

con la nota sentenza della Cassazione, ha suggellato una lenta ma costante ripresa dell'azione giudiziaria. A questa positiva entrata in scena della responsabilità penale ha corrisposto un lento declino della responsabilità politica. A partire dal periodo successivo alle stragi del '92-'93 l'iniziativa giudiziaria ha ottenuto risultati inediti per la storia del nostro Paese: centinaia di ergastoli a carico di *boss* storicamente impuniti oltre al sequestro e confisca dei beni.

Anche oggi questa attività continua e, nonostante le enormi difficoltà amministrative e normative che la politica ed il Governo creano nei confronti dell'azione penale contro la mafia e l'intramontato sistema delle collusioni, si continuano a mietere successi di rilevante portata.

Nel contempo la responsabilità politica si è ulteriormente affievolita producendo danni incalcolabili alla lotta alle mafie.

È nostra profonda convinzione che sono necessari entrambi i livelli di responsabilità.

La responsabilità politica, in particolare, deve recuperare terreno e diventare una vera e propria risorsa nella lotta alle mafie.

Il caso Cuffaro

La vicenda giudiziaria che ha coinvolto il Presidente della Regione Siciliana, onorevole Salvatore Cuffaro, è di enorme gravità.

Il Presidente di una delle più importanti regioni del nostro Paese è coinvolto in un devastante sistema di relazioni con esponenti di primo piano della mafia, anzi sembra essere il perno e il punto di riferimento dell'area grigia collusiva di «Cosa Nostra».

La rilevanza penale di queste relazioni è stata accertata dalle indagini della Procura della Repubblica di Palermo guidata dal dottor Piero Grasso.

Sulla base dei risultati di quelle indagini, il Giudice ha disposto il rinvio a giudizio del Presidente della Regione Sicilia, per favoreggiamento aggravato a «Cosa Nostra».

La vicenda è di straordinaria gravità, sul piano politico e istituzionale, perché essa avviene in una regione dove, storicamente, il rapporto mafia e politica è un dato strutturale sul quale si è potuto stratificare e riprodurre il potere di «Cosa Nostra», in un intreccio di sistema con le istituzioni, la società, l'economia.

Ancora una volta i presidi della responsabilità politica e dell'auto-governo della politica non hanno funzionato.

L'infiltrazione diretta della mafia nell'istituzione pubblica e nei partiti è emersa a livello di responsabilità penale. Evidentemente sono inefficienti i meccanismi di controllo e di funzionamento nella stessa organizzazione della democrazia.

Il centro-destra ha reagito facendo quadrato attorno a Cuffaro. Non solo. La vicenda è stata minimizzata, abilmente occultata alla pubblica opinione nei suoi profili istituzionali, etici, di responsabilità politica.

Nessun intervento si è avuto dai responsabili delle istituzioni locali e nazionali governate da esponenti legati alla stessa area politica di Cuffaro,

se non il richiamo alla presunzione di non colpevolezza, fino alla definitiva sentenza giudiziaria: ciò che non è naturalmente in discussione. Perché, com'è chiaro alla coscienza dei cittadini onesti, non occorre attendere su quei fatti una sentenza definitiva di condanna per incrinare il rapporto di fiducia tra i rappresentanti delle istituzioni e i cittadini. Specie, quando i fatti che l'autorità giurisdizionale ha ritenuto meritevoli di rinvio a giudizio, riguardano i rapporti con la mafia, molti dei quali già acquisiti nelle motivazioni di sentenze di condanna come quella emessa contro il medico Salvatore Aragona, sodale del *boss* di Brancaccio Guttadauro e amico di fiducia dello stesso Cuffaro.

Non vi è stata, da parte della politica, in generale, una reazione adeguata alla portata del grave inquinamento che il rinvio a giudizio dell'onorevole Cuffaro ha determinato alla immagine e alla credibilità di una istituzione come la Regione Sicilia.

E anche la Commissione parlamentare antimafia, per scelta della maggioranza, non ha discusso, scandagliato, verificato le posizioni dei diversi rappresentanti politici e istituzionali della Regione Sicilia per verificarne – al di là dei profili di responsabilità penale che saranno accertati nella sede competente – il grado del loro coinvolgimento, al fine di esprimere il suo autorevole punto di vista in ordine alla oggettiva incompatibilità di quei soggetti con la funzione pubblica rivestita.

Eppure, le missioni svolte dalla Commissione a Palermo, a Trapani e ad Agrigento offrono in questa direzione, interessanti spunti di riflessione e di analisi, che, ovviamente, la relazione di maggioranza trascura.

In passato, l'intreccio della mafia con le istituzioni si è articolato nei settori che uno sviluppo economico distorto, indicava come quelli nei quali era possibile massimizzare i profitti, tanto della struttura militare di «Cosa Nostra» quanto dell'area mafiosa concentrica ed organica ad essa, situata nei gangli essenziali della politica, della finanza, della economia, della società.

E così, partendo dallo sfruttamento dei rapporti agrari è passata alle speculazioni urbanistiche, al traffico di stupefacenti, agli appalti, per giungere alla sanità, ai rifiuti, alle risorse idriche e all'inserimento diretto del sistema delle imprese.

Scrivono oggi la Direzione nazionale antimafia, sempre nella citata relazione annuale 2005: «*Nel rapporto tra mafia e società è dunque rinvenibile un blocco sociale mafioso che è di volta in volta complice, connivente, o caratterizzato da una neutralità indifferente. Tale blocco comprende una "borghesia mafiosa" fatta di tecnici, di esponenti della burocrazia, di professionisti, imprenditori e politici che o sono strumentali o interagiscono con la mafia in una forma di scambio permanente fondato sulla difesa di sempre nuovi interessi comuni. La cosiddetta "zona grigia" rappresenta a ben vedere la vera forza della mafia: essa è costituita da individui e/o gruppi che vivono nella legalità e forniscono un fondamentale supporto di consulenza per le questioni legali, gli investimenti, l'occultamento di fondi, la capacità di manovrare l'immenso potenziale economico dell'organizzazione criminale.*».

Il settore della sanità è quello che consente di osservare come il sistema mafioso (nei suoi diversi aspetti, da quello militare e analfabeta a quello della borghesia mafiosa delle professioni) si sia sviluppato e adeguato alle condizioni attuali dello sviluppo economico, vessandolo e distorcendolo con la sua dirompente partecipazione.

Nel caso poi della spesa pubblica nella sanità, si possono ritrovare i paradigmi attuali del rapporto mafia-istituzioni, mafia-economia.

Non a caso la spesa nel settore della sanità ha toccato il suo culmine. Nella Regione Sicilia vi è la più alta presenza di convenzioni private (più di 1.700, un dato che non trova riscontro nel resto dei sistemi regionali) con un indebitamento di straordinaria rilevanza a cui non corrisponde un servizio minimamente adeguato di promozione e tutela del diritto alla salute.

La mafia si fa istituzione: le nomine dei primari e di diversi direttori generali sono frutto di intermediazione al ribasso grazie alla quale «Cosa Nostra», con in testa il *boss* Provenzano, ha svolto un ruolo devastante. Il caso «Aiello» di Bagheria è emblematico di un tale modello «cuffariano».

E così, la spesa pubblica era intermediata nel retro-bottega di un negozio di Bagheria, dove Cuffaro si incontrava con Aiello; alla direzione della clinica Aiello viene posto Roberto Rotondo, capogruppo del CDU in consiglio comunale a Bagheria; la funzione di intermediario per i tariffari veniva svolta dal deputato del partito di Cuffaro eletto a Bagheria ed *ex* maresciallo dei carabinieri, Antonio Borzacchelli; a presidente della Commissione Sanità dell'Ars è collocato l'onorevole Lo Giudice, dello stesso partito e ristretto anche lui per reati di mafia, nell'ambito dell'operazione «alta mafia». Un quadro che spiega anche come prestazioni radioterapiche del valore di 16.000 euro venivano rimborsate dalla regione ad Aiello fino a 120.000 euro.

La gestione della spesa pubblica regionale è stata ancora una volta organizzata attraverso il meccanismo della intermediazione della politica e della burocrazia trasformando la risposta pubblica ai bisogni sociali in una mediazione affaristico/clientelare. Una funzione di intermediazione, quella della mafia, che si è spinta sino ad intercettare a monte il flusso della spesa pubblica, anche di quella europea.

Il sistema mafioso indicato si propone poi con caratteri di completezza se è vero che, grazie ad Aiello, si è attivato da un lato un sistema di riciclaggio dei proventi illeciti e, dall'altro, si innescano una serie di meccanismi di corruzione senza precedenti che hanno coinvolto investigatori ed esponenti di primo piano tra le Forze dell'ordine.

Un modello, quello «cuffariano», che ha favorito «Cosa Nostra» consentendole di penetrare la pubblica amministrazione e di «farsi istituzione» come sembrano dimostrare i casi degli onorevoli regionali ed assessori, Borzacchelli, Fratello, Costa, Lo Giudice, Pellegrino, Ioppolo, Cintola, dei sindaci (l'ultimo quello di Roccamena, Gambino), e dei tanti consiglieri provinciali e comunali coinvolti in indagini giudiziarie per fatti di mafia.

Meccanismi di potere mafioso ben rappresentati dalla vicenda emersa nel caso Mimmo Miceli, dove un giovane medico della borghesia siciliana, che frequenta abitualmente il salotto del *boss* di Brancaccio Guttadauro, viene da questi candidato alle elezioni regionali nella lista del CDU di Cuffaro, risultando il primo dei non eletti. Ma è subito risarcito dallo stesso Cuffaro con la nomina a presidente della società Multiservizi, che gestisce oltre 1000 LSU nel campo della sanità, e dopo nominato ad assessore alla Sanità al Comune di Palermo, in quota Cuffaro.

Non è un caso che poi, come scrive la Direzione nazionale antimafia, sempre nella relazione 2005: «È stato inoltre accertato che lo stesso onorevole Cuffaro, unitamente al Riolo e al Borzacchelli, è responsabile della rivelazione di notizie sulle indagini del procedimento cosiddetto "Ghiaccio" nei confronti del Miceli, dell'Aragona e di Guttadauro Giuseppe, capo del "mandamento" di Brancaccio, che aveva così potuto ritrovare e disattivare, il 15 giugno 2001, una delle microspie collocate nella sua abitazione».

Ci sono aspetti preoccupanti di rapporti organici, di collusione o, dall'altro lato, di minimizzazione delle «relazioni pericolose», che via via si sono riprodotti nelle istituzioni con effetti devastanti sulla società e sull'economia, specie nei settori della sanità, dei rifiuti, nel sistema idrico e delle opere pubbliche.

Queste vicende, per la rete di connivenze e di intrecci che sempre più emergono nel rapporto tra la politica, l'amministrazione della cosa pubblica e la mafia, in molte parti della regione, impongono alla Commissione - oramai nella prossima legislatura - di aprire una vera e propria inchiesta per analizzare e per fare luce sul grado di avanzamento del sistema di potere mafioso nelle istituzioni in Sicilia; per poi proporre nelle sedi legislative, amministrative e giudiziarie, tutte le iniziative necessarie per colpire al cuore «una mafia che si fa istituzione».

Mafia ed economia

L'analisi del rapporto mafia economia, va condotta all'interno di un contesto storico che, come quello della globalizzazione, rivela come sia in atto una fase di transizione nell'intreccio fra economia legale ed illegale.

Si tratta di un punto fondamentale sul piano storico che avrebbe potuto essere il nucleo centrale dell'analisi dei lavori della Commissione e invece sono rimaste senza risposta domande fondamentali.

Occorre individuare, infatti, l'intreccio fra mafie, amministrazioni, processi di accumulazione dei capitali che si svolge dentro la globalizzazione. Se ci si sottrae a questo compito e non si coglie la realtà di una vera e propria borghesia mafiosa che si connette alle organizzazioni criminali, non si coglie l'essenza della mafia moderna: semplicemente si afferma la dissolvenza della mafia.

Per perseguire l'obiettivo dell'accumulazione dei capitali illeciti, le cosche orientano lo sviluppo economico anche trovando percorsi di distribuzione delle risorse economiche controllabili e deviabili. È un fenomeno

preoccupante, in continua crescita, che si combatte imponendo regole diverse allo sviluppo economico e, naturalmente, soluzioni legislative che tengano conto anche della dimensione transnazionale. Anche questa è una dimensione decisiva per una moderna azione antimafia.

Nel Mezzogiorno è necessario liberare il mercato dalla intermediazione mafiosa, ma al contempo vanno avviate politiche di sviluppo locale che siano in grado di dare al Mezzogiorno una forte base produttiva in modo da collocarlo nel cuore del ruolo strategico che il Mediterraneo deve costituire per l'Europa. I prossimi flussi del commercio mondiale, che dal sud-est asiatico si proiettano al sud dell'Europa, richiedono una moderna funzione dei territori del Mezzogiorno in grado di esaltarne tutte le potenzialità. Tutto ciò richiede il potenziamento del sistema intermodale nei trasporti ed una profonda innovazione nell'intero sistema produttivo, dall'agricoltura al turismo sino a coinvolgere i centri di ricerca e le università. Ecco perché bisogna far emergere una domanda di rottura con la mafia anche dall'interno del sistema economico dove valori e convenienza possano conciliarsi ed alimentare una lotta alla mafia efficace e ben radicata, in grado di mobilitare profondi e cospicui interessi.

Nel rapporto mafia ed economia sono diversi i settori intorno cui proponiamo un salto di qualità dell'azione programmatica. Su *racket* e usura riteniamo si debba assumere l'esperienza dell'associazionismo anti-*racket* e anti-usura, promossa da Tano Grasso, come criterio guida dell'azione di Governo. Questa esperienza esplicita chiaramente gli obiettivi che ci proponiamo rappresentati dal sortire insieme, dalla denuncia, dalla promozione del diritto alla libertà di fare impresa in un mercato regolato e non intermediato dalla mafia. Nel campo dell'anti-*racket* e anti-usura ci sembrano ridicole le iniziative prese dalla regione Sicilia, mentre apprezziamo la sperimentazione, ormai in fase avanzata, del lavoro avviato dal comune di Napoli e dalla regione Campania. A tutti i presidenti delle regioni ed ai sindaci delle principali città del Mezzogiorno proporremo di sviluppare l'esperienza positiva dell'anti-*racket* e dell'anti-usura con una serie di norme regionali e con diverse misure amministrative.

Il secondo aspetto del rapporto mafia-economia riguarda la riforma degli appalti. In questo ambito proponiamo la riduzione del numero delle stazioni appaltanti ed il monitoraggio continuo dei cantieri. In sostanza il nostro obiettivo è di spostare l'azione dello Stato e del mercato al giorno prima della lotta alla mafia, colpendo la regolazione mafiosa delle opere pubbliche e incentivando la presenza delle imprese sane.

Il terzo aspetto è legato al rafforzamento dell'azione antiriciclaggio locale ed internazionale. Le nostre proposte sono tutte dirette a rafforzare la dimensione preventiva con misure dirette ad impedire l'accumulazione illecita di denaro e titoli.

Il quarto aspetto riguarda i beni confiscati, su cui abbiamo già avanzato delle proposte chiare e precise in Commissione antimafia ed in Parlamento, al fine di razionalizzare e migliorare la legislazione esistente senza mettere in pericolo i primi risultati positivi ottenuti in questi anni.

Siamo contrari alla linea proposta dal Governo, che mette in pericolo i beni già destinati, esautora la Magistratura e le Prefetture e rimette alla sola Agenzia del demanio compiti complessi che invece vanno affidati ad un organismo *ad hoc*, capace di velocizzare i tempi e rafforzare l'uso sociale e produttivo dei beni confiscati. Nel tempo necessario alla definizione di un riordino normativo condiviso - oramai nella prossima legislatura - occorrerà pensare ad una struttura che si faccia carico del coordinamento già assicurato dall'Ufficio del commissario per i beni confiscati, assurdamente abrogato dal Governo. In questo campo è preziosissima l'esperienza di Libera, che potrà offrirci delle preziose indicazioni verso un ulteriore salto di qualità in questo settore strategico della lotta alla mafia.

Il quinto aspetto fa riferimento alla necessità di escludere dalla gestione della spesa pubblica l'intermediazione discrezionale della burocrazia e della politica. È ormai chiaro che l'intermediazione costituisce un canale d'ingresso della mafia sia nell'economia che nelle Istituzioni. Spesso si instaura un rapporto perverso che trascina l'intermediazione in un succedersi di passaggi che partono dalla dimensione burocratica e si spingono via via verso la fase clientelare per poi raggiungere il livello affaristico e mafioso.

Un sesto aspetto coinvolge il rapporto tra sviluppo e settori specifici dell'economia meridionale, come il settore dell'agricoltura, in cui la presenza della mafia rischia di schiacciare tutte le potenzialità di un comparto dell'economia ricco di prodotti e di mercati.

Mafia e politica, mafia ed economia, i rapporti tra questi snodi e la stagione delle stragi del 1992-1993. Sono temi fondamentali sui quali è mancata una riflessione e un approfondimento da parte della maggioranza della Commissione parlamentare antimafia.

La maggioranza della Commissione ha impedito alla stessa Commissione di lavorare in profondità su alcuni aspetti molto importanti e particolarmente significativi che avrebbero qualificato la sua attività e la sua produttività.

In particolare essa si è rifiutata di istituire un comitato sulle stragi del 1992-1993 e di avviare una indagine sul rapporto tra mafia e politica.

La richiesta di programmare i lavori in questa direzione era stata ripetutamente avanzata dai commissari dell'Ulivo sin dall'insediamento della Commissione ma ad essa non si è dato seguito poiché in alcun comitato e, tantomeno nel plenum l'argomento ha trovato il necessario momento di approfondimento e di analisi.

La relazione finale di maggioranza si limita ad una rilevazione «amministrativa» delle questioni criminali mafiose e del loro rapporto con la politica. Vi è un evidente sforzo di minimizzazione di quel rapporto, con una lettura di causali di carattere locale, senza la capacità e la volontà di valutare con coraggio politico e con rigore storico, la dimensione sistemica del rapporto delle mafie con la politica e l'economia.

Questo modo di procedere ha impedito di comprendere per tempo, ad esempio, l'importanza della funzione e del ruolo della 'ndrangheta nel panorama mondiale della criminalità organizzata.

Eppure, già nella precedente legislatura con la relazione firmata dal senatore Figurelli erano state poste le basi per comprendere l'evoluzione della mafia calabrese ed erano state avanzate proposte precise.

È opportuno richiamare alcuni passi di quella relazione per ricordare il punto di approdo a cui era pervenuta la Commissione nella XIII legislatura:

«Oggi è non solo necessario, ma anche possibile, uscire dallo stereotipo duro a morire di un fenomeno tipico dell'arretratezza, di un'organizzazione rozza e arcaica, rinchiusa in Calabria o perfino solo in Aspromonte nella monocultura dei sequestri di persona. E ancora di più dallo stereotipo della strutturale e assoluta, immutabilità della mafia calabrese. Oggi è non solo necessario, ma anche possibile, bruciare il ritardo di conoscenza, di comprensione e di azione, eliminare il conseguente status di impunità di cui la 'ndrangheta ha potuto godere e di cui ha fatto uso per rafforzare, estendere e riprodurre a seguito dei colpi subiti ogni sua ramificazione e attività. Oggi è non solo necessario, ma anche possibile, superare definitivamente l'isolamento in cui sono state lasciate specifiche denunce e allarmate e allarmanti analisi fatte da diversi inquirenti lungo tutti gli anni Ottanta. La possibilità di questa indispensabile svolta è data innanzitutto dal grande salto di qualità e di quantità compiuto attraverso le acquisizioni fatte in questi ultimi anni dalle indagini (non solo quelle promosse o fatte all'interno della Calabria, e non solo quelle condotte dalle DDA) e dal lavoro di impulso della Direzione nazionale antimafia. Il salto di qualità e di quantità che è stato operato avrebbe potuto, e potrebbe, essere moltiplicato attraverso una azione nuova, decisa e diffusa di rottura dell'omertà, come sta a dimostrare il fatto che il fenomeno del cosiddetto "pentitismo" vi ha generalmente avuto, e continua ad avere, un ruolo del tutto marginale, una incidenza niente affatto determinante o paragonabile a quella che si è registrata per la conoscenza e il contrasto di "Cosa Nostra" e di altre organizzazioni mafiose. È proprio il salto di qualità e di quantità della conoscenza prodotta dalle indagini di questi ultimi anni che induce ad apprezzare diversamente rispetto al passato la forza, la pericolosità, la diffusione nazionale e internazionale della 'ndrangheta e la sua collocazione all'interno del sistema criminale».

In quella descrizione c'era la sottolineatura dei mutamenti intervenuti nella mafia calabrese; sulla base di queste considerazioni era avanzata una precisa proposta: *«dopo questa relazione sulla Calabria, se ne rende necessaria una organica sulla 'ndrangheta, nella quale sia pienamente utilizzato e sviluppato il vasto materiale già raccolto e che qui, per l'indirizzo prevalentemente territoriale dell'analisi, non è stato possibile riportare completamente. Questa urgenza è accresciuta da una specificità della 'ndrangheta che ha sempre teso a lavorare al coperto, lontano e distante dai riflettori dei mass media. Solo in alcuni momenti la 'ndrangheta è stata al centro dell'attenzione, e segnatamente durante alcuni sequestri di persona, nel corso della guerra di 'ndrangheta a Reggio Calabria o in seguito ad omicidi particolarmente significativi, a faide sanguinarie».*

Tra le altre proposte concrete avanzate spiccavano quelle indirizzate ad incidere sul terreno economico: *«L'antiriciclaggio deve diventare la grande priorità. Uscire dalla disapplicazione della legge Mancino e combattere le omissioni di segnalazione delle operazioni sospette. Numerosi e vari sono stati nella relazione i riferimenti a fatti, denunce, documenti, operazioni giudiziarie interne ed esterne alla Calabria, comprovanti la forza e il pericolo della immissione dei capitali criminali nella economia legale. Non altrettanti possono essere i riferimenti a colpi inferti alla economia 'ndranghetista. La contraddizione è nella realtà, ed è tale da imporre che l'antiriciclaggio sia assunto e fatto concretamente assurgere a grande priorità della azione antimafia: si tratta di una priorità... Le grandi potenzialità offerte per tutti questi anni dalla legge Mancino non risulta che siano state effettivamente riconosciute, valorizzate e messe in atto. Se le iniziative della Magistratura e delle Forze dell'ordine che pure sono riuscite a determinare successi rilevanti, e prima impensabili, contro la 'ndrangheta, si fossero combinate, e tuttora si combinassero, con la applicazione diffusa della legge Mancino, ne avrebbero certamente attinto, e potrebbero tuttora ricavarne, non solo ulteriori riscontri, ma l'indicazione dei campi e delle connessioni assai più vaste delle azioni criminali e delle cosche individuate e colpite dai processi».*

Infine, era segnalata la opportunità e la necessità di una seria prevenzione antimafia negli appalti e la realizzazione di una *task force* per l'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

In modo significativo in quella relazione c'era scritto: *«Gravi e ravvicinati devono ritenersi i pericoli di inquinamento 'ndranghetistico, mafioso e camorristico delle opere di raddoppio e ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e di quelle relative all'impianto delle strutture e delle tecnologie previste per applicarvi quelle speciali condizioni di osservazione, controllo, e sicurezza che il programma sicurezza per il Mezzogiorno predisposto dal Governo prevede».*

Le speciali misure di sicurezza basate sull'uso del satellite - che pure si erano mostrate efficaci tanto che erano diminuite le rapine ai Tir - in seguito sono state cancellate dal governo Berlusconi per mancanza di fondi sicché la sicurezza complessiva è diminuita.

Le operazioni condotte dalla D.D.A. calabrese a Cosenza in merito alle infiltrazioni della 'ndrangheta sui lavori dell'Autostrada del Sole hanno pienamente confermato le previsioni preoccupate contenute nella relazione.

Anche nella relazione finale del presidente Lumia era contenuto un giudizio sulla 'ndrangheta calabrese che era definita come *«l'organizzazione mafiosa italiana più radicata numericamente più forte sia in Italia sia all'estero».*

Quello che è successo negli anni seguenti ha confermato l'analisi e la preoccupazione contenute nella relazione finale; oggi la 'ndrangheta continua a mantenere quelle caratteristiche che erano state descritte.

È passata un'intera legislatura da allora e la Commissione antimafia non solo non ha predisposto la relazione sulla 'ndrangheta come pure era

stato auspicato, ma neanche un aggiornamento sulla realtà calabrese nonostante i numerosi segnali che si andavano raccogliendo nel corso delle audizioni in Calabria.

Che la situazione fosse arrivata ad un grado estremo di pericolosità lo si è visto con l'assassinio del vice presidente della regione Calabria Francesco Fortugno ucciso nel seggio elettorale dove si era recato a votare per le elezioni delle primarie dell'Unione.

Prospettive di lavoro per la prossima legislatura

L'approssimarsi della XV legislatura pone l'obbligo di delineare già in questa sede conclusiva, le principali linee direttrici di lavoro nella prossima Commissione parlamentare antimafia:

a) riaffermare nel Paese la centralità dell'impegno delle Istituzioni e della società civile contro le mafie per costruire le condizioni di un nuovo patto sociale ed istituzionale per la legalità nel Mezzogiorno e nel paese, che fondi sulla cultura e sulla pratica della legalità, l'agire pubblico e le condotte private dei cittadini;

b) promuovere un codice di autoregolamentazione tra le forze politiche, escludere dalla politica le connivenze e i condizionamenti mafiosi, introdurre nuove norme a tutela dell'amministrazione pubblica e della sua imparzialità;

c) ratificare, finalmente, la Convenzione di Palermo del dicembre 2000 contro il crimine organizzato transnazionale e introdurre nell'ordinamento italiano le norme di adeguamento e innovazione già proposte in Parlamento e in Commissione antimafia;

d) introdurre nuove norme e misure amministrative in materia di lavori pubblici e di appalti, contro le interferenze criminali, contro l'usura e le attività estorsive; adeguare la legislazione italiana a quella europea in materia di lotta al riciclaggio, per combattere l'economia mafiosa;

e) riformare le norme in materia di contrasto patrimoniale alle mafie, in particolare dare forza alle misure di prevenzione contro l'accumulazione mafiosa di capitali e garantire la destinazione sociale dei beni confiscati alle mafie; adeguare le disposizioni sull'associazione di tipo mafioso, sullo scambio mafia-politica, sui collaboratori di giustizia; garantire la corretta applicazione dell'articolo 41-bis, anche attraverso le modifiche normative proposte nella relazione della Commissione antimafia; riformare le normative in tema di scioglimento degli enti locali secondo le indicazioni fornite nella relazione della Commissione;

f) promuovere la formazione di un'organica normativa europea per contrastare e punire la criminalità organizzata e il riciclaggio;

g) sostenere l'azione delle regioni e degli enti locali, nella produzione di iniziative legislative e amministrative di contrasto alle mafie, promovendo le relative attività nelle istituzioni locali, nella scuola e nell'università, nella società civile, anche attraverso momenti di raccordo tra le diverse regioni, specie del Mezzogiorno.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE

I BENI CONFISCATI. LE SCELTE DEL GOVERNO E LA RELAZIONE DI MINORANZA

L'inefficacia dell'azione di contrasto all'accumulazione dei patrimoni illeciti condotta dal Governo è riscontrabile sotto i due diversi aspetti del sistema di prevenzione per l'apprensione dei patrimoni, e della destinazione dei beni confiscati a fini di utilità sociale.

Il primo aspetto trova rapida esemplificazione nei dati contenuti nel Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia presentato dal Ministro dell'interno nell'agosto 2005, di seguito riassunti:

*Rapporto del Ministero dell'interno sullo stato della sicurezza in Italia
15 Agosto 2005*

Periodo luglio 1997 - giugno 2001

Beni confiscati «Cosa Nostra» n. 1696

Beni sequestrati «Cosa Nostra» n. 3732

Beni confiscati 'Ndrangheta n. 1683

Beni sequestrati 'Ndrangheta n. 3060

Beni confiscati Camorra n. 843

Beni sequestrati Camorra n. 1079

Beni confiscati criminalità organizzata pugliese n. 445

Beni sequestrati criminalità organizzata pugliese n. 1489

Periodo luglio 2001-giugno 2005

Beni confiscati «Cosa Nostra» n. 1358

Beni sequestrati «Cosa Nostra» n. 3100

Beni confiscati 'Ndrangheta n. 780

Beni sequestrati 'Ndrangheta n. 468

Beni confiscati Camorra n. 328

Beni sequestrati Camorra n. 659

Beni confiscati criminalità organizzata pugliese n. 1047

Beni sequestrati criminalità organizzata pugliese n. 962

Nello schema sono riportati i dati raggruppati per periodi omogenei (luglio 1997-giugno 2001 e luglio 2001-giugno 2005); da essi si evince che l'attività di sequestro dei beni di provenienza illecita, condotta a carico delle organizzazioni criminali di tipo mafioso tradizionali, è calata per percentuali variabili che vanno da un meno 20% di beni sequestrati per ciò che riguarda la mafia, a punte di oltre il 50% in meno per quanto

concerne la n'drangheta; non sono meno sbalorditivi i dati riferiti a camorra (meno 40% circa) e criminalità organizzata pugliese (meno 40% circa).

La medesima sensazione di declino si riscontra all'esame dei dati relativi ai beni confiscati, con percentuali di decremento che raggiungono circa il 60% nel caso dei beni sottratti alla disponibilità della camorra.

Allo stato attuale, l'azione dello Stato successiva alla definitiva apprensione del bene nella disponibilità del soggetto mafioso, rischia di rendere ineffettive le norme vigenti.

Dall'audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio presso la Commissione si evince che i beni immobili attualmente in carico all'Agenzia e tuttora da destinare sono circa 3300, dislocati per oltre la metà in Sicilia, per il 18% in Calabria, per il 10% in Campania, per il 7% in Puglia e con quote significative nel Lazio e in Lombardia.

Quanto alle aziende confiscate il censimento in atto ha consentito di assumere informazioni su 570 aziende, mentre per altre 70 non si hanno sufficienti notizie.

Nell'80% dei casi si tratta di aziende che esistono solo formalmente, non svolgendo alcuna attività e non avendo più dipendenti.

Inoltre, la Corte dei Conti Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella relazione presentata nel luglio 2005 sull'applicazione della legge n. 109 del 1996 ha accertato che, nel periodo 2001-2003 l'Agenzia del demanio ha destinato 1314 beni immobili, di cui 149 ancora da consegnare. Dei 1314 beni, 101 sono stati attribuiti allo Stato e 1213 ai comuni e alle associazioni e cooperative.

Solo nel 2% dei casi, però, sono stati rispettati i centoventi giorni previsti dal procedimento di destinazione.

Nello stesso periodo sono state gestite 998 aziende, per le quali solo 40 sono stati i provvedimenti finali (affitto, vendita o liquidazione).

Sul tema della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali è ancora in discussione in aula alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 5362/C del Governo. Non è difficile prevedere che esso non approderà alla definitiva approvazione da parte del Parlamento, in questa legislatura.

Dopo la soppressione dell'Ufficio del commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati decisa nel Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003, il disegno di legge delega porta a compimento il disegno di normalizzare e vanificare i percorsi di attacco, confisca e valorizzazione sociale delle ricchezze della mafia.

Alla Camera, l'opposizione ha presentato le sue articolate proposte, che rimandano alla relazione presentata dall'Unione in Commissione antimafia, del seguente tenore:

La materia della gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali è un capitolo di straordinaria importanza nella strategia del contrasto patrimoniale alle mafie.

La centralità di questa strategia è stata affermata dalla legge Rognoni-La Torre che ha consentito di superare la concezione della lotta alla criminalità mafiosa incentrata esclusivamente sulla dimensione personale della repressione. L'evoluzione del fenomeno mafioso, infatti, aveva posto in rilievo la componente economico finanziaria delle organizzazioni criminali, divenute soggetti economici capaci di agire sui mercati e di distorcerne i meccanismi di funzionamento, attraverso l'utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione di nuove attività illecite – dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici – svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri.

La legge Rognoni-La Torre ha indicato strumenti e percorsi nuovi per aggredire le mafie sul terreno economico e finanziario colpendo, anche attraverso le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca, le ricchezze e le risorse economiche che costituiscono il risultato economico delle illecite attività, la fonte del finanziamento delle stesse organizzazioni criminali mafiose e, dunque, la ragione profonda della loro persistente pericolosità per i sistemi economici e per la convivenza civile.

La piena consapevolezza dell'assoluta importanza dell'aggressione dei patrimoni e della finanza delle mafie fu raggiunta, come spesso è accaduto in Italia, sull'onda della reazione della società civile agli efferati crimini perpetrati dalla mafia in danno di esponenti delle Istituzioni; tale consapevolezza indusse tutte le forze politiche a trovare rapidamente le soluzioni che condussero il Parlamento a varare la legge 13 settembre 1982, n. 646.

La necessità di una specifica disciplina che assicurasse la razionale gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali, completando sul piano sistematico un quadro legislativo che – verosimilmente a causa della sua origine emergenziale – aveva trascurato il problema della sorte dei beni sottratti ai mafiosi, fu al centro di un'intensa mobilitazione dell'Associazione Libera presieduta da don Luigi Ciotti, che culminò nella petizione sostenuta da oltre un milione di firme.

L'approvazione della legge n. 109 del 1996, rapidamente intervenuta in Commissione Giustizia in sede deliberante, alla fine della legislatura, ha rappresentato un passaggio fondamentale che ha finalmente sbloccato i meccanismi che fino ad allora impedivano l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie.

Gli aspetti qualificanti della legge risiedono proprio nella previsione della definitiva destinazione dei beni immobili confiscati al patrimonio dello Stato per espresse finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile o il trasferimento al patrimonio del comune per finalità istituzionali o sociali, con la successiva assegnazione in concessione ad enti, associazioni del volontariato e della società civile.

La legge sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali costituisce uno strumento importante in grado di distruggere il «capitale sociale» della mafia, vale a dire la sua capacità di stringere rapporti di col-

lusione e complicità con pezzi della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità.

Inoltre la mafia impedisce l'affermazione di un tessuto sociale fondato sulla fiducia e sulla condivisione e si appropria, nelle zone in cui è fortemente radicata, di questo capitale relazionale, sottraendo risorse all'attuazione di un vero sviluppo nella legalità. Il valore simbolico, educativo e culturale dell'uso sociale dei beni confiscati, produce, quindi, effetti negativi sul consenso di cui godono i mafiosi che, in molti casi, continua ad esercitare un forte potere di attrazione.

I beni confiscati rappresentano un valore economico tangibile e costituiscono uno strumento per far crescere le comunità locali sul piano economico e sociale, diventando moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti ed attori coinvolti.

La convinzione profonda è che la lotta per la legalità, contro le mafie, deve essere condotta anche attraverso la promozione sociale e la crescita delle relazioni comunitarie, in un'ottica di prevenzione che accompagni e offra sostegno culturale e politico all'azione delle Forze dell'ordine e della Magistratura.

Il grande valore simbolico della destinazione a fini socialmente utili dei patrimoni in possesso delle organizzazioni criminali ha rappresentato per le comunità segnate dalla presenza mafiosa, il segnale più forte e concreto della riaffermazione dell'autorità dello Stato che, attraverso i nuovi strumenti restituiva alla collettività quanto illecitamente era stato ad essa sottratto con l'intimidazione e la violenza e mascherato in forma di legittima disponibilità.

Tuttavia, al di là del positivo giudizio sull'impianto della legge, le previsioni di procedure amministrative più rapide e la semplificazione delle fasi in cui si articolano i procedimenti di sequestro, confisca e destinazione, non hanno impedito lentezze, ritardi, ostacoli.

La necessità di assicurare un coordinamento centrale delle molteplici attività previste dalla legge in capo a diversi organi pubblici determinò dapprima la costituzione di un Osservatorio permanente sui beni confiscati e, successivamente, nel 1999, l'istituzione di un Ufficio del commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali con lo scopo di assicurare il coordinamento tra le amministrazioni interessate alla materia, nonché il collegamento tra queste e le realtà associative interessate alla gestione e destinazione dei beni previste dalla legge. Tra i compiti del commissario straordinario risultavano quelli di segnalazione e di impulso dei provvedimenti amministrativi necessari alla corretta gestione dei beni confiscati, oltre al controllo sulla effettiva destinazione sociale dei beni.

La positiva esperienza del commissario straordinario, testimoniata dalle articolate proposte di riforma della disciplina di settore e dal prezioso lavoro di monitoraggio dei beni e dei procedimenti ad essi relativi con l'elaborazione di una Banca dati dei beni confiscati, è stata, com'è noto, bruscamente interrotta dal Governo con la soppressione di quell'ufficio deliberata a sorpresa con decreto del 23 dicembre 2003.

L'esperienza applicativa della legge 109/1996 ha certamente dimostrato il valore decisivo dell'azione di aggressione ai patrimoni ed alle disponibilità finanziarie di una criminalità organizzata che conferma la sua naturale propensione ad essere presente sui mercati legali, per moltiplicare i profitti derivanti dagli illeciti traffici cui essa è dedita, ma anche per rivestire di parvenza legale patrimoni che l'ordinamento colpisce con la misura ablatoria.

La stessa esperienza ha però segnalato la necessità di una riforma della normativa di settore per superare i limiti e le incongruenze evidenziate nel corso di questi anni e per rendere rapide ed efficaci le procedure che portano al riutilizzo dei beni sottratti alle mafie.

Questo specifico tema è stato oggetto dell'impegno e dell'iniziativa dei governi della passata legislatura, come dimostrano i risultati dei lavori della Commissione Fiandaca, voluta dal ministro della giustizia del primo governo Prodi, e come dimostrano l'istituzione del commissario straordinario per i beni confiscati ed il lavoro svolto da quell'Organo.

Sul piano dell'iniziativa legislativa, quell'impegno si è poi tradotto in numerosi disegni di legge presentati al Parlamento in questa legislatura dai partiti dell'opposizione. Tra le altre proposte si ricordano in particolare quelle relative a:

la riforma dell'istituto di cui all'articolo 12-*sexies*;

l'estensione alla Direzione distrettuale antimafia e al Procuratore nazionale antimafia dell'iniziativa in materia di misure di prevenzione patrimoniale;

il riordino delle disposizioni sulla gestione e destinazione dei beni confiscati;

le norme per la tutela dei diritti dei terzi.

Nella materia dei beni confiscati, l'iniziativa della Commissione parlamentare antimafia si è sostanzialmente limitata alla valutazione delle proposte normative all'attenzione del Parlamento. Si tratta di un'attività indubbiamente positiva, ma essa è sicuramente parziale e insufficiente e certamente lontana dal terreno proprio dell'azione di un organismo parlamentare d'inchiesta.

A tal proposito va anzitutto stigmatizzato l'iniziale proposito della Presidenza di limitare l'attività della Commissione alla sola proposta di legge-delega avanzata del Governo.

Sul tema della riforma delle norme che disciplinano la materia dei beni confiscati, sono state da tempo presentate nella competente sede parlamentare - e non solo da parte delle forze politiche all'opposizione - diverse proposte di legge.

La necessità che la Commissione potesse discutere di questo importante argomento avendo presente il quadro completo delle opzioni già avanzate in Parlamento imponeva, dunque, l'acquisizione e l'illustrazione del contenuto delle scelte maturate sul tema dei beni confiscati tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, e non già della sola opinione governativa.

Ma è la stessa elaborazione del punto di vista di questa Commissione parlamentare antimafia che doveva seguire un percorso differente, che pure abbiamo ripetutamente indicato, nel quadro di una diversa visione della funzione e dei compiti istituzionali di questo Organismo bicamerale di inchiesta.

Riteniamo che il lavoro della Commissione antimafia non possa esaurirsi in un'attività, pure importante, di valutazione e di studio dei testi delle proposte di legge, peraltro rimessi all'esame delle competenti Commissioni permanenti.

Su una materia importante come questa dei beni confiscati, sarebbe stato indispensabile il coinvolgimento delle esperienze e delle competenze maturate sul campo: Libera e le associazioni impegnate nella gestione dei beni, le Forze dell'ordine specializzate nelle indagini patrimoniali, i magistrati delle sezioni di prevenzione dei Tribunali maggiormente impegnati, il mondo delle professioni utilizzato nei compiti di amministrazione giudiziaria, le Prefetture, le Agenzie del demanio, le magistrature contabili e amministrative. Ecco, l'apporto preventivo e il diretto coinvolgimento di queste culture specialistiche, sarebbe stato indispensabile ai fini della acquisizione dei dati della realtà. Una siffatta azione di monitoraggio avrebbe condotto ad una più approfondita conoscenza dello stato di applicazione delle normative sui beni confiscati, premessa necessaria alla individuazione dei punti di criticità e alla elaborazione di soluzioni e proposte di riforma condivise.

Nella Commissione parlamentare antimafia, nonostante le nostre continue richieste, è stata negata ripetutamente l'audizione del commissario straordinario per i beni confiscati; non sono stati auditi i soggetti protagonisti dell'applicazione della legge: non si è aperta una fase di conoscenza diretta dei concreti meccanismi applicativi delle procedure. La stessa audizione del Direttore dell'Agenzia del demanio, intervenuta dopo il dibattito in Commissione, rappresenta plasticamente l'erroneità di un percorso istruttorio che avrebbe dovuto svolgersi su binari differenti.

Mai come in questa occasione sarebbe stato utile e indispensabile – in sede di Commissione o nell'apposito comitato – una vera e propria *inchiesta* sull'applicazione delle leggi vigenti in tema di prevenzione patrimoniale, con particolare riguardo alla materia della confisca e della destinazione dei beni sottratti alle mafie. Un compito istituzionale esplicitamente fissato nella legge istitutiva della Commissione.

Un lavoro siffatto avrebbe consentito di appurare e valutare anche i gravi ritardi e i danni che l'azione del Governo ha determinato in questi anni nel settore dei beni confiscati.

Basterà a tal proposito ricordare la scelta assurda di eliminare l'Ufficio del commissario straordinario.

Su questa vicenda la Commissione parlamentare antimafia non si è mai pronunciata. A nostro avviso quella decisione è stata assolutamente negativa. Questa nostra valutazione, condivisa da molti soggetti impegnati sul campo, come l'Associazione Libera, è stata confermata dagli avvenimenti successivi alla soppressione di quell'ufficio.