore Honeywell per meccanizzare gli uffici anagrafici. Nel 1987 viene deciso l'ampliamento del centro elaborazione dati per meccanizzare tutti gli uffici comunali. Nel 1986 viene affidato all'Honeywell l'incarico di provvedere al caricamento dei dati anagrafici e tale lavoro viene espletato dalla ditta CESPEDA di Agrigento, fiduciaria della Honeywell. Alla ditta CESPEDA, con delibera n. 221 del 1987, vengono liquidate le spettanze per le operazioni di caricamento ma in misura superiore alle previsioni, pari a 28.820 dati individuali, comprese le variazioni intervenute durante le operazioni di caricamento. La deliberazione predetta è stata assunta anche con il voto degli assessori comunisti, che successivamente (intanto era caduta la giunta di cui essi facevano parte ed era subentrata la giunta Cutaia) accortisi dell'incongruenza, scrivono al sindaco (il 13 luglio 1987) per chiedere di procedere ad una verifica del numero effettivo dei cittadini memorizzati, facendo notare che nella lettera-offerta la ditta si era impegnata ad effettuare senza onere addizionale le variazioni durante la fase di caricamento.

Il 30 maggio 1987 con delibera n. 356, immediatamente esecutiva ed assunta con i poteri del consiglio, la giunta affida in sanatoria alla ditta CESPEDA il caricamento dei dati elettorali già effettuato, e liquida la fattura di lire 29.500.000 che porta la stessa data 30 maggio 1987. Gli elenchi degli elettori, in realtà, sono stati desunti dalla banca anagrafica, con il solo intervento necessario ad escludere i cancellati dalle liste elettorali sulla base dei dati forniti dall'ufficio elettorale. Lo conferma il responsabile dell'ufficio elettorale che in questo periodo sta provvedendo (già da tre mesi) alla revisione dei dati. L'urgenza accampata per le imminenti elezioni elettorali in realtà è stata un pretesto, perchè le elezioni si sono svolte con le liste ed i certificati stampati col vecchio impianto in dotazione all'ufficio elettorale.

Lo stesso 30 maggio 1987 (delibera n. 368) la giunta, con immediata esecuzione, delibera di stipulare a trattativa privata convenzione informatica con la ditta CESPEDA per assumere dal 1° giugno (cioè il giorno dopo) al 31 dicembre 1987 n. 1 capocentro, n. 2 coordinatori, n. 12 terminalisti per una spesa di lire 301.140.000 più IVA.

La deliberazione fra l'altro prevede 1 terminalista per l'ufficio inventario e patrimonio, che non esiste, 2 terminalisti per l'ufficio segreteria, 1 per l'ufficio protocollo, 2 per l'ufficio tecnico, 1 per i vigili urbani, uffici tutti presso i quali

non è stato mai provveduto fino ad oggi a nessuna operazione di caricamento dati. La deliberazione viene portata in ratifica soltanto il 3 luglio. Il PCI, che ha fatto affiggere un manifesto pubblico di denuncia, svolge in consiglio comunale una serrata opposizione, con il risultato che la delibera non viene ratificata (delibera n. 34) ma il sindaco, illegittimamente ne proclama ugualmente la ratifica. Successivamente, con il pretesto di una difficile interpretazione della norma concernente il computo della maggioranza valida per ritenere approvato un atto deliberativo (ribadiamo: solo pretesto!), ai primi di agosto viene riconvocato il Consiglio comunale che delibera di revocare la delibera n. 64 e di adottare un nuovo atto deliberativo di ratifica della delibera n. 363.

La convenzione viene così svolta fino al 31 dicembre e la CESPEDA riceve tutti i pagamenti previsti, nonostante, lo ripetiamo, nessuna attività di caricamento dati sia stata mai effettuata relativamente agli uffici elettorale, inventario e patrimonio, segreteria, protocollo, vigili urbani, tecnico (per i quali erano appositamente previsti 8 terminalisti su 12!).

Il 4 dicembre 1987, con immediata esecuzione, la Giunta comunale delibera in sanatoria di acquistare materiale che risulterebbe essere stato fornito nel precedente mese di ottobre. La quasi totalità del materiale è di uso corrente e avrebbe potuto essere reperito presso qualsiasi ditta a prezzi anche più competitivi (è falso quanto scritto in delibera a giustificazione della trattativa privata che si sarebbe trattato di materiale con particolari caratteristiche che non poteva essere acquistato se non dalla Honeywell o sua fiduciaria).

Il 31 dicembre 1987, con delibera n. 988, la Giunta rinnova la convenzione con la CESPEDA per la gestione del CED nel successivo mese di gennaio (la Commissione provinciale di controllo aveva approvato la precedente convenzione a condizione - bontà sua! - che non vi fossero proroghe oltre il 31 dicembre 1987) per la spesa di lire 26.675.000 più IVA (ancora: trattativa privata, immediata esecuzione, surroga dei poteri consiliari). La fattura relativa viene presentata dalla ditta CESPEDA il 21 gennaio e la Giunta ne delibera la liquidazione il 22 gennaio, 10 giorni prima del completamento della prestazione!

Nel mese di febbraio il sindaco provvede alla gestione del CED con propria ordinanza (la n. 15 del 1° febbraio 1987 poi ratificata, con la relativa liquidazione, dalla giunta municipale) e contemporaneamente porta in consiglio la proposta di affidare a licitazione privata la gestione per tutto il 1988. Ma ecco, su quest'ultima proposta, cosa scrivono i comunisti su un manifesto pubblico:

#### *Il lupo perde il pelo ma non il vizio*

L'Amministrazione Cutaia-Meli, la più squallida degli ultimi anni, non contenta di avere pagato l'anno scorso circa 500.000.000 di lire alla ditta CESPEDA di Agrigento per la gestione del Centro meccanografico del Comune, ci riprova una seconda volta.

La settimana scorsa la giunta ha portato in consiglio comunale la proposta di bandire una gara per affidare ancora per un anno la gestione dell'impianto computerizzato acquistato dal Comune. Spesa prevista oltre 370.000.000 di lire!

Ma il capitolato portato dalla giunta, probabilmente formulato dalla stessa ditta CESPEDA, si è rivelato un *bluff*, in quanto, dietro la facciata della gara pubblica, è sembrato scritto apposta per affidare l'appalto sempre alla ditta CESPEDA.

Di fronte alle denunce dell'opposizione, la maggioranza ha fatto marcia indietro e si è, per il momento, autobocciata.

Intanto sono stati disattivati gli impianti ed è stato sospeso il rilascio dei certificati anagrafici, causando disagi ai cittadini.

Si dice che al Comune non ci sono impiegati specializzati per i *computer*, e perciò è necessario ricorrere ad una ditta specializzata.

La verità è che non si sono voluti formare gli impiegati apposta per giustificare il ricorso a ditte esterne e, lo scandaloso rapporto con la ditta CESPEDA.

Con contratto n. 30 del 29 maggio 1987, l'attuale sindaco ha affidato alla ditta CESPEDA, dietro compenso di lire 71.400.000 (più IVA) «l'incarico per la fornitura dei programmi applicativi e per il servizio di avviamento ed istruzione de personale».

Allora perchè non è stato formato il personale comunale, come del resto è stato fatto in tutti i Comuni che hanno meccanizzato i propri servizi?

I comunisti tornano a denunciare il modo scandaloso con cui l'attuale giunta amministra il Comune e lo sperpero vergognoso del denaro pubblico attorno all'affare CED.

Il Comune di Palma di Montechiaro non è una mucca da mungere ed i cittadini di Palma sono stanchi dei comitati d'affari.

Palma di Montechiaro è afflitta da problemi drammatici ed ha bisogno di una Amministrazione comunale qualificata, seria, fattiva, che operi con onestà e disinteresse.

Perchè il capitolato fatto per affidare, nonostante la «forma» della licitazione privata, l'incarico ancora alla ditta CESPEDA? Primo, perchè esso prevede la fornitura di altre apparecchiature Honeywell e quindi tale fornitura può essere aggiudicata soltanto alla Honeywell o sua fiduciaria, secondo, perchè prevede che la ditta debba possedere la sede del servizio manutenzione ad Agrigento, cioè la CESPEDA, unica ditta che può fornire prodotti Honeywell avendo sede ad Agrigento!

Non solo, ma in consiglio emerge anche che la ditta CESPEDA ha preso tutti i compensi relativi alla delibera n. 363 del 1987, senza avere informatizzato 6 uffici sui 9 previsti, che la stessa ditta, fornendo i programmi applicativi, con contratto n. 30 del 29 maggio 1987 si era obbligata anche ad istruire il personale comunale fino all'avviamento del servizio e ciò non era stato mai fatto.

Saltata la licitazione privata con quel capitolato, la cosa non è stata riportata più in consiglio, salvo che per ratificare tutte le deliberazioni di giunta (sempre a trattativa privata, con i poteri di consiglio ed immediata esecuzione) con cui la CESPEDA è stata mantenuta fino ad oggi a gestire il CED.

Fino al 31 dicembre 1988 la ditta CESPEDA di Agrigento, per caricamento dati e gestione del CED, ha percepito dal comune:

Anno 1987 .....	L.	480.896.080
Anno 1988 .....	»	214.492.120
		695.388.200
Totale ...	L.	695.388.200

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A ciò devono essere aggiunti circa 300 milioni frattanto percepiti dalla Honeywell per la fornitura degli impianti e le manutenzioni. Cioè: 1 miliardo è stato speso fino ad oggi dal Comune per il CED. Intanto una relazione di alcuni esperti ha accertato che l'impianto di cui dispone il Comune di Palma è tecnologicamente superato, che occorrono nuove forniture... Intanto la ditta CESPEDA continua ad operare indisturbata...

3.2. *Gli appalti (licitazione private)*

Opera	Importo lavori	Ditta aggiudicatrice	N. domande	N. inv.	N. offer.	% ribas.
<i>Appalti esplicitati dalla giunta Cammalleri</i>						
Condotta Casserino	317.686.360	Mazza Giuseppe	89	89	10	21,50
Strada S. Domenica	635.839.415	Salomone	133	133	26	40,10
Illuminazione Capreria	284.229.400	Cracchiolo	88	83	7	32,10
Servizio N.U.	679.288.000	La Favorita	22	22	5	22,10
<i>Appalti espletati dalla giunta Cutaia</i>						
Strada Falcone	711.000.000	Tondo		28	10	4,21
Campo sportivo	330.000.000	Bellia		8	8	1,47
Via Cilea	300.000.000	Bellanti G.		19	10	3,35
Costruzione loculi	229.616.000	Zarbo G.		5	3	1,85
Sistemazione Via F. Gioia	227.137.570	Marino G.		14	11	2,20
Quartiere Firriatu	401.272.035	Catania	45	43	13	2,05
Via Verga	415.932.978	Mazza	43	42	12	2,10
Strada Ciotta	728.194.235	Bellia	21	20	6	1,85
Ristrutturazione rete idrica interna	1.500.000.000	Tondo	31	31	9	2,19
Costruzione anello idrico	1.284.950.000	Tondo	48	45	10	2,19
Completamento illuminazione pubblica	5.214.336.000	Bellia-Maniscalco-Marchica	11	6	3	0,73

*N.B.:* Tutte le gare sono state espletate con il metodo di cui alla lettera A) della legge 2 febbraio 1973, n. 14, fatta eccezione per due lavori: strada Tramontana-Falcone e Via Cilea (lettera d).

Il prospetto riporta i dati essenziali sugli appalti a licitazione privata nel biennio 1987-1989.

C'è una evidente differenza tra gli appalti della giunta Cammalleri e quelli della giunta Cutaia: nonostante le forme siano state identiche (licitazione privata, quasi sempre col metodo di aggiudicazione al maggior ribasso) ai primi ha fatto domanda di partecipazione un numero di gran lunga maggiore di imprese ed i ribassi sono stati consistenti, prova evidente che le gare hanno potuto svolgersi in regime di effettiva libera concorrenza; gli appalti invece della giunta Cutaia si sono svolti con un minor numero di imprese partecipanti e con ribassi minimi. Il più clamoroso è quello relativo all'illuminazione pubblica (importo di oltre 5 miliardi) aggiudicato in

presenza di sole tre offerte e con un ribasso dello 0,73 per cento, prova evidente che gara effettiva non ci è stata.

Si potrebbe dire che tale stato di cose può determinarsi ad opera delle imprese, senza alcuna responsabilità degli amministratori comunali. Ciò è possibile, e spesso indubbiamente accade, e deve sollevare la preoccupazione di ognuno: di chi amministra la cosa pubblica e di chi deve far rispettare le leggi dello Stato, ma anche e in primo luogo dell'Assemblea regionale e del Parlamento che devono adottare urgentemente nuove disposizioni legislative e rivedere radicalmente l'attuale sistema degli appalti, per ostacolare accordi preventivi tra le imprese e ridurre la possibilità di pressioni intimidatrici.

Ma nel caso specifico, hanno fatto amministratori palmesi quanto era possibile per garantire che gli appalti si svolgessero correttamente?

Tutte le deliberazioni relative alle modalità di gara degli appalti banditi dalla giunta Cutaia hanno avuto l'opposizione dei consiglieri comunisti e di una parte della democrazia cristiana, che hanno proposto di svolgere le gare con il sistema del pubblico incanto. (Riassumiamo le caratteristiche dei due sistemi: con la licitazione privata viene prima pubblicato l'avviso di gara, quindi le ditte fanno pervenire domanda e la giunta le invita tutte a partecipare alla gara ed a presentare le offerte; con il pubblico incanto, invece, dall'avviso si passa direttamente alla presentazione delle offerte da parte delle imprese e quindi alla gara).

Sono ovvie le ragioni che depongono a favore del pubblico incanto: la più importante è che con questo sistema non è possibile conoscere in anticipo le imprese che intendono partecipare e quindi diventa più difficile, se non impossibile, esercitare controlli e pressioni. In sostanza il pubblico incanto cautela maggiormente la pubblica amministrazione che voglia operare per impedire interventi turbativi dell'asta.

La maggioranza che sosteneva la giunta Cutaia ha respinto la proposta dell'opposizione, sostenendo che non sono stati mai provati interventi turbativi da parte delle imprese palmesi. I comunisti hanno ricordato i frequenti attentati ai cantieri o alle abitazioni private degli appaltatori locali (l'ultimo si è verificato proprio in questi giorni), non solo, ma hanno riferito un episodio di cui erano venuti a conoscenza, di un impresario non palmese presentatosi all'Ufficio tecnico comunale per esaminare gli atti di progetto relativi a tre gare di appalto e mentre costui era in attesa di esaminare le carte è stato avvicinato dentro lo stesso Ufficio tecnico comunale da esponenti di una impresa locale (evidentemente qualcuno dell'Ufficio tecnico comunale aveva provveduto a fare la segnalazione), che lo hanno «dissuasato» dal partecipare.

Neanche questo è bastato a far riflettere la maggioranza la quale - lo si desume dai fatti - ha invece proprio voluto operare per consentire che le gare si svolgessero nel modo in cui si sono poi effettivamente svolte.

Ma vogliamo aggiungere un altro particolare. Il 22 aprile 1988 i consiglieri comunisti hanno scritto al sindaco per invitarlo a ripetere il bando della gara per l'aggiudicazione dei lavori per l'impianto di illuminazione pubblica. La gara era fissata per il 30 aprile ed i comunisti rilevavano che la giunta aveva invitato soltanto sei imprese (delle undici che avevano fatto richiesta) e che era azzardato svolgere in queste condizioni un appalto di oltre 5 miliardi. A questa lettera ha risposto il vice sindaco affermando che le pubblicazioni erano state fatte regolarmente sulla Gazzetta Ufficiale Regione Sicilia e sulla *Gazzetta Ufficiale* della CEE (non ha fatto menzione, nella

risposta, della pubblicazione sui due quotidiani, uno regionale e l'altro nazionale, prevista dall'articolo 34 della legge regionale 29 aprile 1985, n. 21) e che quindi tutto era regolare.

Tutto regolare, come era prevedibile: il 30 aprile arrivano solo 3 offerte e l'appalto viene aggiudicato con il ribasso dello 0,73 per cento.

Sempre in tema di appalti, vogliamo rilevare ancora tre casi: il primo riguarda una trattativa privata per la fornitura di una ringhiera e di panchine in PVC per il lungomare di Marina di Palma (delibera n. 378 del 1987, importo lire 83.100.00) alla quale sono state invitate 8 ditte, 4 locali, una di Agrigento e 3 non siciliane. Con la lettera di invito il sindaco chiede, «pena l'esclusione dalla trattativa» che la ditta fornisca «documentazione originale comprovante una esperienza di almeno tre anni nel settore dell'assemblaggio e commercializzazione di profilati in PVC», condizione questa non menzionata in delibera, che non ha, come è ovvio, alcun valore di garanzia per il Comune, ma soltanto la funzione di predeterminare l'esito della gara.

Ancora il 14 ottobre 1987 la giunta porta in consiglio la proposta, che non è stata approvata, di bandire nientemeno che un appalto concorso per l'aggiudicazione per due o tre anni del servizio di disinfezione e disinfe-stazione.

Infine, il caso di una ditta locale, la «Odierna espurghi», che dall'ottobre 1987 gestisce «provvisoriamente», a seguito di una ordinanza del sindaco, il servizio di nettezza urbana, affidatole dopo l'abbandono della ditta che si era aggiudicata l'appalto e di altre due ditte che alla prima erano congiuntamente subentrate. Il contratto di appalto era a validità annuale ed è scaduto il 20 maggio 1988. Nell'ottobre del 1987, con una ordinanza appunto, il sindaco incarica la «Odierna espurghi» in via provvisoria, ed alle stesse condizioni economiche praticate alle ditte rinunciatarie (ribasso del 18,50 per cento sul compenso giornaliero a base d'asta di lire 2.422.222 pari a lire 1.974.111). Nel maggio 1988 (data di scadenza contrattuale dell'appalto) la ditta in questione avanza richiesta di revisione prezzi, mentre la giunta deve ancora predisporre gli atti per la nuova gara, che a tutt'oggi deve essere espletata; nel frattempo, facendo riferimento al fatto che i prezzi del nuovo capitolato di appalto sono di gran lunga più alti, la giunta comincia a liquidare non più il compenso giornaliero di lire 1.974.111, bensì quello di lire 2.420.000, quasi identico all'importo a base d'asta.

In quest'ultimo caso le cose gravissime sono due, la seconda anche più grave della prima: non solo l'aver concesso un aumento della consistenza anzidetta, mentre doveva essere espletata in tempo utile la nuova gara (che, invece, lo ripetiamo, deve ancora svolgersi), ma soprattutto il fatto che questa circostanza non risulta chiaramente dal contesto dell'atto deliberativo: in esso, infatti, capziosamente, è affermato che la ditta «Odierna espurghi» aveva accettato lo stesso prezzo delle altre ditte, è evidenziato che nel capitolato della nuova gara i prezzi sono più alti e, infine, senza precisare che viene concesso aumento, viene deliberata la liquidazione della fattura con il prezzo maggiorato.

### 3.3. I bandi delle gare

Passiamo, ora, ad esaminare alcune pubblicazioni di bandi di gare.

Nel consiglio comunale in corso è prevista all'ordine del giorno la revoca di tre bandi di gara pubblicati sulla G.U.R.S. del 26 novembre 1988,

ciò perchè essi non sono stati deliberati dal consiglio comunale, come stabilito dalla legge 11 marzo 1986, n. 67.

Al riguardo, non può valere, per il sindaco e l'UTC e chiunque altro abbia curato la stesura e pubblicazione dei bandi, la scusa di non essere al corrente delle disposizioni introdotte dalla legge 11 marzo 1988, n. 67, perchè proprio questa legge è citata negli stessi bandi. Inoltre in due dei tre bandi è contenuta una clausola di esclusione mai deliberata dal consiglio comunale.

Di irregolarità simili nelle pubblicazioni delle gare se ne sono verificate ancora altre.

Abbiamo già riferito che, da quanto scritto dallo stesso vice sindaco, non risulta essere stata effettuata la pubblicazione (prevista dall'articolo 34 della legge regionale 29 aprile 1985, n. 21) su due quotidiani della gara relativa all'impianto di illuminazione pubblica, nel cui bando è stata inserita la seguente clausola che appare assolutamente anomala: «La gara viene indetta nelle more dell'approvazione degli atti relativi al finanziamento della stessa, per cui in caso di ritardi o di impedimenti nel perfezionamento dei relativi atti, l'impresa aggiudicataria non potrà vantare pretesa alcuna se non quella di recedere dall'aggiudicazione senza nulla pretendere nè per rimborsi nè per risarcimento».

Il 30 maggio 1987 sulla G.U.R.S. sono state pubblicate tre licitazioni private relative alla strada Ciotta, alla sistemazione del quartiere Firriatu, alla sistemazione delle vie Verga, eccetera: modalità di gara indicate «lettera D)». Alla scadenza dei 120 giorni, la giunta non provvede a diramare gli inviti. Nel mese di ottobre una commissione consiliare di inchiesta sul funzionamento dell'UTC, esaminata la pubblicazione si rende conto che essa è difforme dal deliberato del consiglio comunale, che aveva deciso le modalità di gara di cui alla «lettera A)» e non «D)». Il 16 gennaio 1988 viene ripetuto il bando con la lettera «A)». Ma c'è un'altra cosa da rilevare: per la strada Ciotta viene richiesta l'iscrizione alle categorie 4 e 6 dell'albo nazionale costruttori (richiesta questa non decisa dal consiglio comunale) e la categoria 4 prevede «opere speciali in cemento armato», non previste nel lavoro da eseguire.

Il 18 agosto 1987 vengono pubblicati sulla G.U.R.S. due bandi relativi a tre appalti. Anche questi contengono irregolarità nelle indicazioni delle categorie richieste (per i due appalti relativi alla strada Falcone ed al quartiere di via Cilea viene richiesta la iscrizione anche alla categoria 16/L «impianti esterni di illuminazione», non previsti nei due progetti) e dell'importo (per la strada Falcone, anzichè l'importo di lire 475.875.975 del primo stralcio, viene indicato quello di lire 2.251.477.000 del progetto complessivo: un tentativo di aggiudicare in anticipo anche gli stralci futuri?).

Anche queste pubblicazioni sono state rettifiche il 31 ottobre 1987, dopo il rilievo mosso dalla commissione che svolgeva accertamenti sull'UTC.

#### 3.4. I lavori in economia

Il Comune può svolgere lavori urgenti o di piccola entità, mediante ordinanze sindacali (fino a un milione di lire) o preventivo tecnico (fino a tre milioni di lire) deliberati in giunta. I relativi lavori vengono svolti da imprese incaricate direttamente, sotto la direzione dell'UTC.

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ecco un quadro quantitativo dei detti lavori svolti nei due anni 1986-1987, in cui si sono avvicendati per periodi di otto mesi ciascuno tre giunte diverse:

Periodo (giunta)	N. preventivi	N. ordinanze
Gennaio-agosto '86 (Amato) .....	60	75
Settembre 86-aprile 87 (Cammalleri) .....	22	46
Maggio-dicembre '87 (Cutaia) .....	106	110

Come mai questa sproporzione quantitativa, per la quale la giunta Cutaia ha effettuato quasi il doppio di lavori in economia ed a trattativa privata della giunta Amato e più del triplo di quelli fatti effettuare dalla giunta Cammalleri?

Nella mozione di sfiducia alla giunta Cutaia presentata dai consiglieri comunisti e dai consiglieri democristiani allora all'opposizione è denunciata «la irregolarità di dividere fra più preventivi l'esecuzione di lavori superanti i tre milioni, al fine di procedere all'affidamento a mezzo di trattativa privata; la mancata osservanza di uno scrupoloso criterio di rotazione tra le ditte. Nè è da trascurare il fatto che tali tipi di lavori, a causa della disparità e molteplicità degli interventi, da un lato e delle carenze dell'UTC dall'altro, sfugge ad un rigoroso e puntuale controllo sulla qualità dell'esecuzione e sull'effettivo costo delle opere».

Come è stato possibile, infatti, per un ufficio tecnico così carente di personale seguire puntualmente, in aggiunta alle altre incombenze, duecentosedici interventi sparsi in tutto il territorio comunale in un periodo di otto mesi?

### 3.5. *Gli incarichi di progettazione*

Vogliamo ora accennare ad alcune deliberazioni con cui la giunta Cutaia ha conferito incarichi di progettazione, che gravano già sulle finanze comunali per gli oneri rilevanti delle competenze tecniche, ma che lasciano anche intravedere di che consistenza e insieme di che qualità siano i programmi delle opere pubbliche che ci si prepara a gestire a Palma di Montechiaro.

Ai sensi della legge regionale n. 98/1981, che detta norme per l'istituzione di parchi e riserve naturali, il Comune di Palma ha ottenuto una promessa di finanziamento dall'Assessorato territorio e ambiente di lire 500 milioni, con invito a presentare il progetto esecutivo delle opere.

Con due deliberazioni (n. 340 e 341 del 18 marzo 1988) la giunta istituisce un parco naturale urbano nella zona intorno al Calvario, dando incarico allo stesso tecnico progettista (l'ing. Marino di Palermo) e prevedendo una spesa per sole competenze tecniche rispettivamente di 400 milioni e di 300 milioni. Le delibere saranno approvate a condizione dalla CPC il 5 agosto 1988, ma già il 29 marzo la giunta approva i relativi progetti di massima per l'importo rispettivamente di 7 miliardi e di 2 miliardi. La CPC chiede due volte chiarimenti sulle deliberazioni di incarico, anche per acquisire relazione del responsabile UTC, il quale a giustificazione degli

incarichi scrive di «specie vegetali endogene ed esotiche», di «verde ricreativo ed estetico restaurativo... L'attrezzatura consiste in una struttura polivalente che, affondata nel verde, ha le funzioni di teatro all'aperto, luogo di riunioni per manifestazioni sociali e culturali, per mostre eccetera. Inoltre, il parco è attrezzato di strutture sportive e ricreative...». Si confronti questa prosa con la circolare regionale sui parchi: «il parco naturalistico è un'area... destinata ad ospitare specie vegetali e/o animali in condizioni il più possibile prossime alla naturalità... presenta un quadro di antropizzazione molto limitato, che rende queste zone prossime a condizioni di naturalità...».

Ma non c'è solo contrasto con la legge e la circolare applicativa. Il tecnico comunale ed il sindaco si guardano bene dal riferire alla CPC che la zona a valle dell'abitato è coltivata ad orti irrigui ed essendo a destinazione produttiva è esclusa (lo precisano la legge e la circolare regionale) dalla destinazione a parco. Di più. Essi non dicono che il Consiglio comunale nel 1987 ha già adottato deliberazione di vincolo di inedificabilità con mantenimento della destinazione agricola per tutta la zona a valle dell'abitato.

Lo stesso 18 marzo, con delibera n. 330 è stato dato altro incarico allo stesso ingegner Marino per la sistemazione idraulica e forestale del monte Pozzillo (con una previsione di spesa per competenze tecniche ancora di 300 milioni). Il progetto di massima è stato già approvato dalla stessa giunta per un importo di 20 miliardi.

Ancora, il 25 luglio (delibera n. 690) la giunta Cutaia nomina il prof. Sortino, agronomo e biologo, coordinatore del laboratorio di biologia vegetale applicata al territorio della facoltà di scienze agrarie di Palermo a «consulente per i problemi relativi all'assetto del territorio del Comune di Montechiaro nel processo di pianificazione urbanistico-territoriale» per la durata di 5 anni al costo di lire 50 milioni l'anno.

Le motivazioni della delibera fanno riferimento alla direttiva n. 337/85 della CEE concernente la valutazione di impatto ambientale ed al fatto che il Comune di Palma non dispone di personale in possesso di competenze agronomico-naturalistiche.

Non commentiamo, lasciamo parlare i fatti.

Con delibera n. 691, appena finito di nominare il consulente, la giunta dà incarico ad altro tecnico per la redazione di una relazione di valutazione di impatto ambientale e per la progettazione di opere in verde relativamente ad altro progetto per opere stradali. Spesa prevista per competenze tecniche ancora 50 milioni.

Il 31 luglio (delibera 547) la giunta Cutaia dà incarico ancora al prof. Sortino per la redazione di cartografia ecosanitaria. Spesa prevista 50 milioni. Il 5 novembre (delibera 925) viene liquidata al prof. Sortino una nota spesa di lire 220.750 ed il 9 novembre (delibera 948) viene integrata la delibera n. 547 concedendo un ulteriore finanziamento di lire 50 milioni e ciò mentre la convenzione stipulata tra il sindaco ed il prof. Sortino aveva stabilito di assegnare «la somma forfettaria di lire 50 milioni per il pagamento delle spese, nessuna esclusa».

Il 17 novembre 1988 (delibera n. 1000) viene dato incarico per la redazione del piano di circolazione infrastrutturale e di adeguamento della rete viaria interna ed extraurbana all'ing. Lo Bosco di Palermo (dalla corrispondenza si evince che l'ing. Lo Bosco è contitolare, con l'ing. Marino d'anzianità plurimenzionato, di uno studio di progettazione con sede a Palermo).

L'atto deliberativo contiene un disciplinare di incarico già firmato senza data. Il 20 novembre 1988 la deliberazione viene pubblicata, il 21 novembre 1988 viene inviata alla CPC, che, lo stesso giorno (solerzia ovviamente assolutamente disinteressata) la approva a condizione. Il giorno dopo un consigliere DC ricorre con telegramma contro l'approvazione della deliberazione evidenziando contrasto con la redazione in corso degli strumenti urbanistici. Il 20 novembre il presidente della CPC scrive al Comune per chiedere deduzioni al ricorso suggerendo l'adozione di eventuale provvedimento di autotutela.

Il 28 novembre, intanto, è stato eletto il nuovo sindaco ed il 6 dicembre sarà eletta la giunta. La lettera della CPC perviene al Comune proprio il 6 dicembre, ma il nuovo sindaco non la vede perchè il vice sindaco uscente la trasmette all'UTC, mentre l'assessore ai LL.PP. (entrambi cesseranno dalle funzioni il pomeriggio dello stesso giorno) comunica ufficialmente al progettista l'approvazione a condizione della deliberazione da parte della CPC, trascurando la lieve circostanza che l'organo di controllo ha posto come condizione lo stralcio di un articolo del disciplinare di incarico, che dovrebbe essere pertanto stipulato nella forma corretta.

Il risultato è che, avuta comunicazione della revoca della deliberazione di incarico da parte della nuova giunta, il progettista scrive per informare che il Comune «si troverebbe obbligato a pagare le competenze tecniche per il lavoro già espletato ed a rimborsare le spese relative già sostenute o impegnate...».

Anche quest'ultima deliberazione di incarico di cui abbiamo riferito ha avuto relazione favorevole del responsabile dell'UTC, i cui arzigogoli non citeremo ancora una volta.

Questo benemerito funzionario, che è comprotagonista delle vicende che stiamo raccontando, è lo stesso che, da funzionario del Comune, ha regolarmente inviato ricorsi alla CPC procurando l'annullamento di deliberazioni di incarichi di progettazione conferiti dalle giunte comprendenti i comunisti, comportamento che mai ha svolto (anzi, al contrario spesso ha avallato indebitamente) verso le altre giunte, questo, è ovvio, ove si dovesse ritenere ammissibile che un funzionario ricorra contro deliberazioni della giunta. È lo stesso che ha procurato l'annullamento di deliberazioni di incarico conferite dalla giunta guidata dal sindaco comunista nell'ottobre 1983, deliberazioni tutte che sono state ripetute ed approvate da una giunta diversa nel successivo mese di giugno 1984. È lo stesso che, con identico comportamento, ha fatto ostruzionismo contro gli incarichi di progettazione (la giunta comprendeva il PCI) per utilizzare, pena la perdita dei finanziamenti, 14 miliardi e 400 milioni per l'edilizia scolastica.

Tutti gli atti deliberativi che abbiamo menzionato prima sono esecutivi.

Ognuno può vedere se essi corrispondono ai bisogni urgenti di una città che ha problemi drammatici da risolvere per garantire acqua potabile a sufficienza ad ogni famiglia, una fognatura adeguata a tutte le case, il risanamento di gran parte del suo centro abitato sconvolto dall'edilizia abusiva, o se invece non siano stati posti in essere per sperperare vergognosamente il denaro pubblico e avere la possibilità di gestire decine di miliardi di finanziamenti.

Eppure tutte le deliberazioni che abbiamo citato sono divenute esecutive. L'ultima, la n. 1000 del 17 novembre 1988, lo è diventata a quattro soli giorni dalla sua adozione.

La deliberazione n. 266, invece, adottata dal consiglio comunale il 21 settembre 1988, con cui è stato approvato il progetto per sistemare via Turati, la via più sconnessa del centro storico, con un importo di lire 130 milioni (non le spese tecniche, ma la spesa totale per fare la strada) è stata annullata dopo due anni, dalla CPC. E si badi, la prima deliberazione di incarico porta la data del 18 settembre 1988: è stata una delle deliberazioni annullate dalla CPC per il ricorso dell'ing. capo del Comune. Sono passati sei anni dalla disponibilità finanziaria e non è stato ancora possibile sistemare la via Turati.

Abbiamo illustrato, più o meno minuziosamente, vari atti amministrativi di questo Comune.

Certamente non abbiamo potuto dire tutto. Abbiamo solo tentato di aprire uno squarcio sul governo locale di questa città, ma da questo squarcio entra luce a sufficienza per constatare come funzionano al Sud la pubblica amministrazione e tutti i poteri dello Stato.

Perchè la cosa che deve destare maggiore allarme non è il fatto che il Comune di Palma di Montechiaro funzioni in questo modo, quanto il fatto che le istituzioni dello Stato democratico, tutte e ciascuna per la sua parte, continuano a non sentire e a non vedere, a dimostrarsi incapaci di porvi rimedio.

#### 4. CHE FARE

Noi rivendichiamo a Palma di Montechiaro una diversa, adeguata presenza dello Stato.

Lo Stato ha debiti antichi verso la città di Palma, che riguardano lo sviluppo, il lavoro, una giustizia vera. Ma viene da dire che ha un debito ancora più prioritario quello di ristabilirvi la sua presenza e la sua autorità.

Sono diventati molto alti l'allarme e la preoccupazione dell'opinione pubblica, e, consapevoli delle parole che diciamo, affermiamo che ogni cittadino palmese si sente indifeso.

La prima cosa urgente è, pertanto, di avere una presenza adeguata delle forze di polizia. Abbiamo chiesto da anni l'istituzione di un Commissariato di Pubblica sicurezza. Non vogliamo qui riprendere la denuncia per i ritardi, perchè si sarebbe potuto e dovuto fare prima, ma adesso che il Commissariato è stato istituito bisogna garantirne l'apertura al più presto e dare a Carabinieri e Polizia tutti i mezzi necessari a combattere la criminalità.

In secondo luogo chiediamo che siano utilizzate risorse adeguate di uomini e mezzi per avere finalmente indagini degne di questo nome.

Con questo noi non vogliamo nè che Palma sia messa in stato di assedio, nè che debba essere criminalizzata l'intera città. Al contrario vogliamo che lo Stato faccia prevalere la forza della legge per liberare Palma dalla cappa del crimine e dell'illegalità, per tutelare ed espandere le libertà dei cittadini, non per limitarle.

Siamo stati i primi a denunciare l'inutilità e l'arbitrio dello strumento della diffida. Era un sintomo non di forza, ma di debolezza dello Stato che, mentre gli autori dei delitti restavano impuniti, un esercito di centinaia di persone ricevesse il marchio della diffida e fosse privato della patente.

Ma essere stati contro la diffida non ha mai significato volere più deboli le forze dell'ordine di fronte all'assalto della criminalità, semmai, procurare loro maggiore consenso nella società, per superare antiche diffidenze.

Anche alla magistratura chiediamo di voltare pagina, di avere un occhio attento, non distratto, alle tante illegalità che inquinano la vita pubblica di Palma. Sarebbe grave che anche il presente *dossier*, come il «libro bianco» di dieci anni fa, dovesse restare lettera morta.

Noi non chiediamo niente di più e niente di meno del rispetto della legge. Ma da chi la legge deve farla rispettare noi ci aspettiamo il massimo sforzo anche per mascherare chi si fa scudo delle leggi per violarle.

Siamo consapevoli del fatto che la lotta alla mafia è molto complessa e non può essere condotta soltanto dalle forze dell'ordine e dalla magistratura. Ma intanto vi è una parte che solo ad esse compete.

Sappiamo che una parte non secondaria compete alle forze politiche e sociali. Il PCI ha fatto e sta facendo ancora una volta la sua parte.

E gli altri? Chi conosce la storia di Palma sa che storicamente tanto la DC che il PSI sono stati inquinati da contiguità con la mafia, ne hanno usato l'apporto elettorale, restituendo il favore con le mille risorse del potere. Le prove sono nei fatti: dagli attentati politici degli anni '50 e '70, a certe assunzioni al Comune, dalle affermazioni del questore Conigliaro, alla presenza di alcuni personaggi mafiosi o vicini alla mafia nelle liste elettorali.

Con questo non vogliamo dire che tutta la DC e tutto il PSI di Palma siano in mano alla mafia. Sta di fatto, comunque, che i due partiti non hanno fatto mai una netta scelta antimafiosa.

È concepibile che un partito politico abbia due suoi ex sindaci colpiti a morte dalla mafia e non reagisca? E non faccia un manifesto di condanna? E non convochi una seduta del Consiglio comunale? Eppure questo è successo a Palma, per due volte, con la Democrazia cristiana. Nè la DC agrigentina ha aperto bocca al posto di quella locale. Cosa significa questa omertà politica?

Ma del resto basterebbe assistere allo squallore di certi dibattiti sulla mafia in Consiglio comunale, dove quei pochi che intervengono a parlare finiscono con parlare di tutt'altro, magari senza nominare la parola mafia, per rendersi conto di come l'esigenza di lottare la mafia sia lontana mille miglia dalla coscienza di tanti amministratori comunali.

La gravità dei tempi impone ad ognuno il dovere della verità.

Lo fanno i comunisti, lo deve fare chi negli altri partiti ha a cuore l'avvenire di Palma.

Questa città ha problemi enormi da risolvere: acqua, qualità dell'ambiente urbano, servizi. La siccità ha dato un ulteriore colpo ai redditi già bassi delle aziende agricole. L'attività edilizia è bloccata da anni. I posti di lavoro diminuiscono.

Dopo trenta anni dalle speranze che aveva aperto il convegno del 1960 ci ritroviamo con una città in ginocchio, piena di disoccupati come allora, oppressa dalla mafia.

Quante promesse in questi trenta anni, quanti programmi. Ma anche, quanto malgoverno nel nostro Comune: strumenti urbanistici bloccati, concorsi che non si espletano, risorse finanziarie sperperate o non utilizzate.

Ma non si fa lotta alla mafia e non si può lottare per lo sviluppo se non si è capaci di combattere contro i comitati d'affari che attanagliano la vita amministrativa della città, se non si spezza l'intreccio perverso tra affari e politica.

Occorre un grande moto di coscienza in cui c'è posto per ogni uomo e donna di buona volontà.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 3

**PROMEMORIA SULLO STATO DELLA MAFIA A REGGIO CALABRIA  
A CURA DEL GRUPPO CONSILIARE DEL PCI  
DI REGGIO CALABRIA**

## INDICE

1. **PREMESSA**
  2. **INIZIATIVE DEL GRUPPO CONSILIARE DEL PCI IN OCCASIONE DI PRECEDENTI VISITE A REGGIO DELLA COMMISSIONE ANTIMAFIA:**
    - 2.1. *Funzionamento dell'economato*
    - 2.2. *Pronti interventi e somme urgenze nella manutenzione*
    - 2.3. *Speculazione sulla collina di Pentimele*
    - 2.4. *Lo scandalo del Teatro Comunale*
    - 2.5. *Le irregolarità di bilancio*
    - 2.6. *L'Ente Fiera di Reggio*
    - 2.7. *La politica urbanistica*
    - 2.8. *Il patrimonio terriero*
    - 2.9. *La metanizzazione*
  3. **PROBLEMI ATTUALI:**
    - 3.1. *Decreto per Reggio*
    - 3.2. *Gestione dell'intervento straordinario*
    - 3.3. *Appalto per le urbanizzazioni di Arghillà*
    - 3.4. *Appalto per il Palazzetto dello sport*
    - 3.5. *Appalto per la fornitura della nettezza urbana*
    - 3.6. *Appalto per la metanizzazione*
    - 3.7. *Debiti occulti nel bilancio comunale*
    - 3.8. *Gestione dell'USL n. 31*
- ALLEGATI:**
1. *Opuscolo del Gruppo consiliare del PCI al Comune: «Il PCI denuncia... alcuni esempi di malcostume amministrativo al Comune di Reggio Calabria»*
  2. *Relazione della IV Commissione consiliare sull'appalto per la fornitura di cassonetti al Comune di Reggio Calabria*
  3. *Documento della federazione del PCI sulla gestione dell'USL n. 31*

I documenti che vengono presentati sono il frutto di una iniziativa sviluppata in più fasi e si articolano in due capitoli:

1) la riproposizione, per l'attualità dei problemi sollevati in riferimento ad una diffusa illegalità amministrativa negli enti locali, di un documento-denuncia presentato alla Commissione antimafia, in occasione di una precedente visita con un richiamo, per memoria, di alcuni problemi ancora attuali ed aperti;

2) la illustrazione di alcuni fatti più attuali, in particolare sul terreno degli appalti e della gestione della sanità.

*Il gruppo consiliare del PCI  
al Comune di Reggio Calabria*

#### 1. PREMESSA

A Reggio Calabria c'è un forte intreccio tra «emergenza democratica» ed «emergenza sociale».

L'emergenza democratica si manifesta sia con la crescita e la diffusione della mafia e delle sue molteplici attività (traffici della droga e delle armi, controllo degli appalti e della spesa pubblica, generalizzazione del sistema delle tangenti) sia con una crisi delle istituzioni democratiche, svuotate di prerogative decisionali, sia con una debole presenza delle varie articolazioni dello Stato.

L'emergenza sociale si manifesta con la crisi del lavoro, delle possibilità di occupazione per le nuove generazioni, con il degrado urbano e dei servizi, con la manifestazione di nuove forme di marginalità e di degrado sociale, con un decadimento di valori culturali ed ideali.

Per questi motivi, un' incisiva azione contro la mafia richiede due livelli, molto intrecciati, d'intervento:

1) un'adeguata azione repressiva con il rafforzamento e la specializzazione degli organici della magistratura (spesso impossibilitata ad affrontare i problemi dell'illegalità nella pubblica amministrazione), delle forze dell'ordine e di una maggiore capacità di indagine in nuovi circuiti criminali (il credito e la finanza, ecc.) e nel territorio;

2) la trasparenza e la programmazione nella gestione delle risorse pubbliche e nel funzionamento delle istituzioni; cioè un'organizzazione dell'intervento dello Stato, non solo più adeguato rispetto ai bisogni, ma fondato su procedure rigorose ed impermeabile ad ogni infiltrazione o controllo mafioso delle risorse pubbliche.

Occorre cioè spezzare un circuito mafia-politica-affari che ha portato ad uno stravolgimento delle regole democratiche ed ad una scarsa presenza dello Stato democratico nella città e nella provincia di Reggio.

## 2. INIZIATIVE DEL GRUPPO CONSILIARE DEL PCI IN OCCASIONE DI PRECEDENTI VISITE DELLA COMMISSIONE ANTIMAFIA

1. In data 26 luglio 1984, in occasione della prima visita della Commissione antimafia, il gruppo consiliare del PCI, non invitato agli incontri, trasmise - tramite il Sindacato dell'epoca - una lettera (v. allegato) sollevando quattro problemi:

- 1.1) problemi relativi alla vita democratica del Consiglio comunale;
- 1.2) problemi relativi all'albo delle imprese e dei fornitori;
- 1.3) alcuni episodi di malgoverno;
- 1.4) settori nei quali appariva necessaria un'indagine approfondita.

2. Nel corso della successiva visita, nel febbraio 1987, il gruppo del PCI nel corso di una audizione consegnò copia di un documento (v. in allegato «Il PCI denuncia...») nel quale si segnalavano episodi di malgoverno all'interno dei quali, per alcuni di essi, si potevano ipotizzare (ed in qualche caso si è avuta conferma) infiltrazioni ed interessi mafiosi.

Si richiamano di seguito i fatti più significativi od ancora attuali:

- 2.1) il funzionamento dell'economato;
- 2.2) la pratica dei pronti interventi e gli appalti per le manutenzioni;
- 2.3) le tentate speculazioni sulla collina di Pentimele;
- 2.4) lo scandalo del Teatro Comunale;
- 2.5) le irregolarità di bilancio ed i debiti sommersi;
- 2.6) l'Ente Fiera di Reggio;
- 2.7) la politica urbanistica;
- 1.8) il patrimonio terriero;
- 2.9) la metanizzazione.

## 3. PROBLEMI ATTUALI

### 3.1. Decreto per Reggio

Sicuramente esistono problemi di misure straordinarie per lo sviluppo economico e civile della città di Reggio e numerose sono le inadempienze dei Governi nazionali.

E tuttavia è necessario che le misure da predisporre contengano norme in grado di assicurare una gestione democratica e trasparente delle risorse.

Per due volte il Governo ha proposto un decreto, mai ratificato, con misure straordinarie per il risanamento urbano della città. Il gruppo del PCI, a parte alcune considerazioni nel merito degli obiettivi, del programma e dei metodi di gestione, ha sollevato alcune osservazioni collegate a problemi di gestione e di trasparenza:

- la mancanza di un richiamo esplicito alla normativa antimafia;
- la generalizzazione del metodo della trattativa privata nell'attuazione degli appalti;
- l'assenza di obblighi nella rendicontazione delle spese.

È apparso che, da qualche parte politica e del Governo, si voglia strumentalizzare l'emergenza Reggio per aprire varchi; nella legislazione ordinaria favorendo meccanismi discrezionali e privati nella gestione delle risorse.

### 3.2. Gestione della legge n. 64 (intervento straordinario nel Mezzogiorno)

Recentemente sono accaduti due episodi indicativi di un intervento «discrezionale» dello Stato nella promozione e gestione dei programmi di spesa e di importanti investimenti ai limiti della legalità:

nel secondo programma annuale (1987) della legge n. 64 per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il Dipartimento per il Mezzogiorno ha approvato un progetto per un centro direzionale (elaborato e proposto dalla società pubblica «Bonifica spa») per un importo di oltre 100 miliardi senza che ci sia stata alcuna decisione del Comune sia per la localizzazione sia per la redazione del progetto sia per una richiesta di finanziamento alla Regione Calabria.

La stessa Regione Calabria non risulta che abbia mai trasmesso al Dipartimento tale richiesta.

Una vicenda analoga è accaduta per le proposte della terza annualità (1988) con la decisione di inserire nel programma regionale (non ancora esaminato dal Dipartimento), senza alcuna decisione o indicazione del Comune e senza alcun supporto tecnico sulla validità dell'intervento, un progetto di teleferica (con previsione di spesa di oltre 150 miliardi) tra Reggio e Gambarie.

Ciò che emerge è la tendenza ad utilizzare «canali e poteri romani» in alcune strutture pubbliche per confezionare pacchetti di investimenti nei lavori pubblici, al di fuori di procedure chiare.

Ciò appare anche dal ruolo che stanno svolgendo a Reggio ed in provincia alcune società delle Partecipazioni statali.

Si pensi:

alle convenzioni tra Amministrazione provinciale di Reggio e la società Infrasad (presidente l'ex commissario antimafia dottor Boccia) con una delega assoluta da parte della Provincia di funzioni proprie dell'ente (individuazione interventi, ricerca finanziamenti, realizzazione dei programmi, eccetera) nella programmazione dell'assetto del territorio dell'alto Jonio;

alla convenzione tra la stessa Provincia e la «Bonifica spa» per uno studio, inutile e sovrappunto ad altri, per l'area dello Stretto;

all'accordo tra «Bonifica» e Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Reggio per la costituzione della società «Reghion», strumento di intermediazione progettuale sulle aree industriali (Gioia Tauro, Saline, Reggio).

Emerge, cioè, un ruolo delle società delle Partecipazioni statali come veicolo di processi poco chiari e strumento di alcuni gruppi di potere che agiscono in città.

Sarebbe, infatti, interessante indagare sui rapporti commerciali tra queste società e quelle costituite recentemente nelle città di Reggio Calabria.

### 3.3. *Appalto per le urbanizzazioni di Arghillà*

Due appalti per le opere di urbanizzazione primaria per il piano di zona di Arghillà sono stati vinti dalla ditta S.PRO.N.E.spa.

Le due gare sono state aggiudicate per un importo complessivo di 4.660 milioni e l'impresa, nonostante un'anticipazione di lire 938 milioni e la consegna dei lavori nel luglio ultimo scorso, non ha iniziato i lavori facendo una richiesta di subappalto per i movimenti terra e la posa delle tubazioni.

I lavori non sono ancora iniziati per dissensi, emersi in alcuni settori della Giunta, sulle ditte affidatarie dei subappalti anche in relazione a possibili pressioni esterne in una zona a forte presenza mafiosa nel settore degli appalti e delle opere pubbliche.

### 3.4. *Appalto per il Palazzetto dello Sport*

Nel novembre 1985 veniva aggiudicato all'impresa Praticò l'appalto-concorso per la realizzazione del Palazzetto dello Sport in località Oentimele per un importo di lire 6.620 milioni e con la previsione di 6.068 posti a sedere.

Una serie di prescrizioni del Comune (dettate dalla giusta esigenza di un'opera più rispondente alle esigenze cittadine) mettevano in moto un meccanismo che, nella totale assenza dei necessari atti amministrativi, portava alla parziale realizzazione di un'opera profondamente diversa da quella ordinaria con:

- a) una capienza di spettatori pari a 8.500 unità, invece dei 6.068;
- b) un volume pari a 30.000 metri cubi invece dei 18.000 previsti;
- c) una superficie per palestre pari a 7.000 metri quadrati invece dei 3.000 previsti;
- d) un maggiore costo dell'opera pari a lire 2.480 milioni.

Una tale procedura amministrativa ha avuto come conseguenza il blocco dei lavori, un danno all'impresa ed, ora, la Giunta sta predisponendo una proposta di progetto da approvare in sanatoria.

### 3.5. *Appalto per forniture di cassonetti della nettezza urbana*

In data 17 febbraio 1987 la Giunta municipale decide l'acquisto di 400 cassonetti da litri 660 e promuove la relativa gara.

In data 10 novembre 1987 una nuova Giunta municipale revoca la precedente delibera e promuove una nuova gara per 380 cassonetti da litri 1.100.

La gara si svolge e l'appalto viene aggiudicato, con una procedura strana, alla ditta Fortebuono che, avendo fornito prototipi di cassonetti non conformi al capitolato, il giorno stesso dell'aggiudicazione della gara si dichiara disponibile a modificare il prodotto offerto.

La fornitura del prodotto, nonostante le modifiche, ha comportato una serie di danni ai mezzi di raccolta dei rifiuti. La IV commissione consiliare,

investita della questione, ha redatto una relazione (v. in allegato) con le seguenti osservazioni:

- a) le procedure di appalto ed aggiudicazione della gara sono state svolte in modo «superficiale»;
- b) il prodotto fornito dalla ditta è stato preso in carico dal Comune, senza alcun collaudo e difforme dal capitolato;
- c) le difformità presentate dai cassonetti hanno prodotto un notevole danno ai mezzi comunali.

Quest'episodio è emblematico del sistema in atto in campo di forniture, in particolare nel settore della nettezza urbana, nel quale sono in atto tentativi di ulteriore privatizzazione del servizio.

### 3.6. Appalto per la metanizzazione

La vicenda inizia nel 1982 e non si è ancora conclusa con il risultato che, mentre piccoli comuni della provincia hanno già l'impianto di distribuzione del gas metano, la città di Reggio è ferma all'esame delle offerte formulate da alcune imprese per l'appalto concorso.

C'è stato già, su denuncia del gruppo consiliare del PCI, un rinvio a giudizio di alcuni amministratori.

Attorno all'appalto, (circa 80 miliardi), c'è una trattativa occulta che, prevedibilmente, riguarda le «contropartite» che la ditta pronosticata come vincitrice deve garantire.

### 3.7. Debiti occulti nei bilanci del Comune

L'amministrazione finanziaria del Comune presenta aspetti inquietanti sui quali è indispensabile fare chiarezza.

Da oltre otto anni il Comune paga cifre considerevoli in forza di ordinanze pretorili a seguito di ingiunzioni per forniture, lavori e servizi che non vengono regolarizzate sul piano amministrativo.

In sostanza ciò che avviene con procedure non corrette trova possibilità di sanatoria attraverso questo meccanismo che non viene «registrato» in sede di redazione di bilancio.

I pagamenti effettuati sono stati:

1981 .....	199 milioni
1982 .....	1.609 milioni
1983 .....	2.361 milioni
1984 .....	1.890 milioni
1985 .....	6.455 milioni
1986 .....	6.632 milioni
1987 .....	12.860 milioni
1988 (al 31 luglio) .....	14.320 milioni
Totale ...	<u>44.000 milioni circa</u>

Siamo arrivati al punto che - non essendo in grado il Comune di avere cognizione del debito - in questi giorni, il Comune ha dovuto emanare un bando pubblico chiedendo ai fornitori di presentare regolare richiesta e documentazione sul debito accreditato.

### *3.8. Gestione dell'USL n. 31*

Il gruppo del PCI ha illustrato in una conferenza stampa (v. nota stampa in allegato) alcuni meccanismi di gestione e, su questa base, ha denunciato il Presidente del comitato di gestione.

## IL PCI DENUNCIA

### ALCUNI ESEMPI DI MALCOSTUME AMMINISTRATIVO AL COMUNE DI REGGIO CALABRIA

L'obiettivo che ci proponiamo è di fornire ai cittadini fatti ed informazioni utili che testimoniano clientelismi ed abusi nella gestione del Comune di Reggio Calabria. Non è scandalismo. È un dovere democratico che come comunisti sentiamo fortemente.

I fatti che denunciemo sono relativi agli ultimi cinque anni: abbiamo operato una scelta degli esempi più significativi di malgoverno nel campo della gestione finanziaria, del governo del territorio, delle opere pubbliche, dell'organizzazione dei servizi. Ciò che emerge è lo snaturamento della politica ad arte del malaffare.

Nei singoli episodi denunciati c'è la testimonianza dell'impegno dei comunisti.

Riteniamo indispensabile sollecitare un risveglio della coscienza civile della città. Molti misfatti si possono contrastare meglio se, insieme al PCI, si battono i cittadini, le organizzazioni democratiche, sindacali e dello Stato.

È importante un intervento più sensibile della magistratura reggina perchè in molti settori, oggetto di indagini, si arrivi alla individuazione delle responsabilità civili e penali.

Dietro l'illegalità diffusa a livello amministrativo c'è, anche, l'intervento mafioso.

La lotta alla mafia, insieme a quella per il lavoro, costituisce una questione fondamentale per cambiare la vita della gente ed il governo delle istituzioni. Anche per questo noi comunisti abbiamo proposto l'adozione di un codice di comportamento degli amministratori locali nella lotta contro la mafia.

Riteniamo, infine, che la strada dell'alternativa democratica a Reggio, passa attraverso una lotta severa attorno ai temi della «questione morale» ed al risanamento delle istituzioni.

La denuncia del malgoverno deve stimolare una forte reazione etico-politica per restituire la città ai valori della convivenza civile e della vita democratica.

*La Federazione Reggina del PCI*

Il 26 luglio 1984 il gruppo consiliare del PCI ha inviato una lettera ad una delegazione della Commissione parlamentare antimafia in visita nella città di Reggio Calabria (allegato 1). In essa si denuncia una situazione di illegalità diffusa nella vita delle istituzioni cittadine ed, in particolare, del Consiglio comunale. Si indicavano anche alcune vicende concrete (formazione dell'albo delle imprese di fiducia, episodi di malgoverno, settori su cui si è manifestata la necessità di indagini) che giustificano il necessario allarme del PCI.

Con la redazione di questa lettera, il gruppo consiliare del PCI ha voluto dare un contributo di informazione e di conoscenza per avviare le opportune

indagini su alcune *vicende del Palazzo*, episodi di illegalità e di malgoverno, responsabilità gravi dei governanti e delle giunte di centrosinistra.

## ALLEGATO 1

*Agli onorevoli componenti della Commissione antimafia in visita in Calabria*

Onorevoli,

ci sia consentito, come componenti del gruppo consiliare del PCI al Comune di Reggio Calabria, di rivolgere alla SV alcune riflessioni utili per un approfondimento dei legami tra istituzioni e mafia.

Non è il caso di ripercorrere le fasi di una trasformazione politico-mafiosa del sistema di potere; è utile invece riportare alcuni fatti.

1. *La mafia trae vantaggi dalla profonda crisi demografica delle assemblee elettive*

Nel Consiglio comunale di Reggio Calabria vengono discussi ed affrontati il 5 per cento degli argomenti che il sindaco iscrive abitualmente nell'ordine del giorno dei lavori. L'Amministrazione viene esercitata attraverso una esclusiva attività della Giunta; a questa data esistono circa 800 delibere della Giunta municipale mai discusse e ratificate dal Consiglio.

Esiste un'attività ordinaria (manutenzione, interventi nel settore dei lavori pubblici, ricoveri di famiglie in albergo, eccetera) che viene esercitata al di fuori della stessa Giunta. In un'indagine svolta nel mese di agosto 1983 risultavano circa due miliardi di «debiti sommersi» privi di adeguata documentazione amministrativa.

Questa prassi di gestione dello Stato comporta alcune forme di illegalità diffuse che tendono a legittimare i comportamenti e la cultura mafiosa.

2. *L'albo delle imprese e dei fornitori*

Non esiste un controllo istituzionale sulla revisione dell'albo delle imprese e dei fornitori. Un anno fa era stata insediata una commissione consiliare per lo svolgimento di tale attività in applicazione della legge La Torre. Questa commissione si riunì un paio di volte e non ha mai completato la propria attività.

In passato, con una discutibile gestione delle procedure, le precedenti Giunte hanno tentato di utilizzare in grandi appalti (Palazzetto dello Sport a Pentimele) imprese, come la Volani, oggi sottoposte a drastici interventi di polizia e magistratura.

3. *Episodi di malgoverno*

La vita pubblica a Reggio è densa di scandali amministrativi sui quali, fino ad oggi, non è stata fatta completa luce nemmeno a livello giudiziario: assunzione e gestione del personale; appalto per la metanizzazione;

organizzazione delle feste del settembre 1982; concessioni delle licenze di salvaguardia; gestione del bilancio e debiti sommersi non coperti da regolari procedure; irregolarità nelle elezioni amministrative del 1980; denuncia sugli abusi urbanistici sul Pentimele; indagine giudiziaria sull'USL n. 31; le assunzioni e gli illeciti finanziari all'Ente Fiera di Reggio ed altri episodi minori.

Nel settore del personale, nonostante numerosi reati di marca mafiosa di dipendenti comunali, non è stata mai svolta un'indagine accurata per individuare possibili inquinamenti nella struttura burocratica del Comune.

#### 4. Settori su cui è utile svolgere un'indagine

Esistono settori di attività, in cui si manifesta un'assenza di vigilanza ed una responsabilità diretta del Comune, in fatti collegati alle organizzazioni mafiose:

a) i lavori del raddoppio del binario ferroviario tra Reggio e Villa e di copertura del Lungomare che sono stati appaltati dal consiglio di Amministrazione delle FS alla ditta Cambogi con l'intervento successivo, in fase sub-appalto, di ditte in odore di mafia;

b) la concessione a ditte private di molte attività concernenti l'ordinata amministrazione del Comune soprattutto nel settore degli interventi di manutenzione (gestione dell'Ente edilizio, lavori pubblici, forniture, nettezza urbana) con casi di sottoutilizzazione o di sospetta manomissione di beni comunali;

c) la gestione, con il sistema delle concessioni, del patrimonio terriero e boschivo del Comune;

d) il caos esistente nella disciplina del commercio, in particolare nei mercati generali, e nella concessione delle autorizzazioni stagionali agli ambulanti.

Distinti saluti.

*Il Gruppo Consiliare del PCI  
al Comune di Reggio Calabria*

#### *Funzionamento dell'Economato*

Il 3 luglio 1982 il consigliere del PCI, Pino Simonetta, ha scritto una lettera al sindaco (allegato 2) per chiedere alcune notizie relativamente al funzionamento dell'ufficio dell'economato ed ad una eventuale violazione dei regolamenti comunali.

Nel dicembre 1982 il gruppo del PCI con una lettera al sindaco formulata anche sulla base di un accertamento della competente commissione consiliare, denuncia alcune operazioni finanziarie realizzate al di fuori degli indirizzi impartiti dalla segreteria generale del Comune.

Infatti il segretario generale del Comune, in data 15 marzo 1982 aveva richiamato formalmente uffici ed assessori al rispetto della legge e di alcuni criteri di oggettività nei sistemi di pagamento. Le indicazioni di tale lettera non sono state mai rispettate ed il funzionamento degli uffici di economato e ragioneria continua con il criterio della discrezionalità.

Solo successivamente è stato approvato dalla Giunta un regolamento che, però, non risolve i problemi di trasparenza posti dal gruppo del PCI.

ALLEGATO 2

Ill.mo Signor Sindaco di

Reggio Calabria

Il sottoscritto interroga la S.V. per sapere se è a conoscenza che l'Ufficio economato indice ed espleta gare, a trattativa privata, per la fornitura di apparecchiature ed attrezzatura diversa (foto-riproduttori, mobili, eccetera) per importo superiore al limite stabilito dalla regolamentazione comunale per l'Ufficio economato e comunque superiore a quanto consentito dalla legge.

Chiede inoltre di conoscere:

quante gare, con il procedimento suddetto, sono state espletate dall'Ufficio economato nell'anno 1981 e 1982;

l'elenco completo delle ditte invitate alle varie gare nell'anno 1981 e 1982 ed in base a quale criterio vengono invitate escluse;

l'elenco completo delle ditte aggiudicatrici delle forniture nell'anno 1981 e 1982;

se vi sono e quante sono le forniture già effettuate ed ancora da regolarizzare formalmente per gli anni 1981 e 1982;

se vi sono e quante sono le gare espletate le cui forniture sono ancora da effettuare;

quanti e quali pagamenti sono ancora da effettuare per le forniture richieste dall'Ufficio economato a qualsiasi titolo.

Il sottoscritto richiede risposta scritta.

Cordiali saluti.

Reggio Calabria, 3 luglio 1982

Giuseppe Simonetta

#### *La politica dei pronti interventi*

Nel dicembre del 1982 il sindaco, ingegner Domenico Cozzupoli, insedia - su indicazione del Consiglio comunale - la commissione per la revisione dell'albo delle ditte di fiducia del Comune in osservanza alle disposizioni della legge antimafia. Questa commissione è stata sabotata da molti commissari dei partiti di maggioranza. L'elenco delle ditte è stato redatto, in modo discrezionale, dall'ufficio, determinando discutibili procedure nell'attività in particolare dei lavori cosiddetti di «pronto intervento».

Il Gruppo consiliare del PCI ha realizzato un'indagine su 270 interventi nel settore dei lavori pubblici realizzati nei 10 mesi della gestione della Giunta presieduta dall'avvocato Giovanni Palamara. I fatti che emergono sono:

- 1) la maggioranza degli interventi sono realizzati a trattativa privata;

- 2) 200 interventi su 270 sono realizzati da circa 15 imprese;
- 3) si nota la tendenza ad una «suddivisione» territoriale molto evidente.

Non è possibile determinare perchè non risulta dal materiale che è stato possibile acquisire:

- 1) gli importi relativi alle opere e l'esistenza di perizie preventivamente approntate per i lavori di «somma urgenza»;
- 2) l'esigenza della documentazione relativa all'applicazione della legge «Rognoni-La Torre».

Dalla delibera di approvazione dei conti consuntivi per il 1984 risulta che molti mandati di pagamento «risultano rimessi in base a deliberazioni rese immediatamente eseguibili dall'Amministrazione e che, allo stato degli atti, non risultano che le stese siano ancora esecutive, in quanto il CO.RE.CO. ha sospeso o annullato dette deliberazioni» e che «sono state liquidate nel corso di esercizio 1984 in sanatoria spese per l'ammontare di lire 787.688.787».

#### *Vicenda dell'appalto «Volani» per il Palazzetto dello Sport*

Il 26 febbraio 1983 il gruppo consiliare del PCI ha denunciato con una interrogazione «una sorta di gestione privatistica» nell'appalto-concorso per la costruzione di una palestra polifunzionale da adibire a Palazzetto dello Sport.

Si trattava di irregolarità amministrative nella richiesta del mutuo e, soprattutto, nelle procedure dell'appalto. (Con una delibera della Giunta comunale erano stati inseriti nella commissione esaminatrice dell'appalto due DC, Oreste Granillo e Giuseppe Gentile).

Successivamente, nella fase della gestione commissariale del dottor Iannelli, la procedura per la realizzazione dell'appalto - che era stato vinto dalla ditta Volani (i cui dirigenti sono stati arrestati nel quadro di indagini sulla camorra) con l'esclusione, per errori nella presentazione dei documenti, dell'unica ditta concorrente, la Tensospazio - è stata bloccata e gli atti amministrativi annullati e riproposto un nuovo appalto.

Più volte il gruppo consiliare del PCI ha sollevato in Consiglio comunale dubbi sull'attività della commissione esaminatrice dell'appalto-concorso anche per legami professionali esistenti tra qualche suo componente e partecipanti al bando.

Il nuovo Palazzetto dello Sport non è ancora realizzato...

Tuttavia la Giunta comunale, in data 11 dicembre 1985, liquida a ciascun componente della commissione esaminatrice dell'appalto lire 7.438.000.

Nella premessa della delibera, assunta per urgenza (*sic*) con i poteri del Consiglio, si giustifica tale cifra sulla base di «numerose riunioni».

#### *Appalto per la pulizia delle spiagge*

In data 12 luglio 1984, ad estate inoltrata, la Giunta comunale ha espletato una gara d'appalto, per un importo di lire 130.000.000, per la pulizia delle spiagge della città per il 1984.

Si è trattato di un esempio classico di affidamento in appalto di lavori che invece sarebbe stato possibile svolgere con i mezzi offerti dall'AASST.

Nell'anno 1983 un lavoro analogo era stato appaltato solo per 30 milioni. La Giunta non ha tenuto conto delle osservazioni fatte alla IV Commissione consiliare che aveva accertato l'avvenuta pulizia del litorale di Gallico-Catona e che aveva suggerito alla Giunta la sospensione dell'appalto. Ne è stata controllata l'applicazione della legge La Torre relativamente ai subappalti.

Sull'argomento il gruppo consiliare del PCI ha fatto un'interrogazione (allegato 3) che è stata trasmessa alla Procura della Repubblica con la conseguente apertura di un'inchiesta ancora in corso.

### ALLEGATO 3

Al Signor Sindaco di

Reggio Calabria

I sottoscritti consiglieri del PCI Amedeo Vincenzo, Falcomatà Italo, Morabito Giuseppe, Pangallo Leone, Quattrone Ferdinando, Simonetta Giuseppe, interrogano la signoria vostra per sapere:

1) quali motivi hanno determinato il grave ritardo col quale la Giunta comunale ha affrontato il problema della pulizia delle spiagge che insistono su un litorale lungo ben 30 chilometri;

2) quali considerazioni hanno indotto la Giunta ad esperire le relative gare di appalto il giorno 12 luglio 1984, cioè il giorno precedente la comunicazione delle determinazioni dell'organo di controllo;

3) se in tali procedure sono state osservate le norme previste dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (legge antimafia) e successive integrazioni, ed in particolare se sono state osservate le disposizioni di cui alla circolare prefettizia del 26 aprile 1983 n. 1742/Gab. Uff. I°;

5) se nei relativi capitolati sono stati esplicitamente riportati gli obblighi previsti a carico degli appaltanti con l'ultimo capoverso delle varie delibere, che recita: «È patto espresso che la ditta aggiudicataria rimane obbligata, a semplice richiesta scritta dell'Assessore al Lido ad effettuare, ogni qual volta se ne ravvisa la necessità, interventi di pulizia del litorale, per tutto il periodo della balneazione e cioè dal 25 giugno al 31 agosto, senza avere altro a pretendere oltre il prezzo dell'appalto, ...»;

6) per quali motivi non si è tenuto conto delle risultanze comunicate al sindaco dalla IV Commissione consiliare, la quale, accertato che la pulizia delle spiagge di Catona e Gallico era stata già effettuata da volontari e da operai di quelle Circoscrizioni, aveva chiesto la sospensione dell'esecutività delle delibere relative;

7) se il sindaco ritiene saggia amministrazione il ricorso ad una ditta privata, per il costo di 40 milioni, per effettuare interventi su due tratti di spiaggia già puliti dalla Circoscrizione di Gallico con i suoi operai ed i cittadini volontari (tra cui consiglieri di circoscrizione) e dai giovani volontari di Catona;

chiedono infine di sapere come sono stati effettuati i lavori affidati alla ditta appaltatrice, quale vigilanza è stata esplicata dall'Ufficio tecnico comunale e se siano emersi casi di forme illegittime di subappalti.

Reggio Calabria, 26 luglio 1984.

*Il Gruppo Consiliare del PCI  
al Comune di Reggio Calabria*

#### *Collina di Pentimele*

In marzo 1983 alcuni consiglieri comunali del PCI ed un gruppo di cittadini presentano una dettagliata denuncia alla Procura della Repubblica sul problema della deturpazione della collina di Pentimele.

In essa venivano individuati:

- 1) l'avvio di un abusivismo edilizio di privati ed il tentativo di sviluppare un piano di lottizzazione delle aree;
- 2) l'esistenza di una cava che erode la collina;
- 3) il pericolo di richieste di varianti da parte di privati per garantirsi costruzioni edilizie;
- 4) il blocco del progetto regionale, approvato nel 1979, per la realizzazione di un parco verde.

Dopo la denuncia del PCI si è svolta una riunione in Prefettura alla presenza del coordinatore della lotta antimafia, dottor Nicastro; si sono bloccati i lavori della cava; è aumentata la vigilanza del Comune; è stata respinta una richiesta di variante per una importante lottizzazione privata.

Nel mese di luglio 1985, nel quadro delle indagini collegate all'arresto di Sebastiano Misiti, faccendiere della mafia, sono state scoperte in un ufficio romano le carte delle proposte di lottizzazione della zona e le prove di una avviata «intermediazione» mafia e amministratori per la riuscita del progetto.

Tuttavia non si sono ancora individuati gli eventuali legami tra questo episodio e gli amministratori del Comune e le responsabilità dei guasti già realizzati.

#### *Lo scandalo metano*

In data 11 dicembre 1982 il gruppo consiliare del PCI ha denunciato il sindaco ingegnere Domenico Cozzupoli e la Giunta di centro-sinistra per la delibera del 30 novembre 1982 con la quale si approva il progetto della Sud ingegneria per la metanizzazione della città.

Tale delibera prevedeva, nel quadro economico, il pagamento di una parcella per 23 miliardi per un incarico professionale mai concesso.

La denuncia del PCI ha provocato l'istruzione di un procedimento giudiziario contro la Giunta comunale di centro-sinistra presieduta dall'ingegner Cozzupoli.

Resta un danno enorme per la città che, a causa delle irregolari procedure adottate dalla Giunta, è stata esclusa dai primi canali di finanziamento.

*Lo scandalo del Teatro Comunale*

Con due delibere del 18 luglio 1958 la Giunta comunale decide la cessione di un terreno di Piazza Indipendenza per la costruzione di un albergo e, contemporaneamente, la locazione e la gestione del Teatro Comunale «F. Cilea» alla SAR per nove anni a partire dal giorno di entrata in funzione del nuovo albergo. Un contratto scandaloso! Infatti, questo suolo, secondo il progetto Piacentini, avrebbe dovuto restare inedificato in quanto la facciata lato mare del Museo, soltanto se vista a distanza, avrebbe dato l'idea del possente colonnato dorico con le sue ascendenti linee di grigio basalto.

Il 13 agosto 1971 la Giunta comunale ha proceduto alla disdetta del contratto. La SAR chiede una proroga di 42 mesi come contropartita per le difficoltà d'uso del Teatro durante i «moti» di Reggio con nuova scadenza al 19 aprile 1975.

Da 11 anni il contratto tra SAR e Comune è scaduto.

Il Consiglio comunale, in data 19 febbraio 1977, decide all'unanimità di pervenire alla gestione pubblica del Teatro Comunale.

Tale delibera non è mai stata attuata!

La struttura fisica del Teatro Comunale è fatiscente, il palcoscenico ed i palchi sono inutilizzabili.

Eppure nel bilancio di previsione del 1983 sono stati stanziati circa 700 milioni per renderne agibili i locali.

In data 12 giugno 1984 la Giunta municipale ha proceduto con il metodo della licitazione privata. Ma in data 6 aprile 1985, nell'esperimento della gara, si prende atto nel verbale di «serie perplessità per alcune irregolarità formali» ed in data 11 novembre 1985 tale verbale viene annullato.

I lavori non sono stati ancora realizzati ed il Teatro Comunale «F. Cilea» resta inagibile e fatiscente.

*Assistenza agli anziani*

Il 18 settembre 1984 la Giunta comunale approva alcuni contributi per la prestazione del servizio di assistenza agli anziani: 14 milioni all'opera Lucianum, 6 milioni alla casa di riposo D'Alberti e 130 milioni alla Cooperativa A/9.

Il CO.RE.CO. annulla la deliberazione perchè la Giunta non era stata precedentemente autorizzata «a contrattare con le suddette istituzioni il conferimento del servizio di soggiorno estivo in favore degli anziani».

Infatti il servizio della Cooperativa A/9 era stato svolto nell'estate del 1983, senza alcuna decisione preventiva dell'Amministrazione comunale.

Il pagamento si sarebbe dovuto effettuare in sanatoria!

La Giunta comunale - senza tenere in alcun conto il precedente annullamento - in data 27 dicembre 1984, ha riproposto una deliberazione di contributo di 130 milioni in favore della Cooperativa A/9!

*Assunzione di operai stagionali.*

Il gruppo del PCI ha presentato una denuncia alla Procura della Repubblica per l'assunzione per chiamata diretta di medici ed operai per le gestioni estive 1984 del Lido Comunale.

*Irregolarità finanziarie nei bilanci comunali*

Ogni anno, in sede di discussione del bilancio di previsione, il gruppo consiliare del PCI ha puntualmente denunciato una gestione discrezionale delle finanze comunali.

Qui di seguito vengono riportati gli episodi più significativi riguardanti le scelte compiute dalle Giunte comunali di centro-sinistra negli ultimi anni.

A) Il gruppo del PCI ha denunciato nella discussione per il bilancio 1981 la perdita di 12.500 milioni, in quattro anni, relativi a somme non utilizzate (e quindi perdute) perchè eliminate dai rispettivi bilanci annuali:

per il 1977 e retro sono state eliminate somme per ..	2.867 milioni
per il 1978 sono state eliminate somme per .....	1.183 milioni
per il 1979 sono state eliminate somme per .....	3.228 milioni
a questi residui eliminati vanno aggiunte somme non incassate per circa .....	2.464 milioni

La cosa più grave è che generalmente nei libri contabili del Comune non figurano numerosi «debiti sommersi».

Nel caso specifico non sono stati messi in contabilità debiti per circa 21 miliardi per:

- decreti ingiuntivi e pignoramenti;
- anticipazioni di cassa;
- lavori eseguiti su perizie degli uffici senza la deliberazione;
- i debiti, mai quantificati in bilancio, del «contenzioso»;
- servizi e lavori eseguiti per delibere successivamente bocciate dal CO.RE.CO.

Il gruppo del PCI ha denunciato in particolare:

- mancato impegno, nei rispettivi capitoli della spesa, prima dell'assunzione delle deliberazioni;
- pagamento delle forniture o dei servizi resi attraverso numerose deliberazioni con «spese a calcolo»;
- frantumazione della spesa per servizi resi in modo da contenere entro certi limiti l'importo delle fatture;
- espletamento di gare per forniture di arredi e strumenti da parte dell'ufficio economato;
- pagamenti effettuati con ordinanze sindacali nelle more di approvazione delle relative delibere da parte del CO.RE.CO.;
- anticipazioni di cassa non registrate.

B) Una conferma autorevole della fondatezza delle accuse formulate dal gruppo PCI è stata fornita dalla delibera del 1° giugno con la quale il

commissario *ad acta*, dottor G. Tortorella, ha approvato il conto consuntivo 1981:

«i mandati di pagamento, di cui all'allegato elenco A risultano emessi sulla base di deliberazioni rese immediatamente eseguibili dall'Amministrazione e che allo stato degli atti non risulta che le stesse siano ancora esecutive, in quanto il Comitato regionale di controllo ha sospeso o annullato dette deliberazioni;

i mandati di pagamento di cui all'allegato B, risultano emessi sulla base di deliberazioni rese immediatamente eseguibili dall'Amministrazione, annullate dal Comitato regionale di controllo, riproposte dall'Ente e successivamente approvate dall'organo tutorio, sia pure a titolo di riconoscimento di debito;

i mandati di pagamento di cui all'allegato C risultano emessi con quietanza della signora Stranieri Maria, violando così quanto previsto dall'articolo 205 del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, che prevede che "i mandati devono essere emessi esclusivamente a favore dei creditori".

L'introduzione di tali figure anomale nei delicati servizi di Tesoreria comunale altererebbe anche il rapporto esistente tra Amministrazione e Tesoriere che verrebbe ad essere aggravato sia del compito istituzionale di eseguire pagamento ai diretti creditori del Comune, sia della responsabilità in ordine alla regolarità delle quietanze dei titoli di spesa pagati in violazione di un principio generale di contabilità pubblica;

i mandati di pagamento, di cui all'allegato D risultano emessi sulla base di ordinanze sindacali, regolarizzate con atti deliberativi;

pagamenti di forniture o servizi resi attraverso numerose delibere di "spese a calcolo";

frantumazione della spesa per i servizi resi al Comune per mantenere entro certi importi le relative fatture liquidate successivamente come al punto precedente;

aggi spettanti ai Tesorieri sono stati liquidati senza deliberazioni ma sulla base del contratto;

quasi tutte le deliberazioni adottate dalla Giunta municipale, con i poteri del Consiglio, non risultano ratificate da quest'ultimo organo;

sgravi di tasse e rimborso quote inesigibili sono stati liquidati senza deliberazione;

sono state effettuate anticipazioni di cassa».

C) In sede di discussione del bilancio 1984 il gruppo PCI ha formulato alla Giunta di centro-sinistra due gravi accuse:

1) ipotesi di «falso ideologico» in quanto nello schema di bilancio di previsione 1984 non erano stati inclusi tutti i debiti accumulati dalle Giunte di centro-sinistra ed ammontanti ad oltre 20 miliardi;

2) ipotesi di «sfondamento del tetto programmato» in violazione alle norme legislative secondo quanto deliberato dalla Corte dei conti: «L'Amministrazione pubblica che spende oltre i limiti del suo stanziamento annuale e tenta di far slittare tali spese a carico dell'esercizio finanziario successivo viola gravemente le norme legislative e costituzionali sull'annualità dei bilanci».

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D) Successivamente nella delibera del 19 dicembre 1985 sui conti consuntivi dell'esercizio 1984 redatta dal commissario *ad acta* c'è una conferma delle denunce formulate dal gruppo del PCI.

In essa è scritto:

«rilevato in via preliminare di non poter procedere all'approvazione del conto del patrimonio o rendiconto patrimoniale, in quanto non risulta che detto conto sia stato approvato negli esercizi pregressi, nè tanto meno risulta che l'Ente sia dotato di un inventario dei beni immobili e mobili, e della stessa documentazione idonea che consenta di poter procedere all'approvazione del conto in parola».

Più avanti si evidenzia che:

«2) I mandati di pagamento, di cui all'allegato n. 6, risultano emessi in base a deliberazioni rese immediatamente eseguibili dall'Amministrazione e che allo stato degli atti, non risultano che le stesse siano ancora esecutive, in quanto il Comitato regionale di controllo, sezione decentrata di Reggio Calabria ha sospeso o annullato dette deliberazioni;

3) quasi tutte le deliberazioni adottate dalla Giunta municipale, con i poteri del Consiglio, non risultano ratificate da quest'ultimo organo;

4) sono state liquidate nel corso dell'esercizio 1984, in sanatoria spese per l'ammontare di lire 767.688.787 (allegato n. 7)».

E) Il gruppo del PCI ha denunciato ancora una volta - in occasione dell'assestamento di bilancio 1985 - la politica dissennata, priva di programmazione e clientelare della Giunta di centro-sinistra, che talvolta sembra aver coinvolto anche la burocrazia comunale.

È emersa una disastrosa situazione finanziaria finalizzata alla gestione clientelare.

Questi sono i dati:

debiti pregressi al 31 dicembre 1983 .....	24 miliardi
debiti sommersi pagati con ordinanza pretorile nel 1985 .....	4,5 miliardi
debiti sommersi per lavori e/o forniture del 1985 da pagare .....	2,5 miliardi

Inoltre:

a) all'ufficio elettorale del Comune è utilizzato personale assunto con convenzione le cui delibere - n. 518 del 21 febbraio 1985 e n. 1525 del 3 luglio 1985 - bocciate dal CO.RE.CO., non sono mai state portate all'esame del Consiglio comunale. I lavoratori hanno dovuto ingiungere, con minaccia di pignoramento, al Comune il pagamento di 88 milioni per ottenere così una parte delle loro spettanze;

b) giacciono, da pagare, 25 delibere a favore del Collegio di difesa per milioni 30 mai portate all'esame del Consiglio comunale;

c) per l'asilo nido di Gebbione è stato deliberato un appalto-concorso per la refezione per l'importo di 40 milioni (delibera n. 2058 del 1° agosto 1985) senza attivare la struttura stessa;

d) l'appalto di pulizia del Palazzetto dello sport è stato aggiudicato con il 46 per cento di ribasso su una base d'asta di 83 milioni. Il contratto è stato

firmato il 18 agosto 1984 con decorrenza 1° settembre 1984 senza copertura finanziaria per i quattro mesi del 1984;

e) la convenzione con l'Università degli stranieri - per la durata di 99 anni - è stata firmata senza copertura finanziaria e senza il voto del Consiglio comunale. Il Comune è impegnato a dare gratuitamente propri locali che non ha. L'Università richiede quindi il pagamento del canone di locazione dell'immobile dove è installata.

Sono stati inoltre stornati:

- 160 milioni dai fondi per le Circostrizioni;
- 250 milioni dai fondi per l'attività di programmazione;
- 800 milioni dai fondi per i servizi sociali.

#### *Il progetto per il Palazzo di Giustizia*

La Giunta comunale ha programmato due iniziative tra loro contraddittorie: l'ampliamento dell'attuale Palazzo di Giustizia e la costruzione di un nuovo Palazzo.

Il gruppo consiliare del PCI in data 24 marzo 1982 ha presentato una interrogazione (allegato 8) dove emergono ambiguità e contraddizioni tali da configurare alcune irregolarità amministrative.

ALLEGATO 8

Al Sindaco di  
Reggio Calabria

Il gruppo consiliare del PCI al Comune di Reggio Calabria interroga la S.V. per sapere se - in relazione alla vicenda della progettazione dell'ampliamento dell'attuale Palazzo di Giustizia e, nonostante l'incertezza sulle possibilità di realizzazione dell'opera, della successiva scelta dell'area per la localizzazione di un nuovo Palazzo di Giustizia con relativo bando per un concorso di progettazione - non vi siano state palesi contraddizioni nelle scelte della Giunta e nel rapporto tra questa e il Consiglio comunale, lasciando un sospetto sulla trasparenza e correttezza delle procedure adottate.

Infatti

PREMESSO

1) che la Giunta municipale in data 20 settembre 1980 ha inserito l'ampliamento del Palazzo di Giustizia nel piano triennale 1978-1981 previsto dalla legge n. 843 con una previsione di spesa di un miliardo;

2) che il Commissario prefettizio, in data 9 gennaio 1981, ha anticipato agli architetti Barbera Bruno e Prestipino Elio ed agli ingegneri Oreste Condelli e Giuseppe Mazzitelli 10 milioni di lire per competenze professionali relative ad indagini da esperire;

3) che la Giunta comunale in data 25 maggio 1981 ha deliberato la proposta di costruzione di un nuovo Palazzo di Giustizia per la spesa prevista di 15 miliardi;

CHIEDE

A) come mai, prima di proporre alla 1ª Commissione consiliare e, successivamente, al Consiglio comunale in data 28 dicembre 1981 la ipotesi di costruzione di un nuovo Palazzo di Giustizia, non è stato verificato quanto contenuto in premessa della delibera della Giunta municipale del 25 maggio 1981, cioè l'impossibilità di ampliare l'attuale Palazzo di Giustizia;

B) di conoscere, se esiste, da parte del competente Ministero il parere favorevole all'ipotesi di realizzazione di un nuovo Palazzo di Giustizia e per quali ragioni tecniche e/o politiche il mutuo non è stato inserito nel bilancio 1981 della Cassa depositi e prestiti;

C) di conoscere, in relazione alla delibera della Giunta municipale del 25 maggio 1981, attraverso quali riunioni l'Ufficio tecnico ha fissato i parametri edilizi e di costo relativamente al nuovo Palazzo di Giustizia;

D) di sapere, in relazione alla delibera della Giunta municipale del 13 marzo 1982, per quali ragioni si parla di «incertezza nella realizzazione dell'opera»;

E) se è opportuno, in ragione di tale incertezza, programmare un bando di progettazione con una spesa prevista di 100 milioni di lire;

F) se è corretta sul terreno politico e delle formalità di legge la commissione nominata e che prevede, tra gli altri, tre membri della Giunta municipale, tre funzionari del Comune e, per il mondo giudiziario, il Presidente e l'avvocato penale della Corte d'Appello, un rappresentante della Cancelleria;

G) di sapere se il termine fissato dei 90 giorni per la presentazione del progetto esecutivo (un centinaio di elaboratori e di dati tecnici-architettonici) non nasconde la volontà di restringere il campo dei partecipanti;

H) se in tutte le fasi di questa vicenda localizzativa e territoriale, è stato interessato il competente Consiglio di circoscrizione.

Il gruppo del PCI chiede, infine, di sapere se la S.V., alla luce delle novità fatte presenti con questa interrogazione, non ritiene utile la delibera della Giunta municipale del 13 marzo 1982 per le varie illegittimità ivi contenute, di riportare tutto l'argomento alla discussione del Consiglio comunale e di valutare la consistenza del progetto di ampliamento ed il tipo di risposta ai problemi di organizzazione e di funzionalità del Tribunale di Reggio.

Reggio Calabria, 24 marzo 1982

Giuseppe Comerci  
Leone Pangallo  
Biagio Canale  
Italo Falcomatà  
Francesco Pennestri  
Ferdinando Quattrone  
Giuseppe Simonetta

*Incarichi professionali*

Questo è un terreno sul quale si sviluppa un'attività discrezionale e clientelare in direzione di settori delle professioni.

Ciò vale per gli avvocati, con un'assurda gestione di tutto il contenzioso amministrativo, e con gli architetti-ingegneri attraverso gli incarichi di progettazione.

In data 12 febbraio 1981 il gruppo del PCI ha presentato un'interrogazione (allegato 9) dove in riferimento ad una delibera specifica (n. 4158 del 13 ottobre 1981) si solleva il problema, che ancora permane, di un esautoramento dell'ufficio comunale competente al fine di favorire singoli professionisti.

Analoga procedura di incarico ad otto professionisti è stata utilizzata per la progettazione per un importo di lire 7,5 miliardi per le opere di urbanizzazione nel piano di zona di Arghillà ed addirittura per la predisposizione delle pratiche di esproprio.

ALLEGATO 9

Al Sindaco di  
Reggio Calabria**OGGETTO: Interrogazione**

I consiglieri comunali del PCI Leone Pangallo e Ferdinando Quattrone

## PREMESSO

che in data 25 giugno 1980 la Giunta comunale ha approvato due delibere di incarico per la redazione dei piani di edilizia popolare di Saracinello e di S. Elia di Ravagnese;

che il Commissario, dottor Alfio Licandro, ha spedito in data 3 gennaio 1981 tale delibera al Comitato regionale di controllo sezione di Reggio Calabria;

che nel dispositivo di tali delibere è contenuta la valutazione che «gli uffici comunali sono sprovvisti di personale e non sono quindi in condizione di redigere i relativi progetti»;

che gli uffici tecnici del Comune (piano regolatore e sezione urbanistica) dispongono tra personale e giovani ex legge n. 285 di quattro ingegneri, tre architetti e quattordici geometri oltre a personale generico;

## CHIEDONO ALLA S.V.

1) se, alla luce di queste constatazioni, sono da ritenersi valide le considerazioni poste a premessa delle delibere o se, invece, non vi sia il problema di una più adeguata utilizzazione del personale ed, in particolare, dei giovani della ex legge n. 285;

2) di conoscere i criteri con cui sono stati scelti i professionisti e, in particolare, se esiste un *curriculum* delle attività svolte per le delibere specifiche e in tutti gli incarichi di progettazione edilizia ed urbanistica, affidati dal Comune di Reggio a professionisti;

3) se intende rendere noto al Consiglio l'elenco completo di tutti gli incarichi professionali assegnati nell'ultimo anno ed i criteri che sono stati adottati.

Reggio Calabria, 12 febbraio 1981

Leone Pangallo  
Ferdinando Quattrone

PROPOSTA DEL GRUPPO PCI DEL CONSIGLIO COMUNALE DI REGGIO CALABRIA

*Norme di comportamento per gli amministratori pubblici sul tema della lotta alla mafia.*

1) Il Consiglio comunale viene convocato almeno una volta al mese.

2) Si abolisce la pratica della trattativa privata per opere d'importo superiore ai 7,5 milioni.

3) Il Consiglio comunale istituisce l'albo delle imprese di fiducia e provvede ad una revisione annuale.

4) Si garantisce, in ogni caso, un'adeguata informazione preventiva sulle ditte partecipanti ed il criterio della massima rotazione.

5) I lavori di «somma urgenza» sono limitati ai casi previsti da un apposito regolamento escludendo interventi, anche connessi, che non presentano tale carattere e portando la relativa delibera alla immediata ratifica delle Commissioni e del Consiglio. Per l'attuazione di tali interventi (segnalazione o verifica) è indispensabile la segnalazione e/o la verifica della relativa Circostrizione.

6) Si procede all'istituzione della prassi della preselezione delle ditte i cui soci possono essere oggetto delle misure di prevenzione e repressione previste dalla nuova legge antimafia.

7) Si delibera di trasmettere al Prefetto, alla Guardia di finanza l'elenco di tutte le ditte che hanno in corso appalti o sub-appalti con il Comune, l'elenco delle ditte che hanno avuto appalti o sub-appalti negli ultimi cinque anni e l'elenco delle ditte che hanno ottenuto concessioni edilizie e/o lottizzazioni di una certa consistenza.

8) Si darà pubblicità all'estratto del bando di tutti gli appalti sui principali quotidiani e su almeno due dei quotidiani aventi particolare diffusione nella regione.

9) Il Consiglio comunale verificherà il possesso dei requisiti richiesti per le ditte vincitrici di appalto (certificati di iscrizione all'albo dei costruttori e l'eventuale inadempienza nel versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali).

Tali requisiti costituiranno condizione indispensabile per l'affidamento dell'appalto.

10) Si assicurerà l'assoluta riservatezza in ordine al contenuto degli elenchi delle ditte da invitare.

11) Si richiederà che alle gare di appalto del Comune, il cui svolgimento deve avvenire in giorni prefissati a scadenze periodiche e con adeguata pubblicità, intervenga un funzionario dello Stato designato dalla Prefettura.

12) Il Consiglio comunale proporrà ai competenti organi di polizia la custodia dei cantieri oggetto di pressioni mafiose.

13) Il Consiglio comunale per le opere d'importo superiore ai 500 milioni nominerà una Commissione per vigilare sullo svolgimento dei lavori. La direzione dei lavori deve rispondere al criterio di assoluta moralità e le perizie di variante devono essere preventivamente approvate dal Comune.

14) Il Consiglio comunale applicherà le norme della rotazione degli appalti, che si svolgeranno sotto forma di licitazione privata e/o di appalto-concorso, e dell'affidamento degli incarichi tecnici.

In particolare si deciderà:

a) che la ditta aggiudicatrice di appalti per un importo complessivo di un miliardo non può avere nello stesso anno altro appalto;

b) un tecnico o uno studio tecnico che hanno ricevuto incarico per lavori pubblici superiori ai 200 milioni non possono ricevere nello stesso anno altro incarico.

15) Il Consiglio comunale decide, al fine di garantire rapidità e trasparenza nell'approvazione delle opere pubbliche, la costituzione presso ogni amministrazione locale di un «Comitato pareri» che raggruppi tutti gli enti ed organismi il cui parere è necessario per l'approvazione di un progetto. Il comitato esprime contemporaneamente tutti i pareri.

16) Il Consiglio comunale decide che i consiglieri comunali, anche se non obbligati dalla legge, presentino volontariamente al segretario comunale la loro situazione patrimoniale che sarà resa pubblica nelle forme ritenute opportune dal Consiglio stesso. Questo principio verrà anche per tutti gli eletti del Comune in Enti pubblici o Consigli di amministrazione, ed in particolare agli eletti nelle USL.

17) Il Comune si costituirà parte civile per tutti quegli avvenimenti di mafia e di violenza che hanno compromesso o potranno compromettere l'immagine della città.

18) Si procederà alla revoca delle deleghe a quegli amministratori che non offrono garanzie di correttezza nella gestione della cosa pubblica.

19) Il Consiglio comunale elegge una Commissione che verifica l'attuazione del presente codice di comportamento.

Reggio Calabria, 4 febbraio 1986

#### *Appalti per l'attività di manutenzione*

Nel giugno del 1984 la Giunta comunale approva un gruppo di delibere relative ad attività di manutenzione.

Il Comitato regionale di controllo, sezione decentrata di Reggio Calabria, nel verbale di annullamento di queste delibere accusa il Comune per «insufficienza di personale relativo» come causa del continuo ricorso ad appalto esterno e parla di «imprevidenze gestionali dell'Amministrazione».

Nello stesso tempo solleva il problema più generale «del cosiddetto pronto intervento che caratterizza ormai in maniera pressochè costante

l'affidamento dei lavori a trattativa privata e in sanatoria e per opere di mole ed importi notevoli che difficilmente si conciliano con il concetto di pronto intervento» ed, insieme, di una «incompetenza dell'organo deliberante (Giunta comunale)» sulle pratiche amministrative in tali settori.

#### *Fiera di Reggio Calabria*

La Fiera di Reggio Calabria è una di quelle strutture che richiedono un'approfondita indagine amministrativa e giudiziaria.

In passato si sono verificati episodi di criminalità comune che hanno coinvolto dipendenti dell'Ente Fiera; tuttavia non si è mai sviluppato un tentativo di individuare eventuali legami tra simili episodi e la gestione dell'Ente.

Sul terreno amministrativo un contenzioso, emerso dal dicembre 1983, tra la Regione Calabria e il Comune di Reggio e relativo all'attribuzione dei compiti di gestione, ha fatto emergere numerose irregolarità.

La Giunta regionale della Calabria, dopo aver gestito l'Ente Fiera per anni attraverso commissari all'uopo nominati, decide di non avere alcuna competenza e propone di «riportare all'interno del Comune di Reggio Calabria ogni azione diretta di promozione della ristrutturazione istituzionale ed organizzativa della Fiera di Reggio Calabria» (delibera n. 6418 del 2 dicembre 1983).

Nella ricognizione degli atti amministrativi e contabili della Fiera, eseguita il 29 febbraio 1984 vengono riconosciuti una serie di illeciti di bilancio, mancanza di documentazione contabile nei contratti esterni e nell'assunzione di personale.

Emergono una incontrollata gestione finanziaria, prove discutibili di concessioni e di appalti, una irregolare procedura delle assunzioni (che hanno interessato anche parenti di vari esponenti regionali della DC).

#### *Politica urbanistica e licenze edilizie*

a) Il Piano regolatore di Reggio è stato annullato dal TAR, nel marzo 1983 e, successivamente, anche dal Consiglio di Stato.

Il Consiglio comunale ha suggerito alla Giunta regionale una soluzione provvisoria che, tuttavia, è soggetta al rischio di un nuovo imminente annullamento dello strumento con grave pregiudizio per il territorio.

Il gruppo del PCI, in data 4 febbraio 1982, fece approvare al Consiglio un ordine del giorno (allegato 4) che non è stato preso in considerazione dalla Giunta comunale.

b) Successivamente, in sede di discussione sul problema del Belvedere della Rotonda, in Via Reggio Campi, il gruppo del PCI propose un emendamento aggiuntivo (allegato 5) per la difesa di zone di particolare valore paesaggistico. Anche questo non è stato preso in considerazione.

c) Infine il 18 luglio 1984, con due successive lettere (allegato 6) il gruppo del PCI ed i consiglieri del PCI nella Commissione urbanistica ripropongono il problema degli strumenti urbanistici e di una corretta gestione del territorio.

d) Nel novembre del 1984 scoppia un aperto dissidio tra il sindaco Giovanni Palamara e l'assessore all'urbanistica Giuseppe Bova sulla gestione del settore.

Dietro la lite si nascondono interessi più corposi (come la lotta tra gruppi che operano nell'edilizia per accaparrarsi concessioni e/o il controllo delle aree che gravitano attorno all'aeroporto) e comportamenti ambigui del Ministero dei trasporti.

Il gruppo consiliare del PCI presenta un'interrogazione (allegato 7).

e) Utilizzando il meccanismo di non dare risposte tempestive agli utenti, il Comune di Reggio, con interventi interessati degli uffici regionali dell'urbanistica, si fa surrogare da commissari *ad acta*, nominati dalla Giunta regionale, per l'esame e l'eventuale approvazione di licenze edilizie.

f) In precedenza il gruppo consiliare del PCI aveva svolto una lunga battaglia contro le cosiddette richieste di «licenze fatte salve».

Si tratta di licenze scadute ed, in generale, antecedenti all'attuale normativa urbanistica. Sfruttando un orientamento estensivo della giurisprudenza ed un'omissione grave dei vari sindaci - che avrebbero dovuto prendere formalmente atto della scadenza delle licenze - sono state recuperate 257 licenze edilizie in deroga alle norme vigenti.

Si è così realizzata una speculazione autorizzata.

Tali iniziative sono state bloccate per le iniziative del gruppo del PCI e della stessa magistratura. La magistratura, interessata alla questione, non ha, però, mai individuato le responsabilità di ordine penale.

#### Allegato 4

Il Consiglio comunale dopo la discussione sul problema del Piano regolatore generale e la decisione di presentare ricorso al Consiglio di Stato avverso la sentenza del TAR e con l'obiettivo di ottenere una sospensiva decide di dare mandato al sindaco ed alla Giunta di convocare, previa consultazione della competente Commissione, entro dicembre 1982, l'assemblea per discutere ed, eventualmente, decidere l'adozione di strumenti gestionali (studi, piani attuativi, varianti, piani di zone e di settore, eccetera) del Piano regolatore generale utilizzando a tale fine i fondi previsti nel bilancio di previsione 1982.

Reggio Calabria 4 dicembre 1982

#### Allegato 5

Il Consiglio comunale decide di mettere in moto tutti gli interventi amministrativi e tecnici da sottoporre ad approvazione del Consiglio comunale entro 30 giorni per vincolare, garantire e proteggere la Collina di Pentimele (sottoposta ad iniziative di carattere speculativo), la fascia costiera nella zona nord della città (trasformata da un decreto del Presidente della Giunta regionale da zona verde a zona di turismo residenziale) e la fascia costiera di Pellaro-Bocale (sottoposta a costruzione abusive); di coinvolgere i consigli di Circoscrizione per individuare una proposta di vincolo per zone di particolare interesse urbanistico ed ambientale.

*Allegato 6*

Al Sindaco di  
Reggio Calabria

**OGGETTO: Interrogazione**

Premesso che la situazione edilizia ed urbanistica della città è disastrosa per l'assenza di adeguati strumenti di programmazione territoriale;

che l'abusivismo privato, incentivato dalla proposta del condono, tende a dilagare;

che è considerevolmente aumentato il numero delle famiglie sfrattate;

che, nel campo dell'edilizia pubblica, è scomparsa ogni certezza per il piano di risanamento generale dei «quartieri minimi»;

che non esistono più aree attrezzate per l'edilizia popolare e per le cooperative;

considerato che il Consiglio di Stato ha espresso una definitiva sentenza per l'annullamento del Piano regolatore generale della città e che, quindi, rischia di aggravarsi la situazione dal punto di vista della protezione e della vigilanza sul territorio;

preso atto dello stato di confusione esistente negli uffici urbanistici per l'assenza di una funzione coordinatrice e per un rapporto di sfiducia esistente a causa delle sfasature o inadempienze emerse, attorno ad alcune licenze edilizie, tra Giunta comunale ed organi tecnici; per l'assenza di una efficace struttura di vigilanza sull'abusivismo;

chiede alla S.V.

che, sui fatti esposti, ci sia una informazione dettagliata al Consiglio e la presentazione di un piano per superare i ritardi indicati.

Reggio Calabria 18 luglio 1984

*Il Gruppo Consiliare del PCI*

Leone Pangallo

Enzo Amodeo

Italo Falcomatà

Pino Morabito

Ferdinando Quattrone

Pino Simonetta

Al Presidente della 1ª Commissione  
e p.c. al Sindaco  
e all'Assessore all'Urbanistica di

Reggio Calabria

Signor Presidente,

già nel mese di aprile siamo stati costretti a sollecitare un diverso e più adeguato funzionamento della commissione che Lei presiede.

La stessa, a nostro giudizio ed al riscontro dei dati oggettivi, operava e continua ad operare poco e male.

Nonostante i tanti e importanti problemi da esaminare, la Commissione non viene messa nelle condizioni di operare proficuamente (convocazioni estemporanee, ordini del giorno improvvisati, carenza di documentazione, eccetera).

Le rammentiamo che dei problemi elencati nell'ordine dei lavori concordato in marzo (che alleghiamo alla lettera), integrato con altri punti di rilevante importanza, nemmeno uno è stato affrontato e definito.

Come si può notare si tratta di problemi di grande importanza per la città che non possono, non debbono, passare in secondo ordine rispetto a problemi particolari e più spiccioli.

Intenda la presente come ulteriore sollecitazione, a Lei ed alla maggioranza, ad operare diversamente da come sin ora fatto.

Da parte nostra, come in passato, non mancheremo di dare il nostro contributo alla soluzione dei problemi da affrontare ma nel contempo l'avvertiamo che assumeremo un atteggiamento ancor più transigente allo scopo di porre fine al deleterio andazzo dei lavori della Commissione.

Reggio Calabria 19 settembre 1984

*I rappresentanti del PCI  
nella 1<sup>a</sup> Commissione*

Ferdinando Quattrone  
Morabito Giuseppe

*Allegato 7.*

Al Sindaco di  
Reggio Calabria

I sottoscritti Vincenzo Amodeo, Italo Falcomatà, Giuseppe Morabito, Leone Pangallo, Ferdinando Quattrone e Giuseppe Simonetta, consiglieri comunali del PCI, interrogano V.S. per sapere quanto segue:

1) se non ritiene opportuno informare il Consiglio comunale sui contenuti del contrasto tra il sindaco e l'assessore all'urbanistica, atteso che - secondo dichiarazioni pubbliche del sindaco (vedi «Oggi Sud» del 12 novembre 1984) - è sorto il problema di un «più rigoroso controllo» in materia edilizia, che, tra l'altro, ha comportato la revoca della delega all'assessore in materia di concessioni edilizie;

2) se tra le ragioni di tale contrasto non vi sia anche lo «strano» comportamento dell'assessore Bova, il quale con lettera del 7 settembre 1984, ha impartito disposizioni tendenti a disattendere la normativa sui vincoli aeroportuali, lettera che sarebbe rimasta «segreta» (fatto di inaudita gravità), se non fosse stata oggetto di «trafugamento»;

3) se non ritenga opportuno chiarire la portata ed il significato, nonché eventuali responsabilità a livello comunale ed a livello ministeriale, dei diversi e contrastanti pareri espressi dal Ministro sull'osservanza dei vincoli aeroportuali come si evince dalla lettera n. 2994 di protocollo del 18 giugno 1984 del dottor Paolo Alampi;

4) di chiarire le ragioni che hanno determinato la Giunta nella seduta del 28 giugno 1984, ad approvare, adducendo motivi d'urgenza (*sic*), una variante al Piano regolatore generale nelle zone in cui dovrebbero realizzarsi gli interventi edilizi INCAV e Cooperativa Monaca;

5) se, proprio in relazione alla pratica della Cooperativa Monaca, il sindaco non ritenga grave il comportamento assunto dagli assessori Bova e Campisi, i quali, disattendo il parere della Commissione «Assetto del Territorio» (la quale aveva manifestato l'esigenza di una puntuale verifica delle destinazioni di zone, nonché direttive del Consiglio comunale in merito all'osservanza dei vincoli aeroportuali), hanno provocato e determinato il parere favorevole della Commissione edilizia per il rilascio della concessione edilizia;

6) se alla luce di quanto avvenuto, il sindaco non ritenga opportuno procedere alla revoca delle deleghe ai predetti assessori, in mancanza delle loro dimissioni dagli incarichi ricoperti;

7) se, in relazione alla pratica Guarna, non reputa doveroso un intervento della Giunta in merito alla affidabilità del Collegio di difesa del Comune, stante il parere espresso in data 21 maggio 1984 e la «facilità» con cui questo ed altri pareri sono stati forniti in favore di interessi privati;

8) infine se non ritenga, sempre in relazione alla pratica Guarna, di non avere anche il sindaco tenuto un comportamento lesivo degli interessi della collettività, attraverso l'omissione di provvedimenti di Sua esclusiva competenza, come ad esempio il diniego della concessione.

Reggio Calabria 15 novembre 1984

Vincenzo Amodeo  
Italo Falcomatà  
Giuseppe Morabito  
Leone Pangallo  
Ferdinando Quattrone  
Giuseppe Simonetta

#### *Patrimonio terriero*

Interrogazione del gruppo consiliare del PCI del 30 novembre 1984 (allegato 10) sulla base di una lettera riservata del nuovo funzionario al patrimonio edilizio, geometra Giovanni Cutrupi (allegato 11).

ALLEGATO 10

#### **OGGETTO: Interrogazione**

I sottoscritti consiglieri comunali del PCI Enzo Amodeo, Italo Falcomatà, Pino Morabito, Leone Pangallo, Ferdinando Quattrone, Pino Simonetta,

interrogano la S.V. per conoscere:

1) lo stato del patrimonio terriero del Comune, l'esistenza o meno di un'anagrafe patrimoniale, di un elenco dei contratti d'uso o di locazione, delle tariffe pagate e degli atti deliberativi indispensabili per un governo trasparente del settore;

2) se esiste un ufficio competente per tale settore alla luce del fatto che il funzionario preposto ha formalmente declinato ogni responsabilità non avendo mai ottenuto la consegna degli incartamenti relativi al patrimonio terriero ed alle concessioni boschive;

3) se sono state realizzate pratiche di affranco da parte di concessionari di terreni demaniali o se esistono forme di subconcessione nelle proprietà comunali;

4) se sono state realizzate da parte di privati costruzioni edilizie abusive in terreni di proprietà comunale;

5) se, nella gestione del settore «patrimonio terriero e giardini», non si sia consolidata una pratica che tende ad evitare le consuete procedure di appalto con il frazionamento della spesa prevista in bilancio e l'abuso, nei criteri di spesa, dei fondi economici con le conseguenti violazioni di norme elementari in materia finanziaria.

Reggio Calabria 30 novembre 1984

Enzo Amodeo  
Italo Falcomatà  
Pino Morabito  
Leone Pangallo  
Ferdinando Quattrone  
Pino Simonetta

ALLEGATO 11

Al Sindaco di  
Reggio Calabria

In esecuzione dell'ordine di servizio è stata affidata al sottoscritto la responsabilità dei servizi «patrimonio terriero» e «giardini».

Il sottoscritto, pertanto, sottopone alla Sua valutazione ed attenzione le seguenti note, che riguardano distintamente l'uno e l'altro servizio:

#### 1. PATRIMONIO TERRIERO

Il sottoscritto non ha avuto consegna nè di atti, nè di elementi di alcun genere riguardanti tale settore. Nessun dipendente è stato incaricato di collaborare con il sottoscritto; non è stato materialmente indicato alcun ufficio o locale, ove si espletati l'attività riguardante tale settore; non è stato consegnato nè inventario di beni, nè elenco di responsabili; non si conosce con quali modalità vengano coltivati, amministrati e gestiti i beni immobili; se esistano canoni, obblighi di adempimento, eccetera.

Allo stato, quindi, l'investitura del sottoscritto è esclusivamente e puramente formale, senza che ad essa si accompagni quanto è indispensabile per rendere concreta l'esercizio delle funzioni affidate.

Il sottoscritto ritiene indispensabile un Suo preciso intervento a chiarimento della situazione, per la realizzazione delle consegne, per l'individuazione del personale responsabile del settore, e per ogni altro incombente; mentre comunica che fino a questo momento non ha potuto, per le ragioni indicate, espletare in concreto le mansioni affidategli, e declina perciò, ogni responsabilità.

## 2. GIARDINI

Il settore per l'efficienza e la corretta amministrazione ha bisogno di adeguata organizzazione e di riassetto, secondo le segnalazioni e proposte che si formulano:

### a) *Locali*

I locali sono assolutamente inadeguati ed insufficienti. L'inadeguatezza e l'antigiene di essi derivano dall'adiacenza al serraglio della Villa Comunale. L'insufficienza deriva dalla consistenza di essi: in unico vano deve lavorare il personale (direttore, architetto, geometra, perito agrario); in quello stesso vano accedono, per l'assunzione dei turni di lavoro e per le disposizioni, custodi e giardinieri (in numero di circa 40). Manca, perciò, non soltanto qualsiasi decoro dell'ufficio, ma anche qualsiasi concreta possibilità di espletare un lavoro di ufficio serio e riservato, senza potere neppure garantire l'adeguata custodia delle pratiche.

### b) *Personale*

Alla divisione giardini sono addetti il sottoscritto, quale direttore o capo ripartizione, un architetto, un geometra ed un perito agrario. Manca il personale addetto alla collaborazione ed all'espletamento di compiti essenziali (quali dattilografia, archiviazione delle pratiche ed espletamento di ogni altro compito di ufficio). Il personale va adeguatamente potenziato con l'invio presso la divisione delle unità indispensabili per l'organizzazione del lavoro di ufficio.

### c) *Gestione del servizio e programmazione*

Si nota assenza totale di programma dei lavori e delle realizzazioni del settore.

Assenza di un vivaio per gli impianti, rimpiazzi, eccetera.

L'impossibilità di impostare un programma deriva dalla mancata indicazione dei fondi disponibili per il settore, e dalla mancanza di impostazione di appositi e dettagliati capitoli di bilancio.

Non è possibile, perciò, allo stato attuale, predisporre le proposte e gli schemi di atti deliberativi per gare di appalto, fornitura dei materiali e mezzi d'opera occorrenti permanentemente, e simili; con la conseguenza che nel settore si opera senza l'osservanza delle fondamentali regole finanziarie ed in materia di amministrazione.

L'andamento della prassi della divisione è quello di operare attraverso buoni economici; tale sistema, che ancora si continua a seguire per la necessità di non bloccare qualsiasi attività, non può essere condiviso, né mantenuto, ed il sottoscritto non intende per il futuro assumere le responsabilità che ne derivano.

Il sottoscritto, pertanto, chiede di essere messo in condizione di espletare le proprie funzioni e chiede le istruzioni sulle linee operative essenziali in merito agli argomenti segnalati, con riserva di fare seguito con eventuali successive relazioni sull'andamento dei servizi, man mano che l'andamento degli stessi suggeriranno di riferire.

Giovanni Cutrupi

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE CONSILIARE  
SULL'APPALTO PER LA FORNITURA DI CASSONETTI  
AL COMUNE DI REGGIO CALABRIA

(Gara del 20 febbraio 1988)

Premesso:

che il 24 agosto 1988 vi è stata una interrogazione a firma dei consiglieri Dieni e Cutuli, con la quale si chiedeva di sapere se corrispondeva al vero che la ditta aggiudicataria aveva fornito i cassonetti con attacchi diversi dal sistema di aggancio degli autocompattatori e, in caso affermativo, quali provvedimenti l'Amministrazione intendeva adottare;

che il consigliere Quattrone aveva chiesto al sindaco, dopo le polemiche giornalistiche e le varie accuse formulate nei confronti dell'Amministrazione circa le procedure di gara e la qualità dei cassonetti forniti, di rimettere la questione alla valutazione della quarta Commissione consiliare;

che sull'argomento vi è stata un'ampia discussione in Consiglio comunale, nel corso della quale è stato evidenziato che la fornitura è risultata difforme dal capitolato, che la stessa gara non poteva essere aggiudicata, che non è stata così rispettata la *par condicio*, che il Comune si sarebbe fatto carico dell'onere delle modifiche per rendere compatibile l'attacco dei cassonetti agli autocompattatori, che la fornitura è stata ricevuta senza il necessario collaudo, che i cassonetti erano privi delle striscie per come previsto dal decreto ministeriale del 22 aprile 1985 e dal capitolato, che le varie saldature non corrispondevano alle prescrizioni del capitolato ben precise e specificate; e che occorreva una istruttoria da parte della 4ª Commissione;

che in data 7 settembre 1986 la Commissione ha richiesto tutta la documentazione relativa al signor sindaco;

che il consigliere Vincenzo Palamara ha chiesto di essere sentito dalla Commissione; ha invitato la Commissione ad effettuare una diretta verifica sui cassonetti, alcuni dei quali già piegati per la difficoltà di aggancio, e sulle varie saldature esistenti non realizzate col sistema robotizzato previsto dal capitolato; ha proposto un accertamento merceologico complessivo da parte di un esperto; ha consegnato una memoria, a beneficio della Commissione, che viene allegata agli atti, nella quale, tra l'altro, si sostiene che in effetti i cassonetti consegnati erano in origine con attacchi «Uni5», poi trasformati in tipo «Europa5», come previsto dal bando, con sostituzione del perno di aggancio che ha peraltro determinato la mancata apertura del coperchio in sede di svuotamento;

che in data 17 settembre 1988 il signor sindaco ha trasmesso la seguente documentazione:

1) delibera della Giunta municipale del 10 novembre 1987, con la quale veniva revocata la delibera della Giunta municipale n. 276 del 17 febbraio 1987, esecutiva, che aveva già dato luogo alla pubblicazione del bando, e che prevedeva l'acquisto di 400 cassonetti da litri 660 in plastica indurita, di colore verde, per il centro storico. La motivazione della revoca è che «tale acquisto non soddisfa compiutamente le esigenze del servizio di nettezza urbana» e «ritenuto di procedere all'acquisto di cassonetti con caratteristiche e capacità superiori», si delibera l'acquisto di 380 cassonetti da litri 1.100, al prezzo unitario di lire 495.000 più Iva;

2) il relativo capitolato di appalto che specificava le caratteristiche dei cassonetti (articolo 1) ed in particolare: attacco Europa; zincatura a caldo secondo norme CEE con zinco di prima fusione al 99,99 per cento; struttura in lamiera di acciaio di prima scelta, pareti nervate, bordi rinforzati, angoli arrotondati, composta con saldatura robotizzata; striscia di delimitazione catarifrangenti secondo decreto ministeriale n. 1270 del 22 aprile 1985: all'articolo 7 la facoltà del Comune di contestare o respingere la merce se riscontrate differenze qualitative o costruttive tra la merce consegnata e quella offerta e prevista dal capitolato;

3) lettera del dirigente settore igiene ambientale del 29 agosto 1988 che, «in riferimento all'interrogazione Dieni/Cutuli», attesta che i cassonetti sono «perfettamente rispondenti a quanto previsto nel capitolato "speciale" di appalto»;

che in data 26 settembre 1988 la Commissione ha richiesto, vista l'incompletezza della documentazione inviata, ulteriore documentazione (vedi nota 101 del 26 settembre 1988, parte integrante della presente) ed altre notizie utili per il più completo esame della pratica;

che in data 25 ottobre 1988 è pervenuta la seguente documentazione:

1) delibera della Giunta municipale del 17 febbraio 1987 che prevedeva l'acquisto di 400 cassonetti, di plastica indurita, attacco Europa, per l'importo unitario di lire 470.000 più Iva:

- relativo capitolato di appalto;

- pubblicazione gara in quattro quotidiani, in data 3 luglio 1987;

- 15 domande di ditte che avevano chiesto di partecipare alla gara e cioè: Plastic Omnium, Venaria (To), con allegate importanti referenze per forniture in Italia ed all'estero e *depliant*s illustrativi della superiore qualità di contenitori in polietilene; Partecnica Sud (Cosenza), Multari (RC); F.I.A.Mer (RC); Campoplast, Campogalliano (Mo); Emmebi (Bari); Multicom (Milano); Ennepi, Polistena (RC); Montebianco (Evoli); FO.ME.EL. di Bovalino; Fortebuono Metalinfissi (Palmi); Nova (Modena), Igiene Calabria (Bovalino); Falcone, Catona (RC); Iannò, Catona (RC);

2) pubblicazione gara di cui alla delibera 2204, effettuata in quattro quotidiani in data 21 dicembre 1987;

- domande ditte che hanno chiesto di essere invitate e cioè: FIAMER (RC); Fortebuono Metalinfissi (Palmi); Frisco (Campo Calabro); Carrozzeria Moderna di Contini, Abbiategrosso (MI); Fomeel (Bovalino); Circosta (Roccella); Multari (RC); Rosato (Bari); Fiandri (Modena); OMer Sud (Lametia); Cpgegon (Roma); Morteo (Genova); Calabrese (Bari); Falcone (RC);

- delibera 434 del 22 gennaio 1988 con elenco ditte (le 14 indicate) invitate;

3) nota 616 del 20 febbraio 1988, da Ufficio autoparco a Assessorato igiene ambientale, a firma Cutrupi, Saraceno, Cuzzola, con la quale si comunicava che le ditte Fortebuono e Falcone avevano prodotto cassonetti campione così come previsto dal bando e che dalla verifica si evidenziava che «le caratteristiche tecniche dei contenitori (entrambi) risultavano conformi in linea di massima con la descrizione tecnica contenuta nel capitolato». «Si precisa, però, che l'attacco Europa nel cassonetto della ditta Fortebuono non è posizionato nel punto centrale, pertanto durante lo svuotamento comporta uno sforzo eccessivo alla struttura alza contenitori. Tale cassonetto, inoltre, non possedendo alcun accorgimento sul coperchio, non consente l'apertura dello stesso nella fase di svuotamento. Se la ditta Fortebuono risultasse aggiudicataria dell'appalto dovrà procedere alla sistemazione di quanto sopra rilevato». Per il campione fornito dalla ditta Falcone si «può attestare che il baricentro degli attacchi Europa è quasi perfetto e l'apertura del coperchio in fase di scarico avviene regolarmente. Anche la ditta Falcone, se aggiudicataria, dovrà provvedere a raddrizzare gli attacchi Europa e dovrà sistemare la maniglia posta sul coperchio per consentire una maggiore e migliore apertura e dovrà inoltre saldare la serratura in atto sistemata con dei bulloni»;

4) lettera autografa, indirizzata al sindaco di Reggio Calabria, sempre del 20 febbraio 1988, a firma Fortebuono Francesco, senza alcun bollo di entrata, che dichiara di «accettare di modificare gli attacchi e tutto ciò che serve per il buon funzionamento dello svuotamento del cassonetto, a nostre spese, senza nulla pretendere dall'amministrazione, in caso di aggiudicazione della licitazione privata in data odierna»;

5) verbale di gara del 20 febbraio 1988. Pervenute tre offerte (Falcone, Fortebuono, Fiandri). La Fiandri viene esclusa perchè non ha fornito il campione. Offerte: Fortebuono 6 per cento, Falcone 5,16 per cento. La gara viene aggiudicata alla ditta Fortebuono. Nessuna altra indicazione;

6) contratto 24912 del 20 giugno 1968. Il contratto, come di norma, prevede che la fornitura debba essere eseguita in perfetta osservanza delle norme, condizioni, modalità, patti previsti nel capitolato. Termine ultimo consegna: 90 giorni;

7) nota senza protocollo e senza destinatario del 27 agosto 1988, a firma dirigente nettezza urbana Cutrupi e geometra Pantaleo Fiumara, con la quale dichiara: «in data 27 giugno 1988 sono stato all'autoparco e il signor Saraceno mi ha fatto vedere il cassonetto avuto come campione dalla ditta Fortebuono. Lo stesso Saraceno mi ha anche detto che la suddetta ditta ha apportato al cassonetto tutte le modifiche richieste, che adesso tutti i contenitori scaricano senza problemi dopo gli ultimi aggiustamenti apportati al sistema di aggancio e scarico contenitori dei compattatori, ed è stato preparato anche un opportuno attrezzo che tiene aperto il coperchio di questi contenitori, permettendo quindi di poterli svuotare nei minicompattatori». (N.B.: la lettera 29 agosto 1988 a firma Cutrupi, in cui si attestava la perfetta rispondenza al capitolato di appalto era frutto di questa «ispezione». Ma ha attestato cosa non vera).

Valutato:

che ai punti 9, 10 e 11 della richiesta 101 della Commissione non è stata fornita alcuna notizia o informazione ulteriormente utile e che tuttavia

la documentazione acquisita consenta ampi spazi di valutazione e conseguenti decisioni.

Considerato che:

1) La revoca della precedente delibera non sembra adeguatamente motivata; tenendo conto che si trattava di una fornitura finalizzata al centro storico, occorre ben tener conto di un problema di immagine. Gli attuali cassonetti hanno ricevuto moltissime critiche. Tra l'altro vi è stato un ritardo di almeno sei mesi nella fornitura e si era già in fase di avvenuta pubblicazione della gara e di richiesta di partecipazione (vedi punto 1, pagina 2).

2) Lo stesso giorno della gara (20 febbraio 1988) sono pervenute:

- relazione n. 616 (pagina 2, punto 3/B) nella quale si attestava che i prototipi presentati erano difformi dal capitolato;

- lettera a firma Fortebuono che si impegna di accettare di modificare gli attacchi e tutto ciò che serve, a sue spese, «in caso di aggiudicazione della gara». (Accettare la richiesta di chi? Da chi è stata richiesta questa dichiarazione e per quale motivo? E non, se anche possibile, in sede di gara ma prima?);

- la gara, alla quale hanno partecipato tre delle 14 ditte che avevano chiesto di essere invitate, ha visto la esclusione di una offerta per mancata presentazione del prototipo, e la aggiudicazione alla ditta Fortebuono. Il verbale non contiene alcuna eventuale prescrizione;

- la ditta Fortebuono, per potersi aggiudicare la gara, ha dovuto dichiarare di presentare una offerta di merce conforme al capitolato. Ma lo stesso giorno ha dichiarato, oltre al riscontro dell'ufficio, che la merce che offriva era diversa dal capitolato e si impegnavano a modificarla (a modificarla, si badi bene, e non a fornire i cassonetti costruiti come da capitolato e come si era impegnato, come condizione per partecipare alla gara, in sede di offerta; e come condizione, poi rilevata determinante, per aggiudicarsi la gara);

- la accertata non conformità del campione richiesto espressamente di fatto equivale alla mancata presentazione del campione (altrimenti, tra l'altro, non è rispettata la *par condicio* tra le ditte che intendono partecipare ad una gara) che è stata causa di esclusione per altra ditta;

- la gara non doveva essere aggiudicata alla ditta Fortebuono e, successivamente neanche alla ditta Falcone per difformità, sia pure di minore entità, riscontrate nel campione presentato;

- la gara, aggiudicata, non contiene neanche la condizione/prescrizione delle modifiche, ammesso che ciò fosse stato possibile attuare;

- in sede di gara le risultanze di cui alla relazione 616 e la lettera di Fortebuono erano ovviamente in evidenza.

3) Tuttavia, in sede di contratto, la ditta ha dovuto assumere impegno, come è previsto, «che la fornitura deve essere eseguita in perfetta osservanza delle norme, condizioni, modalità, patti previsti nel capitolato». È ovvio, intanto, che le «modifiche» proposte e di fatto accettate, non consentivano, neanche in questa fase, di rispettare le condizioni previste dal capitolato (abbastanza precise all'articolo 1) perchè già le semplici saldature delle parti modificate erano necessariamente difformi da quanto previsto. Era già scontato, si sapeva già, che la merce che sarebbe stata consegnata, comunque conteneva «differenze qualitative e costruttive» rispetto al capitolato, che impongono (articolo 7) di contestare o respingere la merce.

4) Neanche in fase di consegna la ditta ha cercato di porre riparo, al limite fornendo merce di totale aderenza al capitolato, perchè così costruita. Non solo. Ha fornito merce, riparata e modificata, ed ancora non conforme, almeno apparentemente, al capitolato. Ciò è ormai acclarato attraverso la «relazione» geometra Fiumara (pagina 3, punto 7) di eccezionale gravità, che attesta come vi siano stati lavori al sistema di aggancio dei compattatori, con un marchingegno per tenere aperto il coperchio dei cassonetti.

La relazione Palamara, acquisita agli atti, è allora assolutamente veritiera, così come non vera la lettera 29 agosto 1988 (pagina 2, punto 3/A).

Resta da stabilire chi ha realizzato tali riparazioni e con quali spese. Su questo punto, malgrado la richiesta «specificata» della Commissione, vi è stato il totale silenzio.

Così come sulle spese che il Comune ha effettuato per dotare i cassonetti di catarifrangenti, che dovevano essere forniti dalla stessa ditta. Altra inadempienza contrattuale ed un ulteriore danno per il Comune.

5) Grave è l'inadempienza dell'amministrazione per il mancato collaudo della merce fornita e grave la responsabilità, che va accertata, di chi ha preso in consegna, in nome e per conto del Comune, la merce senza alcun accertamento.

L'amministrazione è rimasta silenziosa anche sui tempi di consegna dei cassonetti.

Il mancato collaudo è fatto ancora più grave, visto che gli uffici competenti sapevano che il prototipo, per averlo accertato, era difforme. Così come questo fatto doveva necessariamente comportare cautela estrema nella consegna della merce.

La legge impone, «per le forniture alla pubblica amministrazione, il collaudo, qualunque sia il modo con cui il relativo contratto è stato concluso (licitazione, asta, trattativa privata)».

6) Considerato che tutte le osservazioni, i dubbi sulle procedure e sulla fornitura, emerse in Consiglio comunale e nelle interrogazioni hanno trovato puntuale conferma,

la quarta Commissione consiliare impegna il signor sindaco a:

contestare alla ditta Fortebuono la merce consegnata, in quanto sono state riscontrate differenze qualitative e costruttive tra la merce stessa e quella offerta e prevista dal capitolato;

e/o respingere alla ditta Fortebuono la merce consegnata, per le stesse motivazioni, disponendo collaudo ed eventualmente una perizia merceologica con perito nominato dal Tribunale;

sospendere ogni pagamento della merce fornita;

disporre una indagine per accertare ogni responsabilità in ordine al mancato collaudo, alla consegna della merce, alle attestazioni rese, adottando ogni conseguente rigorosa misura regolamentare;

impostare una direttiva per collaudi e per la consegna di forniture.

Dalla ricognizione effettuata sui nuovi cassonetti sono emerse notevoli differenze tra quanto richiesto in capitolato e quanto effettivamente installato.

### 1) Attacco del cassonetto al compattatore

Ho rilevato il come nei nuovi cassonetti l'altezza dell'attacco sia a 99 cm. da terra, contro gli 84 dei vecchi contenitori. Vada da sé che tutti gli automezzi sono predisposti ad attacchi a 84 cm., e che quindi di questa maggiore escursione del 20 per cento, ove non fatta accuratamente, può provocare lo slittamento del contenitore con la sua conseguente caduta.

### 2) Coperchio dei cassonetti

È facilmente ipotizzabile che i cassonetti erano in origine con attacchi «UNI» e solo successivamente sia stato sostituito il perno di aggancio all'automezzo con uno del tipo «EUROPA». In questa operazione ci si è però incredibilmente scordati che gli automezzi non sono attrezzati all'aggancio dei coperchi «UNI», per cui, sversando i contenitori, il coperchio rimane chiuso ed i rifiuti non fuoriescono. Fa eccezione l'automezzo FARID nuovo che, essendo originariamente dotato di attacchi «UNI» poi trasformati in «EUROPA» ha casualmente ed arbitrariamente, mantenuto le forche di aggancio del coperchio «UNI». Naturalmente se dovesse fermarsi tale automezzo sarebbe attualmente impossibile la movimentazione e lo sversamento dei contenitori.

### 3) Catarifrangenti

Nel primo posizionamento i contenitori apparivano del tutto sprovvisti di adesivi catarifrangenti, per come previsto dal capitolato di appalto, nonché dal decreto ministeriale n. 1270 del 22 aprile 1985. Ciò comportava, oltreché alla inosservanza delle norme di fornitura (e le responsabilità di accettazione di contenitori non corrispondenti al richiesto) la responsabilità civile e penale dell'amministrazione e di chi la rappresenta.

Dopo la mia lettera al sindaco si è provveduto ad incollare catarifrangenti sui contenitori. Ho rilevato comunque che:

- a) alcuni contenitori sono posizionati ancora senza catarifrangenti;
- b) in alcuni contenitori è stato posizionato un esiguo numero di catarifrangenti, contravvenendo a quanto disposto dal decreto ministeriale n. 1270 del 22 aprile 1985;
- c) i catarifrangenti non sembrano corrispondenti a quanto richiesto dal medesimo decreto ministeriale.

### 4) Saldatura

In capitolato è stata richiesta saldatura «robotizzata», eseguita cioè da robot, da cui una buona uniformità, ed a caldo secondo norme CEE a 400° gradi. È intuibile che laddove sono stati segati i perni «UNI» e saldati gli «EUROPA» la saldatura sia stata manuale e tendenzialmente a freddo.

NOTA STAMPA DELLA FEDERAZIONE PCI DI REGGIO CALABRIA  
SULLO STATO DELLA USL N. 31

Il gruppo comunista dell'Assemblea della USL n. 31 ha presentato nel corso della seduta del 25 u.s. la mozione di sfiducia verso il Comitato di gestione e il presidente, signora Ferrara, chiedendone le dimissioni. Il giudizio nettamente negativo del PCI sull'attuale gestione della USL n. 31 è confermato dall'obiettiva valutazione dello stato della struttura e servizi sanitari, dall'abbassamento dei livelli di assistenza, dalla situazione di arbitrio, pressapochismo, caos amministrativo che caratterizzano gli ultimi due anni di gestione della signora Ferrara con il supporto del quadripartito (DC-PRI-PSDI-PSI).

Il PCI ha definito un fallimento questa gestione.

Il degrado dei livelli di assistenza intrecciato con la gestione personale incontrollata non può essere mascherato con artifici verbali nè col rifugio banale delle «strumentalizzazioni comuniste». Parlano i fatti. Malgoverno e caos amministrativo. In questo momento la USL n. 31 è sommersa da una mole impressionante di miliardi di debiti dovuti a forniture, prestazioni effettuate senza regolare delibera negli anni 1985 e 1986. Non solo, risultano anche per gli anni successivi pignoramenti per ritardi ingiustificati nei pagamenti anche di somme minime pur in presenza di delibere. In qualche caso l'importo degli oneri legali è superiore all'importo del debito originario. Rispetto a questi fenomeni soltanto una indagine rigorosa della magistratura potrà accertare vecchie e nuove responsabilità.

Non si fanno le gare e non si seguono le procedure di legge per gli acquisti e le forniture: i farmaci ed il materiale sanitario vengono acquistati direttamente in farmacia su indicazione del Primario pagando il doppio rispetto alle confezioni ospedaliere e senza alcun vincolo di programmazione delle forniture.

La spesa con il fondo economale si aggira sui livelli vertiginosi di 2,5-3 miliardi l'anno nel 1987-88.

È evidente per tutti, meno che per la signora Ferrara e il suo Comitato di gestione, che un quadro di anarchia amministrativa favorisce oggettivamente il consolidamento di una imprenditoria parassitaria e il fenomeno allarmante della presenza mafiosa all'interno della USL n. 31.

Ne sono una conferma i recenti fatti criminali con l'incendio di documentazioni inerenti l'attività delle forniture per i quali il PCI ha già chiesto una severa indagine.

In realtà tutto è rimasto come prima: sistema di forniture e fornitori. Da mesi è insediato un «Commissario *ad acta*» per la nomina dei responsabili dei servizi e dell'ufficio di Direzione. Questo è il frutto dell'inerzia di vecchi e nuovi amministratori che non hanno portato a conclusione il concorso ineterno da tempo bandito.

I concorsi per pesonale medico, paramedico, tecnici e ausiliari banditi da anni non si concludono mentre i vuoti nell'organico impediscono la funzionalità dei servizi e vengono usati come alibi per la chiusura temporanea e/o definitiva dei reparti ospedalieri.

Nello stesso tempo il personale è trasferito da un posto all'altro con una sarabanda di decisioni personali della signora Ferrara mediante ordini di servizio nemmeno convalidati dal parere dei responsabili dei servizi e uffici della organizzazione sanitaria o con procedure irregolari che hanno colpito il prestigio dei professionisti di alto valore come nel caso della grottesca vicenda del trasferimento del primario di Medicina presso gli ospedali riuniti. Ad un gruppo di beneficiati della gestione Zoccali si continua, in violazione della decisione del CORECO, ad erogare stipendi corrispondenti a livelli superiori alla qualifica posseduta.

Mentre non vengono attivati gli organismi di partecipazione e tutela del personale previsto dalla normativa contrattuale il presidente Ferrara ha, perfino, intimato il silenzio, minacciando sanzioni disciplinari, a tutti i dipendenti sui problemi della USL n. 31 negando, anche, la costituzionale libertà di parola!

#### *Sfascio dei servizi e degrado delle strutture*

Questione psichiatria: tutti i ricoverati (circa 360) a distanza di quasi un anno sono ancora rinchiusi nel manicomio.

Alla luce della esperienza reale, il PCI denuncia i pericoli di una privatizzazione mercantile della assistenza psichiatrica in funzione di gruppi di interessi sostenuti proprio dall'inerzia e dal nullismo di questo Comitato di gestione e della signora Ferrara.

Inoltre il presidente continua a dichiarare dal momento dell'insediamento che è in attesa di finanziamenti da parte della Regione per l'attivazione delle strutture alternative nel territorio, nascondendo furbescamente che il Comitato di gestione appena 15 giorni dopo l'ordinanza ha deliberato un appalto concorso per progettazione - costruzione e arredo del palazzo degli uffici della USL con un impegno di spesa di circa 9 miliardi. Cosa ancora più grave, è stata impegnata a questo fine tutta la somma spendibile degli avanzi di gestione 1985 e 1986 per 6950 milioni (ma ci sono realmente avanzi di gestione di fronte a miliardi di debiti sommersi che risultano per lo stesso periodo?).

E ancora, come era possibile giustificare l'avanzo di gestione del 1986 prima ancora dell'approvazione da parte dell'Assemblea che proprio nell'ultima seduta ha deciso di restituire per incompletezza tutti gli atti relativi al Comitato di gestione del conto consuntivo? Su questo pesante interrogativo il PCI richiama l'attenzione della magistratura.

#### *Degrado presidi ospedalieri*

La condizione del Nefrologico è stata definita al «punto più critico dall'inizio della sua attività».

Il Morelli, chiuso tra nomadi, caserma di polizia, rischia la chiusura mentre si allontana la prospettiva della sua riqualificazione e trasformazione in «Polo sanitario» della zona sud della città. Per gli Ospedali riuniti si fanno più ravvicinati pericoli della sua declassificazione con riferimento agli *standards* fissati dal decreto Donat-Cattin.

Con la signora Ferrara si inaugurano locali ultimati da anni e si chiudono i reparti.

Anche l'inaugurazione dei locali di Anestesia e rianimazione è stata una commedia se è vero che fino ad oggi i malati sono rimasti nei vecchi locali.

#### *Prevenzione e assistenza*

Mentre viene dilapidato il fondo sanitario nulla è stato fatto per i servizi di assistenza sanitaria delle fasce sociali più deboli: handicappati, tossicodipendenti, anziani, materno-infantile.

Tutto questo è stato possibile nell'arco di 2 anni anche per la mancanza di controllo istituzionale. L'assemblea della USL ha abdicato al suo ruolo, per volontà della maggioranza, di direzione politica e di partecipazione. In realtà il fallimento di questa gestione è una ulteriore conferma del fallimento di una classe dirigente che ha tradito i bisogni e le attese della città il cui risanamento e sviluppo è possibile solo all'interno di un rinnovato progetto democratico. In tale decisiva questione il PCI ha già sollecitato presso la Regione l'adozione degli opportuni interventi sostitutivi e porterà le proprie valutazioni a proposte dell'incontro già fissato per lunedì 31 corrente mese con l'assessore regionale alla sanità. Prima che sia troppo tardi è necessario chiudere questo triste capitolo da gestione USL n. 31.

*Federazione PCI Reggio Calabria*

ALLEGATO 4

**DOCUMENTO DELL'ASSOCIAZIONE COSTRUTTORI EDILI  
DI REGGIO CALABRIA (20 settembre 1989)**

PAGINA BIANCA

«La persistente gravità della situazione della provincia di Reggio Calabria considerata sotto il profilo socio-economico istituzionale e dell'ordine pubblico, e, insieme, la gravità dei problemi e le difficoltà che in atto caratterizzano il settore dell'imprenditoria edile, rendono opportuna - anzi necessaria e doverosa - una iniziativa dell'Associazione provinciale dei costruttori edili, che, inserendosi come contributo di esperienza all'approfondimento delle problematiche del settore, costituisca concreto momento di sollecitazione e di proposta in direzione del più opportuno riassetto delle normative e delle prassi che disciplinano e regolano il settore stesso con particolare riferimento alla materia degli appalti.

Vi è un fondamentale rilievo che va premesso nell'analisi della complessa realtà della provincia di Reggio Calabria e, cioè, che in un contesto economico nel quale squilibri, carenze, ritardi e difficoltà scoraggiano e frenano - e cioè fortemente paralizzano - l'iniziativa imprenditoriale, l'unico settore nel quale si registra, nonostante tutto, livelli di una certa sufficienza, è soltanto quello dell'edilizia.

Questo dato però, per quanto indubbiamente positivo perchè indicativo della presenza di una vivacità imprenditoriale che riesce ancora ad attirare capitali, ad impiegare mano d'opera e a produrre con una certa continuità, va necessariamente raccordato con una fondamentale constatazione (che non è insieme la possibile giustificazione), e cioè quella dell'estrema "accessibilità" al settore dell'attività edilizia nel senso dell'oggettiva "facilità" dell'iniziativa imprenditoriale, la quale infatti, sotto l'aspetto dell'edilizia privata, è completamente svincolata da qualsivoglia verifica abilitativa, e, sotto l'aspetto degli appalti pubblici, è stata fino ad oggi non sufficientemente selezionata, e quindi "limitata", da effettivi ed efficienti meccanismi di controllo della idoneità o della professionalità.

È diretta conseguenza negativa di questi dati il progressivo o profondo mutamento verificatosi negli ultimi decenni nel panorama dell'imprenditoria edile reggina, nel quale infatti all'impresa tradizionale, sana, corretta, "istituzionale", positivamente concorrenziale perchè verificata dalle selezioni del mercato e della professionalità, si va sempre più compiutamente sostituendo, da una parte, l'impresa dell'ultima ora, spregiudicata, espressione di improvvisazioni e di disinvolture gestionali, e, dall'altra, l'impresa mafiosa (o collegata con la mafia o, comunque, ad essa legata da rapporti e complicità), inevitabile prodotto del progressivo e sempre più massiccio inserimento delle organizzazioni mafiose nei settori dell'economia.

L'incidenza che in termini di "inquinamento" del quadro imprenditoriale e di profonda alterazione della normalità e regolarità del mercato, a questa presenza si ricollega e alla percezione e alla constatazione di tutti: si risolve nell'assoluta impossibilità per l'impresa sana di reggere, alla distanza, ad un confronto che è caratterizzato da una concorrenzialità sicuramente vincente perchè fatta di bassi costi di norme eluse e regole non rispettate e, soprattutto, perchè basata sui metodi della intimidazione, della prevaricazione, della corruzione istituzionalizzata - spiazzante e pagante - con il pubblico potere. Concorrenzialità che risulta sempre più estromissiva e discostante sia nel settore degli appalti pubblici che in quello dell'edilizia privata per

l'impossibilità per l'impresa sana di fare affidamento sui meccanismi selettivi propri del mercato immobiliare ed edilizio, al contrario diffusamente operanti nelle zone territoriali del nostro Paese non inquinate dalla presenza mafiosa, nelle quali infatti la scelta del privato può liberamente orientarsi in direzione di un interlocutore-impresa affidabile, credibile, di immagine.

Si impone, in questo quadro di constatazioni e valutazioni, una tempestiva riflessione sulle iniziative e sui rimedi che è urgente individuare al fine di evitare l'ulteriore peggioramento di una situazione che è già oltre il limite della gestibilità e per tentare un recupero che è peraltro imposto dall'esigenza più generale, di ordine pubblico, di fronteggiare la sempre crescente aggressività del fenomeno mafioso o di stroncare il sempre più preoccupante suo inserimento nel tessuto e nelle strutture istituzionali.

È certo che la legge Rognoni-La Torre, introdotta per impedire la penetrazione mafiosa nel settore delle attività economiche e degli appalti pubblici in particolare, pur costituendo un freno anche in provincia di Reggio Calabria all'espandersi delle imprese mafiose, non ha, nella sua applicazione, compiutamente realizzato l'obiettivo perseguito: sia, intanto, per la scelta limitativa del campo di applicazione (ne è escluso infatti il settore dell'edilizia privata), sia ancora per l'incompletezza degli strumenti individuali, sia infine per l'insufficienza del momento attuativo e concreto dei controlli.

Si rende necessario, dunque, ipotizzare una estensione dell'ambito di operatività della legge antimafia, un perfezionamento delle previsioni e dei congegni selettivi introdotti, un complessivo riassetto della disciplina della gestione degli appalti e subappalti pubblici anche se tutto ciò potrà comportare, per le imprese, l'evidente costo di ulteriori aggravii di natura burocratica e di possibili condizionamenti alla libertà di iniziativa.

In questa direzione intende muoversi il contributo di segnalazione di proposta che questo documento dell'Associazione costruttori edili della provincia di Reggio Calabria intende offrire e che si articola, dunque, nelle seguenti indicazioni.

1. È anzitutto necessario che siano rigorosamente e scrupolosamente rispettati i criteri selettivi e limitativi per l'accesso all'Albo nazionale dei costruttori che oggi risulta infatti eccessivamente inflazionato. Ma è necessario poi che siano previsti dei controlli periodici che non siano esclusivamente fondati sul criterio semplicistico del volume dei lavori eseguiti ma che facciano riferimento in modo rigoroso sul tipo e sulla qualità delle opere realizzate.

2. È d'altra parte indispensabile "professionalizzare" il settore degli appalti privati prevedendo l'istituzione di un Albo per l'edilizia privata l'ammissione al quale comporti un minimo di controllo selettivo delle idoneità, del possesso delle strutture e della professionalità. È davvero illogico che l'esercizio di una qualsiasi attività commerciale (perfino quella della vendita della frutta e verdura) richieda un intervento autorizzativo pubblico (con concessione della licenza dopo il conseguimento di numerose autorizzazioni), mentre l'esercizio impegnativo e complesso, dell'attività di imprenditore edile sia assolutamente svincolato da una qualsiasi forma di verifica e controllo, proprio quando l'appalto richiede per definizione disponibilità di strutture organizzative idonee legate alla professionalità ed alla imprenditorialità dell'appaltatore.

3. È necessario estendere al settore degli appalti privati l'ambito di operatività della legge Rognoni-La Torre mediante l'appropriato ampliamento delle prescrizioni e dei congegni di controllo delle disposizioni antimafia. Il che è, in verità, doppiamente e perentoriamente imposto:

a) dalla constatazione, facilmente ricavabile dai dati della drammatica realtà reggina che quello dell'edilizia privata è, come già accennato ed in ragione appunto della sua incontrollata accessibilità, il settore di attività scelto da agguerriti gruppi mafiosi, impegnati nel tentativo del controllo monopolistico anche di questo spazio dell'economia reggina ed affrontatisi in uno scontro di interessi e di potere testimoniato da gravi fatti delittuosi verificatisi in questi ultimi anni;

b) dalla sicura deduzione che la gestione - anzi l'"occupazione" - di questo importante settore utilizza la disponibilità, e cioè consente l'investimento, delle notevoli risorse finanziarie - di per sé strumento straordinario di concorrenzialità - ricavate alle attività delinquenziali, investimento ancor più redditizio e moltiplicatore di profitti quanto più affidato alla "redditività" dell'utilizzazione dei metodi gestionali mafiosi. Può aggiungersi che un adeguato controllo dell'area dell'imprenditoria privata potrebbe date utili contributi alla soluzione del problema del dilagante abusivismo edilizio, che costituisce il settore di più aperta rilevanza delle illegalità incontrollabili e sommerse, specie a fronte dell'oggettiva constatazione che sono rimaste assolutamente disapplicate le disposizioni di vigilanza e controllo di cui alla legge n. 47 del 1985, che diventa urgente rendere effettivamente operanti nel quadro di una riattivata volontà politica di perseguire e stroncare il grave fenomeno.

4. È urgente perfezionare il sistema di controllo preventivo di partecipazione degli appalti pubblici mediante una più realistica attenzione alle capacità elusive ed alle possibilità di mimetizzazione dell'impresa mafiosa. Non è sufficiente negare la partecipazione a gare d'appalto o l'autorizzazione al subappalto soltanto a quelle imprese i cui titolari o i cui direttori tecnici non posseggano la certificazione antimafia, essendo infatti indispensabile che l'esclusione si estenda anche alle imprese nelle quali siano comunque interessati, direttamente o indirettamente, - anche mediante possesso di quote di partecipazione in società di capitali, ovvero attraverso terze persone - individui soggetti a procedimenti per misure di prevenzione o per delitti di stampo mafioso. In questa prospettiva diventa estremamente opportuno approfondire la possibilità di utilizzare la soluzione adottata in materia tributaria dalle recenti disposizioni, contenute nell'articolo 30 della legge n. 154 del 1989, riguardante le cosiddette norme "antielusione" che si prefiggono di snidare gli evasori nascosti dietro compiacenti "teste di legno". Il ricorso a tale soluzione consentirebbe certamente di realizzare l'obiettivo di una effettiva estromissione dell'impresa mafiosa dal settore delle opere pubbliche, sul quale in effetti pesa - reale, condizionante, devastante - l'ipoteca dell'occupazione mafiosa, finora mai venuta meno appunto per il successo delle facili tecniche della mimetizzazione. Così come diventa strumentalmente indispensabile il ricorso alle indagini patrimoniali, disposto su tutte le imprese edili operanti nella provincia, aggiudicatarie di appalti pubblici, con estensione a tutti i conti bancari intrattenuti con gli istituti di credito. Indagini dirette a scoprire interconnessioni a prima vista non percepibili o intrecci di rapporti sottostanti, nel cui

ambito potrebbero rinvenirsi utili chiavi di lettura di situazioni anomale e indecifrabili. Un tale genere di indagini, non legate, perchè generalizzate, a presupposti formali che possano risultare pregiudizievoli sotto il profilo dell'immagine (e perciò sicuramente non "rifiutate" dalle imprese sane, al contrario interessate alla eliminazione dell'impresa mafiosa), potrebbero, per la stessa risultare più utili e funzionali di quelle meramente eventuali episodicamente esperibili ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 726 del 1982.

5. È, d'altra parte, urgente pervenire ad una revisione delle norme e delle prassi che regolano gli appalti con le amministrazioni pubbliche in funzione della necessità di assicurare meccanismi automatici e predeterminati, idonei ad eliminare gli spazi di discrezionalità, cioè di "manovra" e di "pilotaggio", costituenti gli strumenti indispensabili e funzionali per le intese collusive con l'impresa mafiosa (o con quella legata alla mafia o, comunque, inaffidabile), operanti, come è ovvio, in pregiudizio della regolare esecuzione dell'opera.

Va sotto questo aspetto, segnalata l'ipotizzabilità della seguente modifica normativa:

a) predeterminazione per legge del tipo di bando di gara con l'indicazione dei requisiti di prequalificazione per ogni tipo di lavoro da appaltare;

b) previsione della più ampia pubblicità dei bandi da parte dei comuni, anche attraverso il sistema della comunicazione obbligatoria alla Prefettura degli appalti di importo inferiore ai 700 milioni, con la possibilità per l'Associazione provinciale dei costruttori di ritirarne periodicamente gli elenchi ai fini della massima pubblicità;

c) obbligo delle amministrazioni appaltanti di invitare alle gare tutte le imprese che ne facciano richiesta, con possibilità per le stesse di ritirare l'invito direttamente presso gli uffici dell'ente appaltante;

d) eliminazione assoluta di ogni meccanismo di aggiudicazione basato sui sistemi delle schede segrete e determinazione di sistemi automatici validi per tutti gli appalti di importo superiore al milione di Ecu, che eliminino tassativamente tutte le offerte con ribassi risultanti "anomali";

e) possibilità di controllo - nelle forme e con gli strumenti opportunamente individuabili - sulle gare d'appalto allo scopo di accertare la regolarità dello svolgimento;

f) previsione di controllo generalizzato su tutti i lavori, anche su quelli di importo modesto, che eviti di esaurire la verifica dell'opera nel rapporto esclusivo tra impresa e direttore dei lavori, in tal modo esposto alle pressioni e alle intimidazioni dell'impresa mafiosa, finalizzate ad imporre comportamenti irregolari e illegittimi.

6. Una riflessione approfondita va riservata all'istituto del subappalto, che, nel sistema produttivo del settore e nell'attuale fase di evoluzione tecnologica, costituisce per l'impresa moderna un'imprescindibile esigenza organizzativa.

Vi è che nel tempo questo istituto ha indubbiamente subito alterazioni e forzature interpretative, sovente anche con grave pregiudizio per l'impresa stessa. In non poche occasioni si è poi, purtroppo, prestato, soprattutto nell'ultimo decennio, a rappresentare una sorta di "lasciare" per imprese improvvisate e per quelle mafiose.

Si rende quindi urgente una revisione ed una chiara regolamentazione del subappalto al fine di impedirne la degenerazione. È necessario eliminare spazi di discrezionalità a chi deve concederne l'autorizzazione e consentire nel contempo che tale strumento, così importante per l'economia dell'impresa, possa funzionare con la massima correttezza e trasparenza:

1) sarebbe opportuno perché sia concessa l'autorizzazione al subappalto che le opere da subappaltare riguardino esclusivamente:

a) gli impianti tecnologici e speciali compresi negli appalti relativi alle costruzioni edili, quando l'impresa aggiudicataria dell'appalto non sia iscritta anche in quelle categorie specialistiche;

b) opere comprese in categorie diverse dalla categoria «prevalente» (la cui iscrizione ha consentito all'impresa di aggiudicarsi quelle categorie);

2) l'impresa dovrebbe comunicare, all'atto della stipula del contratto, l'elenco delle ditte alle quali, ricorrendo i presupposti di cui ai punti precedenti, abbia intenzione di affidare il subappalto, e dovrebbe indicare anche le condizioni economiche ed organizzative concordate con subappaltatore, le quali devono essere tali che, comparate con i prezzi dell'appalto, garantiscano al subappaltatore un'equa, anche se ridotta remunerazione;

3) il subappaltatore di opere di importo superiore a 75 milioni dovrebbe essere iscritto all'Albo nazionale dei costruttori nelle categorie e per gli importi da subappaltare, avere una regolare posizione assicurativa e previdenziale, essere iscritto alla Cassa edile;

4) potrebbero essere concesse autorizzazioni in corso d'opera soltanto per attività di trascurabile incidenza riguardanti lavorazioni accessorie e occasionali rispetto al complesso di quelle occorrenti per l'integrale realizzazione dell'opera;

5) Dovrebbe essere vietato il subappalto del subappalto, o di parte del subappalto, e cioè il cosiddetto "a cascata".

7. È infine da segnalare un'esigenza fondamentale che merita un'attenta considerazione: nel contesto della realtà reggina, fatta, come già detto, di equilibri, carenze, problemi e difficoltà (tanto più incidenti e condizionanti quanto più riferiti alla fascia dell'imprenditorialità minore), è assolutamente necessario assicurare strumenti di presenza e spazi di sopravvivenza all'imprenditoria locale. I grossi appalti sono fatalmente appannaggio delle grandi imprese provenienti da fuori regione che spesso trascurano le esigenze dell'economia locale; operando nell'ottica esclusiva del massimo profitto realizzato con qualsiasi mezzo e a costo di qualsiasi compromesso. È invece necessario assicurare la sopravvivenza di tutti coloro che, nonostante tutto, continuano ad operare, insieme alle forze vive della società, per una migliore prospettiva di progresso di questa provincia, dove purtroppo la convivenza civile, la certezza del diritto, la sicurezza sociale e dei diritti costituzionali sembra stiano diventando valori sempre più incerti e opinabili, perché conculcati dalla devastante realtà del potere mafioso.

Rilevato che tale documento dimostra come anche in una società così drammatica colpita dalla violenza mafiosa esistano capacità, risorse e intelligenze che si mobilitano per la legalità e la trasparenza nella spesa pubblica e nelle attività imprenditoriali.

Per conoscere le valutazioni del Governo sulle analisi e le proposte esposte nel documento».

Roma, 20 settembre 1989.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 5

**RELAZIONE INTRODUTTIVA AL CONVEGNO DELL'ASSOCIAZIONE  
GIOVANI IMPRENDITORI (CAPRI, 22-24 SETTEMBRE 1989)**

PAGINA BIANCA

Prima di esporre le tesi dei giovani imprenditori sul tema che abbiamo scelto quest'anno per l'ormai tradizionale appuntamento caprese, desidero sottolineare il significato che nelle nostre intenzioni vuole questo convegno.

Il nostro obiettivo, se volete il nostro tentativo, è di coinvolgere insieme il mondo delle imprese e il mondo dei partiti nello sforzo di dare impulso a un radicale cambiamento di quello che è stato finora, in Italia, il modo di governare l'economia, ovvero il modo di configurare e gestire le strutture istituzionali, le disposizioni normative, i procedimenti amministrativi, gli stili di comportamento, da cui dipende in concreto come viene governata l'economia.

Ci proponiamo questo obiettivo, e lo consideriamo realistico - almeno per quello che basta a farne una ragione di impegno associativo - in quanto siamo convinti che sia il mondo delle imprese sia il mondo dei partiti, seppure per motivi diversi, sono tutti e due interessati positivamente a una svolta nel modo di governare l'economia. O meglio, più esattamente: siamo convinti che sono interessate a un cambiamento di fondo tutte le forze sane che si trovano sia nel sistema delle imprese sia nel sistema dei partiti.

Questo convegno non vuole essere perciò uno scontro tra le imprese e i partiti, con le istituzioni come campo di battaglia. Vuole essere invece l'occasione per cominciare a verificare, sull'uno e sull'altro fronte, chi è veramente disponibile a battersi per un rinnovamento di regole, metodi, istituzioni, che è certamente necessario, in una prospettiva di sviluppo, ma nell'immediato può anche apparire - come a molti in effetti appare - abbastanza scomodo e perfino pericoloso sia per le imprese sia per i partiti.

Un'occasione per verificare se e fino a che punto è venuta maturando nel sistema delle imprese, nel sistema della rappresentanza industriale, la consapevolezza che senza nuove regole del gioco, senza un più limpido e più rigoroso rapporto tra Stato ed economia, non si possono nemmeno risolvere quei problemi che pure noi imprenditori denunciavamo di continuo, come l'inefficienza del sistema amministrativo, le carenze nei servizi pubblici, lo stato disastroso della finanza pubblica, eccetera.

È insieme, sull'altro versante, un'occasione per verificare se e fino a che punto è venuta emergendo nel sistema dei partiti la coscienza dei rischi cui va incontro la classe politica quando il meccanismo delle istituzioni tende ad avvitrarsi in una spirale degenerativa per cui chi si trova ad essere privilegiato, all'interno dello stesso mondo politico, è chi risulta più capace di usare le istituzioni come fattore di corruzione. Si colloca in questo quadro, sullo sfondo di questi temi, il caso del Mezzogiorno che abbiamo privilegiato nel nostro convegno - dedicandogli i lavori della prima giornata - non già in una logica «meridionalista» ma piuttosto con la valenza di un caso emblematico dei processi cancerosi cui dà luogo un rapporto perverso tra Stato ed economia, potere politico e sistema delle imprese, che è particolarmente vistoso per l'appunto nel Mezzogiorno, ma in realtà riguarda tutta la società italiana, si estende e si diffonde per tutto il territorio nazionale.

Perché e in che senso occorre un cambiamento di fondo, una svolta, nel modo di governare l'economia?

Presentando questo convegno abbiamo scritto che ormai, nella storia del nostro Paese, è arrivato il momento di rifare i conti dei rapporti tra democrazia politica, sviluppo economico e progresso civile.

Il bilancio è più che positivo, straordinariamente positivo, non solo rispetto a quelle che erano le condizioni di partenza all'indomani del fascismo e della guerra perduta, ma anche in termini di valori assoluti. Su questo non c'è dubbio.

E tuttavia, che oggi si sia inceppato il meccanismo dei rapporti tra processi costitutivi della dinamica sociale basta a dimostrarlo il fatto che da una parte le istituzioni politiche non funzionano più da volano dello sviluppo ma agiscono invece come un freno, e dall'altra parte non c'è più un rapporto diretto di corrispondenza ma per certi aspetti, sempre più spesso, c'è addirittura una contraddizione tra crescita economica e progresso civile.

Se questo succede, vuol dire evidentemente che si è determinata quanto meno una sfasatura, una discrasia tra l'evoluzione della società italiana e l'assetto delle istituzioni deputate a governarla.

E in questo obiettivamente consiste la sostanza, il nocciolo duro, di quella questione istituzionale che non a caso si è aperta già alla fine degli anni '70, quando ha avuto inizio un nuovo ciclo di sviluppo.

Una questione istituzionale cui abbiamo già dedicato l'appuntamento caprese dello scorso anno e che oggi tutti avvertono, ma che non si può ridurre perciò a un problema di riequilibri interni del sistema politico, modificando semplicemente la bilancia dei suoi pesi e contrappesi. Nè tanto meno si può risolvere sulla base di questo o quel calcolo di convenienza, da parte dell'una o l'altra delle forze in campo nell'area dei partiti.

Essa va invece impostata e affrontata per quello che è nella sua natura intrinseca, cioè come un problema di ristrutturazione, risistemazione, dei rapporti tra Stato e società, direzione politica e autonomia sociale.

Il punto critico è, naturalmente, la posizione dello Stato rispetto all'economia, ossia in concreto il tipo di rapporti che si viene a stabilire tra il potere politico e il potere economico. Per questo, in questo senso, pur senza nessuna concessione a visioni di tipo economicistico, si può dire tranquillamente che il nodo in cui si aggroviglia tutta la questione istituzionale è il governo dell'economia, ovvero il modo in cui viene trattata, regolata, gestita, l'attività di produzione e distribuzione della ricchezza.

Quella cui ci troviamo di fronte, sul terreno istituzionale, è in effetti la questione di legare insieme, in un rapporto di reciproca coerenza e funzionalità, le due grandi scelte che hanno caratterizzato lo sviluppo della società italiana e costituiscono in realtà il prodotto storico di tutti questi anni. La scelta della democrazia come sistema politico-istituzionale. E la scelta del capitalismo come sistema economico-sociale.

Tutte e due queste scelte furono fatte già in partenza, come abbiamo appena ricordato, ma solo nel corso di questi anni, per certi aspetti solo negli ultimi anni, si sono radicate in profondità, nel tessuto degli atteggiamenti e dei comportamenti sociali, fino a fare tutt'uno con il nostro sistema di convivenza.

La società italiana è arrivata a immedesimarsi nella democrazia e nel capitalismo lungo due percorsi che per molti versi sono l'uno l'opposto dell'altro.

L'opzione democratica ha avuto il carattere di una scelta di principio, che nessuno ha mai contestato come tale, anche quando larghi strati della

popolazione, sia in un'ampia parte di borghesia ancora legata ad un modello statale autoritario sia in una grande area di classe operaia pervasa di valori vetero-marxisti, avevano della democrazia una concezione che, a dir poco, era molto lontana dal modello liberale oggi pressochè universalmente accettato.

È stato essenzialmente lo sviluppo economico che, comportando una generale liberalizzazione della vita civile, ha permesso di dare una vastissima e solidissima base di massa a quella che originariamente era la scelta di una élite politica.

Il capitalismo, invece, non è stato mai accettato fino in fondo come scelta di principio, a parte alcune posizioni minoritarie, nemmeno dalle forze politiche che pure hanno consentito prima la sua ripresa, nell'immediato dopoguerra, e poi il suo sviluppo. La cultura politica dominante, seppure in una gamma di accezioni differenti a seconda delle posizioni di partito, si è sempre ispirata a un modello politico-sociale che conteneva bensì «elementi di capitalismo» ma puntava a realizzare un sistema di rapporti economici e relazioni sociali complessivamente e sostanzialmente diverso dal modello classico dell'economia di mercato.

Questo è un punto di fondamentale importanza per fissare in che termini si pone oggi il problema di una ridefinizione dei rapporti tra autorità politica e sviluppo economico. Sta qui infatti la specificità del caso italiano rispetto allo standard delle altre democrazie industriali con le quali andiamo a compenetrarci nella logica del mercato unico.

È vero che anche in Italia, come in tutti gli altri Paesi capitalistici, lo Stato ha svolto una funzione fondamentale nel promuovere, sostenere, favorire il processo di accumulazione. Ed è vero anche che in tutti gli altri Paesi capitalistici, come in Italia, lo Stato è intervenuto e tuttora interviene attivamente nell'economia allo scopo di razionalizzare il sistema, cioè allo scopo di contemperare le ragioni dell'efficienza economica con quelle dell'equità sociale e della democrazia politica.

Ma il punto è che in Italia questi obiettivi sono stati sempre perseguiti attraverso un'abnorme dilatazione ed enfattizzazione dell'intervento diretto.

Più esattamente la differenza è che non si è cercato di dare allo Stato, con un sistema di norme obiettive e un adeguato apparato di servizio, la capacità di regolare il mercato secondo parametri di efficienza e insieme di compatibilità con i valori della giustizia sociale e della democrazia. In Italia si è scelta invece la strada di dare al potere politico la possibilità di gestire in proprio, secondo le sue valutazioni e convenienze, l'intervento dello Stato nell'economia, attraverso una serie di strumenti finalizzati a questo scopo, a cominciare dalle imprese pubbliche o a partecipazione statale. E rientra in questa stessa logica, anzi ne fa parte integrante, la tendenza del potere politico ad arrogarsi, nei confronti delle imprese private, la facoltà discrezionale di prendere decisioni *ad hoc* su tutta una quantità di materie.

Alla base di quello che appare oggi evidente come un rapporto anomalo tra Stato ed economia, potere politico e potere economico, c'è indubbiamente il dato originario di uno sviluppo tardivo, ovvero c'è la situazione originaria della società italiana, la sua condizione di straordinaria debolezza, la scarsissima consistenza dei ceti borghesi che dovevano essere i protagonisti o almeno i battistrada dello sviluppo e anche - diciamo francamente - i limiti e, perchè no, i calcoli di un ceto di imprenditori ancorati, per lo più, a una angustia di vedute sul loro stesso potenziale di

sviluppo, portati a considerare lo Stato solo come un ostacolo o un'eventuale fonte di risorse.

Oggi, questo stato di cose non regge più, non può più essere accettato.

Proprio la distanza che separa la situazione attuale della società italiana da quella che era la sua situazione originaria rende evidente come sia ormai necessario un cambiamento di registro nei rapporti tra Stato ed economia, direzione politica e attività economica.

Noi giovani imprenditori, nelle nostre analisi e nelle nostre prese di posizione, non abbiamo mai fatto troppe concessioni alle facilonerie sociologiche del «capitalismo trionfante», non abbiamo mai confuso la nostra voce nel coro che inneggia indiscriminatamente ai nuovi ceti borghesi o neo-borghesi che dir si voglia: e anzi abbiamo avvertito più volte che anche all'interno dei nuovi ceti emergenti bisogna distinguere accuratamente tra chi contribuisce effettivamente allo sviluppo produttivo e chi invece rappresenta soltanto le nuove forme, le nuove figure sociali, di quella componente finanziario-speculativa che è inevitabile in ogni sistema capitalistico nello stesso senso e forse per lo stesso motivo per cui ogni specie animale ha i suoi parassiti. Ci siamo anche preoccupati di avvertire che una certa immagine del capitalismo, diffusa allegramente dai *mass media* e in qualche caso accreditata anche da autorevoli personaggi del nostro mondo, era più che altro una caricatura, non solo poco corrispondente alla realtà, ma anche controproducente in quanto destinata a suscitare reazioni di rifiuto o comunque di ostilità.

Con tutto ciò, stabilite cioè le opportune distinzioni e precisazioni, resta il fatto che la grande novità di questi anni è l'emergere di un vasto e articolato universo di nuove forze sociali le quali incarnano valori di autonomia e iniziativa che una volta, fino a poco tempo fa, erano esclusivi di una piccola élite della borghesia produttiva e si riconoscono in una visione capitalistica dello sviluppo.

È stato l'emergere di queste nuove forze sociali che hanno messo fine, nella vicenda della società italiana, a una contraddizione che aveva preso la forma classica di una sindrome schizofrenica, per cui da una parte, nella vita quotidiana, si diffondevano sempre più consumi e costumi di stile capitalistico e, d'altra parte, sul piano del dibattito politico e culturale, il capitalismo rimaneva oggetto di una contestazione ideologica, comunque aprioristica, tanto più irosa in quanto incapace di fare presa sulla realtà sociale.

Ma proprio perchè è finita l'epoca della contestazione, quando il capitalismo era in discussione come scelta di sistema, ora invece si discute se e come disciplinarlo. È appunto l'esigenza di nuove regole che caratterizza la fase politico-sociale in cui stiamo entrando: e questo è poi, in sostanza, il tema del nostro stesso convegno.

Già sono venute a profilarsi, su questo terreno, due posizioni o almeno due linee tendenziali, che si contrappongono, ma sono anche speculari l'un l'altra, e che francamente ci sembrano tutte e due discutibili.

Da una parte, c'è la tendenza di quei settori della classe politica che non si preoccupano in realtà di regolare il mercato, ma ne fanno piuttosto un'occasione, diciamo pure un pretesto, per stabilire loro posizioni di potere sul terreno stesso dell'economia, al suo interno.

Non appena il sistema delle imprese è apparso ormai risanato, magari senza tener conto delle difficoltà e dei pericoli cui rimaneva ancora esposta

la massa di piccole e medie unità, una larga componente del mondo politico ha rapidamente dimenticato i pentimenti dei primi anni '80 per gettarsi con rinnovato appetito alla caccia di tutti i possibili modi di compartecipare alle fortune del nuovo ciclo di sviluppo. Tornavano così ad affilare i vecchi strumenti, come per esempio le partecipazioni statali usate a scopo «politico», e cominciavano a cercarne di nuovi, impostando in questo senso la disciplina anti-trust, la legge sulle società di intermediazione mobiliare, eccetera.

Ma è ugualmente sbagliata, dall'altra parte, la tendenza di quei settori del mondo imprenditoriale che non criticano semplicemente e contestano questa o quella regola, per il mondo in cui si vuole formularle, ma rifiuta l'idea stessa che, senza regole appropriate, all'altezza della sua forza dinamica, non c'è in realtà un vero mercato.

A questo proposito, è necessario ricordare quanto ha sostenuto il nostro presidente Pininfarina nella sua relazione annuale all'assemblea confederale. «Primo impegno di una politica industriale sono le regole per il buon funzionamento del mercato e l'eliminazione degli eventuali abusi di posizione dominante. Ma le regole a tutela dei consumatori sono giuste e opportune se sono generali e trasparenti e se non si affidano alla discrezionalità politica».

Non dimentichiamo che «il mercato nasce davanti al municipio», come dice Ralf Dahrendorf, per significare con questa immagine che c'è un mercato solo laddove c'è un'autorità capace di dare alla competizione tra i diversi operatori la forma di un disciplinato sistema di interrelazioni, in cui ognuno è garantito dal fatto che esistono certe regole, che quelle regole sono uguali per tutti e che tutti sono obbligati a rispettarle.

Ridotti all'essenziale, in effetti, gli elementi costitutivi di una economia di mercato sono di due ordini, uno di carattere sostantivo e l'altro di carattere diciamo procedurale.

Occorre che esista una pluralità di soggetti i quali, disponendo di sufficienti risorse materiali e culturali, siano in grado di agire - cioè di interagire tra di loro - come centri autonomi di iniziativa: e questa è la sostanza. Ma occorre anche un apparato di regole che, in ultima analisi, hanno lo scopo di preservare nel tempo e possibilmente implementare quel pluralismo che è la quintessenza del mercato.

Oggi, al punto in cui siamo arrivati nella vicenda dello sviluppo, si può dire che ci sono nella società italiana le forze necessarie per dare nerbo a un'economia di mercato. Quello che risulta ancora carente, invece, è un apparato di istituzioni, un codice di regole, in generale un atteggiamento complessivo del potere politico che sia orientato sull'obiettivo di mettere il mercato in condizione di funzionare a pieno regime come motore dello sviluppo e come luogo vitale della democrazia.

Questo è adesso il problema da affrontare, la questione all'ordine del giorno, il tema stesso del nostro convegno: e in questo senso si pone oggi l'esigenza di una svolta nel modo di governare l'economia.

Ma una tale esigenza non nasce soltanto dall'interno della società italiana, non corrisponde soltanto a un passaggio di fase nel corso della nostra storia nazionale. Contemporaneamente, contestualmente, essa è imposta dalla necessità di adeguarci al modello di governo dell'economia che è stato adottato in sede europea con l'Atto Unico del 1985 e che diventerà in tutto e per tutto operante con la scadenza di fine '92.

Stranamente, ma forse non è poi tanto strano, in Italia si è discusso poco o niente, tra le forze politiche e sociali, della scelta fatta a livello comunitario con l'impostazione data all'Atto Unico. Eppure quella scelta comporta un modo di porsi rispetto al sistema economico che, per la classe politica italiana, è radicalmente diverso dalle sue abitudini e dalle sue preferenze.

Il modello prescelto dalla Comunità è quello di un sistema dove si affida al mercato la funzione di mantenere in moto il meccanismo dello sviluppo economico, e si assegna alla autorità - sia politica sia amministrativa - il compito di garantire che, come e in quanto mercato, esso funzioni al massimo del suo potenziale e con il massimo della correttezza, senza nè distorsioni nè restrizioni.

È una scelta che si colloca lungo una linea retta di continuità con i criteri cui a suo tempo, nel '57, si ispirava già il Trattato di Roma, ma è anche una impostazione che rappresenta da un certo punto di vista, sul piano dei rapporti tra politica e economia, esattamente l'opposto del modello di politica economica tuttora dominante nel nostro Paese.

In pratica, quello che è prevalso in sede comunitaria è il modello che finora ha trovato la sua più compiuta applicazione in Germania, con risultati notoriamente eccellenti. Un modello per cui l'autorità politica e amministrativa può intervenire - anzi deve essere capace di intervenire - sul sistema di interazioni che costituiscono il mercato, sia per promuovere la sua formazione sia per disciplinare la sua dinamica, ma non deve intervenire sui singoli soggetti nè tanto meno può agire in proprio, in prima persona.

In Italia, al contrario, è sempre prevalsa una politica di interventi mirati sui singoli soggetti: o gruppi di imprese determinati in base a un certo parametro - la dimensione dell'azienda, l'ubicazione sul territorio, il settore di attività, ecc. - oppure, in qualche caso, addirittura singole imprese. E la logica degli interventi personali - in forma di erogazioni finanziarie, sgravi fiscali, agevolazioni creditizie, ecc. - ha fatto tutt'uno, naturalmente, con la logica degli interventi diretti da parte dello Stato, in forma di iniziative intraprese dalle amministrazioni pubbliche o dalle aziende a partecipazione statale.

Sul piano storico, all'origine di questa che è poi diventata una tradizione specificamente italiana, ci sono i dati economico-sociali e politico-culturali che abbiano già ricordato.

Da una parte, in termini di risorse finanziarie e di organizzazione civile, la scarsa consistenza di una società che non appariva in grado di reggere l'impianto (e l'impatto) di un mercato, insomma la debolezza di una società che appariva troppo bisognosa di protezione per poterla lasciare esposta, senza ripari, al vento della competizione: e dobbiamo pure ricordare a questo proposito, non senza un accento di autocritica, che fu un'illuminata classe politica a forzare gli stessi imprenditori verso quella apertura al mercato internazionale che ebbe inizio, sulle soglie degli anni '50, con la liberalizzazione degli scambi.

Ma influi nello stesso senso, dall'altra parte, sul versante del sistema politico-istituzionale, un assetto piuttosto precario degli equilibri fra forze pro-sistema e forze anti-sistema e soprattutto un orientamento della cultura dominante per cui l'atteggiamento nei confronti del mercato, quando non era caratterizzato da una aperta e dichiarata ostilità era per lo meno segnato da una cautela che sconfinava nella diffidenza.

In forza di questo orientamento, a partire dalla seconda metà degli anni

'50, si diede impulso all'espansione dell'industria politica nel quadro di una visione dello sviluppo sociale che non mancava di una sua nobiltà, anche se poi finì rapidamente per degenerare in quanto l'ideologia cui si ispirava non era capace di reggere alle stesse implicazioni del processo di sviluppo.

Rispetto a questa situazione, le condizioni economico-sociali sono mutate più rapidamente dei condizionamenti politico-culturali, che hanno allentato la loro presa solo nel corso degli anni '80, quando c'è stata una vera e propria rottura nella tradizione culturale delle stesse forze politiche di sinistra che si ispiravano agli schemi marxisti.

Ma il punto è che i partiti si dimostrano tuttora riluttanti ad abbandonare una concezione dei rapporti tra Stato e società civile, potere pubblico e autonomia privata, controllo politico e libera iniziativa, che poteva essere giustificata o almeno comprensibile in quella situazione, mentre oggi serve soltanto ad assicurargli un ruolo, uno spazio di potere, assolutamente esorbitante rispetto allo standard di tutti gli altri sistemi del mondo occidentale.

In una democrazia dei partiti, come è e ci auguriamo continui ad essere la democrazia italiana, questo è il nodo nevralgico di tutto il meccanismo dei rapporti tra Stato ed economia, istituzioni e imprese, come dice il titolo stesso del nostro convegno: e quello che ci proponiamo di fare qui, in questo convegno, è di discuterne francamente, cercando di liberarci gli uni e gli altri dai nostri reciproci pregiudizi.

Per parte nostra, diciamo anzitutto che non ci intessano, anzi ci lasciano estranei e indifferenti, le polemiche che non mirano ad eliminare la partitocrazia come fenomeno degenerativo, ma tendono piuttosto a liquidare lo stesso sistema dei partiti, come struttura portante di una democrazia avanzata, se non addirittura lo stesso regime democratico in quanto tale.

Il nostro approccio, la nostra prospettiva, si collocano in direzione opposta.

Quella che ci preoccupa è la crisi dei partiti, la loro declinante capacità di fare veramente politica, ossia di qualificarsi e confrontarsi sulle decisioni da prendere volta a volta per assecondare lo sviluppo del paese e indirizzarlo verso traguardi di benessere collettivo ed equità sociale.

E quella contro cui polemizziamo è una risposta sbagliata, a lungo andare perfino controproducente, che i gruppi dirigenti dei partiti danno alla loro crisi. Una risposta che si esaurisce nello sforzo di surrogare con l'uso clientelare del potere quel deficit di consenso spontaneo e partecipazione popolare attiva che si fa di giorno in giorno più grave e comincia ormai a pretendere consistenza anche sul piano elettorale.

Nella società italiana dei giorni d'oggi, che per tanti aspetti si è ormai assimilata a un sistema di pluralismo maturo, c'è il rischio che il partito politico si riduca a diventare un qualsiasi gruppo di interessi, uguali a tutti gli altri, con la sola differenza di essere specializzato nella gestione dell'apparato istituzionale. Allora interessi economico-sociali e interessi politico-elettorali si intersecano, si intrecciano, si confondono gli uni con gli altri, la logica dello scambio prevale su tutto il resto e quella che viene meno, in realtà, è proprio la dimensione politica della vita sociale.

Più che un rischio, nel contesto di una situazione come quella italiana, dove i partiti - per i motivi di cui si è detto - sono da sempre immersi nella gestione anche minuta degli interessi economici, questo processo degenerativo è già un dato di fatto. Almeno nel senso che praticamente in tutti i partiti,

o quasi, c'è una componente, più o meno estesa, più o meno forte, che non distingue tra politica e affari o meglio che intende la politica come una occasione di affari.

Sempre più anzi, questi gruppi politico-affaristici tendono a costituirsi come una specie di super partito - o, se preferite, assumono la forma di un partito trasversale - che rende falsa e comunque artificiosa la stessa dialettica delle posizioni politiche.

Sul piano del potere locale, è diventato ormai impossibile individuare le scelte che corrispondono a ragioni politiche e quelle che riflettono invece motivazioni affaristiche. Nè qualcosa di diverso succede sul piano del sistema politico nazionale, dove magari gli stessi fenomeni sono meno vistosi - si notano meno facilmente - ma ovviamente sono anche più gravi.

In queste condizioni, è chiaro come sia un'illusione, o senz'altro un inganno, pensare a una «autoriforma» dei partiti. Si può invece pensare che nell'insieme, senza tener conto a quest'effetto dello spartiacque tra maggioranza e opposizione, ci siano all'interno dei partiti abbastanza forze sane, pulite, sulle quali fare affidamento per una riforma istituzionale che costringa gli stessi partiti a cambiare non solo il loro modo di agire ma anche il loro modo d'essere.

Il sistema delle imprese è direttamente interessato a mettere in moto un processo in tal senso. Una riforma che permetta ai partiti di risanarsi e di tornare a fare politica è infatti l'altra faccia della riforma istituzionale necessaria per un corretto governo dell'economia, per cambiare cioè quel rapporto perverso tra Stato e mercato per cui non abbiamo nè un vero Stato, nè un vero mercato.

L'abnorme dilatazione del debito pubblico, l'incapacità di portare sotto controllo la spesa pubblica corrente e di migliorarne la qualità sono la manifestazione macroscopica di una concezione distorta del ruolo dello Stato nell'economia.

Il disastro dei bilanci pubblici sta diventando il nodo scorsoio cui la classe politica impicca l'insieme delle imprese.

Gli imprenditori, i veri imprenditori, non possono più accettare una politica economica che è sempre più politica monetaria, anzi quasi soltanto una politica del cambio e sempre meno un insieme di strumenti e di obiettivi intermedi volti alla stabilità e allo sviluppo economico.

Qualcuno sostiene che le autorità monetarie perseguano scientemente l'attuale linea di sopravvalutazione della lira, usando il cambio per attenuare l'inflazione, dirottando cioè l'elevata domanda interna verso le importazioni. Anche se, in questo modo, la spinta inflazionistica viene imputata solamente all'eccesso di domanda, dimenticando la pressione dei costi.

Se è così, è probabile che le autorità monetarie lo facciano anche per spezzare l'alleanza che si era stabilita tra alcune imprese e un'area del ceto politico, alleanza siglata all'insegna di una finanza pubblica allegra.

Resta il fatto che questa gestione della finanza pubblica e il conseguente accumulo del debito si pongono ormai in aperto conflitto con un regolare sviluppo, con un processo di rafforzamento del sistema produttivo. Nonostante le apparenze, siamo un Paese che rischia più di altri una rapida deindustrializzazione.

I benefici di una spesa pubblica dilagante cui molti, anche tra gli stessi imprenditori, hanno attinto per prosperare sono ormai abbondantemente

sopravanzati dai costi diretti e indiretti che il bilancio pubblico fa gravare sulle imprese.

La manovra di bilancio risulta pertanto la cartina di tornasole di quell'intreccio da interessi che sta soffocando le potenzialità del Paese. E in effetti è dominata dalle finalità di cattura del consenso elettorale, di aggregare un insieme di convenienze attorno alle cordate dei partiti.

È allora una regione vitale, veramente vitale, quella che spinge noi imprenditori, quelli di noi che si confrontano con il mercato con la competizione internazionale, con la concorrenza globale, con i processi di internazionalizzazione, a chiedere un profondo rinnovamento del modo di governare l'economia.

Ma non si può in realtà cambiare il modo di governare l'economia senza cambiare il modo di essere partito, di fare politica. Occorrono strutture di rappresentanza in grado di essere finalmente portatrici di interessi generali, anziché di affari privati. Occorre restituire indipendenza alle istituzioni e ristabilire la distanza tra direzione politica e dinamica del mercato.

Ormai da troppi anni si sono create delle consorterie di interesse, dei conglomerati che cementano affari e politica e che affondano le radici dentro i partiti.

Così sono degenerare le imprese a partecipazione statale, che erano state designate, in anni diversi e lontani, a fare da braccio esecutivo per le politiche strutturali.

Così sono degenerati gli interventi straordinari che dovevano porre rimedio, nelle intenzioni, agli squilibri del Paese.

E dove più eloquente è il fallimento, dove esplodono gli esiti di una politica mancata, ma di cui si avverte appieno la necessità, è proprio nel Mezzogiorno, in quest'area del Paese dove sono più evidenti che altrove e più drammatici i risultati cui conduce la mancanza dello Stato e del mercato, di un vero Stato e di un vero mercato.

Sta prendendo forza l'opinione che il Mezzogiorno sia ormai una sorta di pozzo senza fondo in cui precipitano le risorse prodotte nel resto del Paese e che il decadimento di quest'area sia insanabile.

Pochi, quasi nessuno sembra più interrogarsi sulle ragioni di questo stato di cose, aver voglia di riflettere sulle convenienze complessive che hanno finito col determinare una situazione che è arrivata non soltanto a un punto di rottura sul piano economico, ma minaccia ormai di provocare una frattura nel sistema della convivenza civile.

È tempo invece di aprire il confronto sul male oscuro che mina alla radice ogni politica meridionalista, è tempo di chiamare per nome le forze che si avvantaggiano di questa situazione.

Dobbiamo farlo non soltanto perchè i costi stanno divenendo ormai insopportabili, ma anche perchè - questa è la nostra convinzione - il Mezzogiorno rappresenta il punto più evidente di una condizione che rischia di coinvolgere tutto il Paese.

Diciamolo in modo ancora più chiaro: lo strappo economico, sociale e civile che lacera il meridione rispetto al resto del Paese è, a nostro parere, uno strappo voluto, non un'anomalia isolata.

Parlando di strappo voluto, non intendiamo certo riproporre vecchie lamentazioni contro una parte del Paese che si avvantaggia a danno dell'altra.

Si tratta piuttosto di prendere coscienza che una politica di mantenimento del Mezzogiorno come plaga dell'assistenzialismo corrisponde a precise

convenienze di una vasta coalizione di forze, dentro e fuori del Mezzogiorno, situate in parte nel sistema economico sociale e, in gran parte, nel sistema politico istituzionale.

Gli interventi per il Mezzogiorno sono stati disegnati, dagli anni '50 in poi, con l'ambizione di correggere e in una certa misura rovesciare le tendenze spontanee del capitalismo italiano, che generavano sperequazioni territoriali ovvero dualismo tra aree prospere e aree povere. La leva che si decise di manovrare fu la spesa pubblica in funzione dell'obiettivo di imprimere un grande impulso ad un'economia che si riteneva strutturalmente debole e incapace di fronteggiare con risorse endogene la sfida della modernizzazione.

Oggi è però venuto il momento di chiedersi se, al di là delle intenzioni più nobili e generose e di alcuni innegabili risultati, questa impostazione sia ancora valida.

Di fatto essa ha dato luogo a storture e contraddizioni anche sul terreno più strettamente economico: all'ombra della spesa pubblica sono cresciuti gruppi di interesse, corporazioni, coalizioni politiche, partiti veramente trasversali, leaders potenti, i quali tutti hanno poco a che fare con lo sviluppo del Mezzogiorno, con la crescita imprenditoriale, con una netta distinzione tra mercato ed Amministrazione pubblica, con l'uso produttivo delle risorse collettive.

La cultura dell'emergenza, le logiche di intervento straordinario, lo scavalcamento delle istituzioni ordinarie con strutture speciali, il privilegio dato agli aspetti quantitativi, anziché a quelli qualitativi della spesa, hanno prodotto seri guasti: mobilitazione di grandi risorse, ma inettitudine a metterle a frutto; prevalere della mentalità burocratica sull'attitudine a misurare l'efficacia finale degli interventi; creazione di un mercato delle concessioni, dei pareri, dei decreti, delle autorizzazioni, attraverso cui gli operatori privati possono ottenere gli incentivi o accedere agli appalti; prepotere dei *policy-makers* sugli agenti di mercato; uso partigiano delle risorse pubbliche fino all'oscuramento della nozione di uno Stato di diritto.

Non c'è poi da stupirsi se questi ingredienti fanno da terreno di coltura per la devianza di massa fino alle organizzazioni criminali che detengono sempre più potere reale in una larga parte del territorio meridionale.

Finora, probabilmente, molte forze produttive hanno ritenuto più conveniente non occuparsi di questa realtà in prima persona. Per un verso, era comunque vantaggioso fruire di forti ed anomale incentivazioni per gli insediamenti nel Sud. Per altro verso era utile disporre di un serbatoio di manodopera da utilizzare per le accelerazioni del processo di sviluppo nel nord.

In ogni caso, ben pochi sono rimasti insensibili ad una spesa per trasferimenti che, anche quando semplicemente promuove domanda di consumo privato, rifluisce inevitabilmente verso le fonti di produzione, alimentando così, in misura non disprezzabile, occupazione e fatturato delle aree territoriali più forti.

Oggi però si sta toccando con mano che questa politica comporta sempre più oneri, non genera opportunità di impieghi produttivi, determina un congelamento della mobilità sociale, provoca una vera e propria atrofizzazione della società civile che serve solo a chi vuole mantenere inalterato lo *status quo*.

Di fronte alla prospettiva del '93, è arrivato il momento di chiederci francamente se dobbiamo rassegnarci all'idea del Mezzogiorno come area debole del nostro sistema economico e sociale, destinata ineluttabilmente a rimanere sede tutt'al più di attività sussidiarie, oppure se sia invece non solo giusto da un punto di vista morale, ma conveniente da un punto di vista economico, recuperare quest'area a una logica di sviluppo.

In realtà, sul piano economico non c'è dubbio che mantenere il Mezzogiorno in una condizione di area assistita sarebbe un'operazione talmente costosa per il sistema da rallentare fortemente, se non addirittura pregiudicare, lo stesso processo di integrazione europea.

Mentre è certo, d'altra parte, che il riscatto del Mezzogiorno dalla attuale condizione di degrado civile e sociale è anzitutto un'opzione morale cui non possiamo rinunciare, come cittadini, ma è anche una scelta obbligata agli effetti di mantenere, anzi ripristinare un sistema di convivenza in cui lo sviluppo economico e sociale sia possibile.

Si tratta di riportare lo Stato nel Mezzogiorno, di ricostituire un apparato di istituzioni che siano capaci di svolgere effettivamente, efficacemente le funzioni fondamentali che, in ogni società civile, svolge lo Stato moderno e siano capaci, al tempo stesso, di creare le condizioni dello sviluppo.

Qui dobbiamo uscire dall'equivoco della discussione terminologica se occorre o no l'intervento straordinario.

Il Mezzogiorno ha ancora oggi un bisogno straordinario di creare infrastrutture, attirare investimenti, far crescere imprese.

Ma l'intervento straordinario, nominalmente straordinario, non corrisponde più già da tempo a questi obiettivi. Esso è infatti degenerato non solo nel senso che, in pratica, è diventato sostitutivo dell'intervento ordinario, ma anche perchè viene abitualmente utilizzato per scopi che non hanno nulla a che vedere con lo sviluppo, in quanto corrispondono piuttosto a interessi minuti che sono, in sostanza, interessi clientelari.

Questo intervento straordinario non serve a favorire la crescita economica e civile, ma serve semmai a mantenere un sistema di potere che così, in una spirale perversa contribuisce esso stesso a far degenerare.

Del resto, l'assurdità del meccanismo attuale ha la sua controprova nel paradosso per cui, volta a volta, a secondo delle varie necessità che vengono ad emergere, si creano di continuo nuove istituzioni straordinarie che si aggiungono e si sovrappongono le une alle altre e tutte insieme, le nuove e le vecchie, non riescono neppure a svolgere quello che doveva essere l'intervento ordinario.

Rinunciamo pure all'azione straordinaria se questo è il passaggio da percorrere per restituire lo Stato al Mezzogiorno e il Mezzogiorno al paese.

In effetti, piuttosto che discutere sulla denominazione dell'intervento dello Stato nel Mezzogiorno, quello che bisogna decidersi ad affrontare non solo nel Mezzogiorno ma in tutto il paese è il problema stesso dello Stato, ossia il problema di risanare la frattura tra una società che è ormai ricca di forze ed energie vitali e un apparato di istituzioni che non consente a queste forze di esprimere a pieno tutte le loro potenzialità, e d'altra parte non è in grado nemmeno di disciplinare la loro spinta.

Se nel Mezzogiorno tutto ciò è più evidente e più drammatico, è solo perchè le stesse modalità dell'intervento pubblico hanno aggrovigliato in un fitto intreccio le degenerazioni dell'apparato istituzionale e quelle della vita sociale.

Proprio l'anno scorso qui a Capri, dedicando il nostro convegno alla questione dello Stato, abbiamo cercato di mettere ben in chiaro come sia ormai improrogabile anche per noi imprenditori l'esigenza di porre finalmente mano a una grande strategia di riforme istituzionali.

E, pur senza addentrarci sul piano delle technicalità, non abbiamo esitato ad indicare nella riforma del sistema elettorale il nodo da sciogliere per rompere quelle forme di commistione tra interessi corporativi e partitocrazia per cui al primato della politica non corrisponde più capacità di direzione strategica.

Questo è vero per il governo centrale e ancor più vero per il governo locale. È vero per tutto il Paese e ancor più vero per il Mezzogiorno dove pure sono cresciute nuove forze sociali che hanno in sé le potenzialità per assurgere a protagoniste dello sviluppo, ma sono spinte dal meccanismo delle attuali istituzioni a ripiegare in atteggiamenti e comportamenti di piccolo cabotaggio.

C'è chi si meraviglia che noi imprenditori prendiamo parola e posizione sul tema delle riforme istituzionali.

Ma il fatto è che senza un profondo rinnovamento delle istituzioni, tutto il processo di modernizzazione del Paese è destinato a rimanere bloccato.

E questo vuol dire, nella dinamica della competizione internazionale, che non mettiamo a rischio solo un posto in classifica ma rischiamo di ritrovarci in una posizione di dipendenza e subalternità rispetto ai sistemi-paesi più capaci di modernizzarsi.

Di tutto ciò come imprenditori siamo sempre più consapevoli.

Per questo occorre alzare il tiro nei rapporti col potere politico, per questo bisogna porre decisamente all'ordine del giorno la questione di un cambiamento profondo nel modo di governare l'economia, per questo dobbiamo mettere in discussione la struttura stessa del rapporto tra Stato ed economia.

Diversamente, se pensassimo di poterci accontentare o continuare ad accontentarci di questo o quel presunto favore, dell'una o dell'altra provvidenza, allora non solo come imprenditori rimarremmo a rimorchio delle oligarchie di partito ma finiremmo col compromettere così, insieme con i nostri specifici interessi, gli interessi generali di tutto il Paese.

ALLEGATO 6

**INTERPELLANZA - CAMERA DEI DEPUTATI (n. 2-00767) PRESENTATA DAI DEPUTATI VIOLANTE ED ALTRI AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI E AI MINISTRI DELL'INTERNO E DI GRAZIA E GIUSTIZIA**

PAGINA BIANCA

I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia, per sapere - premesso che:

la signora Maria Avolio vedova Ferrami ha citato in giudizio i ministri interpellati per la disastrosa situazione della sicurezza dei cittadini in Calabria in relazione all'omicidio del marito, l'imprenditore Lucio Ferrami, il quale fu ucciso il 27 ottobre 1981 per aver rifiutato di soggiacere alle estorsioni mafiose;

nell'atto di citazione così si esprime la signora Avolio:

«Sin dal 1979, i centri della zona tirrenica della provincia di Cosenza sono stati oggetto di fenomeno mafioso e delinquenziale, che particolarmente si è manifestato nei comuni di Cetraro e di Guardia Piemontese.

Tale fenomeno è stato evidenziato da rapporti giudiziari e da relazioni amministrative, formate dai carabinieri del luogo, nonché dal commissariato di pubblica sicurezza di Paola, che con rapporto del 23 agosto 1980, formato dopo l'omicidio di Giovanni Losardo, assessore al comune di Cetraro e segretario della Procura della Repubblica di Paola, evidenziava la grave situazione che si era venuta a creare in quella zona della Calabria.

I fatti sopradetti, sono stati poi confermati da appositi rapporti giudiziari, successivamente formati dalla Guardia di finanza e dal Nucleo di polizia giudiziaria dei carabinieri di Bari. La serie di omicidi, tentati omicidi, estorsioni, ricatti, furti, ricattazioni, e abusiva detenzione di armi, verificatasi nella zona suddetta, deve considerarsi senza limite di numero. Mentre il detto fenomeno imperversava nella zona, tutti coloro, che facevano parte dell'associazione per delinquere, che dava luogo al fenomeno stesso, venivano a godere della protezione e della impunità, attraverso una "catena", i cui anelli, si diramavano attraverso i diversi rapporti con il potere centrale.

In questo clima di terrore era costretto a lavorare Ferrami Lucio, consorte dell'attrice Avolio Maria, e padre del minore Ferrami Pierluigi, il quale ha voluto resistere ad ogni tentativo di estorsione messo in atto alla data del 4 novembre 1980, quando il Ferrami, resistendo negativamente alla pretesa della "mazzetta", ha denunciato agli organi di polizia coloro che erano stati autori del reato in oggetto.

Tale atto, legittimo e coraggioso, del Ferrami, nel periodo dell'anno successivo, costava allo stesso diversi atti di intimidazione, ai quali, il 27 ottobre 1981, è seguito l'agguato, nel quale il suddetto Ferrami ha perduto la vita, mentre l'attrice Avolio Maria è rimasta, miracolosamente, in vita.

Tutta la situazione suddetta è rimasta provata attraverso gli atti del grave procedimento penale contro Muto Francesco ed altri, che è stato celebrato davanti alla Corte di assise di Bari, designata dalla Corte suprema di cassazione su istanza della procura generale della Repubblica di Catanzaro, formulata ai sensi dell'articolo 55 del codice di procedura penale.

In quella sede penale, per ragioni di connessione oggettiva, o strumentale, sono rimasti coinvolti non soltanto coloro che furono condannati per l'associazione a delinquere, ma anche pubblici funzionari, amministratori locali e finanche magistrati.

Indipendentemente da qualsiasi esito penale di condanna o di assoluzione, non vi è dubbio che il fenomeno delinquenziale in oggetto, nel quale ha perduto la vita Ferrami Lucio in data 27 ottobre 1981, si è verificato e si è aggravato, sviluppandosi negli anni tra il 1979 ed il 1984, per carenza di attività dei poteri dello Stato, che non hanno garantita la vita, come non hanno garantito i diritti inviolabili dell'uomo, come voluto dall'articolo 2 della Carta costituzionale.

Nè si può giudicare che tali diritti rientrano nell'ordine dei diritti soggettivi del cittadino, il quale non può essere messo nella condizione di dover sopportare il sopruso e la violenza dei suoi simili senza l'intervento dei poteri dello Stato.

Al riguardo non è da trascurare la norma di cui al primo comma dell'articolo 13, della Costituzione della Repubblica, che prevede la inviolabilità della libertà personale, mentre, nel rispetto delle norme internazionali, non può trascurarsi quanto voluto dalle norme per la tutela dell'uomo e della sua libertà.

Vale ancora, in riferimento alle situazioni sopra specificate, quanto espresso, in ogni grado del detto giudizio penale dal rappresentante del pubblico ministero, in sede di requisitoria e di impugnazione, nelle quali sedi sono state rimarcate non soltanto le risultanze degli atti penali, ma anche le affermazioni ed i riconoscimenti, contenuti nelle sentenze emesse dalla Corte di assise di primo grado e dalla Corte di assise di appello di Bari, rispettivamente alle date del 20 marzo 1986 e del 19 marzo 1987.

Con la prima delle dette sentenze, alcuni imputati erano stati condannati alla pena dell'ergastolo per l'omicidio del compianto Lucio Ferrami. Ma, la sentenza di appello ha dato un proscioglimento, per il detto delitto, per insufficienza di prove.

Non si vuole qui ripetere quanto già dedotto dalla stessa parte attrice con atto di citazione proposto contro il Ministero della giustizia in data 11 aprile 1988, nè si vuole ripetere il contenuto delle comparse difensive, proposte contro lo stesso Ministero della giustizia, alle date del 12 maggio 1988 e del 12 maggio 1989 (comparse difensive, che fanno parte del procedimento civile n. 258/88, pendente davanti al Tribunale civile di Catanzaro). Ferma tale volontà di non ripetere quanto già denunciato, certamente vi è da precisare in questa sede che tutte le omissioni e tutti gli illegittimi comportamenti di coloro, che erano preposti ed avevano la responsabilità dell'ordine pubblico e della tutela del cittadino, non possono non trovare giuridica qualificazione nelle ipotesi di cui all'articolo 2043 del codice civile, per cui, se illecito è stato il detto comportamento, ogni relativa responsabilità va a ricadere sui Ministeri convenuti sotto qualsiasi aspetto giuridico, indipendentemente dalle personali responsabilità, per le quali i Ministeri convenuti possono agire in sede di rivalsa.

Certo è che, come risulta da tutti gli atti penali sopra richiamati, Ferrami Lucio è stato assassinato ed è stato oggetto della estorsione, di cui si è già detto, in conseguenza della situazione, che si è permessa e si è consentita nella detta nevralgica zona della terra calabrese.

Ed è grave che dopo la sentenza della Corte di cassazione del 20 gennaio 1988, con la quale è stata confermata la sentenza della Corte di assise di appello di Bari, del 19 marzo 1987, tutti gli atti penali sopra indicati, che evidenziavano ed evidenziano atti e fatti che non possono sfuggire a giudizio del magistrato, sono rimasti giacenti negli archivi della Corte di assise di

appello di primo grado di Bari (nonostante quanto dichiarato davanti alla Camera dei deputati dal Sottosegretario al Ministero dell'interno, sull'interrogazione dell'onorevole Luciano Violante ed altri). Le parti attrici, che non intendono subire in silenzio il ricordo di quei tragici giorni, con il presente atto, domandano ed hanno il diritto di domandare al magistrato, il risarcimento del danno, che deve essere posto a carico dei Ministeri convenuti, sotto i sopra richiamati principi di diritto» -

quali siano gli orientamenti degli interpellanti in ordine a tale iniziativa processuale e concrete iniziative abbiano assunto ed intendano assumere per garantire in Calabria il diritto dei cittadini alla vita e alla sicurezza.

(2-00767)

VIOLANTE, BARGONE, CICONTE, FINOCCHIARO  
FIDELBO, FRACCHIA, ORLANDI, PEDRAZZI CI-  
POLLA, RECCHIA, SINATRA, VACCA, FORLEO,  
MANNINO Antonino, UMIDI SALA

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 7

**DOCUMENTO REDATTO DALLA GUARDIA DI FINANZA  
SUL RICICLAGGIO DEL DENARO DI ILLECITA PROVENIENZA  
(13 NOVEMBRE 1989)**

PAGINA BIANCA

Al Presidente della Commissione antimafia,

Illustre Senatore, nel marzo 1989 la Guardia di finanza presentò un rapporto alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia relativo soprattutto ai connotati di carattere economico della criminalità organizzata di tipo mafioso. Ciò nell'intento di pervenire alla ricostruzione soggettiva ed oggettiva del fenomeno attraverso l'individuazione di quelle che normalmente costituiscono le fonti di finanziamento della malavita (cosiddetta «mafia economica»).

In esso veniva denunciata la necessità, da parte delle organizzazioni criminali, di «ripulire» l'illecita ricchezza prodotta attraverso un circuito «esterno»; venivano tratteggiate le tecniche di attuazione del riciclaggio e le ipotesi di sviluppo; erano altresì suggerite proposte di correzione del sistema generale volte ad inaridire le condizioni che favoriscono ed impongono la «ripulitura» del denaro sporco e ad ostacolare la pratica del *money laundering*.

Da allora, sono stati avviati contatti ed incontri sia con organismi nazionali - quali la Banca d'Italia, l'Ufficio Italiano dei Cambi, la Consob, il Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato - sia internazionali, quali gli Organi di ricerca doganale o similari di Francia, Germania, Olanda, Spagna, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Canada e Australia, al fine di configurare con chiarezza tutti gli aspetti del fenomeno e giungere alla formulazione di una proposta concreta di intervento dello Stato sul piano normativo e sul piano operativo.

Di tali iniziative in corso sono stati regolarmente informati il Presidente del Consiglio, il Ministro delle finanze, il Ministro dell'interno, il Comitato interministeriale per le informazioni e la sicurezza.

Al termine dell'attività suddetta, la Guardia di finanza ha messo a punto una proposta di soluzione (in allegato) che definisce la linea normativa ed operativa dello Stato nei confronti delle operazioni condotte dalla malavita nel settore finanziario tendenti al riciclaggio del denaro di provenienza illecita.

## RELAZIONE

Il fenomeno del riciclaggio si concretizza in una serie di atti posti in essere dalle organizzazioni criminali per reintrodurre sul mercato economico-finanziario denaro o altri valori di provenienza illecita, facendone apparire legittimi e regolari l'acquisizione ed il possesso in modo che si perdano le tracce della origine illecita.

Le dimensioni assunte dal riciclaggio di denaro sporco, proveniente dagli enormi profitti acquisiti dalle organizzazioni criminali con la produzione e il commercio delle sostanze stupefacenti, con il contrabbando dei tabacchi lavorati esteri, con le estorsioni, con il gioco d'azzardo ed i sequestri di persona, destano notevoli preoccupazioni per quasi tutti i Paesi.

Nelle sue linee generali il fenomeno in argomento si concretizza mediante tre fasi:

a) *accumulazione primitiva di capitali illeciti*. Si consegue attraverso le attività tipiche della criminalità organizzata;

b) *trasformazione di capitali illeciti in leciti*. È questa la fase cosiddetta del «riciclaggio», nella quale i capitali vengono immessi nel circuito delle banche o di altre attività finanziarie nazionali o estere;

c) *investimenti di capitali illeciti in attività lecite*. Rappresenta la fase del ritorno dei proventi illeciti «ripuliti» nelle disponibilità delle organizzazioni che li utilizzano non solo per potenziare ed alimentare i traffici illeciti ma soprattutto per investimenti in attività imprenditoriali.

Le tre fasi possono esaurirsi in un Paese ma possono (e questa è la norma) intersecarsi ed intaccare territori di più Paesi.

Il notevole sviluppo del fenomeno è stato favorito in questi ultimi anni da alcuni presupposti, da individuare:

nella facilità con cui il denaro può essere immesso nel circuito monetario;

nella possibilità di trasferire liberamente e senza eccessivi controlli ingenti capitali da un Paese all'altro, mutando tecniche e sistemi sofisticati introdotti dalle società multinazionali (soprafatturazioni e sottofatturazioni);

nell'alto grado di imprenditorialità e di efficienza raggiunto dalle organizzazioni criminali che si avvalgono dell'apporto di consulenze finanziarie altamente qualificate.

Le operazioni finalizzate a «riciclare» i capitali «sporchi» possono essere effettuate attraverso vari sistemi, quali, a titolo indicativo, il trasporto di valuta a mezzo corrieri, il sistema delle compensazioni, l'utilizzazione delle case da gioco, il sistema bancario nazionale ed internazionale, il settore della intermediazione finanziaria e il settore borsistico.

In particolare, assumono rilevante pericolosità i settori bancari, della intermediazione finanziaria e quello borsistico, che consentono, anche in prospettiva comunitaria, ampie metodologie all'«operatore» di non apparire o comunque di far perdere le tracce della provenienza illecita del denaro.

Il fenomeno riciclaggio comporta anche alcuni effetti distorsivi sull'economia, che non sempre è facile percepire nella loro giusta dimensione.

La criminalità organizzata, disponendo di enormi capitali liquidi, ha infatti necessità di operare reinvestimenti sia per accelerare il processo di accumulazione della ricchezza sia per disporre di maggior potere ed ampliare la sua sfera di influenza e di dominio.

Tale immissione nei circuiti economici di enormi masse di denaro liquido lede, inevitabilmente, il principio della libera concorrenza, in quanto la criminalità imprenditrice è in grado di autofinanziamenti senza far ricorso ai canali bancari.

Diventa così agevole il controllo di alcuni settori economici e l'allargamento della sfera d'influenza, tale azione non è disgiunta da comportamenti ricattatori e sleali che finiscono per allontanare dal mercato la parte tradizionalmente più sana.

L'ascesa del potere criminale nell'economia di alcune zone del nostro Paese è un dato di fatto che serve per comprendere il danno sempre maggiore che viene arrecato allo Stato ed alla collettività tutta.

Le nuove ipotesi formulate in materia di sostanze stupefacenti e di antimafia non realizzano nella loro interezza l'obiettivo ottimale cui si dovrebbe tendere.

In entrambi i casi, infatti, la sfera di applicazione appare circoscritta, essendo riferita a ben individuate ipotesi di reato.

Permane pertanto di viva attualità l'esigenza, che coinvolge anche altri Stati, di ricercare e di concepire un'ipotesi autonoma di riciclaggio che sia idonea non solo a reprimere il fenomeno così come è stato delineato ma anche a sviluppare una funzione di spiccata deterrenza.

Tale obiettivo potrebbe essere conseguito articolando un dettato normativo che sia in grado di coprire la più ampia area possibile di intervento operativo.

In tale quadro s'inserisce il presente provvedimento che sostanzialmente prevede:

un'autonoma formulazione della fattispecie del reato di riciclaggio;  
adeguati strumenti di controllo dei flussi finanziari, che consentano nello specifico settore indagini in tempo reale.

Venendo alla descrizione di dettaglio dell'articolato:

l'articolo 1 prevede la sostituzione dell'articolo 648-bis del codice penale (sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione) con una nuova norma sanzionatoria, rubricata «riciclaggio di denaro o valori» ed articolata su due distinte fattispecie di reato.

La prima fattispecie ricalca sostanzialmente quella di cui al vigente articolo 649-bis, con l'estensione della punibilità anche ai casi di sostituzione di denaro o valori provenienti dai reati di traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero di munizioni, armi ed esplosivi, di associazione per delinquere di stampo mafioso o finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti, ed un aggravamento della sanzione penale, portata alla reclusione da cinque a dodici anni ed alla multa da due a cinquanta milioni.

La seconda fattispecie mira quindi a sanzionare a titolo specifico, con identiche pene, altre ipotesi di compartecipazione al fenomeno del riciclaggio, egualmente dannose ai fini dell'amministrazione della giustizia, consistenti nell'ostacolare, con qualsiasi atto, l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o il sequestro di denaro, valori o beni provenienti dai reati di cui si è innanzi detto.

Solo in questo modo, infatti, si rende possibile fissare un deterrente idoneo per tutta quella serie di comportamenti che la pratica investigativa ha ben conosciuto come importanti anelli della catena interpositiva all'individuazione dell'effettiva destinazione dei proventi di gravissima attività delittuosa.

Viene infine lasciata ferma l'applicabilità alle suddette fattispecie della disposizione di cui all'articolo 648, ultimo comma, del codice penale, consentendo in tal guisa che le medesime si considerino sostanziate anche qualora il reo, dal quale provengono le cose oggetto del delitto, non risulti imputabile o punibile;

l'articolo 2, in relazione alla natura del reato di cui all'articolo 1, stabilisce che per il denaro, i valori od i beni dal medesimo rivenienti deve sempre essere disposta la confisca.

Naturalmente una struttura sanzionatoria più pregnante non può sortire sostanziali effetti qualora non venga affiancata da parallele misure normative che, nel rispetto delle fondamentali libertà individuali, consentano un' incisiva azione di controllo sui flussi finanziari da parte degli organi istituzionalmente chiamati al contrasto dei fenomeni di riciclaggio.

A tale scopo la restante parte del provvedimento intende istituire un vero e proprio sistema automatizzato di rilevamento dei flussi di denaro o valori di maggiore consistenza che si sviluppano, su tutto il territorio nazionale, attraverso i principali canali dell'intermediazione finanziaria.

In particolare:

l'articolo 3 intende istituire, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un apposito Ente, denominato «Agenzia», con compiti di analisi dei flussi finanziari e conseguente approntamento di situazioni meritevoli di approfondimento.

Strumento fondamentale dell'Agenzia è la banca dati, istituita per la raccolta e la informatizzazione dei flussi finanziari, espressione nella quale, viene precisato al comma 3, devono intendersi tutte le operazioni comportanti, in qualsiasi modo, la movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, nonchè di titoli di credito ed assimilati;

l'articolo 4 stabilisce, conseguentemente, l'obbligo e le modalità di identificazione di chiunque compia, anche per interposta persona, le citate operazioni, d'importo superiore a 20 milioni di lire presso gli operatori tipici del mercato finanziario, ai quali ultimi viene altresì imposto di comunicare i dati acquisiti all'Agenzia.

A garanzia dell'adempimento dell'obbligo di identificazione è inoltre apparso opportuno sanzionare l'inosservanza, con specifiche disposizioni di carattere penale (commi 6 e 7);

l'articolo 5, nell'intento di favorire il passaggio di tutti i flussi finanziari attraverso i già citati operatori ordinari del settore, impone altresì l'obbligo di effettuare tutti i pagamenti di importo superiore a lire 10 milioni esclusivamente a mezzo di assegni bancari o postali, stabilendo, anche in questo caso, specifiche sanzioni penali per l'eventuale inosservanza;

l'articolo 6 detta le norme particolari per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia ed in particolare del Comitato di gestione, vero e proprio organo direzionale collegiale; operando al riguardo una delega al Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri competenti, per la regolamentazione di dettaglio, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore della legge;

l'articolo 7 fissa i compiti del Comitato di gestione dell'Agenzia, con specifica attenzione alle procedure d'analisi dei dati informatizzati e di invio di segnalazioni per le singole situazioni soggettive meritevoli di approfondimento.

Quale organo deputato a ricevere le anzidette segnalazioni viene quindi designato dal successivo articolo 8 un apposito Reparto della Guardia di finanza, in relazione alla specifica competenza di tale Corpo di polizia nel settore delle indagini finanziarie.

La scelta è stata peraltro orientata sull'attuale Nucleo speciale di polizia valutaria, istituito con la legge 30 aprile 1976, n.159, al quale viene istituzionalmente affidata, con competenza a livello nazionale, l'esecuzione delle investigazioni finanziarie finalizzate al contrasto del riciclaggio di proventi illeciti, anche in considerazione della particolare professionalità ed esperienza acquisita dal Reparto nel settore in argomento.

Quanto sopra senza la necessità di incrementi organici, e conseguenti oneri finanziari, atteso il minore impegno del Nucleo speciale a seguito dell'intervenuta depenalizzazione in materia valutaria.

La denominazione del Reparto viene inoltre modificata in quella di «Nucleo speciale di polizia valutaria e finanziaria»;

l'articolo 9, a tutela della assoluta segretezza dei dati acquisiti dall'Agenzia, provvede ad imporre il divieto di utilizzazione per finalità diverse da quelle previste dalla legge, sanzionandone penalmente l'inosservanza anche solo colposa;

l'articolo 10 attribuisce la facoltà di richiedere dati all'Agenzia:

al Procuratore della Repubblica, nel corso di indagini per il reato di cui al riformulato articolo 648-bis del codice penale;

al Questore, nelle ipotesi previste dall'articolo 14 della legge 13 settembre 1982, n. 646 ed all'Alto Commissario per la lotta contro la delinquenza mafiosa, per le esigenze connesse al proprio mandato;

l'articolo 11 dispone la costituzione di un'apposita Commissione parlamentare di vigilanza per il controllo dell'attività svolta dall'Agenzia e con poteri ispettivi nei confronti di quest'ultima;

l'articolo 12, ai fini della piena attuazione del sistema informatico dei flussi finanziari, impone a tutti gli operatori obbligati alle segnalazioni all'Agenzia di provvedere alle necessarie modifiche delle procedure informatiche entro un anno dall'entrata in vigore della legge;

l'articolo 13 si occupa del finanziamento degli oneri afferenti le nuove disposizioni;

l'articolo 14 stabilisce, da ultimo, in coordinamento con le altre disposizioni che dilazionano l'operatività del provvedimento, che la legge entri in vigore al decorso di un anno dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Si è in sostanza ritenuto che il suddetto periodo sia più che sufficiente, attesa anche l'urgenza dell'intervento di contrasto al fenomeno del riciclaggio, per l'impianto e la piena funzionalità delle strutture e delle procedure previste dalla legge.

## BOZZA DI ARTICOLATO

(MISURE DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO DI PROVENTI ILLECITI)

### Art. 1.

(*Riciclaggio di denaro o valori*)

1. L'articolo 648-bis del codice penale è sostituito dal seguente:

«1. Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione, di traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero di munizioni, armi, esplosivi, di associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di stupefacenti, con altro denaro, valori o beni al fine di procurare a sè o ad altri il profitto del reato è punito con la reclusione da cinque a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire cinquanta milioni.

2. Alla stessa pena soggiace chiunque compie atti diretti ad ostacolare l'accertamento dell'origine, il ritrovamento o il sequestro di denaro, valori o beni provenienti dai delitti indicati al precedente comma 1.

3. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 638».

#### Art. 2.

##### *(Confisca)*

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 240, terzo comma, del codice penale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei valori o dei beni provenienti dal delitto previsto dall'articolo 648-bis del codice penale.

#### Art. 3.

##### *(Istituzione dell'Agenzia)*

1. Ai fini del contrasto del riciclaggio di proventi illeciti di cui all'articolo 1 è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, una Agenzia con compiti di analisi dei flussi finanziari, nonché di conseguente elaborazione ed approntamento di singole situazioni meritevoli di approfondimento.

2. L'Agenzia dispone di una banca dati unica centralizzata, per la raccolta e l'informatizzazione dei flussi finanziari.

3. Per flussi finanziari si intendono, ai fini della presente legge, tutte le operazioni che comunque comportano la movimentazione di denaro o di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo, nonché di titoli di credito ed assimilati.

#### Art. 4.

##### *(Identificazione dei soggetti, rilevazione e memorizzazione di dati - Sanzioni)*

1. Chiunque compie le operazioni di cui al precedente articolo 3, comma 3, di importo pari o superiore a lire venti milioni, presso:

- a) uffici postali;
- b) banche ed istituti di credito pubblici e privati;
- c) società fiduciarie;
- d) istituti o società esercenti la raccolta del risparmio o l'intermediazione finanziaria;
- e) operatori di borsa ed altri operatori finanziari iscritti in albi o soggetti ad autorizzazione amministrativa,

deve essere identificato a cura dei soggetti incaricati dell'operazione e deve indicare per iscritto le complete generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l'operazione.

2. La data e la causale dell'operazione, l'importo dei singoli mezzi di pagamento, le complete generalità e gli estremi del documento d'identificazione di chi effettua l'operazione, nonché le complete generalità dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione stessa viene eseguita, devono

risultare da un apposito modulo, conforme al modello approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro, di concerto con quello delle poste e telecomunicazioni e dell'industria, commercio e artigianato. Tali dati devono essere comunicati all'Agenzia a cura degli enti, società e operatori indicati al comma 1, a mezzo di supporti elettromagnetici, secondo procedure e modalità fissate dallo stesso decreto, con periodicità trimestrale a decorrere dal 1° gennaio di ogni anno.

3. Alla Agenzia debbono essere altresì comunicati, con le stesse modalità previste al comma 2, le movimentazioni finanziarie, relative a singoli soggetti, per un importo complessivo superiore a 200 milioni di lire effettuate nell'arco temporale di un trimestre solare, ancorchè provenienti da singole operazioni di importo inferiore a venti milioni di lire.

4. Per ciascuna delle operazioni di cui al comma 1 del presente articolo deve essere altresì indicato, nell'apposito modulo, il codice fiscale del soggetto che effettua l'operazione nonchè quello del soggetto per conto del quale l'operazione è eseguita.

5. I moduli di rilevamento ed i supporti elettromagnetici di cui al precedente comma 2 devono essere conservati per la durata di dieci anni.

6. Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, i soggetti incaricati delle operazioni che contravvengano alle disposizioni dei precedenti commi sono puniti con l'arresto fino a 6 mesi e con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000.

7. Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, l'esecutore dell'operazione che omette di indicare le generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegua l'operazione, ovvero le indica false, è punito con la reclusione da 6 mesi ad 1 anno e con la multa da 1.000.000 a 10.000.000 di lire.

#### Art. 5.

##### *(Obbligo di pagamento a mezzo assegno - Sanzione)*

1. Qualsiasi operazione, eseguita presso soggetti diversi da quelli indicati all'articolo 4, comma 1, comportante il pagamento di una somma per importo pari o superiore a dieci milioni di lire, deve essere effettuata esclusivamente a mezzo di assegno bancario o postale.

2. Chiunque contravviene alla disposizione di cui al comma precedente è punito con l'arresto fino a 6 mesi e con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000.

#### Art. 6.

##### *(Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia)*

1. Per il funzionamento dell'Agenzia è istituito il Comitato di gestione, composto da:

a) un direttore, funzionario dell'amministrazione dello Stato avente la qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparato ovvero un esperto della materia;

b) dieci funzionari, con qualifica non inferiore a primo dirigente, provenienti dai Ministeri del tesoro, delle poste e telecomunicazioni,

dell'industria, commercio ed artigianato, della Banca d'Italia e della Consob;

c) due ufficiali superiori della Guardia di finanza.

Il direttore ed i componenti del Comitato di gestione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri sentiti i ministri interessati e restano in carica per un periodo di tempo di tre anni.

2. All'Agenzia è inoltre assegnato il personale in possesso della necessaria specializzazione tecnica, proveniente dagli enti di cui al precedente comma 2, nella consistenza organica fissata con il decreto del Presidente della Repubblica previsto al comma 3.

3. Le qualifiche e le modalità di assegnazione del personale di cui ai precedenti commi, lo stato giuridico ed il relativo trattamento economico nonché l'organizzazione dell'Agenzia, sono determinati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del tesoro, delle finanze, delle poste e telecomunicazioni e dell'industria, commercio e artigianato, da emanare entro un anno dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta ufficiale*.

4. Il direttore dell'Agenzia dà esecuzione alle deliberazioni adottate a maggioranza dal Comitato di gestione e riferisce annualmente al Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato, l'organizzazione e l'andamento dell'attività svolta dall'Agenzia.

#### Art. 7.

##### *(Comitato di gestione dell'Agenzia - Compiti)*

1. Per l'espletamento dei compiti attribuiti all'Agenzia dall'articolo 3, comma 1, il Comitato di gestione è incaricato di:

a) definire ed aggiornare i parametri per le predisposizioni delle procedure di elaborazione necessarie per l'analisi dei flussi finanziari;

b) analizzare le indicazioni emerse dall'elaborazione dei flussi finanziari affluiti all'Agenzia;

c) eseguire i necessari riscontri di singole situazioni con elementi esistenti presso altre banche-dati nonché presso il sistema informativo centrale dell'anagrafe tributaria;

d) deliberare, a maggioranza, l'invio di apposite segnalazioni di singole situazioni soggettive meritevoli di approfondimento.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri del tesoro, delle finanze, delle poste e telecomunicazioni e dell'industria, commercio e artigianato, sono stabiliti i criteri e le modalità per la periodica cancellazione dei dati dal sistema informativo dell'Agenzia.

#### Art. 8.

##### *(Inoltro delle segnalazioni)*

1. Le segnalazioni di cui al precedente articolo 7, comma 1, sono inoltrate dal direttore dell'Agenzia al reparto della Guardia di finanza di cui al comma 2 del presente articolo.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge il Nucleo speciale di polizia valutaria, di cui all'articolo 5 della legge 30 aprile 1976, n. 159, assume la denominazione di Nucleo speciale di polizia valutaria e finanziaria ed allo stesso sono attribuiti, oltre ai compiti indicati nel predetto articolo 5, anche quello di effettuare le investigazioni finanziarie finalizzate al contrasto del riciclaggio di proventi illeciti di cui all'articolo 648-bis del codice penale, nel testo modificato dall'articolo 1 della presente legge.

3. Fermi restando i poteri e le facoltà previsti dalla normativa valutaria, gli appartenenti al Nucleo speciale di polizia valutaria e finanziaria, esercitano i poteri attribuiti dalla vigente normativa ai militari della Guardia di finanza.

#### Art. 9.

##### *(Divieto di utilizzazione delle notizie - Segreto d'ufficio)*

1. È vietata ogni utilizzazione delle notizie affluite alla banca-dati dell'Agenzia per finalità diverse da quelle previste dalla presente legge.

2. Chiunque acquisisce, comunica o fa uso di dati o di informazioni in violazione delle disposizioni della presente legge o al di fuori dei fini previsti dalla stessa è punito, salvo che il fatto costituisca un più grave reato, con la reclusione da 1 a 3 anni. Se il fatto è commesso per colpa, la pena è della reclusione fino a 6 mesi.

#### Art. 10.

##### *(Richiesta di dati)*

1. Il procuratore della Repubblica, nel corso di indagini per il reato previsto nell'articolo 1 o per i delitti nel medesimo indicati, può richiedere, direttamente o a mezzo della polizia giudiziaria, al direttore dell'Agenzia la comunicazione di elementi e notizie concernenti i flussi finanziari risultanti alla banca-dati nei confronti dei soggetti inquisiti.

2. Analoga facoltà è riconosciuta al questore nelle ipotesi previste dall'articolo 14 della legge 13 settembre 1982, n. 646.

3. L'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa può richiedere al direttore dell'Agenzia, per le esigenze connesse con il proprio mandato, notizie su singole situazioni soggettive.

#### Art. 11.

##### *(Commissione parlamentare di vigilanza)*

1. Ai fini del controllo sull'attività svolta dall'Agenzia è istituita una Commissione parlamentare di vigilanza composta da quattro deputati e da quattro senatori, nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento sulla base del criterio di proporzionalità.

2. La Commissione, per l'esercizio delle sue funzioni, può effettuare ispezioni presso l'Agenzia onde verificare i parametri e le procedure adottate

per l'analisi dei dati sui flussi finanziari affluiti alla banca-dati nonché la conformità al dettato del precedente articolo 7, comma 1, lettere *c*) e *d*) delle procedure seguite nell'invio delle segnalazioni per le ulteriori investigazioni finanziarie.

3. Con relazione annuale la Commissione informa il Parlamento dell'attività svolta dall'Agenzia.

Art. 12.

*(Disposizioni transitorie)*

1. Per l'adempimento degli obblighi sanciti dall'articolo 4, gli enti, le società e gli operatori di cui al comma 1 dello stesso articolo provvedono, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, alle necessarie modifiche delle procedure informatiche.

Art. 13.

*(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge...

...omissis...

Art. 14.

*(Entrata in vigore)*

1. Le disposizioni della presente legge entrano in vigore un anno dopo la loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica.

ALLEGATO 8

**STATO DELLA LOTTA ALLA MAFIA IN PROVINCIA DI TRAPANI  
(FEDERAZIONE DEL PCI DI TRAPANI - 4 dicembre 1989)**

PAGINA BIANCA

FEDERAZIONE TRAPANESE DEL  
PARTITO COMUNISTA ITALIANO

All'onorevole Presidenza  
della Commissione Parlamentare  
Antimafia

#### NOTE SULLO STATO DELLA LOTTA ALLA MAFIA IN PROVINCIA DI TRAPANI

L'assassinio del dottor Mauro Rostagno è l'indicatore più evidente delle trasformazioni avvenute all'interno della mafia trapanese.

L'organizzazione criminale nata e modellatasi nell'ambito dei rapporti rurali ha ben presto accentuato i suoi interessi, e la sua truculenta attenzione, nel campo della rendita urbana, superando, necessariamente, il guado che la vedeva subalterna al protagonismo della politica.

I collegamenti familiari, stabilitisi per via dell'emigrazione, con gli *States* hanno consentito all'organizzazione trapanese di rappresentare, di concerto con la parte dominante di quella palermitana, un tassello indispensabile nella produzione e commercializzazione delle sostanze stupefacenti. La impressionante forza che ne è derivata sul piano finanziario ha accresciuto la spinta della mafia alla penetrazione nell'attività economica, la capacità di condizionamento sociale, la pressione sul sistema politico.

Così vecchi e nuovi mafiosi hanno vestito, e vestono, i panni dell'imprenditore (nei più svariati campi di interesse), dell'intermediario commerciale, del pubblico funzionario, del dirigente politico e dell'amministratore locale. Raggiungendo un accordo per aree e zone di influenza, unificandosi attorno all'obiettivo dell'eliminazione fisica del vecchio *establishment* mafioso, inadeguato, non solo per alleanze extra-provinciali ma per «cultura», a nuovi livelli.

Del resto non può essere un caso che mentre a Palermo è ancora fumante la guerra mafiosa, nei primissimi anni ottanta a Trapani si costituisce l'organizzazione segreta massonica «*Iside 2*», espressione della molteplicità degli interessi suddetti e della loro integrazione. Intuizione condivisa dalla magistratura trapanese che ne ha perseguito gli appartenenti anche secondo quanto disposto dall'articolo 416-*bis* del Codice penale.

È quando l'iniziativa giudiziaria, investigativa e politica – pur fra vistose assenze e contraddizioni – si fa più incalzante, che la risposta criminale si indirizza verso l'eliminazione di questi soggetti più esposti. Così come è avvenuto con l'uccisione del dottor Giangiacomo Ciaccio Montalto e con l'attentato di tipo terroristico (per modalità organizzative e platealità degli effetti) esperito nei confronti del dottor Carlo Palermo.

Misure dimostratesi, pur nel terribile impatto umano, insufficienti, e per l'attenzione nazionale destatasi, e per lo «scossone» assestato all'opinione

pubblica trapanese, e per il procedere di alcune iniziative giudiziarie. E fra queste ultime, prime fra tutte, quelle contro il braccio armato costituito da uomini di prima fila del *gotha* mafioso, delle iniziative delittuose citate.

In questo quadro non poteva essere ulteriormente tollerata l'attività giornalistica del dottor Mauro Rostagno, tesa non solo ad evidenziare la commistione degli interessi mafiosi (soprattutto nel loro dinamico divenire forza politica, trasversale ai partiti governativi), la denuncia dei gravi episodi di malcostume amministrativo che caratterizzano la vita pubblica meridionale, il sostegno all'iniziativa giudiziaria ed investigativa contro la mafia, ma soprattutto a delineare le condizioni e le possibilità del cambiamento. Ed a ciò conseguiva la rottura di uno dei gangli essenziali del potere mafioso: la sua capacità di produrre quella sub-cultura che impropriamente si sintetizza con la locuzione «mentalità mafiosa».

In questa azione, l'oggettiva convergenza con l'iniziativa e la pratica politica del PCI rendeva concreta la catarsi e dunque la modifica, nel senso del loro progressivo restringimento, degli equilibri mafiosi.

A ciò si aggiunga che il modificarsi dell'organigramma, «manu militari», del braccio armato mafioso ha reso quei gruppi emergenti - baldanzosi della impunità sinora conseguita - più disponibili all'azione delittuosa.

Da ciò si evince il perchè, immediatamente dopo l'omicidio, il PCI di Trapani, congiuntamente al suo Comitato regionale, definisse il delitto politico-mafioso. Pensato deciso ed organizzato per le finalità proprie di quel sistema di potere che così pesantemente condiziona la vita democratica e l'uso dei diritti dei cittadini.

Alla base di tale giudizio non c'è l'astrattezza di uno schema sociologico da fare aderire alla realtà, ma l'osservazione di fatti ed accadimenti elaborati con un armamentario concettuale che tende a cogliere le novità ed i cambiamenti avvenuti in questi anni nella mafia siciliana.

Assume grande rilievo la già accenata vicenda della «Iside 2». Costituitasi tra l'81 e l'82, fu oggetto di un'irruzione rivelatrice presso il circolo-paravento «Scontrino». Operazione decisa e diretta dall'allora capo della Squadra mobile, dottor Saverio Montalbano, trasferito - «promoveatur ut amoveature» - pochi giorni dopo sulla base di una banale controversia, per l'uso delle auto blindate, con il questore del tempo dottor Mario Gonzalez.

L'elenco degli affiliati ed i capi di imputazione a loro carico - associazione per delinquere di stampo mafioso, associazione segreta, interessi privati in atti d'ufficio, etc. etc. - sono ben noti, esimendoci dal procedere alla specifica enucleazione. Se ne rammenta qualche componente a titolo esemplificativo di quanto sinora sostenuto:

- a) SOLDANO GIOVANNI  
direttore della ragioneria del Comune di Trapani;
- b) AUGUGLIARO BARTOLO  
vice segretario generale del Comune di Trapani. Già sindaco DC del contiguo Comune di Erice;
- c) FERRAUTO PASQUALE  
comandante dei Vigili urbani del Comune di Trapani;
- d) CHITTARO GIUSEPPE  
vice prefetto;
- e) INGRANDE FRANCESCO  
funzionario della Commissione provinciale di controllo;

- f) **AGATE MARINO**  
mafioso di Mazara del Vallo. Condannato, in primo grado, all'ergastolo, assieme al noto Santapaola Nitto di Catania, per l'omicidio del sindaco di Castelvetro dottor Vito Lipari. Condannato, in primo grado, a 22 anni di reclusione al c.d. primo maxi-processo contro la mafia, celebratosi innanzi la Corte d'assise di Palermo. Coinvolto nel traffico internazionale di stupefacenti;
- g) **CALABRÒ GIOACCHINO**  
mafioso di Castellammare del Golfo, Condannato all'ergastolo, in primo grado, per attentato al dottor Carlo Palermo. Coinvolto nel traffico internazionale di stupefacenti;
- h) **FUNDARÒ PIETRO**  
mafioso di Alcamo;
- i) **MELODIA ANTONINO**  
mafioso di Alcamo. Coinvolto nel traffico internazionale di stupefacenti;
- l) **LALA NATALE**  
mafioso di Campobello di Mazara;
- m) **ATRIA CALOGERO**  
mafioso di Partana.

Va da sè che allo stato non è possibile accertare il ruolo da ciascuno ricoperto all'interno della associazione - per cui sono stati incriminati sinora in 33 - ma il ruolo dei detti funzionari (quelli del Comune capoluogo continuano ad esercitare, peraltro, le medesime funzioni), la caratura criminale degli Agate, Lala, Fundarò, Melodia, Calabrò, Atria e la loro diversificazione territoriale, non abbisogna di commenti.

A ciò va aggiunto il ruolo, non ancora chiarito, svolto dall'onorevole Francesco Canino, democristiano e assessore del Governo della regione Siciliana, il cui nome figura nell'elenco degli incriminati ma per il quale si procede per stralcio. Di certo è che lo stesso, secondo quanto è risultato da fonti di stampa non smentite, risulterebbe inserito nel cosiddetto memoriale del dottor Giuseppe Insaloco (il sindaco di Palermo, ucciso nel gennaio del 1988) inserito fra gli uomini del sistema di potere dominante. E che il medesimo risulta perseguito, dallo stesso tribunale di Trapani - ma per altre vicende - per il reato di concussione aggravata ed interesse privato in atti d'ufficio.

Tale narrazione non risulta utile solo per quanto detto sullo spessore del fenomeno mafioso - un impasto fra organizzazione criminale, armata, potere politico e potere amministrativo - ma per riportare alla memoria che fra il marzo e l'aprile del 1988 furono emessi dall'Ufficio istruzione del tribunale di Trapani ben otto mandati di cattura, e della questione se ne occupò con insistenza il dottor Mauro Rostagno sino al momento dell'assassinio avvenuto il 26 settembre dello stesso anno.

Così assume rilievo una retrospezione dei mesi antecedenti l'omicidio del dottor Rostagno, per meglio cogliere il contesto criminale e politico nel quale matura.

Gli accadimenti dei primi mesi dell'anno 1988 - dal 12 febbraio al 29 marzo - costituiscono discriminazione notevole all'interno della organizzazione criminale trapanese. Infatti la prima data corrisponde all'uccisione di

Luppino Vincenzo, di Castelvetro, figlio di noto mafioso, uomo di fiducia del dottor Lipari Vito, componente dell'Assemblea generale dell'USL partecipante in società finanziaria ed edilizie. La seconda alla denuncia della sparizione simultanea e congiunta di Ingoglia Pietro, Ingoglia Filippo, Petralia Vincenzo; noti mafiosi di Partanna e fortemente cointeressati in attività imprenditoriali.

Da quel momento il versante Partanna-Castelvetro è investito da eclatanti omicidi, con lo sterminio dei *clans* degli Ingoglia e degli Accardo. Ad oltre 18 mesi non risulta allo stato alcuna attività giudiziaria processuale, ma si evidenziano subito due dati di fatto:

a) l'eliminazione di gruppi così potenti - protagonisti, a loro modo, della ricostruzione della Valle del Belice (al cui centro trovasi proprio Partanna) distrutta dal sisma del 1968, ed i cui i cantieri dei noti «Cavalieri di Catania» hanno per molti anni operato - non poteva non costituire la condizione, e fors'anche il frutto, di un mutamento nell'equilibrio militare mafioso, con l'insediamento di nuovi soggetti emergenti;

b) le relazioni sociali delle popolazioni interessate, per la platealità degli omicidi e per una serie di tentati omicidi respinti con gragnole di colpi di pistola (avvenuti tutti in pieno giorno e nelle vie cittadine), non possono non risentirne. Maturando un'insicurezza democratica che si rifrange sulla credibilità dello Stato.

Fenomeno analogo - a seguito della eliminazione del *boss* incontrastato Marino Girolamo, detto «Mommu u nanu» - avviene nello stesso anno in Paceco, comune contiguo a Trapani. Sono infatti ben 9 gli omicidi di natura mafiosa colà eseguiti. Anche se per mancanza, in generale, di imputati, allo stato non è possibile aggiungere altro.

Di fatto è che nel 1988 in provincia di Trapani si registra un'impennata negli omicidi mafiosi rispetto allo stesso 1986 passando da 14 a 23, con l'effettuazione di ben 18 tentati omicidi a fronte dei nessuno registrati nell'anno di riferimento. Pure un forte aumento si manifesta nel compimento di rapine, incendi dolosi, attentati dinamitardi, estorsioni, spaccio di stupefacenti. Sinonimo di una nuova aggressività criminale.

Così nelle settimane immediatamente successive all'omicidio del dottor Rostagno viene incendiata l'aula consiliare del Comune di Marsala, la casa di villeggiatura e lanciata una bomba all'indirizzo del balcone della civica residenza del signor Stellino Sebastiano (v. presidente della Cassa rurale ed artigiana «Don Rizzo», in Alcamo). E sempre in Alcamo viene incendiata due volte l'auto di un milite dell'Arma, due volte l'auto del consigliere comunale Bongiorno Filippo, il villino di campagna del dottor Milano Gino (coordinatore sanitario delle USL), e attentati alle cose subiscono il vice pretore Solina ed il consigliere comunale Silaco Nino. E tutto ciò sempre ad opera di ignoti.

E mentre in Partanna e Paceco si spara nell'88, l'89, a partire da una settimana dall'omicidio del dottor Rostagno, è l'anno della moria ad Alcamo. Iniziata nell'aprile con la sparizione di Varvaro Vito, Costantino Damiano, Colletta Giuseppe, e culminata, ad oggi, con l'assassinio di Bongiorno Vincenzo, imprenditore mafioso, implicato nella presunta corruzione del magistrato Costa Antonio a favore del *clan* trapanese dei Minore.

È chiaro che la assoluta impunità dei reati narrati alimenta un clima di timore reverenziale nei confronti delle cosche, condizionando l'uso dei diritti e l'esercizio della democrazia. In questo quadro va letto l'incendio

della abitazione del segretario provinciale della FLAI-CGIL, Giuseppe Canzoneri, consumato poco più di un mese fa in Alcamo.

Notevole interesse va ascritto alla cattura dei noti e pericolosissimi latitanti Sciacca Baldassare e Melodia Antonio - quest'ultimo condannato all'ergastolo per l'attentato del dottor Carlo Palermo - e del fratello del primo citato, Sciacca Gaspare, trovato a pochi chilometri da Alcamo con i suoi tre figli. Così come la cattura, in tempi diversi, di Rimi Filippo e Minore Calogero (quest'ultima avvenuta mesi or sono in una sua abitazione in città).

Ha perciò, di contro, suscitato preoccupazione lo stato di regime di libertà provvisoria e di domicilio coatto concessi al detto Minore ed ai responsabili dell'attentato al dottor Carlo Palermo senza che i difensori degli stessi, fra l'altro, ne avessero fatto richiesta.

Degna di attenzione è la circostanza che, nel tempo, nelle mani della autorità giudiziaria si siano trovati i capi dei gruppi mafiosi, a volte avversi - Marino Girolamo, Minore Calogero, Rimi Filippo e Rimi Vincenzo jr., Agate Mariano, Accardo Stefano, Lala Natale, Melodia Antonio, Calabrò Gioacchino, i fratelli Evola e tanti altri - senza che sia mai emersa, a differenza di altre realtà giudiziarie, la figura di un «collaboratore di giustizia».

Da quanto sinora detto si può ricavare l'opinione che mentre ad Alcamo, Castellammare del Golfo, Partanna, Paceco, Campobello di Mazara, Marsala si fronteggiano i gruppi di fuoco, a Mazara del Vallo - forse per l'importanza strategica negli interessi mafiosi rappresentata dal porto - gli uomini dell'Agate Mariano ed i corleonesi impongono la *pax*. Perciò il PCI reitera la proposta di istituire un adeguato controllo di polizia in quelle acque. Allo stato nessuna unità è specificamente adibita a tale uso.

E proseguendo, a Salermi, come di recente denunciato dalle colonne di «La Repubblica», dal professor Leoluca Orlando (sindaco di Palermo), ritornano «gli uomini dei Salvo ed i comitati d'affari», a Trapani cadono gli uomini delle Istituzinoi e della società civile. Segno, quest'ultimo, della corposità degli interessi e della assoluta ed incontrastata padronanza nella decisione della sfida allo Stato.

Di Trapani si era occupato ampiamente il dottor Mauro Rostagno e per la centralità che il capoluogo assume nei destini della provincia e per una serie di eclatanti vicende verificatesi nelle 20 settimane antecedenti l'assassinio.

Per intanto in quei mesi vengono rinviati a giudizio - con l'avvio del dibattimento dinnanzi la Corte d'assise di Caltanissetta, e saranno alla fine comminati numerosi ergastoli - i mandanti e gli esecutori dei sanguinosi delitti perpetrati all'indirizzo dei magistrati Montalto e Palermo. Ciò, assieme alla sentenza di primo grado emessa dalla Corte d'assise di Trapani l'11 giugno, per l'omicidio del Lipari, non può non dare fiato alla iniziativa antimafia. Rostagno ne tratta con passione, palesando il livello dello scontro che trova ulteriore conferma nella ordinanza di rinvio a giudizio, emessa il 28 giugno dell'Ufficio istruzione del tribunale di Messina, del dottor Costa Antonio. Magistrato, collega di Ciaccio Montalto, accusato di corruzione, falso ed interesse privato in atti di ufficio, reati, come già detto, consumati a favore di potenti mafiosi.

Così che l'arresto degli assessori del Comune di Trapani, per diversi reati contro la pubblica amministrazione, tra il marzo e l'aprile di quell'anno - Bianco Giuseppe, Mingoia Franco ed il consigliere di maggioranza Manoguerra Luigi - assunse un sapore ben diverso: di deterioramento del

tessuto istituzionale. Confermato, del resto, dallo stesso prefetto di Trapani, dottor Vittorio Piraneo che intervistato, il 17 novembre 1988, da Enzo Mignosi del «Corriere della Sera», oltre a puntare l'attenzione dell'Alto commissario per la lotta alla mafia sulla «Iside 2», alla domanda sulla immunità del Comune di Trapani dal *visur* mafioso, rispondeva: «Non ho indizi per dire il contrario. Però non posso nascondere che la mafia si annida laddove i pubblici poteri funzionano male». E alla successiva replica su come funzionasse il Comune di Trapani precisava: «Beh, decisamente male».

Di tutto ciò, e dell'inquietante vicenda del cosiddetto «doppio bilancio» del Comune di Trapani - decine di miliardi dei debiti occultati al Consiglio comunale sino a quando la legge non ne impose la pubblicazione - Rostagno si occupò ampiamente, intervistando, fra l'altro, in apertura di «notiziario» il deputato regionale del PCI onorevole Gioacchino Vizzini. E questo 48 ore prima dell'omicidio.

Così come un paio di giorni prima aveva trattato - nel silenzio generale - dell'Ente del teatro del Mediterraneo. Una grave vicenda di corruzioni e truffe di cui da un anno è titolare l'autorità giudiziaria di quel Distretto.

A Trapani lo Stato ha bisogno di mostrare il suo volto capace di imporre il diritto. C'è bisogno di andare avanti, di dotare gli organi preposti degli strumenti per procedere con snellezza. Che si venga a capo della moria mafiosa che socializza modelli di violenza. Che si affronti il fenomeno, partendo dal singolo fatto, ma collegandolo in un quadro di insieme. Che si vada sino in fondo nella ricerca degli esecutori e dei mandanti dell'omicidio del dottor Rostagno. Per il quale, per quanto è dato sapere, non si sono fatti passi avanti prestando il fianco alla sfiducia ed a veri e propri tentativi di depistaggio organizzati.

Se tale quadro dovesse perpetuarsi, è chiaro che si passerebbe dagli attuali chiari segnali di sospensione della democrazia alla resa dello Stato.

Così potrà non accadere più che giorni prima dell'anniversario dell'omicidio del dottor Rostagno, la Comunità «Saman» venga, con pistole alla mano, minacciata affinché la si smetta «con queste manifestazioni», che certamente nel silenzio generale - ad esclusione del PCI, di alcuni settori del sindacalismo e della Chiesa cattolica - appaiono come sfida alle organizzazioni mafiose.

Affinchè non accada più che due mesi dopo l'omicidio del dottor Mauro Rostagno, la vedova di Ciaccio Montalto ritiri la costituzione di parte civile al processo, così come sembra abbia pure fatto il superstite della famiglia Asta al processo contro i responsabili dell'uccisione dei suoi congiunti nell'attentato al dottor Carlo Palermo. Ciò priva il processo di un elemento dinamico di notevole rilievo e segna un colpo nei confronti di chi ha fiducia nel cambiamento.

L'onorevole Commissione parlamentare antimafia potrà nella chiarezza ristabilire serenità e continuità d'azione in una realtà investigativa che in 36 mesi ha visto cambiare 4 questori, 3 capi della squadra mobile e 2 capi dei reparti operativi dell'Arma senza che ciò sia avvenuto alla luce di responsabilità o di carenza d'iniziativa, della qualcosa l'opinione pubblica ha il diritto di essere informata.

Potrà l'onorevole Commissione, nel riferire al Parlamento della Repubblica, sollecitare lentezze sedimentatesi e fornire sostegno morale e materiale all'azione antimafiosa.

ALLEGATO 9

**NOTA SULLE ATTIVITÀ MALAVITOSE NELLE IMPRESE DI APPALTO  
DELL'ILVA DI TARANTO**

**(Federazione PCI di Taranto - Gennaio 1990)**

PAGINA BIANCA

Attività illecite e malavitose hanno avuto, negli ultimi due decenni, un fertile terreno di coltura nel sistema dei servizi ILVA (ex Nuova Italsider) a Taranto.

L'usura le ha sostenute e se n'è alimentata sino a diventare un sistema creditizio informale grazie alla sottocapitalizzazione di gran parte delle imprese private locali.

Nel corso degli anni '75 l'usuraio si è presentato, in qualche caso, nelle vesti di imprenditore nella gamma dei servizi di bassa qualificazione: pulizia industriale, trasporto e smaltimento materiali, piccole manutenzioni ricorrenti.

L'indebitamento a breve esponeva gli imprenditori locali a situazione di sofferenza creditizia molto al di sopra dei mezzi patrimoniali e finanziari propri, spesso derivanti solamente dal rapporto commerciale con l'ILVA.

Di conseguenza, o «passava di mano»: tutta una serie di concentrazioni e di passaggio di proprietà non hanno avuto alcuna logica industriale a proprio fondamento; o si suicidava: esemplare il suicidio dell'imprenditore Grandinetti titolare della SIMIC, fine anni '80.

Nel passaggio di mano era decisiva la volontà dell'ILVA. In tutti i casi il PCI, i consigli di fabbrica, i sindacati confederali hanno sempre utilizzato come orientamenti discriminanti due criteri complementari: l'affidabilità tecnico-organizzativa e giuridico-amministrativa dell'impresa appaltante doveva essere garantita dalla committente; i livelli di tutela occupazionale e contrattuale dei lavoratori erano parte integrante del rapporto commerciale con la nuova proprietà.

L'usura e le sue connivenze politiche istituzionali sono stati punti qualificanti della battaglia morale del PCI in tutto quest'ultimo decennio a Taranto.

Oggi siamo ad un salto di qualità nello sviluppo delle attività criminose che configura una intenzionale struttura da mafia imprenditrice. Si dà per scontato, naturalmente, un disegno più generale che interessa l'intero territorio tarantino e pugliese vista l'estensione, la penetrazione e la qualità dell'azione della malavita organizzata in Puglia.

A Taranto siamo a 150 società finanziarie private (in Puglia sono circa 400), che funzionano da mercato finanziario e creditizio parallelo. Taranto è la prima provincia in Puglia per protesti cambiari, per fallimenti commerciali e per il tasso di interesse attivo più alto. Permane la sottocapitalizzazione, l'incapacità di autofinanziamento e l'esposizione contributiva rispetto agli enti previdenziali e tributari del sistema dell'impresa tarantina. Ciò in presenza di un tentativo esplicito della malavita organizzata locale di darsi una struttura di impresa compiendo il salto dalle protezioni, dal taglieggiamento e dalle attività delinquenziali in genere alle forniture di servizi e all'instaurazione di rapporti commerciali veri e propri. Nella distribuzione dell'ortofrutta: dai mercati generali a quelli rionali; dalla rete dei supermercati ai dettaglianti accorsati; dalle mense degli ospedali a quelle delle aziende è la famiglia Modeo ad operare attraverso prestanomi.

Nella stessa azienda municipale di igiene urbana (AMIU) sembra che la fornitura di ricambi per gli automezzi venga imposto dai Modeo; fra l'altro, parte del patrimonio dell'autoparco dell'AMIU fu destinato alla rottamazione senza alcuna delibera del consiglio di amministrazione: il vice presidente Illume (DC) è stato rinviato a giudizio per interesse privato e peculato. Quest'ultima vicenda non avrebbe grande significato, se non fosse riconducibile al quadro generale delle principali attività svolte dalla malavita organizzata nell'ILVA di Taranto.

Esse si svolgono intorno a tre servizi di basso profilo industriale ma di alta redditività commerciale; sono:

la gestione e lo smaltimento nelle discariche ILVA dei vari materiali classificati come rifiuti industriali;

la «rottamazione» di macchine, di impianti, di utensili e strumenti di lavoro, nonché di prodotto finito «scartato» al controllo di qualità;

la vendita di materiali e di ricambi dichiarati di difficile impiego o obsoleti per difettosità, per usura, o perchè superati tecnologicamente.

I tre servizi si svolgono attraverso procedure commerciali *standard*, la cui gestione è affidata a vari enti aziendali.

Il signor Gioacchino Leone, responsabile della gestione discariche ILVA e del materiale di difficile impiego, ha subito all'inizio dell'estate, durante le ore notturne, un'attentato dinamitardo mentre l'intera famiglia era in casa a dormire.

Identiche ed altrettanto violente intimidazioni sono state rivolte al capoturno dei magazzini in cui sono depositati i materiali.

Le azioni intimidatorie sono unanimemente attribuite ad Antonio Modeo e ad i suoi accoliti. Il Modeo, durante l'estate, si è presentato ripetutamente nell'area industriale con macchina blindata e scorta per promuovere e instaurare rapporti commerciali circa la compravendita di rottame e di materiali di difficile impiego.

Le sue attenzioni sono state rivolte, in particolar modo, alla ICROT, alla Dalmine e alla SIFI: le prime due aziende ILVA, mentre la terza fa capo al gruppo Euroforni di Napoli.

Antonio Modeo, risulta(va) operaio nei libri paga della Sidertecno, impresa privata di manutenzione operante nell'ILVA. Sembra che controlli, attraverso familiari prestanome, aziende fornitrici dell'ILVA: per esempio la IMCA Sud; inoltre è proprietario della Metalfer, azienda di commercializzazione di prodotti siderurgici.

In tale contesto si colloca l'assassinio del capoturno del reparto di vigilanza dell'ILVA Giovambattista Tedesco impegnato in indagini sui traffici illeciti nell'area industriale di Taranto.

È opinione diffusa, fra i quadri tecnici e amministrativi dell'ILVA, che l'iniziativa del Modeo è diventata particolarmente aggressiva in seguito alla delegittimazione di fatto dell'intera rete di verifica-controllo della gestione e di vigilanza-repressione dell'azienda.

Il *management* aziendale si è preoccupato di smantellare le preesistenti strutture e funzioni organizzative, senza preoccuparsi di sostituirle adeguatamente: le ha semplicemente accentrate. Per la prima volta nella storia del centro siderurgico la malavita organizzata tarantina si presenta ufficialmente sotto le vesti dell'impresa commerciale. Le iniziative illecite e malavitose nell'area industriale di Taranto richiedono estese protezioni e connivenze, se

mirano a sottrarre al patrimonio aziendale impianti utensili, macchine, prodotto finito. Nelle discariche vengono smaltiti, fra i rifiuti industriali, anche beni aziendali e attraverso il materiale di difficile impiego o obsoleto vengono venduti beni strumentali di particolare pregio commerciale, non sempre inutilizzabile.