

nergia eolica e fotovoltaica al fine di verificare le infiltrazioni ed i condizionamenti della criminalità organizzata.

I magistrati hanno ritenuto il contesto particolarmente allarmante in considerazione del sistema utilizzato da un unico gruppo di soggetti che sviluppano l'intero progetto: dal reperimento delle aree da destinare ai parchi ai contatti e le trattative con i locali gruppi criminali, alla procedura di rilascio della concessione ed, infine, alla cessione a multinazionali del settore energetico dei cosiddetti "certificati verdi" indicativi di una produzione che si avvale di energia rinnovabile.

Considerazioni conclusive

Il settore dell'eolico risulta particolarmente conveniente e attira capitali, spesso illeciti, soprattutto per gli elevatissimi incentivi che vengono elargiti per le fonti di energia rinnovabili. Nel nostro Paese sono stati introdotti nel 1999 per la durata di otto anni, sono stati poi prorogati a 12 anni e quindi a 15 anni¹²⁹. Tuttavia, il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28¹³⁰, all'articolo 25, comma 11, lettera *b*) ha previsto l'abrogazione di

¹²⁹ Cfr. Relazione annuale D.N.A.- Dicembre 2010 a pag. 633. Doc. 533.1.

¹³⁰ Con la legge finanziaria del 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) sono stati definiti i meccanismi di incentivazione per la produzione di energia da fonti rinnovabili e quindi anche per l'eolico.

Il meccanismo degli incentivi per gli impianti eolici di taglia superiore a 200 kW e *offshore* si basa sui cosiddetti certificati verdi, dei veri e propri titoli che si vendono e si comprano alla borsa elettrica (articolo 2, comma 144, della citata legge finanziaria per il 2008).

A partire dal 2008 i certificati verdi sono emessi dal GSE in numero pari al prodotto della produzione netta di energia moltiplicata per un coefficiente pari a 1 per gli impianti eolici a terra e pari a 1,5 per gli impianti eolici *off-shore* (comma 143 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008). Tale comma, il 147, viene abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal numero 4 della lettera c) del comma 11 dell'art. 25 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Il comma 7 del citato articolo 25 del decreto legislativo n. 28 del 2011 precisa comunque che tali fattori moltiplicativi, cioè 1 per impianti eolici di taglia superiore a 200 kW e 1,5 per gli impianti eolici *off shore*, restano costanti per l'intero periodo di diritto e restano fermi ai valori stabiliti dalle predette norme per tutti gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012.

Sempre la legge finanziaria 2008 ha stabilito che ogni certificato verde corrisponde alla produzione di 1MWh ed è vendibile sul mercato ad un prezzo pari a 180 ¢ meno il prezzo dell'energia elettrica dell'anno precedente, nel 2009 il valore del certificato verde si è aggirato sui 90 euro (comma 148 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2008). Tale disposizione è abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal numero 4 della lettera c) del comma 11 dell'art. 25, D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

Per gli anni dal 2011 al 2015 è previsto un periodo transitorio nel quale il Gestore dei servizi elettrici (GSE) ritira annualmente i certificati verdi rilasciati per le produzioni da fonti rinnovabili degli anni dal 2011 al 2015, eventualmente eccedenti quelli necessari per il rispetto della quota minima d'obbligo d'immissione nella rete elettrica nazionale, prevista dall'articolo 11 del decreto legislativo n. 79 del 1999. Il prezzo di ritiro dei predetti certificati è tuttavia ridotto al 78 per cento del prezzo di riferimento stabilito dall'articolo 2, comma 148, della citata legge finanziaria 2008 (articolo 25, comma 4, D.Lgs. n. 28 del 2011). Invece, il valore di riferimento dei certificati verdi resta fermo al valore fissato dalla citata disposizione della finanziaria 2008 per tutti gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012 (articolo 25, comma 8, D.Lgs. n. 28 del 2011).

Su richiesta del produttore e per gli impianti eolici di taglia inferiore a 200 kW può essere concessa una tariffa detta «omnicomprensiva» di 0.30 ¢ per KWh immesso in rete,

tale sistema a decorrere dal 1° gennaio 2013. Le nuove modalità di incentivazione sono disciplinate dall'articolo 24, che ha dettato i criteri generali e, per quanto riguarda il periodo di incentivazione, prevede che esso diventi pari alla vita media utile convenzionale delle specifiche tipologie di impianto e decorra dalla data di entrata in esercizio dello stesso. I meccanismi di incentivazione dovranno essere ulteriormente precisati da decreti attuativi.

Oltre agli incentivi «nazionali», per le imprese delle regioni del Mezzogiorno a obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) che investano in energie rinnovabili, risparmio energetico e innovazione, sono previsti 250 milioni di fondi comunitari¹³¹ derivanti da due bandi: il primo in ambito POI (Programma Operativo Interregionale), su energia rinnovabile e risparmio energetico 2007-2013; il secondo in ambito PON ricerca e competitività 2007-2013.

L'obiettivo dei due bandi è quello di incentivare la realizzazione di nuove unità produttive e l'ampliamento di quelle esistenti; diversificare la produzione di un'unità produttiva con nuovi prodotti e servizi aggiuntivi; rinnovare il processo di produzione delle singole unità produttive esistenti; favorire forme di aggregazione fra le imprese.

Per questi motivi, la corsa all'energia del vento continua anche quando appare insensata, come spesso accade lungo la dorsale appenninica meridionale, con punte di crisi paradossali in Puglia, Basilicata, Campania e Sicilia¹³².

Ed è proprio la localizzazione geografica degli investimenti che desta interesse, se non un vero e proprio allarme: il numero maggiore di installazioni di parchi eolici è presente nel meridione. Infatti, a fine 2009, nel Sud Italia vi è il più alto numero di impianti realizzati, con Puglia, Campania e Sicilia che insieme rappresentano circa il 60% del totale nazionale. In ascesa il numero di impianti della regione Calabria che passano dal 2,9% del 2008 al 4,4% del 2009. Nelle regioni dell'Italia settentrionale, dove sono concentrati meno impianti, è la Liguria che ne possiede il maggior numero e rappresenta il 3,1% del totale. L'Italia centrale si attesta ai livelli delle regioni del Nord¹³³.

Un'altra considerazione emerge dall'esame delle vicende giudiziarie sopra esaminate è data dal groviglio di relazioni ed interconnessioni esi-

per 15 anni (articolo 2, comma 145, della citata legge finanziaria 2008). Quindi non viene considerata l'energia effettivamente prodotta ma solo quella immessa in rete. La tariffa è detta omnicomprensiva perché comprende sia l'incentivo, sia il valore di mercato del kW. Passati i 15 anni l'energia può essere ancora venduta alla rete ma al prezzo di mercato. Tale sistema, come anticipato, è stato abrogato a decorrere dal 2013 dal D.Lgs. n. 28 del 2011, per cui esso rimane valido solo per gli impianti che entrano in esercizio entro il 31 dicembre 2012 (art. 25, comma 6, D.Lgs. n. 28 del 2011).

¹³¹ Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, reca «Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE». Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 marzo 2011, n. 71.

¹³² Cfr. Agenzia Ansa del 3 gennaio 2010.

¹³³ Cfr. articolo sul «Corriere della sera» dell'8 maggio 2010, pag. 22-23.

stenti tra le varie società coinvolte nella produzione di energia eolica. È stato infatti già evidenziato dalla stessa misura cautelare adottata dal G.U.P. del Tribunale di Palermo¹³⁴ nel procedimento per la cosiddetta «operazione Eolo» come assai spesso uno degli amministratori societari coinvolti risulti a sua volta socio o rivesta cariche sociali in altre società impegnate nel medesimo settore eolico. Tutto ciò, facilitato anche dall'inesistenza di penetranti controlli *in subjecta materia*, rende possibili le continue cointeressenze tra diverse società impegnate nel settore e le frequenti cessioni di rami di aziende verificatesi in alcuni casi, senza apprezzabili iniziative di intervento da parte della P.A.

A tanto si aggiunga che le multinazionali del settore energetico, per effetto del protocollo di Kyoto, sono tenute obbligatoriamente a produrre una quota di energia pulita, sicché sono costrette assai spesso ad intervenire sul mercato dell'energia eolica al fine di approvvigionarsene. Conseguenza di tutto ciò è la progressiva sopravvalutazione di modeste imprese produttrici di energia eolica, con rischi di fraudolento ed ingiustificato apprezzamento del patrimonio aziendale.

Giova altresì rilevare come l'eccessiva semplificazione dei procedimenti amministrativi di autorizzazione, se da un lato è stata introdotta dai legislatori regionali all'evidente e meritevole fine di snellire inutili e talvolta superflue lungaggini, ha finito tuttavia col privare di adeguata ponderazione e controllo l'*iter* procedimentale – generalmente è sufficiente l'autorizzazione «unica» e la valutazione dell'impatto ambientale (la cosiddetta VIA) – consentendo così alle organizzazioni criminali di intervenire facilmente nel procedimento, ora per velocizzare la scelta, ora per imporre l'una piuttosto che l'altra impresa.

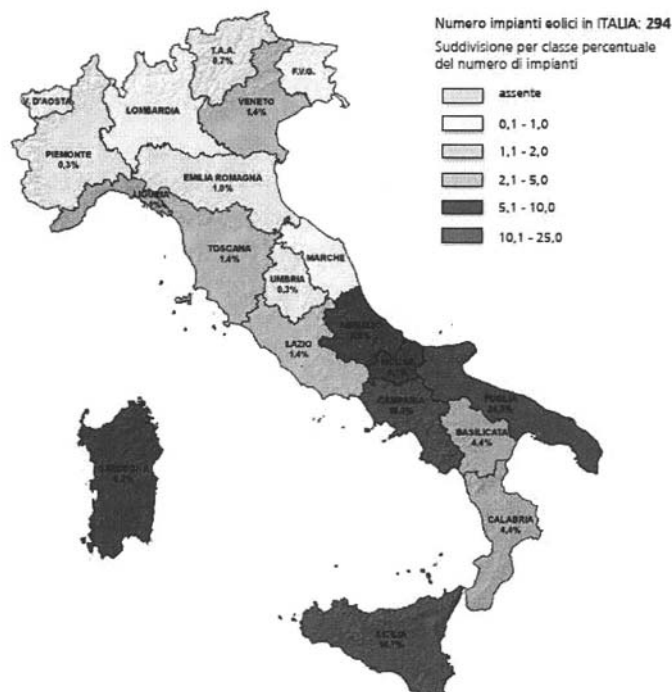
A differenza dell'energia solare, manca ancor oggi in Italia una legge quadro o un testo unico sull'energia eolica, essendo piuttosto la materia interamente affidata e disciplinata da leggi regionali autonomamente legiferanti.

Avviene quindi che le legislazioni delle regioni meridionali, a differenza di quelle di talune regioni del Nord Italia, non estendono il loro controllo alle capacità ed idoneità tecnico-economiche delle imprese richiedenti. Ad esempio, mentre l'art. 2 della legge provinciale 29 maggio 1980, n. 14, della Provincia autonoma di Trento prevede che per le domande presentate da imprese la cui spesa ammissibile a contributo risulti di importo superiore ai limiti fissati con deliberazione della Giunta provinciale ed in ogni caso di importo superiore ad un miliardo di lire, il parere del Comitato tecnico per il risparmio energetico e per l'impiego delle fonti alternative di energia si estende addirittura all'idoneità rispetto alla situazione economica-finanziaria aziendale, le normative vigenti nelle regioni del Sud non si curano di adottare simili controlli preventivi, di tal che molte società settentrionali, di assai modesto capitale sociale ed altrettanto modesto spessore tecnico, hanno ritenuto conveniente investire nell'eolico,

¹³⁴ Cfr. Rapporto statistico 2009 del Gestore Servizi Energetici – Agosto 2010.

soprattutto in Sicilia ed in Sardegna, per poi trasferire alla prima occasione il ramo di azienda ad imprese più solide, lucrando tuttavia enormemente nei successivi passaggi.

Distribuzione regionale % numero impianti a fine 2009



Fonte: Rapporto statistico 2009 del Gestore Servizi Energetici - agosto 2010

4. IL RAPPORTO TRA MAFIA E POLITICA

4.1 *La mafia come mediatrice sociale generale: la borghesia mafiosa*

Il concetto di "borghesia mafiosa" era già presente nell'analisi di Leopoldo Franchetti che parlava di «*facinorosi della classe media*» che praticavano «*l'industria della violenza*» e dei capimafia come «*persone di condizione agiata*».

Nel 1976, la relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia, presieduta dal senatore Luigi Carraro, sancisce in un documento ufficiale – seppure 100 anni dopo l'analisi di Franchetti – che la mafia è un fenomeno di ceti dominanti: «*la mafia è stata all'origine un fenomeno non delle classi subalterne, escluse, come tali, da ogni accordo di potere, ma al contrario dei ceti che al momento dell'Unità d'Italia già esercitavano (e che continuarono ad esercitare) il dominio politico ed economico nell'Isola*»¹³⁵. E ancora, fin dalla sua nascita, la mafia si esercitò nella «*costante ricerca di un intenso, incisivo collegamento con*

¹³⁵ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Relazione Conclusiva, 1976, Relatore: sen. Luigi CARRARO, VI Legislatura, Doc. XXIII n. 2, pag. 112.

*i pubblici poteri della nuova società nazionale» e si rafforzò grazie a tali collegamenti*¹³⁶.

Nei primi anni '80 del secolo scorso il concetto di «borghesia mafiosa» è stato riproposto nelle ricerche del Centro siciliano di documentazione intitolato a Giuseppe Impastato. Lo studioso Umberto Santino scrive: «*La definizione di mafia che viene qui adottata è quella di uno strato di classe dirigente, o tendente a divenire tale ('borghesia mafiosa'), che servendosi, più o meno scopertamente e direttamente, di metodi violenti e legali, riesce ad accumulare masse di capitale e ad acquisire e gestire posizioni di potere all'interno del sistema di comando nel suo complesso, in alleanza-concorrenza-conflitto con altri strati dominanti, sviluppando un suo modello di dominio-egemonia inteso alla riproduzione del consenso»*¹³⁷.

Importanza decisiva riveste il sistema relazionale entro cui si muovono le organizzazioni criminali. Esso appare «*intessuto di rapporti di parentela, di amicizia, cointeressenza, contiguità e complicità»* e dà vita a un blocco sociale «interclassista» che comprende nella sua polarizzazione verso il basso gli strati marginali e svantaggiati della popolazione coinvolti nelle attività illecite, e nella polarizzazione verso l'alto politici, amministratori, professionisti (avvocati, consulenti finanziari, medici, imprenditori); tutte figure del sistema relazionale legate in vari modi ai soggetti mafiosi¹³⁸.

All'interno di tale blocco «*la funzione dominante – secondo Santino – è esercitata dai soggetti illegali-legali più ricchi e potenti (capimafia, politici, amministratori, imprenditori, professionisti) che ho definito borghesia mafiosa»*¹³⁹.

Il rapporto con la politica e la pubblica amministrazione è costitutivo del fenomeno mafioso. «*Il rapporto tra mafia, politica e pubblica amministrazione – spiega l'autore – non si pone tanto come casistica di collusioni occasionali e corruzione episodica ma come terreno complesso e variegato che va dalla compenetrazione organica tra attori criminali e gruppi politico-amministrativi, con una sostanziale identificazione, alla contiguità e alla convivenza, dalla cointeressenza allo scambio»*¹⁴⁰.

Il fenomeno mafia è «*esterno allo Stato»* per il suo carattere di associazione criminale (uso della violenza privata) ma «*interno al quadro isti-*

¹³⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, Relazione Conclusiva, 1976, op. cit., pag. 112.

¹³⁷ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, Centro siciliano di documentazione Giuseppe Impastato, Palermo, 1994, pag. 180. A proposito della necessità di sostituire agli stereotipi l'analisi scientifica, Santino afferma: «*La mafia non è un'emergenza, un fenomeno congiunturale, ma al contrario strutturale e permanente; non è né antistato né contropotere ma è organicamente legata al potere e al quadro istituzionale, anche se formalmente contrapposta ad essi per il ruolo costitutivo che ha il ricorso alla violenza privata e quindi il rigetto del monopolio statale della violenza»*. Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op. cit., pag. 313.

¹³⁸ Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pag. 132.

¹³⁹ Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pagg. 132-133.

¹⁴⁰ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op. cit., pag. 317.

tuzionale» nelle sue varie articolazioni (dallo Stato centrale agli enti locali) per il suo ruolo politico, le funzioni di controllo sociale e le attività economiche legate ai flussi di denaro pubblico¹⁴¹.

La mafia si caratterizza dunque – secondo lo studioso – come un «soggetto politico»; è gruppo di potere e gruppo politico in senso weberiano¹⁴², poiché presenta le caratteristiche principali di tale categoria di gruppo, vale a dire un sistema di regole e di norme, un apparato in grado di farle rispettare, una dimensione territoriale e la coercizione fisica. Inoltre, essa «è una fonte di produzione della politica in senso complessivo, in quanto determina o contribuisce a determinare le decisioni e le scelte riguardanti la gestione del potere e la distribuzione delle risorse»¹⁴³.

Le principali modalità attraverso le quali la mafia concorre alla produzione della politica sono:

a) l'uso politico della violenza (i cosiddetti delitti politico-mafiosi e le finalità perseguite attraverso gli stessi);

b) la formazione delle rappresentanze nelle istituzioni (selezione dei quadri, appoggio nelle campagne elettorali e controllo del voto);

c) la gestione e il controllo delle istituzioni politico-amministrative (rapporti con gruppi politici e apparati burocratici, dagli enti locali alle istituzioni centrali)¹⁴⁴.

Il paradigma «borghesia mafiosa» elaborato da Santino negli anni '80 del secolo scorso, è stato oggetto di critiche da parte di autorevoli studiosi (tra cui, gli storici Paolo Pezzino e Salvatore Lupo, l'economista Mario Centorrino, il giurista Giovanni Fiandaca)¹⁴⁵. Tuttavia, permane ad oggi l'attualità dell'analisi svolta circa 30 anni fa dal Centro Impastato e il valore del dibattito avviato, sia pure con posizioni difformi¹⁴⁶.

Il termine «borghesia mafiosa» è ormai entrato nell'uso corrente e nel linguaggio comune di giornalisti, opinionisti, magistrati, pubblica opinione; da ciò discende un evidente rischio di generalizzazioni.

A tale espressione viene generalmente dato un significato tendente a comprendere principalmente la funzione dei colletti bianchi e dei professionisti nell'agire mafioso.

¹⁴¹ Umberto Santino, *La borghesia mafiosa*, op.cit, pag. 325.

¹⁴² Cfr. Max Weber, *Economia e società*, vol. I, Edizioni di comunità, Milano 1981.

¹⁴³ Umberto Santino, «La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia», in G. Fiandaca e S. Costantino (a cura di), *La mafia, le mafie*, Laterza, Bari, 1994, pagg.125-126.

¹⁴⁴ Umberto Santino, «La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia», op.cit., pagg. 128 e 129.

¹⁴⁵ Paolo Pezzino, «I grandi vecchi», in *L'Unità*, 30 gennaio 1995; Mario Centorrino, «Come rompere il rapporto mafia-istituzioni», in *Il Sole 24ore*, 23 febbraio 1995. Le critiche di Pezzino e Centorrino sono riportate anche in: Umberto Santino, *La mafia interpretata*, op. cit., pag.133 e ss.

¹⁴⁶ Il concetto di borghesia mafiosa viene rilanciato nel 2004 dal Procuratore Nazionale Antimafia e sarà l'occasione per riaprire il dibattito in materia. Si veda Giovanni Fiandaca «Dove nasce la borghesia mafiosa», *la Repubblica*, Edizione Palermo, 25 gennaio 2004.

Nel corso di numerose indagini e processi è emerso in modo pregnante il ruolo svolto da politici, amministratori e professionisti contigui alla mafia, da qui l'idea, divenuta ormai acquisizione sociale consolidata, che vi è una borghesia che si può definire «mafiosa» in ragione della consistenza dei legami e della condivisione di interessi e di comportamenti con gli apparati mafiosi.

Mafia e Politica

Viene di seguito analizzata l'evoluzione della borghesia mafiosa in relazione a cosa nostra, in quanto quest'ultima presenta, rispetto alle altre organizzazioni criminali tradizionali (ndrangheta, camorra, sacra corona unita), una storia secolare, una maggiore continuità e consistenza, anche in termini di organizzazione e diffusione sociale oltre a caratterizzarsi come "criminalità di potere" che mantiene e consolida nel tempo la sua funzione.

Il rapporto tra mafia e politica è una questione altrettanto secolare così come è ampiamente documentato da inchieste parlamentari, storiche e giudiziarie.

I due già citati studiosi (Franchetti e Sonnino), già due secoli orsono, avevano individuato la caratteristica essenziale della mafia che ancora oggi è attuale: un braccio armato proveniente dalle classi infime, e una direzione strategica che si annida nelle classi abbienti e che oggi viene esemplificativamente definita borghesia mafiosa.

Dall'Unità d'Italia sino ad oggi questo rapporto si è sempre svolto in un clima di coabitazione in quanto nessuno dei due poteri ha attaccato l'altro finché questi restava entro i propri confini e l'azione repressiva dello Stato, quando è stata voluta, si è sempre svolta ad intermittenza.

Nel ventennio fascista il prefetto Mori diresse una campagna repressiva nei soli confronti della bassa manovalanza mafiosa in quanto venne "...collocato a riposo per anzianità di servizio..." quando la sua azione incominciava a travolgere gli interessi delle alte gerarchie fasciste.

Solo quando l'agire criminale della mafia ha raggiunto livelli tali da mettere in crisi la governabilità allora è scattata la repressione per limitarne la portata.

Anche in epoca moderna l'approvazione delle più importanti leggi antimafia è avvenuta dopo grandi delitti come la legge sulle misure di prevenzione del 1965, successiva alla strage di Ciaculli e l'introduzione dell'art. 416-bis del codice penale e delle misure di prevenzione patrimoniali, successiva all'assassinio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

Con l'introduzione delle elezioni politiche ed amministrative nel periodo repubblicano si iniziava a comprendere a fondo la capacità della mafia di intrecciare rapporti e di condizionare il potere politico influenzandone le scelte con il «voto di scambio», anomalia che purtroppo si protrae tuttora.

Nel 1968 la relazione della prima Commissione antimafia, presidente Donato Pafundi, ebbe il merito di segnalare l'esistenza di infiltrazioni ma-

fiose all' interno degli enti locali siciliani ma è solo nel 1993, che con la Commissione presieduta da Luciano Violante, venivano acquisiti elementi approfonditi dei fondamentali ed originari aspetti politici e culturali del fenomeno mafioso e di suoi rapporti con la politica¹⁴⁷.

Il rapporto tra mafia e politica non è mai stato un rapporto totalizzante tra le parti in causa in quanto il riferimento alla classe politica non coinvolge la totalità delle persone che la compongono: Piersanti Mattarella e Pio La Torre rappresentano due uomini politici illuminati, tra i tanti, che hanno pagato con la vita lo straordinario impegno nella lotta alla mafia.

In una logica, dunque, di «interessi convergenti» tra potere politico e mafia, sussistenti in determinati periodi della storia unitaria, le responsabilità di singoli soggetti non devono ingiustamente coinvolgere tutti coloro che hanno adottato strategie di contrasto contro l'organizzazione mafiosa.

Nel gennaio del 1992, con la conferma in Cassazione delle condanne inflitte nel «primo maxiprocesso» alla mafia, che sanciva il principio di responsabilità implicita dell'organo di autogoverno di cosa nostra per i delitti strategici, si rompe quel «patto di scambio» che per decenni aveva mantenuto in equilibrio il rapporto mafia-politica.

La decisione giurisdizionale provocava la reazione «vendicativa» di Salvatore Riina, allora capo indiscusso dell'organizzazione mafiosa appartenente all'ala estremista corleonese, nei confronti dei vecchi referenti politici che gli avevano voltato le spalle (Salvo Lima e Ignazio Salvo) e dei nemici storici dell'organizzazione, i giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Questi ultimi verranno trucidati nelle stragi di Capaci e di via D'Amelio nelle quali, per le modalità, sia organizzative, sia esecutive, appare ragionevole ipotizzare una convergenza di interessi tra cosa nostra, pezzi deviati dello Stato, borghesia mafiosa, settori della massoneria nonché mondo degli affari e della politica.

La stagione della «resa dei conti» proseguiva con la strategia terroristica culminata con le stragi dell'estate del 1993 contro «obiettivi indeterminati» che miravano a costringere lo Stato, mediante una «trattativa-ricatto», alla chiusura delle carceri speciali di Pianosa e dell'Asinara, alla sterilizzazione della normativa sui collaboratori di giustizia ed all'abrogazione della normativa penitenziaria sul carcere.

Ed è proprio su tale ultima «richiesta» che si riscontra una singolare corrispondenza di date, a decorrere dal maggio del 1993, tra le stragi sul territorio e la scadenza di tre blocchi di provvedimenti istitutivi del regime detentivo di cui all'art. 41*bis* dell'ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, che erano stati emessi nell'anno precedente, in una ostentazione di forza e violenza che sembrerebbe avere accompa-

¹⁴⁷ Si veda Doc XXIII, n. 2 dell'XI legislatura, Relazione sui rapporti tra mafia e politica, approvata dalla Commissione nella seduta del 6 aprile 1993.

gnato quantomeno il tentativo di instaurare una negoziazione con settori dello Stato.

Il tema delle stragi del 1992 è entrato nell'inchiesta della Commissione fin dall'inizio del suo mandato. Nell'ambito di una ricognizione preliminare sulla situazione della criminalità in Italia e della conseguente azione di contrasto dello Stato, la Commissione, in questo contesto, ha audito il procuratore nazionale antimafia, Pietro Grasso, che ha a lungo ricostruito gli avvenimenti che portarono all'uccisione di Giovanni Falcone, di Paolo Borsellino e delle loro scorte, con particolare riferimento, rispetto alla strage di via D'Amelio, all'accelerazione della strage, rispetto ad altri programmi stragisti di cui hanno parlato vari collaboratori, e alla cosiddetta "trattativa" tra la mafia e pezzi dello Stato, soprattutto attraverso Vito Ciancimino, e, rispetto alla strage di Capaci, al periodo in cui la mafia programmò l'uccisione di Falcone con un attentato da compiere a Roma, per mano di un gruppo di fuoco inviato nella capitale per studiare e realizzare l'attentato seguendo gli spostamenti e le abitudini del magistrato.

Più specificamente, la Commissione ha avviato una fase di inchiesta sulle stragi e i grandi delitti degli anni 1992-1993.

Tale attività della Commissione è iniziata con le comunicazioni del Presidente Pisanu svolte nella seduta del 30 giugno 2010, ed è proseguita con una serie di importanti audizioni di politici e rappresentanti di vertice della pubblica amministrazione che, all'epoca dei fatti, sono stati a vario titolo protagonisti di quel periodo storico. All'atto della pubblicazione della relazione, la Commissione, dopo aver ascoltato gli ex ministri della giustizia Martelli e Conso, gli ex ministri dell'interno Scotti e Mancino, i vertici amministrativi del Ministero della giustizia e i direttori del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dell'epoca, il comandante del ROS e il direttore della DIA *pro tempore* e il presidente della Commissione antimafia della XI legislatura, sta esaminando i risultati finora conseguiti per il prosieguo dell'inchiesta.

Gli ulteriori approfondimenti formeranno oggetto di una separata, apposita relazione al Parlamento.

Si può dunque affermare che la strategia stragista di cosa nostra degli anni 1992-1993 costituisce il risultato della rottura delle relazioni tra cosa nostra e quei settori del mondo politico ed economico che nel corso degli ultimi decenni hanno coabitato prima, e colluso dopo, con uomini e ambienti vicini od organici alla mafia e con gli interessi criminali dell'organizzazione mafiosa. L'attività della Commissione ha iniziato a scandagliare a fondo tutti gli elementi documentali e di inchiesta evidenziando l'ipotesi di una possibile trattativa che richiede un lavoro di ulteriore approfondimento sulle stragi del 1992 e del 1993.

Con l'ascesa ai vertici di cosa nostra di Bernardo Provenzano - subentrato a Salvatore Riina, arrestato nel gennaio del 1993 - cessano stragi e fatti di sangue e l'associazione mafiosa adotta la strategia della «sommersione».

La pericolosità dell'associazione mafiosa, tuttavia, non appare affatto essersi affievolita in quanto nel corso della sua storia tutti coloro che sono usciti indenni dalle guerre di mafia o dai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria si sono sempre acquietati in attesa che la piena passasse: «*post fata resurgo*»; «*calati iunco, ca passa a' china*» è il motto che si addice ai mafiosi che hanno imparato ad essere saggi e circospetti nei lunghi e sfortunati secoli della loro esistenza.

Ed, infatti, l'attuale obiettivo dell'organizzazione mafiosa sembra essere costituito dalla rinegoziazione delle relazioni con nuovi esponenti della classe politica e le recenti indagini ci consegnano una mafia che sembra essere entrata nei «salotti buoni», intraprendendo un processo di finanziarizzazione attraverso personaggi che un tempo erano consulenti dei boss ed oggi, sempre più spesso, si trovano ai vertici delle cosche, sostituendoli alla guida delle famiglie e nelle attività di controllo del territorio.

La cessazione delle stragi e dei grandi delitti, peraltro, coinciderebbe con una forte radicalizzazione «istituzional» della mafia che ha consentito alla borghesia mafiosa di trovare rimedi alternativi per il raggiungimento delle proprie finalità con un «braccio armato» sempre pronto ad intervenire nel momento in cui forme repressive più efficaci potrebbero destabilizzare gli equilibri del sistema che frattanto si sono consolidati.

In conclusione può, dunque, affermarsi sulla scia di quanto avevano osservato Franchetti e Sonnino che *nihil sub sole novi*, in quanto il rapporto mafia politica, quest'ultima componente essenziale della borghesia mafiosa, si ripete costantemente sin dall'Unità d'Italia come la replica di un'opera teatrale in cui attori diversi interpretano da sempre lo stesso copione.

Va, comunque, rilevato che il codice etico¹⁴⁸ emanato recentemente da questa Commissione, anche se allo stato trova applicazione solo come "raccomandazione", e non come provvedimento cogente, potrebbe costituire il rimedio preventivo alla degenerazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato perché è proprio nel momento di composizione delle liste elettorali che si realizzano quei compromessi tra mafia e politica che poi determinano effetti destabilizzanti sul piano politico, istituzionale e sociale¹⁴⁹.

Nelle elezioni del 28-29 marzo 2010 in Campania sono state segnalate numerose vicende che hanno sollevato pesanti interrogativi sulle modalità di esercizio del voto. Non solo un candidato già condannato in primo grado per associazione mafiosa è risultato eletto, benché subito sospeso e poi reintegrato con decreto del Presidente del Consiglio, ma sono state numerose le attività d'indagine che hanno evidenziato modalità di controllo del voto.

¹⁴⁸ Seduta n. 36 del 18 febbraio 2010, Relazione ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge n. 132 del 2008.

¹⁴⁹ Vedasi capitolo 4.5.

Dal dossier sono emerse tariffe (tra i 20 e i 50 euro) e modalità illegali di raccolta dei voti. In alcuni casi la consegna del denaro è apparsa contestuale allo scambio della fotocopia del certificato elettorale e del documento di identità, utili a risalire al seggio e a verificare, dopo lo spoglio, se in quella sezione sia stato dato un certo numero di voti per un singolo candidato. In altri casi, alcuni candidati si sono rivolti ad interi condomini, offrendo una cifra che varia dai 50 agli 80 euro per famiglia che si impegna ad assicurare il voto. Il sistema più facile per dimostrare di aver votato è emerso essere quello della fotografia effettuata con il telefonino nel chiuso della cabina elettorale.

Sotto un altro profilo dall'indagine è emersa la capacità dei clan camorristici di condizionare molti voti sul territorio e di garantire al candidato loro affidatosi un'efficace propaganda elettorale. Anche in questo caso risulterebbero fissate delle tariffe e la garanzia dietro corrispettivo, da parte della cosca egemone, di una sorveglianza diretta ad impedire la copertura o la rimozione della pubblicità elettorale per almeno una settimana.

Questo sostegno mafioso all'attività elettorale di alcuni candidati evidenzia la forte capacità dei clan mafiosi di condizionare i politici eletti con il loro contributo e, loro tramite, le decisioni politiche e amministrative.

Sulla vicenda è stata presentata un'interrogazione al Senato (n. 4/02947 del 30 marzo 2010) che ha avuto risposta dal Governo. In sede di risposta il Governo ha evidenziato che "le problematiche relative a un possibile condizionamento, da parte della criminalità organizzata, del libero esercizio di voto durante le consultazioni elettorali del 28 e 29 marzo 2010 sono state oggetto di approfondita analisi nel corso di apposite riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, durante le quali è stata decisa l'intensificazione delle idonee attività di monitoraggio e info-investigative da parte delle Forze dell'ordine, finalizzate alla prevenzione di qualsiasi turbativa per la libera espressione del diritto di voto".

Il Governo ha riconosciuto che "durante i controlli effettuati dalle Forze di polizia, prima e durante le operazioni di voto, sono numerosi i casi in cui sono state scoperte e denunciate persone che avevano fatto incetta di tessere elettorali intestate a molteplici elettori, che avevano fotografato la propria scheda appena votata con il telefono cellulare, o che avevano espresso il voto due volte, approfittando della propria qualità di rappresentanti di lista. (...)

Nel corso dei citati controlli, inoltre, il personale dell'Arma della compagnia di Pozzuoli ha rinvenuto all'interno di un bar e sala giochi una cassetta contenente 85 certificati elettorali intestati a elettori residenti nell'area degli edifici della 167 di Monterusciello e la somma di 5.300 euro.

In questo capoluogo, un rappresentante di lista è stato denunciato per «incetta di certificati elettorali», per cui è stato espulso dal seggio".

Il fenomeno del voto di scambio e del sostegno mafioso risulta pericolosamente diffuso nel territorio campano e lo stesso Governo ha dichiarato, nella risposta all'atto di sindacato ispettivo, di esserne a conoscenza e di garantire "un costante impegno al fine di prevenire e contrastare ogni fenomeno di condizionamento illecito del libero esercizio del diritto di voto, nonché dell'attività amministrativa degli enti locali e (che) non mancherà, ove dovessero sussistere i presupposti, di attivare i rimedi previsti dalle leggi."

In considerazione dell'accertata e generalizzata diffusione del fenomeno del voto di scambio, sarebbe opportuno e urgente un intervento legislativo per individuare modalità di organizzazione delle campagne elettorali che assicurino la trasparenza e la legalità delle procedure. Tale esigenza viene evidenziata anche dalle verifiche in corso sull'applicazione del Codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione.

4.2 *L'infiltrazione nelle amministrazioni locali. Le burocrazie locali. Lo scioglimento delle amministrazioni per infiltrazioni mafiose*

L'argomento non può essere scisso dalla trattazione dei rapporti tra mafia e politica, e si intreccia certamente anche con l'analisi delle metodologie di reclutamento del personale negli Enti Locali e nelle ASL, nonché con quanto esaminato in ordine alle procedure di appalto di lavori e forniture e con tutto quanto attiene alla gestione del territorio e delle sue risorse economiche, artistiche, umane, ambientali, urbanistiche.

Nei territori dove la sub-cultura mafiosa è ampiamente diffusa e dove lo sviluppo economico-sociale non è riuscito a rompere i legami di dipendenza delle popolazioni dai rapporti di clientela e subordinazione assistenziale al potere, la politica ha continuato più che sovente ad esprimersi attraverso i legami con le mafie, sia ricorrendo al voto organizzato dai boss, sia attraverso il sistema del voto di scambio.

Negli Enti Locali, dove la pressione degli interessi ha risvolti familiari e intrecci personali, dove anche le scelte politiche di basso profilo possono intaccare la sfera economica dei cittadini, il peso delle mafie diviene determinante, e dunque, più urgente l'adozione di misure di contrasto.

L'istituto del commissariamento, misura amministrativa pensata con lo scopo di spezzare i legami tra mafie e Amministrazioni, è stato dai primi anni '90 ad oggi uno strumento di contrasto temuto e alquanto utile.

Lo scioglimento delle Amministrazioni locali è infatti vissuto dalla politica locale come un *vulnus* insostenibile, vuoi per le inevitabili ripercussioni di immagine, vuoi per la perdita temporanea del potere decisionale.

Il provvedimento amministrativo che dispone lo scioglimento non ha un carattere punitivo nei confronti degli amministratori collusi o condizionabili. Né, tantomeno, attraverso questo nuovo strumento di contrasto il legislatore ha inteso infliggere una punizione agli elettori per aver

espresso una classe politica poco accorta e vulnerabile; ma tende sostanzialmente ad interrompere i legami che provocano infiltrazioni e condizionamenti, e permettere alla cittadinanza di ricostruire relazioni corrette con l'amministrazione¹⁵⁰.

La prima applicazione dell'istituto viene introdotta dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, che consentiva lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico.

Tale quadro normativo venne integrato dal decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164¹⁵¹, recante "*Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente e a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*", che aggiunse alla legge 19 marzo 1990, n. 55, recante "*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*", il nuovo art. 15-bis che prevedeva appunto un'ipotesi di scioglimento nuova rispetto a quelle precedentemente previste.

Il contenuto del suddetto art. 15-bis, come modificato dal decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42¹⁵² e dal decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529¹⁵³, venne poi collocato nell'ambito degli artt. 143 e ss. del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ("TUEL").

L'ultima sostanziale modifica al riguardo è intervenuta con il c.d. «pacchetto sicurezza» del 2009 (legge 15 luglio 2009, n. 94 "*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*"; in particolare, con l'articolo 2, comma 30) che ha introdotto una ampia serie di modifiche all'articolo 143 del TUEL, i cui effetti concreti dovranno essere valutati nel tempo¹⁵⁴. Secondo la Direzione Nazionale Antimafia, la riforma del 2009 ha da un lato organizzato meglio la materia, ma dall'altro altro "*ha imposto soglie probatorie per i provvedimenti di scioglimento decisamente più alte*"¹⁵⁵.

Con la legge n. 94 del 15 luglio 2009, i presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali sono infatti diventati più rigo-

¹⁵⁰ Si veda sul tema Vittorio Mete, in «Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose» - 10 ottobre 2009 da www.narcomafie.it.

¹⁵¹ Convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

¹⁵² «*Disposizioni urgenti per l'accorpamento dei turni delle elezioni amministrative e per lo svolgimento delle elezioni dei consigli comunali e provinciali fissate per il 28 marzo 1993*», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 1993, n. 120.

¹⁵³ «*Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108.

¹⁵⁴ La stessa disposizione individua i soggetti interessati dalla disciplina dello scioglimento per infiltrazioni mafiose attraverso il rinvio all'art. 77, comma 2, del TUEL anche se già prevista, con più ampia portata, dall'art. 146, comma 1, del TUEL, ai sensi del quale essa si applica a: comuni; province; città metropolitane; comunità montane; comunità isolate; unioni di comuni; consorzi di comuni e province; aziende sanitarie locali ed ospedaliere; aziende speciali dei comuni e delle province; consigli circoscrizionali.

rosi, in quanto gli elementi sui collegamenti con la criminalità mafiosa o sul condizionamento devono essere "concreti, univoci e rilevanti".

La nuova normativa ha inoltre introdotto una maggiore specificazione della fattispecie del condizionamento attraverso la distinzione della fattispecie della "alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", da quella della "compromissione del buon andamento o dell'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali".

Non v'è dubbio che i presupposti per lo scioglimento siano ora individuati in maniera formalmente più restrittiva rispetto al testo precedente della norma, anche se di fatto la nuova regola realizza un'opera di armonizzazione formale della legge con la costante interpretazione giurisprudenziale, secondo cui il decreto deve fondarsi, per essere legittimo, su fatti – che in caso di contestazione è onere della pubblica amministrazione di dimostrare – che rivelino in modo sufficientemente obiettivo l'esistenza di un reale e concreto collegamento tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata.

Inoltre, un rilevante elemento di novità introdotto dal "pacchetto sicurezza" – sollecitato dalla Commissione antimafia nella precedente legislatura – è rappresentato dall'estensione¹⁵⁶ dei rimedi contro i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso e contro i suoi condizionamenti anche a carico di segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale, allo scopo di fronteggiare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento che si possono porre in atto attraverso i responsabili della gestione burocratico-amministrativa dell'ente. Inoltre, il comma 6 del citato articolo 143 del TUEL prevede anche la risoluzione di diritto degli incarichi di cui all'articolo 110 TUEL, nonché degli incarichi di revisore dei conti e dei rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

Molte sono anche le novità in materia procedimentale, introdotte dalla legge n. 94 del 2009 (a partire dalla fissazione di una precisa tempistica per l'accesso ispettivo e le proposte).

Il legislatore ha attribuito rilievo centrale al modo in cui è concretamente gestito l'ente oggetto di accesso ispettivo e sottoposto allo scioglimento. Infatti, la commissione prefettizia d'indagine deve indicare nella propria relazione «*gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica*»,

¹⁵⁵ Relazione 2010 D.N.A., Parte I – 11. *Le attività svolte in ordine alle «materie di interesse»: Infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione*, pag. 436.

¹⁵⁶ Il nuovo comma 2 dell'art. 143 del TUEL prevede che gli accertamenti effettuati dal prefetto in ordine alla sussistenza degli elementi circa collegamenti e condizionamenti da parte della criminalità mafiosa debba essere effettuato anche con riferimento a segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale.

mentre il ministro, nella proposta di scioglimento, indica «*in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico*» nonché «*gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento*».

Lo studio della dislocazione territoriale delle amministrazioni investite dal provvedimento di cui trattasi, l'attenzione al periodo storico-temporale in cui gli stessi sono stati sciolti ed in quale contesto politico-governativo, è una utile chiave di lettura sulla efficacia dello strumento; utile è ancor più l'approfondimento delle cause che hanno condotto, in non pochi casi, al riporsi delle condizioni per la riadozione del provvedimento di rigore.

Il ripetersi delle condizioni per l'ulteriore scioglimento, verificatosi in diversi casi induce a riflettere e a chiedersi se le cause dell'insuccesso stanno nello strumento o nella sua non felice gestione, senza escludere che anche altrove la misura di rigore potrebbe non aver centrato le sue finalità.

I Governi succedutisi nell'intervallo di questi anni hanno adottato oltre duecento provvedimenti di scioglimento di consigli comunali e quattro di aziende sanitarie. Al mese di dicembre 2011 sono 205 i consigli comunali sciolti in Italia per infiltrazioni mafiose, in questa particolare classifica la maglia nera spetta alla Campania, con 85 comuni, seguita da Sicilia con 56 e Calabria con 53. Chiudono la Puglia con 7, Basilicata, Lazio, Piemonte e Liguria tutte con un solo comune. I quattro consigli comunali sciolti al di fuori delle c.d. regioni a rischio sono: Montalbano Jonico (Matera), sciolto nel 1994; Bardonecchia (Torino), sciolto nel 1995; Nettuno (Roma), sciolto nel 2005; Bordighera (Imperia), sciolto nel 2011.

Particolari e significativi aspetti dei metodi d'infiltrazione da parte della criminalità organizzata nel tessuto politico sono emersi anche dalle attività info-investigative che hanno determinato il recente scioglimento del consiglio comunale di Bordighera¹⁵⁷, localizzato in una delle regioni considerate tradizionalmente a bassa penetrazione mafiosa, dove da parte delle Autorità competenti è stato evidenziato un diffuso clima di intimidazione al quale hanno soggiaciuto sia gli organi di governo che settori dell'apparato burocratico dell'amministrazione comunale. Due assessori sono stati intimiditi da membri di due «*famiglie*» contigue alla criminalità organizzata calabrese per essersi opposti, nel corso di una riunione di giunta, all'autorizzazione per l'apertura di una sala giochi per *slot machines*. Gli stessi esponenti della malavita locale, nel chiedere contezza del diniego ad uno dei predetti amministratori, gli ricordavano che quando aveva avuto bisogno dei loro voti essi lo avevano appoggiato. Inoltre, l'accesso ispettivo disposto dal prefetto di Imperia ha evidenziato un certo *favor* (continuato nel tempo) caratterizzato da omissione di controlli nell'esecuzione

¹⁵⁷ Cfr. D.P.R. 24 marzo 2011. Scioglimento del consiglio comunale di Bordighera e nomina di una commissione straordinaria. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 91 del 20 aprile 2011.