

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**X LEGISLATURA**

---

**ATTI PARLAMENTARI**

---

**RESOCONTI STENOGRAFICI**

**DELLE SEDUTE DELLA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(Legge 23 marzo 1988, n. 94, modificata con legge 27 luglio 1991, n. 229)*

---

**ANNI 1987-1992**

---

**VOLUME V**

**ROMA**

**TIPOGRAFIA DEL SENATO**



**80ª SEDUTA**

MERCLEDÌ 19 FEBBRAIO 1992

**Presidenza del presidente CHIAROMONTE**

*La seduta inizia alle ore 10,25.*

**COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, il primo punto all'ordine del giorno riguarda la discussione delle bozze dei documenti relativi al problema degli appalti (di cui il relatore è l'onorevole Bargone) e al coordinamento delle forze dell'ordine in seguito alla costituzione della DIA (di cui relatore è il senatore Cappuzzo).

Dobbiamo poi discutere della costituzione di un gruppo di commissari con l'incarico di sovrintendere alla pubblicazione degli atti della Commissione. Propongo che di questo gruppo facciano parte il senatore Cabras, l'onorevole Lanzinger e il senatore Vetere, i quali, appunto, con la collaborazione degli apparati della Commissione e dei nostri consulenti, prima delle elezioni, in un tempo molto rapido, decideranno della pubblicazione o meno di tutti gli atti acquisiti.

Dobbiamo infine discutere della relazione conclusiva che ho inviato a tutti i commissari sul bilancio dell'attività della Commissione e sui suggerimenti per la prossima legislatura.

Per quanto riguarda le prime due relazioni, anche esse sono già state distribuite e quindi gli interventi dei relatori potrebbero essere brevi per lasciare spazio alla successiva discussione. Queste relazioni sono parte integrante del documento finale, insieme alle relazioni sul riciclaggio e sulle misure di prevenzione che abbiamo già approvato nella scorsa seduta.

BARGONE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, per la rapidità dei lavori, farò riferimento ai problemi affrontati nella relazione, rimandando per lo sviluppo delle tematiche alla bozza scritta del documento.

L'esigenza di un documento sugli appalti era già stata evidenziata nella relazione annuale per il 1989, nella quale erano contenute alcune osservazioni rispetto al sistema degli appalti e alla possibilità che infiltrazioni criminali potessero svilupparsi nell'ambito di questo sistema per tutta una serie di questioni. Per la verità in quella circostanza

avevamo svolto valutazioni molto più generali, soffermando l'attenzione in particolare sulla questione dei subappalti, tanto da formalizzare proposte abbastanza puntuali e precise, recepite poi nella legge n. 55 del 1990 contenente modificazioni della legge «Rognoni-La Torre» che appunto, per quanto riguarda questa parte, riproduce sostanzialmente le proposte della nostra Commissione.

La valutazione nasce dunque dal fatto che l'esecuzione delle opere pubbliche nel nostro paese ha costituito fino a questo momento un mercato utilizzato con profitto dalle organizzazioni criminali.

Ci troviamo certamente di fronte ad un fenomeno che ha subito una evoluzione nel corso del tempo. La penetrazione criminale aveva interessato negli anni passati soprattutto l'assunzione dei subappalti. Poi, sempre più frequentemente, vi sono stati fenomeni di contiguità fra organizzazioni criminali e imprese appaltatrici o concessionarie di opere pubbliche, arrivando addirittura all'assunzione da parte di queste organizzazioni di quote anche maggioritarie del capitale delle imprese, realizzando una presenza diretta nell'assetto proprietario e societario delle stesse imprese. Ciò ha naturalmente comportato una influenza negativa nelle scelte urbanistiche degli enti locali, ad esempio privilegiando l'individuazione di alcune aree piuttosto che altre, oppure assumendo criteri discrezionali, vaghi e generici, che hanno consentito l'arbitrio principale del riciclaggio del denaro accumulato con attività illecite, e assicurando nel contempo occupazione in aree in cui le organizzazioni criminali hanno potere maggiore. C'è addirittura chi sostiene, come recentemente Pino Arlacchi, che i profitti derivanti da questo sistema di appalti siano superiori a quelli provenienti dalle altre attività illecite: io ho qualche dubbio, ma la questione ha assunto una dimensione tale da indurre anche uno studioso prestigioso a sostenere una tesi del genere.

L'infiltrazione criminale ha un'influenza diretta sul modo con cui gli appalti vengono aggiudicati, sui costi degli appalti e sulla qualità dell'opera per tutta una serie di ragioni che riguardano la scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica, la scarsa trasparenza, l'inidoneità ad affrontare il problema in maniera seria, fino a giungere a questioni attinenti la genericità delle procedure e una progettazione che non consente di definire in maniera chiara e netta i contorni, i termini e il terreno entro il quale l'opera si deve aggiudicare e realizzare. Dunque tutta una serie di problemi che favoriscono tale infiltrazione.

Devo dire che la legislazione specifica sugli appalti non mostra solo questo aspetto negativo. Vi è una normativa vecchia, ormai inadeguata, che andrebbe rinnovata con una legge più moderna che tenesse conto dello sviluppo che si è verificato nel paese, una legislazione societaria che possa cioè creare delle garanzie circa l'affidabilità dei proprietari e degli amministratori delle imprese.

Una delle cause principali del degrado - come ho già detto - è l'evanescenza delle norme generali e delle strutture di progettazione e di controllo. In questo campo vi sono ritardi nella legislazione di fondamentale importanza. Non mi riferisco soltanto a quelli relativi alla materia degli appalti, ma appunto anche alla legislazione societaria, alle norme che regolano gli ordini professionali, al mancato riconosci-

mento delle imprese di progettazione e così via. La crescente discrezionalità derivata da questa legislazione insufficiente è ciò che causa ritardi e difficoltà. Nel corso del tempo è entrata in uso la pratica di appoggiarsi a soggetti di diritto privato proprio per l'inefficienza della pubblica amministrazione. Si è in pratica affermata la debolezza del soggetto amministrazione, a fronte del soggetto forte per eccellenza rappresentato dalla società privata, nonché dalle società a partecipazione statale che hanno svolto un ruolo negativo. Un ruolo cioè che infatti, anziché dare un contributo alla trasparenza delle procedure per l'aggiudicazione dell'appalto e anche per la qualità dell'opera, ha fatto sviluppare addirittura un fenomeno di intermediazione che ha finito per essere inquinante. Basti segnalare il fatto che la Commissione antimafia ha dovuto prendere atto con amarezza che inquinamenti anche di carattere criminale si sono avuti persino negli appalti della centrale ENEL a Gioia Tauro e in quelli del Ministero della difesa a Crotone, il tutto comunque in palese violazione della legge numero 55, così come è avvenuto anche negli appalti dell'ENICHEM a Brindisi.

La concessione, che era stata presentata come lo strumento per ovviare agli intralci che frapponessa l'amministrazione debole, si è trasformata in uno strumento che ha dilatato gli arbitri e la discrezionalità. Ai concessionari è stata appaltata in qualche modo la stessa funzione della pubblica amministrazione, in quanto sono state affidate opere identificate solo vagamente, si è accordato di avviare i lavori di costruzione senza un progetto esecutivo accettato dal committente e, soprattutto, di variare continuamente il progetto esecutivo tanto da rendere assolutamente imprevedibile l'esito della realizzazione dell'opera.

Nonostante quindi l'intensificarsi del ricorso al rapporto di concessione, tale strumento non è stato poi regolato in modo adeguato, anche se recentemente la concessione, a seguito del decreto che ha recepito la normativa CEE, è stata prevista soltanto per la costruzione e la gestione, eliminando quindi la possibilità della concessione di servizi.

Un altro elemento di inquinamento è il fatto che nella concessione, in tutte le fattispecie della legislazione italiana, è implicito l'affidamento a trattativa privata. Diciamo che non è espressamente vietato, in quanto non è previsto il contrario. Vi è stata inoltre in passato una notevole variabilità dei compensi previsti dai concessionari, non giustificata da motivazioni di ordine contrattuale. Peraltro, sul profitto del concessionario influisce anche la misura di anticipazione del prezzo. In materia è spesso intervenuta la Corte dei conti, in qualche modo limitando la variabilità delle cause; ciò però è avvenuto soltanto laddove la Corte ha esercitato un controllo preventivo. È chiaro che invece, allorché la concessione avviene in deroga o è inquadrabile come concessione fuori bilancio, l'intervento della Corte dei conti risulta escluso. Questo ha favorito strutture che si sono sostituite alla pubblica amministrazione e hanno continuato a far gravare su questa le deficienze progettuali e gli ulteriori costi, con gravi conseguenze anche sul piano del collaudo delle opere, affidato a commissioni composte da tecnici, da magistrati e altri operatori del diritto. In tal modo si è modificata la funzione tipica

del collaudatore che, anzichè essere organo di consulenza, ha assunto una posizione di terzietà tra il committente e il concessionario.

È importante quindi non soltanto puntare ad una modifica di carattere legislativo (come peraltro è già successo anche recentemente con il decreto-legge pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 27 dicembre scorso), ma anche ad una diversa organizzazione preposta all'applicazione della procedura, proprio perchè l'insufficienza delle strutture pubbliche deputate alla gestione degli appalti è uno dei maggiori elementi di debolezza del sistema.

Un altro problema che vorrei porre con la relazione che intendo presentare è quello della necessità di eliminare la frammentazione delle competenze in materia di pubblici appalti, come sostenuto da Massimo Severo Giannini. Si potrebbe pensare ad un organismo unico con competenze in materia di contrattazione; però, in una situazione così articolata dal punto di vista istituzionale come la nostra, è questa una proposta assolutamente impraticabile. Appare comunque opportuno ipotizzare la creazione di un Osservatorio sulla realizzazione delle opere pubbliche le cui indicazioni dovrebbero avere efficacia vincolante nei confronti di tutti i soggetti attuatori.

Non vorrei che tale ipotesi si traducesse nella corrente di pensiero che sostiene che occorre centralizzare l'affidamento degli appalti, in quanto naturalmente le decisioni di merito dovrebbero rimanere affidate alle singole amministrazioni centrali e locali; potrebbe quindi rimanere nell'ambito delle amministrazioni interessate anche il controllo delle opere finanziate autonomamente. Si ritiene comunque indispensabile adeguare e potenziare le strutture tecniche dell'amministrazione attraverso l'adozione di misure a medio e a lungo termine.

Proporrei ora di valutare con attenzione sia il decreto con cui sono state recepite le norme della CEE, recentemente pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* (dopo essere stato rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica), sia le norme generali in materia di lavori pubblici approvate dal Senato il 26 settembre 1991 e che erano in discussione presso la Camera dei deputati prima dello scioglimento delle Camere dell'anno successivo.

Rispetto ai principi previsti da queste norme generali, occorre dire che con troppa frequenza si ricorre ancora alla trattativa privata. La Corte dei conti ha sottolineato come la legge in nessun caso imponga nè preveda casi automatici di applicazione di questa procedura; pertanto questo ricorso frequente alla trattativa privata appare abbastanza ingiustificato.

Per quanto riguarda il subappalto, il decreto di recepimento della normativa comunitaria ha vanificato l'introduzione della disciplina in materia approvata con la legge n. 55 del 1990, riaprendo così spazi alla penetrazione criminale proprio a causa della mancanza di un vincolo rigoroso.

Il disegno di legge n. 5998, in discussione alla Camera dei deputati prima dello scioglimento del Parlamento, contiene alcune previsioni che destano perplessità. Preoccupa l'articolo 2 laddove prevede la completa delegificazione, vale a dire il rinvio a regolamenti di tutta la materia. Se un tale principio deve essere adottato occorre però prevedere contestualmente anche il rafforzamento delle strutture in modo da

rendere credibile il sistema dei controlli. L'articolo 7, poi, prevede che il direttore dei lavori venga nominato e retribuito dal soggetto appaltante: riteniamo che esso non vada scelto tra i funzionari tecnici dell'amministrazione. L'articolo 10 prescrive soltanto la garanzia fidejussoria di tipo assicurativo, mentre noi pensiamo che debba essere di tipo bancario, perchè ciò la renderebbe molto più sicura, tenuto conto che in Italia esistono molte società di assicurazione che non garantiscono sufficiente affidabilità, neanche per le fidejussioni. Pertanto, secondo noi va ripristinata la normativa precedente, prevedendo che la garanzia venga prestata da istituti di credito.

Per quanto riguarda le anticipazioni, la legge in vigore ne limita la misura fino al 10 per cento, mentre il disegno di legge prevede che si vada da un minimo di 10 ad un massimo del 25 per cento. A nostro parere questo spazio non deve essere allargato, poichè altrimenti gli spazi di speculazione e quindi anche di discrezionalità e di arbitrio aumentano. Peraltro le anticipazioni da eccezione diventano regola e quindi, come del resto sta già accadendo ora, costituiscono un mezzo per acquisire consenso nel quadro di un rapporto scorretto tra un soggetto appaltante e un soggetto appaltatore.

In tema di revisione dei prezzi, l'aver portato l'area contrattuale dal 10 al 5 per cento aumenta secondo noi gli spazi di discrezionalità.

Desidero ora affrontare alcuni suggerimenti venuti dall'ufficio dell'Alto commissario, soprattutto a proposito dell'incremento degli importi originariamente previsti per la realizzazione di opere pubbliche a causa di perizie suppletive e di varianti recepite dalle stazioni appaltanti mediante atti aggiuntivi. Tutto ciò, come ho detto prima, si può far risalire ad una progettazione di massima che invece necessita di essere meglio specificata e più circostanziata, proprio per evitare che queste integrazioni e previsioni di lavori complementari offrano spazio ad ulteriori inquinamenti.

Inoltre è stato sottolineato come una delle caratteristiche peculiari del sistema degli appalti in Italia è che molte delle norme in vigore non vengono applicate o lo sono in maniera distorta. La norma definisce la natura e i limiti in base ai quali i nuovi lavori possono essere subappaltati: nella pratica accade che i lavori cosiddetti suppletivi, integrativi, sono di qualità completamente diversa e di dimensioni pari, se non superiori, a quelli aggiudicati. In tale situazione la norma prevede che debba essere avviata una nuova procedura di appalto per una nuova aggiudicazione dei lavori, mentre nella realtà accade che si stipula un atto aggiuntivo che attribuisce al vecchio aggiudicatario questi lavori. Penso che tali rilievi dell'ufficio dell'Alto commissario siano molto importanti.

In conclusione vorrei fare un accenno ai regolamenti degli enti a partecipazione statale o comunque a capitale pubblico. Quando ci siamo occupati degli appalti relativi alla centrale ENEL di Gioia Tauro abbiamo scoperto che non era stato applicato il regolamento interno dello stesso ente e che, quand'anche esso fosse stato applicato, sarebbe stato in contrasto con le normative vigenti, in quanto dettava una disciplina meno rigorosa di quella prevista dalla legge in materia. A nostro avviso, tenuto conto delle norme che sono state adottate in materia ed anche delle modifiche intervenute recentemente, non c'è

alcun bisogno di regolamenti interni degli enti, fermo restando che, nel caso si ritenga necessario applicarli, essi devono rispettare le disposizioni di legge. La mia sembra una affermazione paradossale, ma purtroppo gli organi di stampa hanno segnalato una circostanza inquietante: successivamente alle questioni sollevate a proposito della centrale di Gioia Tauro ed a seguito delle sollecitazioni della Commissione antimafia, l'ENEL ha pensato all'adozione di un nuovo regolamento, maggiormente rigoroso, ma sembra che non tutto il consiglio di amministrazione sia stato d'accordo. Ci sono stati addirittura contrasti tali da ritardare l'approvazione del nuovo regolamento, nonostante si trattasse soltanto di recepire la normativa vigente in materia di subappalti.

Da ultimo vorrei esprimere un parere su un argomento che non viene trattato nella bozza di relazione ma che è a mio avviso molto importante; mi riferisco all'albo nazionale dei costruttori. Recentemente è stato adottato un regolamento nuovo che ha reso maggiormente rigorosi i criteri di iscrizione all'albo, ma credo si renda necessario studiare criteri ancora più restrittivi che tengano conto dell'affidabilità dell'impresa, della qualità delle prestazioni, dell'idoneità tecnica, in modo che il controllo possa avvenire a monte e non a valle. Una delle critiche più ricorrenti alla legislazione antimafia, soprattutto in materia di certificazione, è che si tende ad attuare un controllo a valle quando ormai è piuttosto facile - e consentito dagli strumenti giuridici offerti - eludere la legge. Occorre invece un intervento a monte, laddove si formano le società, dove c'è l'accesso all'albo nazionale dei costruttori. Penso che la proposta di un maggior rigore in tale materia sia particolarmente importante per l'impostazione che vogliamo dare alla relazione sul tema degli appalti.

CAPPUZZO. Io non vorrei procedere alla sintesi della relazione, perchè penso che i colleghi l'abbiano letta. Vorrei fare soltanto alcune considerazioni.

È una relazione che viene compilata in un momento assai delicato nel quale, a causa di alcuni episodi che si sono verificati, tutta l'attenzione è polarizzata sulle Forze dell'ordine, e quando si parla di Forze dell'ordine si pensa subito al coordinamento che è diventato una specie di toccasana: un po' di coordinamento, una «banca dati» ed abbiamo risolto i problemi. Ma i problemi sono molto più complessi e chi, come me, ha vissuto esperienze del genere dal di dentro, con responsabilità operative, si rende conto che non tutto è così semplice come sembra.

Il nuovo gruppo di lavoro non ha fatto che continuare un'analogha attività, svolta in precedenza, quando fu incaricato di verificare l'azione delle Forze dell'ordine nelle zone ad alta densità mafiosa. Questa volta l'accento è stato posto, in maniera particolare, sul coordinamento delle Forze, con speciale riferimento alle iniziative nel frattempo intervenute. Mi riferisco alla DIA e al Consiglio Generale per la lotta alla criminalità organizzata.

Abbiamo proceduto sulla base di audizioni, non potendo naturalmente verificare ancora nulla sul campo. È notizia di stamattina (l'ho sentita per radio) che è stata ultimata la fase organizzativa, per cui la DIA è pronta ad entrare in azione fra qualche giorno. In ogni caso, noi

pensavamo di recarci in periferia, nelle zone a più alta densità mafiosa, e verificare *in loco* le reazioni al provvedimento, per avere il polso della situazione ascoltando quanti sono coinvolti nel meccanismo posto in essere dal provvedimento.

Voi sapete bene che a conclusione della precedente attività del gruppo di lavoro erano stati stabiliti alcuni punti fermi. Per inciso, vorrei fare un'osservazione. Noi parliamo sempre di un indice di criminalità che desta preoccupazione. Quando poi si vanno a vedere le statistiche, ci si rende conto che l'indice di criminalità è notevolmente favorevole per l'Italia nei confronti degli altri paesi; purtuttavia il senso di sicurezza è minore. Allora bisognerebbe parlare di rapporto tra reati denunciati ed autori perseguiti, oppure prendere atto che c'è una microcriminalità talmente generalizzata da dare una sensazione diffusa di insicurezza. Se non ci mettiamo d'accordo su questi aspetti giriamo a vuoto, polarizzando l'intervento delle Forze dell'ordine su fatti eclatanti, ai quali non segue alcun pratico effetto.

Nella relazione precedente abbiamo affermato che bisogna stare attenti a questo andazzo, che il risultato dipende dalle Forze dell'ordine, dalla capacità della magistratura di tenere il passo, dal nuovo processo penale, nonché dal comportamento dei cittadini delle zone a rischio, che generalmente è di tipo omertoso. Esiste tutto un complesso di fattori, ma l'aspetto fondamentale è fare attenzione a non arrivare al punto di non ritorno, quel punto nel quale il cittadino si sente autorizzato o a chiedere la protezione della malavita oppure ad accettare le leggi del «Far West». Mi pare che, al riguardo, ci sia stata qualche recente dichiarazione ...

VIOLANTE. ...che proponeva per la seconda alternativa.

CAPPUZZO. A mio avviso, non bisogna seguire nè l'uno nè l'altro modello: bisogna invece restaurare il senso dello Stato.

Di fronte a questo allarme, per l'impulso della Commissione, per la partecipazione delle forze sociali e culturali del paese, per l'eco che la stampa ha dato a questi avvenimenti, qualcosa si è mosso e bisogna dare atto al Governo, nelle persone attualmente dei ministri Scotti e Martelli, di aver affrontato i problemi con una certa visione d'insieme. I provvedimenti adottati possono essere discussi, ma quello che è importante è l'emergere di un disegno unitario. La lotta contro la criminalità tocca tutti i versanti: da quello legislativo all'impiego delle Forze dell'ordine, all'intervento sul piano amministrativo con lo scioglimento dei consigli comunali, alle iniziative per sviluppare la cultura della legalità. Dal confronto che ho fatto con i lavori svolti dalle precedenti Commissioni, emerge che quella attuale ha dato un notevole impulso in senso positivo (e di ciò bisogna darle atto), mettendo in moto un meccanismo di interventi coordinati per la lotta contro la criminalità. Che questi rappresentino le soluzioni ideali è un altro conto, però il punto fondamentale è che tutti gli aspetti per una lotta completa sono stati affrontati.

In questo contesto, che io chiamo «disegno strategico», rientrano a pieno titolo sia la costituzione del Consiglio Generale sia l'istituzione della DIA. Il Consiglio Generale è, a mio avviso, uno strumento

veramente importante. La discussione è stata sviluppata in altre sedi, in questa Commissione e nella Commissione affari costituzionali del Senato e della Camera, ma quel che è rilevante è che, per la prima volta, si mettono insieme al massimo livello gli elementi di vertice delle varie strutture interessate, quelle operative e quelle informative, con un Ministro che può tracciare le direttrici di intervento e può fissare la linea strategica da tradurre poi in indirizzi operativi. Questo è un fatto molto significativo: viene istituzionalizzato il rapporto fra gli alti vertici impegnati nella lotta contro la criminalità con procedure ben stabilite.

Ma ancora più importante, anche in senso psicologico, per quello che rappresenta per la pubblica opinione, è l'istituzione della DIA. Attraverso le audizioni svolte abbiamo voluto comprendere come i chiamati in causa interpretassero la loro funzione e tutti hanno sottolineato che non pensano ad un intervento dall'alto che si sovrapponga all'azione della periferia. Infatti, il pericolo grave, come sempre accade con le strutture sovraordinate, è quello di produrre uno scollamento tra l'ordinarietà dei rapporti e l'elemento sovraordinato. In questo caso, invece, è stata evidenziata, da parte di tutti, la volontà di intervenire per sollecitare la periferia, raccogliere da essa degli elementi, dare direttive e mettere insieme tutto quello che avviene a livelli che superano la provincia per poter dare un quadro d'insieme e sviluppare azioni tali da interessare il livello nazionale o addirittura quello internazionale. Come linea di tendenza l'istituzione della DIA è, quindi, un fatto estremamente interessante.

Un altro punto che è stato sottolineato, è che non si pensa all'istituzione di una quarta forza di polizia, che sarebbe una grave iattura, perchè già il coordinamento di tre componenti non è facile e diventerebbe ancora più complesso con l'introduzione di una quarta forza, ma si tratta soltanto di vedere questa prima mossa nel senso della ricerca di unitarietà negli interventi.

Si deve dare atto che, per quanto riguarda il coordinamento, c'è un'idea nuova. Il vecchio coordinamento in pratica si era limitato al livello provinciale, dando al prefetto la funzione di intervenire per mettere insieme l'impiego delle varie componenti nell'azione preventiva. Quindi, il salto di qualità sta nel passaggio dal livello di coordinamento in sede preventiva alla possibilità di un coordinamento in sede investigativa, informativa ed operativa. Sono tre funzioni importanti e questo è un punto estremamente positivo, di cui bisogna dare atto al Governo, grazie anche alle pressioni di questa Commissione, che hanno messo in moto un meccanismo la cui validità - ripeto - dovremo esaminare sul campo.

Stiamo qui per prendere atto di una iniziativa assunta e che deve essere confortata poi dai dati dell'esperienza e quindi la prossima Commissione, che mi auguro ci possa essere ancora, avrà modo di verificare sul campo quello che si sarà realizzato.

Questa soluzione è anche molto originale ed è l'unica possibile. Non dobbiamo dimenticare che abbiamo tre forze di polizia con compiti e strutture diverse, il che rappresenta qualcosa di molto complesso. Non dobbiamo altresì dimenticare che c'è un codice di procedura penale il quale, per quanto riguarda la polizia giudiziaria, pone dei vincoli ben precisi. Forse siamo un po' frastornati dalla

visione dei *film* polizieschi che ci vengono ammanniti dalle varie televisioni di Stato e private, nei quali il giudice non c'è mai, non entra mai in causa, ma i vari sergenti o tenenti hanno tali e tanti poteri e capacità investigative da lasciare allibiti.

Ripeto, la soluzione adottata è molto originale e quello che è importante è il coinvolgimento, nella funzione di coordinamento ai fini investigativi, anche dell'altro servizio che, fino a questo momento, era rimasto escluso, cioè il SISMI. L'aver messo insieme il SISMI e il SISDE rappresenta un'evoluzione ricca di prospettive.

È chiaro che nell'esame della relazione sono stati adombrati i dubbi e le perplessità emersi nel corso del dibattito e non tanto per rimarcarli quanto per poter aver contezza di ciò che emergerà dalla pratica esperienza. Devo dire che, in seguito all'istituzione della Dia e del Consiglio Generale, da parte del Ministero dell'interno, sono stati emanati dei decreti e delle direttive per i vari settori. Io ho avuto modo di averne copia, li ho esaminati relativamente alle norme che riguardano l'arruolamento dei candidati, le modalità della selezione, la preparazione e l'azione futura. L'ultima di queste importanti direttive è stata emanata pochi giorni fa e tende ad ottenere un risultato finora mai conseguito, quello di affrontare anche l'ambito preventivo, definendo per le forze di polizia compiti differenziati o interventi in territori differenziati, tenendo presente il dato storico che da sempre la Polizia di Stato ha gravitato nei grandi centri e l'Arma dei carabinieri, oltre ad essere presente nei grandi centri, ha presidiato soprattutto la periferia: per fare un confronto, l'Arma dei carabinieri ha una struttura capillare con oltre 5.000 stazioni nel territorio e, quindi, una presenza capillare, importantissima e fondamentale per il flusso di dati, di notizie e per gli interventi; la Polizia di Stato, invece, ha una rete che non supera i 500 punti di presenza nel territorio nazionale. Si vuole, dunque, mettere insieme queste presenze differenziate con compiti diversi, superando quella situazione di interventi nella stessa materia, con le stesse procedure, muovendosi invece in direzione di una diversificazione di compiti o di una diversificazione di bacini di competenza, con prevalenza dell'una o dell'altra forza dell'ordine, con riferimento al flusso dei dati informativi ed agli interventi. È stato costituito un gruppo di studio che dovrà riferire in materia al Ministro dell'interno e forse, fra breve, anche in quest'ambito si potrà avere qualcosa di molto consistente e importante.

A conclusione delle audizioni abbiamo avuto una sensazione molto positiva di impegno, di volontà di dimostrare che qualcosa si può fare. Non ci resta che sperare bene.

Però, nella relazione si è voluto andare oltre, per vedere cosa si dovrebbe fare per il futuro. Il primo suggerimento - accogliendo, in particolare, un emendamento dell'onorevole Forleo - riguarda la cultura della legalità, una cultura che nel nostro Paese è carente. Occorre fare ogni sforzo per restaurare il senso dello Stato, senza il quale non vi è ordine pubblico. Il secondo punto mette in evidenza che il fenomeno della macrocriminalità è molto importante, ma che vi è tutta una microcriminalità che serve non soltanto a preparare la manovalanza per la criminalità organizzata, ma che diffonde l'insicurezza ed il pessimismo che finiscono con il prevalere sulla capacità di

coinvolgimento corale della popolazione. Se non uniamo la cultura della legalità con la capacità di dissuasione, dando valore, quindi, agli stessi interventi delle forze dell'ordine, perderemo questa battaglia. È necessario - ripeto - favorire il coinvolgimento. Il dato positivo è rappresentato da quanto accaduto in alcune aree della Sicilia, come ad esempio là dove sono state prese iniziative contro la piaga delle estorsioni o dove si è fatta sentire la protesta dei comuni contro i provvedimenti di soggiorno obbligato.

A proposito di quest'ultimo istituto, è forse giunto il tempo di disporne l'abolizione. Il soggiorno obbligato era valido quando l'unico mezzo di locomozione era il mulo. Oggi, con i moderni mezzi di trasporto per chi soggiorna nella zona di Milano, è possibile, ad esempio, raggiungere Palermo, commettere un omicidio e tornare la serata stessa a Milano, in tempo per firmare il registro di presenza presso l'organo di polizia preposto al controllo.

Questo punto relativo al coinvolgimento delle comunità locali è considerato fondamentale per la lotta alla criminalità organizzata.

Vi è, poi, la questione dei crimini dei «colletti bianchi», la cui individuazione è estremamente difficile. Ancor più difficile è individuare i colpevoli. Interferiscono, al riguardo, comportamenti illeciti ed aspetti di costume.

Spesso la concussione è «tangente», ma quando questa concussione è legata ad un fatto malavitoso, assume una rilevanza diversa. Tutta quest'area deve essere chiarita ed è necessario un osservatorio a livello di forze dell'ordine per raccogliere gli elementi e per stroncare le manifestazioni dell'uno e dell'altro tipo. Dunque il problema delle estorsioni va posto nell'adeguata considerazione.

Un accenno viene fatto poi al problema delle depenalizzazioni. Si sente parlare molto di depenalizzazione ed i casi che riguardano il settore patrimoniale (la proprietà privata) sono particolarmente delicati. Certi tipi di reato hanno di fatto perduto ormai ogni rilevanza: ammettiamo che ormai il furto in un appartamento non è più reato. Questo incide sullo stato di insicurezza dei cittadini. Occorre andare molto cauti, anche se ci si rende conto che la depenalizzazione di certi tipi di reato può essere giustificata da esigenze derivanti dal carico di lavoro della magistratura.

Bisogna poi adeguare il sistema carcerario, tenendo conto che la popolazione carceraria è aumentata, in questo ultimo anno, di 10.000 unità. Siamo ai limiti della decenza, non si può più vivere in strutture fatiscenti. In generale, lo stesso istituto carcerario è superato e bisognerebbe trovare qualche altro sistema.

Un altro punto riguarda l'adeguamento delle Forze di polizia. Si parla di aumento quantitativo: questo concetto deve essere abbandonato, perchè in realtà c'è più bisogno di investigatori e meno di «manovalanza generica» (naturalmente non nel senso dispregiativo). Occorre prendere atto che il numero degli investigatori è piuttosto carente.

L'ultima idea, che a mio avviso sarebbe qualificante, riguarda la struttura centrale del Ministero dell'interno. Lo stesso Ministro credo abbia in mente di costituire una specie di Stato Maggiore della Sicurezza, nel quale far confluire le tre forze dell'ordine, così da creare una

struttura integrata in modo che le tre componenti, ciascuna con il proprio Comando Generale, abbiano, a livello di Ministero, l'organo di riferimento dal quale ricevere le direttive, in pratica come succede per la Difesa con la presenza di uno Stato Maggiore della Difesa e l'esistenza di Stati Maggiori delle varie Forze Armate.

È poi molto importante analizzare il funzionamento della DIA rispetto all'interfaccia, costituita dalla cosiddetta «Superprocura». Si deve fare attenzione, esaminando in profondità la questione, per vedere come si pone la DIA nei riguardi di questa Superprocura, tenendo presente che, per quanto riguarda la DIA, non si può pensare ad avocazioni che potrebbero essere interpretate male dalle strutture periferiche. Bisogna vivificare l'azione investigativa, e non vorrei che vi fossero indagini disperse e altre privilegiate, perchè gli interventi sono tutti delicati.

Capirete bene che si tratta di evitare che si proceda per filoni privilegiati. Siamo in uno Stato di diritto ed è bene che tutto sia trasparente.

La mia relazione non voleva essere altro che una presa d'atto del lavoro positivo che è stato svolto e, inoltre, di un'inversione di tendenza in un processo che si rivelerà interessante quando sarà passato al vaglio dell'esperienza. La DIA rappresenta, infatti, ancora una realtà contenuta rispetto alle forze dell'ordine per cui - secondo me - la prossima Commissione antimafia dovrà attentamente valutarne l'operato ed esprimere i propri suggerimenti integrativi o migliorativi.

PRESIDENTE. Procediamo allora ad una discussione unica sulle due relazioni testè illustrate. Passeremo successivamente all'esame e alla discussione sulla mia relazione, che è già stata distribuita.

Dichiaro quindi aperta la discussione sulle due relazioni esposte dall'onorevole Bargone e dal senatore Cappuzzo.

FUMAGALLI. Signor Presidente, vorrei dire che mi riconosco nella relazione illustrata dal senatore Cappuzzo e rinuncio ad intervenire.

IMPOSIMATO. Signor Presidente, vorrei fare alcune brevi considerazioni sulle relazioni, anche se devo confessare di non averle potute approfondire a lungo; le relazioni mi sono state consegnate soltanto oggi, e mi riservo quindi di dare un contributo successivo.

La questione degli appalti pubblici e dell'infiltrazione della criminalità nelle amministrazioni locali attraverso gli appalti secondo me è stata affrontata dalla Commissione con determinazione. C'è però da aggiungere che le nostre denunce, espresse anche in numerose relazioni, non sono state coronate da successo perchè sono mancate risposte soddisfacenti. In merito a questo, devo dar atto al presidente Chiaromonte di averlo messo in evidenza con grande chiarezza nella sua relazione. Vorrei però evidenziare che il problema non concerne soltanto gli appalti più rilevanti, come quello della base NATO di Isola Capo Rizzuto o quello della centrale di Gioia Tauro o ancora quello della terza corsia dell'autostrada, ma anche diversi altri appalti di servizi e di opere pubbliche che hanno fatto registrare la presenza della

criminalità organizzata anche dopo l'intervento della Commissione antimafia attraverso inchieste precise e puntuali.

Il senso di frustrazione e di delusione che, come componente della Commissione antimafia, ho avvertito di fronte al fatto che diverse situazioni sono rimaste cristallizzate nel senso della perdurante presenza della camorra nelle amministrazioni locali, attraverso l'aggiudicazione degli appalti, in questi ultimi tempi ha purtroppo subito una conferma, nel senso di aver dovuto riconoscere che molte situazioni sono rimaste irrisolte.

Occorre ad esempio mettere in evidenza la questione degli appalti dei servizi pubblici in provincia di Caserta, dove si è registrata una serie di fatti estremamente gravi che concernono anche l'ordine pubblico. Recentemente vi è stato un attentato al vice sindaco di Aversa, un attentato ad un funzionario di Cesa, un attentato nei confronti di due vigili urbani e soprattutto si è verificato un fatto che ritengo opportuno segnalare. Proprio a seguito delle raccomandazioni della Commissione antimafia, il Consiglio comunale di Maddaloni ha deciso all'unanimità di revocare un incarico provvisorio di conferimento di un appalto ad un'impresa posta in condizioni di sequestro per intervento della Commissione antimafia. Ebbene, questa decisione del Consiglio comunale, adottata all'unanimità, è stata annullata dal Comitato regionale di controllo di Caserta. Questo ha suscitato un grave allarme perchè contemporaneamente alcuni consiglieri comunali di Maddaloni hanno subito pressioni e intimidazioni per un «ritorno» di questa ditta, i cui titolari sono stati arrestati e tuttora sono sottoposti a procedimento penale.

È un fatto di alcuni giorni fa su cui voglio attirare l'attenzione proprio per confermare una certa impressione. Il Presidente ha messo in evidenza nella sua relazione che molte delle questioni sono rimaste irrisolte e rischiano di diventare l'occasione di una legittimazione delle imprese criminali. Infatti queste ultime, dopo l'intervento della Commissione antimafia e dopo la decisione del Consiglio comunale di espellerle, si vedono riconosciute dal Comitato regionale di controllo. Quest'ultimo rappresenta un organo politico, e quindi certamente non fornisce garanzia di imparzialità. Le imprese possono quindi ritornare nell'ambito delle amministrazioni locali con tracotanza, arroganza e sicurezza, seminando anche una notevole dose di paura.

Credo che la relazione e le proposte in essa avanzate dal senatore Bargone sono estremamente opportune. Ho anche letto gli emendamenti predisposti dalla collega Becchi, mentre non conosco quelli preparati dall'onorevole Forleo. Credo comunque si debba intervenire con la massima determinazione e soprattutto con tempestività perchè la situazione si sta facendo estremamente grave. Ritengo infatti che la penetrazione della criminalità nelle amministrazioni locali sia la premessa dell'esplosione di una serie di fatti criminosi di eccezionale gravità, delitti cioè che vengono commessi nei confronti di coloro che continuano a cercare di resistere alle pressioni della criminalità organizzata.

La mia preoccupazione è che in questo periodo di tempo la Commissione antimafia non abbia i poteri di inchiesta, perchè in questo momento cessa la sua attività. Vi è invece una situazione di pericolo

ancora più grave. Bisogna inoltre registrare in questi ultimi tempi un'assenza del Ministro dell'interno e degli stessi prefetti, i quali, anzichè prendere atto di questa volontà, almeno di alcune amministrazioni, di liberarsi di imprese certamente inquinate dalla presenza camorristica, restano indifferenti, come se il problema non li riguardasse.

Dobbiamo inoltre aggiungere la nostra viva preoccupazione - e anche in questo mi permetto di concordare con il Presidente - per il fatto che nelle amministrazioni locali si continui a registrare la permanenza di consiglieri comunali sottoposti a procedimenti penali; per costoro non esistono forse le condizioni previste dalla legge recentemente approvata sull'ineleggibilità, ma esistono sicuramente le condizioni per l'applicazione della legge n. 142 del 1990 che prevede un potere discrezionale del prefetto di intervenire quando vi siano gravi ragioni di ordine pubblico o quando vi siano gravi e persistenti violazioni della legge. Siccome non è facile avere una sentenza di condanna o di rinvio a giudizio nei confronti di un amministratore comunale prima di un certo numero di anni, non resta che far appello ai prefetti affinché intervengano allorquando viene avviato un procedimento penale o in presenza di quegli elementi che fanno ritenere che alcuni amministratori comunali non meritano di rimanere a far parte di alcune amministrazioni particolarmente delicate. Questa azione di riforma degli appalti si deve accompagnare ad un appello che noi dobbiamo rivolgere al Ministro dell'interno e ai prefetti affinché applichino nel modo più rigoroso possibile le leggi vigenti.

Per quanto riguarda la relazione fatta dal senatore Cappuzzo, condivido l'impostazione della stessa, anche se non posso nascondere che permangono consistenti preoccupazioni a proposito della complessità della struttura. La stessa presenza al vertice di questo nuovo organismo (so che il Ministro dell'interno dice che non si tratta di un nuovo organismo ma del coordinamento tra le varie forze di polizia) e di una serie di soggetti, non può che appesantire l'azione della DIA. La presenza dell'Alto commissariato, per esempio, non fa che creare ulteriori problemi in quanto, indipendentemente dalla persona che in questo momento ricopre la funzione di Alto commissario, si tratta di un'entità che non ha il prestigio e la capacità professionale per coordinare le varie forze di polizia. Anche il Consiglio Generale di cui ha parlato il senatore Cappuzzo, mi sembra un organo complesso che non consente un'azione incisiva nè il superamento di quelle difficoltà che derivano dalla mancanza di coordinamento.

Siamo d'accordo sull'istituzione della DIA, come organismo che deve superare i contrasti che molto spesso hanno portato a conclusioni diametralmente opposte le forze di polizia: ricordo soltanto l'esempio dell'omicidio di Libero Grassi a proposito del quale i Carabinieri sono giunti a valutazioni e alla denuncia di talune persone, mentre la Polizia ne ha denunciate altre. Appare quindi assolutamente necessario superare questi conflitti e per far ciò si deve arrivare, a mio avviso, ad un maggiore snellimento della struttura, eliminando una serie di organismi che non possono che renderne più complicata l'azione. In genere si fa riferimento all'esempio dell'FBI, dimenticando che questo organismo è diretto da un capo che ha dei poteri di indirizzo e non da una

serie di soggetti che sottopongono a verifiche e controlli le varie notizie che vanno e vengono da un ufficio all'altro, passando molte volte tra le mani di organi burocratici che nulla hanno a che vedere con le indagini di polizia giudiziaria. La DIA dovrebbe essere un organismo più snello.

In conclusione, mentre desidero dare atto al presidente Chiaromonte e ai due relatori di aver svolto un lavoro eccellente e di aver compiuto uno sforzo eccezionale per incidere e modificare la legislazione in diverse situazioni locali, devo lamentare l'assenza del Governo, almeno in questi ultimi tempi. Lo stesso Ministro dell'interno ha compiuto un'azione estremamente decisa in una prima fase in tema di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ma poi abbiamo assistito ad una seconda fase nella quale tale azione si è fatta più flebile, si è affievolita, ed ora troppo spesso ci troviamo di fronte a consiglieri comunali inquisiti che continuano a rimanere nelle pubbliche amministrazioni.

L'ultima considerazione che voglio fare riguarda, se il Presidente me lo consente, la questione dei rapporti con la magistratura. Il Presidente ha fatto cenno ai rapporti tra mafia e politica ed al ruolo della magistratura nella lotta alla collusione tra questi due ambienti. Vorrei ricordare un episodio che a me sembra estremamente grave, quello del giudice Cordova: sento doveroso questo accenno nel momento in cui il giudice Cordova è stato attaccato con l'accusa di strumentalizzare i procedimenti per fini di parte. Conosco il giudice Cordova e ho avuto modo di leggere gli articoli e le carte, che sono particolarmente ricchi di notizie: vorrei far rilevare che egli ha iniziato un procedimento penale nei confronti di esponenti della criminalità organizzata calabrese implicati in fatti di traffico di droga. A seguito di queste indagini sono stati sequestrati numerosi quantitativi di sostanze stupefacenti. Nel corso delle stesse indagini, svolte dai Carabinieri per delega del procuratore Cordova, è emerso che alcuni esponenti della criminalità organizzata si sono imbattuti in esponenti del mondo politico: questo non costituisce reato di per se stesso; mi rendo conto che c'è stata una forte esagerazione, ma chiedo a me stesso se sia possibile che un magistrato che viene a sapere di incontri più o meno casuali tra esponenti della criminalità organizzata e politici non informi immediatamente il Parlamento. Non intendo fare polemiche, ma non vorrei che ancora una volta si travisassero le iniziative assunte da un magistrato per eccesso di garantismo. Dobbiamo secondo me dare atto a questo magistrato di aver fatto il proprio dovere, di non aver chiesto nè condanne nè rinvii a giudizio, ma di aver informato il Parlamento di una situazione che poteva essere penalmente rilevante.

FORLEO. Sono d'accordo sulla relazione del collega Bargone. Sostanzialmente concordo anche sul documento del senatore Capuzzo. Desidero soltanto sottolineare alcune questioni.

Credo che il problema del coordinamento sia di carattere metodologico. Innanzitutto deve essere estremamente chiaro che esiste una linea di comando o «di funzionalità», come si preferisce, che si snoda dal Ministro dell'interno al Dipartimento della pubblica sicurezza, ai prefetti e ai questori: questo è l'attuale impianto istituzionale. Si possono trovare anche soluzioni diverse, ma nel momento in cui si

parla di iniziative adottate è evidente che questo è il quadro istituzionale al quale occorre far riferimento.

Alcuni dei rilievi mossi oggi avevano come oggetto l'istituzione di nuovi organismi. Se da un lato si cerca un'azione più coordinata e di maggiore efficacia e produttività da parte delle forze di polizia sul piano investigativo, sul piano invece della funzionalità e della linea di comando credo che qualche problema si manifesti. Il coordinamento è infatti ben lungi dall'essere realizzato. Se confondiamo per esempio il Consiglio Generale col Comitato nazionale dell'ordine pubblico commettiamo un errore: deve essere estremamente chiaro che il Consiglio Generale istituito con la DIA e nell'ambito del Dipartimento ha una specifica attività investigativa. Si tratta di un organismo che ha la capacità di selezionare determinati obiettivi che la quotidianità non consente di portare avanti ai reparti territoriali. Ho già manifestato la mia preoccupazione che nell'ambito dell'organizzazione territoriale dei reparti di Pubblica Sicurezza, della Guardia di finanza e dei Carabinieri questo organismo non abbia effetto trascinante e vengano alterati i rapporti che correttamente devono esistere tra investigazione e prevenzione.

Credo infatti che l'autorità dello Stato passi attraverso la capacità di controllo del territorio.

In questo senso avevo manifestato delle perplessità circa la collocazione di alcune affermazioni. Nella relazione, a pagina 6, quando si parla di «suddivisione dell'attività informativa tra due diversi servizi, con diversa dipendenza e conseguente possibilità di interferenza nella loro attività», credo che ciò debba essere a futura memoria, visto che il punto è oggetto di discussione tra le forze politiche e non è un dato acquisito. Dobbiamo fare riferimento al quadro normativo, sapendo che esistono alcune difficoltà.

Su altre questioni già il senatore Cappuzzo ha rappresentato alcune mie osservazioni. Mi premeva sottolineare in particolare il problema delle carceri, anche perchè vengo da un'esperienza abbastanza drammatica. A Genova, nel carcere di Marassi, non si riesce più a garantire un adeguato livello di sicurezza e di operatività da parte del personale addetto e ci sono condizioni veramente disastrose per la popolazione carceraria. Anche qui, nella revisione del quadro normativo, credo si debba tener conto del fatto che di recente il Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica ha registrato una nuova presenza, che è quella del responsabile degli Istituti di prevenzione e pena. Ciò significa che tra i due settori c'è una grande capacità di comunicazione. Più puntuale è l'azione delle forze di polizia, più questi effetti si ripercuotono poi sulle strutture carcerarie, in una situazione che riguarda i piantonamenti e che sta sollecitando fortemente un'organizzazione di recente fatta oggetto di una riforma. C'è il pericolo che risorgano nelle carceri condizioni di notevole tensione tali da alterare il quadro della sicurezza generale.

Un'altra questione che a mio giudizio andrebbe sottolineata è quella del rapporto tra polizia di prevenzione e polizia di sicurezza. Resto convinto che, a fronte della vastità del fenomeno criminale, più sofisticata è l'attività investigativa, più puntuale deve essere l'attività di prevenzione. Se alteriamo questo rapporto diventa difficile procedere.

Ne abbiamo parlato nella scorsa riunione, quando abbiamo discusso delle misure di prevenzione. Sottolineerei fortemente tale argomento perchè - ripeto - sono molto preoccupato non tanto dal fatto che la DIA possa creare conflittualità con i reparti territoriali (questure o comandi dei carabinieri che siano), quanto dal fatto che magari ci si attrezzi di più sul piano investigativo e si abbassi ulteriormente la capacità di prevenzione e di controllo dello Stato, che poi significa affermare il concetto di legalità.

VIOLANTE. Signor Presidente, il nostro Gruppo condivide entrambe le relazioni, che sono molto utili e scritte chiaramente, e si limita ad alcune osservazioni su aspetti non centrali di esse.

Per quanto riguarda la bozza di documento sugli appalti, mi pare che il collega Bargone abbia integrato il testo scritto con il riferimento all'albo costruttori che mancava. Sarebbe il caso di inserire una valutazione che ci è stata riferita da vari soggetti ascoltati. Il controllo degli appalti costituisce lo snodo attraverso il quale in quelle aree si controllano quattro ceti importanti: il ceto dei politici, dei burocrati, degli imprenditori e dei lavoratori. Sarebbe opportuno sottolineare la rilevanza non solo di tipo economico (che è messa molto bene in luce nella prima parte della relazione, dove si dice che i costi si abbattano e quindi aumenta l'utile), ma anche di tipo politico, nel senso che il controllo sugli appalti consente non solo di lucrare utili rilevanti, ma anche di controllare snodi importanti per la vita della collettività, cioè i quattro ceti che ho nominato.

Una domanda che mi pongo è se non sia il caso in qualche punto di fare riferimento a leggi regionali. La Sicilia, per esempio, ha una legge sugli appalti formalmente molto avanzata. Un cenno a mio avviso va fatto, anche per capire perchè questa legge non viene applicata.

Abbiamo discusso in questa sede della possibilità di una sorta di centrale dati sugli appalti maggiormente rilevanti, al fine di seguire quali sono i soggetti che li assumono e se li conducono a termine entro i tempi stabiliti.

BECCHI. C'è già un osservatorio di tal genere.

VIOLANTE. Credo che il punto vada rimarcato anche perchè alcune leggi regionali, ad esempio quella del Piemonte, prevedono osservatori di questo tipo che però non sono mai stati fatti funzionare dalle amministrazioni.

Infine, vista l'importanza di questo documento, che credo rappresenti la messa a fuoco più chiara di una questione molto delicata, mi chiedo se non sia possibile concludere con un paragrafo finale nel quale si sintetizzino gli elementi di proposta che noi facciamo, in modo da rendere il documento stesso più utile.

Per quanto riguarda l'altra relazione, l'esposizione del senatore Cappuzzo ha arricchito il testo, già di per sé positivo. Noi vorremmo però riflettere su alcuni punti. Per quanto concerne la materia dei rapporti fra le Polizie e quella della politica della sicurezza attraverso gli indirizzi di polizia, mi pare ci sia una ricerca continua di punti di comando piuttosto che di sistemi di integrazione delle diverse operati-

vità. Mi spiego meglio. Mi sembra che ci sia più una ricerca di chi comanda piuttosto che una ricerca di moduli di integrazione fra i vari settori operativi e questo sposta sul terreno formale invece che su quello sostanziale la soluzione dei problemi. È un punto di indirizzo politico sul quale bisogna soffermare l'attenzione, anche perchè per quanto riguarda la DIA si rileva un sovraccarico di gerarchia, al quale però non corrisponde un'articolazione di operatività, e quindi l'impressione è che non si riesca a risolvere in modo adeguato il problema dell'integrazione. Non è per fare i profeti di sventure, ma può essere utile dare un indirizzo per sviluppare l'azione successiva piuttosto sul versante integrazione che sul versante centri di comando.

PRESIDENTE. Tenendo conto anche delle ultime proposte avanzate tra ieri e oggi.

VIOLANTE. A pagina 13 della relazione si fa riferimento alla reazione positiva delle comunità che «rifiutano di ospitare elementi malviventi inviati in soggiorno obbligato, per il rischio di inquinamento che esse paventano». Non so se sia proprio così, non so se dobbiamo esprimere un giudizio positivo su questa reazione, che non so se sia determinata da sano spirito di separazione rispetto alla criminalità o se non sia molto spesso montata da conventicole locali che ne fanno un elemento di piccola speculazione elettorale, chiunque la faccia, maggioranza od opposizioni.

Non ho visto molta limpidezza in questi comportamenti, per cui mi asterrei dall'indicarli come esempi luminosi da seguire.

Adesso, grazie alle modifiche legislative, il soggiorno si fa nel luogo di domicilio e quindi stiamo restituendo al Sud tutte quelle persone che fino a due anni fa si trovavano in zone del Nord. Comunque, mi pare che non vi siano più persone al soggiorno obbligato, perchè oggi vi è l'obbligo di restare a casa nella città di domicilio abituale o in altra città della provincia o della regione. Non vi è più soggiorno obbligato e, se vogliamo affrontare la materia, il terreno reale è un'altro: bisogna eliminare le misure di prevenzione personale per passare a quelle patrimoniali. Se il senatore Cappuzzo è d'accordo, preferirei un accenno di questo tipo piuttosto che una indicazione ablativa che non aiuta a comprendere a chi ci rivolgiamo.

Per quanto riguarda la depenalizzazione dei delitti contro il patrimonio, mi pare che nessuno la proponga. Di fatto, vi è una depenalizzazione in tutto il mondo occidentale, perchè la quantità di certi reati è tale da rendere questi delitti imperseguibili, tanto da giustificare un meccanismo di ammortizzazione sociale quale quello costituito dalle assicurazioni. Non è dunque un problema soltanto italiano, comunque nessuno ha formalmente proposto nulla. Quando si parla di depenalizzazione si intende solo una diversa risposta dello Stato di tipo amministrativo, una risposta a volte più efficace di quella penale perchè assistita da un sistema meno garantito dal punto di vista dell'iter processuale, concretantesi ad esempio nella confisca, cioè in attacchi diretti.

Però, ciò che mi sta a cuore dire è che la depenalizzazione non rappresenta una attenuazione della risposta, ma un suo rafforzamento

perchè spesso i processi non servono a nulla in quanto si protraggono per troppi anni. Il problema è diverso, ma non so se può essere affrontato in poche righe; il problema è riflettere su una differenziazione delle risposte, a seconda dei costi economici e in termini di uomini delle forze dell'ordine. Si tratta di vedere a quali fasce di comportamento deviante applicare la risposta penale e a quali applicare una risposta di tipo diverso, ad esempio amministrativo.

MURMURA. E la certezza del diritto? Chi fa gli accertamenti?

VIOLANTE. L'autorità di polizia, come avviene in altri sistemi quali quello svizzero e tedesco

MURMURA. Con quali garanzie per il contraddittorio?

VIOLANTE. Basta esaminare la materia per rendersi conto delle garanzie. In altri sistemi la depenalizzazione riguarda tutta la serie di violazioni di tipo economico.

Infine sul problema del rapporto tra DIA e DNA bisogna evitare una sorta di schiacciamento dell'autorità di polizia da parte dell'autorità giudiziaria. È un punto essenziale per una risposta efficace, altrimenti tutto si concentra nella ricerca di un punto di comando. Dai dati pubblicati è chiaro che la DNA è sovraordinata alla DIA, senza spazi autonomi per attività di polizia. Nessun sistema può reggere se la polizia non ha margini propri di operatività per quanto riguarda naturalmente il metodo e non i risultati. Le tecniche operative devono essere lasciate alla competenza dell'autorità di polizia; così come strutturato, il meccanismo pone una pesante ipoteca sull'operatività degli organi di polizia. Su ciò siamo d'accordo e questo deve essere un aspetto garbatamente sottolineato perchè tendente a recuperare l'autonomia dell'azione della polizia.

Non sono d'accordo con quanto ha detto il ministro Martelli che credo abbia cessato le letture sulla democrazia qualche decennio fa. Le strutture piramidali polizia-magistratura sono tipiche dei sistemi arbitrari. La polizia deve avere un suo margine autonomo rispetto alla magistratura la quale ultima deve rappresentare un elemento di garanzia intervenendo in un momento successivo per indicare gli atti da considerare validi: se la magistratura interviene sin dall'inizio, non vi può essere alcuna garanzia di controllo.

BECCHI. Ho letto velocemente la relazione del senatore Cappuzzo. Ho ascoltato ciò che lui stesso ha detto e, non essendo competente in materia, posso limitarmi a esprimere alcune osservazioni banali.

La questione del coordinamento comporta, credo, per le caratteristiche che assume e per come è stata presentata, un grave rischio: di promettere ai cittadini più di quanto non si sarà poi in grado di mantenere. Si lascia infatti intendere che si sta assicurando un miglioramento straordinario delle capacità di repressione. Se poi ciò non dovesse avvenire, il contraccolpo sarebbe forte ed i rischi di un deterioramento ulteriore potrebbero essere temibili.

In questi anni l'attività legislativa è stata frenetica ed ha espresso una strategia che ha il suo fulcro nell'innovazione organizzativa (costi quello che costi, anche sotto il profilo del rispetto delle elementari garanzie democratiche). Se il punto dolente, tuttavia, non è nel sistema repressivo, ma per lo meno anche (come emerge reiteratamente dall'attività di questa Commissione nel corso della legislatura) nell'inconciliabilità del nostro ordinamento giudiziario con il reato configurato dall'articolo 416-bis, che è un reato associativo, sicchè (contrariamente a quanto accade altrove, ad esempio negli Stati Uniti) il reato non può essere provato se non attraverso le confessioni dei «pentiti», l'innovazione organizzativa non serve a molto.

Nel dibattito sulla relazione del senatore Cappuzzo ho visto, infine, riaffiorare un'impostazione che ha molto influenzato la nostra attività, negativamente a mio avviso. Secondo questa impostazione, la Commissione antimafia dovrebbe soprattutto occuparsi dell'amministrazione della giustizia, di come si garantisce la sicurezza dei cittadini, della situazione delle carceri, ecc. A me non pare questo sia il nostro compito, che è di sovrintendere a cosa si sta o non si sta facendo per lottare contro le organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Venendo alla relazione del gruppo di lavoro di cui anch'io ho fatto parte, condivido l'opinione espressa dall'on. Violante. Non si tratta di stabilire se la criminalità ricavi dal suo coinvolgimento negli appalti profitti maggiori o minori di quelli che ricava dal narcotraffico. Il problema è che gli appalti - e non il narcotraffico - sono al centro del rapporto tra organizzazioni criminali di stampo mafioso, politici ed amministrazioni. Di conseguenza, la questione degli appalti avrebbe dovuto rivestire un'importanza enorme nell'attività della Commissione, e non ne ha forse avuto a sufficienza.

Nello specifico, ho preparato degli emendamenti alla relazione che ho depositato. Essi si riferiscono ad aspetti espositivi più che a dati di sostanza, salvo un paio di punti: prima di tutto, occorre inserire la questione della funzione dell'Albo nazionale costruttori, come accennato a voce dal relatore. Il secondo punto ha a che fare con la constatazione che la criminalità organizzata va acquisendo un peso crescente come proprietaria di beni immobili (e questo ha riflessi anche sul fronte delle politiche urbanistiche, delle opere pubbliche, dell'edilizia, ecc.), e consiste nel ricordare che non disponiamo di quell'efficiente strumento di controllo che dovrebbe essere rappresentato dal catasto immobiliare. Si tratta - credo - di una lacuna almeno altrettanto importante di quella della labilità della legislazione in materia societaria.

Se è vero, poi, che la questione degli appalti dovrebbe avere un peso cruciale, anche nell'attività della nostra Commissione, è altrettanto vero che gli strumenti di prevenzione e repressione ad essa rivolti (dal certificato antimafia introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, alla normativa sui subappalti cancellata dal recente decreto delegato del Ministro dei lavori pubblici) non rappresentano una risposta efficace. Nello stesso tempo, il Parlamento ha assistito con indifferenza al rifinanziamento di interventi (l'ultima volta risale a due giorni prima lo scioglimento delle Camere) per i quali pesanti indizi testimoniano di forti e ramificate cointeressenze criminali. La scarsa incisività delle

proposte potrebbe pertanto corrispondere a coinvolgimenti che non si ha il coraggio di portare in luce. E questo è molto grave.

Infine, la relazione è di difficile lettura. Dovrebbe essere paragrafata, in modo da alleggerirla e da favorirne la comprensione.

VETERE. Signor Presidente, già questa mattina è stata fatta un'osservazione: aumentano le forze in campo per contrastare la criminalità organizzata, la grande come la piccola, quella mafiosa e quella comune; aumenta anche la produzione legislativa, le norme di garanzia, ma aumenta contemporaneamente la criminalità secondo i dati che ci vengono offerti e sui quali non mi pare ci possano essere dubbi. A questo una risposta dobbiamo darla. Tuttavia penso che un certo processo si sia messo in moto e noi abbiamo dato un contributo in questa direzione. Abbiamo proposto una serie di documenti (una quarantina circa) che non sono solo la fotografia dell'esistente ma anche l'indicazione di quello che occorrerebbe fare. Il giudizio in questo momento è un po' sospeso. Occorre vedere se la macchina che abbiamo cercato di mettere in moto produrrà o meno degli effetti.

Nel documento sulle forze dell'ordine c'è un punto sul quale vorrei esprimere il mio sostanziale dissenso. Quanto si afferma qui può sembrare un particolare, ma a me non pare tale. Individuare la posizione della Guardia di finanza, esaltandone la specificità professionale, come forza concorrente in via ordinaria alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica mi fa sorgere delle perplessità. Io sono dell'opinione che invece occorrerebbe affermare con molta più energia che la Guardia di finanza, per la quale noi riteniamo debba essere massificata la capacità professionale di intervento, deve concentrare la sua azione specificamente su tutto il filone riguardante il denaro che circola, i controlli patrimoniali e i controlli dell'attività dell'amministrazione nel suo complesso. Essa svolgerà anche un'azione specifica, che le compete, contro il contrabbando e posso pure capire l'esigenza che vi sia un contributo ai problemi complessivi e generali della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma a mio avviso bisogna che sottolineiamo di più l'esaltazione della specificità professionale piuttosto che la componente della concorrenza al mantenimento della tutela e della sicurezza pubblica.

Dico questo perchè è relativamente vero che abbiamo tre forze di polizia; è una anomalia alla quale dovremmo cercare di porre rimedio. È giusto quello che si afferma nel documento, cioè che è in atto un processo per il quale si comincia a distinguere per far sì che non vi sia sovrapposizione ma una efficace utilizzazione delle forze dell'ordine nelle diverse componenti e in campi e settori diversi. Già la questione è stata proposta ed è nell'ordine naturale delle cose concentrare una competenza nelle periferie e le altre nei centri massimi del paese. Mi pare che questo già sottolinei una certa tendenza. Però sulla Guardia di finanza metterei un punto molto fermo. Bisogna che ci intendiamo; sarebbe auspicabile che essa fosse (ma non anticipo nulla di ciò che forse potremo discutere in altra sede) un corpo totalmente civile e che si applicasse essenzialmente a questa sua attività di investigazione nel campo così delicato dell'uso distorto dei quattrini e del fenomeno degli arricchimenti. Ripeto, bisogna essere più precisi e meno generici

nell'affermazione della concorrenza della Guardia di finanza nell'ordinarietà della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Vorrei fare un'altra osservazione. Credo che vada apportata una correzione a pagina 12 della relazione, là dove si dice: «Senza dubbio sul piano strutturale ed organizzativo molto si è fatto, ma questo non basta se non si determina una inversione di tendenza sul piano legislativo, temperando in qualche modo gli eccessi in tema di libertà personale». Questa espressione non è convincente. Non si tratta di «eccessi in tema di libertà personale», ma di questioni molto specifiche che sono state poste e che in qualche misura sono richiamate relativamente alle scarcerazioni facili, nonchè a quale punto del giudizio bisogna interrompere la presunzione di innocenza rispetto ad una constatazione di colpevolezza. L'espressione potrebbe produrre un equivoco.

Infine, proprio perchè sono convinto che la DIA rappresenti il punto di un processo che si è cercato di mettere in campo, non affermerei quanto si afferma a pagina 14 del documento, cioè che sarebbe auspicabile una specie di «Stato maggiore della sicurezza, a composizione interforze, destinato ad occuparsi di tutte le forme di criminalità...». In questo modo, infatti, nel momento in cui un'esperienza parte e vorremmo che avesse un effetto produttivo, siamo noi stessi ad affermare che ha un valore solo relativo.

CORLEONE. Signor Presidente, voglio innanzitutto dire di non poter esprimere un parere favorevole sulla relazione del senatore Cappuzzo, non solo per i punti specifici ricordati dal collega Vetere, ma anche perchè la mia opinione generale sulle rincorse all'efficientismo, a soluzioni magiche attraverso leggi sostanzialmente eccezionali e nella realtà eversive, è negativa: non sono convinto della bontà di questa strada e, sapendo di non sbagliare dicendo di essere contro, la mia opinione è - ripeto - contraria.

Per quanto riguarda la relazione sugli appalti, esprimo il mio consenso aderendo alle osservazioni fatte dall'onorevole Becchi e da altri colleghi. Mi pare infatti che la relazione affronti un nodo fondamentale finalmente non in modo ideologico ma partendo dall'esame della situazione legislativa, partendo da quelle che devono essere le regole. In questo caso bisogna partire dalla direttiva europea. Per anni, demagogicamente, è stata affrontata la questione degli appalti in direzione opposta al recepimento della direttiva europea, cioè affermando che la situazione italiana era speciale e che per battere la criminalità bisognava fare il contrario di quanto previsto in sede comunitaria. In questo caso, molte volte abbiamo predisposto le leggi rendendo sempre più complicata la situazione delle imprese italiane.

Come unica osservazione di merito, voglio dire che nella parte finale sarebbe opportuna una miglior puntualizzazione dei suggerimenti che si vogliono dare. Credo cioè vada rafforzata la parte dei suggerimenti per rendere più comprensibili i ragionamenti svolti.

Per quanto riguarda il problema degli appalti, credo siano necessarie alcune considerazioni che riguardano sia l'azione e la presenza di organizzazioni criminali molto forti, sia l'uso stesso degli appalti, non più confinabili, insieme al problema delle opere pubbliche, come

questioni riguardanti le regioni cosiddette a rischio o con presenza criminale, trattandosi invece di un problema che riguarda tutto il Paese.

In questi anni, parallelamente alla famosa vicenda delle «carceri d'oro», abbiamo affrontato il problema degli stadi di calcio: per citarne uno per tutti, voglio ricordare lo stadio di San Siro.

PRESIDENTE. Rivendico la priorità dello stadio di Napoli.

CORLEONE. Sul problema degli appalti e delle opere pubbliche, per non parlare di quanto accaduto a proposito delle autostrade e della Commissione sul terremoto, abbiamo avuto in questi anni un quadro completo di cosa significa parlare di opere pubbliche e di appalti e del relativo crocevia che si crea in questi casi. È stato ricordato lo stadio di Napoli, per il quale si è presentato anche il problema dei collaudatori.

Dobbiamo dunque fare un ragionamento che finalmente ci tolga da una logica solo regionale, dal riferimento alle imprese delle aree con presenza criminale. Credo che il problema vada affrontato complessivamente e che la relazione ci riporti alla dimensione nazionale del problema.

Farò altre osservazioni successivamente e concludo ricordando che, a proposito degli osservatori della realizzazione di opere pubbliche, si rende necessaria una miglior definizione delle funzioni e dei compiti che ancora sembrano troppo generici.

MANNINO. Non mi soffermerò sul documento relativo agli appalti e interverrò sull'altro documento nel corso della discussione generale sulla relazione del Presidente.

Apprezzo comunque il documento presentato, ricordando la discussione che si è svolta un pò di tempo fa, non avendo potuto partecipare ai lavori più recenti in quanto investito di una responsabilità politica che mi ha visto impegnato altrove. Comunque, nella discussione che facemmo allora, emerse un accenno particolare sulla questione della legislazione siciliana che, come sapete, è diversa da quella nazionale. Anche in Sicilia è stato applicato il meccanismo di cui parlava il senatore Corleone: dal 1968, ogni tre o quattro anni interviene una modifica della legge sugli appalti, in maniera più o meno ideologica, arrivando a soluzioni che a volte - come nella legge attuale - sono più avanzate di quelle adottate sul piano nazionale.

È stato finalmente pubblicato il decreto di recepimento della normativa comunitaria. Si tratta di un provvedimento molto importante che intanto ripristina un aspetto sul quale ci siamo sempre battuti: la priorità dell'asta pubblica. A questo proposito non può non costituire oggetto di preoccupazione il fatto che, sebbene tanto la legislazione vigente per i comuni e le provincie quanto la legge in esame sulle opere pubbliche prevedano in modo inadeguato la scelta dell'asta pubblica come regola per gli appalti, in realtà queste disposizioni di legge vengono largamente violate per far posto alla licitazione privata e alla trattativa privata, metodi questi che meglio si prestano a pratiche pattizie e lottizzazioni che prefigurano in partenza i predestinati vincitori di appalti, metodi questi che risultano perfettamente funzionali alla

gestione politica affaristico-mafiosa della torta dei pubblici finanziamenti. Insisto perciò sulla necessità di indicare nella relazione l'asta pubblica come regola per l'affidamento degli appalti e delle forniture e ciò per evidenziare una linea di tendenza prevalente. Sono infatti convinto che di fatto, anche dove non vi è la mafia e dove si può parlare solo di economia legata alle abitudini degli appalti, alla scelta della stazione appaltante (ente, regione, comune e così via) possono verificarsi situazioni di turbativa d'asta concordata. Le imprese sapevano sempre chi avrebbe ottenuto un determinato lavoro e chi avrebbe dovuto rinunciare, chi avrebbe ottenuto un lavoro successivo e così via. Voglio cioè dire che la mafia non ha innovato nulla rispetto a questo sistema, ma ha soltanto applicato il suo deterrente. Si dice che venti anni fa, quando a Catania litigavano due imprenditori, volava solo carta bollata, mentre a Palermo volava il piombo. Ciò significava che quando qualcuno non era d'accordo nel concordare la turbativa d'asta, ricorreva in pratica all'applicazione delle leggi dello Stato. In Sicilia, prima soltanto nella Sicilia occidentale, ora anche in Sicilia orientale, ma credo anche in tutto il resto del territorio italiano, non si ricorre più allo Stato ma ad altri sistemi. Certamente la scelta dell'asta pubblica in via prevalente non risolve tutti i problemi connessi all'inquinamento dei pubblici appalti, occorrendo anche la corretta soluzione di questioni relative alla progettazione, alla programmazione dei finanziamenti, ai collaudi ecc.... Ma è certo comunque che l'asta pubblica, con la trasparenza del suo metodo, taglia buona parte del marcio che c'è in questo settore. Si tratta di un processo che innesca e che comunque rende più facile il controllo pubblico, in quanto incoraggia la ribellione ad uno stato di cose che comincia ad essere intollerabile. Proprio perchè non ci si può appellare allo Stato, perchè non c'è ricorso che tenga e perchè le proposte che quei signori fanno non si possono rifiutare, tutto questo comincia a diventare veramente intollerabile e il problema della libertà dell'impresa comincia ad essere sentito da gran parte degli imprenditori.

Quando ci siamo recati a Messina abbiamo notato che addirittura il capo degli imprenditori faceva riscontrare una certa omertà nel denunciare gli attentati che lì erano stati fatti. Nonostante questo, abbiamo però potuto riscontrare che vi sono coloro che condividono la necessità di ribellarsi e di seguire l'esempio di Libero Grassi. È un qualcosa che comincia a crescere, non solo per le iniziative politiche e culturali di determinate organizzazioni come l'A.C.I.O., maggiormente rivolte alla lotta contro il *racket*, ma anche per un interesse delle imprese, che di solito partecipano agli appalti, a questo tipo di evoluzione. Noi dovremmo incoraggiarla con grande determinazione.

Vorrei infine sottolineare il fatto che forse non si è tenuto conto della necessità di parlare non soltanto di appalti delle opere pubbliche, ma anche degli appalti per le forniture, che rappresentano una delle grandi «magagne» delle varie strutture su cui si riversano fiumi di denaro, come le unità sanitarie locali, gli enti territoriali e così via. È questo un aspetto assolutamente non marginale e che dovrebbe essere preso in seria considerazione.

Un altro aspetto riguarda poi la situazione di Palermo. Il 19 settembre 1991, intervenendo presso il consiglio comunale, il ministro

Scotti pronunciò delle parole importanti, criticando anche il prefetto per quella proroga di fatto dell'appalto delle manutenzioni. Cos'è avvenuto però in questo anno e mezzo? In concreto, un'impresa, acquistata per due miliardi, è riuscita a rastrellarne otto di denaro pubblico. Mi riferisco cioè alla famosa e annosa questione della manutenzione del comune di Palermo. Si tratta di un'impresa, che nasce da altre imprese, con un sistema di scatole cinesi per cui, di fatto, l'affidatario è sempre lo stesso. Analogo è il caso degli appalti nei cantieri, nei quali si può vedere che vi è sempre la stessa persona che circola in quanto l'impresa affidataria è sempre la stessa. È quell'impresa che organizza il cantiere ed il lavoro, peraltro in maniera precisa, in quanto gli uomini delle imprese mafiose non sono mai dei *managers* di basso profilo. Queste imprese comunque restano sul posto e non si riesce a «schiodarle».

Avevamo detto che avremmo svolto un'inchiesta su dieci anni di appalti nel comune di Palermo. Credo sia una cosa che, almeno per memoria, se ci sarà ancora una Commissione antimafia nel futuro, andrebbe fatta. Non so se sarà possibile per noi, anche come stralcio, continuare a svolgere un lavoro che io ritengo fondamentale. Il fatto è che sono trent'anni che ci troviamo con questo problema che non si riesce ad affrontare. Io credo ne vada della credibilità di tutti noi.

TRIPODI. Signor presidente, vorrei soffermarmi soltanto sulla parte propositiva della relazione riguardante gli appalti, perchè mi sembra che una relazione come questa, fatta a conclusione del lavoro compiuto da questa Commissione, anche se rivolta ad un settore specifico, non formuli proposte precise. Ritengo invece che ne vadano formulate, perchè la relazione sarà poi indirizzata al Governo e al Parlamento. Credo debbano appunto essere indicate delle proposte perchè, se vogliamo in qualche modo dare un avvio alla modifica degli attuali sistemi che portano alla penetrazione della mafia e al controllo degli appalti, nonchè alle logiche affaristiche che si verificano in questo settore e che sono vaste soprattutto a livello di pubblica amministrazione e dei suoi rapporti con la mafia, alcune indicazioni precise debbano essere date.

Prima di tutto va abolito il sistema dei trasferimenti.

PRESIDENTE. È scritto nella relazione.

TRIPODI. Va bene, intervengo per ribadirlo: occorre vietare il trasferimento ad altra parte, operazione compiuta anche dalle grandi imprese nazionali. Inoltre chiediamo di intervenire contro il fenomeno dei prestanome.

Le gare, poi, non devono concludersi con l'aggiudicazione dell'appalto qualora vi partecipino solo poche imprese, perchè questa è la prova che la gara stessa è controllata anticipatamente. Si va ad una seconda o ad una terza gara e vi partecipano sempre due o tre imprese, le quali evidentemente si sono messe d'accordo prima, tanto che alla fine l'impresa che lavorerà sarà una sola. Del resto quel che ha fatto l'ENEL a Gioia Tauro dimostra che l'Ente aveva scelto soltanto alcune imprese.

Va introdotto poi il divieto assoluto alla trattativa privata. Altro sistema da abolire è quello della busta: la stazione appaltante prevede una busta, concordata probabilmente prima, e i concorrenti devono fare l'offerta; chi si avvicina di più alla proposta contenuta nella busta conquista l'appalto. Si tratta di un'altra forma di intralazzo.

Va abolito anche l'appalto a corpo. Anche nel caso di Gioia Tauro, da 18 miliardi di appalto a corpo si è arrivati a 35 miliardi. Evidentemente prima ancora della gara d'appalto era stato raggiunto un accordo.

Occorre assicurare una regolamentazione molto rigida in merito alle perizie di varianti suppletive, perchè ci troviamo di fronte al quadruplicarsi ed oltre delle spese iniziali a base d'asta. È questo un sistema che favorisce forme di corruzione dei pubblici amministratori.

Infine, credo vada indicato con molta precisione che gli appalti ed i subappalti debbono essere regolamentati anche nel settore privato e non solo per la pubblica amministrazione. Cito come esempio il settore edilizio.

Sono d'accordo con coloro che sostenevano che questo problema interessa anche le forniture agli enti pubblici, ma voglio ricordare il documento che ci è stato inviato dall'ANCE di Reggio Calabria e che indica una forma di regolamentazione. I flussi finanziari che arrivano al settore edilizio sono tutti controllati dalla mafia in quanto si tratta di un comparto assolutamente privo di regolamentazione. Più volte, poi, abbiamo sollecitato l'estensione della normativa in materia di appalti pubblici anche agli enti di diritto pubblico.

La mia parte politica approverà il documento a condizione che tali richieste di precisazione vengano accolte.

**PRESIDENTE.** Credo di poter concludere che in linea di massima la relazione sugli appalti sia condivisa dai commissari, sia pure con gli emendamenti presentati dall'onorevole Becchi e da altri e con quei suggerimenti dell'onorevole Violante, che in qualche modo ricomprendono le proposte del senatore Tripodi per cercare di riassumerle alla fine del documento. Accetto anche la raccomandazione in ordine al linguaggio della relazione, volta a garantire una maggiore comprensibilità del testo.

Per quanto riguarda il documento presentato dal senatore Cappuzzo, mi sembra che sia emerso solo il parere sfavorevole del senatore Corleone che si riallaccia alla sua posizione generale sugli strumenti adottati di recente dal Governo e dal Parlamento. C'è una sola questione sulla quale ritengo sia necessaria una riflessione da parte del gruppo di lavoro di cui fa parte anche il senatore Vetere, quella delicata relativa ai compiti e alle funzioni della Guardia di finanza.

**CORLEONE.** C'era anche quella frase della bozza di relazione del senatore Cappuzzo a proposito degli «eccessi di libertà personale».

**PRESIDENTE.** Credo si sia trattato solo di una formula infelice. Personalmente non sono contrario al concetto espresso, ma sono convinto che esso vada formulato in modo diverso.

TRIPODI. Vorrei sapere se tutte le proposte da me avanzate verranno inserite nella relazione.

PRESIDENTE. Esse sono già in gran parte contenute nella bozza ed in ogni caso verranno riassunte alla fine del documento.

BECCHI Personalmente sono contraria a prendere in considerazione la proposta di regolamentare gli appalti nel settore privato. Essi non possono avere la stessa regolamentazione di quelli pubblici, compresi gli enti di diritto pubblico.

PRESIDENTE. In ogni caso, ritengo che le due bozze di relazione si possano considerare in linea di massima approvate, demandando ai gruppi di lavoro, alle cui riunioni parteciperò anch'io, la redazione finale che tenga conto delle osservazioni oggi formulate.

Propongo anche che i due documenti, insieme a quelli sul riciclaggio e sulle misure di prevenzione, approvati nella precedente seduta, confluiscono nella terza relazione annuale della Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*RELAZIONE CONCLUSIVA DEL PRESIDENTE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA E SULLE PROPOSTE DA AVANZARE NELLA PROSSIMA LEGISLATURA PER LA LOTTA ALLE ASSOCIAZIONI CRIMINALI DI STAMPO MAFIOSO*

PRESIDENTE. Do la parola ai Commissari che intendano intervenire sulla relazione conclusiva da me redatta.

LANZINGER. Signor Presidente, vorrei fare un'osservazione relativa ad un paradosso che è ormai evidente. Assistiamo ad un aumento di attenzione del legislatore al fenomeno della criminalità organizzata, quindi ad un aumento dell'allarme sociale, ad un aumento della ricerca sulle cause e sulle diagnosi e, parallelamente, ad un aumento (e non ad una riduzione) della presenza della criminalità organizzata. Il paradosso dura da decenni! Nonostante questo la Commissione antimafia, che ha svolto un lavoro che ritengo utile, si trova a dover dare un segnale sconsolato non di propria inefficienza o disattenzione, ma dell'incapacità delle istituzioni, in particolare quelle parlamentari, di dominare un fenomeno che non è certamente limitato alla criminalità, ma che è legato ad una variazione importante dell'intera società.

A differenza di altri paesi in cui esiste il problema (ad esempio gli Stati Uniti d'America), noi siamo curiosamente sempre impegnati sul versante delle opinioni e molto poco sul versante della ricerca scientifica. Negli Stati Uniti, ad esempio, esiste una scienza, che si chiama scienza della corruzione, che rappresenta un settore importante della ricerca in materia di pubblica amministrazione. Noi facciamo riferimento a delle opinioni e ad ipotetiche statistiche del CENSIS, nonché ad articoli di giornale dove sembra che tutta la politica e la cultura sia rivolta ad esprimere opinioni su possibili rimedi, salvo che, di volta in volta, il rimedio è accompagnato da una sensazione di sempre maggiore incapacità di dominare il fenomeno.

Questa prima osservazione mi pare comporti da parte nostra una richiesta. Vogliamo, cioè, avere una conoscenza sicura, stabile, obiettiva, che abbia a che vedere, possibilmente, non soltanto con delle opinioni, ma con dati certi. È allora probabilmente giusta l'ipotesi di un osservatorio che faccia affluire verso il Parlamento non soltanto un insieme di opinioni, ma un insieme di accertate informazioni, ad esempio, in materia di quantità della spesa pubblica che finisce con il finanziare la corruzione e la mafia.

La seconda osservazione riguarda il fatto che noi certamente, in questi cinque anni, abbiamo convissuto con un'importante variazione del fenomeno mafia: siamo stati testimoni di una variazione tra una mafia che si propone e si impone come impresa del crimine ed una impresa mafiosa sempre più configurata come un'attività di impresa tradizionale, che si inserisce all'interno del mercato e delle strutture societarie e imprenditoriali, riuscendo in qualche modo a convivere con il mercato, a dominarlo e a condizionarlo. Credo sia quindi importante sottolineare un'affermazione di partenza, cioè che la criminalità organizzata riesce ad essere tale in quanto ha un rapporto molto fluido di interazione con il mercato e con i poteri pubblici. Da ciò deriva che non esiste un rimedio che non abbia a che vedere con questo settore, perchè la mafia non è isolabile rispetto al mercato ormai di tutte le aree del Paese e rispetto ai pubblici poteri. Dico questo perchè ogni rimedio che noi abbiamo proposto è stato immancabilmente aggirato, in quanto era sempre mirato ad un fenomeno che ogni volta riusciva a presentarsi più imprendibile, onnipresente e trasversale di quanto non immaginassimo. E ogni volta che siamo riusciti a sconfiggere un settore, per esempio con l'introduzione del certificato antimafia, abbiamo provocato una variazione del tessuto attiguo a quello criminale: sono spuntati così i prestanome, le società fittizie, le finanziarie occulte e via dicendo.

Ma il potere di intimidazione della mafia è divenuto sempre più forte e gli episodi di omicidio sono aumentati. Siamo in presenza di un crescendo pauroso di omicidi di imprenditori, testimonianza di quanto in quelle zone il mercato non esista più. Basta ricordare l'esempio di una persona libera anche nel nome, Libero Grassi, ucciso proprio perchè affermava il diritto ordinario alla libertà di impresa. Con Libero Grassi decine di altri imprenditori onesti sono stati uccisi. E non si tratta di un fenomeno limitato alle sole regioni meridionali o ai soli imprenditori, dato che vengono colpite tutte le persone che per qualsiasi motivo diventano emblema della capacità di resistenza della società civile al potere criminale. La risposta di quest'ultimo sono l'intimidazione e l'omicidio.

In questa situazione si evidenzia il ruolo della pubblica amministrazione, soggetto debole a fronte della forza dell'impresa mafiosa. E penso che questa debolezza debba essere sottolineata, visto che in tutta Italia la pubblica amministrazione è corruttibile, e non soltanto nelle aree a rischio mafioso.

PRESIDENTE. In Spagna il partito al potere da parecchi anni ha organizzato un convegno proprio per affrontare lo stesso tema. Episodi analoghi accadono anche in Francia

LANZINGER. Il mio riferimento geografico non era *ad excludendum*. Resta il fatto che l'imponenza del capitale mafioso riesce a far sì che l'appalto diventi, da attività di erogazione di spesa pubblica a fronte di servizi, attività di deviazione della spesa pubblica, così che il mafioso e la tangente non sono una rendita ma un profitto, poichè riescono a orientare la spesa a settori che altrimenti non sarebbero interessati. Ed in queste manovre ci rimette sempre - lasciatemelo dire come deputato verde - l'ambiente: si guadagna molto di più a colare cemento che non ad organizzare servizi sociali. Ed è un tema non diverso dal problema dei rapporti tra mafia, appalti e politica. Occorre garantire ovunque l'ordinaria legalità, perchè altrimenti non è possibile neanche affermare che siamo in condizioni di proporre rimedi.

Ma c'è un altro problema che riguarda l'Italia in modo particolare, vale a dire l'efficacia della pubblica amministrazione, che non riesce più a rispondere alle richieste dei cittadini. Le imprese perennemente si lamentano di non avere servizi adeguati; non li ha l'impresa, non li hanno i lavoratori e la mancanza di controlli in materia di contratto di lavoro consente in molte zone d'Italia di passare attraverso le maglie dell'ordinamento e di gestire tali rapporti con l'abuso e la sopraffazione. Questo è un vero e proprio porto franco dell'attività criminale organizzata.

Sempre in tema di efficacia della pubblica amministrazione, credo sia importante un accenno al problema della spesa. L'appalto, come ho detto, è strumento di deviazione della spesa pubblica. È necessario allora introdurre in modo fermo il principio della responsabilità di chi eroga la spesa: l'amministratore deve rispondere dei propri investimenti a coloro che lo hanno eletto e non soltanto amministrare, come braccio pagante, una erogazione dello Stato. Egli deve rispondere del suo operato, perchè i soldi, che poi finiscono nelle mani della mafia, sono stati prelevati ai cittadini attraverso la doverosa imposizione fiscale. Se tale principio non verrà affermato con forza sarà difficile fare qualcosa di più che lamentarsi per le opere inutili; ed anche la lamentela sarà debole rispetto all'elemento forte che in questo momento è il nesso tra affari e politica.

Vorrei anche ricordare che nel nostro codice civile esistono norme tese a difendere il mercato. In base a tali norme un soggetto inadempiente ai propri obblighi viene escluso dal mercato. Mi domando se non dobbiamo fare una riflessione, per giungere a proporre l'esclusione dal mercato dell'impresa, una vera e propria dichiarazione di morte del soggetto civile impresa, che risultasse essere coinvolta in attività criminali o anche soltanto corruttive. È infatti indubitabile che la corruzione alteri profondamente i rapporti di parità tra le imprese: se una persona può fare gioco su vantaggi illegali attraverso la tangente o l'intimidazione mafiosa, evidentemente non ha più il passo degli altri imprenditori e li costringe in qualche modo ad adeguarsi. Anche questa Commissione ha ascoltato i vertici della Confindustria e della Confcommercio dichiarare che in certe zone si deve accettare un passo che non è il loro. Ciò avviene perchè non esiste alcuna sanzione se non quella, molto improbabile, di natura penale. Credo sarebbe interessante riflettere sulla natura di certi fallimenti laddove l'impresa florida è soltanto quella mafiosa, quella che opera nell'illegalità manifesta.

Anche i grandi enti pubblici si comportano in modo non trasparente, come dimostra la vicenda della centrale ENEL di Gioia Tauro, di cui la Commissione si è occupata. Sarebbe opportuno, a questo proposito, individuare le concrete responsabilità personali.

PRESIDENTE. Nella mia introduzione ho detto che alle nostre denunce sulla centrale di Gioia Tauro dell'ENEL non sono seguiti provvedimenti da parte del Governo, neanche per quanto concerne la dirigenza dell'Ente.

LANZINGER. Occorre evitare di fare un discorso accademico dando un semplice giudizio politico senza individuare i comportamenti concreti e la condotta effettiva dei responsabili di tali operazioni. Ciò potrebbe consentire peraltro - come è sempre auspicabile in democrazia - il ricambio delle persone, dei dirigenti apparentemente o visibilmente disposti a colludere. Senza questo drastico giudizio credo sia poco credibile anche la proposta di rimedi.

Non credo, infine, che sia necessario inasprire la legislazione dell'emergenza. A fronte della mancanza di democrazia credo che l'unica risposta da dare sia quella di offrire più democrazia, il che vuol dire maggiore responsabilità degli enti locali, un'applicazione più rigorosa delle recenti leggi sulle autonomie locali e sul procedimento amministrativo. Non dobbiamo intervenire con norme di ablazione delle autorità locali, ma dobbiamo procedere ad un loro rafforzamento, garantendo maggiori forme di responsabilità. Allo stesso modo, a fronte della violazione della legalità da parte della criminalità organizzata, bisogna garantire maggiore e non minore legalità ordinaria, democratica e costituzionale. Deve essere garantita un'applicazione corretta delle norme del nuovo codice di procedura penale: non serve introdurre norme speciali che, come è dimostrato dalla storia, non sono mai riuscite ad impedire il crescere del fenomeno dell'illegalità criminale.

BINETTI. Signor Presidente, colleghi, desidero esprimere subito un giudizio positivo ed un consenso alla relazione posta alla nostra attenzione.

Questo è tempo di consuntivo; il consuntivo vero spetterà al Paese ed al Parlamento, tuttavia a noi tocca registrare e valutare il modo in cui la Commissione ha proceduto in questi anni. Voglio esprimere consenso e riconoscimento, signor Presidente, alla saggezza, al distacco e all'imparzialità con cui Lei ha guidato questa Commissione e ha diretto i nostri lavori. Mi pare giusto e doveroso e lo faccio in maniera convinta, alla stregua di quella che è stata la storia della Commissione in questi anni.

La linea che a mio avviso è emersa su un problema così inquietante e così grave - vera e propria emergenza nazionale - come quello della criminalità, e della criminalità organizzata in modo particolare, nel nostro Paese è una linea che definirei di netta contrarietà allo «sfascismo», alla rivolta per la rivolta: è una linea di fiducia verso i poteri dello Stato e le istituzioni, ma nel contempo è una linea che ha stimolato e provocato questi poteri, cercando di determinare una consapevolezza sempre più profonda e convinta della gravità del fenomeno. In una sola

parola, la Commissione ha segnalato al Governo e al Parlamento il carattere di emergenza, effettuando una serie di proposte dirette a migliorare, rafforzare e rendere più credibile, più autorevole e nello stesso tempo più condivisa l'azione difficile dello Stato contro la criminalità di stampo mafioso.

Faccio qualche riferimento. Penso anzitutto all'evoluzione che ha avuto la disputa sul garantismo, che ci ha molto impegnato negli anni scorsi e su cui nella fase iniziale si delinearono due posizioni opposte. Da un lato vi era la posizione di chi richiamava l'attenzione sulla necessità che venissero modificate alcune leggi, alcune norme inerenti soprattutto i poteri delle forze di polizia e della magistratura inquirente in merito di libertà personale, di espiazione della pena, di certezza e di effettività della pena, di tutela verso i pentiti e i collaboratori della giustizia.

Si tratta di una disputa che poi si è addirittura spostata su temi di rango e di rilievo costituzionale. La posizione richiamata richiedeva modifiche normative e affermava che si potessero e si dovessero conciliare e temperare le esigenze dell'imputato con quelle della difesa della società offesa dal delitto. Dall'altro lato c'era una posizione direi ugualmente intransigente in senso inverso: quella di chi riteneva che queste norme fossero intoccabili, che il problema fosse solo quello di una migliore applicazione delle stesse e che quindi non dovessero esservi sbocchi sul piano legislativo.

Queste due posizioni affermavano cose giuste ma esasperavano i rispettivi punti di vista. La Commissione ha determinato un confronto che alla fine è risultato utile e costruttivo per tutti, perchè, in definitiva, la intangibilità di queste norme è stata superata, ma nello stesso tempo anche alcune posizioni dirette a rivedere tali norme in un senso eccessivamente intransigente, che avrebbe potuto far smarrire alcuni diritti di libertà fondamentali dei cittadini, si sono smussate. Alla fine si è trovata una giusta linea di temperamento e tutti insieme siamo arrivati, per esempio, ad affermare che il nuovo codice di procedura penale può e deve in alcune norme essere rivisto, e il documento Violante ha riscosso il consenso e la valutazione di tutti noi. Penso anche alla giusta ed equilibrata posizione che è stata assunta sulla riforma della cosiddetta legge-Gozzini, dove si definiva l'esigenza fondamentale di un diverso regime per i detenuti di piccola e media pericolosità; per i detenuti invece di alta pericolosità, ha trovato un giusto sbocco in un provvedimento legislativo che il Parlamento ha accolto a grande maggioranza.

Se questo cammino è stato compiuto, se questo punto di equilibrio è stato raggiunto, io credo che lo si debba anche al lavoro intelligente e al confronto costruttivo che si è determinato in questa Commissione.

L'altro tema su cui la Commissione si è fortemente impegnata è stato quello del legame e dell'intreccio fra criminalità organizzata (e più in genere malavita), amministrazione e politica. Credo che su questo punto la Commissione abbia lavorato bene. È emerso un quadro che, in definitiva, ha dimostrato all'evidenza come il tema sia di fondamentale importanza, come i soggetti politici (i partiti in modo particolare) debbano compiere tutta intera la loro parte. Il punto di arrivo di questa azione della Commissione è quel codice di autoregolamentazione che è stato fatto proprio da tutti i partiti e che ora attende di essere applicato nel senso più rigoroso e più sorvegliato possibile.

È inevitabile che ci sia la tentazione di utilizzare questo tema a fini di parte, ma credo – del resto risulta da notizie inconfutabili – che purtroppo nel nostro Mezzogiorno d'Italia in modo particolare esso attraversa tutti quanti i partiti e anche i movimenti, le realtà, i soggetti che partiti non sono.

Dunque, un problema ben più ampio che investe la dimensione sociale e culturale di alcune realtà purtroppo fortemente degradate del nostro Mezzogiorno.

Vorrei cogliere l'occasione per dire che la Commissione ha sperimentato nuovi strumenti di conoscenza, tra i quali molto utile si è rivelato quello dei sopralluoghi. A tal proposito voglio solo segnalare due aspetti. I sopralluoghi della Commissione si sono rivelati utili, necessari e fondamentali per ricostituire un rapporto di fiducia con la gente e le istituzioni locali, ma anche per poter avere utili elementi di conoscenza. Bisogna però tener conto dell'esperienza concreta, di cui peraltro ho trovato traccia nella relazione del Presidente e su cui intendo insistere. Dobbiamo preparare con molta attenzione i sopralluoghi; dobbiamo segnalare alla Commissione che si costituirà dopo le elezioni la necessità di preparare i sopralluoghi con molta attenzione per evitare, ad esempio, di sentire solo un punto di vista, per evitare che in perfetta buona fede si raccolgano soltanto alcune indicazioni e non altre. Mi consentirete di citare un solo caso che ormai è stato verificato, quello del Presidente dell'Istituto autonomo delle case popolari di Catania, che fu oggetto di un certo tipo di valutazioni e di osservazioni, che di fatto venne gettato alla pubblica riprovazione sulle televisioni e sugli organi di stampa locale...

CABRAS. Non erano voci, non era una campagna mirata, era la relazione del Prefetto di Taranto.

BINETTI. Ho letto la relazione, ho visto che fornisce alcune indicazioni verso una direzione, ma non spunti inequivocabili e, comunque, necessitava di ulteriori approfondimenti. A fronte dell'intervento dell'autorità giudiziaria per attivare un procedimento nei confronti di chi aveva cercato di strumentalizzare e utilizzare la situazione, mi pare vi siano elementi sufficienti per dire che si è quanto meno trattato di un errore. Il fatto che l'errore sia stato determinato da un altro errore – in questo caso del Prefetto – non giustifica più di tanto. Non voglio introdurre motivi di polemica, che sarebbero di cattivo gusto, ma credo che per il futuro sia necessario ascoltare tutti i magistrati, quelli di un certo colore politico e quelli di un'altra posizione, e sia necessario sentire tutte le rappresentanze istituzionali per avere una quantità di informazioni e di orientamenti tali da evitare errori.

Il Presidente ha sempre insistito su un punto che io voglio ribadire: dobbiamo evitare a tutti i costi che i parlamentari facenti parte della Commissione intervengano nei sopralluoghi del collegio dove sono stati eletti. Occorre essere drastici sul punto, non si possono ammettere mezze misure che introducano elementi di confusione; questa decisione credo giovi alla imparzialità della Commissione stessa, dei suoi lavori e dei suoi risultati.

PRESIDENTE. Su questo punto sono stato messo in minoranza.

BINETTI. Lei lo ha intelligentemente e opportunamente ricordato nella relazione, e a mia volta ho voluto rimarcare il consenso su questo punto.

Come terza osservazione voglio dire che dalla relazione emerge un giudizio sostanzialmente positivo dell'azione del Ministro dell'interno circa alcuni punti centrali, primo fra tutti quello relativo all'intreccio fra politica, amministratori locali e criminalità. Si dice però che si ha la sensazione che l'azione del Ministro si sia fermata sotto l'incalzare delle proteste locali. Come del resto Lei ha fatto, Signor Presidente, credo sia necessario continuare ad incoraggiare e sostenere l'azione del Ministro dell'interno, un'azione estremamente difficile perchè si tratta di intervenire con il bisturi su rappresentanze democratiche elettive, su situazioni che hanno sempre dei margini di complessità. Concordo con la valutazione complessiva che si tratta di una azione da portare avanti senza esitazioni.

In un punto della relazione emerge una valutazione da cui dissento. A pagina 19 si ritiene che le resistenze siano venute da esponenti locali dei partiti, in primo luogo di quelli della maggioranza: lei sa bene, signor Presidente, che sono venute da tutti.

PRESIDENTE. Io ho detto dai partiti e in primo luogo da quelli di maggioranza.

BINETTI. Vorrei appunto chiedere di togliere l'espressione: «in primo luogo».

PRESIDENTE. C'è l'esempio di Lamezia.

BINETTI. Vi è una parte di verità, nel senso che nel caso dei consigli comunali, essendo riferibile l'azione alla maggioranza, sono coinvolti esponenti della maggioranza.

PRESIDENTE. Un Sottosegretario membro del Governo, proveniente da una regione che non è la sua, si è dichiarato contrario allo scioglimento del Consiglio comunale che maggiormente meritava questo provvedimento.

VIOLANTE. Ha detto che si trattava di un atto di terrorismo politico.

BINETTI. Naturalmente casi del genere vanno stigmatizzati. Però, poichè non si parla di questo o di quel personaggio, ma si dà un giudizio complessivo sulle forze di maggioranza, credo che su questo punto sarebbe necessaria una espressione un po' più puntuale, per evitare che di fronte al Paese vi sia l'immagine di una maggioranza che difende i suoi esponenti nei Consigli comunali, nei governi locali che sono sospetti, inquisiti e che comunque hanno legami con la malavita organizzata.

In conclusione, mi pare che il lavoro della Commissione - di questo dovremmo andar fieri - ha trovato uno sbocco in sede governativa e parlamentare. Sono elencati oltre quindici provvedimenti, tra i

quali di particolare importanza quello sui maggiori poteri alle forze di polizia, quello tendente al superamento di alcuni aspetti di eccessivo perdonismo e permissivismo presenti nel nostro ordinamento, quello riguardante un miglior coordinamento delle forze di polizia, quello riguardante un rafforzamento del personale delle forze di polizia impegnate su questo fronte, quello infine che riguarda una miglior tutela per le vittime.

La legge sul risarcimento dei danni alle vittime del terrorismo e dell'estorsione è già una realtà. Il complesso di leggi realizzate negli ultimi due anni dà, a mio avviso, il senso che non è vero che nulla è stato fatto, che invece la via giusta è stata imboccata e vi sono dei risultati che lo confermano. Ad esempio, il fatto che la percentuale dell'aumento del totale dei delitti sia passata dal 22 per cento all'8 per cento, l'aumento della popolazione carceraria, l'aumento del numero dei latitanti catturati, cioè l'aumento di una serie di risultati positivi, dimostrano, appunto, come la strada giusta sia stata imboccata.

Certo, molto resta da fare. Se però da parte del governo e del Parlamento è stata scelta la via giusta, credo che molto lo si debba all'azione svolta da questa Commissione, che è stata un'azione di proposta equilibrata.

Mi sembra di poter raccogliere alcune indicazioni per il futuro che pienamente condivido. Peraltro, ne vorrei aggiungere un'altra, forse accennata, ma secondo me non adeguatamente sviluppata. Mi riferisco in particolare alla questioné della eliminazione del potere d'inchiesta. So bene, signor Presidente, che questo è stato un suo punto fermo e che invece alcuni sul potere d'inchiesta della Commissione, nel lodevole tentativo di ampliarne il raggio di azione e di approfondimento, hanno ritenuto che i poteri e le limitazioni dell'autorità giudiziaria potessero giovare alla Commissione. Credo che abbiamo avuto la riprova che invece tutto questo non giova assolutamente all'azione della Commissione, ma anzi determina palesi interferenze nell'ambito di altri poteri dello Stato, primo tra tutti la magistratura. Questo deriva dalle condizioni di partenza, dalla stessa composizione pluralistica della Commissione, che evidentemente contrasta con quella condizione di totale imparzialità e indipendenza che deve avere un organo che svolga funzioni giudiziarie. Su questo condivido quindi fino in fondo la proposta avanzata di eliminare il potere d'inchiesta della Commissione.

Mi sembra si debba accentuare per il futuro (nella relazione si fa un cenno che forse va rimarcato) il lavoro e l'apertura a livello internazionale della Commissione. Sono stati fatti alcuni tentativi, ma credo che il confronto con le esperienze di altri Paesi e di altre commissioni possa giovare sempre di più, in modo particolare al nostro Paese, ma anche agli altri, in uno scenario europeo che si è ormai aperto e che va diventando sempre più coinvolgente ed attuale. Credo che questa impostazione potrebbe giovare ad una formazione delle normative, dei comportamenti, delle azioni di governo e delle azioni amministrative in questa direzione.

Per concludere, signor Presidente e colleghi, torno ad esprimere il consenso mio personale e del Gruppo della Democrazia cristiana all'azione svolta dalla Commissione e alla relazione che il Presidente ha voluto sottoporre alla nostra attenzione. Vorrei dire anche che questa

rappresenta una via su cui insistere. Sul tema della lotta alla criminalità mafiosa dobbiamo tutti compiere uno sforzo per evitare posizioni partigiane. La via giusta è quella, già sperimentata contro il terrorismo, della collaborazione e della solidarietà. Credo che il lavoro di questa Commissione dimostri come questo punto di equilibrio su questa strada sia raggiungibile.

VIOLANTE. Signor Presidente, nelle sedute che concludono l'attività di una commissione parlamentare, generalmente la parte conclusiva degli interventi è destinata ai ringraziamenti. Noi intendiamo invece anticipare questa cosa, anche perchè generalmente essere all'opposizione ed avere un Presidente facente parte del proprio Gruppo di appartenenza non è sempre un fatto positivo. Si sono infatti avuti degli scontri con Lei anche su cose rilevanti (come ad esempio la questione della pubblicazione delle schede), ma comunque vogliamo veramente ringraziarLa per il modo in cui ha diretto i lavori della Commissione, per la garanzia che ha assicurato complessivamente alla maggioranza e all'opposizione. Avendo fatto parte di altre Commissioni antimafia posso dire che la quantità di lavoro e di risultati raggiunta da questa Commissione non è assolutamente comparabile con il passato. Questo alimenta il prestigio e l'autorevolezza di colui che ha presieduto e diretto i nostri lavori.

Per quanto riguarda il merito del lavoro svolto, abbiamo letto attentamente le sue osservazioni. Devo dire che su un punto divergiamo leggermente, proprio perchè ritengo che questa Commissione abbia dimostrato che, esercitando in materia adeguata i poteri ad essa riconosciuti dalla legge istitutiva, si possono ottenere ottimi risultati. Innanzitutto la Costituzione prevede che questi poteri siano attribuiti alle Commissioni d'inchiesta. Pertanto ritengo che avere gli strumenti necessari, da usare con la necessaria parsimonia, nei casi limite, possa garantire alla stessa Commissione un rapporto autorevole con le pubbliche amministrazioni e con i singoli che vengono a deporre, allo scopo di acquisire i documenti e tutte le informazioni necessarie. Credo che questo non costituisca alcuna interferenza nei confronti delle autorità giudiziarie, in quanto, anzi, a volte vi è stato un utilissimo lavoro di integrazione. Ciò vale anche per le altre Commissioni d'inchiesta, come è avvenuto sulle vicende di Ustica e Gladio.

Questo sistema può consentire di raggiungere dei risultati, a prescindere dalla fondatezza degli elementi raccolti. A me stesso è capitato di far parte della Commissione d'inchiesta sul caso Moro, e anche in quel caso vi fu un grande lavoro di integrazione. Naturalmente tutto dipende da come si esercitano i poteri, e questo è legato alla figura del Presidente di una Commissione. Per questo noi abbiamo un atteggiamento più prudente sulla materia, in quanto riteniamo che il potere di inchiesta possa rappresentare elemento di garanzia nei rapporti con gli altri, che potrebbe essere compensato con formule che consentano di eliminare gli ostacoli allo svolgimento del lavoro della Commissione (come ad esempio l'omettere di consegnare i documenti richiesti senza giustificati motivi, il rendere dichiarazioni false rappresentanti reato, eccetera). Non so se su questo punto sia

possibile rimettere mano sul testo, ma sarà comunque il futuro Parlamento a decidere.

PRESIDENTE. La mia è un'opinione non vincolante, che quindi vale come la sua.

VIOLANTE. La sua opinione ha un valore particolare, essendo quella del Presidente della Commissione.

La questione, poi, della pubblicazione degli atti rappresenta un problema molto importante per quanto riguarda gli studiosi e i lavori successivi. I lavori della prima Commissione antimafia sono ancora utilizzati. È quindi una questione che dovrà valutare Lei signor Presidente, tenendo ovviamente conto del fatto che, una volta sciolto il Parlamento, può diventare molto difficile mettere in moto determinati meccanismi. I documenti vengono archiviati e quindi è difficilissimo recuperarli. Non so se Lei abbia già dato disposizioni in merito.

PRESIDENTE. Abbiamo dato incarico a tre colleghi, Cabras, Vetere e Lanzinger, di stabilire i criteri per la pubblicazione.

VIOLANTE. Per quanto riguarda, poi, le questioni più specifiche, ci sembra che la fase in cui viviamo sia connotata da due processi di tipo opposto: una forte integrazione tra le funzioni di carattere mafioso e una forte disintegrazione tra le funzioni di carattere legale. Mentre, cioè, la violenza, l'arricchimento, i rapporti politici, il controllo della pubblica amministrazione si integrano fortemente nell'ambito del sistema mafioso, il sistema legale registra dei forti limiti nei rapporti tra ministri e magistrati, tra polizia e carabinieri, tra i vari poteri. È praticamente un elemento che accentua la debolezza del sistema, perché disarticola le varie realtà. Credo quindi sia essenziale un invito da parte nostra innanzitutto ad una maggiore integrazione tra le funzioni dello Stato. Senza questa visione maggiormente integrata tra tutte le funzioni dell'amministrazione credo che i risultati positivi saranno difficili, anche perché l'avversario è fortemente integrato, e ciò rende le organizzazioni criminali molto più potenti nei confronti delle forze dell'ordine singolarmente prese.

Per quanto riguarda l'attività di governo, credo che sia ancora privilegiata una visione puramente o prevalentemente legislativa della lotta alla mafia: ad una legge che non funziona si ripara con un'altra legge. In quest'ultima fase il ministro Scotti è intervenuto con disposizioni che speriamo abbiano dei risultati positivi, ma rimane la tendenza ad interpretare la lotta alla mafia come una rincorsa puramente legislativa. È essenziale intervenire a livello delle amministrazioni.

PRESIDENTE. Si pongono problemi di comportamento, di correttezza.

VIOLANTE. Deve essere affermato il senso dello Stato e sarebbe essenziale che a dimostrarlo fossero almeno i ministri.

Si è fatto riferimento alla DIA e alla DNA. Nei lavori svolti in Commissione e nelle Aule del Parlamento sono state avanzate alcune

riserve di carattere strutturale su questi due organismi. A proposito della DIA è stato osservato un eccesso di verticismo che potrebbe danneggiarne l'operatività. A proposito della DNA è stato detto che il suo sganciamento dall'attività di polizia non porterà vantaggi alla Procura nazionale antimafia, specie considerando che l'eccesso di funzioni di intervento attribuite a questo organismo centrale doveva essere evitato a favore della capacità di coordinamento, di conoscenza, di diffusione di notizie, di sostegno alle procure. Temiamo che la struttura faccia la fine non certo gloriosa che sta facendo la Procura nazionale antimafia: è soltanto una previsione la nostra, ma ci sembra suffragata dai fatti. Appaiono in tale quadro funzionali gli attacchi del Ministro di grazia e giustizia nei confronti delle procure della Repubblica. A tale proposito vorremmo dire che l'idea di un pubblico ministero dipendente dall'Esecutivo non è poi una bestemmia, visto che è un sistema adottato in quasi tutti i Paesi. Il problema risiede nella natura del sistema politico e non nell'amministrazione della giustizia. In certi sistemi politici il controllo del pubblico ministero da parte dell'Esecutivo può dare ottimi risultati. Ma ciò non ha nulla a che vedere con l'amministrazione della giustizia, che può funzionare o meno indipendentemente da questo controllo. Non mi sembra ispirarsi ad una coerente linea d'azione un Ministro di grazia e giustizia che ha agito nel modo che tutti conosciamo nei confronti del magistrato Barreca, ma che si è astenuto dal fare alcunchè nei confronti del dottor Carnevale, che ha annullato il mandato di cattura per Gelli e tutta una serie di sentenze di processi per mafia, quando poi si è visto che la stessa sezione della Cassazione presieduta da un altro magistrato ha riconosciuto l'esistenza della «cupola», vale a dire di un comando unitario della mafia a Palermo. Ho l'impressione che il dottor Carnevale sia ispirato non da criteri di giustizia ma da altri, diversi: dobbiamo tener conto che esistono presenze massoniche e di poteri non chiari; quelle stesse presenze che sono dietro la strage di Bologna ed anche dietro la mafia. Non si è capito perchè il Ministro di grazia e giustizia non abbia compiuto nei confronti del dottor Carnevale gli stessi atti assunti nei confronti del dottor Barreca, pur trattandosi di situazioni affini. Se il Ministro non avesse fatto niente in entrambi i casi, la nostra posizione sarebbe diversa, ma poichè nei confronti del giudice Barreca è intervenuto, non capiamo perchè ora non agisca anche nei confronti del dottor Carnevale. Tanto più che il Ministro ha avuto un *dossier* sui falsi materiali operati da quella sezione della Cassazione, sui calcoli sbagliati, sulla mancata lettura delle carte, sugli scambi di persona che hanno provocato gli effetti che tutti sappiamo.

Non affronto la discussione sul garantismo perchè non interessa il dibattito odierno, in quanto rientra nella partita legislativa formale piuttosto che nei dati sostanziali. Vorrei invece evidenziare come l'aspetto che travaglia il nostro sistema sia quello dell'impunità: abbiamo un sistema di garanzie dell'impunità che non ha nulla a che vedere con la legge, tranne che per alcune norme del codice di procedura penale sulle quali la Commissione ha approvato una relazione condivisa dai Ministri dell'interno e della giustizia, i quali però non hanno assunto iniziative concrete sulle quattro o cinque richieste da noi avanzate, una delle quali, tra l'altro, fatta propria dalla Corte

costituzionale di recente: mi riferisco a quella relativa alla possibilità dell'operatore di polizia di testimoniare nella fase dell'ammissione delle prove.

PRESIDENTE. La giustificazione formale di tale atteggiamento è che le proposte sono all'esame della Commissione Pisapia.

VIOLANTE. È una vita che le stanno esaminando. Penso che invece sia in atto uno scontro poichè gli avvocati non sono d'accordo.

BINETTI. Ma non ha costituito una forma di garanzia di impunità anche la cosiddetta legge Gozzini? Il sistema precedente alle modifiche era certamente sbagliato e produceva casi clamorosi che oggi non si verificano più. Dall'altro lato i magistrati di sorveglianza che davano luogo a quelle forme di evasione autorizzata non sono stati sottoposti a procedimenti disciplinari, pur sussistendone i presupposti.

VIOLANTE. Questa è una posizione rispettabile. Ma io voglio dire che la legge Gozzini è stata caricata di troppe responsabilità. Soltanto ieri in Italia ci sono stati nove omicidi e ciò si è verificato nella più assoluta indifferenza: pare che l'omicidio sia diventato un modo ordinario per regolare i conti all'interno e all'esterno del potere mafioso.

In questo quadro c'è stato in Sicilia il secondo sequestro di persona dai tempi di Cassina. Ho ascoltato con molta attenzione le parole del collega Mannino, che parla sempre con puntualità di fatti che conosce a fondo: questo nuovo sequestro di persona è significativo dei mutamenti radicali che stanno avvenendo nel tessuto mafioso e nel potere di aggressione delle organizzazioni criminali. Nonostante le leggi che sono state approvate il potere criminale si sta accrescendo come se niente fosse. L'apparato legislativo è ininfluenza rispetto ai processi criminali in corso: questa è la drammatica realtà. Ed è ininfluenza perchè non è coadiuvato da un'azione amministrativa di supporto.

Da ultimo bisogna rilevare che le procure distrettuali, così come previste dal decreto sulla Procura nazionale, non funzionano: in alcuni casi abbiamo avuto le dimissioni dei magistrati; in altri casi abbiamo un numero esiguo di magistrati che dovrebbero occuparsi dei reati commessi in un'intera Regione. Cedendo a pressioni corporative il Ministro ha compiuto l'errore di non spostare le competenze anche al territorio. Tali pressioni sono venute dall'ordine degli avvocati, in quanto questi ultimi rischiavano di perdere definitivamente una quota di proventi. Penso si tratti di un dato da sottolineare poichè anche un organismo che poteva funzionare meglio non sta dando i risultati sperati.

In questi ultimi tempi il Ministero dell'interno sta superando il profilo puramente legislativo, anche se ancora troppo scarso appare il numero dei consigli comunali sciolti.

PRESIDENTE. Rimane il problema dei consigli comunali delle grandi città.

VIOLANTE. Auspicheremmo che indirizzi analoghi venissero assunti anche dal Ministro di grazia e giustizia, che in realtà si perde in

indicazioni che non corrispondono al senso dello Stato, in attacchi a questa o a quella persona, invece di intraprendere un'azione sostanziale che incida sui nodi della crisi della giustizia.

È stato fatto un accenno al numero di componenti della Commissione. Vorrei far rilevare a tale proposito che molto probabilmente il prossimo Parlamento sarà caratterizzato da un numero maggiore di Gruppi rispetto all'attuale. Penso quindi che l'esigenza della rappresentatività richiederà inevitabilmente un adeguato numero di commissari.

PRESIDENTE. È un aspetto a cui ho pensato in seguito.

VIOLANTE. Desidero infine ringraziare gli uffici, che sono stati da noi più volte tartassati con le più svariate richieste e che hanno sempre risposto con grande sollecitudine.

Per quanto riguarda la sua relazione, Lei fa riferimento alle questioni degli appalti e vi è un punto che vorrei richiamare. Abbiamo compiuto indagini a proposito della situazione di Palermo e credo sia necessario inserire anche i dati relativi a quella realtà.

CABRAS. Quando un organismo celebra il tempo del consuntivo c'è sempre il rischio dell'autocelebrazione. Non indulgerò quindi a questa tentazione, però credo che, forse in maniera molto schematica, un po' come fa la relazione, molto lucida ed esauriente, presentata dal Presidente Chiaromonte, qualche considerazione si possa fare.

Vi sono alcune conclusioni che, in effetti, possiamo trarre dalla nostra esperienza, dal nostro lavoro; conclusioni che possiamo affidare tranquillamente non soltanto all'XI legislatura, ma anche all'opinione pubblica e a tutti coloro che sul fenomeno della mafia hanno indagato, indagano e riflettono. A me sembra che, innanzitutto, il lavoro della Commissione abbia meglio definito le trasformazioni, i contorni e le novità del fenomeno mafioso. Collazionando i risultati delle nostre indagini, abbiamo sempre più individuato la mafia come fenomeno criminale diffuso, come fatto nazionale. Questo risultato certamente è logico, perchè gli obiettivi dell'azione mafiosa, le risorse, le relazioni, la stessa dimensione dei mercati finanziari che la mafia adopera portano a farne un fenomeno nazionale, con collegamenti anche internazionali.

Qualche volta fra di noi abbiamo discusso, con qualche contrapposizione, sulla distinzione che si deve fare, sul rischio di dire che tutto è mafia o sul rischio di equiparare fenomeni diversi o manifestazioni diverse dello stesso fenomeno a Milano, a Roma, a Palermo o a Reggio Calabria. Certo, non sono fra coloro che vogliono ignorare o dimenticare che il sottosviluppo, l'assenza di una tradizione statutale, l'abuso di assistenzialismo e la pratica clientelare fanno attecchire in modo particolare la mafia al Sud, facilitano il suo carattere stanziale, creano una dimensione sociale preoccupante della mafia. Però credo che anche a proposito di quello che la relazione, e in genere il Presidente Chiaromonte, amano chiamare il consenso sociale, sia necessario fare chiarezza per non approfondire il divario e incrementare una lettura in chiave di doppia Italia, di contrapposizione che non soltanto la sottocultura beccera del leghismo, ma anche qualche opinione più acculturata accreditano. La mafia istituisce un mercato «nero», un mercato del

lavoro parallelo e fa parte di quelle opportunità di vita, di occupazione, di lavoro, di quella dimensione dell'arte di arrangiarsi che la disgregazione sociale, l'inefficienza statale lasciano al disoccupato e al cittadino meridionale. Sicuramente il fatto che la politica nel Mezzogiorno abbia più che altrove, ma non con grandi differenze, le dimensioni di un rapporto di scambio, evidentemente facilita la penetrazione del sistema mafioso; però, per gli strumenti adoperati, per l'identica presenza nell'economia criminale, per lo stesso rapporto con la politica, credo che sempre di più ci siamo convinti che la mafia è un fatto nazionale e che, se manifestazioni, ragioni e radici sono diverse, rimane questa omogeneità del fenomeno, che dunque va affrontato nei termini adeguati.

Del resto anche al Sud - in questo senso concordo e credo di interpretare in maniera corretta il riferimento che ha suscitato alcune perplessità del senatore Cappuzzo - vi sono sintomi di rottura di omertà, di pratica dell'omertà. Non ovunque, ma oggi è maggiormente possibile per le forze dell'ordine trovare una collaborazione inaspettata: le istituzioni locali, le forze politiche anche al Sud diventano più sensibili alla necessità di una mobilitazione; non considerano più un *optional* la lotta alla mafia per quanto riguarda i connotati della politica locale. Abbiamo avuto nel Sud espressioni di mobilitazione non soltanto individuale, con testimonianze generose fino al sacrificio, come nel caso di Libero Grassi, ma a livello di consigli comunali, di associazioni di commercianti o di altre categorie che, a differenza del silenzio praticato o dell'obiettiva omertà e complicità con la mafia, hanno denunciato il *racket*: penso a San Vito dei Normanni, a Catania, oltre che a Capo d'Orlando. Vi sono sempre più esempi di aggregazione in funzione antimafia anche da parte delle categorie; vi è sempre di più la ricerca di solidarietà da parte delle vittime del *racket* con le istituzioni e le forze dell'ordine.

Al fine della definizione e della completezza della nostra indagine è stato importante anche andare nei «santuari» di Roma e di Milano, vincendo anche la ritrosia campanilistica o il perbenismo campanilistico che a Milano ha fatto gridare a un ministro della Repubblica che stavamo compiendo un'opera impropria, irrituale in quanto cercavamo la mafia nel posto sbagliato. Certo questo ministro non passerà mai alla storia politica come un grande pensatore e neppure come un buon politico. Abbiamo fatto bene, perchè abbiamo individuato un modo d'essere della mafia di grande importanza, perchè la mafia non vuole soltanto riciclare i capitali e i proventi illeciti, ma vuole anche investire, la mafia vuole praticare relazioni importanti, relazioni a tutto campo, dalle *gang* locali ai grandi finanziari, ai grandi faccendieri, ai Gelli e ai Carboni che abbiamo trovato sulla nostra strada da Roma e Milano. Evidentemente si tratta di una mafia che merita di essere conosciuta e perseguita, altrimenti si rischia di pensare che si tratta soltanto di proliferazioni anomale a nord del Garigliano, dovute ai soggiorni obbligati. Certo, c'è anche questo aspetto, vi sono anche tracce consistenti che portano a questa conclusione, ma, se riducesimo la motivazione della mafia come fenomeno nazionale alla trasmissione in seguito a soggiorno obbligato, compiremmo un'opera molto riduttiva.

Passando al secondo punto importante della nostra esperienza, vorrei sottolineare l'ingrandirsi del fenomeno mafioso, l'aumento della minaccia dovuto alla crisi generale del sistema politico, al degrado del sistema dei partiti. D'altra parte l'evidenza della crisi di governabilità, dell'indecisione, della frammentazione politica ha a che vedere anche con quegli aspetti del degrado che si riferiscono alla criminalità organizzata. L'aumento del tasso di corruzione, i rapporti fra politica e affari, la pervasività dei partiti nello Stato, nell'amministrazione, nell'economia non possono che logorare il tessuto istituzionale e renderlo permeabile ad infiltrazioni e occupazioni indebite: fra queste c'è la mafia e non soltanto la mafia.

Il rapporto tra mafia e politica, a mio avviso, è stato messo in luce senza filtri, e considero questo uno dei risultati più alti anche in termini di distacco dalle nostre polemiche, dai nostri rinfacci e dai rimpalli di responsabilità che sono tradizionali dell'agone politico.

Abbiamo detto che «il re è nudo», a proposito del rapporto tra mafia e politica, più di altre commissioni. Mi sono riletto la relazione della Commissione antimafia che nel 1976 affermava che vi erano uomini e parti politiche coinvolte. Rispetto alla genericità di questo allarme, e alla mancanza poi di supporto a queste affermazioni, credo che abbiamo fatto dei passi in avanti, citando nomi, facendoci anche localmente qualche nemico in più: qualcuno ci ha contestato, vi sono state anche delle denunce. Credo però che abbiamo fatto un importante lavoro, soprattutto stimolando l'attività legislativa, avanzando delle proposte e interrompendo una certa staticità nell'intervento sul rapporto tra mafia e politica all'interno delle amministrazioni locali. Mi riferisco al codice di autoregolamentazione, ma anche alle leggi per lo scioglimento dei consigli comunali, alla decadenza dei consiglieri comunali, alla legge sull'ineleggibilità dei soggetti sottoposti a procedimento per reati di carattere mafioso o per reati di tipo amministrativo; continuano a venir dichiarati decaduti o sospesi consiglieri comunali anche di grandi centri (è recente l'episodio che riguarda Reggio Calabria).

Abbiamo colto le esigenze di trasparenza e di moralità che si inseriscono nell'ambito della crisi dei partiti e credo che tutti i discorsi che dovremo affrontare in campagna elettorale, come proposte ed impostazione per il futuro, dovranno tenerne conto. Abbiamo dovuto registrare un intreccio preciso per quanto riguarda la lotta alla criminalità organizzata e la lotta per spezzare il vincolo che lega la politica agli affari.

Abbiamo anche dato un contributo all'individuazione del peso e del ruolo dell'economia criminale nel nostro Paese. Penso sia stato un successo, dovuto non soltanto a noi, ma anche alla nostra azione, il fatto che oggi troviamo ai vertici dell'istituto di emissione una notevole sensibilità e la revisione di un atteggiamento che noi stessi avevamo visto come una chiusura: la creazione della banca dati e l'eliminazione del segreto bancario ai fini dell'accertamento tributario; oggi ammessi da parte della massima autorità dell'istituto di emissione, stanno ad indicare che vi è una maggiore consapevolezza dell'inserimento dell'economia criminale nell'economia sana, della minaccia che questa rappresenta. Mi piace sempre raffigurare l'immagine del salotto buono

della finanza e dell'industria che può essere invaso (e forse già lo è) da capitali e presenze malavitose, ma questa è la realtà.

Credo che la nostra azione, il nostro impegno sul controllo del riciclaggio, sugli accertamenti patrimoniali, il nostro insistere sulle azioni preventive e repressive in materia di reati finanziari ed economici, rappresentino un elemento importante di un percorso da indicare alla prossima legislatura. Questo ci porta a considerare un altro elemento che è stato accennato nella relazione del Presidente e nell'intervento dell'onorevole Binetti, cioè l'aspetto dei collegamenti internazionali. La mafia non può riciclare denaro e impegnarsi in grandi operazioni economico-finanziarie se non opera anche sui mercati esteri, se non ha una notevole agilità sui mercati finanziari. Occorre allora creare uno spazio giuridico europeo comune in materia di lotta al crimine economico, cominciando dai Paesi industrializzati. Anche questo, comunque, è un tema che affidiamo alla prossima legislatura.

Abbiamo sempre detto che indagini, documentazioni e buone leggi postulano la necessità che al vertice di tutti i poteri dello Stato vi siano lucidità di analisi e valutazione omogenea del fenomeno a tutti i livelli. Non è per ripetere la nostra tradizionale critica, ma è ormai riscontrato che il perno fisso della mafia è rappresentato da una strategia che si muove attraverso stanze di compensazione tra il potere mafioso e altri poteri politici e finanziari. La mafia soprintende a consigli di amministrazione delle *holding* e delle società di capitali. Questa strategia organica di collegamento della mafia è stata negata dalle sentenze della prima sezione penale della Corte di Cassazione, che ha visto la mafia come una coincidenza di singole bande. Questo è il «teorema Carnevale». Per tanto tempo abbiamo parlato contro i teoremi che volevano omologare i fenomeni terroristici con responsabilità diverse; ma dobbiamo ora riflettere su questo teorema, che non è all'insegna del garantismo, ma di una analisi e di una visione della mafia, delle sue connessioni, del suo manifestarsi, radicalmente diversa da quella che a noi deriva dall'esperienza, che è in genere accettata nel dibattito politico e a livello di una consapevolezza politico-istituzionale. Credo che quando viene misconosciuto l'avversario vi sia debolezza e impotenza; affrontare da parte delle istituzioni un fenomeno come questo diventa difficile e potrebbe addirittura risultare vano.

Temo molto le oscillazioni della cultura politica in materia. Mi viene ad esempio in mente la questione del maxi-processo. Uno dei maggiori critici di quel maxi-processo e dei simboli dell'antimafia è quel ministro di grazia e giustizia che oggi riabilita il *pool* come un grande strumento di coordinamento e di aggregazione che garantisce al sistema giudiziario capacità di perseguire la mafia.

CORLEONE. Chi è il pentito in questo caso?

CABRAS. Evidentemente qualcuno si sarà pentito, ma questo è un pentimento che giova, secondo me, alla capacità delle istituzioni di contrastare il fenomeno. È quindi un pentimento che io saluto con favore; del resto appartengo ad una cultura in cui la redenzione ed il pentimento hanno un valore, fanno parte della vita dell'uomo, così come l'autocritica per chi non è credente.

Un'altra cosa che credo vada riconfermata a conclusione dei nostri lavori è l'appello ad evitare che si prolunghi un conflitto tra le istituzioni, che nuoce, come già ha fatto, all'azione contro la mafia, sia esso il conflitto tra il Presidente della Repubblica e il Consiglio Superiore della Magistratura, sia il conflitto continuo tra il ministro di grazia e giustizia e magistratura e così via. Credo che veramente questi siano errori e vizi da eliminare. Dobbiamo smettere di rendere colpevoli i giudici, quelli giovani ma anche quelli più esperti, senza distinzioni di età. Credo non serva approfondire questi solchi, così come non serve invocare una direzione politica, una strategia politica dell'indagine giudiziaria.

Nelle accuse e nell'appello che, in una conferenza internazionale svoltasi recentemente a Milano (non ho ben capito cosa volesse essere) il ministro di grazia e giustizia ha rivolto ai procuratori e alla magistratura italiana, vi è una motivazione che non mi convince e rispetto alla quale sono, anzi, in forte dissenso: quella che attribuirebbe ad una cultura provinciale di autonomismo corporativo il rifiuto dell'idea che il potere politico, il Governo, la maggioranza parlamentare possano indicare le priorità nelle strategie investigative e giudiziarie. È intollerabile, per chi, con Montesquieu e Tocqueville, ha mantenuto il culto della democrazia liberale, pensare che possa esistere una maggioranza che indica strategie investigative e giudiziarie, confondendo ruoli che vengono fissati a garanzia del cittadino, della sua libertà, del funzionamento del sistema democratico. È intollerabile pensare che ci possa essere una dipendenza di parte del sistema giudiziario dall'esecutivo, indipendentemente dalla composizione della maggioranza.

Credo che questa iniziativa vada respinta in quanto si tratta di una tentazione pericolosa non solo per l'ordinamento giudiziario, ma anche per la stessa democrazia italiana.

Per quanto riguarda il coordinamento tra le varie forze dell'ordine, non sono intervenuto sulla bozza di relazione proposta dal senatore Cappuzzo, ma colgo l'occasione ora per dire che con la DIA noi abbiamo adottato una strategia investigativa unitaria in senso interforze; abbiamo ristabilito attraverso il Consiglio Generale per la lotta alla mafia una sovraordinazione in capo al ministro che appare opportuna. Sarà compito del prossimo Parlamento verificare l'esperienza che ora sta maturando. Mi sembra però assurdo ipotizzare oggi altre sovrastrutture: quando, da indiscrezioni giornalistiche, sento parlare dell'eventualità di un segretariato antimafia non capisco e penso alla fantasia di giornalisti sprovveduti. In ogni caso non credo si possa tornare indietro esercitando con schizofrenia i compiti che l'ordinamento attribuisce, facendo e disfacendo, inventando sempre norme diverse e nuove strutture ad ogni evento drammatico. Un simile atteggiamento appare inaccettabile, tanto più quando viene adottato ai piani alti delle istituzioni. La lotta alla mafia sarà sempre fatta di sconfitte e di vittorie, di successi e di perdite dolorose: la risposta delle istituzioni deve essere sempre razionale, sobria, efficace. Non serve a niente l'incitamento allo spirito di rivolta; non servono i Masaniello o i Cola di Rienzo, che turbano i più deboli e sprovveduti, anche all'interno delle forze dell'ordine. Credo che si debba smettere di pagare, attraverso l'Italia delle emozioni, il tributo ai peggiori vizi nazionali, quelli

delle esternazioni incontinenti, della spettacolarità, della retorica, della demagogia.

La Commissione ha concluso la propria attività. Mi auguro che questo organismo abbia un futuro attraverso una legge che il prossimo Parlamento dovrà approvare. A mio parere la nuova Commissione antimafia dovrà occuparsi soprattutto di indagini mirate non solo alle situazioni locali, ma anche agli ambienti nei quali si praticano attività collegabili a quelle della criminalità organizzata. Si dovrà indagare sulle amministrazioni pubbliche, sulle banche, sulle finanziarie. Penso che la Commissione dovrà continuare a controllare, in stretto rapporto con l'autorità giudiziaria, le amministrazioni centrali e periferiche.

Non so se, ai fini dell'efficacia e dell'autorevolezza dell'azione di questo organismo, si possa escludere completamente il potere di indagine sul modello dell'autorità giudiziaria, che tra l'altro è utile all'acquisizione dei documenti necessari al lavoro della Commissione stessa. Sono d'accordo con il presidente Chiaromonte che si tratta di poteri da esercitare soltanto in circostanze eccezionali, straordinarie: anch'io non credo all'efficacia di una giustizia politica e soprattutto non credo che questa giustizia potrebbe essere esente da pericoli di interferenza. Però non sono convinto quanto lui dell'assoluta necessità di cancellare questa possibilità: la manterrei, semmai circoscrivendola al massimo, ma questo sarà lavoro del futuro Parlamento.

In conclusione, voglio dire che il Parlamento si è dimostrato in questo settore un essenziale punto di riferimento anche per le iniziative della gente, delle associazioni professionali, delle istituzioni locali. Mi auguro che la futura Commissione antimafia possa raccogliere questa eredità. Poichè cerco di praticare anch'io quella sobrietà che predico alle istituzioni, non voglio partecipare a comitati di festeggiamento o di ringraziamento. Desidero solo testimoniare l'eccezionale esperienza umana ed intellettuale costituita per me dalla collaborazione con Gerardo Chiaromonte, per i rapporti che hanno contraddistinto il nostro lavoro comune. Si è trattato di una esperienza che ha un valore soprattutto personale, ma che merita di essere citata pubblicamente poichè ha consentito risultati concreti ed ha prodotto effetti politici.

Analogo ringraziamento vorrei rivolgere a tutti i colleghi della Commissione, soprattutto a quelli che si sono impegnati ed hanno seguito con assiduità le indagini e i dibattiti; ai funzionari, ai magistrati, che hanno costituito un arricchimento per la nostra Commissione ed hanno agito con grandissima capacità di integrazione con le logiche operative del nostro organo; ai collaboratori tutti. Ritengo necessario questo ringraziamento anche perchè dal concerto di tutte queste energie, competenze e sensibilità diverse è derivato il successo dei lavori della Commissione antimafia in questa legislatura.

PRESIDENTE. Propongo una breve sospensione dei nostri lavori. Poichè non si fanno osservazioni, la seduta è sospesa.

*I lavori vengono sospesi alle ore 14 e sono ripresi alle ore 14,15.*

CORLEONE. Signor Presidente, credo che, a testimonianza dei lavori effettuati dalla nostra Commissione, sia doveroso lasciare agli atti alcune osservazioni.

Voglio partire da una delle ultime considerazioni svolte, quella relativa ad una eventuale futura Commissione antimafia.

Ritengo che questa Commissione abbia prodotto un buon lavoro a livello di fotografia dell'esistente. I documenti che sono stati progressivamente elaborati, presentati, discussi, votati e inviati al Parlamento rappresentano la fotografia di una realtà estremamente pesante. Sono del parere, però, che occorra passare dalla semplice fotografia ad un qualcosa di più; la prossima Commissione - se ce ne sarà una - dovrà svolgere propriamente le funzioni di una Commissione d'inchiesta. Quando dico una Commissione d'inchiesta non mi riferisco a compiti paragiudiziari o ai poteri della magistratura, ma a compiti di inchiesta in senso proprio e letterale.

Credo che noi, dopo aver fatto questo lavoro, che per una certa misura si può definire imponente, dobbiamo immaginare per settori come, ad esempio, quello degli appalti, delle azioni diverse che non siano più nè di denuncia nè di controllo dell'attività governativa, poiché per questa sono già previsti idonei strumenti di controllo parlamentare. Sono del parere che una Commissione antimafia debba avere una capacità di inchiesta; immagino ad esempio - seppur sia cosciente delle difficoltà esistenti - una Commissione ridotta nel numero dei componenti, che non abbia quale criterio informatore quello dell'appartenenza ma piuttosto quello della rappresentanza, sul modello cioè della repubblica veneta.

Questa Commissione così formata potrebbe, ad esempio, effettuare indagini presso i comuni per vedere quali sono le imprese che vincono gli appalti, come questi vengono condotti e da chi. Altrimenti si rischia in futuro di cadere nel generico, ripetendo semplicemente una fotografia già effettuata che potrebbe così divenire sfuocata.

Questa Commissione, se vuole continuare ad operare efficacemente, deve divenire un organismo di inchiesta. Vi sono state già in passato delle Commissioni antimafia per individuare l'estensione del fenomeno in generale; anche questa Commissione ha permesso delle acquisizioni importanti. Ora siamo in una fase nuova e occorre prevedere compiti più specifici se si vuole riuscire.

Venendo al merito di altre parti della relazione, constato con piacere che, nel documento al nostro esame, viene recepito il giudizio che la mafia non è soltanto una forza che agisce contro lo Stato, ma dentro lo Stato e le istituzioni. Questa mi sembra un'acquisizione importante, se pur non so quanto sia condivisa e che conseguenze se ne possano trarre. Ho sottolineato tale aspetto nella relazione di minoranza; è quello che rende diversa la mafia rispetto alle altre organizzazioni criminali che esistono nel mondo moderno. Sappiamo che nel mondo contemporaneo, nel quale il processo di finanziarizzazione dell'economia è così potente e prepotente, esistono diverse organizzazioni criminali, ma la mafia ha una caratteristica sua propria che ci preoccupa per il destino della democrazia, quella di operare all'interno dello Stato e delle istituzioni. Se fosse al di fuori dello Stato, come qualche pentito si è dilettrato a dire o gli è stato fatto dire, se fosse veramente «l'anti-Stato», il problema sarebbe facilmente risolvibile, come del resto è stato risolto il problema del terrorismo. Invece il problema della mafia è più difficile da risolvere perchè questa non è

«l'anti-Stato», ma una modalità diversa di esercitare i poteri dello Stato in alcune regioni. Altrimenti non si comprenderebbe realmente il fenomeno mafioso e perchè sia così difficile affrontarlo.

Un altro punto della relazione che condivido in modo particolare è l'accento che viene fatto alla degenerazione dell'autonomia siciliana. È importante che questo aspetto sia sottolineato con chiarezza nella relazione, anche se sinteticamente. Il problema del Mezzogiorno e della questione meridionale irrisolta diviene la principale tematica da affrontare nel Paese. Nella prossima legislatura sarà questo il primo argomento all'ordine del giorno. È da chiedersi come verrà posto; forse come ipotesi di separazione del nostro Paese o come tendenza a perseguire un'autonomia delle regioni più progredite.

La questione meridionale o diventa una questione in cui si giocano veramente i rapporti civili del nostro Paese, quindi diventa la cartina di tornasole dell'ipotesi del buon governo e di una classe dirigente capace di affrontare non con leggi speciali o eccezionali ma orientando tutta l'economia, tutta l'azione del Governo per risolvere la questione meridionale, oppure, se si immagina di risolvere la questione meridionale attraverso leggi speciali per il Mezzogiorno, si aggraveranno i problemi e la separazione dal resto del Paese. Bisogna utilizzare diversamente tutte le risorse per risolvere la questione meridionale, non utilizzando leggi speciali.

Un altro punto da condividere nella relazione, riguarda la necessità che i commissari inviati a dirigere i consigli comunali sciolti siano adeguati al compito, altrimenti potrebbe sorgere una rivolta. Lo scioglimento di un comune crea dei problemi anche ai cittadini che si sentono colpiti nel momento in cui conoscono chi li governa, ma sanno anche che non sono molto diversi dagli amministratori dei paesi vicini. Quando c'è lo scioglimento di un consiglio comunale probabilmente l'orgoglio rimane colpito e il commissario mandato presso quel comune deve essere veramente capace, al di sopra di ogni sospetto, deve saper ricostruire il vivere civile; altrimenti, se anch'egli è chiacchierato, ci possono essere danni incalcolabili. Prima o poi in questi comuni si dovrà votare di nuovo e c'è il rischio che vengano votati nuovamente i membri del consiglio precedente.

Signor Presidente, Lei è stato molto prudente - l'ho detto molte volte - e sagace nel condurre una commissione composta in questo modo, con i vincoli obiettivi che aveva, per quel che si poteva, verso dei risultati. Riconosco che questa è stata la linea che Ella ha perseguito non solo verso la maggioranza ma anche verso quelli a Lei più vicini.

In alcune occasioni, come il caso Contorno e altri, avremmo preferito che si andasse più a fondo, che esercitassimo di più una nostra capacità di penetrazione dei problemi.

L'intervento del senatore Cabras è riferito a discorsi che secondo me sono stati superati nell'attività della Commissione, andando al di là delle divisioni sulla diversa concezione di una mafia come fatto unitario, gerarchico, piramidale o della mafia come organizzazione coordinata e diffusa. Se assumiamo retoricamente la visione della mafia come potere controllato e accentrato non riusciremo a compiere passi in avanti, indicando nomi e cognomi. Se l'analisi è quella di una mafia che

controlla i poteri economici, gli appalti e tutto il resto, ma non indichiamo i responsabili...

CABRAS. Per polemizzare con una tesi non può estremizzarla e ridicolizzarla, perchè è una deformazione grottesca. Il problema è quello di una mafia che ha una strategia, i suoi vertici, le sue stanze di compensazione e le sue relazioni. Questo è il discorso, non quello di un organismo piramidale ed accentrato con un «grande vecchio». All'epoca del terrorismo qualche «sprovveduto» lo ha sostenuto, ma se fa polemica con me, la fa a vuoto.

CORLEONE. Mi auguro che questa non sia la tesi. Dobbiamo avere un'immagine molto articolata dei poteri criminali, che sono molto violenti, molto spesso inutilmente o efferatamente violenti proprio perchè sono il prodotto di una rozzezza culturale che contrasta con il grande potere economico, apparentemente. Non riusciamo ancora ad individuare con nettezza se questa grande quantità di danaro è arrivata ad integrarsi ad un livello «pulito»; se così è, c'è una contraddizione con una violenza quasi primordiale. Questa contraddizione è forse apparente perchè probabilmente i due livelli convivono: quello delle grandi risorse governate da insospettabili o insospettati e un livello ancora di sussistenza primitiva.

La nostra riflessione deve continuare anche sulla base dei documenti acquisiti. Quando si parla di appalti, questi sono acquisiti da imprese che lavorano in Sicilia ma anche nel resto d'Italia o in Spagna. Queste imprese sono mafiose in Italia e non lo sono più in Spagna? Queste imprese che vincono appalti in Spagna non sono sottoposte a controlli? Forse esiste un salto di qualità dal punto di vista internazionale.

Il punto fondamentale è probabilmente quello del riciclaggio. La situazione è così drammatica che il presidente della Confindustria ha detto che occorre abolire il segreto bancario.

Questo vuol dire che siamo arrivati ad un pericolo enorme, così grande per le imprese e per l'economia sana, per cui abbiamo dimenticato tutte le analisi ed i criteri di analisi economica per cui l'economia diventa sana di per sè; forse non è sempre così, ma di fronte all'aggressione criminale noi dimentichiamo anche le categorie di interpretazione economica classiche, non solo marxiane, in quanto siamo costretti a far diventare innocente l'economia *tout-court*, perchè c'è l'aggressione dell'economia criminale. Come se l'economia sana non inquinasse, come se l'economia sana non corrompesse, come se l'economia sana non avesse prodotto disastri, non solo economici ma umani, sociali, culturali nel nostro Paese. Il motivo per cui io penso che noi dobbiamo essere ferocemente contro l'economia criminale è perchè ci spoglia della capacità di critica verso l'economia sana; per cui una persona di gusto intellettuale, come Libero Grassi, si definiva un mercante ed un altro commerciante colto di Catania che ho visto qualche sera fa si definisce un bottegaio.

Oggi Libero Grassi e questo altro usano con ironia questa definizione di mercante, non di imprenditore; e questo negoziante non dice

sono un commerciante, dice sono un bottegaio per rivendicare una dignità, in realtà antica, contro la violenza odierna.

Signor Presidente, mi fermo qui; ci sarebbe molto da dire, ma voglio solo suggerire alla Commissione di inviare tutte le relazioni fatte alle scuole superiori, magari anche una copia di tutto quello che abbiamo stampato. In tal modo qualche insegnante potrebbe dire: andiamo in biblioteca a leggere quello che si è fatto. Se la Commissione fa questo e lo annuncia dicendo che in tutte le scuole d'Italia ci saranno quaranta relazioni, io credo che esse potranno essere uno strumento utile di riflessione, di discussione, di dibattito, di confronto e credo che questo possa essere un patrimonio che noi consegniamo alla riflessione in un momento che ha bisogno - e qui sono d'accordo con Cabras - non di urla ma di molta riflessione.

TRIPODI. Signor Presidente, anch'io esprimo un giudizio positivo sull'enorme mole di lavoro che abbiamo svolto e voglio anch'io associarmi agli altri colleghi che hanno dato atto a Lei del forte impegno che anche in questo lavoro il Presidente di questa Commissione ha profuso. Sono d'accordo con i colleghi nel ringraziare tutti coloro che hanno collaborato con noi, i funzionari, i magistrati e tutti quelli che hanno dato un'enorme collaborazione al nostro lavoro, intenso e anche difficile.

Detto questo, in merito alla relazione devo dire di aver trovato cose molto interessanti ed alcuni spunti importanti. Ritengo che essa sia caratterizzata da un elemento: quello della mediazione che tiene conto delle varie esigenze politiche presenti in questa Commissione ed anche dei vari orientamenti politici. Per cui potrei anche dire che è stato uno sforzo enorme mettere assieme le varie tendenze. Però, per quanto riguarda la lotta alla mafia, non ci possono essere mediazioni, e non è su questo che Lei certamente voleva ripiegare, perchè la lotta alla mafia non potrà essere efficace fino a quando rimarranno elementi di differenziazione profonda nel modo di interpretare la situazione, nel modo di agire e di comportarsi con la mafia, anche come politici o come forze politiche. Non c'è dubbio che in tal modo la mafia non la combatteremo. Quando rimane nei partiti gente legata alla mafia, persone che hanno grandi responsabilità di comportamento nella crescita e nel rafforzamento della criminalità organizzata, non c'è dubbio che in questo caso non si combatte la mafia. Così come non la si combatte quando, ad esempio, si decide di intervenire nei confronti di questo o di quell'altro indiziato, già riconosciuto responsabile di rapporti con la mafia, quindi di devastazione sul piano democratico, e poi vengono espresse anche delle solidarietà da parte non soltanto di esponenti di partiti, ma anche di membri autorevoli delle direzioni dei partiti, o di segretari dei partiti, su questo punto.

In questo modo non credo che sia possibile combattere la mafia. Per questo dico che, su questo piano, forse era necessario spingere ulteriormente, sottolineando nella relazione l'aspetto del comportamento, perchè ritengo che lo stesso nostro regolamento di autodisciplina dei partiti, per quanto riguarda le candidature, non solo non è stato rispettato, ma nello stesso tempo quelle posizioni denotano il fatto

che i partiti ancora non sono compiutamente impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

L'altro aspetto che volevo rilevare è quello relativo alla necessità di una più marcata sottolineatura dello stato attuale della criminalità. È stato detto che tutti noi, dopo aver svolto questo ingente lavoro, abbiamo manifestato delusione, amarezza e frustrazione per il fatto che coloro che poi avrebbero dovuto operare per rendere effettiva l'azione di contrasto alla criminalità organizzata non siano intervenuti. In considerazione di ciò, dovremmo sottolineare questo aspetto: il fatto cioè che la mafia in questi anni, ed anche durante i tre anni e mezzo di intenso lavoro della Commissione, è cresciuta, si è rafforzata ed è più forte di prima. Non mi venite a dire che in questo periodo vi è stato un incremento nelle carcerazioni di 12.000 unità, perchè i fatti che sono avvenuti e che avvengono tutt'ora - ad esempio l'espansione delle organizzazioni criminali verso regioni esterne al Mezzogiorno - dimostrano che la mafia è più potente di prima. Non è produttivo fare paragoni con realtà diverse, con culture diverse, con forme di criminalità organizzata diverse rispetto a quelle della mafia, come tante volte si sente dire dai responsabili dei Ministeri che hanno la competenza e il potere per adottare misure contro il fenomeno mafioso. Si deve mettere in risalto che nelle quattro regioni del Mezzogiorno ove il fenomeno mafioso è maggiormente diffuso - a parte il fatto che prima erano tre - si è ormai in presenza non di uno Stato contro lo Stato, ma esclusivamente di uno Stato mafioso, dove tutto si decide, ed a tutti i livelli, in presenza anche di partiti che governano e che in parte sono collegati con le organizzazioni criminali. In questa ottica i partiti e la pubblica amministrazione fanno parte di un unico sistema mafioso; non possiamo ignorare che ci troviamo di fronte ad un territorio gestito da un governo interno e non esterno.

In ordine poi ai gravi episodi che vengono indicati nella relazione, cioè i subappalti di Gioia Tauro e di Crotone o quelli relativi all'autostrada Roma-Napoli, va denunciato che in questi frangenti settori dell'amministrazione dello Stato che dovevano garantire la legalità in quelle realtà sono scesi a patti con la mafia. Lo Stato in queste occasioni ha dimostrato non solo una tolleranza ma anche una complicità con la mafia.

Lo stesso fatto ha riguardato il presidente dell'ENEL, inquisito per gli appalti di Gioia Tauro e poi confermato nella sua carica.

CABRAS. Non è stato inquisito lui.

TRIPODI. È inquisito, invece. Lo stesso sindaco di Polistena, che è stato condannato per gravi reati, ha un procedimento penale pendente ed è socio in affari di un noto esponente mafioso, non solo rimane in carica, ma è protetto da qualche ministro.

In questa situazione non so quali collaborazioni questi personaggi possano offrire alla lotta alla mafia.

In ordine alla superprocura ed alle procure distrettuali, la nostra opinione è stata e rimane negativa, perchè questi organi certamente non aiuteranno la lotta alla mafia ma la renderanno più difficile, allontanando la possibilità di conseguire risultati positivi, abbiamo

detto ciò anche in occasione delle discussioni passate. I fatti già dimostrano come si stia andando verso il fallimento; sarà un'altra delusione, che tra l'altro si può trasformare in un *boomerang* ai danni della democrazia.

In ordine alla Direzione investigativa antimafia, la questione è strettamente collegata a quella dell'Alto commissario, sulla quale occorrerebbe spendere qualche parola. Noi abbiamo criticato Sica perchè ha commesso errori molto gravi; dobbiamo però anche prendere atto che il commissario Finocchiaro è attualmente un ignoto. Questo istituto dell'Alto commissario non è stato abolito; su questo aspetto bisognerebbe riflettere, anche perchè un funzionario che direttamente fa capo al Ministero è certamente molto più prudente nel prendere iniziative che non combacino con orientamenti provenienti da livelli più elevati politicamente.

In ordine alla questione del rapporto tra il Mezzogiorno e i partiti, credo che vada messa in risalto la responsabilità di questi ultimi, soprattutto quelli con responsabilità di governo, che hanno consentito, attraverso le forme prima indicate del clientelismo, dell'affarismo e del voto di scambio, la crescita delle organizzazioni mafiose. Questo aspetto va sottolineato anche per richiamare l'attenzione dei partiti sulla necessità di un loro rinnovamento.

Un altro aspetto che ritengo importante è quello relativo alla critica avanzata nei confronti del Ministro dell'interno per essersi fermato nello scioglimento dei consigli comunali inquinati. È una critica fondata, in quanto questi provvedimenti sono stati frenati dall'intervento dei partiti di governo dopo lo scioglimento di alcuni consigli. Vale la pena ricordare il caso di Lamezia Terme, ove il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale è stato definito da un sottosegretario di Stato e da deputati in carica «un intervento terroristico dello Stato». Volevo far rilevare, signor Presidente, che nella Sua relazione, a pagina 19, si dice che i provvedimenti adottati nei confronti di appena 24 consigli comunali sono stati osteggiati, a volte anche vivacemente, da esponenti locali dei partiti. Non si è trattato solamente di esponenti locali, ma anche nazionali, sia a livello parlamentare che di governo. Sarebbe stato meglio dire «esponenti locali, regionali e nazionali dei partiti».

PRESIDENTE. Senatore Tripodi, se Lei legge, al termine del periodo si dice anche: «A volte perfino da membri del Governo».

TRIPODI. Lo so, ma oltre agli esponenti locali dei partiti aggiungerei anche quelli regionali e nazionali, compresi i parlamentari.

Sono d'accordo e rafforzerei il fatto che il Ministro degli interni, dopo la prima fiammata, non è andato più avanti e questo rende inquietante la situazione. C'è un riflusso; capisco che ci siano delle resistenze, ma quel che è grave è che, se il Ministro si è fermato, è stato anche perchè è stato condizionato da interventi di partiti del Governo, non certo del mio.

Questo va chiarito, perchè, quando vengono segnalati dei gravi episodi addebitati ad amministratori condannati, soci di affari di grossi mafiosi che vengono lasciati al loro posto, non si combatte la mafia.

In questi giorni è stato sollevato dall'incarico un consigliere comunale socialista condannato, ma il sindaco di Reggio Calabria diceva ben di più e non si limitava ad una sola presenza nel consiglio comunale.

L'impegno del Governo nel complesso degli interventi non mi pare sia stato adeguato.

Vorrei dire qualche parola in merito al ruolo che questa Commissione deve avere in futuro. Come Lei sa, non ho condiviso pienamente che rimanessimo una commissione d'indagine quando ci avevano affidato un potere d'inchiesta, perchè in alcune occasioni - come nel caso del giudice Carnevale o in altri casi - la Commissione non doveva ascoltare solo i ministri ma intervenire direttamente. Con questo non intendo interferire nell'autonomia della magistratura e nella sua indipendenza, che va difesa anche nei confronti di coloro - come il Ministro di grazia e giustizia - che vorrebbero portare il pubblico ministero alle dipendenze dell'Esecutivo; però devo ribadire che, se avessimo utilizzato i poteri d'inchiesta attribuitici, avremmo ottenuto risultati più concreti, come ha ricordato anche il collega Violante per altre commissioni d'inchiesta, come quella su Gladio.

Non so se il Presidente modificherà il suo giudizio, secondo cui sono da prevedere per il futuro della Commissione compiti di vigilanza, di studio e ricerca anche attraverso dei consulenti, ma stiamo attenti a non scivolare nella sociologia, di cui non abbiamo certo bisogno.

**PRESIDENTE.** Non sono contro la ricerca e la cultura per principio, comunque non propongo solo questo.

**TRIPODI.** Scarterei totalmente questa ipotesi e confermerei la commissione d'inchiesta per la prossima legislatura, anche sulla base del lavoro svolto, che credo possa fornire un grande contributo.

Se altri vogliono creare la superprocura, che riguarda la magistratura, il Parlamento deve attrezzarsi per superare limiti e inadempienze, magari attraverso più concreti poteri legislativi da affidare alla commissione d'inchiesta.

Mi auguro che la prossima Commissione possa raccogliere tutte le esperienze e i suggerimenti avanzati in tale direzione. Sono dell'avviso che tutti gli atti della Commissione vadano pubblicati, così come è stato fatto per altre commissioni con il solo compito di vigilanza. Con questo saluto tutti i colleghi, ognuno dei quali ha espresso liberamente il proprio parere. Il lavoro che abbiamo svolto è stato prezioso, anche se con alcuni limiti, e mi auguro che si reagisca di fronte alla emergenza della presenza mafiosa e criminale, che non solo rappresenta una negazione della libertà individuale e della democrazia in quelle zone, ma è anche un pericolo per le istituzioni, perchè produce effetti indiretti e trasversali che con il tempo possono assestare un colpo alle fondamenta della nostra Costituzione basata sul sistema democratico.

Mi auguro che di questo si rendano conto tutti, soprattutto chi ha maggiori responsabilità a livello di governo.

**MANNINO.** Signor Presidente, voglio tracciare brevemente il bilancio di una esperienza. Sono ormai otto anni che faccio parte della

Commissione e, siccome ho assunto un incarico che non prevede il mio ritorno in Parlamento ma mi impegna in una zona di cosiddetta frontiera, vorrei lasciare testimonianza del lavoro svolto in questa sede, di quello che ho imparato e delle conclusioni che ritengo di poter trarre.

Siamo alla conclusione dei nostri lavori e fra poco più di un mese saranno dieci anni che è stato assassinato Pio La Torre. E per questa Commissione - come la precedente fu costituita dopo l'assassinio di Pio La Torre, che però non bastò ad imporre la ricostituzione di una Commissione parlamentare antimafia - dovette arrivare il fatto che impose alla coscienza nazionale l'evidenza che la mafia era un problema nazionale, un problema della democrazia in questo Paese, della democrazia in Sicilia, della democrazia nel Mezzogiorno, della libertà del nostro popolo, della possibilità dei cittadini, e non solo degli imprenditori, di contare e di pesare, di conoscere verità e giustizia. Io sono convinto che la Commissione antimafia serviva. Di questo discutevamo attentamente e appassionatamente con Pio La Torre e, avendo lui provveduto a mandare a noi giovani, mentre era membro della Commissione antimafia (cioè prima del 1976), quei famosi volumi della prima Commissione d'inchiesta e avendoli letti, avevamo capito le ragioni per cui lui più di tutti noi aveva maturato la convinzione di che cosa stessero diventando la mafia ed il pericolo mafioso nel Mezzogiorno e nella società nazionale. L'incombere minaccioso di questo pericolo ci rese consapevoli dell'esigenza di costruire un punto, un centro capace di attirare l'opinione pubblica, di accendere i riflettori sulla gravità di quanto stava accadendo. È questo ciò che abbiamo cercato di fare. Io credo che Lei, signor Presidente, ha fatto il massimo che, nelle condizioni politiche nelle quali ci siamo trovati ad agire, si poteva fare per rappresentare al Parlamento e all'opinione pubblica tutto quanto doveva essere fatto presente. E tuttavia, a dieci anni dall'assassinio di La Torre, ma potrei parlare anche di tante altre cose, non possiamo dire nulla di certo, non possiamo dire ai siciliani, al popolo italiano, che sul terreno fondamentale, che è quello del rapporto e del nesso mafia-politica, mafia-Stato, nonostante il nostro lavoro, nonostante le analisi pregevoli, si siano fatti dei concreti passi avanti. Anzi, registriamo in concreto dei passi indietro, che qui numerosi colleghi hanno avuto modo di evidenziare.

Mi dispiace doverlo dire, non me ne vogliano i colleghi Cabras e Cappuzzo, e non me ne vogliano i colleghi della maggioranza che hanno più attivamente contribuito ai lavori di questa Commissione, ma la maggioranza (in questa Commissione) non c'è mai stata. E ciò al contrario di quanto accade, per esempio, nella Commissione sulle stragi, nel Comitato di controllo sui servizi segreti, o nel Comitato parlamentare per i procedimenti d'accusa. Ripeto: la maggioranza qui non c'è. È evidente che c'è un problema di funzionamento della Commissione e di efficacia della sua azione che non può lasciare soddisfatti. Resto convinto che questa Commissione potrà svolgere un lavoro efficace se sarà una Commissione d'inchiesta che sappia usare ragionevolmente i poteri ad essa attribuiti e sia in grado di impegnare più forze su molteplici fronti, per sollecitare comparti, zone del Paese, realtà, per esplorare e scavare su situazioni e nicchie che nessuno

scandaglia: penso a tutto il settore delle imprese di fiducia di una miriade di enti pubblici importanti che distribuiscono denaro pubblico per migliaia di miliardi e che fanno dire ad Arlacchi che la dispensa del denaro pubblico attraverso gli appalti e le commesse è addirittura un *business* più vantaggioso di quello della droga. Noi non abbiamo avuto, signor Presidente, onorevoli colleghi, su questo la collaborazione né delle forze di maggioranza, né del Governo, che ha continuato ad individuare singoli punti che potevano all'inizio suonare fascinosi per l'opinione pubblica e che hanno lasciato la strada aperta alla protesta disperata, perfino calunniosa, perfino insinuante e ambigua di quanti, di fronte alla impotenza sostanziale dello Stato, delle leggi, delle misure prese, degli Alti commissari, degli strumenti più o meno straordinari o eccezionali, si limitavano a blaterare le denunce di trenta o quaranta anni fa, perchè solo quella protesta in qualche modo faceva capire che c'era qualcuno che si opponeva. Il punto vero sta nel nodo del rapporto mafia-politica.

Sabato scorso sono stato a Camporeale, un paese storico, una sorta di punto *clou* della storia della mafia, dove il consiglio comunale si è autosciolto quando la maggioranza ha capito che poteva correre il rischio che venisse la richiesta di uno scioglimento dall'Alto commissario. È un paese dove i sindaci non potevano incontrarsi con nessuna persona senza che ai colloqui presenziasse un uomo di Brusca, impiegato comunale capace di fare assumere il fratello, e così via. Sono cose che abbiamo denunciato, che tutti sanno, che sono sotto gli occhi di tutti. Ma nessuno interviene. Cosa deve pensare allora il cittadino, a quale imprenditore chiediamo di fare l'eroe, a quale cittadino chiediamo di avere fiducia nella giustizia? Domenica poi siamo stati a Capaci a chiedere, anche in un comizio pubblico con i socialisti, lo scioglimento di un consiglio comunale. È questo un paese in cui sono stati commessi omicidi eccellenti, è stato assassinato un amministratore provinciale della Democrazia cristiana qualche anno fa, un paese che si trova in una zona che è l'epicentro nuovo della cosiddetta mafia imprenditrice.

Qualche anno fa, nel corso delle elezioni amministrative, denunciavo il fatto che il primo eletto al consiglio provinciale di Palermo per incidenza percentuale dei voti di preferenza su quelli di lista (quando Orlando fu eletto nella lista Dc con quelle percentuali che sappiamo), fu un consigliere provinciale in carica, ex-sindaco, il quale, l'ultimo giorno della campagna elettorale, si era recato presso una grande fabbrica in compagnia di due noti mafiosi: uno inquisito al processo «dei 114», l'altro attualmente detenuto nelle patrie galere perchè colpevole di sequestro di persona e violenza, fratello di uno dei più noti imputati mafiosi, membro della «cupola» al maxi-processo e così via. Denunciai questo fatto e chiesi se era vero che in quel giorno questi signori si erano recati in quel luogo e quale fosse il nome di questi signori, perchè loro li sanno. Dovete sapere che, se io mi reco presso quella fabbrica, a me parlamentare, che posso entrare in un carcere senza mostrare il documento di riconoscimento, viene chiesto il tesserino e fotocopiato! Ebbene, quel signore, con lungimiranza si è permesso di rassicurare i cittadini, i miei concittadini, che la risposta non ci sarebbe mai stata; io l'ho detto anche qui in Commissione antimafia,

al Ministro dell'interno, ma una risposta non l'ho avuta; i Carabinieri mi hanno confermato il fatto, ma la risposta non è arrivata.

Ora, poichè io non vado nelle zone mafiose a discutere, come faceva l'avvocato delle repubbliche marinare che presentava le cause a Villalba, vorrei però che si tenesse conto della necessità di smuovere questa situazione. Vorrei che i colleghi che hanno sentito il dovere politico e morale di partecipare con pieno impegno a questa Commissione si rendessero conto che è necessario spostare il livello della lotta politica su un terreno diverso; le zone di apatia, le arie di coloro che credono che se si vuole puntare alla rielezione e non si vogliono grane è meglio non partecipare a commissioni quali l'Antimafia, soprattutto in Sicilia, è un'aspetto che però rimane, e in modo pesante. Occorre che vi sia un'assunzione di piene responsabilità dei partiti e del Governo. Da sondaggi effettuati risulta possibile che la Democrazia cristiana possa riscuotere successo proprio in quelle zone; è un successo che, stranamente, preoccupa. Preoccupa quanti nella Democrazia cristiana e nei partiti di Governo avvertono con maggiore sensibilità l'incombenza della pressione mafiosa. Ci si rende conto della gravità di appelli disperati quale, ad esempio, quello di Rejna, che è stato poi assassinato e che chiedeva di non essere lasciato solo? Io adesso so che era vero, allora non lo capii. Ma se così stanno le cose come si può essere uniti? Se non c'è una rottura politica, se non c'è una lotta chiara, se non c'è la capacità di alzare il livello della moralità politica nel Mezzogiorno e se questo non viene ritenuto un compito della politica e della cultura nazionale?

Credo che occorra tener conto di questi fatti; bisogna essere coscienti che siamo veramente in una situazione di estrema difficoltà, che siamo in presenza di una svolta. Forse saranno necessarie misure anche particolarmente drastiche. Sono del parere che gli episodi di arricchimento che vengono alla mafia dai traffici di droga siano un elemento devastante. Mi sono sentito dire da presidenti di unità sanitarie locali, da amministratori di enti: «Una volta venivano e chiedevano sommessamente, qualche volta perfino con umiltà, postulando un favore; oggi, invece, si presentano e dicono: "Si fa così!"».

**PRESIDENTE.** Questo non è vero per tutta la Sicilia; ci sono fatti nuovi anche in questa regione, ci sono i lavoratori di Capo d'Orlando, c'è lo sciopero degli imprenditori e dei lavoratori di Palermo...

**MANNINO.** Ma a Capo d'Orlando la mafia è arrivata 20 anni fa, non secoli fa.

Penso, Presidente, che vi debba essere una rivolta contro questi fenomeni per cercare di bloccare alla radice queste straordinarie fonti di accumulazione della mafia. Molti dei giovanotti che oggi terrorizzano la popolazione e che assassinano i carabinieri, come è avvenuto a Maiano, sono come impazziti. Il senatore Corleone faceva riferimento a questo aspetto, al fatto che c'è una rozzezza, un primitivismo in questi nuovi ricchi, i quali si fanno avanti avvalendosi del fatto che la mafia non cambia nulla nei meccanismi dell'economia, ma si inserisce in essi con l'elemento terroristico delle armi per ridurre in soggezione tutti gli operatori economici.

Probabilmente, oltre alla necessità di azioni quotidiane, delle quali abbiamo parlato tante volte, tra le misure straordinarie occorrerebbe valutare l'ipotesi di ritirare tutte le armi in circolazione nel Mezzogiorno, perchè non c'è furto di appartamento che non sia anche furto di armi.

Non c'è possibilità di dare fiducia. Noi siamo un Paese - l'ho detto altre volte - con 252.000 uomini in forza tra i carabinieri, poliziotti e finanziari; percentualmente abbiamo più forze dell'ordine in rapporto alla popolazione rispetto ad altri Paesi; non siamo uno Stato di polizia perchè ancora si vota e c'è la democrazia, ma il grado di produttività nel nostro Paese - veniva evidenziato l'altra sera a «Samarcanda» - è di 35 delitti scoperti su 100, mentre negli USA è di 65.

Bisogna porre la questione perchè, anche quando si chiede ad un poliziotto di compiere un accertamento per furto di energia in un villino, se va a bussare e trova un cittadino che si è svegliato male, anche se è una persona per bene e non ha cattive intenzioni, non sapendo cosa può capitare, se ne va. Vi è una miriade di reati non dico impuniti, ma neppure perseguiti.

Siccome quello che fa paura alla gente ed ha un impatto terroristico è il diffondersi della microcriminalità che cresce in rapporto alla possibilità di arricchimento, allora ci troviamo di fronte ad un fatto assolutamente devastante che porta i cittadini a non avere più la benchè minima fiducia nello Stato e allunga le processioni e le code che si formano davanti alle abitazioni dei *boss* mafiosi per chiedere una raccomandazione per qualsiasi cosa.

CAPPUZZO. Signor Presidente, dopo un comizio verrebbe la tentazione di farne un altro, non perchè non condivida molte delle opinioni espresse dal collega Mannino, ma perchè ritengo che si potrebbero trovare altrettante argomentazioni per confutare quanto meno la validità dell'approccio.

Riferendomi al riconoscimento che Lei ha voluto esprimere in merito alla partecipazione della gente di Sicilia, ho qui un giornaleto del mio collegio che riporta un articolo dedicato a questa volontà di risposta corale. In esso mi ha colpito una frase che vorrei leggere. È questa l'unica parentesi che apro per sottolineare un argomento che va al di là della relazione, sulla quale poi mi soffermerò. Dice l'articolo: «È inevitabile che affiori una immediata riflessione. Le violente contrapposizioni all'interno della società civile, a proposito di mafia e mafiosità, con spezzoni della società medesima situate in posizioni antagonistiche, non sono giustificate, soprattutto non sono giustificabili. È del tutto agevole dedurre, infatti, che la lotta alla mafia si vince con una generale compattazione. D'altro canto è inaccettabile, oltre che rozzamente manicheo, insistere sulla provocatoria divisione della società in buoni e cattivi, facendo per giunta coincidere i buoni e i cattivi con l'appartenenza ad uno schieramento politico invece che ad un altro, quando, non foss'altro, la storia dovrebbe insegnare che il terrorismo venne battuto perchè, nonostante i deliranti messaggi dall'area di pensiero che ne ispirava le azioni, a nessuno venne mai in mente di demonizzare il gruppo politico che di quell'area sembrava progenitore. Se la mafia

viene utilizzata per scopi di propaganda politica è del tutto chiaro che se ne perpetuerà la devastante presenza».

Voglio sottolineare ancora una volta che sarebbe facile, con riferimenti concreti che potrei motivare, per la mia presenza in altra posizione nelle istituzioni dello Stato con un impegno in questa lotta sotto diversa ottica, portare argomenti a sostegno dell'una o dell'altra tesi.

PRESIDENTE. Il terrorismo aveva molti progenitori.

CAPPUZZO. Non dico che il suo partito fosse progenitore. Lei sa bene quanto io La stimi e quanto stimi i colleghi della Sua parte politica qui presenti, e tutti in genere, ma non posso tacere sulle tante cose che so, avendo approfondito abbastanza l'argomento. Parlo delle ispirazioni di fondo; ci sarebbe molto da dire. Tra l'altro mi sono documentato sulle deliranti tesi di Negri prima di affrontare la lotta al terrorismo. Quindi credo di aver capito tante cose.

Detto questo, do atto che questa relazione è veramente pregevole perchè offre una panoramica completa, con tono distaccato, quasi da notaio, e questo è valido; non c'è alcun tono trionfalistico e questo va pienamente condiviso.

Al di là della relazione, voglio dare atto al Presidente del modo egregio con cui ha diretto i lavori. È un riconoscimento sentito. Non ho partecipato ai lavori di altre legislature, perchè questa per me è la prima, ma mi sembra si debba riconoscere che il mio lavoro è stato costruttivo. Tutti hanno potuto liberamente esprimere il proprio pensiero ed anche le punte più polemiche hanno trovato possibilità di composizione, dimostrando che la compattazione di cui parlavo prima, negli ambiti di un certo livello, già esiste. C'è stata una volontà unanime di trovare soluzioni e tutti gli aspetti sono stati compiutamente analizzati e inseriti in un'ampia panoramica.

Vorrei sviluppare qualche riflessione sulla relazione, con preghiera, ove Lei lo ritenesse, di concordare, di apportare qualche piccola modifica. Ho la sensazione che si ponga troppa enfasi sul senso di frustrazione, ma osservo che, per vincere le battaglie che la lotta alla criminalità comporta, è bene non dimostrarla. Guai se un comandante, prima di una battaglia e dopo una sconfitta, alimentasse nei dipendenti il senso di impotenza. Un comandante che si rispetti muove dagli aspetti positivi, anche se non sono molti, per dire: « Signori miei, il destino è davanti a noi, dobbiamo affrontare un nemico agguerrito, ma ce la faremo!»

La parola frustrazione è ripetuta in due o tre punti della relazione. Non c'è ragione per sentirsi frustrati a fronte di una situazione dell'ordine pubblico che anche altrove nel mondo presenta aspetti inquietanti. Pensiamo a quello che accade in Spagna con l'ETA o a quello che accade in Gran Bretagna con l'IRA. Se fossimo cittadini di quei Paesi, che reazione emotiva avremmo? Forse sconvolgente.

Certo la gente ha la sensazione di vivere in condizioni di insicurezza, ma non è il caso di enfatizzare e, pertanto, mitigherei l'enfasi sulla frustrazione, anche perchè Lei stesso ha avuto la soddisfazione di riscontrare che tutti gli interventi, le sollecitazioni e le iniziative di

questa Commissione hanno trovato puntualmente eco nel Parlamento e nel Governo con provvedimenti che coprono tutti gli aspetti. Questo si verifica per la prima volta. Avendo seguito i lavori della Commissione in passato, da altra posizione, non ho avuto mai la sensazione che le proposte precedenti siano state recepite con altrettanta disponibilità da parte dei destinatari.

Attenuerei questo riferimento alla frustrazione dicendo che, in fondo, l'opinione pubblica si è mobilitata e c'è stata una certa convergenza.

A pagina 11 Lei accenna a «manovre sempre più oscure all'interno stesso delle strutture e dei Corpi dello Stato». Non so esattamente a quali manovre si vuol riferire, ma la frase, nell'attuale formulazione, potrebbe generare incertezza in questi stessi Corpi e strutture dello Stato, andando in senso contrario rispetto a quel compattamento che mi sta a cuore. Vedersi tutti contemporaneamente accusati e coinvolti in qualcosa di negativo non è produttivo ai fini dell'obiettivo che Lei e noi vogliamo raggiungere. Pertanto, o espliciterei maggiormente l'argomento o lo attenuerei, perchè queste manovre oscure fanno pensare addirittura a connivenze o a qualcosa di peggio, a strategie che vanno al di là dell'impegno delle forze dell'ordine e del contrasto alla criminalità.

C'è un riferimento ricorrente all'incapacità dello Stato. Siamo un po' tutti lo Stato e procediamo con gli strumenti della democrazia. La nostra democrazia, che è molto tormentata, evidentemente ha una capacità di risposta inferiore ad altri sistemi, ma probabilmente dobbiamo mettere in conto questa inadeguatezza confrontandola con il tasso di libertà di cui godiamo, di permissivismo che abbiamo ritenuto di dover accettare.

Lo Stato non fornisce una risposta adeguata, appunto perchè si è ritenuto di dover eccedere in garantismo e, quindi, in libertà. Noi godiamo di questo grande vantaggio, che deve essere messo a calcolo. Si tratta, ora, di vedere fino a che punto possiamo ridurre certe concessioni, che sono di libertà, per avere una risposta più adeguata.

C'è un accenno alle grandi aziende pubbliche per il modo in cui operano nel Mezzogiorno. Non soltanto nel Mezzogiorno, signor Presidente. Non vorrei che si desse la sensazione che si usano due metri diversi nel Settentrione o nel Centro rispetto al Meridione: è la prassi di queste aziende pubbliche.

Non vorrei che si potesse pensare che nel Meridione si vuole fare questo per favorire qualcuno o qualcosa. In realtà le aziende si trovano di fronte ad una possibilità e la utilizzano nello stesso modo nel Meridione e altrove.

Si parla di inadeguatezza e di limiti dell'azione di contrasto, e qui viene subito fuori la domanda: «Cosa fare di più?». Sul versante del coordinamento delle forze dell'ordine siamo intervenuti; sul versante legislativo siamo intervenuti, anche con risultati notevoli, perchè tante indicazioni da Lei proposte hanno trovato uno sbocco; ci sono stati addirittura interventi in campo amministrativo: mi riferisco allo scioglimento di consigli comunali. Mi pare quindi che, rispetto ad un recente passato, passi avanti notevoli siano stati fatti e il tutto, come dicevo questa mattina, in un contesto generale che dimostra l'esistenza di un

disegno coerente. Se poi non si ottengono i risultati sperati le ragioni devono essere ricercate altrove.

Vengo al problema della compilazione delle mappe della criminalità organizzata, importanti solo se suffragate da prove. Bisogna stare attenti, perchè una cosa è avere la conoscenza completa dei fenomeni, altra cosa è fornire, poi, al magistrato le prove per inchiodare quelli che sono menzionati in queste mappe.

Ma la questione che mi premerebbe che venisse esplicitata è a pagina 15, laddove si parla del problema del funzionamento della regione Sicilia e del suo apparato come «punto dolente». Qui ci troviamo di fronte ad una istituzione democratica nella quale sono rappresentati tutti i partiti del Parlamento italiano, per cui un riferimento così freddo e senza precisazioni lo ritengo lesivo della dignità dell'istituzione.

PRESIDENTE. È un riferimento ad una relazione che abbiamo approvato sul delitto Bonsignore, da cui emergevano problemi che riguardano il modo di assunzione del personale della regione Sicilia, il modo in cui questo personale lavora e come viene promosso.

CAPPUZZO. Allora si dovrebbe precisare meglio, riferendosi, cioè, a quello specifico fatto, senza ampliare l'accento in modo generale.

PRESIDENTE. Del resto, senatore Cappuzzo, che l'attività della regione Sicilia sia una fonte degenerativa del concetto di autonomia è ormai un fatto assodato.

CAPPUZZO. Io evidentemente non la posso seguire su questo discorso, dal momento che ritengo di dovere difendere l'istituto dell'autonomia in sè...

PRESIDENTE. Lo difendo anch'io, ma, proprio per questo, attacco il modo in cui la Regione siciliana lo applica; tanto per non fare nomi, le regioni Campania e Calabria hanno buttato a mare il principio stesso dell'autonomia regionale.

CAPPUZZO. Comunque io sarei dell'opinione di precisare un po' meglio questo punto. C'è poi, signor Presidente, il riferimento alla grande questione meridionale, che, secondo me, è un punto che meriterebbe un approfondimento.

Ritengo che, se facciamo la storia dell'antimafia, possiamo affermare che siamo passati dall'adozione di provvedimenti tampone per l'emergenza alla definizione del disegno unitario di questi ultimi tempi, soltanto però sui versanti della repressione e dell'intervento finalizzato alla tutela dell'ordine. Manca il riferimento alle premesse di carattere sociale. Penso che Lei dovrebbe, in qualche modo, aggiungere che nella futura Commissione vada affrontato anche l'aspetto degli interventi straordinari per creare le premesse sociali di un diverso modo di vivere nelle regioni a rischio.

Gli interventi sul piano sociale sono essenziali nel perseguire obiettivi di sicurezza. Un'evoluzione di questo genere, senza dubbio

interessante, potrebbe anche portare ad iniziative legislative nuove, per quanto riguarda ad esempio, l'Alto commissario, da rivedere nelle sue funzioni. In verità questi aspetti sono sempre oggetto delle analisi di carattere sociologico, ma non hanno trovato, finora, riscontro in iniziative avanzate dalla Commissione antimafia.

Poi, signor Presidente, c'è quella famosa frase: «Milano non è Palermo», sulla cui opportunità avanzo riserve. Come palermitano di origine devo dire: «Meno male che Palermo è Palermo», perchè, leggendo i giornali di oggi, devo constatare che Milano non ha molto da insegnare. Chiederei quindi di eliminare questo accostamento. Sono orgoglioso di essere, in pratica, cittadino di Palermo, città costituita da circa 800 mila italiani, di cui almeno 795 mila sono persone perbene che, dal punto di vista del senso dello Stato, non hanno niente da imparare da nessuno.

PRESIDENTE. Non ha ancora capito che quella similitudine è a favore di Palermo? Anche Milano per la stragrande maggioranza è costituita da cittadini onesti.

CAPPUZZO. Signor Presidente, noi dobbiamo sempre vedere in positivo gli interventi che facciamo: io sono convinto che la cultura della legalità è la carta vincente. Il senso dello Stato c'è.

PRESIDENTE. Questo è un altro punto di mia polemica con pressochè tutta la Commissione: io continuo a sostenere che Milano non è nè Palermo nè Napoli.

CAPPUZZO. Questo si collega a quanto ha detto il senatore Cabras, che io condivido pienamente.

Se noi poniamo il problema del consenso commettiamo un grande errore psicologico ma anche un grande errore politico: consenso non c'è. Se lo Stato non è capace di proteggere, è chiaro che al Nord e al Sud è la stessa cosa, ed il Nord non ha niente da insegnare, proprio nel momento in cui presenta questa tendenza alla frammentazione, questa idea dell'Italia da dividere. Io sono contento di essere palermitano, difendo Palermo e ritengo che una frase del genere possa essere eliminata. Con buona pace di tutti quanti, dico che il consenso non c'è.

PRESIDENTE. Questa è una sua opinione, come quella di Cabras, che è più sottile della sua.

CAPPUZZO. In un documento così autorevole rimane il fatto che il Presidente si è espresso così, ma io so che non la pensa così. Conosco il suo spirito meridionalistico e meridionale, per cui mi permetto di suggerire di affinare quell'espressione: «Milano non è Palermo». Consenso non ce n'è.

Un argomento molto delicato è quello dello scioglimento dei consigli comunali. Sia chiaro che io sono per l'applicazione di questa misura, ma non sono per una indiscriminata estensione dell'intervento all'intero consiglio comunale, colpendo, ad esempio, anche i giovani

che per la prima volta partecipano alla vita politica. Un consiglio comunale è stato sciolto dopo pochi mesi di vita, penalizzando tutta una classe politica, e creando un comprensibile senso di avvilito e di scoramento. Ed allora il provvedimento deve essere sottoposto, anche per avere una valenza democratica, al rispetto di chiari parametri. Quali? Il primo parametro è l'indice della criminalità della zona; il secondo riguarda i flussi finanziari di cui ha potuto disporre l'amministrazione comunale; il terzo, infine, va riferito alla procedura da seguire, nel senso che sembra logico contestare precise responsabilità ai singoli amministratori colpevoli. Osservo poi che, quando i provvedimenti che riguardano il mio collegio riportano addirittura errori nei dati anagrafici, allora mi rendo conto della fretta con cui sono stati compilati i documenti e rilevo che c'è stata quantomeno leggerezza nella loro compilazione. Faccio osservare che si tratta di provvedimenti sottoposti alla firma del Presidente della Repubblica.

Ritengo che sia più produttivo contestare ai singoli colpevoli i fatti, senza coinvolgere i consigli nella loro interezza. Il consiglio comunale, in quanto espressione di una volontà democratica, non va mortificato mettendo sullo stesso piano colpevoli e non colpevoli.

C'è, poi, il problema delle scelte emblematiche. Questi provvedimenti hanno colpito, in genere, comuni piccoli. La contestazione, alla quale fa cenno la relazione, non era riferita all'istituto in sé, che è estremamente valido, ma ai criteri di scelta per l'applicazione, senza tenere conto del fatto che, senza queste garanzie, si può arrivare anche a degenerazioni antidemocratiche, perché si possono produrre situazioni penalizzanti per questa o per quella parte politica. Non è questa la situazione per i provvedimenti in esame, adottati da un titolare del Ministero dell'interno che ha saputo operare con grande imparzialità. Non si può non riconoscere che ha dimostrato grande coraggio. La sensibilità politica, che richiama, era la guida per vedere quando e come si debbano attuare queste misure. Quanti giovani consiglieri dei comuni interessati vengono a dirmi: «Ma perché sono stato coinvolto? Io non ho fatto nulla». La collusione o il *fumus* mafioso non possono essere riferiti ad un intero consiglio comunale, e le accuse vanno contestate esclusivamente ai soggetti responsabili, che vanno ammoniti e allontanati.

Il mio chiarimento va interpretato in questi termini: anche l'altra volta mi ero fatto portavoce di questa particolare sottolineatura, ribadendo che il provvedimento aveva una sua validità e doveva andare avanti. Oltretutto, se fosse stato adottato nel senso da me indicato, non ci saremmo fermati ai venti comuni menzionati ma saremmo andati ben oltre. In sostanza sostengo che sono stati adottati provvedimenti puramente indicativi. Non discuto il principio, ma ribadisco la necessità di rispettare le garanzie democratiche.

Signor Presidente, Lei insiste molto sull'emergenza nazionale. È un tema sollevato a più riprese in sede politica: iniziò il Presidente Spadolini con le «quattro emergenze». Ma se continuiamo a dire che siamo in emergenza, rischiamo di non riuscire ad ottenere quello che vogliamo e cioè il recupero della legalità democratica nel nostro Paese. Quindi sarebbe auspicabile una maggiore precisazione circa le iniziative da intraprendere per tale recupero

In ordine alla Commissione antimafia della prossima legislatura, sono per la conferma di questo organo con i poteri di cui dispone quella attuale, se non altro in funzione dissuasiva, perchè se questi poteri si attenuano si potrebbe alterare l'immagine della Commissione nei confronti dell'esterno. Si potrebbe far intendere che questa è divenuta una commissione di studio, che opera senza particolare incisività. Anche se poi non verranno utilizzati, tali poteri andrebbero mantenuti, prevedendo l'estensione del campo operativo al «fenomeno mafioso comparato» a livello internazionale. Sarebbe utile effettuare, cioè, con altre commissioni analoghe alla nostra nel contesto europeo (ad esempio, quelle di Germania e Francia, dove esiste una forte presenza di italiani), un'indagine in comune per vedere i provvedimenti che sono stati adottati ed il riscontro che hanno avuto in campo investigativo. Un gruppo di lavoro futuro potrebbe, nel corso di alcune sedute, esaurire questi aspetti, compresi quelli relativi al riciclaggio ed al traffico della droga.

Un'altra questione che va sottolineata e che ci riguarda da vicino è quella relativa alle spese elettorali. Queste, infatti, potrebbero costituire occasione di inquinamento. Abbiamo toccato tutti i tasti, ma abbiamo sorvolato su questo aspetto. Ed invece è molto importante. È facile che si verifichino collusioni nel corso delle campagne elettorali. In presenza di spese esagerate, è da chiedersi chi è che paga e perchè.

Occorre moralizzare, con regole adeguate, le campagne elettorali, stabilendo una maggior trasparenza. Così facendo compiremmo un passo in avanti ancor più valido di quello fatto in materia di appalti, con indicazioni che, peraltro, possono essere facilmente aggirate.

Il problema delle spese elettorali va, quindi, evidenziato, affinché nella futura legislatura si pervenga ad una soluzione per moralizzare un settore che può essere oggetto di facili infiltrazioni o di contiguità mafiose, con quello che può derivarne in fatto di condizionamenti.

Devo darLe atto ancora una volta, signor Presidente, del lavoro svolto. Penso che Lei possa essere soddisfatto perchè non ha operato invano: le cose evidentemente sono andate nel senso dovuto. Da parte mia, non ho provato alcun senso di frustrazione, non ritenendo di avere svolto un lavoro inutile.

VETERE. In considerazione del tipo di dibattito e della tenacia del nostro Presidente, non voglio fare mancare un mio personale contributo per esprimere l'apprezzamento per il lavoro che abbiamo svolto ed anche per ciò che ho potuto imparare nel corso di questa legislatura; perchè non ho fatto altro che imparare per il tempo che sono stato in questa Commissione.

Se ci sarà una prossima Commissione antimafia e se io sarò membro del Parlamento dell'undicesima legislatura - ipotesi quest'ultima che non mi appare del tutto certa - chiederei di farne parte ancora una volta perchè mi è sembrato che il lavoro svolto sia stato utile. Noi siamo forse troppo dentro le cose che abbiamo fatto e vissuto per poter giudicare serenamente il nostro lavoro; è sì necessario essere immersi nelle cose, ma penso che in questo momento dovremmo rimanerne al di fuori per cercare di valutare meglio ciò che abbiamo fatto.

Sono del parere che il nostro sia stato un lavoro complessivamente positivo; siamo riusciti a fare arrivare il messaggio della nostra esistenza e della nostra volontà di combattere il fenomeno mafioso. Questo mi sembra acquisito; non mi pare del resto che ci sia stato rimproverato alcun tipo di discorso che abbiamo fatto qui e fuori di qui. Semmai l'impegno su certe questioni in principio poteva apparire eccessivo, ma non lo è stato. Se venisse posta in atto la proposta del senatore Corleone di prendere tutte le nostre relazioni e di inviarle agli istituti, alle biblioteche ed ai centri di ricerca e anche se noi stessi esaminassimo attentamente queste 40 e più relazioni - francamente non posso dire di ricordarle tutte, nè di ricordare bene - probabilmente ne ricaveremmo la sensazione di aver fatto un buon lavoro. Certo, forse avremmo potuto in questa sede risolvere alcuni nodi del quadro politico del nostro Paese. Siamo di fronte ad una crisi del sistema politico, questo è vero, e non dovevamo nemmeno sforzarci eccessivamente per capire in che modo questo sistema politico andava modificato per aiutare quell'azione specifica di contrasto tesa a vincere i fenomeni di criminalità e di mafia per quel che ci compete; ne abbiamo discusso a proposito dell'organizzazione delle forze dell'ordine e della magistratura.

Queste cose noi abbiamo fatto e vedremo che risultato daranno; alcune di queste sono convincenti altre lo sono meno. Senatore Cappuzzo, volevo fare un rilievo a quanto da lei osservato, quando, preso dalla volontà di fare, dicevo che forse sarebbe opportuno costituire una sorta di *pool*; ma se lo dovessimo fare nel momento stesso in cui la Direzione investigativa antimafia si sta avviando potrebbe sembrare un voler sminuire questo istituto.

C'è qualche cosa che forse noi dovevamo fare di più e dovremmo rifletterci sopra, mi limito soltanto a dire questo.

Credo però che vi sia un punto sul quale, nel corso dei nostri dibattiti (vi ho fatto riferimento anche prima parlando della Guardia di finanza), non siamo riusciti a fare dei seri passi avanti.

Credo ci sia un punto su cui non abbiamo fatto passi avanti seri. Qualunque sistema normativo e giuridico ha un'importanza relativa se non ha un sistema efficiente di controlli. Certo questo può essere messo in atto dalla magistratura ma anche da altri; possiamo fare appello alla magistratura perchè compia tutto intero il suo dovere, quindi si organizzi meglio, e se ci sono delle denunce non possono essere accantonate in uno scantinato senza più notizie, i procedimenti non possono rimanere in piedi per troppi anni. Su questo aspetto siamo intervenuti e dovremo intervenire di nuovo.

Anche per quanto riguarda le forze dell'ordine e il contrasto alla criminalità credo siano giusti una serie di rilievi che abbiamo avanzato affinchè la professionalità aumenti e si compiano passi avanti. Però c'è un altro aspetto che avremmo potuto affrontare ed è il sistema dei controlli (che è inesistente e non si muove) sui patrimoni. Dobbiamo seguire il flusso del denaro nelle banche, come e dove si produce, ma dobbiamo seguirlo anche nelle ricchezze che si ostentano e di cui non si chiede conto.

Sono assolutamente d'accordo sulla difesa dei principi democratici di libertà. Lo Stato non può interferire nella sfera personale al di là di

quanto sia logicamente e lecitamente accettabile, però non avrei nulla da eccepire ad una norma che stabilisse che chi non è in grado di dimostrare la liceità dei patrimoni che possiede va incontro al sequestro di questo patrimonio e alla confisca di esso da parte dello Stato. Questo il magistrato non lo può fare e su questo dobbiamo portare la nostra attenzione.

Continua a darmi fastidio, forse è un aspetto primitivo ed elementare per un vecchio parlamentare, il fatto che c'è gente che aveva le «toppe nel sedere» e adesso ha i miliardi e nessuno gliene chiede conto: questo è un esempio terribile che incoraggia e giustifica tutto nella società.

In futuro dovremo portare la nostra attenzione maggiormente su questo aspetto. Ricorderò sempre le parole che disse il procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma in questa Commissione. Bisognerà effettuare un controllo su coloro i quali sono investiti nella responsabilità della spesa o nell'impiego del denaro, introducendo anche alcune norme di correttezza, per esempio in campo elettorale. Abbiamo adottato una iniziativa interessante a proposito della sospensione dei consigli comunali infiltrati, ma questa non vale per i parlamentari: qualcuno mi sa dare una spiegazione?

PRESIDENTE. Si tratta di un principio storico. Tutte le norme di difesa del parlamentare sono una conquista democratica, anche per i ladri.

VETERE. Lo capisco, ma lo capisce meno la gente. Quel punto non lo possiamo toccare, ma altri sì: il controllo sui patrimoni lo possiamo fare.

Se ci fosse una norma che dicesse che si può essere candidati in un solo collegio della Camera o del Senato, questo potrebbe servire. Chi è investito di una responsabilità di Governo non dovrebbe essere anche parlamentare e viceversa.

PRESIDENTE. Questo sistema esiste in Francia e lo abbiamo respinto quando abbiamo adottato la Costituzione con argomenti secondo me ancora validi.

VETERE. Sono dell'opinione che una riflessione andrebbe fatta su questo e, *absit iniuria verbis*, sono anche dell'opinione che andrebbe compiuta una riflessione sul numero dei mandati.

Ho fatto degli esempi, c'è tutto un sistema di questioni e di norme su cui dovremmo esercitarci di più. L'abbiamo fatto in parte: senza il nostro lavoro forse questo discorso non sarebbe nemmeno possibile e quindi, da questo punto di vista, abbiamo assolutamente le carte in regola sapendo di aver compiuto un buon lavoro e di poterlo compiere ancora.

Mi riferivo un po' alle discussioni che si sono svolte poco fa e agli interventi dell'onorevole Mannino e del senatore Cappuzzo all'inizio. Posso capire l'uno e l'altro; alcune cose sono incontrovertibili, molti episodi del nostro Paese rimangono senza risposta e questo non è

inventato dall'onorevole Mannino ma è la realtà, anche se egli l'ha espressa con foga.

Siccome non possiamo demonizzare ma nemmeno svilire questi aspetti, probabilmente nella prossima legislatura, quando affronteremo il vero nodo che abbiamo di fronte, questa immodificabilità del quadro - che non significa demonizzazione del Governo - per esaltare coloro i quali sono all'opposizione, sarebbe troppo puerile e sono sciocchezze che non mi sono mai sentito di dire nemmeno in passato, tanto meno oggi; ma questo sistema e le regole oggettive alla sua base possono essere modificati e per quella via potremo dare in futuro un contributo allo scioglimento di alcuni nodi che non possono essere affidati solo al buon lavoro della polizia e della magistratura, ammesso che si riesca ad ottenere l'uno e l'altro.

Infine, signor Presidente, mi permetta di dire che ha fatto un buon lavoro e di questo credo possa avere serena coscienza. (*Generali applausi*).

La relazione presentata dal Presidente suscita interrogativi di notevole rilievo. E questo non perchè vi sia da discutere sul fatto che la Commissione - o almeno una sua parte - ha lavorato con impegno, ha effettuato molti sopralluoghi, ha influenzato a volte in modo consistente la produzione legislativa, ecc. Tutto questo va senz'altro riconosciuto, così come vanno condivisi gli apprezzamenti rivolti ai consulenti, ai funzionari, ai collaboratori. E così come infine va sottolineato il ruolo autorevolmente svolto dal Presidente.

Gli interrogativi non riguardano questi punti, nè riguardano tutta la parte della relazione che ha il carattere di un resoconto dell'attività svolta. Riguardano, invece, le proposte e quindi anche il giudizio sul significato che complessivamente il lavoro della Commissione assume ed ha assunto.

È riuscita la Commissione in questi anni a portare in luce non solo l'evoluzione del fenomeno mafioso, ma anche i fattori primari che la determinano? È riuscita a mettere in evidenza la natura delle connessioni tra criminalità organizzata, da un lato, e politica ed amministrazione dall'altro? È riuscita a suscitare qualche positivo scandalo? O non si è invece troppo soffermata da una parte sull'apparato repressivo (invadendo anche campi che hanno poco a che fare con le organizzazioni mafiose) e dall'altra sul narcotraffico e sul connesso riciclaggio finanziario, che dell'economia mafiosa sono solo un aspetto e quello che ha meno a che fare con i rapporti con la politica e l'amministrazione?

Faccio un passo indietro e mi cimento in un breve *excursus* su ciò che si potrebbe chiamare la «natura» del fenomeno mafioso. La delinquenza organizzata non è un problema solo italiano, nè è tipico del caso italiano che vengano ad instaurarsi rapporti tra delinquenza organizzata e politica che rendono meno incisiva l'azione di repressione della delinquenza organizzata. Ciò che è specifico del caso italiano - e riguarda soprattutto alcune regioni meridionali - è il legame tra la delinquenza organizzata e la mancata adesione della collettività ai principi dell'ordinamento, in primo luogo, ed è l'uso della delinquenza organizzata come strumento di organizzazione del consenso, in secondo luogo. La mafia è (anche storicamente) una modalità

di resistenza ad un ordinamento imposto, ed è insieme una modalità di organizzazione del consenso a vantaggio di chi quell'ordinamento «impone» o meglio finge di imporre. Questo è stato nel tempo lo scambio tra mafia e politica, ma negli ultimi anni questo scambio si è arricchito di altri contenuti. I nuovi contenuti dello scambio hanno modificato il rapporto interpersonale tra il mafioso e il politico: nel rapporto tradizionale, il mafioso era un *boss* di una comunità arretrata, le cui attività illecite il politico poteva anche ignorare o fingere di ignorare. Via via che nello scambio si sono insinuati anche rapporti economici, il *boss* ed il politico non sono più due entità distinte, due poteri, ma tendono a diventare due soci in affari.

È il suo ruolo politico che ha consentito alla mafia (il riferimento è alle organizzazioni di tipo mafioso, in generale) di affiancare prima alle attività tradizionali l'assunzione di pezzi nella divisione internazionale del lavoro criminale: i segmenti riguardanti il mercato italiano, il transito, ecc. (anche prima del narcotraffico). Ed è il suo ruolo politico che le ha lasciato margini di manovra sufficienti a permetterle di intraprendere altre attività svolte all'ombra delle istituzioni, sui mercati protetti che l'operato delle istituzioni creava, permettendo le trasgressioni o le intimidazioni o le prevaricazioni: gli esempi sono numerosissimi dalle estorsioni ai giochi d'azzardo, dall'usura alle frodi.

È noto che nel giudizio popolare la mafia non ha per molto tempo assunto connotazioni negative (e tuttora - sembra - gode in alcune aree di molte simpatie) perchè si contrapponeva a istituzioni il cui ruolo non era condiviso, o ne sostituiva altre che erano inefficaci nella loro azione concreta a tutela della salvaguardia dei cittadini e dei loro beni. Della mancata adesione delle popolazioni ai principi dell'ordinamento, la mafia è stata perciò un agente attivo. Ma in questo è stata potentemente supportata dall'avallo rappresentato dai rapporti tra i *boss* ed i politici.

Se le connotazioni negative sono andate via via emergendo negli ultimi tempi, ciò è accaduto per vari motivi: (a) perchè la scolarizzazione di massa ha modificato l'approccio di parte della popolazione al problema, (b) perchè la mafia è divenuta più violenta, (c) perchè la droga è temuta e odiata dalla gente. Ma all'affermarsi di un giudizio più critico ha corrisposto l'imborghesimento della mafia o di una sua importante parte: la penetrazione negli affari legali e nelle attività economiche normali, l'acquisizione di un potere economico sempre più rilevante. Se le persone meno smalziate (i giovani, ad esempio) hanno alimentato manifestazioni di protesta, se le *élites* intellettuali hanno rifiutato le giustificazioni ispirate dal «colore locale», crescente è stato il ruolo che questa borghesia di matrice criminale ha acquisito sia nella garanzia del reddito per segmenti di popolazione, sia nei mercati e negli affari.

Si dice spesso che la mafia è diventata sempre più ricca e potente a causa del narcotraffico. Questa è indubbiamente una semplificazione. Sarebbe diventata molto più ricca egualmente perchè poteva intervenire su molti mercati protetti (dal lotto clandestino agli appalti). Provare che la chiave di volta del suo arricchimento sta nel narcotraffico è impossibile. E sicuramente tra il narcotraffico e gli altri mercati

protetti, vi è una differenza rilevante: i secondi richiedono, molto ma molto più del primo, un rapporto con la politica e con l'amministrazione.

La tendenza a mettere in una relazione pressochè esclusiva maggior potere della mafia e narcotraffico può naturalmente spiegarsi con le pressioni che su questo fronte vengono dalla comunità internazionale: per questa ragione, in particolare soprattutto sulle questioni del narcotraffico, si è esercitata con efficacia l'azione repressiva. Come la stessa attività della Commissione ha tuttavia messo in luce, l'equazione «narcotraffico = reimpiego dei proventi del medesimo = controllo del territorio» è una lettura molto parziale della realtà, ed è delle letture possibili quella che meno svela, appunto, dei rapporti tra mafia, politica ed amministrazione.

I rapporti tra mafia, politica ed amministrazione vanno dipanati un poco per far luce - nella misura in cui è possibile - sul *prius* e sul *posterius*: politici puri ed amministrazione corrotta? Può accadere, così come può accadere il contrario. Ma forse, nel caso della mafia, il rapporto privilegiato è con la politica. Ne consegue il resto. È infatti accettabile un'argomentazione del tipo: «Dove vi sono rapporti di reciproco scambio tra mafia e politica, l'amministrazione può ignorare e tollerare, o addirittura servire la mafia», perchè dove lo scambio non c'è, le complicità dell'amministrazione con singoli episodi di delinquenza organizzata vengono, prima o dopo, in luce. Qual'è allora lo scambio tra mafia e politica? È - come si è prima detto - binario: su un fronte si scambiano voti contro favori (ad esempio, la tolleranza nell'attuazione dell'ordinamento e nell'azione repressiva); sull'altro, si fanno affari insieme, nel senso che la corruzione e le tangenti giustificano l'inserimento della criminalità organizzata, che usa strumenti anomali di competizione sul mercato, nelle attività economiche, legali. Gli esempi di questo secondo tipo di scambio sono ormai altrettanto imponenti di quelli del primo.

Sono i caratteri di questo scambio che rendono così difficilmente riducibile il potere mafioso. La mafia agisce indisturbata sulla gran parte del territorio, se evita due «rischi»: un coinvolgimento troppo diretto con il narcotraffico; lo scatenarsi di guerre di mafia con molti morti. Sono in genere questi i casi in cui scatta l'azione repressiva. Un terzo rischio è rappresentato dall'uccisione di un alto rappresentante dello Stato. Ma vi è da chiedersi quanto debba essere alto questo rappresentante, perchè il rischio si concretizzi, soprattutto nell'ambito di alcune zone. Un quarto potrebbe ora finalmente essere rappresentato dai sequestri di persona. Ma non vi sono ancora sufficienti conferme.

Il ripetersi delle guerre tra bande pare congenito al fenomeno mafioso, almeno finchè mantiene la virulenza e la vitalità che ha avuto in questi anni: è il segno di una crescita che l'azione repressiva non riesce in genere a contrastare. Il coinvolgimento diretto nel narcotraffico è probabilmente diminuito nel corso degli ultimi anni: le operazioni più facili da individuare possono essere rilocalizzate altrove, si possono utilizzare gli immigrati extracomunitari per altre operazioni più esposte. Non sono rari i sopralluoghi compiuti dalla Commissione in cui la situazione che veniva in luce si conformava sostanzialmente a

questo modello: la mafia agiva indisturbata salvo nell'area in cui le cosche si facevano la guerra.

Discutere solo o prevalentemente dell'azione repressiva in casi come questi non può avere che uno sbocco: la militarizzazione del territorio. Ma è uno sbocco che, a ben vedere, farebbe il gioco soprattutto della criminalità, approfondendo ulteriormente il *gap* tra la gente e lo Stato.

Si dice (la relazione dice) che le basi del controllo mafioso del territorio sono nell'illegalità diffusa, la quale avrebbe a sua volta come cause decisive la disoccupazione di massa e la povertà relativa. In realtà, le radici della illegalità diffusa non sono solo e non sono tanto di indole economica nel Mezzogiorno, ma sono prima ancora nella non accettazione o malcerta accettazione di una legalità surrettiziamente imposta dal centro e comunque non condivisa. A questa conclusione arrivano studiosi come Marco Cammelli o come quelli chiamati dal Ministro dell'interno a fornire un contributo al convegno sulla «Cultura della legalità».

Quando poi le stesse fondamentali istituzioni rappresentative non siano più in grado di trasmettere limpidi principi di legalità, come avviene quando la produzione legislativa si fa sempre più contraddittoria e ambigua (ed è accaduto con sintomi di continuo aggravamento), la crisi della legalità che investe l'intera comunità nazionale non potrà che avere effetti perniciosi sulle aree in cui l'accettazione dei principi dell'ordinamento non ha mai avuto felice esito.

Chi ha studiato sul campo la disoccupazione meridionale sa quanto essa (la sua ufficiale misurazione) derivi oltre che da un'oggettiva insufficienza della domanda di lavoro, dalla grandissima diffusione del lavoro «illegale» non quanto ai contenuti, o non solo, ma quanto alla trasgressione delle norme, dei regolamenti e dei contratti. Dieci anni di esperimenti di politiche attive del lavoro non solo non hanno prodotto risultati, ma neppure sono stati sufficienti a consentire una migliore conoscenza del mercato del lavoro meridionale da parte delle istituzioni. Alla fine degli anni 70 si rivendicava, a Napoli per esempio, che il collocamento venisse risanato e svolgesse il suo ruolo; oggi i «disoccupati» si dividono in gruppi per rivendicare, ciascun gruppo, trattamenti privilegiati da parte dei politici, e del collocamento non importa più nulla a nessuno.

Gli esempi di comportamenti trasgressivi non solo tollerati (non repressi, impuniti), ma premiati, non sono irrilevanti. Basti pensare alla frequenza con cui un comportamento di questo tipo - un atto di abusivismo, ad esempio - è assunto come legittima manifestazione di un bisogno e quindi come titolo a una qualche provvidenza pubblica. I comportamenti mafiosi tendono così a dilagare anche molto al di fuori dello svolgimento delle attività criminali.

Sono queste caratteristiche della criminalità organizzata mafiosa (o della mafia come organizzazione dedita anche ad attività criminali), ed insieme questa diffusione della mafiosità, che connotano il contesto. E questo contesto non è stato fronteggiato a sufficienza, nonostante tutto, dall'attività svolta dalla Commissione. La sua attenzione si è concentrata sull'attività repressiva e sui suoi apparati, sul narcotraffico e sul riciclaggio, toccando solo marginalmente altri importantissimi aspetti

(come gli appalti, le forniture, la scalata mafiosa a imprese normali, il controllo mafioso sulle imprese sommerse) e trascurando del tutto quelli, appunto, di contesto (la gestione del mercato del lavoro, la legislazione societaria, eccetera).

Nella prima direzione, quella dell'organizzazione dell'azione repressiva, la Commissione ha fatto molto. Forse non poteva fare di più. E ciò che ha fatto ha probabilmente rappresentato comunque per chi resiste alla mafia, o le si oppone, un elemento di incoraggiamento, una forma di supporto. Il dubbio che assilla, non solo me, è se questa sorta di autolimitazione del proprio ruolo non abbia, per altri versi, rappresentato una «copertura» del sistema politico nei confronti del parallelo degrado dell'attività legislativa in campi essenziali come quello delle opere pubbliche, o quello delle pubbliche forniture; o del contemporaneo procedere a grandi passi della corruzione e della penetrazione criminale in affari leciti; o del parallelo degradarsi, nelle aree del Mezzogiorno più investite dalla criminalità, di istituzioni pubbliche fondamentali come la scuola.

Insomma, la specializzazione della Commissione ha reso incisivo il suo ruolo sul terreno del miglioramento dell'organizzazione dell'attività repressiva - magari non della sua reale efficacia - ma su molti altri terreni la Commissione non ha parlato o ha parlato troppo poco. Sul rapporto (cui pure la relazione si riferisce) tra mafia, politica ed amministrazione, al di fuori del sistema repressivo, la Commissione ha indagato poco e detto altrettanto poco. Se questo era necessario per preservare l'«unità d'azione», forse essa avrebbe potuto essere messa positivamente a repentaglio, in qualche occasione almeno.

Il ragionamento che ho svolto non ha in sé né argomenti a favore né argomenti contro il fatto che, nella prossima legislatura, si istituisca una Commissione antimafia. Il nuovo Parlamento potrà essere molto diverso da questo e molto meno propenso all'«unità d'azione» contro la mafia. E non è detto che questo sia un male. Comunque, il nuovo Parlamento deciderà per suo conto nel merito di questa scelta. Ma sui suggerimenti che, nell'eventualità in cui ritenesse di costituirla, la relazione fornisce, vorrei dire, per concludere, qualcosa.

Capisco le obiezioni esplicite e meno esplicite che la relazione solleva sui poteri di inchiesta, ma non mi convincono fino in fondo. Certamente, l'uso di quei poteri richiede un grande equilibrio, un senso nobile del proprio mandato. E richiede anche strumenti (d'inchiesta, appunto) non facili da acquisire per una Commissione parlamentare. Ma una rinuncia *a priori* forse è ingiustificata.

Una Commissione di minori dimensioni difficilmente salvaguarderà il principio della rappresentanza di tutti i gruppi (forse ancora più numerosi che nell'attuale legislatura) e il principio di maggioranza. Sembra una strada difficilmente percorribile. E poi configurerebbe la Commissione come una specie di *club* di Supersaggi (che in tal caso avrebbe forse più senso collocare presso l'esecutivo - dove già peraltro esistono DNA e DIA). Non mi convince.

Concludo, ringraziando nuovamente il Presidente per il modo in cui ha assolto al suo ruolo ed anche per questa sua fatica finale.

PRESIDENTE. Non considero necessario concludere la discussione che si è svolta. Considero la mia relazione ed il resoconto stenografico della stessa discussione quale relazione della Commissione da inviare al Parlamento.

Concordano i commissari presenti.

Così resta stabilito.

*La seduta termina alle ore 16.*