



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Rivista di Studi e Ricerche
sulla
Criminalità Organizzata



INDICE

Presentazione

| | |
|-----------------------------|---|
| QUESTO NUMERO (N.d.C) | 1 |
|-----------------------------|---|

Discipline 1

| | |
|---|---|
| ANTIMAFIA E MOVIMENTI DELLE DONNE. PROTAGONISTE, CULTURE, LINGUAGGI di <i>Alessandra Dino</i> | 3 |
|---|---|

Discipline 2

| | |
|--|----|
| APPALTI PUBBLICI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA di <i>Sara Spartà</i> | 24 |
|--|----|

La ricerca 1

| | |
|---|----|
| LA FOGLIA DI COCA NELLA BOLIVIA DI EVO MORALES AYMA, FRA TRADIZIONE E LOTTA AL NARCOTRAFFICO di <i>Marzia Rosti</i> | 46 |
|---|----|

La ricerca 2

| | |
|--|----|
| LA DISCIPLINA ANTI-RICICLAGGIO IN GERMANIA di <i>Verena Zoppei</i> | 63 |
|--|----|

Il documento

| | |
|---|--|
| LA MAFIA AI TEMPI DI EXPO del <i>Comitato di esperti antimafia del Comune di Milano</i> | Errore. Il segnalibro non è definito. |
|---|--|

Storia e memoria

| | |
|--|----|
| LA CAMORRA E IL CASO CIRILLO a cura di <i>Sarah Mazzenzana</i> | 97 |
|--|----|

Comitato scientifico

Fabio Basile, Nando dalla Chiesa, Alessandra Dino, Ombretta Ingrascì, Monica Massari, Mariele Merlati, Stefania Pellegrini, Christian Ponti, Virginio Rognoni, Rocco Sciarrone, Carlo Smuraglia, Alberto Vannucci, Federico Varese

Redazione

Nando dalla Chiesa (direttore), Ombretta Ingrascì, Sarah Mazzenzana, Mariele Merlati, Roberto Nicolini, Christian Ponti

Avvertenza: Le note bibliografiche sono redatte in conformità con gli usi delle discipline di appartenenza degli autori

QUESTO NUMERO

Questo numero della “Rivista” apre la sezione riservata al dibattito teorico con un contributo di Alessandra Dino, sociologa palermitana che ha posto da tempo tra i principali oggetti del suo interesse scientifico il rapporto tra mafia e donna. In questa sede Dino analizza le caratteristiche originali dei movimenti femminili all’interno della più generale storia del movimento antimafia, intrecciando le più significative forme di mobilitazione collettiva con alcune esperienze biografiche esemplari.

Il secondo contributo è di Sara Spartà, giovane studiosa che prova a trasferire sul piano teorico i risultati di una lunga attività di ricerca sul campo, riguardante i sistemi degli appalti e le loro possibili ragioni di permeabilità alle pressioni mafiose. La sezione ricerche ospita due interventi dedicati ad altrettanti aspetti dello scenario internazionale a cui CROSS sta dedicando attenzione crescente nella propria attività didattica e di ricerca. Quello di Marzia Rosti, in particolare, si riferisce al continente latino-americano, già materia su questa “Rivista” di rapporti di ricerca sulla realtà messicana e su quella brasiliana. A essere indagata è stavolta la realtà boliviana, con la cosiddetta diplomazia della coca promossa dal presidente Evo Morales Ayma. L’intervento di Verena Zoppei, invece, si riferisce alla questione tedesca e alla legislazione antimafia di cui si è fin qui dotata una Germania sempre più penetrata dalla ‘ndrangheta, e della quale vengono messi in rilievo i limiti, con speciale riferimento alla confisca dei beni.

Segue un documento ufficiale che abbiamo deciso di pubblicare per la estrema attualità del suo oggetto: le infiltrazioni mafiose in Expo e la presenza mafiosa a Milano, così come vengono analizzate in due capitoli della Relazione conclusiva dell’apposito Comitato Antimafia istituito dal sindaco Giuliano Pisapia nel 2011 e che ha da poche settimane concluso il proprio lavoro.

La sezione “Storia e Memoria”, curata da Sarah Mazzenzana, ripropone infine alcuni passi di grande interesse del “Rapporto sulla camorra” approvato nel dicembre 1993 dalla Commissione parlamentare antimafia. Sullo sfondo lo sviluppo impetuoso dell’impresa di camorra sull’onda della ricostruzione dopo il terremoto dell’Irpinia. Pagine eloquenti sul rapporto tra “emergenza” nei lavori pubblici e varchi disponibili per gli interessi di stampo mafiosi.

N.d.C

ANTIMAFIA E MOVIMENTI DELLE DONNE. PROTAGONISTE, CULTURE, LINGUAGGI

Alessandra Dino

Abstract

The essay analyses the role of women in the antimafia movements, starting from their presence - conspicuous and important - inside the *Fasci of Workers* in Sicily in the late 19th century until the experiences of the *Comitato dei Lenzuoli* and the *Associazione donne per il digiuno* born in Palermo after the massacres of Capaci and via D'Amelio, where the figures of women had a first focus role experimenting with alternative and effective ways of expression and of social activism. The approach chosen for the analysis intertwines the studies about mafia as a violent and totalitarian system with the relationship between the sexes, intended as contrast between powers, where a noticeable importance is held by the symbolic dimension. Observing, from a diachronic perspective, the contexts and the associated forms of fighting mafia, the presence of women, even though numerous at times, struggles to find long-lasting structured forms and rather amounts to a place for the occasional expression of original communicational forms and fighting means which differ for their harmony with everyday life, the sphere of subjectivity and the biographical dimension.

Key words: women movements; mafia/antimafia; forms of communication; gender studies; violence

1. Cornici teoriche

Affrontare il tema del ruolo dei movimenti femminili nella lotta alla mafia – nel rivelare l'assenza di una specifica bibliografia sull'argomento¹ – richiede a chi voglia occuparsene il chiarimento delle cornici teoriche poste a fondamento delle proprie riflessioni. L'approccio scelto in questo saggio mette insieme gli studi sulla mafia come sistema di potere violento e totalitario – ostacolo alla convivenza democratica

¹ Mentre non mancano i riferimenti alla presenza femminile dentro i movimenti antimafia, non esiste una riflessione sistematica su questo tema. Solo dai primi anni '80, con i lavori di Anna Puglisi e di un gruppo di studiosi attente alle questioni di genere, si profila uno specifico interesse sull'argomento che però si attesta più sul versante biografico e storico ricostruttivo che sul versante analitico. Cfr. Anna Puglisi, *Sole contro la mafia*, La Luna, Palermo, 1990; Eadem, *Donne, mafia e antimafia*, Di Girolamo, Trapani, 2012. Nella sua storia del movimento antimafia Umberto Santino, più volte si sofferma a definire mansioni e ruoli delle donne cfr. Umberto Santino, *Storia del movimento antimafia. Dalla lotta di classe all'impegno civile*, Editori Riuniti University Press, Roma, 2009.

e strumento di controllo della sfera del quotidiano² – con la relazione tra i sessi, intesa come scontro di poteri, in cui svolge un peso determinante la dimensione simbolica.³

Terrò, quindi, sullo sfondo il concetto di violenza simbolica; il nesso tra sessualità e potere, la relazione tra donne e diritti; la separazione tra sfera pubblica e sfera privata e la lunga relegazione delle figure femminili nella dimensione del familiare.⁴ Considererò i processi di costruzione del genere, nella cornice di rapporti istituzionalizzati dentro vincolanti legami sociali. “Il genere, e non la religione, è l’oppio dei popoli”, ha icasticamente osservato Goffman.⁵ Spiegando come le differenze sessuali, “di per sé molto tenui se comparate a tutte le altre differenze esistenti”, siano rielaborate dai meccanismi di *socializzazione differenziale* e “poste a garanzia” degli ordinamenti sociali. Così, uomini e donne sono trattati “in modo diverso, acquisiscono esperienze diverse, godono e soffrono di aspettative differenti”.⁶

Senza alcuna violenza esibita, il processo conoscitivo diventa uno strumento di sottomissione. La conoscenza – ha scritto Bourdieu – è un atto di riconoscenza. E le

² Le ampie cornici teoriche cui ho accennato non possono essere approfondite in questa sede. Da qui in poi, mi limiterò, pertanto, ai riferimenti essenziali ai fini del mio ragionamento. Cfr. Renate Siebert, *La mafia, la morte e il ricordo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995; Eadem, *Mafia, e quotidianità*, Il Saggiatore, Milano, 1996; Eadem, *Resoconti dal mondo accanto: quotidianità e criminalità*, in *Crescere alle mafie. Per una decostruzione della pedagogia mafiosa*, Mario Schermi (a cura di), Franco Angeli, Milano, 2010, pp. 13-68; Marco Santoro, (a cura di) *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, il Mulino, Bologna 2015; Alessandra Dino, *Mutazioni, etnografia del mondo di Cosa Nostra*, La Zisa, Palermo, 2002.

³ Cfr. Pierre Bourdieu, *Il dominio maschile*, Feltrinelli, Milano, 1998; Tamar Pitch, *Un diritto per due. La costruzione giuridica di genere, sesso e sessualità*, Il Saggiatore, Milano, 1998; Carol Pateman, *Il contratto sessuale*, Editori Riuniti, Roma, 1997. Su questi temi mi sono anch’io soffermata in Alessandra Dino, *Donne e politica, tra esclusione, rivendicazione di diritti e bisogno di riconoscimento*, in AA.VV., *I Diritti Umani, oggi*, Aisthesis, Milano, 2005, pp. 157-181; e Eadem, *Il linguaggio delle donne fuoriuscite dalle mafie*, in “Segno”, anno XLI, n. 362, febbraio 2015, pp. 72-84.

⁴ Cfr. Maria Luisa Boccia, *La differenza politica*, Il Saggiatore, Milano, 2002; Laura Balbo, *Riflessioni inattuali di una ex ministro*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002; Maria Minicuci, *Essere e apparire: Note sulla condizione femminile nella realtà e nella rappresentazione di una comunità calabrese*, in “Donne e Società”, nn. 26-27, 1987; Anna Rossi-Doria (a cura di), *La libertà delle donne*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1990; Eadem, *Diventare cittadine. Il voto alle donne in Italia*, Giunti, Firenze, 1996.

⁵ Erving Goffman, *Il rapporto tra i sessi*, Armando, Roma, 2009, p. 48.

⁶ Ivi, pp. 22 e 25. Presentando l’opposizione *naturale* tra i sessi come l’effetto di una studiata mossa politica, Maria Luisa Boccia (*La differenza politica*, op. cit., p. 119) definisce il legame tra “biopolitica e costruzione di genere”, in termini foucaultiani di conflitto e scontro di poteri: “Non vi è alcun fondamento biologico che giustifichi la costruzione binaria che stringe il nesso donna/corpo/vita fisica e l’oppone all’altro nesso uomo/logos/polis. È, al contrario, la costruzione simbolica e materiale del corpo a fronte dell’ordine politico a determinare l’intero sistema delle opposizioni binarie, a partire da quella, presunta naturale, tra femminile e maschile”.

vittime di questa violenza – le donne, i poveri, gli immigrati, i bambini, i “soggetti deboli” – sono anche le più sicure garanti del mantenimento di questo assetto.⁷ Andando alle radici di questo inganno culturale, di questa antropologia asimmetrica che – come ricorda Adriana Valerio, percorre anche la Bibbia sancendo la triplice inferiorità femminile: fisiologica, morale, giuridica⁸ – rileggerò i ruoli femminili nel movimento antimafia.⁹

Perché se è attraverso il simbolico che si dà vita alla *subcultura sessuale* e si fondano le discriminazioni (poi codificate nella riflessività istituzionale), è sempre e solo dentro il simbolico che può avvenire il processo di emancipazione che passa attraverso la ridefinizione di sé e la decostruzione politica e culturale delle relazioni di potere fondate sul genere.¹⁰ “L’antimafia è donna” ha scritto Nando dalla Chiesa, soffermandosi a descrivere il “linguaggio di verità” delle donne “che resistono alle mafie”.¹¹ Sottolineando come la cultura e le dimensioni narrative, non siano elementi accessori ma importanti chiavi ermeneutiche.

Lo scenario del discorso si allarga e richiede, specularmente, di mantenere vigile l’attenzione anche sulle figure delle donne “dentro” la mafia, sperimentando la difficoltà nel tracciare, alle volte, una netta linea di confine tra dentro e fuori,

⁷ Pierre Bourdieu, *Il dominio maschile*, cit. pp. 45, 48-49, 51.

⁸ Cfr. Adriana Valerio, *Le ribelli di Dio. Donne e Bibbia tra mito e storia*, Feltrinelli, Milano, 2014. Cfr. anche Julia Kristeva, *Poteri dell'orrore*, Spirali, Milano, 1980.

⁹ Il carattere poliedrico della nozione di “movimento sociale” ha spinto gli studiosi ad evitarne l’uso perché – come scrive Charles Tilly (*Social Movements 1768-2004*, Paradigm Publisher, Colorado, 2004, p. IX) – “it sponged up so many different meanings and therefore obscured more than clarified”. Donatella Della Porta (*Movimenti collettivi e sistema politico in Italia. 1960 -1995*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 96), definisce i movimenti: “quali attori collettivi che, attraverso uno sforzo organizzato e sostenuto di reticoli di individui e gruppi dotati di una comune identità, si mobilitano in campagne di protesta per la realizzazione di mutamenti sociali e/o politici”. Melucci distingue, invece, tra *azione collettiva* e *movimento sociale*, ricordando come quest’ultimo tenda a destrutturare le norme del sistema politico e attacchi la struttura dei rapporti di classe. Cfr. Alberto Melucci (a cura di), *Movimenti di rivolta. Teorie e forme dell'azione collettiva*, Etas, Milano, 1976.

¹⁰ «Voglio essere io a dire come mi chiamo» dichiara Genèvieve Makaping (*Traiettorie di sguardi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001, p. 31) mettendosi – lei donna nera – al centro il margine e ribaltando la prospettiva che genera i processi di inferiorizzazione del diverso. Cfr. anche Jacques Derrida, *Sproni. Gli stili di Nietzsche*, Adelphi, Milano, 1991; Simonetta Piccone Stella, Chiara Saraceno (a cura di), *Genere. La costruzione sociale del femminile e del maschile*, il Mulino Bologna, 1996; Judith Butler, *Scambi di genere. Identità, sesso e desiderio*, Sansoni, Milano, 1990.

¹¹ *Prefazione*, in Ludovica Ioppolo, Martina Panzarasa, *Al nostro posto. Donne che resistono alle mafie*, Transeuropa Edizioni, Massa, 2012, pp. V-VIII.

verificando nei vissuti femminili, frequenti processi di familiarizzazione e normalizzazione della violenza.¹²

E poiché la lotta alla mafia è stata, soprattutto nel passato, lotta per la democrazia e per la tutela dei diritti dei lavoratori, non bisogna neanche sottovalutare i processi di socializzazione politica e le loro derive autoritarie.¹³

Osservando, in prospettiva diacronica, i contesti e le forme associate di lotta alla mafia, si nota come la presenza femminile al loro interno, pur quando numerosa, stenti a configurarsi dentro una dimensione strutturata e durevole, caratterizzata da un ruolo pubblico riconosciuto e si configuri, piuttosto, come luogo per l'episodica espressione di forme comunicative originali e di strumenti di lotta alternativi, che si distinguono per un'aderenza al quotidiano, alla sfera della soggettività e alla dimensione biografica.¹⁴

In una cornice di riflessività,¹⁵ gli studi sulle donne e sui movimenti femminili sono spesso opera di altre donne che narrano l'esperienza associativa e politica, narrando se stesse.

Il filtro della soggettività e quello del genere costituiscono la base di partenza di questi racconti, spesso intrecciati a singole biografie.¹⁶ E non è da escludere che, se si facesse una ricerca sistematica sui movimenti femminili antimafia – così come accaduto dalla fine degli anni '80 per gli studi sulle donne di mafia¹⁷ - emergerebbe

¹² Cfr. AA.VV., *Donne di mafia*, in "Meridiana", n. 67, 2010, p. 238 (a cura di Gabriella Gribaudo e Marcella Marmo). Non mancano le situazioni in bilico e i passaggi dal dentro al fuori (e dal fuori al dentro), variamente motivati su basi emotive, ideologiche o pratico strumentali. Incertezze e ripensamenti sono evidenti in alcuni vissuti di donne di 'Ndrangheta. Cfr. *Inchiesta. Donne e 'Ndrangheta*, in "Narcomafie", a. XX, n. 3, marzo 2012, pp. 23-58.

¹³ Cfr. Michael Rush, *Politica e società*, il Mulino, Bologna, 2007.

¹⁴ Renate Siebert (*Resoconti dal mondo accanto*, cit.) vede nel "quotidiano mafioso" la cornice epistemologica ideale per mettere a fuoco i processi attraverso cui le mafie strutturano il loro potere, costruiscono consenso, impongono la loro signoria sul territorio, neutralizzano le angosce di morte connesse all'esercizio della pratica criminale. Cfr. anche Alessandra Dino, *Attrazioni fatali: genitori e figli nel quotidiano mafioso*, in Marcella Massari (a cura di), *Attraverso lo specchio*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2012, pp. 153-175.

¹⁵ Cfr. Harold Garfinkel, *Studies in Ethnomethodology*, Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ), 1967. Per una applicazione del concetto di riflessività agli studi sulla mafia si rimanda a Marco Santoro, *Introduction. The mafia and the sociological imagination*, in "Sociologica", n. 2, 2011.

¹⁶ Sulle narrazioni al femminile si veda Adriana Cavarero, *Tu che mi guardi, tu che mi racconti*, Feltrinelli, Milano, 1997. Cfr. anche: Paolo Jedlowski, *Storie comuni. La narrazione nella vita quotidiana*, Bruno Mondadori, Milano 2000; Paolo Jedlowski, *Il racconto come dimora. Heimat e le memorie d'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino 2009.

¹⁷ Cfr. Renate Siebert, *Le donne, la mafia*, Il Saggiatore, Milano 1994; Teresa Principato, Alessandra Dino, *Mafia Donna. Le vestali del sacro e dell'onore*, Flaccovio, Palermo 1997.

come la scarsa visibilità femminile in questi contesti sia frutto della scarsa attenzione prestata alle loro figure, spesso non collocate in posizioni apicali e appiattite sulla dimensione del familiare.

Partendo da queste premesse ripercorrerò le tappe del movimento associativo antimafia in Sicilia, con l'occhio attento alle figure femminili, al loro contributo, ai loro codici espressivi. Mi servirò della partizione temporale delineata da Santino, il quale individua tre periodi principali:¹⁸ il primo dall'esperienza dei Fasci (1891-1894) fino secondo dopoguerra (1940-1950); il secondo, tra gli anni '60 e '70 del secolo scorso; il terzo dagli anni '80 a oggi.¹⁹

2. Le donne e il movimento dei Fasci dei lavoratori

L'esperienza dei Fasci, pur con alcune eccezioni e ambiguità, segna un discrimine per il delinearci dell'identità mafiosa e anti mafiosa in Sicilia. I Fasci sono il primo esempio di lotta organizzata contro la mafia: come movimento per la riforma dei rapporti di lavoro e per il rinnovamento delle amministrazioni locali si scontrano duramente con un assetto di potere di cui elemento determinante è la componente mafiosa.²⁰ Più volte, nei loro statuti si fa esplicito divieto di partecipare

¹⁸ Umberto Santino, *Storia del movimento antimafia*, cit. Come ha evidenziato anche Francesco Renda, la nascita del movimento antimafia come "reazione del corpo sociale all'aggressione della mafia" non può che essere coeva e parallela alla nascita dell'associazionismo mafioso. Cfr. Francesco Renda, *I Fasci siciliani*, Einaudi, Torino, 1977; Francesco Renda, *Resistenza alla mafia come fenomeno nazionale*, Rubbettino, Messina, 1993; Francesco Renda, *Storia della mafia*, Sigma Edizioni, Palermo, 1997.

¹⁹ Su quest'ultimo periodo, che registra una partecipazione di massa di soggetti appartenenti alla società civile e una scarsa dimensione di antagonismo di classe, si veda quanto scrive Nando dalla Chiesa (*Gli studenti contro la mafia. Note (di merito) per un movimento*, in "Quaderni Piacentini", n. s. 11, dicembre 1983, p. 58), il quale sottolinea come tale presenza, finisca per essere "al tempo stesso pro sistema e antisistema. Pro-sistema perché non si propone di ribaltare o di mutare sensibilmente i fondamenti costituzionali, i termini del contratto sociale, ma semplicemente di farne rispettare i contenuti essenziali. Anti-sistema perché contesta alla radice la qualità dell'ordine sociale che si è andato concretamente disegnando [...], ponendo di fatto quella che è la prima, vera "questione istituzionale", ossia quella dell'espulsione del potere criminale dallo Stato".

²⁰ Mentre a Genova, nel 1892 nasce il Partito dei Lavoratori Italiani in Sicilia fiorisce l'esperienza dei Fasci. Ben presto, le associazioni dei contadini siciliane dilagano in tutto il territorio isolano (tra il 1892 e il 1893 si contano 177 sedi dei Fasci, con circa 400.000 aderenti). La rivendicazione sociale, però, non riesce ad ancorarsi ai poteri politici e istituzionali; il movimento siciliano verrà per lo più misconosciuto. Scarso, infatti, se non del tutto nullo, l'appoggio politico fornito ai Fasci che scontano una situazione di forte isolamento (AA.VV., *L'associazionismo a Corleone: Un'inchiesta storica e sociologica*, CD- Rom edito dall'Istituto Gramsci di Palermo, 2005).

all'associazione a tutti coloro che "sono conosciuti come vagabondi, mafiosi ed uomini di mal'affare".²¹ Non mancano però alcune eccezioni di Fasci non socialisti alcuni dei quali organizzati direttamente da noti mafiosi.²²

Le dimensioni dei Fasci sono ampie e le donne vi svolgono un ruolo di rilievo, avendo riconosciuta formalmente una partecipazione paritaria. Recita, ad esempio l'art. 6 dello statuto del Fascio di Trapani del 1892: "Il Fascio si compone di lavoratori salariati e lavoratori liberi, di qualsiasi arte e mestiere, d'ambo i sessi, dell'età dai 14 ai 55 anni".²³

La loro presenza, sollecitata dai dirigenti del movimento²⁴ non tarda a suscitare, lo stupore di chi le osserva muoversi con competenza, passione e disinvoltura. Come accade a Garibaldi Bosco, fondatore del Fascio dei lavoratori di Palermo, che ascoltando gli interventi di alcune contadine durante i Congressi annota: «Bisogna sentirle parlare queste contadine! Sono oratori nati. [...] Non credevo a me stesso. Parlavano a voce alta e chiara, con disinvoltura e coraggio sorprendenti».²⁵

La partecipazione delle donne – organizzatrici e agitatrici durante le mobilitazioni – si distingue per forme, linguaggi e modi di protesta specifici e originali. Anche i numeri della loro presenza sono elevati: nel Fascio di Piana dei Greci su una popolazione di circa 9.000 abitanti ci sono 2.500 uomini e 1.000 donne, e c'è anche una sezione femminile con tanto di stendardo proprio.²⁶

Anche a Corleone tra i membri delle associazioni contadine impegnate nei movimenti di opposizione ai gabelloti e al latifondo figurano numerose figure

²¹ Art. 4 dello Statuto del Fascio dei Lavoratori di Santo Stefano di Quisquina, 1893, cit. in Umberto Santino, *Storia del movimento Antimafia*, cit., p. 9.

²² Si veda quanto scrive Santino (ivi, p. 49), a proposito dei cosiddetti "Fasci spuri", come quello di Bisacquino, a capo del quale vi era don Vito Cascio Ferro. Della "confusione" iniziale all'interno del fronte dell'antimafia è testimonianza l'affiliazione alla setta dei *Fratuzzi* di Bernardino Verro, in seguito primo sindaco socialista di Corleone, assassinato dalla mafia il 3 novembre del 1915. Cfr. *Processo per l'assassinio di Bernardino Verro, Sentenza di rinvio a giudizio*, Palermo, 9 aprile 1917; Dino Paternostro, *L'antimafia sconosciuta. Corleone 1893-1993*, La Zisa, Palermo, 1994; Nonuccio Anselmo, *La terra promessa. Vita e morte di Bernardino Verro e del movimento contadino nel feudo*, Herbita, Palermo, 1989.

²³ Umberto Santino, *Storia del movimento Antimafia*, cit., p. 51.

²⁴ Jole Calapso (*Donne ribelli. Un secolo di lotte femminili in Sicilia*, Palermo, Flaccovio, 1980, p. 84) ricorda quanto scritto in una relazione del Questore di Palermo: «Si propugna da vari congressisti il principio di far entrare nella lotta di classe la donna e tutti ne convengono; anzi si stabilisce di fare ai vari fasci calde raccomandazioni per associare nell'azione la donna».

²⁵ Umberto Santino, *Storia del movimento Antimafia*, cit., p. 60.

²⁶ Ibidem.

femminili; circostanza che assume un significato particolare per l'epoca e per il territorio.²⁷ Lo stesso Verro riconoscerà l'importanza del loro contributo in termini educativi e culturali, ricordando che sono proprio le donne che "inseguono il socialismo ai nostri bambini".²⁸

Uno spazio rilevante, infine è dedicato alle donne nell'inchiesta condotta nel 1893 da Adolfo Rossi, corrispondente de "La Tribuna", inviato in Sicilia per documentare quanto accadeva nei diversi comuni dell'isola interessati dal movimento dei Fasci. Annota il giornalista:

"Le donne, sintomo molto serio, sono le più ardenti e i Fasci di contadine non si mostrano meno agguerriti di quelli degli uomini. In certi paesi l'entusiasmo per la sperata redenzione economica è giunto al punto da sostituire ogni altra fede; le donne, che erano religiosissime, non credono più che ai Fasci."²⁹

Nelle interviste raccolte dall'inviato, la partecipazione femminile si profila come il frutto di una presa di coscienza consapevole e ragionata. Alla domanda di Rossi sulle sue aspettative nei confronti del movimento, una contadina risponde:

"Vogliamo che, come lavoriamo noi, lavorino tutti. Che non vi siano più né ricchi né poveri. Che tutti abbiano del pane per sé e per i figli. Dobbiamo essere uguali. Io ho cinque bambini e una sola cameretta, dove siamo costretti a mangiare, a dormire e a far tutto, mentre tanti signori hanno dieci o dodici camere, dei palazzi interi.

[...]

Gesù era un vero socialista e voleva appunto quello che chiedono i Fasci, ma i preti non lo rappresentano bene, specialmente quando fanno gli usurai. Alla fondazione del Fascio i nostri preti erano contrari e al confessionale ci dicevano che i socialisti sono scomunicati. Ma noi abbiamo risposto che sbagliavano, e in giugno, per

²⁷ Scrive Francesco Renda (*I Fasci Siciliani*, cit. p. 114): «Il movimento femminista per la prima volta in Sicilia ha fatto la sua comparsa proprio all'epoca dei Fasci. E allora si costituirono financo sezioni femminili qui a Corleone, come a Piana degli Albanesi e anche altrove».

²⁸ Adolfo Rossi, *L'agitazione in Sicilia*, La Zisa, Palermo, 1988, p. 80 e "Corleonese Notizie", anno I, n. 1, 1-15 ottobre 1989, p. 9.

²⁹ Adolfo Rossi, *L'agitazione in Sicilia*, cit. p. 15.

protestare contro la guerra ch'essi facevano al Fascio, nessuno di noi andò alla processione del Corpus Domini. Era la prima volta che avveniva un fatto simile”.³⁰

Una siffatta e decisa presa di posizione, però, non è esente da critiche sessiste. Un'altra contadina – definita da Rossi una *zitella* – sottolinea le facili accuse di cui è stata fatta bersaglio, con la benedizione dei preti, alleati dei latifondisti:

“I signori prima non erano religiosi e ora che c'è il Fascio hanno fatto lega con i preti e insultano noi donne socialiste come se fossimo disonorate. Il meno che dicono è che siamo tutte le squaldrine del presidente”.³¹

La parabola di Fasci, come è noto, e l'esperienza del protagonismo femminile, si esauriscono nella feroce repressione governativa, che, approfittando dell'isolamento del movimento, amplificherà il problema della presenza di “malandrini” al suo interno giustificando così l'uso della violenza e del duro intervento militare.

3. Movimenti associativi nel secondo dopoguerra: due storie

Nel primo e nel secondo dopoguerra, le donne sono presenti a fianco dei loro uomini (spesso ex combattenti), a sostegno dei movimenti contadini per la lotta per le terre. I numeri della loro partecipazione sono però più ridotti.³²

Lo scontro con la mafia prende forma nella rivendicazione dei diritti dei lavoratori, facendo emergere come il blocco sociale tra mafia e apparati dello Stato si saldi intorno alla lotta al comunismo. Il 19 ottobre del 1944 vengono approvati i decreti Gullo. L'opposizione al movimento contadino è dura e violenta.³³ Tra il 1860 e il 1970, vengono uccisi ben 47 sindacalisti.

³⁰ Ivi, pp. 68-69.

³¹ Ivi, p. 69.

³² Scrive Santino (*Storia del movimento antimafia*, cit. p. 158): “da un punto di vista della partecipazione delle donne, questo è un periodo meno significativo di quello dei Fasci, ma non si può dire che esse siano scomparse dalla scena anche se l'unica donna che ha un ruolo dirigente è la lombarda Maria Giudice”.

³³ Ricordo solo la strage di Portella delle Ginestre il 1° maggio del 1947. Cfr. Centro Siciliano di Documentazione, *1947-1977: Portella delle Ginestre, storia di una strage*, Palermo, Cooperativa

La presenza femminile il più delle volte è silenziosa; su di essa gravano ancora pesanti rapporti di dominio. Permane, intanto, un clima di contiguità tra ambienti mafiosi e non mafiosi, che – soprattutto nel quotidiano – rende difficile tracciare una netta linea di confine.³⁴

Si segnalano, episodicamente, figure come quella di Maria Domina – che passa dall'Azione cattolica al PCI a causa delle posizioni assunte dalla Chiesa sulla riforma agraria – e di altre militanti comuniste come Giuliana Saladino, Anna Grasso, Antonietta Profita. Ma la loro presenza rispecchia il conflitto tra la ricerca di un ruolo pubblico e la pesante zavorra di un ruolo privato, legato a funzioni di accudimento familiare:

“Non è facile fare la politicante di professione, – racconta un’attivista – hai bisogno di un livello culturale diverso e un impegno continuo che una donna di casa non può avere; per questo è sperabile che ogni paese trovi una avanguardia che ti sostituisca perché appena sposata e con i figli non puoi più fare niente.”³⁵

È un periodo di transizione in cui la lotta alla mafia è condotta soprattutto dalle forze politiche di opposizione, prevalentemente di sinistra;³⁶ il movimento presenta una dimensione classista, incrociando la contestazione giovanile e le rivendicazioni femministe. L'8 marzo del 1953 si svolge a Palermo il *Primo congresso delle donne*

Centofiori, 1977; Giuseppe Casarrubea, *Storia segreta della Sicilia*, Milano, Bompiani, 2005; Giuseppe Casarrubea, *Portella della Ginestra. Microstoria di una strage di Stato*, Franco Angeli, Milano, 1997; Giuseppe Carlo Marino, *Storia del separatismo siciliano*, Editori Riuniti, Roma, 1979.

³⁴ Le contraddizioni storiche di questo clima emergono nella testimonianza di un'anziana donna di Corleone, il cui marito era stato amico e compagno di Placido Rizzotto, oltretutto segretario della locale sezione del Partito Comunista. Racconta Nina Marabeti: “...Quando mi fidanzai con mio marito cominciai a capire che era un comunista convinto. Lui stesso, però, quando entrò nel partito era combattuto tra il sostenere la mafia o gli operai... [...]. Un giorno, come mi raccontò, incontrò delle donne con le bandiere nelle mani ... donne che stavano andando ad occupare le terre... [...] Arrivati là, rivolto al suo amico disse “Che dobbiamo fare, ci dobbiamo buttare a destra o a sinistra?” Si guardarono in faccia e mio marito gli disse: “Io mi butto da questa parte e vada come deve andare!” Tolsse dalle mani una bandiera ad una donna e si mise alla testa del corteo per andare all'occupazione delle terre ... E cominciarono questa occupazione.... Io non potei andarci perché mio padre non me lo consentiva...” (Mia intervista del 10 ottobre 2001, traduzione dal siciliano).

³⁵ Umberto Santino, *Storia del movimento antimafia*, cit. p. 227.

³⁶ Pio La Torre, *Comunisti e movimento contadino in Sicilia*, Editori Riuniti, Roma, 1980; Dino Paternostro, *A pugni nudi. Placido Rizzotto e le lotte popolari a Corleone nel secondo dopoguerra*, La Zisa, Palermo, 1992; Franco Grasso (a cura di), *Girolamo Li Causi e la sua azione politica per la Sicilia*, Edizioni Libri Siciliani, Palermo, 1966; N. dalla Chiesa, *Contro la mafia. I classici*, Einaudi, Torino, 2010.

siciliane; iniziano a affiorare tematiche riguardanti i ruoli di genere anche se, nella maggior parte dei casi, le donne svolgono in pubblico ruoli di co-protagoniste, dedicandosi a far da cuscinetto o a trovare forme di interlocuzione con le forze dell'ordine.

Più che di forme associative di donne contro la mafia, si può più correttamente parlare di singole e coraggiose prese di posizioni.³⁷ Numerose quelle delle madri, sorelle, figlie delle vittime della violenza mafiosa.³⁸

Le biografie di queste donne sono ricche e paradigmatiche. Così accade con le storie di Maria Di Carlo e di Vera Pegna, i cui percorsi biografici, pur diversi, sono accomunati da una analoga carica rivoluzionaria e da una forte vocazione civica e sociale. Nelle loro storie si riflettono le differenti declinazioni dei movimenti antimafia degli anni '60 e '70, che si sviluppano in parallelo all'infiltrazione del fenomeno mafioso nel settore degli appalti e del traffico di sostanze stupefacenti.

3.1 Maria di Carlo e l'associazionismo femminile a Corleone

Significativa è la partecipazione delle donne ai movimenti e alle associazioni giovanili maturate a Corleone tra gli anni '70 e gli anni '80; figure femminili che lottano per il riconoscimento dei loro diritti e, indirettamente, contro l'opprimente cappa mafiosa.³⁹

Crescono l'ansia di conoscenza e il bisogno di confronto con quanto accade nel resto del mondo e cresce il desiderio di partecipare alla vita politica e sociale del paese,

³⁷ Cfr. Gisella Modica, *Il ruolo delle donne nelle lotte contadine*, in AA. VV., *Ricomposizione del blocco dominante, lotte contadine e politica delle sinistre in Sicilia (1943-1947)*, Materiali del CSD, Cooperativa editoriale Cento fiori, Palermo, 1977, pp. 53-56; Anna Puglisi, *Storie di donne*, Trapani, Di Girolamo, 2007; Giuseppe Oddo, *La memoria smarrita. Antonietta Profita dal feudo alla zolfara*, Sciascia, Caltanissetta-Roma, 2009.

³⁸ Tra i personaggi più affascinanti vi è la figura di Francesca Serio, madre di Salvatore Carnevale, ucciso a Sciara il 16 maggio del 1955. Cfr. Carlo Levi, *Le parole sono pietre, Tre giornate in Sicilia*, Einaudi, Torino, 1979.

³⁹ Racconta una protagonista dell'epoca: "Non si poteva mettere piede neanche al bar. Perciò lo sforzo era conquistarsi il bar, conquistarsi la sezione politica, conquistarsi la scuola ... La mafia non era un ostacolo concreto, ecco. Per me non lo è stato direttamente: oggi è diverso, lo capisco, lo capisco bene, perché capisco che la mafia può esprimersi anche alzando la voce, tenendo quell'atteggiamento arrogante che ... ce lo avevamo tutti" (Mia intervista del 14 settembre 2001). Sul clima che si respirava in quegli anni a Corleone si vedano Carlo Alberto dalla Chiesa, *Michele Navarra e la mafia del corleonese*, a cura di Francesco Petruzzella, La Zisa, Palermo, 1990 e Alfredo Galasso, *La mafia non esiste*, Tullio Pironti editore, Napoli, 1988.

per modificarla. Cresce la voglia di incontrarsi e discutere su problemi comuni, uscendo dall'isolamento e dalla sfiducia reciproca. Fioriscono i movimenti giovanili a sfondo politico/culturale. Tra questi l'*Abc del Teatro*, gli *Amici della Musica*, i circoli della FGSI e della FGCI, il circolo femminile *Franca Viola*, il circolo *Placido Rizzotto*, e altri ancora. Un ruolo da protagonista è giocato dalla scuola, fucina di riflessioni e iniziative. Nel 1974 un gruppo di liceali fonda il "Giornale del Corleonese".

È un fermento associativo che, tuttavia, vive di forti spinte iniziali ma si ripiega su se stesso nel volgere di pochi mesi; incapace di mettere radici e strutturarsi in forme organizzate più stabili, di darsi solide strategie progettuali.⁴⁰

Dentro i movimenti associativi corleonesi, le rare figure femminili rivendicano il diritto alla differenza nell'uso di linguaggi e strumenti propri; chiedono una parità di trattamento che non viene loro riconosciuta. Il problema politico è inescandibilmente legato al problema sociale.

L'esclusione e l'emarginazione di cui sono vittime non è, infatti, appannaggio di uno specifico schieramento ma è trasversalmente condivisa dalle diverse rappresentanze politiche. Così, può accadere che una giovane donna proveniente da una famiglia anticlericale e di provata tradizione operaista, trovi nella frequentazione dei circoli dell'Azione Cattolica un momento di libera espressione di sé come soggetto politico.

L'8 marzo del 1975 un gruppo di ragazze impegnate nelle associazioni giovanili organizza a Corleone la prima manifestazione per la festa della donna. L'iniziativa incontra la violenta reazione della comunità locale.

È in questa atmosfera che matura la vicenda di Maria di Carlo.

Maria è figlia di una famiglia della buona borghesia del paese. Il padre, medico, è anche esponente di rilievo del partito Socialdemocratico. La ragazza, impegnata su più fronti nei movimenti dell'associazionismo culturale e politico, è fortemente osteggiata dal genitore per questa sua militanza. Il 29 gennaio del 1977, a seguito della violenta reazione del padre che la rinchiude in casa dopo la partecipazione ad uno sciopero bracciantile, Maria scappa dalla sua prigione, si reca presso la stazione

⁴⁰ Cfr. Alessandra Dino, *Donne e politica, tra esclusione, rivendicazione ...*, cit. e Eadem, *Associazioni e movimenti giovanili tra gli anni '70 e gli anni '80*, in AA.VV., *L'associazionismo a Corleone*, cit.

dei Carabinieri e sporge denuncia contro il padre. Al processo, Carmelo Di Carlo sarà condannato; per Maria, inizierà un lungo periodo di isolamento e di esilio.⁴¹

La reazione del paese all'episodio è, infatti, di piena solidarietà al genitore. Si teme l'effetto contagio; aumentano i controlli e le restrizioni nei confronti dei figli. D'un sol colpo, le poche conquiste delle donne in tema di costume, di diritti e di libertà di espressione sembrano sparite, annullate per sempre.⁴²

3.2 Vera Pegna nella "Repubblica della Mafia"

Se nel caso delle giovani donne di Corleone l'impegno politico e quello antimafioso sono filtrati da esigenze di libertà, incardinate nella sfera personale, più caratterizzata da una consapevolezza antimafiosa è l'attività di Vera Pegna, giovane pacifista, nata ad Alessandria d'Egitto da una famiglia antifascista, che dopo aver studiato in Svizzera, si reca a Partinico per seguire Danilo Dolci e approda alla Federazione palermitana del Pci, digiuna di politica ma desiderosa di rendersi utile. È il 1962. Vera viene mandata a Caccamo dove da anni il Pci non riesce a presentare le liste elettorali per il veto di Cosa Nostra, alleata con la Dc.⁴³

Il sindaco è una figura ombra dietro cui si cela il capomafia locale don Peppino Panzeca, fratello del sacerdote don Teostista amico del cardinal Ruffini e definito dalla Commissione antimafia "il vero cervello della mafia". A don Peppino – che avendo la fedina penale sporca non può essere inserito nelle liste elettorali – viene da anni riservata una poltrona in consiglio comunale, accanto a quella del sindaco, il medico democristiano Salvatore Cordone.

⁴¹ Maria Di Carlo, Renate Siebert, *Un'adolescenza a Corleone*, in "Nosside", a. V, n. 9, gennaio-giugno 1994, pp. 7- 23.

⁴² Attraverso il racconto di una protagonista, ci si può fare l'idea dell'isolamento di cui furono vittime le amiche di Maria: "Io mi sono ritrovata tutta la scuola contro, tutti i professori contro, il quartiere contro e poi cominciai a subire qualche aggressione fisica. Ricordo che avevo sempre paura che qualcuno mi potesse infilare in macchina per usarmi violenza; perché ero quella che difendeva Maria Di Carlo, che non dava valore alla famiglia, che difendeva la FGSI [...]. Non avevo spazi, cominciai pure a non poter andare a scuola. [...]. Una sera ho avuto un'aggressione fisica con mia sorella. Due giovani con il motore mi aggredirono e mi tirarono perché mi dovevano baciare; per me fu sconvolgente. [...]. La mia compagna di banco non mi doveva rivolgere la parola fuori dalla classe, io ... ho vissuto due tre mesi d'inferno totale" (Mia intervista del 14 settembre 2001).

⁴³ Vera Pegna, *Tempo di lupi e di comunisti*, il Saggiatore, Milano, 2015.

Affascinante la storia e le motivazioni dell'impegno politico di Vera di cui si trova bella e amara testimonianza nel suo libro, tutto giocato sull'intreccio tra auto e etero biografia.⁴⁴ Peculiari e del tutto innovative, le forme della sua pratica antimafiosa.

È il giorno in cui un gruppo coraggioso e sparuto di iscritti al Pci sta montando il microfono per iniziare il suo comizio, in una Caccamo oppressa dalla presenza pervasiva di Cosa Nostra e dal controllo diretto di don Peppino Panzeca che siede di fronte alla sezione locale del Pci, per scoraggiare i compaesani dalla partecipazione alla competizione politica. È a questo punto che Vera prende il microfono e fra gli astanti increduli inizia a parlare: "Prova, prova, per don Peppino. Se rimane seduto davanti a noi, allora è vero che è mafioso; e se è così, allora gli chiedo di alzare gli occhi e sorridere perché gli voglio fare la fotografia".⁴⁵ Don Peppino si alza, entra precipitosamente nella macelleria e ne esce da una porta posteriore.

Qualche tempo dopo, viene convocato il primo consiglio comunale nel quale il Pci ha finalmente eletto una sparuta rappresentanza di 4 consiglieri. Nella sala consiliare troneggiano 22 sedie bianche, per gli esponenti della maggioranza, e 8 sedie nere per quelli dell'opposizione; di fronte c'è la scrivania del sindaco e, a fianco, la poltrona di don Peppino; è a questo punto che Vera decide di occupare la poltrona riservata al boss: "La folla dapprima ammutolisce, poi, nel vedere la grande agitazione del segretario e del messo che corrono, confabulano, si scontrano con un altro impiegato, la tensione si allenta. I consiglieri presenti spariscono subito tutti, tranne i nostri. Dopo poco il messo torna, pregandomi gentilmente di alzarmi perché, dice, deve portare via quella poltrona, che ormai, lì, "non ci fa più niente". Io mi alzo e lui mi toglie la poltrona tra gli applausi del pubblico".⁴⁶

Nonostante queste significative affermazioni (giocate fortemente sul piano simbolico), l'esperienza di Vera Pegna a Caccamo si conclude in breve tempo, ostacolata dalla connivenza delle forze dell'ordine con i gabelloti e con i proprietari terrieri.

⁴⁴ Di *autobiografie plurali* ha parlato Renate Siebert, a proposito della forza evocativa della narrazione biografica, capace di intrecciare la "storia minuta" con la Storia con la "s" maiuscola, sovrascrivendo le vicende dei singoli in un più ampio disegno architettonico. Cfr. Renate Siebert, *Voci e silenzi postcoloniali. Frantz Fanon, Assia Djebar e noi*, Carocci, Roma, 2012.

⁴⁵ Vera Pegna, *Tempo di lupi*, cit., p. 38.

⁴⁶ Ivi, p. 50.

4. Gli anni '80...

A partire dagli anni '80 si assiste a una nuova trasformazione del movimento antimafia e della partecipazione femminile alle sue iniziative. Se da una parte nascono alcune esperienze associative formalizzate, dall'altra si rinsalda la centralità della dimensione personale; quella delle singole storie, spesso legate a esperienze traumatiche e dolorose.

Il dolore e l'impegno civico – più che la semplice appartenenza familiare – sono il tratto che caratterizza la partecipazione delle donne. Un dolore, sintomo della violenza subita; trasversale agli schieramenti pro e contro la mafia. Una violenza che è sempre e anche violenza interna, esercitata nel quotidiano, dove i corpi femminili sono facili bersagli.⁴⁷ Un dolore che può diventare molla dell'impegno e del cambiamento:

“Ricordare le persone scomparse, elaborare il lutto della loro perdita, rievoca inevitabilmente le circostanze della loro vita, le cause della loro morte. – scrive Renate Siebert – [...] Il ricordo del sacrificio di queste vite pone questioni di responsabilità. Offre parametri di giudizio sul corso degli eventi e insinua il dubbio che ciò che è avvenuto avrebbe potuto anche svolgersi diversamente.”⁴⁸

È un dolore che lascia intravedere la speranza ma che non può nascondere il prezzo, elevatissimo, pagato per la difesa dei propri valori. Un dolore epico lacerante, fondato su un'immensa solitudine, spesso “data in pasto” al pubblico durante le cerimonie ufficiali.

Un dolore che attiva modalità comunicative altre, forse più semplici da inventare per le figure femminili, eretiche da sempre della parola.⁴⁹

⁴⁷ Cfr. Alessandra Dino, *Donne, mafia e processi di comunicazione*, in “Rassegna Italiana di Sociologia”, a. XXXIX, n. 4, 1998, pp. 477-512; Eadem, *Donne di Cosa Nostra*, in “Nuove Effemeridi”, a. XIII, n. 50, 2000/II, pp. 74-91; Maria Stefanelli, *Loro mi cercano ancora*, con Manuela Mareso, Mondadori, Milano 2014.

⁴⁸ Renate Siebert, *La mafia, la morte, il ricordo*, cit., p. 7.

⁴⁹ Luisa Muraro, *Guglielma e Maifreda, Storia di una eresia femminista*, La Tartaruga, Milano, 1985; Eadem, *Il dio delle donne*, Mondadori, Milano, 2003.

A Palermo, nei primi anni '80 nasce l'*Associazione donne contro la Mafia*.⁵⁰ Ne sono promotrici Rita Bartoli Costa, Giovanna Terranova e Caterina Mancuso, che dopo aver raccolto 30.000 firme inviano una petizione popolare al Presidente della Repubblica e ai Presidenti delle Regioni Sicilia e Calabria per chiedere un impegno diretto contro la mafia che a Palermo miete vittime eccellenti. Sono donne che sfidano il silenzio, "quel grande manto soffice che avvolge mafiosi e politici, che dà l'aureola ai potenti".⁵¹

Nel marzo del 1982, il Comitato donne contro la mafia stila un documento in cui il contrasto alla violenza mafiosa viene chiaramente connotato come difesa della democrazia e lotta per l'uguaglianza di genere.⁵² Nel gennaio del 1984, si costituisce formalmente l'*Associazione donne contro la mafia* che designa come presidente Giovanna Terranova. Sin dal suo sorgere, essa si schiera a fianco dei familiari che si costituiscono parte civile nei processi contro la mafia. Ma, anche in questo settore, non tardano a emergere le ambiguità di un'antimafia "difficile" che esclude Michela Buscemi, Vita Rugnetta e Piera Lo Verso dall'accesso ai fondi raccolti per pagare gli avvocati delle parti civili, non ritenendo del tutto "puro" il loro *pedigree* di vittime della mafia. Ne nasce una prima timida riflessione sulla natura dell'antimafia che però non decolla né riesce a trasformare lo spirito del movimento in modo unitario. Ancora una volta, emergono fratture e distinguo, tratti caratteristici di questo associazionismo.⁵³

Il 22 ottobre 1988 c'è la manifestazione nazionale delle donne "contro la mafia e tutte le forme di violenza" cui partecipa anche Nilde Iotti presidente della Camera. Nonostante l'elevata coscienza civile, però, sono concrete le difficoltà di dare vita a qualcosa di stabile, di "darsi un progetto".

⁵⁰ Osserva Anna Puglisi (*Donne, mafia e antimafia*, cit.) che le donne sono le prime a sfidare in associazione la mafia, mettendo in pubblico un dolore privato. Cfr. Anche Giovanna Terranova, *Una, cento, mille donne contro la mafia*, Istituto Gramsci Siciliano, Palermo, 2013.

⁵¹ Renate Siebert, *Le donne, la mafia*, cit. p. 404.

⁵² Si legge nel documento: "Noi donne che non ci siamo rassegnate a un destino che sembrava immutabile, perché antico, di subordinazione, di disuguaglianza, di emarginazione, oggi non siamo disposte a cedere di fronte a coloro che vogliono imporre un nuovo dominio sulla società, sulle istituzioni, sulla vita di ognuno di noi attraverso la prepotenza finanziaria acquisita col traffico di droga, mediante l'esercizio sistematico della violenza, della sopraffazione, del ricatto, dell'illegalità" (Umberto Santino, *Storia del Movimento Antimafia*, cit. p. 382).

⁵³ Cfr. Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell'Antimafia*, Einaudi, Torino, 2014.

Lungo l'elenco delle donne che si schierano contro la mafia. Parenti di vittime, parenti di carnefici: da Antonella Azoti a Rita Atria, da Margherita Petralia, a Francesca Serio, Serafina Battaglia, Giacomina Filippello, Vita Rugnetta, Pietra Lo Verso; da Rita Bartoli Costa a Pina Maisano Grassi da Giuseppina Zacco a Felicia Bartolotta Impastato.⁵⁴ Il ruolo dei familiari delle vittime è di centrale importanza ma non si sottrae alle strumentalizzazioni politiche e ai rischi di ipostatizzazione iconografica.

Tante anche le figure in bilico; autentiche nel loro straziante dolore. Nel rimanere ancorate a una parte che sembra sia stata loro assegnata e a cui non riescono a sottrarsi anche a rischio della vita.⁵⁵

Ma cosa significa essere donne contro la mafia? E chi sono davvero queste donne cui si chiede un'ipocrita nettezza di comportamenti che nella normale quotidianità è difficile da realizzare? Significative le loro storie: prima fra tutte quella di Felicia Bartolotta Impastato, moglie di Luigi Impastato e cognata di Cesare Manzella, strenua sostenitrice del figlio nell'opposizione al potere mafioso;⁵⁶ ma anche quella di Michela Buscemi, con la tragica vicenda di due fratelli uccisi e della contrastata costituzione di parte civile al maxiprocesso.⁵⁷

Senza alcun intento giustificazionista penso alle loro difficoltà e ai pregiudizi della pubblica opinione e dei benpensanti. Penso a Giovanna Cannova che va sulla tomba di Rita, giovane collaboratrice e suicida all'indomani della morte di Paolo Borsellino, per spaccare con un martello la foto che ritrae quella che secondo lei non è sua figlia.⁵⁸

⁵⁴ Cfr. Renate Siebert, *Le donne, la mafia*, cit. e Anna Puglisi, *Donne, mafia e antimafia*, cit.

⁵⁵ Cfr. *Inchiesta. Donne e 'Ndrangheta*, cit.

⁵⁶ Felicia Bartolotta Impastato, *La mafia in casa mia*, La Luna, Palermo, 1987. Gabriella Ebano, *Felicia e le sue sorelle*, Ediesse, Roma, 2005.

⁵⁷ Michela Buscemi, *Nonostante la paura*, la meridiana, Bari, 1995.

⁵⁸ Della sua sofferenza ha dato una bella trasposizione letteraria Dacia Maraini nel monologo *A piedi nudi*, pp. 15-22, in Eadem, *Sulla mafia*, Giulio Perrone Editore, Roma, 2009.

Le loro biografie, sottratte all'oblio dal racconto di altre donne,⁵⁹ diventano forme di resistenza al potere mafioso che nel quotidiano ha le più salde radici.⁶⁰

5. Gli anni '90...

Sono dei primi anni '90 due importanti iniziative promosse da donne nel campo dell'antimafia: l'esperienza del *Comitato dei Lenzuoli* e quella dell'*Associazione donne per il digiuno*.

Il *Comitato dei lenzuoli* a Palermo, matura in modo spontaneo all'indomani della strage di Capaci. Un gruppo di cittadini palermitani, costituitisi successivamente in associazione, storditi dal dolore per quanto accaduto, decide di manifestare il proprio dissenso alla mafia, attraverso un linguaggio immediato ed evocativo, veicolato mediante l'esposizione in pubblico di un lenzuolo, oggetto intimo, legato al quotidiano.

Come nasce questa esperienza, lo racconta con passione la sua ideatrice, Marta Cimino che, rientrando a casa dal lavoro il giorno successivo al funerale di Giovanni Falcone, frastornata dal dolore e dall'impotenza ha un'idea:

“E se mettessimo dei lenzuoli con scritte di protesta ai nostri balconi. Se ognuno ‘esponesse’ la propria indignazione? L’ho detto, nel silenzio, a bassa voce, tra me e me, mentre nella sala delle riunioni avevamo gli occhi bassi più che sui giornali sul nostro comune dolore. [...] Poco dopo, legavo il mio primo lenzuolo, ‘Palermo chiede giustizia’, alla ringhiera del balcone, con cura, con emozione. Al di là della strada, sul balcone di fronte si sono affacciate due ragazze. Un cenno d’intesa, un sorriso, e poco dopo esponevano un lenzuolo con la scritta ‘Insieme possiamo farcela’”.⁶¹

⁵⁹ Il lavoro svolto da Nando dalla Chiesa sul versante biografico costituisce un'eccezione. Bella la storia di Francesca Serio la cui vicenda, coraggiosa e desolante, incrocia quella di due presidenti della Repubblica, Giovanni Leone e Sandro Pertini, avvocati schierati da parti opposte del fronte antimafia. Bello il racconto di Saveria Antiochia, che dopo la morte del figlio scrive una lettera a Scalfaro, all'epoca ministro dell'Interno, per esprimere la sua stanchezza: “niente bugie di Stato, e lasciamo da parte la retorica sul sacrificio fatto per servire lo Stato. Mio figlio [...] è morto per la Squadra mobile di Palermo, per la sua Squadra mobile. È morto nel volontario, disperato tentativo di dare al suo superiore e amico Cassarà un po' di quella protezione che altri avrebbero dovuto dargli” (Nando dalla Chiesa, *Le ribelli. Storie di donne che hanno sfidato la mafia per amore*, Melampo, Milano, 2013, p. 70).

⁶⁰ Sabrina Garofalo, Ludovica Ioppolo, *Onore e dignitudine*, Falco Editore, Cosenza 2015.

⁶¹ Roberto Alajmo, *Un lenzuolo contro la mafia*, Gelka, Palermo, 1993, p. 24.

Anche la decisione di digiunare è una scelta femminile, incentrata sulla corporeità.⁶² Segue la strage di via d'Amelio e vede impegnate circa 200 donne che decidono di occupare piazza Politeama a Palermo e di alternarsi con un digiuno prolungato. Spiega Angela Lanza:

“Il digiuno [...] è una forma di lotta che non appartiene alla storia del movimento delle donne in Italia ma ci vede essere presenti con il nostro corpo. È un segno di pulizia, di trasparenza per non disperdere l'energia. È un segno immediatamente opposto alla violenza, alla grande, pantagruelica avidità dei clan, ad un comportamento di sopraffazione che non è segno di vita. Né è solo metafora della nostra fame di giustizia e verità. Attraverso questo ordine simbolico [...] noi ci sentiamo più sicure del nostro agire.”⁶³

Ancor più esplicite le ragioni della protesta nel comunicato stampa del 22 luglio del 1992:

“Iniziamo oggi pomeriggio con un presidio a piazza Castelnuovo uno sciopero della fame, come cittadine di Palermo al di là delle appartenenze ad associazioni o partiti, che continuerà fino a quando il Prefetto Jovine, il Capo della polizia Parisi, il Procuratore Giammanco, l'Alto Commissario per la lotta alla mafia Finocchiaro, il ministro degli Interni Mancino, non si dimetteranno. [...] Esigiamo almeno che chi occupa ruoli istituzionali si assuma finalmente le proprie responsabilità. È l'unico atto che ci sentiamo di fare. Vogliamo continuare a vivere in questa città”.⁶⁴

La mobilitazione delle donne contro il digiuno si concluderà il 23 agosto 1992. Nel frattempo, il 31 luglio il prefetto di Palermo Mario Iovine lascia il suo incarico,

⁶² Riferendosi alle donne troiane, Cassandra osserva come il loro sapere non distingua ragione e sentimento, trovando fondamento nei corpi: “Esse erano alla fine, e lo sapevano [...]. Il loro sapere era nella carne, che dolorava insopportabilmente – i pianti! – nei capelli, nei denti, unghie, nel midollo delle ossa” (Christa Wolf, *Cassandra*, Edizioni e/o, Roma, 1993, p. 149).

⁶³ Angela Lanza, *Donne contro la mafia. L'esperienza del digiuno a Palermo*, DataneWS Editrice, Roma, 1994, p. 46.

⁶⁴ Ivi, p. 23.

mentre il successivo 3 agosto il procuratore della Repubblica Piero Giammanco viene trasferito alla Corte di Cassazione.

6. Uno sguardo sull'oggi

Se volessimo tentare una sintesi, pur riconoscendo i notevoli passi in avanti fatti sul versante degli studi sull'esclusione delle donne dalla sfera pubblica e da quella politica, dovremmo sottolineare la fatica e gli ostacoli con cui devono confrontarsi le figure femminili che raggiungono ruoli istituzionali di rilievo.⁶⁵

Il riconoscimento di un ruolo pubblico alle donne stenta a realizzarsi. Ne sono spia – solo per fare un esempio – il modo spesso stereotipico e la dimensione quasi esclusivamente privata e familiare attraverso cui vengono ancora rappresentate – anche in film e documentari di buona fattura – le figure femminili dentro le mafie o le figure delle donne che contrastano il potere mafioso.

Occorre dunque uscire dagli stereotipi omologanti. Evitare di ridurre l'antimafia a un manifesto di buonismo, di cui le donne interpretano i ruoli più sentimentali. Occorre avere anche il coraggio di denunciare – quando c'è – la cattiveria, la strumentalità, la connivenza femminile col sistema di potere mafioso. La violenza sulle donne, infatti, non esclude la presenza di tante figure femminili calcolatrici e consapevoli.⁶⁶

È un universo variegato, quello delle donne contro la mafia, le cui protagoniste vanno ritratte nella loro sfaccettata e molteplice verità; la cui ambiguità riflette e si riflette nelle difficoltà e nei deragliamenti di un'antimafia ipocrita che non riconosce la paradossale normalità del crimine mafioso.

⁶⁵ Ricordo le storie di due donne sindaco in Sicilia, Gigia Cannizzo e Maria Maniscalco, entrambe minacciate dalla mafia per il loro impegno. Cfr. L. Mirone, *Le città della luna. Otto donne sindaco in Sicilia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1997; Renate Siebert, *Storia di Elisabetta, Il coraggio di una donna sindaco in Calabria*, il Saggiatore, Milano, 2001; Ludovica Ioppolo, Martina Panzarasa, *Al nostro posto*, cit.

⁶⁶ Non mancano neanche i casi delle false collaborazioni. Si pensi a Rosetta Cerminara, condannata per calunnia e truffa aggravata ai danni dello Stato, per aver falsamente accusato per vendetta il suo ex fidanzato dell'assassinio del sovrintendente di polizia Salvatore Aversa e di sua moglie Lucia Precenzano (cfr. Anna Puglisi, *Donne, mafia e antimafia*, cit., pag. 5).

La riflessione a questo punto dovrebbe ulteriormente ampliarsi. La mafia è cambiata e sempre più si intreccia con il crimine dei potenti, attingendo linfa dall'ampliarsi delle disuguaglianze sociali e dalla concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi. Il "sistema criminale" alimenta la corruzione, producendo relazioni asimmetriche, snaturando la democrazia e legittimando la disuguaglianza sociale. Se un'economia senza etica diventa il nuovo metro della moralità, servono nuovi paradigmi che diano conto delle mutazioni prodotte nel sistema economico-finanziario nonché in quello etico e del giudizio.⁶⁷ Occorre integrare il tema della legalità – le cui maglie sono troppo larghe nella repressione di comportamenti legali ma dannosi – con quello della giustizia sociale.⁶⁸

Ecco perché oggi come ieri – nel secondo dopoguerra o sul finire dell'Ottocento – una concreta mobilitazione antimafia non può disgiungersi dalla difesa dei valori democratici e dell'uguaglianza sociale.⁶⁹ Il percorso, però, è difficile. L'antimafia è difficile, laddove si è sedimentata dentro linguaggi omologanti e posizioni di comodo.⁷⁰

Ne sono specchio le amare riflessioni di Vera Pegna, che – tornata a Caccamo a distanza di 50 anni – viene prima adulata e osannata e poi ignorata e osteggiata quando chiede un impegno concreto ai militanti antimafiosi di sinistra: "Per noi sei stata e sei un'icona, – le scrive una amica – ma adesso vuoi sapere troppe cose e così l'icona finisce".⁷¹

⁶⁷ Il 2 aprile 2014, una sentenza della Suprema Corte degli Stati Uniti nel decretare l'eliminazione di ogni limite ai finanziamenti ai politici da parte delle grandi società ha proposto una reinterpretazione del Primo emendamento della Costituzione americana, assimilando denaro e libertà di espressione: «Corporation are People and Money is Speech» («The New York Times», 02.04.2014). L'economia, divenuta il fulcro della nostra esistenza, detta le leggi anche alla morale. È quanto si nasconde dietro alla proposta per tutti i paesi Ue di inserire nel calcolo del Pil nazionale ricerca, spese, militari ma anche droga, prostituzione, contrabbando.

⁶⁸ Cfr. Luigi Ciotti, *Formare alla legalità*, in *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Alessandra Dino (a cura di), Mimesis, Milano-Udine, 2009, pp. 421-427; Vincenzo Ruggiero, *I criminali dell'economia*, Feltrinelli, Milano, 2013; Vincenzo Ruggiero, *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁶⁹ Umberto Santino (*Storia del movimento antimafia*, cit., p. 24) parlando del futuro del movimento antimafia auspica che esso riesca a "coinvolgere strati popolari in un'antimafia sociale che si ponga i problemi del nostro tempo, a cominciare dalla disoccupazione e dalla crisi dell'economia legale, che inevitabilmente portano verso l'accumulazione illegale e la riproduzione e la dilatazione del circuito mafioso."

⁷⁰ Umberto Santino (a cura di), *L'antimafia difficile*, CDS "Giuseppe Impastato", Palermo, 1989.

⁷¹ Vera Pegna, *Tempo di lupi ...*, cit., p. 101.

A turbarla la difficoltà nel tracciare netti confini tra chi sta dentro e chi sta fuori; nel constatare l'appiattimento su luoghi comuni di chi si professa antimafioso pur essendo incapace di privarsi del saluto e dell'amicizia dei parenti degli *uomini d'onore*. E quando solleva la questione dell'inopportunità di intitolare a Monsignor Teotista Panzeca il liceo cittadino, o denuncia la scarsa trasparenza nella gestione dei terreni confiscati alla mafia, si trova di fronte a decise chiusure e forti dinieghi.⁷² Nel mettere in luce le ipocrisie di questo modello collusivo, di cui sono spesso vittima i movimenti antimafia, le donne "eretice della parola" possono avere un ruolo decisivo.

Le loro storie si dipanano nella tensione, tra un ruolo agito e un riconoscimento mancato.

Partire da questo conflitto può essere una leva per la riappropriazione dei loro diritti. Assumere e valorizzare i linguaggi femminili può mettere in crisi la sottile violenza simbolica che propugna l'esistenza di un universale neutro; che non riconosce il diverso e che – nel migliore dei casi – lo obbliga con falsa "bontà" ad integrarsi in una società "accogliente".

Il punto è cruciale, riguarda non solo i futuri spazi di libertà delle donne ma anche le possibilità di dare compiutezza "democratica" ai nostri sistemi di governo, attraverso il reciproco riconoscimento di pari opportunità di vita e di scelta per tutti.⁷³

Rivendicare i diritti femminili è lottare per una società più equa. E in una società più equa gli spazi per la mafia si restringono.

⁷² Ivi, p. 137.

⁷³ Scrive Laura Balbo (*Riflessioni in-attuali*, cit., pp. 80-81): "La prospettiva che assume con forza il dato delle diversità e delle specificità ("di genere" ma non solo) interferisce per definizione con la cultura politica dominante. Si apre qui un conflitto tra "visioni del mondo" e i modi in cui attorno a queste si fa politica. [...] dare spazio, in una sede di governo, a elaborazioni segnate dai dati della complessità, questo disturba, complica, interferisce. Non è scontato che lo si accetti".

APPALTI PUBBLICI E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Sara Sparta

Abstract

Over the last decades the activities related to the public works contracts and supply contracts, being one of the most strategical and considerable aspects for the economy of the country, have been also one of the main areas of the public administration influenced by organized crime groups. The aims of this essay are trying to explore the reasons and the advantages which let organized crime to interfere with the legal economy and in particular the public works and supply contracts activities. It will analyse the evolution of the interference techniques during the last years with a particular emphasis on the main steps of assignment for these types of contracts. In addition, it will examine the evolution of legislation in this subject area as well pointing out the levels of criticality. Lastly it will introduce the Italian's National Anti-Corruption Authority, institutional body which carries out a wide range of important activities in preventing corruption, promoting transparency and providing supervision in these types of activities related to public works contracts.

Keywords: Public procurement; public works contracts and supply contracts; organized Crimes; National Anti-Corruption Authority; Public Administration

1. Le ragioni dell'infiltrazione mafiosa nell'economia legale relativamente al settore degli appalti pubblici

Il rapporto tra appalti pubblici e criminalità organizzata rappresenta un tema di fondamentale importanza nello studio del fenomeno mafioso. L'attenzione che merita dipende da diverse ragioni: la tendenza della mafia di infiltrarsi nell'economia legale, la consolidata capacità della stessa di accaparrarsi appalti e subappalti, l'inadeguatezza di alcuni aspetti della normativa di settore, la strategicità degli appalti pubblici in termini di investimenti economici, l'importanza di assicurare opere pubbliche e infrastrutture alla collettività preservandola da costi troppo elevati e dai rischi connessi a opere di bassa qualità.

La complessità della materia e la molteplicità di attori e centri decisionali che la costellano rende essenziale un approccio multidisciplinare che tenga conto dei diversi apporti di cui l'analisi necessita. Questo contributo vuole cercare, seppur con

molti limiti, di offrire una panoramica generale della tematica in oggetto, frutto di approfondimenti e studi svolti in diverse sedi.¹

Di base, due aspetti risultano essenziali nella comprensione del fenomeno: quello giuridico e quello sociologico, poiché è fondamentale la conoscenza della normativa di settore e di come la stessa ispiri, influenzi e indirizzi l'azione sociale. Pertanto, il contributo si rivolge sia ai vari operatori della pubblica amministrazione sia agli scienziati sociali, oltre a chi, a vario titolo, sia coinvolto o interessato al settore degli appalti pubblici e della criminalità organizzata.

Come premesso, attraverso i contratti pubblici, lo Stato garantisce la realizzazione delle infrastrutture e delle opere necessarie a soddisfare i bisogni e gli interessi della società, persegue fini istituzionali e cura le esigenze di sviluppo e di "libero mercato", come beni oggetto da salvaguardare. In questo senso appare essenziale il ruolo

¹ Questo lavoro, in parte, potrebbe essere letto quale sintesi di diversi approfondimenti svolti nel corso degli anni relativamente al settore degli appalti pubblici e della criminalità organizzata. La prima ricerca condotta in ambito universitario ha riguardato l'infiltrazione della criminalità organizzata in Regione Emilia-Romagna tenendo conto delle peculiarità dei territori e dei diversi settori di investimento delle mafie. L'attività di ricerca è confluita nei due Dossier sulla infiltrazione della criminalità organizzata in Regione, *Le mafie in Emilia-Romagna*, della cattedra di Mafie e Antimafia della Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Bologna, nei bienni 2010/11 e 2011/12. La relazione tra mafie e appalti è stata oggetto di studio per la redazione della tesi di Laurea *Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici. Criticità e strategie di intervento: il caso dell'Emilia-Romagna*. In questo senso è stato realizzato un focus su alcuni punti critici della normativa nazionale e sono state analizzate le misure di prevenzione e contrasto poste in essere a livello regionale. La ricerca è stata condotta presso l'Osservatorio Regionale Contratti e Investimenti Pubblici della Regione Emilia-Romagna, in un periodo particolare che ha visto la Regione impegnata, tra gli altri, anche sul fronte del sisma che nel 2012 coinvolse l'Emilia. In questa fase furono sperimentati per la prima volta dalla pubblica amministrazione molti strumenti nuovi e innovativi in collaborazione con le Prefetture e il Gruppo Interforze. Un lavoro di analisi su trasparenza e legalità nel settore appalti è proseguito presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2014, con un tirocinio post-laurea presso la Direzione Regolazione, studi e legislazione. In particolare in maniera operativa sono state realizzate attività di controllo e verifica del rispetto della normativa in materia di pubblicità e trasparenza da parte delle stazioni appaltanti e sono stati studiati gli atti preliminari alle gare d'appalto. In particolare sono stati condotti i primi monitoraggi sul c.d. bando tipo, ossia una tipologia di bando creato *ad hoc* dall'Autorità al fine evitare forme sottili di elusione degli obblighi previsti dalla legge e forme di corruzione nella fase che precede l'evidenza pubblica. Un'indagine dettagliata, inoltre, è stata svolta in relazione ai c.d. Protocolli di legalità, forme peculiari di accordo tra le pubbliche amministrazioni al fine di far fronte a lacune normative. Il lavoro è contenuto in *Appalti pubblici e sindacato. Nuove pratiche contro mafia e illegalità*, edito da Ediesse, nel 2015. Da ultimo nel 2016, in collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, in particolare con l'Ufficio Piani di vigilanza e vigilanze speciali, è stato realizzato un approfondimento per la redazione della tesi di Diploma presso la Scuola di Specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dell'Università di Bologna. La ricerca, dal titolo *La vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce del d.lgs. 50/2016*, ha cercato di delineare i tratti salienti di una nuova tipologia di vigilanza, attuata nella fase di predisposizione della documentazione di gara da parte della stazione appaltante e dall'Autorità Anticorruzione. In assenza di contributi in dottrina la ricerca ha qualificato la vigilanza collaborativa come strumento di *soft law*.

svolto da una Pubblica Amministrazione efficiente ed imparziale, in grado, cioè, di assegnare le risorse pubbliche ai soggetti che abbiano le capacità per poterlo fare nel migliore dei modi e al minor costo possibile per la collettività.²

Le interazioni tra pubblico e privato acquistano un peso rilevante se si considera che il budget di spesa in appalti pubblici di lavori, servizi e forniture è tra i più alti sostenuti da uno Stato. In Italia la spesa pubblica in appalti è di circa 169.8 miliardi di euro annui, corrispondenti al 10.5% circa del Pil.³

“Le risorse destinate a questo settore sono un volano per l’economia nazionale, creano posti di lavoro, offrono opportunità di investimento, crescita imprenditoriale, sia nel medio che nel lungo periodo.”⁴

Ad oggi, per l’alta posta in gioco, gli appalti sono per definizione uno dei settori più esposti a fenomeni di corruzione, frode, conflitto d’interessi e infiltrazioni della criminalità organizzata, fattori che alterano in maniera patologica la concorrenza, danneggiano le imprese e i cittadini onesti, favoriscono l’accumulazione di capitali, fanno aumentare il costo di beni e servizi. Da qui nasce il bisogno di regole trasparenti e chiare. I motivi per cui le organizzazioni criminali scelgono di infiltrarsi nell’economia legale sono molteplici. Primo fra tutti l’interesse a *occultare* l’attività criminale e a *mimetizzarsi* con le attività legali: i soldi di provenienza illecita hanno bisogno di essere riciclati per costituire a tutti gli effetti un guadagno lecito agli occhi della società e del fisco.⁵ L’altra causa di investimento ha carattere squisitamente *economico*: per l’imprenditoria privata, soprattutto in periodi di crisi, è importante accaparrarsi l’ingente fetta di risorse pubbliche, attraverso società utilizzate come strumenti orientati al profitto o come “coperture” per traffici illeciti, vista la scarsa specializzazione tecnica richiesta nel settore edile.

Importante aspetto da non sottovalutare è quello *giudiziario*. Le indagini nel settore degli appalti sono spesso molto complesse e richiedono notevoli risorse e

² Francesco Calderoni e Stefano Caneppele, *La geografia criminale degli appalti pubblici*, Crime Science, Franco Angeli, Milano 2009, pag. 8.

³ Public Procurement Indicators 2014, *Studies, data and expert groups*, European Commission, February 2, 2016.

⁴ Pietro Grasso, Intervento sulla relazione annuale di presentazione del Dossier 2012, AVCP, Senato della Repubblica, 17 luglio 2013. (www.anticorruzione.it)

⁵ Transcrime. 2013, “*Progetto PON Sicurezza 2007-2013: gli investimenti delle mafie. Rapporto Linea 1*”, Milano: Ministero dell’Interno. www.investmentioc.it

conoscenze specialistiche da parte della magistratura inquirente e delle Forze dell'Ordine. La risposta sanzionatoria nei confronti dei reati commessi è notevolmente inferiore rispetto a quella che colpisce altri delitti tradizionalmente perpetrati dalla criminalità organizzata, quali il traffico di stupefacenti, di armi, e lo sfruttamento della prostituzione. Si pensi alla pena prevista per il reato di turbata libertà degli incanti ex art. 353 c.p. che, salvo circostanze, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni e con multa da 103 a 1.032 euro a fronte delle possibilità di guadagno in commesse da milioni se non miliardi di euro. Le strategie di investimento vengono orientate dove l'azione di contrasto è più bassa e il rischio sanzionatorio è ridotto.⁶

A questo si aggiunga che, anche da un punto di vista prettamente amministrativo, difficilmente un giudice si pronuncerà riguardo le procedure di aggiudicazione, poiché la linea di confine tra il sindacato del giudice amministrativo e il libero esercizio della discrezionalità amministrativa pende a favore di quest'ultima. Oltre a queste motivazioni, se ne aggiungono altre di carattere *strategico* o *simbolico*. Si pensi all'importanza che riveste per un'organizzazione criminale il "controllo del territorio", sia per rafforzare la presenza in aree tradizionalmente ad alta densità mafiosa, sia per estendere l'influenza a nuovi territori.⁷ Aspetto, questo, strettamente legato a quello *sociale* dal quale dipende la stessa sopravvivenza delle mafie. Per massimizzare il consenso sociale è essenziale creare nuovi posti di lavoro e fare in modo che le imprese del settore fungano da vere e proprie "centrali di collocamento": ciò fa dipendere la popolazione da fonti di reddito garantite da esponenti mafiosi e, in molti casi, permette di orientare le scelte politico-elettorali dei "beneficiari". Questo non fa altro che rafforzare l'immagine delle organizzazioni criminali che, grazie al volto pulito e benevolo, possono continuare ad investire nei settori strategici dell'economia con ampia legittimazione sociale. "La mafia che dà lavoro" non è più una espressione riconducibile ad un sud Italia in cui è stagnante la disoccupazione, ma rappresenta anche la voce insospettabile di un nord ricco e non

⁶ Pier Francesco Asso e Carlo Trigilia in *Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati e interrogativi di una ricerca* in Rocco Sciarrone, (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pag. XIX.

⁷ Transcrime. 2013. "Progetto PON Sicurezza 2007-2013: Gli investimenti delle mafie. Rapporto Linea 1." Milano: Ministero dell'Interno. www.investimentioc.it

privo di mezzi. Si pensi al caso di Brescello, in provincia di Reggio Emilia, qui la famiglia dei boss Grande Aracri “ha sempre dato lavoro a diverse famiglie (...) milioni di persone lavoravano”.⁸

Dove non arriva il consenso sociale arriverà la forza di intimidazione del vincolo associativo, la condizione di assoggettamento e di omertà. La ricerca del profitto e del potere sono gli elementi essenziali che muovono le organizzazioni mafiose, disposte a “dialogare” con le amministrazioni pubbliche attraverso cospicue tangenti e mediante una fitta rete di professionisti che fanno parte di quella che è più comunemente conosciuta come “area grigia”. La creazione di “network sociali” è cruciale nel consolidare gli affari nell’ambito dell’edilizia e dei lavori pubblici: “molti sono i professionisti, i responsabili di uffici comunali, i politici che collaborano, a diversi livelli di coinvolgimento, con le organizzazioni mafiose”.⁹

Sotto questo aspetto gioca un ruolo determinante la corruzione: frutto di un calcolo razionale che dipende dalle aspettative relative ai costi, in particolare dalla possibilità di essere scoperti, dalla severità delle sanzioni previste e dai vantaggi attesi confrontati con quelli delle alternative disponibili.¹⁰

La logica della reciprocità dei benefici ha superato di gran lunga quella dell’intimidazione e della violenza, considerate quasi come *extrema ratio* dell’azione mafiosa. Questo *modus operandi* permette alle organizzazioni criminali di operare silenziosamente in modo da non attirare l’attenzione della magistratura e della polizia giudiziaria. In tal senso giovano molto alcuni aspetti del settore in esame: il basso livello di *accountability*, ossia di rendicontabilità, dell’operato degli agenti pubblici; l’alto grado di discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici accompagnato da poca trasparenza rispetto la scelta sull’allocazione delle risorse. Riguardo l’ultimo aspetto, l’aspettativa da parte di politici e amministratori di poter conseguire maggiori profitti personali o di partito grazie alle tangenti può spingere a privilegiare l’investimento in certe opere pubbliche rispetto ad allocazioni

⁸ Prima parte dell’inchiesta “La ‘ndrangheta di casa nostra. Radici in terra emiliana”, Associazione Cortocircuito, 19 settembre 2014.

⁹ Cross, Osservatorio sulla Criminalità organizzata dell’Università degli Studi di Milano, *Secondo Rapporto Trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno mafioso*, www.cross.unimi.it, marzo 2015, pag. 26.

¹⁰ Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, 2009.

alternative, di maggiore utilità sociale, con un danno spesso impossibile da qualificare.¹¹

La logica della “tangente” si ripercuote inevitabilmente nella possibilità per gli operatori economici di poter competere nel mercato della concorrenza. Spesso realtà imprenditoriali affidabili sono relegate ai margini del mercato perché non compiacenti alla dialettica della corruzione, lasciando spazio ad imprese di diversa natura che, a seconda dei contesti, operano in una sorta di monopolio a danno dello sviluppo economico.

2. Tecniche e scenari di infiltrazione mafiosa

Tornando alle premesse, appare utile tracciare una sorta di evoluzione storica che la regolazione mafiosa nel settore degli appalti ha conosciuto nel corso degli anni rispetto a diversi fattori: i cambiamenti nella normativa nazionale e comunitaria, il sistema sanzionatorio dell'apparato amministrativo dello Stato, gli interessi e le mire espansionistiche della mafia. A tal proposito, è utile partire dal coinvolgimento della mafia siciliana nel settore degli appalti, antesignano storico dei primi casi divenuti noti. La prima forma di ingerenza verso l'economia legale si ebbe con l'esazione del pizzo o “messa a posto”¹². Orbene, nella fase in esame l'interazione mafia-imprese è definita *parassitaria* dai magistrati, poiché, al di là di una generica tutela nei confronti di altre richieste estorsive, furti o danneggiamenti, il prezzo pagato ai mafiosi non si estende ad altre prestazioni, né permette alcun condizionamento dei meccanismi di aggiudicazione. Solo alcuni uomini d'onore

¹¹ Maria Agostina Cabiddu (a cura di), *Appalti e responsabilità. Da Tangentopoli agli attuali scenari*, Franco Angeli/Diap, Milano, 2005, pag. 48.

¹² Il *pizzo*, secondo Giovanni Brusca, corrisponde al cosiddetto 3%, che poi era 2- 2,50 -1,50. Tribunale di Palermo, processo contro Castello Simone + 5, deposizione del collaborante Brusca Giovanni, udienza 12 dicembre 2000. “Le *messe a posto* consistono che nel momento in cui un'impresa si aggiudica un lavoro, prima di andare a mettere mano appositamente al lavoro stesso, si deve mettere a posto, sta a significare di andare a cercare una persona che risponde per l'impresa stessa, che garantisca che alla fine o durante il lavoro pagherà la tangente alla zona in cui l'impresa fa il lavoro” il collaborante Antonio Giuffrè, Tribunale di Palermo, sentenza 23 Febbraio 2003, contro Schimmenti Stefano +6, procedimento penale n. 1199/02 R.G.T., n. 2962/98+ 1669/2002 R.G.N.R., n. 856/04 R.S in Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Edizioni Laterza, Bari, 2007.

siciliani avevano manifestato un interesse nel settore degli appalti prima dell'estendersi in maniera massiccia dei meccanismi di regolazione mafiosa all'intera procedura.¹³

La riscossione viene organizzata territorialmente dalle diverse famiglie mafiose in relazione alla rispettiva area di influenza e di assoggettamento, salvo conflitti occasionali. Da qui iniziano a crearsi intese collusive tra le imprese, da un lato, per spartirsi gli appalti, dall'altro, per eliminare la concorrenza. Nei *cartelli* affiora la domanda di protezione legata all'esigenza di coordinare le offerte tra gli imprenditori; questi ultimi si spartiscono le gare seguendo dei turni, su base territoriale o in relazione agli enti appaltanti. Di fronte alla proposta di concordare le offerte o di astenersi dal partecipare ad un appalto, ogni imprenditore dovrà maturare un certo grado di fiducia nella futura disponibilità del richiedente a ricambiare il favore.¹⁴ Qui entra in gioco il sistema di relazioni che si intersecano nell'area grigia tra politici, funzionari pubblici e imprese, portato avanti da intere generazioni.

Cosa Nostra a partire dalla seconda metà degli anni '80 si inserisce e gestisce un sistema di preordinata spartizione degli appalti. Nel 1983, al termine della "prima guerra di mafia", fase in cui la fazione vincitrice dei Corleonesi si fa promotrice di regole che assegnano turni precisi per l'aggiudicazione delle gare d'appalto, nasce il cosiddetto *Metodo Siino* dal nome di Angelo Siino, dapprima noto come "ministro dei lavori pubblici di Cosa Nostra", poi collaboratore di giustizia. Il complesso di regole di cui Siino è artefice e coordinatore si trasformerà in un vero e proprio sistema globale di controllo verticale degli appalti pubblici nell'intera Sicilia e, come emerge da cronache recenti, verrà utilizzato come esempio nel resto d'Italia.¹⁵

¹³ Uno di questi è Bernardo Provenzano, che da latitante agiva mediante prestanome, mentre altri mafiosi amministravano in prima persona le imprese partecipanti agli appalti. Tribunale di Palermo, processo contro Crino Giuseppe + 9, requisitoria del P.M. Nino di Matteo, udienza 2 ottobre 2001.

¹⁴ Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *La regolazione mafiosa della corruzione in Mani Impunite. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Edizioni Laterza, Bari, 2007, pag. 188.

¹⁵ Un'inchiesta recente risalente al 2011, mostra come venivano gestiti gli appalti truccati di Trenitalia, attraverso il "metodo Siino" e bandi fotocopia, che coinvolge il Lazio, la Toscana e l'Emilia-Romagna. Sara Frangini, *I fratelli si spartivano gli appalti Trenitalia" 42 indagati, a Bologna il centro operativo*, "Il Fatto Quotidiano", 4 ottobre 2011.

Angelo Siino pianifica un sistema di ripartizione delle gare in cui tutti “hanno la loro parte” grazie ad un’accurata programmazione delle offerte che assicura la suddivisione interna degli utili. Si organizzano gare al massimo ribasso in cui a vincere sono tutti quanti gli imprenditori, a rotazione. Tutto è basato su specifiche regole di condotta, rigide e uguali per tutti i partecipanti. La mafia in tutto questo ha il ruolo di “supervisore dietro le quinte”; Siino stesso la definisce come un “garante” che ha il potere di contrattare grazie alla sua forza intimidatrice.

La restrizione concorrenziale degli appalti e la diffusione della corruzione generano vantaggi e profitti per molti: le imprese del cartello si aggiudicano le gare con un minimo ribasso mentre il sistema dei turni riduce l’incertezza, i politici e gli amministratori riscuotono tangenti più elevate con minori preoccupazioni riguardo all’affidabilità degli interlocutori ed, infine, i mafiosi ottengono una quota della rendita così generata a scapito dei bilanci pubblici; ampliano la gamma di servizi protettivi offerti agli altri attori e aumentano di fatto la quota di risorse chieste in contropartita.¹⁶

Siino passa dal ruolo di mediatore tra le varie famiglie mafiose a quello di garante, diventando unica figura di riferimento, per l’intero settore degli appalti pubblici. Tra il 1986 e il 1991 vengono movimentate da Siino tangenti per un valore di 30 miliardi di lire ripartite tra mafiosi, politici e organi di controllo.¹⁷

Quando questo modello si rafforza, il valore degli appalti aumenta e quando cerca di espandersi ad imprenditori non siciliani si assiste ad un passaggio di consegne da Angelo Siino ad altri soggetti da questo delegati. È un salto di qualità, nasce “*u tavolinu*”: una decisione sulla gestione di appalti che prevede la c.d. “tassa Riina”, lo 0.8% sul valore dell’appalto da convogliare direttamente al nucleo organizzativo centrale di Cosa Nostra. Le entrate servono a rimpinguare economicamente la stessa associazione mafiosa e sopperire alle spese legate ai vari acquisti di armi, e al supporto legale dei detenuti e delle loro famiglie. Il fulcro cruciale dell’impianto non

¹⁶ Tribunale di Palermo, estratti dell’ordinanza “Mafia e appalti” del Gip Renato Grillo nei confronti di Buscemi Antonino +9, 2 ottobre 1997 in Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *op. cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

è più concentrato sull'imprenditore che si aggiudica la gara, quanto, piuttosto, quello di riscuotere la tassa imposta indiscriminatamente dalle associazioni criminali.

L'accentramento in un unico soggetto della gestione dell'affidamento degli appalti ai mafiosi, con conseguenti compiti di identificazione, informazione e garanzia di adempimento, da un lato riduce i problemi di coordinamento, ma dall'altro espone le imprese e gli stessi mafiosi al pericolo di un catastrofico collasso del sistema. Il coordinatore accumula un patrimonio di informazioni compromettenti sull'attività dei molti soggetti, pubblici e privati, coinvolti nel mercato della corruzione, e in caso di indagini, ha un incentivo a far fruttare questo capitale di conoscenze, "vendendole" all'autorità giudiziaria in cambio di un trattamento favorevole¹⁸. È ciò che si verificò nel caso Siino il quale, dopo la cattura, nel 1997 iniziò a collaborare. Questo fu il momento che portò le organizzazioni criminali a rivedere l'impianto strutturale dell'infiltrazione: si rinuncia all'ambizione di avere il controllo su tutti gli appalti e si ristrutturava il sistema in modo da avere un'egemonia non più di settore, bensì sui territori.

Oggi, in base agli sviluppi nella normativa, agli oneri di legalità per le varie imprese e alle restrizioni previste già a monte, l'infiltrazione è divenuta più sofisticata e intangibile. Il fenomeno in questione può essere esaminato sotto diversi profili: quello *produttivo-esecutivo*, nella fase di realizzazione dell'opera; quello *tecnico-professionale* che riguarda le conoscenze di tipo specialistico per poter porre in essere condotte illecite, e, infine, quello *politico-istituzionale* che riguarda tutto ciò che concerne l'individuazione della scelta delle opere da realizzare e le procedure. Sappiamo che, per quanto riguarda l'esecuzione dell'opera, la mafia può agire in maniera sia diretta sia indiretta. Nel primo caso, attraverso imprese costituite e gestite direttamente da esponenti del gruppo criminale; nel secondo, attraverso forme di compartecipazione con altri soggetti economici, rapporti di collusione, corruzione, imposizione del pizzo, delle forniture e della manodopera, acquisizione di contratti e subappalti.¹⁹

¹⁸ Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *op. cit.*, pag.200.

¹⁹ Rocco Sciarone, *Mafia e comitati d'affari. Edilizia, appalti e energie rinnovabili in Provincia di Trapani*, in *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Rocco Sciarone (a cura di), Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pagg.182-184.

Sul piano tecnico-progettuale, si manifesta un insieme eterogeneo di condotte di soggetti concorrenti a vario titolo come professionisti e funzionari pubblici, dirigenti degli uffici tecnici, direttori dei lavori, collaudatori, funzionari di banca, consulenti finanziari, progettisti e ispettori. Se guardiamo all'aspetto politico-istituzionale il riferimento va all'allocatione dei finanziamenti, alla decisione riguardante le opere da realizzare, alla formazione delle commissioni giudicatrici, alla stessa identità dei decisori e alla disponibilità di informazioni sulla procedura. Il ruolo del politico è quello di controllare l'autorità pubblica nell'esercizio di questi poteri e di dare sicurezza al mafioso. È qui che prende forma la trama di scambi occulti sulla cui base si costituiscono i comitati d'affari che controllano il mercato dell'edilizia. Il coinvolgimento del ceto politico locale è decisivo per la definizione delle iniziative criminali, il superamento di intoppi burocratici e la risoluzione delle controversie.²⁰ Nel corso del tempo le modifiche normative hanno reso meno agevole l'intervento della mafia nella fase di aggiudicazione delle gare e il metodo Siino del tavolino. Le indagini hanno messo in luce l'adozione di nuovi e sofisticati meccanismi di turbativa d'asta, in cui risulta cruciale proprio il ruolo di professionisti e funzionari pubblici. Nella stessa fase di progettazione dell'appalto è possibile intervenire costruendo una procedura di aggiudicazione *ad hoc*, attraverso la previsione di specifici requisiti di partecipazione.²¹ Questo permette di stabilire delle vere e proprie "barriere all'entrata" nel mercato della concorrenza: può restringere il numero dei potenziali concorrenti e, quindi, può favorire alcune imprese in luogo di altre.

In questo può essere d'aiuto l'obbligo previsto per le stazioni appaltanti di operare attraverso dei bandi-tipo, ossia particolari tipologie di bando studiate *ad hoc* dall'Autorità Nazionale Anticorruzione per ogni tipologia di affidamento, in modo da evitare prescrizioni vantaggiose per talune imprese piuttosto che altre.

Orbene, è utile in maniera schematica segnalare quali sono le fasi di aggiudicazione di un appalto secondo procedura ad evidenza pubblica con pubblicazione di bando, per cogliere più nello specifico le infiltrazioni per fasi.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Rocco Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Fondazione RES, Donzelli Editore, Isola del Liri (Fr), 2011, pag. 185.

Le strategie e le tecniche di infiltrazione per fasi possono essere così schematizzate: *1.Fase di programmazione e progettazione.* La fase di progettazione richiede l'intervento di tecnici e di professionisti altamente qualificati. Sebbene la mafia tenda a investire in settori in cui non sono richiesti particolari requisiti tecnici o alta specializzazione, frequenti sono i casi di progetti pilotati a monte. Questa, infatti, è una fase caratterizzata dalla decisione politica del finanziamento e della progettazione dell'opera. I funzionari dell'ente appaltante e i professionisti selezionati per l'ideazione dell'intervento sono suscettibili di corruzione. "In alcuni casi, può essere la stessa impresa vincitrice dell'appalto a redigere, almeno in parte, il progetto in caso di particolare complessità tecnologica dello stesso (appalto di esecuzione e di progettazione). In questa situazione l'impresa è chiamata a realizzare il progetto esecutivo (o definitivo) partendo da quello definitivo (o preliminare) della stazione appaltante."²² La redazione del progetto può nascondere problemi o consentire in seguito di avere varianti in corso d'opera con un aumento di spesa.

2.Fase di gara. Questa fase include l'attività dell'elaborazione del bando di gara e tutta la procedura ad evidenza pubblica. Nelle dinamiche che hanno ad oggetto l'incontro tra le richieste della stazione appaltante e le offerte degli operatori economici la pervasività delle organizzazioni criminali raggiunge il suo apice. L'espletamento della procedura può racchiudere tecniche di manipolazione molto insidiose e subdole tanto che spesso le mafie possono arrivare ad influenzare la definizione dei bandi di gara attraverso accordi illeciti con i funzionari della p.a.

"L'infiltrazione mafiosa in fase di definizione può avvenire in diversi modi, in particolare attraverso:

- *bandi di gara ad hoc:* il bando di gara è modellato sul candidato designato in partenza attraverso l'introduzione di clausole soggettive od oggettive che rispecchiano perfettamente detto soggetto imprenditoriale;

- *bandi di gara generici:* talvolta sono creati bandi di gara generici che non definiscono in maniera puntuale l'oggetto dell'appalto. Questo comporta,

²² Francesco Calderoni (a cura di), *Metric 2, Monitoraggio dell'Economia Trentina contro il rischio criminalità*, TRANSCRIME, Joint Re-search Centre on Transnational Crime, marzo 2013, pag.57.

innanzitutto, un affievolimento dei requisiti soggettivi di controllo in fase di ammissione perché la mancanza di dettagli non permette un accertamento approfondito del *curriculum* d'impresa. In secondo luogo, la mancanza di parametri specifici non consente la verifica del corretto adempimento del bando in fase di esecuzione;

- *limitazione della pubblicità e trasparenza nei bandi*: si può verificare negli appalti sotto soglia. Infatti, al ridursi della rilevanza territoriale e dell'importo nell'appalto, la legislazione riduce degli obblighi di pubblicità e trasparenza, i quali rimangono sostanzialmente appannaggio delle stazioni appaltanti. Ne consegue una scarsa visibilità dell'appalto e quindi una limitazione della concorrenza, talvolta approfittando della complicità dei funzionari pubblici. Si rilevano, invece, maggiori oneri per i contratti sopra soglia".²³

Le gare d'appalto, inoltre, possono essere manipolate in diversi modi, tra i più frequenti riscontriamo i seguenti:

- *cordate di imprese e predeterminazione delle offerte*, è un "meccanismo che permette alle imprese di accordarsi in anticipo sulle offerte da presentare in modo da prestabilire l'operatore economico che si aggiudicherà la gara o la soglia di aggiudicazione, metodo contrario al principio di libera concorrenza;

- *intimidazioni finalizzate a limitare la concorrenza*, si ricorre al c.d. "metodo mafioso" attraverso cui si ottiene il consenso e l'omertà dei concorrenti a fronte del ricorso sistematico all'intimidazione, con minacce, pressioni o attentati a cose o persone, le imprese indesiderate vengono "invitate" a non presentarsi alla gara o a ritirare l'offerta;

- *falsificazioni documentali e alterazione della procedura di gara*: "poiché non sempre è facile estromettere le imprese rivali dalle offerte o evitare alcuni imprevisti, per manipolare la gara possono essere utilizzate due soluzioni, che tuttavia richiedono l'intervento di funzionari pubblici compiacenti. La prima consiste nell'escludere l'impresa concorrente facendo emergere dei vizi formali; la seconda, consta nell'aprire le buste prima della celebrazione e ritoccare l'offerta che deve vincere. Nel caso in cui le imprese escluse facciano ricorso al TAR, la criminalità

²³ Ivi, pagg. 57-58.

organizzata interviene con propri metodi di intimidazione volti a far desistere le concorrenti".²⁴

3. *Fase di cantierizzazione ed esecuzione.* In questa fase dell'appalto "si può parlare di "infiltrazione attiva" quando c'è una partecipazione diretta ai lavori di affiliati alle organizzazioni malavitose e di "infiltrazione passiva" quando il profitto deriva dalla riscossione di tangenti dalle imprese (sub)appaltatrici."²⁵

Ulteriori fenomeni di infiltrazione mafiosa che si collocano al di fuori del contesto della procedura di gara possono essere costituiti da accordi occulti sorti tra gli operatori economici e che riguardano in particolare la fase di esecuzione dell'appalto. In alcuni casi l'impresa appaltatrice può rappresentare una copertura mentre l'appalto è realizzato da un'altra impresa, c.d. *cessione occulta d'appalto*, mascherata da contratti di fornitura o subappalto. Questa cessione può avere diverse ragioni, si pensi al caso in cui l'impresa aggiudicataria non sia in grado di adempiere le prestazioni contrattuali e sia sin dall'inizio una impresa di facciata, può accadere, inoltre, in alcuni casi che l'appaltatore preferisca "vendere" il lavoro piuttosto che assumersi gli oneri dello stesso.²⁶

3. Normativa sugli appalti pubblici. Brevi cenni sull'evoluzione, criticità e prospettive future

Come già accennato, è essenziale comprendere la portata dell'infiltrazione mafiosa negli appalti non solo da un punto di vista sociologico ma anche giuridico. Spesso l'azione sociale non è altro che una risposta a quelli che sono i mutamenti normativi. Invero, le mafie nel corso degli anni hanno mutato metodo di azione in relazione ai diversi oneri e obblighi imposti dalle leggi di settore, al grado dei controlli e della vigilanza.

È utile premettere che, la normativa nel settore degli appalti pubblici è di derivazione comunitaria, pertanto, i cambiamenti legislativi sono generalmente

²⁴ *Ivi*, pagg. 58-59.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

dettati da adeguamenti alle Direttive di settore che tendono ad armonizzare il diritto interno degli Stati Membri e assicurare in maniera omogenea i principi di trasparenza, concorrenza e pubblicità negli affidamenti.

In Italia la prima risposta organica alla domanda di legalità si ebbe con la L.n. 109/1994, Legge quadro in materia di lavori pubblici, la c.d. Legge Merloni, la quale rappresentò la doverosa conseguenza al fenomeno di corruzione sistematica che travolse gli anni '90 del secolo scorso, meglio noti come gli anni di Tangentopoli. L'enorme falla creatasi nel sistema venne imputata molto probabilmente ad una normativa molto duttile rappresentata dal d.lgs. n. 406/1991. Pertanto, l'unica risposta possibile fu rappresentata da complesso di disposizioni molto rigide che non lasciava oggettivamente margini di discrezionalità per la stazione appaltante nelle procedure di scelta del contraente.

D'altro canto la legge Merloni non sortì l'effetto sperato. L'eccessiva rigidità del sistema e il rigore del procedimento rendeva impenetrabile ogni accertamento sulle responsabilità. Si pensi alla difficoltà di indagare di fronte ad un comportamento formalmente ineccepibile che magari fungeva da schermo per eventuali patti e accordi illeciti. Altro aspetto problematico della legge era sicuramente dettato dal fatto che l'eccessiva rigidità procedurale spesso era incompatibile con gli appalti più complessi e questo determinava un diffuso utilizzo di regimi derogatori, potenzialmente non controllabili.²⁷

A seguito della legge Merloni, le direttive comunitarie n. 17 e n. 18 del 2004 trovano recepimento nel d.lgs. 163/2006 e relativo regolamento, comunemente definito "Codice degli Appalti". Il problema costituito dalle deroghe non viene in alcun modo frenato neppure in questa nuova fase di regolazione del mercato degli appalti pubblici, tanto che molti sono i casi in cui numerose inchieste hanno svelato il sistema di tangenti e infiltrazioni di imprese mafiose nell'aggiudicazione degli appalti, si pensi al caso Mose, Expo a tutti i casi comprovati di situazioni emergenziali conseguenza diretta di drammatiche calamità naturali. Le deroghe alle normative vigenti rappresentano una pratica seguita dalle amministrazioni generalmente in casi di eccezionalità ed urgenza o per singoli appalti. L'arbitrario e

²⁷ Marco Dugato, *Organizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici e contrasto alla corruzione nel settore degli appalti pubblici*, in "Munus", Rivista Giuridica dei servizi pubblici, 2015.

frequente ricorso a siffatto sistema comporta l'elusione delle norme in materia di pubblicità e trasparenza e, in ultima analisi ai principi di imparzialità e buon andamento.

Un esempio virtuoso che rompe questo schema, studiato personalmente, riguarda le operazioni di ricostruzione del terremoto che nel 2012 coinvolse l'Emilia. In questo caso fu messo in atto un intervento da parte dell'Osservatorio Regionale dell'Emilia-Romagna che riduceva al massimo le deroghe nonostante la situazione emergenziale. L'obiettivo fu raggiunto attraverso la motivazione della singola deroga utilizzata, inoltre, si considerarono necessarie le deroghe riguardanti i tempi delle singole fasi di aggiudicazione ma non si venne meno agli obblighi di pubblicità e trasparenza, alle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari e sicurezza nei cantieri, oltre al controllo del possesso dei requisiti di ordine generale delle imprese.²⁸

In questi anni si è assistito spesso ad una presa di posizione delle amministrazioni pubbliche in relazione al problema delle deroghe, ovviato attraverso appositi accordi, i c.d. Protocolli di Legalità, che hanno la funzione di rafforzare le normative vigenti e responsabilizzare maggiormente gli attori coinvolti. Sebbene in molti casi si corra il rischio di un impegno "solo di facciata", in molti casi questi strumenti si sono rivelati molto utili e lungimiranti.²⁹

Il D.lgs. 163/2006, abrogato il 18 aprile 2016 dal d.lgs. 50/2016 il nuovo "Codice Appalti e Concessioni", ha permesso in questi anni di guardare con occhi critici diverse sfumature del processo di aggiudicazione e di identificare le opportunità criminali prodotte dalla legislazione stessa nell'intento di perseguire obiettivi specifici (c.d. effetto criminogeno della norma). Si ritiene opportuno, per chi scrive, trattare uno degli aspetti tra i più dibattuti fino ad oggi in materia di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici, senza alcuna pretesa di completezza e nella piena consapevolezza degli spazi che questa sede impone.

²⁸ Sara Sparta, *L'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici. Criticità e strategie di intervento: il caso dell'Emilia-Romagna*, Tesi di Laurea magistrale in Giurisprudenza, in *Mafia e Antimafia*, Università di Bologna, marzo 2014.

²⁹ Per un maggiore approfondimento sullo strumento dei Protocolli di Legalità, sulla loro nascita, affermazione ed evoluzione storica si rimanda, volendo, a Sara Sparta, *Protocolli di legalità. Sviluppo dei modelli nel tempo*, in Laura Galesi (a cura di) *Appalti pubblici e sindacato. Buone pratiche contro mafia e illegalità*, Ediesse, Roma, 2015, pagg. 79-98.

Aspetto divenuto critico e molto dibattuto riguarda il criterio di aggiudicazione scelto dalla stazione appaltante. Rispetto all'intera e complessa procedura questo appare un aspetto di dettaglio, nonostante sia stato, negli ultimi anni, oggetto centrale di dibattiti soprattutto politici, col solo effetto di creare inutile quanto deleterio allarmismo.

Fin troppe volte quando si parla di contrasto alle mafie o alla corruzione, si imputa l'intera responsabilità di un affidamento all'utilizzo errato del criterio del *prezzo più basso* in luogo dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*.

Nel primo caso, conosciuto anche come metodo del *massimo ribasso*, ad aggiudicarsi l'appalto è l'operatore economico che ha proposto una offerta economica più bassa rispetto alle altre. Il prezzo è l'unico elemento che conta in sede di gara. Questo criterio presenta oggettivamente alcuni svantaggi: può portare ribassi eccessivi e rendere più complesse le valutazioni sulla anomalia dell'offerta, non tiene conto del fattore qualità dell'offerta e può pertanto premiare operatori economici che non hanno fatto uno studio accurato del progetto a base di gara. Presenta, dall'altro lato, alcuni vantaggi quali la semplificazione in sede di preparazione della documentazione di gara e la valutazione dell'offerta per cui non sono richiesti esperti di settore e una maggiore celerità dell'intera procedura. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) colma le lacune del criterio sopra descritto poiché premia maggiormente il fattore della qualità dell'offerta e la capacità dell'operatore economico di apportare migliorie ed esprimere compiutamente la propria capacità organizzativa e innovativa. Va da sé che la formulazione dell'offerta sia in sede tecnica sia in sede economica è frutto di uno studio attento e accurato del progetto a base di gara, con il vantaggio di ridurre la presentazione di riserve. Anche l'OEPV presenta alcuni svantaggi: le procedure sono molto più lunghe e articolate, richiedono esperti di settore per la valutazione delle offerte in ragione della complessità, della necessità di coerenza e adeguatezza, anche in vista dell'esercizio del diritto di accesso agli atti da parte degli esclusi all'aggiudicazione e della possibilità di contenziosi.

Viene, inoltre, comunemente rimproverata all'OEPV l'eccessiva discrezionalità e la difficoltà applicativa; di contro, al prezzo più basso si imputa "l'eccessiva rigidità e la trasformazione della gara in una competizione al ribasso della qualità (che

spiegherebbe i fenomeni della diffusione degli appalti eseguiti a prezzi finali assai più alti di quelli dell'aggiudicazione e quello degli appalti interrotti per patologiche sofferenze dei contraenti privati e per l'insostenibilità dell'offerta vincitrice)".³⁰

Da una prima valutazione emerge in maniera chiara, quindi, la maggiore garanzia di imparzialità che il metodo dell'OEPV può offrire, ma si pensi anche che spesso in procedure di affidamento poco complesse o che per loro natura si ripetono in maniera costante, il criterio del prezzo più basso appare di gran lunga preferibile perché sottrae la pubblica amministrazione da situazioni spesso stagnanti e garantisce l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

La scelta del criterio da parte della stazione appaltante è stata definita in maniera più chiara e incisiva con la nuova disciplina in materia di appalti pubblici, in particolare dal Considerando 89 e ss. della Direttiva 24/2014 recepita in Italia dal D.lgs. 50/2016. Alcuni contratti pubblici, esplicitamente individuati dall'art. 95 D.lgs. 50/2016 vengono aggiudicati esclusivamente con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del *miglior rapporto qualità-prezzo*. Allo stesso modo vengono individuati i casi in cui *può* seguirsi il criterio del minor prezzo inteso come *costo-efficacia*. Negli altri casi la scelta è rimessa alla stazione appaltante secondo i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento secondo quanto indicato dall'art. 95 del Codice Appalti e Concessioni.

Premesso ciò, è doveroso precisare che in termini di "permeabilità" a fenomeni corruttivi non esistono apprezzabili differenze se non sul momento della procedura di affidamento.

Si è ragionevolmente osservato che le "imprese mafiose" ossia quelle imprese che possono contare sul metodo c.d. mafioso di assoggettamento, su ingenti disponibilità di liquidità, manodopera a basso costo e assunzione di personale incompetente possono porre in essere dei ribassi eccessivi rispetto ad altri operatori economici che di fatto vengono fatti fuori dal mercato. Spesso i ribassi superano del 40% - 50% l'importo a base d'asta e questo fa emergere una capacità economica notevolmente anomala da parte dell'impresa proponente. Generalmente

³⁰ Marco Dugato, *op. cit.*, pag. 676.

si tratta di aziende dal volto pulito e in regola con tutte le normative antimafia e anticorruzione che però ricevono finanziamenti esterni occulti e altre indicazioni finalizzate a sostenere l'offerta più bassa, fenomeno che non è da escludersi comunque nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il potenziale effetto immediato delle suddette dinamiche è quello di condurre gli altri operatori economici ad una disastrosa concorrenza al ribasso pur di "sopravvivere" all'interno del mercato, il tutto a discapito del fattore qualità.

Oltre alla possibilità dell'operatore economico di formulare una data offerta, è da rilevarsi come nel sistema dell'OEPV i "patti illeciti" tra impresa e stazione appaltante possono avere luogo nella "comune" definizione preventiva delle regole di gara, dei criteri oggettivi quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto dell'appalto, i pesi e i punteggi da affidare a ciascun criterio.

Nel caso del prezzo più basso, invece, questo accordo può prendere ugualmente forma nel concordare un *deficit* descrittivo iniziale in sede di bando di gara, idoneo a far scaturire, successivamente, il meccanismo delle varianti in corso d'opera e portare a notevoli rialzi del prezzo: l'intesa, cioè, si sviluppa durante e dopo.

Questo dimostra come nelle maglie, spesso larghe, della discrezionalità amministrativa nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa e della rigidità del prezzo più basso si possano creare comunque condizioni favorevoli all'infiltrazione della criminalità organizzata che può passare attraverso il fenomeno corruttivo, oppure, farne totalmente a meno.

In virtù dell'ultima parte di questa affermazione appare doveroso in questa sede sottolineare la distinzione tra la corruzione intesa in senso tradizionale e stretto e l'infiltrazione criminale negli appalti. I due presupposti appaiono distinti nelle premesse e nelle conseguenze, nella maggior parte dannose e irreversibili che arrecano al sistema.

Nel caso della corruzione, si registra una "diretta alterazione della concorrenza tra gli offerenti e danno dell'amministrazione, tanto sotto il profilo economico, quanto sotto il profilo dell'efficienza del risultato del contratto".³¹ Nel caso della penetrazione mafiosa, l'offerta vincitrice dell'appalto può essere realmente quella

³¹ Marco Dugato, *op. cit.*, pag. 683.

più conveniente per la stazione appaltante, “essendo peraltro il *vulnus* al complesso interesse pubblico ancor più grave di quanto non sia nell’ipotesi della corruzione”³². Si ritiene erroneamente che il settore più esposto a questi rischi sia quello dei lavori pubblici, possibilmente quello delle grandi opere, mentre si pongono in secondo piano gli appalti di servizi e forniture, ambiti, invece, nevralgici colpevolmente sottovalutati dal legislatore.

Questa precisazione è importante per cogliere la differenza di due importanti rischi cui è soggetto il settore degli appalti pubblici, trattati irragionevolmente in maniera omogenea: meriterebbero, invece, ambiti di approfondimento distinti e, da un punto di vista normativo, specifiche e puntuali azioni di prevenzione e contrasto.

Costituiscono da sempre aspetti critici della normativa l’istituto del subappalto e dell’avvalimento, in particolar modo l’avvalimento della sola attestazione SOA, certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d’appalto per l’esecuzione di appalti pubblici di lavori. Diventa concreta la capacità di infiltrarsi di una impresa compromessa attraverso l’avvalimento della SOA che potrebbe costituire, in astratto, l’unico limite a poter operare nei lavori pubblici.

Sebbene risulti necessaria una analisi più approfondita e dettagliata della normativa appare ancora prematuro poter esprimere un parere sulle nuove disposizioni previste dal D.lgs. 50/2016 per la cui attuazione essenziale risulterà l’apporto interpretativo e di dettaglio svolto dalle Linee Guida dell’Autorità Nazionale Anticorruzione.

4. L’Autorità Nazionale Anticorruzione

È doveroso, infine, in questa sede fare un breve cenno alla centralità che negli ultimi anni ha avuto l’Autorità Nazionale Anticorruzione. Istituita con la L. 190/2012, l’A.N.AC. è chiamata a svolgere in ambito nazionale attività di prevenzione e contrasto al fenomeno della corruzione e in generale dell’illegalità nella pubblica amministrazione. La legge in oggetto, inoltre, ha introdotto un sistema organico di norme necessarie per allineare il sistema legale italiano alle indicazioni provenienti

³² Ibidem.

dalle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia quali la Convenzione dell'Unione Europea del 1997 relativa alla lotta alla corruzione, la Convenzione OCSE del '97 sul contrasto alle tangenti nelle transazioni economiche internazionali, la Convenzione Penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999, la Convenzione del 2003 delle Nazioni Unite contro la corruzione.

Le funzioni dell'A.N.AC. si sono, nel corso del tempo, rafforzate ed ampliate. Si pensi che unitamente ad un'opera di semplificazione del Governo, con il D.L. 90/2014 è stata soppressa l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.CP.) ed è stata interamente accorpata nell'odierna Autorità Anticorruzione. L'integrazione delle funzioni e dei compiti delle due *Autorità* è stato visto come un modo più efficace per concentrare gli interventi in materia di illegalità e per presidiare in maniera più dirimente l'ambito dei contratti pubblici.

Discendono molti e più ampi poteri all'A.N.AC. in materia di prevenzione della corruzione con L. n.190/2012, in materia di trasparenza attraverso il D.lgs. n. 33/2013 e riguardo alle procedure di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi nell'ambito della pubblica amministrazione previsti nel D.lgs. n. 39/2013.

Inoltre, con l'entrata in vigore del nuovo D.lgs. 50/2016 se ne possono contare più di cento. In particolare, l'art. 213 del Codice ne elenca diversi in maniera sistematica: tra questi, poteri di vigilanza, controllo, consultivi, di segnalazione, regolazione, qualificazione e verifica, ispettivi e sanzionatori. Uno di quelli che merita particolare attenzione, a parere di chi scrive, curato e approfondito in tesi di specializzazione, è la c.d. vigilanza collaborativa.³³

Si tratta di un particolare istituto nato in seno all'attività di vigilanza dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.), una peculiare forma di supporto che l'A.N.AC. attiva su richiesta della stazione appaltante per tutte le attività preliminari alla procedura di gara, garantendo un controllo *ex ante* sui principali atti e provvedimenti di quest'ultima. L'intervento preventivo che viene realizzato segna un cambiamento nel *modus operandi* dell'Autorità "che interviene non per censurare *ex post* dei comportamenti illeciti, a cui spesso è difficile porre rimedio, ma per

³³ Sara Sparta, *La vigilanza collaborativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione alla luce del D.lgs. 50/2016*, Tesi di Diploma di Specializzazione presso la Scuola di Specializzazione in Studi sull'amministrazione Pubblica, relatore Prof. Marco Dugato, Università di Bologna, a.a. 2015/2016.

prevenire *ex ante* le criticità, in una logica di accompagnamento dell'amministrazione verso scelte corrette e trasparenti finalizzate al buon andamento della commessa pubblica."³⁴

Le condizioni che hanno creato la necessità di intervenire in maniera differente per il contrasto e la prevenzione della corruzione nel settore degli appalti pubblici hanno origine dalle vicende giudiziarie legate alla realizzazione del grande evento Expo Milano 2015, e più in generale da tutte le inchieste legate alle grandi opere pubbliche che hanno scosso tanto l'opinione pubblica quanto le Istituzioni. Il legislatore nelle previsioni di cui agli artt. 19, 30, 32 del citato D.L. 90/2014 individua nella figura del Presidente dell'Autorità Anticorruzione un organo monocratico dotato di poteri speciali in diversi ambiti. In particolare, l'art. 30 del D.L. 90/2014 gli conferisce "compiti di sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento Expo Milano 2015".

Alla luce dei poteri speciali conferiti all'A.N.AC., la stessa ha stipulato un accordo con l'OCSE che ha rappresentato un esempio sperimentale nella vigilanza degli appalti pubblici in linea con le *best practise* internazionali, atto a garantire potenzialmente i migliori modelli di *governance* e *management* per la realizzazione di grandi eventi. Pertanto, almeno inizialmente, questo modello di vigilanza viene concepito con l'unico obiettivo di servire i grandi eventi poiché più facilmente esposti a rischio di illegalità. È innegabile, infatti, l'incapacità di individuazione preventiva dei rischi relativi all'appalto e la mancanza di concreti poteri di prevenzione in cui per troppo tempo le amministrazioni hanno operato, oltre ad un "effetto criminogeno" della normativa sugli appalti pubblici che ha aperto ampi margini derogatori in casi non secondari alle procedure ad evidenza pubblica.³⁵

³⁴Relazione Annuale 2014 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Roma 2 luglio 2015, pag. 89 (www.anticorruzione.it).

³⁵ "Emblematico è il caso delle opere necessarie al grande evento Expo Milano 2015, per la realizzazione del quale le ordinanze del Presidente del Consiglio e successivamente una legge ad hoc hanno introdotto la possibilità di derogare a ben 85 articoli del codice!" R. Cantone, *Audizione alla Commissione Lavori Pubblici nell'ambito dell'esame del d.d.l. n. 1678/2014 Delega al recepimento delle Direttive appalti e concessioni*, Senato della Repubblica, Roma 20 gennaio 2015 (www.anticorruzione.it).

L'implementazione e messa in campo di questo istituto porta avanti un lavoro che risponde alle esigenze dei grandi eventi pubblici che devono essere percepiti come *corruption free*, esperienza resa possibile dalla recente *smart regulation* in materia.

Il modello ha portato i risultati attesi, sebbene per una ristretta cerchia di appalti inerenti Expo 2015. Da questa esperienza si è aperta una lunga e diversificata serie di accordi di vigilanza collaborativa tra A.N.AC. e diverse stazioni appaltanti che ad oggi chiedono di essere seguite nelle fasi più delicate della procedura.

Il ricorso a quella che può essere considerata *soft regulation* ha avuto pieno riconoscimento all'interno del nuovo Codice Appalti e Concessioni (art. 213, comma 3 lettera h, D.lgs. 50/2016), segno della necessità di adottare misure di questo tipo a completamento del quadro normativo di primo livello.

Da ultimo, è doveroso rilevare come i nuovi e molto più numerosi poteri attribuiti all'A.N.AC. potrebbero rimanere lettera morta senza un reale impegno da parte delle Istituzioni di creare le migliori condizioni per poter operare. In questo senso si fa riferimento alle maggiori risorse economiche e umane necessarie per poter operare con efficienza e incisività. L'aspetto appare di non poca importanza in quanto, oggi, l'A.N.AC. rappresenta il principale riferimento istituzionale in Italia in termini di lotta alla corruzione e rispetto dei principi fondamentali di legalità e trasparenza nel settore degli appalti pubblici. Il rischio, in questo senso, è che si deleghino in maniera eccessiva delle responsabilità comuni.

Tornando alle premesse della trattazione, si è avuto modo di apprezzare, infatti, quanto il rapporto appalti pubblici e criminalità organizzata riguardi a più livelli diverse aree di interesse, di studio e di azione. Sarebbe un errore affidare l'intera opera di repressione all'azione salvifica della magistratura o tutto il processo di prevenzione alle prescrizioni di una singola Autorità. Una risposta concreta può nascere dall'azione sinergica di diverse competenze. Spesso la conoscenza di un territorio e delle peculiarità degli attori sociali che ivi operano può costituire l'elemento determinante che può fare la differenza.

LA FOGLIA DI COCA NELLA BOLIVIA DI EVO MORALES AYMA, FRA TRADIZIONE E LOTTA AL NARCOTRAFFICO

Marzia Rosti

Abstract

The article aims to illustrate the results of the new policy of coca plants' cultivation which Evo Morales – President of Bolivia since 2006 – has promoted at national and international level. The new framework distinguishes the use of the coca plant and its leaves between a legal and an illegal use. The former is linked to the local traditions and cultures and shall be therefore promoted and safeguarded. The latter concerns the exploitation of coca plant and leaves for illicit purposes and it is therefore banned and punished.

Keywords: coca plants; coca leaves; Bolivia; Evo Morales; war on drugs

1. La Special Session of the United Nations General Assembly on the Word Drugs (UNGASS) del 19-21 aprile 2016 – New York

La Special Session of the United Nations General Assembly on the Word Drugs (UNGASS) svoltasi a New York dal 19 al 21 aprile 2016 ha permesso ai leader mondiali di trarre un bilancio dei risultati ottenuti in materia di lotta al narcotraffico e di consumo di droghe e di confrontarsi sulla necessità o meno di definire nuove linee guida nella lotta alla diffusione delle sostanze stupefacenti. L'urgenza per un confronto sulle nuove strategie da adottare era già emersa nel 2012, quando Messico, Colombia e Guatemala – fra i paesi più colpiti dal narcotraffico – avevano presentato la richiesta di anticipare la Sessione Speciale fissata per il 2019, in considerazione del mutato quadro internazionale e regionale¹ e del fallimento della politica di lotta alla droga adottata sino ad allora.

¹ Nel 1998 la prima Sessione Speciale sulle Droghe (UNGASS) si era conclusa con l'approvazione della Dichiarazione Politica Globale sul Controllo delle Droghe (*Political Declaration* in <http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm>); dieci anni dopo è stata approvata la Dichiarazione Politica e il Piano d'Azione per una Cooperazione Internazionale (*Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the Word Drug Problem*, in <http://www.unodc.org/documents/ungass2016/V0984963-English.pdf>), che prevedeva una 'strategia bilanciata' per affrontare il problema della droga e fissava una nuova

Nella riunione di New York dello scorso aprile si sono delineate sin dall'inizio due posizioni: un prima dei paesi² asiatici, mediorientali e africani più conservatori e contrari a una qualunque modifica delle strategie concordate e delle norme internazionali vigenti in materia³, e una seconda in cui sono confluiti soprattutto i paesi latinoamericani che, invece, hanno richiesto nuove strategie più attente ai diritti umani e più adatte ai singoli contesti nazionali alla luce del fallimento della 'war on drugs', ispirata al principio 'tolleranza zero', i cui risultati sono stati in realtà un incremento della tossicodipendenza, dei detenuti, del narcotraffico, del riciclaggio e della corruzione con un corollario di emorragia di denaro pubblico⁴.

riunione per il 2019, ritenendo che per quella data si sarebbe raggiunta una significativa riduzione o, addirittura, un'eliminazione della domanda e dell'offerta delle droghe. Nel 2012, su richiesta di Colombia, Messico e Guatemala nella Risoluzione annuale della politica sulla droga (*Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012- 67/193. International cooperation against the world drug problem*, in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/193) è stata inserita la clausola che ha anticipato l'incontro al 2016, con il sostegno di 95 dei 193 paesi membri.

Sulle attese per la Sessione dell'aprile 2016 si veda: Martin Jelsma, *UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas, 2016*, in

http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Transnational_Institute/jelsma-brookings-s.pdf, per tutti i documenti citati, ultima consultazione 30 luglio 2016.

² In particolare, Cina, Giappone, Russia, Iran ed Egitto sono i capofila di gran parte dei paesi di Asia e Africa, fautori di una linea dura e a favore della pena di morte per i reati connessi alla droga, cfr. Leopoldo Grosso, *Ungass 2016: molto fermento dietro il compromesso*, in "Narcomafie", 3 giugno 2016, in <http://www.narcomafie.it/2016/06/03/ungass-2016-molto-fermento-dietro-il-compromesso/> e Martin Jelsma, *UNGASS 2016: ¿Hito histórico u oportunidad perdida?*, 13 aprile 2016, in <https://www.tni.org/en/node/22954>, ultima consultazione 1° agosto 2016.

³ Cioè, la Convenzione Unica sugli Stupefacenti di New York del 1961, modificata nel 1972, la Convenzione sulle Sostanze Psicotrope di Vienna del 1971 e la Convenzione contro il Traffico Illecito di Stupefacenti e di Sostanze Psicotrope di Vienna del 1988, cfr. <http://www.politicheantidroga.gov.it/normativa-sulle-droghe/internazionale/convenzioni-internazionali.aspx>.

⁴ Aspetti che erano già emersi nel 2011 dal Rapporto della Commissione Globale per le Politiche sulle Droghe (*Guerra alla droga. Rapporto*, giugno 2011, in http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_IT.pdf) e che, nel 2013, erano stati discussi dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA/OEA), conclusasi con l'approvazione della *Declaración de Antigua Guatemala Por una Política Integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas*, che in venti punti ha tracciato una futura politica comune e soprattutto 'integrale', cioè che comprenda temi quali la salute pubblica, i diritti umani, l'educazione e la prevenzione, in http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010_6-7_de_junio_de_2013, e in

https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Declaracion_OEA_Antigua_Guatemala_politica_integral_drogas_SPA.pdf, ultima consultazione 27 luglio 2016. Inoltre, Niccolò Macchiavelli, *Legalízenla! La guerra alla droga vista dall'America latina*, in "Limes", n. 10, novembre 2013, pp. 111-113.

La riunione si è conclusa con l'approvazione di una Dichiarazione - invece di una Risoluzione che sarebbe stata più vincolante - che ha cercato di conciliare le differenti posizioni, confermando il quadro generale delle Convenzioni internazionali in materia, ma con un'apertura all'ipotesi che i Paesi aderenti adattino le proprie politiche agli specifici contesti nazionali, purché siano nel quadro della 'flessibilità' consentita dalle Convenzioni stesse.

La Dichiarazione ha suscitato molte critiche e osservazioni, sintetizzabili nel non aver riconosciuto il completo fallimento dell'attuale sistema nel ridurre la domanda e l'offerta di droga, che il riaffermare la validità delle convenzioni internazionali in materia significa aver mantenuto uno *status quo* legale obsoleto e che, senza dubbio, i tre anni che mancano all'Assemblea ordinaria del 2019 saranno importanti e decisivi per sperimentare e definire nuove e migliori strategie.

2. La 'diplomacia de la coca' di Evo Morales Ayma

Fra le varie dichiarazioni rilasciate dai capi di Stato o rappresentanti dei governi latinoamericani a New York, si distingue quella del Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo Morales Ayma che ha sottolineato il fallimento delle politiche adottate sino ad allora, accusando gli Stati Uniti di esserne i principali responsabili in quanto, dalla fine della Guerra Fredda, sono stati loro a creare "con el problema de las drogas la excusa para aplicar una lógica imperialista" nell'area latinoamericana: "El imperio ha utilizado esta guerra hipócrita" ricorrendo a una "política intervencionista" in zone ricche di risorse naturali "para el control y el saqueo de los mismos". La lotta al narcotraffico e alla droga dunque "como pretexto de dominación" e quindi la richiesta di "disolver la DEA, cerrar las bases militares norteamericanas, acabar con el intervencionismo, acabar con la certificación unilateral, aprobar una resolución para terminar de una vez por todas con el secreto bancario"⁵.

⁵ *Asamblea de la ONU sobre drogas: Evo Morales defiende la hoja de coca y pide cerrar la DEA y las bases militares de EEUU*, in <http://www.nodal.am/2016/04/asamblea-de-la-onu-sobre-drogas-evo-morales-defiende-la-hoja-de-coca-y-pide-cerrar-la-dea-y-las-bases-militares-de-eeuu/>, 22 aprile 2016, ultima consultazione 27 luglio 2016. Si ricorda che la DEA è stata espulsa dalla Bolivia nel 2008.

Morales ha difeso poi i risultati conseguiti dalla Bolivia nella riduzione delle coltivazioni di pianta di coca (cfr. infra) e, impugnandone alcune foglie, ha concluso il proprio intervento sottolineando come la pianta “ha sido víctima de los intereses del narcotráfico y el capitalismo [...] la hoja de coca es nuestro alimento saludable y nutritivo, es nuestra medicina, parte de nuestro espíritu comunitario, cultura e identidad. Es nuestra ofrenda para la vida y no para la muerte”⁶.

Le dichiarazioni di Morales sul tema e il presentarsi alle Nazioni Unite impugnando alcune foglie di coca non sono una novità, ma piuttosto s’inseriscono nella nuova ‘diplomacia de la coca’, inaugurata dal presidente nel 2006⁷ e volta a ottenere la legalizzazione della sua coltivazione, per consentire la pratica della masticazione delle foglie (akullico/acullico), tradizionalmente usate dalle popolazioni locali come energetico naturale e dunque da non considerare alla stregua della droga e illegali. Un primo segnale del nuovo orientamento fu mandato alla comunità internazionale nel settembre 2006, quando Morales in occasione del suo discorso alla 61° sessione inaugurale dell’Assemblea dell’ONU ne mostrò alcune foglie, sottolineando come fosse “una injusticia histórica penalizar la hoja de coca” che “representa la cultura andina, al medio ambiente y la esperanza de los pueblos” e osservò che “No es posible que la hoja de coca sea legal para la Coca Cola y sea ilegal para otros consumos medicinales en nuestro país y en el mundo entero”. Rammentò poi che l’ONU avrebbe dovuto riconoscere il valore medicinale della pianta, come dimostrato da numerosi studi; che la foglia di coca allo stato naturale non è dannosa per la salute e che pertanto la si sarebbe dovuta togliere dalla lista delle sostanze illegali, pur ammettendo che proprio da essa venga ricavato “un producto ilegal”

⁶ *Ibidem*.

⁷ Presentandosi come difensore dei diritti dei più deboli e con un progetto di ‘rifondazione’ dello Stato-Nazione boliviano, Evo Morales Ayma, indigeno aymara ed ex leader dei coltivatori di coca, vinse le elezioni presidenziali del 18 dicembre 2005 con il 53,74% dei voti, è stato poi rieletto nel 2009 con il 64% di consensi, confermato per un terzo mandato nel 2014 con il 61% dei voti e resterà in carica sino al 2019. Con il MAS-Movimiento al Socialismo, Morales guida il paese da ormai dieci anni, nel corso dei quali ha nazionalizzato le risorse naturali (idrocarburi e acqua), avviato progetti di opere pubbliche e programmi sociali di cui hanno beneficiato le fasce più povere della popolazione. Fra i notevoli risultati raggiunti, si segnala l’istruzione, tanto che nel 2008 l’Unesco ha dichiarato il paese libero dall’analfabetismo, la sanità, con la garanzia di un servizio gratuito, e la povertà, ridotta di più del 40%. Su Morales la bibliografia è ampia, si rinvia pertanto a Miguel A. Buitrago, *El significado de la llegada de Evo Morales al poder en la República de Bolivia*, in “Iberoamericana”, VI, 22, 2006, pp. 159-164 e l’interessante rassegna bibliografica di Stefan Silber, *Refundar Bolivia. La fascinación internacional por Evo Morales y el MAS*, in “Iberoamericana”, XIII, 50, 2013, pp. 197-208.

contro la cui produzione promise che avrebbe adottato una giusta ed efficiente politica, senza però prevedere la totale eradicazione della pianta, come i precedenti governi avevano pianificato e promesso agli Stati Uniti (cfr. infra)⁸.

Nel 2009 la ‘diplomacia de la coca’ si è poi articolata in due iniziative.

Sul piano interno, nella nuova Costituzione voluta dallo stesso Morales è stato inserito l’art. 384 che dispone che “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”⁹.

Sul piano internazionale, è stata chiesta la correzione dell’errore storico di proibire il consumo tradizionale della foglia di coca e quindi di toglierla dalla Lista 1 degli Stupefacenti¹⁰ e di modificare i punti 1.c e 2.e dell’art. 49 della Convenzione Unica sugli Stupefacenti del 1961¹¹ modificata nel 1972, che - rispettivamente - prevedono “Al firmar, ratificar o adherirse a la Convención, toda parte podrá reservarse el derecho de autorizar temporalmente en cualquier de sus territorios [...] c) la masticación de la hoja de coca” e “La masticación de la hoja de coca quedará

⁸ *Morales provoca a la ONU al mostrar hoja de coca*, in <http://www.infobae.com/2006/09/20/277118-morales-provoca-la-onu-al-mostrar-hoja-coca/>, ultima consultazione 18 luglio 2016, e Martina Losardo, *Coca. Un tramite tra i mondi. Miti, contraddizioni e pratiche identitarie sulla hoja sagrada degli Inca*, ISTHAR Editrice, 2015, p. 68.

⁹ La Costituzione della Bolivia è reperibile in <http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/>, ultima consultazione 10 settembre 2016 e si rinvia a Claudia Storini – Roberto Viciano Pastor, *Innovación y continuismo en el modelo constitucional boliviano de 2009*, Tirant lo Blanch, 2016.

¹⁰ “Las restricciones y prohibiciones al masticado de la hoja de coca establecidas [...] constituyen un atentado a los derechos de los pueblos indígenas consagrados en: a) La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007; b) La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales; c) El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); d) La Declaración de la UNESCO a favor de la Cosmovisión del Pueblo Kallawayá como patrimonio cultural e inmaterial de la humanidad; e) El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas en su octavo y noveno período de sesiones de 2009 y 2010, recomendó se supriman las secciones de la Convención de 1961 que sean incompatibles con los derechos de los pueblos indígenas”, discurso del 13 marzo de 2009 al Segmento de Alto Nivel del 52° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas a Vienna, in <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticias.php?id=506>, ultima consultazione 15 luglio 2016.

¹¹ Cui ha aderito il 23 settembre 1976 ed è entrata in vigore il 23 ottobre 1976.

prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente convención conforme a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 41”.

La proposta di modifica non è stata però accolta per l’opposizione di 18 Stati membri¹² della Convenzione e dunque la Bolivia ha optato per un altro strumento di diritto internazionale, ovvero nel 2011 si è ritirata dalla Convenzione, per aderirvi di nuovo ma con un ‘derecho de reserva’ relativo all’art. 49.2.e sulla masticazione della foglia di coca¹³. Questa strategia ha incontrato il favore della maggioranza degli Stati membri¹⁴ e, dunque, nel 2013¹⁵ vi è rientrata con un ‘derecho de reserva’ relativo all’art. 49 punti 1.c e 2.e, che consente la pratica dell’akullico solo in territorio boliviano e nel rispetto degli articoli 26 e 27¹⁶ della Convenzione del 1961.

¹² Stati Uniti, Regno Unito, Svezia, Canada, Danimarca, Germania, Federazione Russa, Giappone, Singapore, Slovacchia, Estonia, Francia, Italia, Bulgaria, Lettonia, Malesia, Messico e Ucraina. Cfr. *Objections and support for Bolivia's coca amendment*, in <http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/1184-objections-and-supportfor-bolivias-coca-amendment>, ultima consultazione 10 luglio 2016.

¹³ “...El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la Hoja de Coca, el consumo y uso de la Hoja de Coca en su estado natural; para fines culturales y medicinales; como su uso en infusión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la Hoja de Coca en la extensión necesaria para estos propósitos lícitos. Al mismo tiempo, el Estado Plurinacional de Bolivia seguirá tomando todas las medidas necesarias para controlar el cultivo de coca para prevenir su abuso y la producción ilícita de estupefacientes que pueden extraerse de las hojas. La adhesión efectiva de Bolivia a la citada Convención quedará sujeta a la autorización de dicha reserva”, in <http://comunicacion.presidencia.gob.bo/noticias/noticias.php?id=506>, ultima consultazione 15 luglio 2016.

¹⁴ Con l’opposizione di solo 15 dei 183 Stati membri. Si veda, International Drug Policy Consortium, *La reconciliación jurídica de Bolivia con la Convención Unica sobre estupefacientes*, luglio 2011, in www.idpc.net, e Martin Jelsma, *El retiro de la prohibición de la masticación de la coca. Propuesta de Bolivia para modificar la Convención Unica de 1961*, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, marzo 2011, in <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr11s.pdf>, ultima consultazione 15 luglio 2016.

¹⁵ Dal 10 febbraio 2013 è in vigore. Cfr. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2013/CN.94.2013-Eng.pdf> e https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-18&chapter=6&clang=_en#EndDec, ultima consultazione 5 settembre 2016.

¹⁶ Per il testo degli articoli si rinvia a <http://www.politicheantidroga.gov.it/normativa-sulle-droghe/internazionale/convenzioni-internazionali.aspx>.

3. La confusione tra foglia di coca e cocaina

La foglia di coca è ancora presente invece nella Lista 1 degli stupefacenti, come retaggio di una confusione tra cocaina e foglie di coca iniziata con la Prima Conferenza sull'Oppio all'Aja del 1912, quando infatti entrambe furono inserite senza alcuna distinzione fra le sostanze stupefacenti da proibire e da sradicare tanto nella produzione come nell'uso¹⁷.

Fra gli anni Quaranta e Cinquanta poi, su pressione degli Stati che ne facevano un uso tradizionale (ad esempio, Bolivia e Perù), le Nazioni Unite promossero alcuni studi dal punto di vista medico, che però riaffermarono sempre la tossicità della sua masticazione, sino a spingersi a dichiarare che creasse una sorta di dipendenza¹⁸. Su queste basi, la Convenzione del 1961 inserì la foglia di coca nella Lista 1 delle sostanze illecite che è la più restrittiva e dunque gli Stati produttori si trovarono costretti a controllare e ridurre in aree specifiche le coltivazioni, a sradicare le piante cresciute spontaneamente o le coltivazioni eccedenti considerate illegali (art. 26), con l'unica eccezione per quei prodotti a base di coca dai quali fosse stato eliminato l'alcaloide della cocaina (art. 27, come ad esempio per la Coca Cola) e per la masticazione della foglia di coca, una tradizione che però doveva essere abolita entro 25 anni dall'entrata in vigore della Convenzione e che, nel 2013, la Bolivia è riuscita a 'riservarsi il diritto di non rispettare' (cfr. supra) (art. 49.2.e).

Bisogna ricordare che fra il 1991 e il 1995 l'OMS, in collaborazione con l'Istituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre Delincuencia y la

¹⁷ Convenzione Internazionale sull'Oppio 23 gennaio 1912.

¹⁸ Nel 1950 la Comisión de Investigación de la Hoja de Coca, creata dall'ECOSOC nel 1949, dopo aver visitato per qualche mese Bolivia e Perù sotto il coordinamento dell'OMS, presentò un *Informe* i cui punti in merito alla masticazione della foglia di coca erano i seguenti: "1. Inhibe la sensación de hambre y mantiene un estado permanente de malnutrición, en un círculo vicioso; 2. Induce en los individuos cambios indeseables de carácter intelectual y moral; 3. Reduce el rendimiento económico de la productividad, manteniendo de esa forma, un bajo estándar económico de vida" (citato in Transnational Institute, *Drogas y Conflicto. ¿Coca sí, cocaína no? Opciones legales para la hoja de coca, Documentos y Debate*, Maggio 2006, n. 13, pp. 5-6 e nella nota 7, ove rinvia a Economic And Social Council, Official record, Fifth year: twelfth session, Special supplement No1. Report of the Commission of Enquiry on the Coca Leaf, Maggio 1950, New York, Naciones Unidas, 1950 (E/1666-N.7/AC.2/1), in <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Coca%20si%2C%20cocaina%20no.PDF>, ultima consultazione 3 agosto 2016.

Nel 1952 e nel 1954 si aggiunsero le conclusioni del Comité de Expertos en Farmacodependencia dell'OMS: "coca chewing comes so closely the characteristics of addiction [...] that it must be defined and treated as an addiction" (WHO, Technical Report Series 57, marzo 1952, citato da *Drogas y Conflicto*, op. cit., pp. 5-6 note 5 e ss. Inoltre, Martina Losardo, op. cit., p. 64 e ss.).

Justicia (UNICRI), realizzò il maggior studio sulla cocaina a livello mondiale¹⁹, che coinvolse 19 Stati e 45 ricercatori internazionali, i cui risultati evidenziarono come l'uso tradizionale della foglia di coca non avesse effetti negativi per la salute, ma piuttosto funzioni terapeutiche, sacre e sociali, oltre a rappresentare la principale fonte di sussistenza economica di numerose comunità contadine di Bolivia e Perù. Al momento di pubblicare i risultati però gli Stati Uniti si opposero²⁰, sostenendo che la relazione sembrava favorire il consumo della cocaina ed estendere il consumo della foglia di coca ad altri paesi e culture e, con la minaccia di sospendere i finanziamenti all'OMS, riuscirono a bloccare la pubblicazione, obbligando una revisione accurata degli stessi, che però ad oggi non si è ancora conclusa²¹.

La mancata diffusione dello studio ha comportato che la foglia di coca restasse inclusa nella Lista 1 degli stupefacenti e che gli anni Ottanta e Novanta fossero caratterizzati da vari progetti²² promossi dai governi boliviani di turno per portare avanti l'eradicazione della pianta di coca e cercare di cancellare la pratica della masticazione della sua foglia, allineandosi con i governi dei paesi consumatori di cocaina, impegnati nella lotta al consumo degli stupefacenti e al narcotraffico, ma suscitando la reazione dei cocaleros e dei contadini²³.

¹⁹ Nell'ambito del Proyecto Cocaína OMS/UNICRI.

²⁰ L'annuncio della pubblicazione è del 14 marzo 1995 da parte dell'OMS (*Drogas y Conflicto, op. cit.*, p. 8 e nota 7); le osservazioni degli Stati Uniti sono del 9 maggio 1995 (*Drogas y Conflicto, op. cit.*, p. 8 e nota 18). Cfr. anche <http://www.undrugcontrol.info/es/temas/desclasificacion-de-la-hoja-de-coca/item/684-el-proyecto-cocaina-de-la-oms>, ultima consultazione 29 agosto 2016.

²¹ La conclusione della peer review era prevista per il 30 settembre 1997.

²² Nel 1986 il governo di Paz Estenssoro (1985-1989) presentò il 'Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico' con il sostegno statunitense e, nel 1988, approvò la citata Ley 1008. Un tentativo di allontanarsi dall'influenza statunitense per accostarsi all'Europa fu di Paz Zamora (1989-1993) che, da una parte, con l'adesione alla Declaración de Cartagena nel 1990 appoggiò gli Stati Uniti nell'utilizzo delle Forze Armate nella lotta al traffico illecito di droga, e dall'altra, nel 1992, promosse la 'diplomacia de la coca', anticipando in sostanza quanto avrebbe poi ripreso Morales nel 2009. Sánchez de Losada (1993-1997) lanciò il programma 'Opción Cero' e, nel 1994, firmò un impegno con gli Stati Uniti per l'eradicazione di 5 mila ettari di piantagioni di coca con il sostegno economico di 20 milioni di dollari. Con Banzer Suárez (1998-2002) si promosse il 'Plan Dignidad', con l'obiettivo di sradicare totalmente in 4 anni la coltivazione illegale della pianta di coca (circa 38.000 ettari), 'per recuperare dignità agli occhi del mondo', ma anche per non perdere i 2.365 milioni di dollari che la Banca Mondiale, il Fondo Monetario, la Banca Interamericana per lo Sviluppo e altri istituti di credito regionali avevano promesso, oltre al sostegno degli Stati Uniti. Articolato in 4 punti - prevenzione, interdizione, sradicamento e sviluppo forzato - non ebbe però gli effetti sperati. Con i due brevi governi di Sánchez de Lozada (2002-2003) e di Mesa Gisbert (2003-2005) vengono promossi - rispettivamente - il Plan Nacional de Desarrollo Alternativo 2003-2008 e la Estrategia Integral Boliviana de Lucha contra el Tráfico ilícito de drogas 2004-2008.

²³ Si ricordano il Masacre de Villa Tunari del 1988, quando i contadini del Chapare difesero le proprie coltivazioni dall'eradicazione promossa dal Plan Trienal de Lucha contra el Narcotráfico di Paz

A ciò si aggiunse, nel 1988, l'approvazione della *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas* (Ley 1008)²⁴, un testo particolarmente severo che fissò una “producción lícita de coca en áreas tradicionales por un máximo de 12.000 has. en todo el país” e che distinse le zone legali e illegali di coltivazione della pianta (art. 8), individuando tre aree: “zonas de producción tradicional” che corrisponde alle Yungas di La Paz (art. 9); poi la “zona de producción excedentaria en transición”, cioè il Chapare, soprattutto nel dipartimento di Cochabamba (art. 10), dove è stato promosso lo sradicamento volontario con piani di sviluppo alternativo finanziati dalla cooperazione internazionale e, infine, la “zona de producción ilícita” che comprende tutte le aree del paese con le coltivazioni illegali (art. 11)²⁵.

Negli anni successivi alla sua entrata in vigore, il governo avviò la lotta al narcotraffico e la riduzione delle coltivazioni eccedenti della pianta secondo le strategie di “erradicación, desarrollo alternativo, interdicción y, marginalmente, la prevención del consumo” con alcuni risultati positivi, ma soprattutto sono emerse le criticità di un testo di legge che non tiene conto della cultura e delle tradizioni del paese, oltre a violare i diritti fondamentali con ricadute sul sistema penitenziario per l'elevato numero di detenuti²⁶, e che hanno costituito la base del programma di riforma della legge iniziato nel maggio scorso dal governo Morales e che dovrebbe portare alla redazione di due testi normativi distinti che dovrebbero essere presentati all'Asamblea Legislativa Plurinacional il prossimo dicembre: una *Ley General de la Coca*, per disciplinare la produzione, il commercio e la trasformazione

Estenssoro, scontrandosi con le forze della Umopar (Unidad Móvil de Patrullaje Rural), gli agenti della DEA e della CIA con un bilancio di decine di morti. Poi la Marcha por la Vida, la Coca y la Soberanía Nacional (1994) e la Marcha de Mujeres Coccaleras por la Vida y la Soberanía Nacional (1995-1996) contro il governo di Sánchez Losada e il programma Opción Cero e, infine, la Guerra de la Coca nel 2002 contro il Plan Dignidad di Hugo Banzer Suárez. Si rinvia a María Teresa Pinto Ocampo, *Entre la represión y la concertación: los coccaleros en el Chapare y en el Putumayo*, CLACSO, 2003.

²⁴ In vigore dal 19 luglio 1988, per il testo cfr. <http://www.dgsc.gob.bo/normativa/leyes/1008.html>.

²⁵ Cfr. <http://www.dgsc.gob.bo/normativa/leyes/1008.html>.

²⁶ Cfr. Diego Giacomani Aramayo, *Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia*, in AA.VV., *Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*, Transnational Institute-WOLA, 2010, pp. 21-29, in https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf, ultima consultazione 11 agosto 2016; inoltre, <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/bolivia/item/241-bolivia>, ultima consultazione 30 luglio 2016.

della foglia di coca controllandone gli usi illeciti, e una *Ley General de Sustancias Controladas* relativa al traffico di droga e alla lotta al narcotraffico²⁷.

La chiave di volta della nuova politica in materia promossa da Morales è stata infatti la distinzione dell'uso della pianta di coca, da una parte, per scopi legali nel rispetto delle tradizioni e della cultura nazionale e pertanto da valorizzare e proteggere e, dall'altra parte, per scopi illegali/illeciti e quindi da perseguire e vietare. Con lo slogan 'Coca sí, cocaína no' è stata promossa, in un primo tempo, la *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010)*²⁸, cui è seguita la *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)*²⁹ e ora prosegue con la *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca (2016-2020)*, presentata nel giugno scorso.

Accomunate dall'obiettivo della lotta al narcotraffico, la prima *Estrategia* ha puntato sulla rivalutazione e razionalizzazione delle coltivazioni della pianta di coca, ha autorizzato il 'cato' per ciascuna famiglia³⁰ e indicato l'obiettivo di 20.000 ettari di coltivazione complessiva a livello nazionale, meta più realistica dei 12.000 ettari

²⁷ Williams Farfán, *En mayo abren debate sobre la nueva Ley 1008*, in "La Razón", 6 aprile 2016, in http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Gobierno-mayo-abren-debate-nueva-Ley_1008_0_2467553258.html, ultima consultazione 10 luglio 2016; Williams Farfán, *Presentarán ley que amplía a 20.000 las hectáreas legales de cultivos de coca*, in "Los Tiempos", 3 settembre 2016 in <http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20160903/presentaran-ley-que-amplia-20000-hectareas-legales-cultivos-coca>, ultima consultazione 12 settembre 2016.

Nella proposta di legge sulla coltivazione della pianta di coca vengono aumentati da 12.000 a 20.000 gli ettari, così ripartiti: 12.000 nelle Yungas de La Paz, 7.000 nel Chaparé e 1.000 nelle zone di Caranavi, Apolo, Murillo e Muñecas nel Departamento de La Paz; è prevista una sanzione di 3 anni per chi coltiva illegalmente. L'opposizione ha criticato l'incremento delle coltivazioni, perché favorirebbe il narcotraffico.

²⁸ República de Bolivia, CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010)*, Bolivia, 2007, in http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_documentos/img-documentos/05coca.pdf, ultima consultazione 5 agosto 2016.

²⁹ Estado Plurinacional de Bolivia, CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)*, 2011, p. 25 e ss., in http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/Bolivia_2011_2015.pdf, ultima consultazione 15 settembre 2016.

³⁰ Il 'cato' è un'area di 40m x 40m (pari a un terzo di un campo da calcio) destinata alla coltivazione della pianta di coca per uso personale/familiare. Venne legalizzato nel 2004, con un accordo fra i produttori di coca dell'area di Cochabamba e il governo di Carlos Mesa. In seguito fu esteso alle altre zone del paese.

previsti dalla citata Ley 1008³¹. La successiva Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)³² si è concentrata su tre aspetti - “Reducción de Oferta, Reducción de Demanda y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca”³³ - ribadendo l’obiettivo dei 20.000 ettari complessivi di coltivazione³⁴, ripartiti in 12.000 nelle Yungas de La Paz, 7.000 nel tropico di Cochabamba e 1.000 a Caranavi³⁵ e, infine, l’ultima Estrategia prevede quattro punti: “Reducción de la oferta; Reducción de la demanda; Control de cultivos excedentarios de coca; Responsabilidad internacional compartida” con una previsione di spesa di “3.440 millones de bolivianos, equivalentes a 492 millones de dólares”³⁶.

Anche la struttura creata negli anni per attuare le varie fasi della politica del governo rispecchia la distinzione fra lotta al narcotraffico e al consumo delle droghe e la rivalutazione della foglia di coca nel rispetto della cultura e della tradizione nazionale. Già nel marzo 2006 è stato creato il Viceministro de Coca y Desarrollo Integral³⁷, nell’ambito del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, e nel settembre 2010 il Consejo Nacional de Revalorización, Producción, Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (CONCOCA)³⁸, incaricato di

³¹ Roberto Leserna, *La política antidrogas en Bolivia, 2003-2009*, in Juan Gabriel Tokatlian (comp.), *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, Libros del Zorzal, 2009, pp. 17-49, e República de Bolivia, CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, *Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y Revalorización de la Coca (2007-2010)*, Bolivia, 2007, pp. 29-31.

³² CONALTID-Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, *Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y reducción de Cultivos Excedentarios de Coca (2011-2015)*, 2011, in http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/Bolivia_2011_2015.pdf, ultima consultazione 15 settembre 2016.

³³ CONALTID, *op. cit.*, p. 30.

³⁴ Nel 2013 l’Estudio Integral del Consumo de Coca finanziato dall’Unione Europea ha indicato la superficie di 14.705 ettari complessiva per il consumo legale.

³⁵ CONALTID, *op. cit.*, p. 39.

³⁶ Cfr. <http://www.mingobierno.gob.bo/index.php?r=content%2Fdetail&id=181&chnid=11> e <http://www.abi.bo/abi/?i=353198>; inoltre, Bolivia requiere \$us 492 millones para plan antidrogas hasta 2020, in “La Razón”, 5 agosto 2016, ultima consultazione 29 agosto 2016.

³⁷ Dal giugno 2016 è Ernesto Cordero Cornejo che ha sostituito Gumercindo Pucho.

³⁸ Creato col Decreto Supremo 0649 del 29 settembre 2010, cfr. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/bol99156.pdf> oppure http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/BO/decreto_0649.pdf, ultima consultazione 3 agosto 2016. È presieduto dal Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, integrato dai ministri “de Relaciones Exteriores, de Desarrollo Productivo y Economía Plural, de Desarrollo Rural y Tierras, y de Culturas” e dipendente dal Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

delineare la politica per la foglia di coca, che in questo modo viene separata dai programmi di lotta alla droga e al narcotraffico.

Nel 2010 è stato poi creato il Consejo Nacional de Lucha Contra el Trafico Ilícito de Drogas (CONALTID), cioè il massimo organo incaricato di definire le misure e le strategie per la lotta al narcotraffico³⁹, e gli organi preposti sono il Viceministro de Defensa y Sustancias Controladas, da cui dipendono la Dirección General de Defensa Social (DIGEDES), la Dirección General de Sustancias Controladas (DGSC) e la Dirección de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN); inoltre nel 2009 è stata creata la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (UELICN)⁴⁰.

4. I risultati secondo gli Informes dell'UNODC del 2014 e del 2015

I risultati conseguiti dalla Bolivia nella razionalizzazione e nel controllo della coltivazione della pianta di coca emergono dagli *Informes* dell'UNODC, cioè la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, pubblicati dal 2003 nell'ambito del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (PMCI)⁴¹. In particolare, i dati

³⁹ Creato con lo stesso Decreto Supremo 0649 del 29 settembre 2010 con cui è stato istituito anche il CONCOCA, cfr. <http://faolex.fao.org/docs/pdf/bol99156.pdf>. È sempre guidato dal Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia e integrato dai Ministri "de Relaciones Exteriores, de la Presidencia, de Gobierno, de Defensa y de Salud y Deportes", cfr. http://www.conaltid.gob.bo/view/index/id/0/cont/que_es_conaltid, ultima consultazione 30 luglio 2016.

⁴⁰ Jaime A. Garcia Díaz – Gabriela Stockli, *El rol de las instituciones del Estado en la lucha contra las drogas en los países productores de hoja de coca*, IDEI-Instituto de Estudios Internacionales, Perú 2015, pp. 25-27.

⁴¹ L'UNODC nell'ambito del Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (PMCI) ha appoggiato la Bolivia nell'implementazione di un programma nazionale per monitorare la coltivazione della pianta di coca e, dal 2003, in accordo col governo stesso pubblica un *Informe* annuale sui risultati conseguiti. I dati sono tratti dai due più recenti *Informes*: UNODC, Estado Plurinacional de Bolivia, *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*, agosto 2014, in https://www.unodc.org/documents/bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Coca_2014.pdf e UNODC, Estado Plurinacional de Bolivia, *Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*, luglio 2016, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Bolivia/Bolivia_Informe_Monitoreo_Cultivos_Coca_2015.pdf. Inoltre, anche *Bolivia* in Bureau for International Narcotics and Law – Enforcement Affairs, International Narcotics Control Strategy (INCSR), *Report, Drug and Chemical Control*, marzo 2016, vol. 1, Country Report, pp. 111-115; *Informe completo de EEUU: 35.000 hectáreas de coca en Bolivia*, 4 aprile 2016, in <http://eju.tv/2016/03/informe-completo-eeuu-35-000-hectareas-coca-bolivia/>, e *Bolivia registra la erradicación de coca más baja en 13 años porque cocacoleros vuelven a sembrar*, 6 luglio 2016, in <http://eju.tv/2016/07/bolivia-registra-la-erradicacion-coca-mas-baja-13-anos-cocacoleros-vuelven-sembrar/>, per tutti i documenti ultima consultazione 25 luglio 2016.

rivelano una diminuzione del 34% dell'area destinata alla coltivazione della pianta di coca dal 2010 al 2014 (nel 2010 erano 31.000 ettari, 23.000 nel 2013 e 20.400 nel 2014) con un rallentamento nel 2015, in quanto la diminuzione è stata di solo un 1% rispetto al 2014 - da 20.400 a 20.200 ettari - cioè la più bassa degli ultimi 13 anni.

Anche a livello regionale i dati rivelano una prima fase di elevata riduzione nelle tre zone in cui è permessa e un rallentamento nel 2015: Las Yungas de La Paz e il Tropico de Cochabamba, che rappresentano il 99% della coltivazione della pianta di coca, hanno registrato fra il 2013 e il 2014 una diminuzione - rispettivamente - del 10% (da 15.700 a 14.200 ettari) e del 14% (da 7.100 a 6.100 ettari); nel 2015 invece nelle Yungas de la Paz c'è stato solo un -1%, da 14.200 nel 2014 a 14.000, e nel tropico di Cochabamba un -2%, da 6.100 a 6.000 ettari. Infine, nel nord de La Paz dal 2010 al 2013 si è passati da 230 a 130 ettari, mentre nell'ultimo anno si è registrato persino un incremento del 15% da 130 a 150 ettari⁴².

Una considerevole diminuzione è stata rilevata anche nelle 22 aree protette del paese (pari al 16% del territorio nazionale), in cui è proibita per legge la coltivazione della pianta di coca: nel 2012 infatti erano stati individuati 2.154 ettari di coltivazioni illegali, ora scesi a 204⁴³.

Nonostante il rallentamento registrato nell'ultimo anno, bisogna riconoscere che è stato quasi raggiunto l'obiettivo di 20.000 ettari complessivi di coltivazione per la pianta di coca, previsti per il 2015⁴⁴ e indicati nella Strategia 2011-2015 (cfr. supra).

Occorre ora considerare i dati relativi alla quantità di foglie di coca prodotte, perché è su quest'aspetto che emergono i dati più interessanti: nel 2014, infatti, risultava

⁴² Nel periodo 2013-2014, a livello nazionale la superficie sradicata è diminuita del 2%, da 11.407 ettari a 11.144; a livello dipartimentale si sono sradicati 7.423 ettari nel Tropico di Cochabamba, 3.194 nelle regioni dello Yungas e Norte de La Paz e 526 nei dipartimenti di Santa Cruz e Beni.

⁴³ Sono 12 nel Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), 104 nel Parque Nacional Carrasco, 31 nel Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado Cotapata, 27 in Amoro, 18 in Apolobamba e 12 nel Parque Maldidi.

⁴⁴ Tanto da far dichiarare al Ministro de Gobierno Carlos Romero che "Se cumplió la meta en un 95%, pues el objetivo principal de los últimos cinco años era alcanzar una superficie de 20.000 hectáreas, prácticamente lo hemos logrado", *Morales afirma que se legalizarán 20.000 hectáreas de hoja de coca*, in "Página Siete", 12 luglio 2016, in <http://www.paginasiete.bo/seguridad/2016/7/12/morales-afirma-legalizaran-20000-hectareas-hoja-coca-102477.html>; ultima consultazione 5 settembre 2016.

prodotta una quantità pari a 33.100 tonnellate di foglie di coca, il 60% delle quali (19.798 tonnellate) giungeva al mercato legale, mentre si perdevano le tracce di circa il 40% (cioè 13.303 tonnellate)⁴⁵, probabilmente perché destinato al mercato illegale e al narcotraffico. Il quadro non è cambiato molto nel 2015, quando la produzione complessiva è diminuita di poco, avendo raggiunto le 32.500 tonnellate (18.300 nelle Yungas de La Paz; nel nord 200 e a Cochabamba 14.000), e anche in questo anno è emerso che il 65% della produzione – cioè 21.201 tonnellate, dunque di più rispetto al 2014 - è transitato dal mercato legale⁴⁶, mentre resta sempre sconosciuta la destinazione di un 35% che si presume sia dirottato verso il mercato illegale e il narcotraffico, contro cui il governo ha conseguito i seguenti risultati nel 2015: sono stati sequestrati 362.102 kg di foglie di coca⁴⁷, 12.683 kg pasta base di cocaina⁴⁸ e 8.602 kg di cloridrato di cocaina o cocaina⁴⁹.

Il prezzo medio della foglia di coca al mercato legale è aumentato del 13%, passando dagli 8,3 USD al chilogrammo del 2014 ai 9,4 USD del 2015⁵⁰; il valore totale della produzione è di 273⁵¹ milioni di dollari e rappresenta lo 0,8% del PIL nazionale e l'8,1% del PIL per il settore agricolo.

5. Conclusioni

Nei quasi dieci anni di governo Morales si è passati da una politica il cui obiettivo era l'eliminazione totale delle coltivazioni di pianta di coca a una più realistica e attenta alle tradizioni locali, che ha mantenuto l'obiettivo dei 12.000 ettari di superficie coltivabile per il consumo tradizionale lecito indicati dalla *Ley 1008*,

⁴⁵ UNODOC, Estado Plurinacional de Bolivia, *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*, op. cit.

⁴⁶ Il 93% transita per Villa Fatima nel Departamento de La Paz; il 7% per Sacaba nel Departamento de Cochabamba. Dai mercati legali poi, il 37% è destinato al Departamento de Santa Cruz, il 16% a quello di Tarija, il 14% a quello di Cochabamba, l'11% a quello di Potosi e il 22% restante agli altri Departamentos.

⁴⁷ Una diminuzione del 38% rispetto al 2014, quando ne furono sequestrati 582.186 kg. Il 53% della quantità sequestrata del 2015 è nel Departamento de La Paz, mentre il 28% in quello di Cochabamba.

⁴⁸ Diminuita del 31%, in quanto nel 2014 sono stati sequestrati 18.258 kg. A Santa Cruz e a Cochabamba si realizzarono il 37% dei sequestri, seguiti da La Paz col 10%.

⁴⁹ Aumentato del 111%, in quanto nel 2014 erano 4.084 kg di cui l'89% nel Departamento di Santa Cruz e l'8% in quello di Oruro.

⁵⁰ UNODOC, Estado Plurinacional de Bolivia, *Monitoreo de Cultivos de Coca 2015*, op. cit.

⁵¹ Con una riduzione rispetto ai 282 milioni di dollari del 2014.

individuando poi nei 20.000 ettari l'estensione più realistica e sostenibile, oltre ad ottenere a livello internazionale il riconoscimento della pratica dell'akullico.

A livello regionale sono state promosse alcune iniziative per favorire il commercio della foglia di coca e dei suoi derivati, perché l'intera regione possa beneficiare degli effetti positivi della foglia di coca⁵². Nel 2016 poi lo stesso Morales ne ha ricordato le proprietà al Pontefice⁵³ ed è recente la partecipazione del paese al VII Foro Internacional de la Hoja de Coca-La Coca Verde: Industrialización, Comercio y Bienestar para la Comunidad Andina svoltosi a Popayán-Cauca in Colombia, organizzato per “promover y difundir los valores culturales, medicinales, alimenticios, económicos, comerciales y sagrados de la coca en el ámbito nacional e internacional”⁵⁴.

Per quanto riguarda la lotta al narcotraffico e il consumo degli stupefacenti, nell'aprile 2015 la CICAD, cioè la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA, ha comunicato che la Bolivia ha realizzato quasi tutte le 27 raccomandazioni della Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD, ad eccezione di quella che prevede la creazione di un sistema di controllo dei narcotici e psicotici nelle strutture sanitarie, per evitare che siano utilizzate per scopi illegali⁵⁵.

Non è stato della stessa opinione il presidente Obama che, nel settembre 2015, ha rimproverato proprio la Bolivia per non aver tenuto fede agli impegni assunti nel quadro degli accordi di cooperazione antinarcotici⁵⁶.

⁵² Nel settembre 2015 ha presentato all'ALADI, cioè l'Asociación Latinoamericana de Integración, una richiesta per favorire la diffusione e il commercio dei prodotti derivati dalla foglia di coca in America latina; nel luglio 2016 la Bolivia ha assunto la presidenza del Comité de Representantes dell'ALADI per 6 mesi, sino al gennaio 2017, e l'ambasciatore Benjamín Blanco ha dichiarato che l'organizzazione lavorerà per raggiungere proprio quell'obiettivo. Cfr. *Bolivia asume presidencia del Comité de la ALADI con meta de abrir mercados para la coca*, in “La Razón”, 7 luglio 2016, http://www.la-razon.com/index.php?url=/economia/Bolivia-presidencia-Comite-ALADI-mercados_0_2522747772.html, ultima consultazione 30 luglio 2016.

⁵³ *Evo Morales le recomendó al Papa Francisco tomar hoja de coca*, in <http://www.elpais.com.co/elpais/internacional/noticias/evo-morales-recomendo-papa-francisco-hoja-coca>, 15 aprile 2016, ultima consultazione 17 agosto 2016.

⁵⁴ Svoltosi dall'11 al 12 agosto 2016. Si rinvia a <http://idpc.net/es/events/2016/08/vii-foro-internacional-de-la-hoja-de-coca>, ultima consultazione 10 settembre 2016.

⁵⁵ Recomendación 19: Asegurar la adecuada disponibilidad de estupeficientes requeridos para uso médico y científico, in OEA-SSM-CICAD, *Bolivia. Informe de Evaluación sobre el Control de Drogas*, 2014, p. 21.

⁵⁶ La Bolivia ha concluso accordi di cooperazione con il Brasile (1978), con l'Argentina (2000) e con il Perù e il Paraguay (2015); inoltre, sono stati stanziati dall'U.E. circa 60 milioni di euro in 5 anni per

Dopo Colombia e Perù che si alternano al primo posto, la Bolivia resta infatti il terzo produttore di cocaina al mondo, la cui maggior parte viene esportata in Brasile per il consumo interno, oppure prosegue verso l’Africa o l’Europa, oltre ad essere zona di transito della cocaina peruviana. Inoltre, la tranquillità sul piano della criminalità comune, una legislazione inadeguata e insufficiente per contrastare il narcotraffico e la posizione geografica nel cuore dell’America latina - “al confine con il Brasile, ritenuto il secondo paese consumatore di droghe al mondo, con il Paraguay maggior produttore di marijuana della regione”⁵⁷ e con il Perù ai vertici per la produzione della cocaina - hanno reso il paese “appetibile per le organizzazioni dei narcotrafficienti” che si sono trasferite soprattutto dalla Colombia, dove il processo di pace con le Farc ha richiamato troppa attenzione e ne ha disturbato i traffici.

Pertanto c’è molta attesa per il progetto della *Ley General de Sustancias Controladas* che dovrebbe meglio disciplinare la lotta al narcotraffico, aggiungendo un tassello alla difficile collaborazione fra i governi dell’area in materia e, in questa prospettiva, è stata richiesta una ‘valutazione tecnica’ del testo⁵⁸ a esperti soprattutto di Colombia e Perù, paesi anch’essi impegnati nella riduzione delle coltivazioni di pianta di coca⁵⁹.

Benché l’America latina sia l’area geografica più coinvolta nel narcotraffico e che tutte le fasi del fenomeno - cioè produzione, raffinazione, transito, vendita e riciclaggio del denaro - interessino almeno 21 paesi dell’area (si tenga presente che

accrescere le potenzialità investigative e i mezzi delle forze di polizia. Cfr. Piero Innocenti, *La Bolivia nel cuore del narcotraffico in America latina*, in “Narcomafie”, 31 marzo 2015, in <http://www.narcomafie.it/2015/03/31/la-bolivia-nel-cuore-del-narcotraffico-in-america-latina/>, ultima consultazione 30 luglio 2016, e *Informe completo de EEUU: 35.000 hectáreas de coca en Bolivia*, in <http://eju.tv/2016/03/informe-completo-eeuu-35-000-hectareas-coca-bolivia/> del 4 marzo 2016.

⁵⁷ Piero Innocenti, *op. cit.*

⁵⁸ *Expertos harán análisis de consistencia en leyes sobre coca y sustancias controladas*, 12 ottobre 2016, in <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia196709-expertos-harn-analisis-de-consistencia-en-leyes-sobre-coca-y-sustancias-controladas.html>, ultima consultazione 19 ottobre 2016.

⁵⁹ In Perù gli ettari destinati alla coltivazione di pianta di coca sono diminuiti da 62.500 (2011) a 42.900 (2014) sino a 40.300 (2015), soprattutto nelle Valli Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), cioè la zona con la maggior estensione di piante di coca, grazie a un programma di sradicamento volontario con la sostituzione di coltivazioni lecite. In Colombia, invece, per l’incremento del prezzo delle foglie di coca, la sospensione delle fumigazioni e l’aspettativa dei contadini di ricevere sussidi per l’eventuale sradicamento delle piante, le coltivazioni sono aumentate, passando dai 48.000 ettari (2013) ai 69.000 (2014) sino ai 96.000 (2015), sfiorando il massimo registrato nel 2007 con 99.000 ettari. Cfr., rispettivamente, https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Peru/Peru_monitoreo_coca_2016.pdf e http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf, ultima consultazione 20 ottobre 2016.

dal punto di vista geografico l'America latina comprende 22 paesi), emerge che la collaborazione fra gli Stati contro il narcotraffico e, nel caso specifico, la diminuzione e il controllo delle coltivazioni di coca sia difficile per problemi logistici, differenze negli obiettivi da realizzare e, soprattutto, per i troppi interessi economici in gioco: basti pensare che il narcotraffico genera ricchezza, sebbene resti nelle mani di pochi, contribuisce alla crescita del PIL e che il reddito di molte famiglie dipende proprio dalla vendita delle foglie di coca al mercato legale, ma soprattutto illegale.

A ciò si aggiungano le 'discutibili' politiche degli Stati Uniti che dal Messico si sono estese più a sud - si ricorda il Plan Colombia (1999) e la Iniciativa Mérida (2008) - privilegiando l'azione militare e di *law enforcement*, senza però considerare gli aspetti culturali, medico-sociali ed economici della coltivazione, diffusione e uso di droghe - che neppure sono state distinte fra naturali, sintetiche, leggere o pesanti - così da suscitare le preoccupazioni di alcuni governi (fra cui la stessa Bolivia) timorosi che la 'militarizzazione' in nome della lotta al narcotraffico e alla criminalità consenta a Washington di ri-ottenere il controllo delle loro risorse naturali.

Qualunque sia la posizione degli Stati Uniti, risulta comunque sempre più necessario un coordinamento a livello latinoamericano delle politiche in materia, con eventuali sfumature e articolazioni fra i paesi del Cono sud, quelli andini e i centroamericani, e un monitoraggio del 'caso rivoluzionario' dell'Uruguay che, nel 2013, ha legalizzato la coltivazione e la vendita di marijuana⁶⁰, proprio per garantire più sicurezza ai cittadini e concentrare risorse nella lotta al narcotraffico.

⁶⁰ Ley 19.172 in http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/12/cons_min_803.pdf, ultima consultazione 20 ottobre 2016.

LA DISCIPLINA ANTI-RICICLAGGIO IN GERMANIA

L'efficacia della legislazione tedesca: un contributo al dibattito

Verena Zoppei

Abstract

This paper contributes to the discussion on the effectiveness of the money laundering offence in tackling the infiltration of illicit financial flows in the licit economy. Despite the practice of concealing proceeds of crime to avoid prosecution dates back long time, the legal concept of money laundering is relatively recent. It has been introduced in criminal laws from the beginning of the 80ies. So far, the scope of the anti-money laundering regime has been expanded. Yet, the regulations are object of a controversial debate due to their incapacity of impeding the reinvestment of ill-gotten gains into the legitimate economy. This work proposes an alternative approach to the question of the effectiveness, on the basis of a national case study.

Keywords: Money laundering; anti-money laundering regime; Germany; effectiveness; illicit financial flows

1. Introduzione

Il riciclaggio di denaro sporco è il processo tramite cui a proventi di reato viene data un'apparenza di legittimità. È una condotta tipica della cosiddetta 'zona grigia', poiché avviene al confine tra la sfera della legalità e quella dell'illegalità. Nel momento in cui profitti realizzati illecitamente si mescolano ai flussi di denaro lecito è molto difficile discernere ciò che ha un'origine legale da ciò che è stato guadagnato illegalmente. Spesso, infatti, i canali usati per muovere il denaro sporco sono gli stessi usati per le transazioni lecite. Data questa promiscuità, e a causa dell'assenza di vittime dirette, spesso la gravità del fenomeno è sottovalutata dal pubblico che non ha gli strumenti per riconoscerne la pericolosità. Il reato di riciclaggio di denaro sporco è stato introdotto proprio per affrontare questa difficoltà ed impedire che le strutture legittime dell'economia e della finanza globale venissero abusate da trasgressori al fine di ripulire i proventi di reato. Lo scopo ultimo era quello di attaccare il potere economico della criminalità organizzata al fine di impedire la commissione di futuri reati.

Ora parlare di riciclaggio sembra naturale, ma solo venticinque anni fa il reato di riciclaggio neppure esisteva.¹ E allora facciamo un passo indietro e chiediamoci da dove viene questo termine. L'espressione "riciclaggio di denaro sporco" è il corrispettivo dell'inglese "*money laundering*", termine che risale agli anni '20, quando la polizia americana lo utilizzava per descrivere le operazioni messe in atto dalla criminalità organizzata per immettere nel circolo dell'economia legale i proventi del narcotraffico.² In particolare, Al Capone faceva proprio uso di lavanderie a gettoni, in inglese "*laundrettes*", per dare un'apparente origine legittima ai proventi dell'attività criminosa. L'espressione è usata per la prima volta in un contesto giuridico da una sentenza americana del 1982, in riferimento a proventi di narcotrafficienti colombiani.³ Ma è solo alla fine degli anni ottanta che il reato di riciclaggio compare ufficialmente nel diritto internazionale, introdotto come strumento di lotta alla criminalità organizzata, in particolare quella legata al traffico di stupefacenti, dalla Convenzione ONU contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope.⁴ Si era osservato che perseguire narcotrafficienti e/o consumatori non aveva portato a grandi risultati nel contesto della "*war on drugs*". Si decise perciò di attaccare il grande potere economico dei gruppi criminali, puntando su quello che era considerato il loro tallone d'Achille: l'utilizzo dei proventi di reato nell'economia legale.

A distanza di poco più di vent'anni dalla creazione del reato di riciclaggio a livello internazionale, più di 190 paesi hanno adottato legislazioni conformi.⁵ Nonostante

¹ Gli Stati fino ad allora punivano la ricettazione; l'Italia è stata pioniere in questo senso e ha introdotto il reato di riciclaggio già nel 1978, con la legge n. 191 del 1978, che all'articolo 3 prevedeva l'aggiunta dell'articolo 648 bis nel codice penale. In seguito all'evoluzione della normativa internazionale, la dicitura "Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravate o sequestro di persona a scopo di estorsione" è stata sostituita da "Riciclaggio".

² Guy Stessens, *Money Laundering: A New International Law Enforcement Model*, University Press, Cambridge, 2000, p. 82.

³ Sentenza: US v. \$4,255,625.39, Federal Supplement, vol. 551, South District of Florida, 1982, p. 314, citata da UN Secretary-General, Note Strengthening Existing International Cooperation, 1992, p. 5.

⁴ La data ufficiale di genesi del reato è il 1988, anno in cui è entrata in vigore la Convenzione ONU di Vienna che all'articolo 3 (1) b) i, ii c) ha introdotto il riciclaggio di denaro sporco per la prima volta nel diritto internazionale. Vedi *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 20 Dicembre 1988, 1582 UNTS 95 (entrata in vigore l'11 November 1990).

⁵ FATF, Annual Report 2013 - 2014, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/brochuresannualreports/FATF%20Annual%20report%202013-2014.pdf>, ultimo accesso 11/07/2016.

la rapida diffusione, gli standard anti-riciclaggio incontrano forti critiche d'inefficacia nel contrastare i delitti presupposto del riciclaggio, ed in particolare la criminalità organizzata.⁶ Mentre i legislatori si apprestano a formulare nuove leggi, per stare al passo con il continuo progresso dei metodi usati per riciclare i proventi di delitto, c'è chi sostiene che le regole esistenti sarebbero sufficienti, se applicate correttamente.⁷ Una delle critiche più forti sollevata finora alla legislazione anti-riciclaggio è l'incapacità (o la non volontà?) di prendere i pesci grandi, che continuano a godere di impunità grazie alla segretezza garantita da alcuni strumenti finanziari.

Al fine di spiegare questa per lo meno apparente incapacità della norma di fare fronte al fenomeno del riciclaggio, si fa uso di teorie sociologico-giuridiche relative all'efficacia del diritto, alle funzioni manifeste e latenti delle norme e quindi alle intenzioni espresse e non dal legislatore, all'efficacia simbolica del diritto e di singole legislazioni e all'impatto, inteso come comprensivo degli effetti indesiderati o collaterali. Mentre la letteratura esistente, con poche eccezioni, si è occupata principalmente di confrontare gli effetti ottenuti dall'implementazione delle regole

⁶ Peter Alldridge, *Money Laundering and Globalization*, in "Journal of Law and Society", 2008, 35 (4), pp. 437-463; Gunther Arzt, *Milliardenschwere Geldwäscherei im Untergrund Schweizer Banken - Eine Märchenhafte Rechtsgeschichte*, in *Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus Internationaler Perspektive. Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag*, Kuhn A et al. (ed.), Stämpfli Verlag, Bern, 2013, pp. 1127-1139; Raymond Baker, *Capitalism's Achilles heel. Dirty money and how to renew the free market system*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2005, p. 91; Rowan Bosworth-Davies, *Money laundering: towards an alternative interpretation*, in "Journal of Money Laundering Control", 2008, 9 (4), pp. 346-364; James Thuo Gathii, *The Financial Action Task Force and Administrative Law*, in "Journal of Professional Lawyer", pp. 197-209; Valsamis Mitsilegas, *Money Laundering Counter-measures in the European Union: A new paradigm of security governance versus fundamental legal principles*, Kluwer Law International, The Hague, 2003; Robert Naylor, *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, And The Underworld Economy*, Cornell University Press, Ithaca, 2003; Mark Pieth, *International standards against money laundering*, in *A comparative Guide to Anti-Money Laundering: A critical Analysis of Systems in Singapore, Switzerland, the UK and the USA*, Mark Pieth, Gemma Aiolfi (ed.) Edward Elgar, Cheltenham, pp 3-61; Jason Sharman, *The money laundry: regulating criminal finance in the global economy*, Cornell University Press, New York, 2011; Bruce Zagaris, *Problems applying traditional anti-money laundering procedures to non-financial transactions, "parallel banking systems" and Islamic financial systems*, in "Journal of Money Laundering Control", 2007, 10 (2), pp. 157-169.

⁷ L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, OCSE, in inglese Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) stesso, nel suo ultimo rapporto sottolinea come la maggior parte dei paesi membri non abbia finora implementato completamente le norme già esistenti. Vedi OECD, *Measuring OECD Responses to Illicit Financial Flows from Developing Countries*, 2013.

con gli scopi dichiarati dal legislatore, si ritiene invece necessario prendere in considerazione potenziali funzioni latenti. Inoltre, a fronte delle numerose valutazioni quantitative sull'efficacia della normativa anti-riciclaggio basate sugli indici di conformità, questo testo adotta una prospettiva qualitativa, che integra anche effetti collaterali e indiretti. Si adotta in particolare una nozione "elastica" di efficacia -riprendendola da Ferrari- che guarda alle funzioni della norma e alle intenzioni del legislatore, in una prospettiva "intenzionalistica": "la corrispondenza fra un disegno politico di utilizzo di uno strumento normativo e i suoi effetti".⁸ Tale nozione, oltre a prestarsi ad un'analisi critica del diritto, fornisce indicazioni utili per l'analisi empirica dell'efficacia della legge in questione.

La ricerca si concentra in particolare sul reato di riciclaggio del codice penale tedesco, l'articolo 261.⁹ La decisione di scegliere il contesto tedesco come caso di

⁸ Vincenzo Ferrari, *Le funzioni del diritto*, Laterza, Bari, 1992.

⁹ Articolo 261 del codice penale tedesco [traduzione inglese]: Section 261, Money laundering; hiding unlawfully obtained financial benefits. (1) Whosoever hides an object which is a proceed of an unlawful act listed in the 2nd sentence below, conceals its origin or obstructs or endangers the investigation of its origin, its being found, its confiscation, its deprivation or its being officially secured shall be liable to imprisonment from three months to five years. Unlawful acts within the meaning of the 1st sentence shall be 1. felonies; 2. misdemeanours under (a) Section 332 (1), also in conjunction with subsection (3), and section 334; (b) Section 29 (1) 1st sentence No 1 of the Drugs Act and section 19 (1) No 1 of the Drug Precursors (Control) Act; 3. misdemeanours under section 373 and under section 374 (2) of the Fiscal Code, and also in conjunction with section 12 (1) of the Common Market Organisations and Direct Payments (Implementation) Act; 4. Misdemeanours (a) under section 152a, section 181a, section 232 (1) and (2), section 233 (1) and (2), section 233a, section 242, section 246, section 253, section 259, sections 263 to 264, section 266, section 267, section 269, section 271, section 284, section 326 (1), (2) and (4), section 328 (1), (2) and (4) and section 348; (b) under section 96 of the Residence Act and section 84 of the Asylum Procedure Act and section 370 of the Fiscal Code, section 38(1) to (3) and (5) of the Securities Trading Act as well as sections 143, 143a and 144 of the Act on the Protection of Trade Marks and other Symbols, 106 to 108b of the Act on Copyright and Related Rights, 25 of the Utility Models Act, 51 and 65 of the Design Act, 142 of the Patent Act, 10 of the Semiconductor Protection Act and 39 of the Plant Variety Rights (Protection) Act. which were committed on a commercial basis or by a member of a gang whose purpose is the continued commission of such offences; and 5. misdemeanours under section 89a and under section 129 and section 129a (3) and (5), all of which also in conjunction with section 129b (1), as well as misdemeanours committed by a member of a criminal or terrorist organisation (section 129 and section 129a, all of which also in conjunction with section 129b (1)). The 1st sentence shall apply in cases of tax evasion committed on a commercial basis or as a gang under section 370 of the Fiscal Code, to expenditure saved by virtue of the tax evasion, of unlawfully acquired tax repayments and allowances, and in cases under the 2nd sentence no 3 the 1st sentence shall also apply to an object in relation to which fiscal charges have been evaded. (2) Whosoever 1. procures an object indicated in subsection (1) above for himself or a third person; or 2. keeps an object indicated in subsection (1) above in his custody or uses it for himself or a third person if he knew the origin of the object at the time of obtaining possession of it shall incur the same penalty. (3) The attempt shall be punishable. (4) In especially serious cases the penalty shall be imprisonment

studio deriva dal fatto che il paese è considerato avere un rischio particolarmente alto di riciclaggio di denaro sporco. Secondo i rapporti emessi dal GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria) e dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico) nel 2010 e dal FMI (Fondo Monetario Internazionale) nel 2016, ci sono alcuni fattori che rendono la Germania propensa ad essere usata al fine di riciclaggio di denaro sporco: il volume del sistema economico-finanziario, la locazione strategica al centro dell'Unione Europea con forti legami internazionali, l'uso diffuso di denaro contante, l'apertura delle frontiere, la vastità del settore informale, l'importante ruolo a livello di economia globale, e il coinvolgimento nei flussi di denaro transfrontalieri.¹⁰ Sulla base dell'apparente incapacità della norma di fare fronte all'infiltrazione di denaro sporco nell'economia legale, si ipotizza che essa espliciti una funzione simbolica di allineamento dell'ordinamento nazionale a quello europeo e transnazionale, di compromesso tra gli interessi politici in gioco, e di creazione di consenso pubblico verso il legislatore. Si ipotizza che il legislatore abbia quindi consapevolmente accettato o addirittura scelto di formulare una norma strumentalmente poco efficace, ma simbolicamente capace di raggiungere i suoi obiettivi latenti, ossia offrire un'immagine di efficienza al pubblico (elettori). Inoltre si solleva l'ipotesi che la norma sia stata emanata appositamente inefficace per neutralizzare le aspirazioni di punizione delle condotte illecite tipiche dei colletti bianchi, in una lettura moderna del conflitto sociale che avviene tramite l'emanazione di norme,¹¹ con la volontà di decriminalizzare secondariamente comportamenti tipici delle classi forti.

from six months to ten years. An especially serious case typically occurs if the offender acts on a commercial basis or as a member of a gang whose purpose is the continued commission of money laundering. (5) Whosoever, in cases under subsections (1) or (2) above is, through gross negligence, unaware of the fact that the object is a proceed from an unlawful act named in subsection (1) above shall be liable to imprisonment of not more than two years or a fine [...].

¹⁰ FATF/OECD e IMF, Mutual Evaluation Report of Germany, 2010.

¹¹ Luciano Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Laterza, Bari, 2012, p. 21.

2. Genesi ed evoluzione della disciplina anti-riciclaggio

Il processo legislativo che ha portato alla formulazione dell'attuale legislazione anti-riciclaggio è un processo complesso, in cui diversi attori partecipanti hanno contribuito con differenti aspettative e dunque attribuendo diverse funzioni alla criminalizzazione del riciclaggio. Al fine di permettere svariate interpretazioni del dettato normativo in modo da soddisfare i differenti bisogni, e con lo scopo di trovare un compromesso tra gli interessi divergenti, il reato di riciclaggio è stato formulato in modo vago. Mentre alcuni Stati, ad esempio la Francia, inizialmente sostenevano l'introduzione del reato con lo scopo di combattere i paradisi fiscali e rafforzare la lotta all'evasione fiscale, altri Stati, come la Svizzera, hanno accettato di firmare l'accordo internazionale sulla criminalizzazione del riciclaggio solo a condizione che l'evasione fiscale non fosse inserito nella lista dei reati antecedenti.¹² L'esistenza di svariati e contrastanti interessi e della forte pressione esercitata dagli organismi internazionali per l'introduzione e lo sviluppo del reato di riciclaggio, porta a pensare che la norma sia stata approvata in un contesto di pressione politica esterna e di necessità di trovare un compromesso tra diverse parti politiche.

Ad un certo punto qualcuno ebbe un'idea: "Prevenire è meglio che curare". In altre parole, perché aspettare e punire i criminali colti a riciclare denaro sporco, se si può prevenire l'attività di riciclaggio, controllando le transazioni finanziarie, bloccando il deposito in banca dei proventi del narcotraffico? Fu così che nel 1990 il G7 e altri paesi industrializzati decisero di costituire la *Financial Action Task Force* (FATF, in italiano Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale, GAFI), con il compito di emanare standard internazionali finalizzati a prevenire l'infiltrazione di capitali illeciti nell'economia globale. Le parole chiave sono prevenzione e localizzazione del rischio; un ruolo dominante lo giocano le banche, gli istituti finanziari e ogni attività o professione a rischio di riciclaggio, che hanno l'obbligo di raccogliere e custodire informazioni sui clienti e segnalare operazioni sospette alle autorità designate. L'apparato preventivo è giustificato giuridicamente come supporto all'azione repressiva di contrasto al riciclaggio e politicamente come meccanismo di

¹² Mark Pieth, *op. cit.*, p. 5.

protezione del sistema finanziario dall'infiltrazione di capitali illeciti. Da questo momento in poi il contrasto al narcotraffico passa in secondo piano, lasciando spazio nell'agenda dell'anti-riciclaggio alla protezione dell'integrità del sistema finanziario. Con la nascita del GAFI la normativa viene usata allo scopo di difendere l'integrità del sistema finanziario dall'infiltrazione di capitale illecito e dal 2001 si aggiunge la funzione di lotta al finanziamento del terrorismo. Tramite le raccomandazioni emanate dal GAFI per la prevenzione del riciclaggio, si trasferiscono compiti solitamente pubblici al settore privato: banche e istituti finanziari devono segnalare alla polizia ogni transazione sospetta, devono raccogliere e mantenere informazioni sui clienti e verificare le identità dei clienti. Avviene, quindi, un cambio di paradigma, la legislazione anti-riciclaggio diviene strumento di controllo e protezione del mercato e del sistema finanziario, lo scopo non è più sottrarre potere economico alle organizzazioni criminali bensì individuare, tramite il sistema di segnalazione delle transazioni sospette, i fattori (e i soggetti?) di rischio per l'economia globale.

Anche l'Unione Europea (UE) si è attivamente resa partecipe di questa armonizzazione, emanando finora quattro direttive nell'ambito del riciclaggio, la prima nel 1991, e l'ultima risalente al 20 maggio 2015.¹³ Inizialmente la Comunità Europea non aveva competenza in ambito penale, perciò la materia fu assorbita nella sfera economica. L'intento dichiarato dal legislatore Europeo era la protezione del mercato interno, con particolare riguardo al fatto che i criminali potessero sfruttare la libera circolazione dei capitali e l'eliminazione delle frontiere. Nello stesso tempo, le direttive esprimono anche la volontà di impedire che gli Stati Membri possano emanare regolamentazioni di intralcio per il libero mercato al fine di difendere le proprie economie dall'infiltrazione di capitale illecito. Emergono dunque interessi contrastanti tra la volontà di proteggere l'economia sana dai capitali di provenienza illecita, e allo stesso tempo la volontà di proteggere il Mercato Unico, e quindi la libera circolazione dei capitali.

In risposta agli attentati di Parigi e Bruxelles, l'UE ha emanato il 5 luglio di quest'anno nuove misure anti-terrorismo con lo scopo di impedire il finanziamento

¹³ La prima Direttiva in tema di riciclaggio è la 91/308/CE, a cui è seguita la seconda 2001/97/CE, la terza 2005/60/CE, e la quarta UE/2015/849.

del terrorismo tramite l'uso di monete digitali, come i *Bit Coins*, carte prepagate o l'uso di fondazioni e altre forme di organizzazioni no profit, adeguandosi in questo modo agli standard internazionali imposti dal GAFI. Le nuove misure anti-terrorismo sono state emanate come parte del processo di revisione della quarta direttiva anti-riciclaggio del 2015, che gli Stati Membri avrebbero dovuto adottare entro metà 2017, anticipandone la scadenza per la trasposizione a fine 2016.¹⁴ Sembra si tratti quindi ancora una volta di una legislazione d'emergenza, emanata in risposta al sentimento di insicurezza diffusosi in Europa occidentale, nonostante secondo le statistiche la regione non sia mai stata così sicura nella storia come ora. Si pone il dubbio se questi standard anti-riciclaggio siano davvero efficaci nel lungo termine, contando che in molti paesi il finanziamento del terrorismo avviene tramite l'economia informale. Né sembra convincente l'affrontare il finanziamento del terrorismo utilizzando il quadro regolativo dell'anti-riciclaggio.

3. La disciplina anti-riciclaggio in Germania

In Germania il reato di riciclaggio non esisteva fino al 1992, quando la legge sulla lotta al traffico di droga e altre forme di criminalità (*Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und andere Erscheinungsformen der OK, OrgKG*) introdusse l'articolo 261 del codice penale.¹⁵ Lo scopo del legislatore, sia internazionale che nazionale era, quindi, almeno inizialmente, quello di colpire la criminalità organizzata. Nonostante i diversi emendamenti apportati alla norma dal 1992 ad oggi, sembra che la legge non abbia portato ai risultati dichiarati dal legislatore ed è definita, infatti, da gran parte degli esperti come non efficace.

Un rapporto emesso da quattro ONG nel novembre 2013, sulla base di statistiche prodotte dall'UNODC e dal FMI, e immediatamente riprese dai media, descrive il

¹⁴ Vedi la proposta di emendamento della Direttiva anti-riciclaggio EU/2015/849, http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf, ultimo accesso 13/08/2016.

¹⁵ La Germania approvò la legge che introdusse il reato di riciclaggio all'articolo 1, paragrafo 19, perché obbligata dalla Direttiva 91/308/CE, e dalla Convenzione ONU di Vienna contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope del 1988. Vedi BGBl (Deutsche Bundesgesetzblatt) I/1992.

paese come “Eldorado” per i riciclatori.¹⁶ La Germania è classificata all'ottavo posto, prima di Panama, su 82 paesi recensiti dal *Financial Secrecy Index*, indice che valuta il livello di segretezza del sistema finanziario, insieme ad altri fattori che indicano l'esposizione di sistemi giuridico-economici all'infiltrazione di capitale illecito.¹⁷ Anche i media, a partire soprattutto dalla pubblicazione del citato rapporto, hanno attirato l'attenzione del pubblico sul fenomeno, descrivendo la Germania come “paradiso” per i riciclatori. Alcuni recenti scandali hanno visto coinvolte prominenti banche tedesche, come la *Deutsche Bank*, la *Commerzbank* e l'*Hypovereinsbank*, contro cui procure straniere hanno sollevato l'accusa di riciclaggio di denaro sporco.¹⁸

Le stime sul volume dei proventi illeciti potenzialmente oggetto di riciclaggio sono spesso contrastanti, e tendono da una parte a sfiorare in quella che *dalla Chiesa* definisce la “mitologia del volume dell'economia criminale”,¹⁹ dall'altra a minimizzare il problema. Il volume di riciclaggio nel paese è stato stimato dal FMI tra i 29 e 57 miliardi di Euro nel 2011.²⁰ Il rapporto del *Bundeskriminalamt* (ufficio della polizia federale) sulla criminalità economica del 2015 riporta danni pari a 2,887 miliardi di Euro, mentre quello sulla criminalità organizzata riporta danni pari a circa 424 milioni di Euro per il 2015.²¹ Secondo un rapporto del 2013 della Commissione Europea, in Germania vengono prodotti all'anno circa 30 miliardi di Euro di proventi di reato potenzialmente confiscabili.²² Una ricerca recente sulla

¹⁶ Mark Henn et al., *Schattenfinanzzentrum Deutschland. Deutschlands Rolle bei Globaler Geldwäsche, Kapitalflucht und Steuervermeidung*, 2013.

¹⁷ Indice prodotto da Tax Justice Network, 2015.

¹⁸ Vedi Eurodad, *Fifty Shades of Tax Dodging: the EU's role in sporting an unjust global tax system*, 2015, <http://www.eurodad.org/files/pdf/56378e84dup0fac.pdf>, ultimo accesso 16/11/2015. Vedi anche James Crisp, *Deutschland belegt bei Geldwäsche Platz zwei hinter Luxemburg. Viel getan hat sich nach der Luxleaks-Steueraffäre nicht bei den EU-Ländern, so das Ergebnis einer Analyse des Netzwerks Eurodad*, in “Der Tagesspiegel”, 04/11/2015; Wolfgang Dick, *Germany, a safe haven for money laundering*, in „Deutsche Welle“, 30/10/2012; *Steueroase Deutschland ist Eldorado für Geldwäsche*, in „Handelsblatt“, 07/11/2013; *Deutschland ein "Eldorado für Geldwäsche"?*, in „Deutsche Welle“, 07/11/2013.

¹⁹ Nando dalla Chiesa, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012, p. 11.

²⁰ FATF/OECD e IMF, *Mutual Evaluation Report of Germany*, 2010.

²¹ BKA, *Organisierte Kriminalität. Bundeslagebild 2015*; *Wirtschaftskriminalität. Bundeslagebild 2015*.

²² Brigitte Unger et al., *Project 'ECOLEF', The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy*, Final Report, Utrecht, 2013,

zona grigia del riciclaggio nel settore non-finanziario arriva a stimare il volume dei proventi illeciti arriva a 20 miliardi di Euro (il budget pubblico della Germania per il 2016 è di 316,9 miliardi di Euro).²³ Il problema della mancanza di dati affidabili sul volume del denaro sporco non è una peculiarità della Germania. Il riciclaggio, come altri fenomeni legati alla criminalità organizzata, è una fattispecie che per definizione sfugge alle autorità e ai confini nazionali; con riferimento allo stato federale, però, si può osservare che la mancanza di coordinazione tra gli stati, e tra questi ultimi e il livello federale, e la disintegrazione delle autorità addette al reperimento dei dati, rendono la raccolta dei dati ancora più complessa.

La dottrina che si è espressa finora sull'articolo 261 del codice penale tedesco supporta l'ipotesi della simbolicità della norma.²⁴ La scelta di costruire un reato così complesso (l'articolo contiene 9 commi ed è di difficile comprensione) riflette la necessità di venire a compromesso con opposti interessi, ma potrebbe anche essere interpretata come un disinteresse al raggiungimento di un'efficacia materiale. La vaghezza del dettato normativo crea evidenti problemi di integrazione dello stesso all'interno del sistema penale tedesco, e quindi di accettazione da parte degli studiosi e potenzialmente da parte degli operatori del diritto. Inoltre, la norma era stata introdotta nel sistema tedesco come trasposizione della Convenzione ONU del 1988. La nozione di riciclaggio adottata nella Convenzione è stata influenzata da

[http://www2.econ.uu.nl/users/unger/ecolef_files/Final%20ECOLEF%20report%20\(digital%20version\).pdf](http://www2.econ.uu.nl/users/unger/ecolef_files/Final%20ECOLEF%20report%20(digital%20version).pdf), ultimo accesso 30/07/2016.

²³ Kai Bussmann, *Dark figure study on the prevalence of money laundering in Germany and the risks of money laundering in individual economic sectors, Summary. Dunkelfeldstudie über den Umfang der Geldwäsche in Deutschland und über die Geldwäscherisiken in einzelnen Wirtschaftssektoren*, Zusammenfassung, Halle, 2015.

²⁴ Vedi, tra gli altri, Gunther Arzt, *Milliardenschwere Geldwäscherei im Untergrund Schweizer Banken - Eine Märchenhafte Rechtsgeschichte*, in *Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus Internationaler Perspektive. Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag*, Kuhn A et al. (ed.), Stämpfli Verlag, Bern, 2013, pp. 1127-1139; Bernd Heinrich B, *Geldwäsche, § 261.*, in *Strafrecht Besonderer Teil 3*, Gunther Arzt et Al. (ed.) Gieseking Verlag, Bielefeld, 2015, pp. § 29 Rn. 1-59; Gunnar Helmers, *Zum Tatbestand der Geldwäsche (§ 261 StGB): Beispiel einer rechtsprinzipiell verfehlten Strafgesetzgebung*, in *"Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft"*, 2009, 121 (3), pp. 509-547; Georgios Sotiriadis, *Die Entwicklung der Gesetzgebung über Gewinnabschöpfung und Geldwäsche. Unter Berücksichtigung der jeweiligen kriminalpolitischen Tendenzen*, Duncker & Humblot, Berlino, 2010.

parte degli Stati Uniti.²⁵ La formulazione così vaga, infatti, si presta più per un sistema giuridico come quello degli Stati Uniti, in cui non vige l'obbligo dell'azione penale e i pubblici ministeri godono di un alto grado di discrezionalità. In Germania, invece, dove i pubblici ministeri hanno l'obbligo di azione penale, tale norma porta ad iniziare numerose indagini, mentre rimane difficile provare gli elementi di reato, con la conseguenza che quando si presentano davanti all'accusa casi di riciclaggio più complessi, i pubblici ministeri preferiscono l'imputazione per altri reati puniti con pene più severe rispetto a quelle previste per l'articolo 261 (da 3 mesi a 5 anni). La formulazione del reato risulta più favorevole a perseguire la cosiddetta *leichtfertige Geldwäsche*, ossia l'ipotesi di colpa grave. L'analisi delle statistiche ufficiali sull'implementazione della legge dal 1992 ad oggi fa emergere che il 60% delle condanne per riciclaggio avviene per l'ipotesi di colpa e non di dolo.²⁶ La stampa riporta a riguardo spesso casi di pensionati o altri individui poco abbienti, che accettano di far usare il proprio conto a terzi per operazioni sospette in cambio di un guadagno.²⁷ Solo nel 5% dei casi le condanne sono inflitte per le ipotesi aggravate di commissione da parte di un membro di un'associazione criminale o in forma commerciale. La norma sembra colpire delinquenti minori e non grandi gruppi criminali, o altre forme di riciclaggio più severe.

Vi è poi una difficoltà materiale nel condurre indagini finanziarie, che spesso, conducono a condotte illecite commesse all'estero; sul punto si osserva che le condotte di riciclaggio, intese come operazioni atte ad ostacolare la provenienza delittuosa, non avvengono su territorio tedesco, bensì all'estero: il denaro che entra in Germania, è, quindi, già "pulito". Nel 90% dei casi le transazioni sospette segnalate alle procure portano a una chiusura dei procedimenti per mancanza di indizi che possano sostenere un rinvio a giudizio.²⁸ Si ipotizza inoltre che l'incapacità di

²⁵ Vedi il testo di commento alla Convenzione ONU pubblicato dieci anni dopo dall'ONU: Commentary on the UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1998, p. 10.

²⁶ Dati del Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 3, 2014.

²⁷ Si veda ad esempio: Helmut Ulrich, *Rentnerin aus Hagen hilft Internet-Freund bei Geldwäsche*, in "Der Westen", 19.08.2016; Ingrid Krüger, *Wegen "leichtfertiger Geldwäsche" vor dem Schöffengericht*, in "RP Online", 15.07.2016.

²⁸ Dati provenienti dai report della FIU (Financial Intelligence Unit), 2002 -2014.

sostenere un rinvio a giudizio nonostante le informazioni acquisite e le indagini preliminari riduce la capacità deterrente della norma e permette, invece, ai criminali di conoscere le modalità di funzionamento del sistema repressivo e agire di conseguenza.

Vi è poi un disinteresse da parte degli istituti finanziari nell'indagare l'origine del capitale investito dai clienti, anche in caso di sospetto di provenienza criminale, a causa della possibile conseguente perdita di reputazione nell'ipotesi di apertura di investigazioni da parte delle autorità sul cliente sospetto. Inoltre, le transazioni sospette sono segnalate nel circa 90% dei casi da parte di istituti di credito, mentre gli altri enti obbligati dalla legislazione non sembrano partecipare attivamente al processo preventivo, in particolare il settore forense e immobiliare e del gioco d'azzardo.²⁹ Sulla base di questi dati si ipotizza un trasferimento di illegalità dai settori più controllati a quelli meno controllati.

C'è chi individua le cause dell'inefficacia della lotta al riciclaggio nel contesto più generale. Nello specifico, la limitata possibilità di effettuare intercettazioni telefoniche, le restrizioni in materia di inversione dell'onere probatorio, e lo scarso utilizzo della confisca dei proventi di reato.³⁰ Si osserva una generale mancanza di risorse pubbliche che porta ad una carenza di personale coinvolto nelle investigazioni e, quindi, ad una incapacità di far fronte ai processi in corso in modo efficace. Per questo motivo, i pubblici ministeri non hanno la capacità di indagare più a fondo casi di riciclaggio all'apparenza semplici, ma che potrebbero portare alla luce organizzazioni criminali operanti nell'ombra. Il grande apparato di prevenzione anti-riciclaggio, ampliato di continuo al fine di aumentarne l'efficacia, comporta costi di attuazione elevati, tra cui il mantenimento, la formazione e l'aggiornamento

²⁹ Dati provenienti dai report della FIU (Financial Intelligence Unit), 2002 -2014.

³⁰ Sul tema della confisca dei beni, una nota positiva arriva dal Ministero della Giustizia tedesco che il 9 marzo di quest'anno ha redatto un disegno di legge per migliorare l'attuale legislazione in tema di confisca. Il progetto è stato accolto il 15 luglio dal governo senza cambiamenti e verrà prossimamente discusso in parlamento. La principale innovazione consisterebbe nell'introduzione della confisca di beni sequestrati di cui il giudice abbia la convinzione siano provenienti da un elenco di reati determinato, legati alla criminalità organizzata e al terrorismo (§76 a 4 StGB) - corrispettivo della non-conviction based confiscation e delle misure di prevenzione italiane - e quindi svincolata dalla prova della commissione di un reato concreto o dall'irrogazione di una pena.

di nuove professionalità, costi, che vanno a pesare, indirettamente, sui cittadini. Sarebbe auspicabile, quindi, prima di emanare nuove leggi, effettuare una valutazione costi-benefici delle norme emanate finora.

Inoltre il riciclaggio è un fenomeno che di natura scavalca i confini nazionali, per questo motivo non si può non prevedere l'effetto "domino" dovuto all'inasprimento delle regole in un paese, che sposta semplicemente l'azione illecita laddove la legge è più permissiva, per esempio nel cyberspazio. La constatazione che spesso i casi di riciclaggio sono di tipo transnazionale comporta il fatto che lo stato tedesco dovrebbe investire nella lotta, per esempio, di capitale introdotto nel mercato tedesco proveniente da evasione fiscale commessa all'estero.

In aggiunta l'implementazione della normativa di prevenzione anti-riciclaggio ha sollevato nel tempo problematiche riferite alla strategia di controllo delle attività economico-finanziarie e dunque di controllo sociale. In particolare la documentazione necessaria per l'apertura di conti bancari è risultata discriminatoria nei confronti degli immigrati in attesa di regolarizzare il loro status e dunque non in possesso delle formalità richieste per l'identificazione.³¹ Inoltre, con l'introduzione della lotta al finanziamento del terrorismo nella sfera di competenza del sistema anti-riciclaggio portata avanti dal GAFI la dimensione di controllo si è acuita sempre di più, con lo scopo di tracciare i flussi di denaro che potenzialmente finanziano i gruppi terroristici. Su un livello più teorico il dibattito verte sull'appropriatezza di coinvolgere il settore privato nell'attiva ricerca di informazioni utili per le investigazioni giudiziarie, sulla tensione tra rispetto della privacy e necessità di raccogliere, catalogare e custodire dati personali, sull'uso del diritto penale allo scopo di mantenere la stabilità del sistema economico e finanziario.

I rapporti pubblicati dalla polizia, invece, considerano l'articolo 261 come una

³¹ In seguito ad un acceso dibattito, da settembre di quest'anno è stata garantita esplicitamente la possibilità di aprire un conto presso banche tedesche anche per coloro che non sono in possesso di documenti di riconoscimento tradizionali.

norma effettiva, che ha uno dei più alti tassi di risoluzione dei casi (circa 90%). La quota è calcolata in base al numero di casi giunti ad una decisione finale, a prescindere dalla tipologia di condanna inflitta.³² Il numero totale di condanne, di investigazioni, ed in generale l'uso ricorrente della legge anti-riciclaggio riscontrato nelle statistiche criminali provano che essa conduca ad effetti strumentali, oltre che simbolici. In generale, gli sforzi compiuti da parte dello Stato, e quindi delle procure, delle autorità competenti e della polizia nel contrastare il riciclaggio e la criminalità economica non possono essere considerati simbolici. Inoltre l'articolo 261 è percepito come uno strumento di demarcazione tra comportamenti leciti e illeciti, in un contesto di deregolamentazione del settore finanziario. Ciò non toglie che le cospicue indagini finanziarie spesso non riescano a raggiungere coloro che operano dietro gli esecutori dei reati minori. Se da una parte i risultati dell'applicazione della norma non possono considerarsi puramente simbolici, dall'altra parte sembra che l'esistenza di interessi profondamente contrastanti in gioco renda difficile impedire completamente l'infiltrazione di capitali di provenienza illecita nell'economia del paese.

4. Conclusione

In conclusione il giudizio di efficacia della legislazione tedesca anti-riciclaggio è il frutto di un dibattito complesso, che acquista sfumature diverse in relazione alle parti della norma esaminate, ai soggetti coinvolti e quindi alle culture giuridiche interne, e non si può, quindi, limitare ad un'analisi delle statistiche criminali né delle stime economiche sul volume dei proventi illeciti riciclati nel paese. La complessità del tema è data non solo dalla complessità intrinseca allo studio sociologico sull'efficacia della norma, ma anche dalle questioni che il reato di riciclaggio pone, come reato tipico economico, sulla necessità di tutelare la parte debole della società da quella che è considerata la classe dominante, non attraverso l'emanazione di leggi simboliche, il cui effetto deleterio per la società è stato spesso in passato sottolineato, ma anzi attraverso un intervento penale mirato a proteggere le vittime,

³² Dati provenienti dalle statistiche della polizia, Polizeiliche Kriminalstatistik, PKS, 2014.

spesso invisibili, dei reati dei colletti bianchi. Allo stesso tempo si ritiene necessario rispettare i principi fondamentali del diritto penale, quali il principio dell'*ultima ratio* e di tutela del bene giuridico, dentro la cui categoria è ancora dibattuto se l'integrità del sistema finanziario possa essere inclusa senza incorrere in una proliferazione penale, parte di una logica emergenziale di lotta alla criminalità. Come Beccaria già nel XVIII secolo ammoniva: "Leggi inutili, disprezzate dagli uomini, comunicano il loro avvilito alle leggi anche più salutari".

Definire il reato di riciclaggio come puro esercizio simbolico risulta limitativo della complessità della questione. Mentre l'esplicita volontà di disegnare una norma completamente inefficace non è ascrivibile al legislatore, risulta evidente che una certa dose di inefficacia sia stata consapevolmente accettata fino ad oggi, come risultato di un compromesso tra i vari interessi in gioco. Contrastare l'infiltrazione di capitali illeciti nell'economia significa imporre regole e controlli alle transazioni, e quindi rallentare il mercato e la finanza. Questa necessità si scontra inevitabilmente con interessi di attori privati, quali istituzioni finanziarie, ma anche pubblici, quali Stati che profittano dell'attuale de-regolazione finanziaria. Riaprendo la prospettiva a livello globale, si osserva come vi sia stata una tendenza a deregolare il mercato, e di conseguenza un ricorso all'uso del diritto penale per fare fronte agli abusi. Al contempo, nonostante l'impiego di strumenti transnazionali legalmente non vincolanti perché non basati su processi democratici, ma di fatto ancor più decisivi ed effettivi, anche grazie alla loro flessibilità, non è stato possibile risolvere le conflittualità esistenti. Con particolare riferimento al contesto europeo, sembra molto più facile trovare il consenso necessario per limitare l'ingresso di persone fisiche piuttosto che quello dei capitali.

LA MAFIA AI TEMPI DI EXPO

Comitato di esperti antimafia del Comune di Milano

Abstract

The section "The Document" offers two chapters of the last report issued by the Antimafia Committee of the City Council of Milan (Comitato di esperti per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese, anche in vista della manifestazione Expo Milano 2015), and presented on the 28th October 2016 to the former Mayor of Milan, Giuliano Pisapia, and to the actual Mayor Giuseppe Sala. The excerpts here proposed regard the problems faced by the Committee in the years which have led up to Expo 2015 and the new scenarios of the presence of the Mafia in the area of Milan.

Keywords: Committee of experts; Expo 2015; Milan; 'ndrangheta; public procurements

La Rivista presenta in questa sezione alcuni brani dall'ultima Relazione del Comitato di esperti per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese, anche in vista della manifestazione Expo Milano 2015*, istituito dall'allora Sindaco Giuliano Pisapia nel 2011. Il Comitato ha consegnato la relazione a conclusione del suo mandato, il 28 ottobre 2016, all'ex Sindaco di Milano Giuliano Pisapia e al Sindaco attualmente in carica Giuseppe Sala. Vista l'attenzione in occasione di Expo 2015 si è ritenuto di interesse pubblicare il secondo e il terzo capitolo della Relazione, relativi rispettivamente ai problemi incontrati dallo stesso Comitato negli anni che hanno portato all'Esposizione universale 2015 oltre che nei mesi dell'evento, e ai nuovi scenari della presenza mafiosa a Milano.

Il testo integrale della relazione e di tutte quelle precedenti (fatta eccezione per la terza, tuttora secretata) è reperibile sul seguente sito: http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/partecipa/diritti/comitato_anti_mafia

* Il Comitato era composto da Luca Beltrami Gadola, Nando dalla Chiesa (presidente), Maurizio Grigo, Ombretta Ingrassi, Giuliano Turone.

**COMITATO PER LO STUDIO E LA PROMOZIONE
DI ATTIVITÀ FINALIZZATE AL CONTRASTO DEI FENOMENI
DI STAMPO MAFIOSO E DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA SUL TERRITORIO MILANESE ANCHE IN
FUNZIONE DELLA MANIFESTAZIONE EXPO 2015**

**SETTIMA RELAZIONE
RELAZIONE CONCLUSIVA**

28 OTTOBRE 2016

a cura dei membri del Comitato: Luca Beltrami Gadola, Nando dalla Chiesa (presidente), Maurizio Grigo, Ombretta Ingrascì, Giuliano Turone e con la collaborazione di: Merinunzia Loporchio – supporto tecnico e coordinamento interno – e Letizia Pradella, ricercatrice e stagista

2. Il Comitato davanti alla sfida di Expo 2015

Il Comitato aveva dunque tra i suoi compiti principali quello di contrastare le pressioni delle imprese e delle organizzazioni mafiose su Expo 2015. Si può dire che questo fosse anzi il suo compito *più urgente*, in evidente simmetria con l'urgenza dei tempi realizzativi del sito e con la straordinaria importanza anche simbolica dell'evento. Per questo si è ritenuto di dedicarvi qui un capitolo volto a spiegarne le modalità di svolgimento, le scelte essenziali e i punti di criticità. Si tratta di una ricostruzione doverosa. Che intende essere onesta, rispettosa di quanto già scritto nelle Relazioni precedenti, e capace di restituire la complessità delle tensioni, degli obiettivi e degli attori che hanno segnato il percorso verso la conclusione dell'evento. Utile, in particolare, a illuminare il ruolo giocato dal Comitato in una situazione che esso ha percepito più volte come "in salita".

La premessa, ben chiara agli osservatori attenti, è che i lavori pubblici e in particolare le cosiddette "grandi opere" sono per definizione al centro degli appetiti delle imprese dei clan. E per diversi motivi: alcuni dei quali sono immediatamente evidenti al grande pubblico, altri sfuggono invece alla sua considerazione.

Può essere dunque utile richiamare i più importanti: a) l'ammontare dei finanziamenti che vengono stanziati, e che promettono possibilità di spartizioni vantaggiose per una molteplicità di soggetti, legati tra loro da rapporti di cooperazione, anche non diretta; b) la vastità degli spazi di inserimento, in termini di attività e servizi che concorrono alla realizzazione dei lavori, e che offrono ai clan ampi spazi di manovra; c) l'intrico difficilmente controllabile di appalti, subappalti e forniture che consente di inserirsi anche in forma dissimulata dopo l'avvio dei lavori; d) il carattere di *urgenza* che assume regolarmente (e quasi per vocazione) la loro conclusione, specie se legata all'avvio di eventi di risonanza internazionale, si tratti delle Olimpiadi invernali o di Expo; urgenza che finisce per rendere i controlli di legalità una evenienza sgradevole sulla via del successo di immagine cittadino o nazionale; e) i molti vantaggi collaterali che un'organizzazione criminale può conseguire grazie all'esercizio delle attività illegali che ne possono essere favorite, dallo smaltimento dei rifiuti ai servizi turistici.

Per queste ragioni, magari percepite a volte confusamente, l'opinione pubblica milanese ha da subito sottolineato l'immanenza del rischio mafioso su Expo. Così come da subito il progetto del 2015 si è dovuto confrontare con clamorosi ritardi nelle procedure e nelle nomine (a partire da quella dell'amministratore delegato) con la conseguente, tipica urgenza di "correre" dal 2011 per completare i lavori nei tempi previsti. E la conseguente, ripetuta preoccupazione degli imprenditori che troppi controlli potessero rallentare i lavori. Tanto che nel maggio 2014 il presidente di Assolombarda Gianfelice Rocca ebbe a dichiarare che "In Italia tendiamo a sovrapporre un livello dopo l'altro di controlli. Non possiamo pensare di cambiare i project manager, che di solito sono ingegneri e tecnici, in avvocati o legali"¹.

Il dilemma legalità-puntualità si è quindi rappresentato lungo la vicenda di Expo nella sua forma più plastica. Sicché il tema da svolgere per l'Amministrazione cittadina è diventato quello di garantire il migliore equilibrio tra i due imperativi. Con il Comitato che non poteva non militare, per la sua stessa natura e funzione, dalla parte del primo.

Nella stessa direzione spingeva l'attenzione degli organi di informazione più sensibili al "rischio mafia" di Expo. Vi era semmai il pregiudizio che proprio i lavori di livello più alto sarebbero stati ottenuti attraverso schermi societari dalle imprese mafiose, trascurando che quelle di 'ndrangheta tendono generalmente a operare una conquista "dal basso" ("tutti i tombini dobbiamo prenderci", diceva al telefono il boss di Bollate). Per questo vennero attivate da parte del sistema istituzionale cittadino delle strategie di "rasseramento", di tipo normativo e di tipo comunicativo.

Per un verso si puntò a realizzare un fitto tessuto di protocolli antimafia fra protagonisti pubblici e privati, reciprocamente impegnati nell'elevamento delle soglie di controllo sulla identità delle *imprese* ammesse ai lavori, con l'obiettivo di creare una sorta di cintura normativa a protezione dell'evento. Per altro verso si puntò ad annunciare lo sviluppo di un sistema di controlli minuziosi ed efficienti sui

¹ Alessia Gallione, *Scandalo appalti Expo, l'altolà degli industriali: "Con troppi controlli si rischia lo stallo"*, in La Repubblica Milano, il 20 maggio 2014.

lavori di Expo, dalla rilevazione automatica di ingressi e presenze alla conduzione di ispezione sul campo. Entrambe le strategie mostrarono nel giro di pochi mesi i loro limiti. I protocolli da soli, infatti, non erano in grado di fermare la penetrazione di soggetti legati ad ambienti criminali, come ai membri del Comitato era stato ben spiegato dai funzionari della Regione Piemonte con cui essi si erano incontrati all'inizio del loro mandato, e dai quali avevano ricevuto utilissime raccomandazioni scaturite dall'esperienza delle Olimpiadi invernali di Torino del 2006.

L'infiltrazione della 'ndrangheta nei cantieri avviene piuttosto *sul campo*, con modalità che prescindono totalmente dagli accordi ufficiali e che questo Comitato ha riassunto nella prima Relazione, a partire dallo studio di dieci anni di indagini giudiziarie compiute sul tema nella provincia di Milano. È opportuno qui riassumerle, anche a futura memoria.

IN PUNTO DI FATTO. IL MODUS OPERANDI DEI CLAN

- a) Intrusione del gruppo mafioso nel cantiere
- b) Esercizio di un'autorità di fatto da parte di un capocosca
- c) Creazione di situazioni di caos strumentale (il mafioso come "facilitatore")
- d) Presenza di una ditta cuscinetto
- e) Utilizzo di sistemi di camuffamento
- f) Svolgimento di attività illegali in ore notturne

Numerose indagini hanno dimostrato che l'infiltrazione nei cantieri lombardi avviene proprio ricorrendo a queste tecniche, spesso usando come cavallo di Troia le forniture; e che quindi per contrastarla si rendono necessari controlli frequenti *sul campo*, soprattutto mirati e imprevedibili. Le relazioni del Comitato hanno più volte sottolineato questa necessità; e parallelamente hanno consigliato sia l'esclusione del ricorso al metodo del massimo ribasso nel settore degli appalti sia un rafforzamento del Gruppo Interforze della Prefettura con ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, proprio per poter effettuare più frequenti controlli nei cantieri (insieme anche ad ispettori ASL, del lavoro, ARPA) di giorno e soprattutto di notte, ovvero quando vengono svolte la maggior parte delle attività illegali, specie quelle legate allo smaltimento dei rifiuti.

Quanto all'allestimento di una rete fitta e praticamente inaggrabile di controlli automatici con i quali soggetti indesiderati nei cantieri avrebbero dovuto fare i conti, essa si è dimostrata alla prova dei fatti e per tutta una lunga fase iniziale, ovvero quella dello sbancamento e del movimento terra, soprattutto una buona intenzione, una realtà virtuale, come già è stato scritto più volte nelle precedenti Relazioni. Rilevatori automatici di targhe e di presenze umane, gps in grado di tracciare le rotte verso le cave di smaltimento, sono state per molto tempo generose promesse, sulla cui realizzazione sembrava avere la meglio l'esigenza di arrivare in tempo all'appuntamento del 2015. E le stesse ispezioni sul campo di speciali reparti interforze hanno avuto nel primo anno cadenze quasi irrisorie (solo 3 nel 2012).

Dovendo definire i lineamenti fondamentali del contesto in cui il Comitato si è trovato a operare, si può perciò pensare di tipizzarli come nella Tabella seguente. In essa viene di fatto disegnata la tensione tra il grande rilievo simbolico dell'evento, la necessità dei più alti livelli di efficacia operativa, i nuovi dichiarati orientamenti antimafia assunti dalla Amministrazione comunale, lo storico consolidamento in diverse aree della Pubblica amministrazione milanese e lombarda di un deficit di trasparenza. Il tutto complicato dalla grande pluralità di attori pubblici coinvolti, dalla Regione fino alle aziende partecipate, spesso mossi da culture e orientamenti diversi in tema di difesa della legalità. E, naturalmente, dalla straordinaria vivacità delle organizzazioni mafiose, e segnatamente della 'ndrangheta, su Milano e sulla sua area metropolitana.

IL CONTESTO EXPO:

- a) Estremo rilievo (anche simbolico) dell'evento
- b) Mutamento dell'amministrazione cittadina e nascita di strumenti amministrativi antimafia
- c) Pluralità degli attori pubblici coinvolti
- d) Efficacia come obiettivo prioritario
- e) Aree di bassa trasparenza
- f) Effervescenza e radicamento mafiosi

Il Comitato si trovava così davanti a una realtà abbastanza diversa da quella che veniva descritta nella (ottimistica) rappresentazione pubblica. E in più sperimentava la difficoltà di introdurre adeguati correttivi sul campo, specie per quel che riguardava la acquisizione dei documenti (come i settimanali di cantiere) utili a meglio studiare i movimenti di persone e di mezzi nei luoghi destinati alla realizzazione dell'opera. Il complesso delle criticità con cui, sempre "in punto di fatto", doveva fare i conti è sintetizzato nella Tabella sottostante.

IN PUNTO DI FATTO. I VARCHI INVISIBILI

- a) Inattuazione dei controlli annunciati (estrema episodicità dei controlli interforze per tutta la fase degli sbancamenti; prolungata inesistenza dei controlli elettronici agli ingressi; uso parziale dei Gps per seguire i percorsi dei camion)
- b) Inefficacia dei controlli effettuati (carenza di controlli notturni o sulle imprese operanti sul terreno; modalità di svolgimento controlli Arpa; verifiche sulle cave di conferimento dei rifiuti)
- c) Infedeltà dei controlli praticati (indicazioni discrezionali del peso dei materiali in ingresso e in uscita, causa inattività o inaccessibilità delle pesche; valutazioni a occhio della qualità del materiale trasportato dentro o fuori dai cantieri)
- d) Insofferenza di alcune strutture Expo ai controlli (diniego alle richieste di visite di controllo dei consiglieri comunali; scoraggiamento delle visite *interne* ai cantieri della Polizia Locale)
- e) Ostruzionismo burocratico (difficile disponibilità di atti; indisponibilità dei settimanali di cantiere)
- f) Domanda di "sbrigafaccende" nelle emergenze operative (es. per lo spostamento rapido dei quantitativi di terra accumulata; conferimento dei rifiuti)

Non è affatto detto che tali elementi "in punto di fatto" siano effetto di atteggiamenti compiacenti verso i clan. Essi discendono anzi credibilmente quasi sempre da un

clima generale di *rimozione* del fenomeno o di sua *sottovalutazione*, che partendo dal livello politico-istituzionale si trasferisce poi nelle pratiche amministrative e operative quotidiane. Oppure da atteggiamenti di *astensione* (“ci deve pensare la magistratura”), giustificati dall’urgenza del “fare” e talora legati al rispetto di equilibri di potere o di affari considerati naturali.

In questo quadro gli atteggiamenti di *complicità* verso gli interessi mafiosi, dei quali – su un piano generale – sono emerse ormai più tracce nel lavoro della magistratura milanese, sono insomma apparsi episodici.

Si poneva perciò il problema di come affermare modalità effettive di controllo e superare l’impotenza operativa a cui il Comitato sembrava relegato, e che più volte lo avevano portato ad affrontare un dibattito interno sulla propria utilità. Per questo esso dava mandato al presidente Prof. Nando dalla Chiesa di incontrare il Sindaco Giuliano Pisapia, così da verificare la congruenza delle strategie di contrasto fin lì adottate con gli obiettivi dell’Amministrazione e anche con la propria stessa funzione. Dopo di che, a seguito di un incontro svoltosi il 9 gennaio 2013, il Sindaco conveniva sull’opportunità di impegnare più direttamente l’Amministrazione comunale nelle attività di controllo sul territorio, naturalmente nei limiti delle proprie competenze.

L’opportunità e urgenza di un impegno di questo tipo veniva confermata dall’esito del sopralluogo (non preannunciato) effettuato il 2 febbraio 2013 da un gruppo di osservatori del Comune su alcune aree interessate dai lavori Expo, precisamente il cantiere di Infrastrutture Lombarde sito in via Daimler, il varco 5 sito in via Triboniano 7, e il Cantiere Expo (detto “testa del pesce”) varco L1 in via Cristina Belgioioso. Sopralluogo che aveva evidenziato «condizioni operative e di “vulnerabilità” [...] piuttosto differenziate, con particolare riferimento al movimento terra» (seconda Relazione, p. 13).

Veniva pertanto elaborata una nuova strategia di intervento. Essa era volta a valorizzare direttamente il ruolo della Polizia Locale della città di Milano e in tale prospettiva si giungeva a un protocollo di intesa tra il Comune di Milano e gli altri Comuni interessati ai lavori di Expo 2015 (Rho, Pero, Baranzate), che stabiliva la reciproca facoltà delle rispettive Polizie locali di condurre accertamenti sulle aree

sottoposte alla loro giurisdizione. Veniva in tal modo superato il limite normativo posto dal perimetro comunale alle competenze della Polizia Locale milanese, ovviamente la più attrezzata (sul piano numerico e sul piano delle specializzazioni professionali) a svolgere controlli continuativi sull'area dei lavori di Expo.

Il giorno 13 febbraio 2013, nella sede di Palazzo Marino, veniva così pubblicamente siglato il Protocollo d'intesa tra il Comune di Milano, il Comune di Rho, il Comune di Pero e il Comune di Baranzate per la realizzazione di interventi di Polizia Locale per EXPO 2015.² Tutto ciò è stato doverosamente esplicitato, con una ricostruzione particolareggiata, nella seconda Relazione di questo Comitato (maggio 2013) alle pagine 11-20. Va aggiunto che anche questo fondamentale passaggio, che ha segnato una inedita forma di responsabilizzazione del Comune, ha dovuto comunque misurarsi con qualche diffidenza istituzionale verso la possibilità che la Polizia Locale avesse diritto ad accedere ai dati disponibili alle forze dell'ordine statali, diffidenza poi superata grazie all'intervento dello stesso Sindaco presso il Ministro dell'Interno.

Lo sviluppo di controlli adeguati alle dimensioni dell'opera e al rischio mafioso non è stato dunque facile. Ha richiesto invece continue sollecitazioni, non tutte ascoltate, a esercitare forme più stringenti di sorveglianza e di monitoraggio, finendo in alcuni passaggi -secondo un meccanismo purtroppo fisiologico- per essere vissuto esso stesso come un rischio per la riuscita del progetto. E non è arbitrario ritenere che proprio un clima inizialmente meno attento del necessario al contesto in cui il progetto si andava realizzando abbia favorito gli episodi di corruzione poi contestati dalla magistratura. Episodi che non hanno chiamato in causa interesse mafiosi, ma "solo" prassi corruttive, e che però hanno rivelato la permeabilità di un sistema che avrebbe dovuto nel suo insieme avere più robusti anticorpi. Complessivamente, comunque, le diverse inchieste che hanno coinvolto i vertici di Expo e influenti personaggi politici impegnati a condizionare il sistema degli appalti e degli affari, indicano bene il contesto di legalità debole in cui l'evento è nato e maturato. E

² «Art. 1 -- Le Polizie Locali di Milano, Rho, Pero e Baranzate concorreranno con proprio personale a garantire la puntuale vigilanza sul corretto svolgimento delle attività per la realizzazione di EXPO 2015 e nello specifico in ambito ambientale e di sicurezza del lavoro nei cantieri, compresa la movimentazione delle terre e del materiale di risulta nonché il corretto conferimento degli stessi».

chiariscono il confronto *indiretto* che si è progressivamente sviluppato tra le azioni di contrasto verso la 'ndrangheta proveniente da alcuni settori istituzionali (giudiziari, governativi, amministrativi) e un ambiente politico-imprenditoriale-affaristico saldamente insediato nella società lombarda e dotato di una elevata capacità di *governance* delle relazioni illegali.

Occorre tuttavia precisare che nel corso del tempo la situazione è migliorata e che gli spazi di azione per le imprese mafiose si sono via via ridotti. Le ragioni di questa positiva maturazione dei controlli è senz'altro dovuta a molti fattori: a) anzitutto la accresciuta disponibilità dei differenti soggetti coinvolti a produrre forme di cooperazione più efficaci, a fronte di un più incisivo intervento della Prefettura guidata dal Dott. Francesco Paolo Tronca; b) l'intensificarsi dell'azione ispettiva e investigativa delle forze dell'ordine, spesso in collegamento con l'autorità giudiziaria; c) l'attività investigativa condotta continuativamente dalla Direzione distrettuale antimafia; d) la maggiore spinta "di sistema" a chiudere i varchi della corruzione sotto l'effetto degli scandali amministrativi che hanno colpito un composito gruppo di comando (in Infrastrutture Lombarde come in Expo) ma anche sotto l'effetto dello scandalo politico (l'accusa di voto di scambio con la 'ndrangheta per l'assessore regionale Domenico Zambetti) che ha portato allo scioglimento anticipato del consiglio regionale e alla sostituzione del Presidente Roberto Formigoni con l'attuale Presidente Roberto Maroni; e) l'istituzione da parte del governo dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione (ANAC), che ha avuto il merito di porre l'esigenza della legalità allo stesso livello (di governo, appunto) di importanza della tempestiva realizzazione dell'opera.

A queste ragioni sembra al Comitato che debba senz'altro aggiungersi il ruolo giocato nel suo insieme dal Comune di Milano (Sindaco, Giunta, Commissione consiliare antimafia, Polizia Locale, e, anche, questo stesso Comitato) nella promozione di una capacità di contrasto ritenuta irrinunciabile anche in relazione alla crescente sensibilità antimafiosa sviluppatasi in città nel corso degli ultimi anni (e per comprendere la cui estensione e profondità si rinvia alla sesta Relazione e al quarto capitolo della presente Relazione conclusiva).

È probabilmente arduo sostenere che le imprese mafiose abbiano trovato nel loro avvicinamento a Expo accessi rigorosamente sbarrati, e si siano imbattute in un apparato burocratico-ispettivo insuperabile. Molti indizi fanno pensare che esse abbiano comunque trovato opportunità di inserimento. Questi indizi sono stati tutti tempestivamente proposti al Sindaco e alla cittadinanza nelle precedenti relazioni. Altri si sono aggiunti in fase di smantellamento del sito, e sono stati segnalati dagli investigatori alle competenti autorità giudiziarie. Si deve d'altronde pensare che se alcune operazioni ispettive o investigative hanno portato all'individuazione di imprese sospette "sul posto", altre imprese avrebbero potuto credibilmente essere individuate qualora gli accertamenti fossero stati condotti (come non era possibile) a getto continuo su tutte le aree. Diranno il tempo e la magistratura se e in che misura vi siano stati dunque inserimenti delle imprese dei clan e di che tipo.

Qui basti sottolineare come i controlli improvvisi abbiano mostrato ripetutamente la loro efficacia, ogni volta verificando la fragilità strutturale dello strumento (pur necessario) del protocollo. È stato a esito di controlli svolti sugli automezzi impiegati da e verso i siti di Expo, ad esempio, che il Comitato ha riscontrato indizi tali da trasformare la sua concisa terza Relazione in esposto alla Procura della Repubblica. Così come nella sua quinta Relazione, nell'agosto del 2014, esso ha denunciato con caratteri di urgenza i risultati di alcuni controlli notturni: ovvero i fitti segni di una presenza intorno a Expo, o nei lavori funzionali allo svolgimento dell'evento, di aziende sospette, ora beneficiarie di un appalto senza avere presentato il certificato antimafia ora affittuarie *coperte* di un ramo d'azienda di un'impresa regolarmente titolare di subappalto. Denuncia che, è opportuno ricordarlo, ha provocato una campagna ostile verso il Comitato a opera, anzitutto, del delegato a Expo di Confindustria calabrese, giunto a chiedere la destituzione del presidente dalla Chiesa al Sindaco Pisapia.

Resta però il fatto che il "film" complessivo di Expo 2015 non è stato di certo quello che i clan stessi si erano immaginati, e che risulta anche da alcuni loro dialoghi intercettati. Già nell'indagine *Infinito* del 2010 emergeva l'interesse delle locali lombarde di 'ndrangheta per i lavori di Expo. I vertici delle locali di Legnano e Limbiate discutevano in una conversazione intercettata di quali dovessero essere i

loro obiettivi in vista di Expo e decidevano di orientarsi verso i subappalti dell'edilizia e i servizi di sicurezza. La locale di Desio, invece, sceglieva una strategia diversa: avrebbe creato delle società con imprenditori "puliti" di facciata, che, quindi, avrebbero potuto ottenere appalti importanti. Su Expo, insomma, i clan si sono esercitati e impegnati. Hanno elaborato strategie e progetti. Da quello che emerge sempre dalle intercettazioni³, Carlo Antonio Chiriaco, il potente "padrone" della Asl di Pavia, progettava di approfittare dei fondi speciali per la costruzione di un hotel, confermando una volta di più le qualità manageriali che ne hanno favorito l'ascesa tra i clan calabresi. Ed egli stesso si adoperava per conquistare posizioni strategiche in vista dell'Esposizione Universale, proponendo all'onorevole Giancarlo Abelli il proprio (e quello delle locali di Milano e Pavia) sostegno come collettore di voti, ipotizzandone un possibile ruolo di Assessore regionale alle Infrastrutture proprio in vista della manifestazione.

Un piano del tutto diverso era invece quello di Vincenzo Mandalari, capo della locale di Bollate, che spiegava di preferire puntare ai piccoli appalti legati al sociale, ad esempio palazzetti, campi da calcio o chiusini per la fognatura, piuttosto che le grandi opere legate a Expo, presumibilmente proprio per sottrarsi alla nuova, più fitta rete di controlli⁴.

Occhi puntati su Expo e dintorni, dunque. Solo per citare alcuni altri esempi, l'inchiesta *Fly Hole* del 2013 ha accertato la presenza nel settore dello smaltimento illegale dei rifiuti di imprenditori legati ai Barbaro di Buccinasco, grazie ai quali avevano ottenuto lavori per Expo, oltre che per la Brebemi e il teleriscaldamento per A2A⁵. Mentre l'operazione *Quadrifoglio* dell'ottobre 2014 ha dimostrato che un'impresa che si era aggiudicata due subappalti della Tem, la tangenziale esterna di Milano, seppur in possesso del certificato antimafia risultava nella disponibilità

³ Contenute nell'ordinanza di custodia cautelare di *Infinito*.

⁴ Per una analisi approfondita del tipo di controlli a cui vengono sottoposte le aziende prima di ottenere gli appalti di un'opera pubblica si rimanda a Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata sul territorio milanese anche in funzione della manifestazione EXPO 2015 *Prima Relazione Semestrale*, 31 luglio 2012.

⁵ AA. VV., *Su Expo e Brebemi l'ombra dei boss. "Usavano i cantieri come discariche"*, in *La Repubblica*, il 4 giugno 2013.

di fatto (anche se ne erano indicati come titolari due soggetti incensurati) di un pregiudicato ritenuto vicino ai Mancuso di Limbadi⁶.

E tuttavia, appunto, se all'inizio il sogno era quello di una cavalcata quasi indisturbata favorita dalla storica disattenzione/rimozione delle classi dirigenti milanesi, se l'attesa a lungo coltivata (sin dal 2009) era quella di una partecipazione diffusa ai benefici del Grande Evento, questo non si è in gran parte verificato. Il concorso dei differenti soggetti su richiamati nel contrasto della pressione mafiosa ha infatti prodotto un nuovo contesto operativo, che si è tradotto dall'inizio dei lavori di Expo fino alla metà dello scorso mese di maggio, in ben 98 provvedimenti interdittivi da parte della prefettura di Milano nei confronti di imprese sospette, colpite per un numero complessivo di 67. Dunque un centinaio di provvedimenti per decine e decine di imprese. Si tratta di dati che indicano con tutta evidenza due fenomeni: a) la pressione su Expo e sui suoi dintorni è stata davvero elevata come si temeva, poiché elevate erano le aspettative coltivate dai clan per le ragioni indicate in apertura di paragrafo; b) la risposta del "sistema Milano" è stata, nel suo complesso, particolarmente vitale e attenta; anziché episodica e burocratica come in altre occasioni precedenti, essa è apparsa mossa piuttosto da nuovi livelli di consapevolezza e di efficacia.

In conclusione il Comitato ritiene di sottolineare come a una fase di avvio sostanzialmente in linea con le precedenti esperienze abbia fatto seguito una fase di attenzione crescente. Quest'ultima deve tuttavia essere considerata più che come una risorsa civica e culturale ormai pacifica e irreversibile, come conquista di un importante sforzo collettivo, beneficiario a sua volta di un insieme di condizioni favorevoli realizzatesi in successione. Ed è questo probabilmente l'insegnamento più importante offerto dalla esperienza di Expo in tema di grandi eventi.

⁶ Lorenzo Bagnoli, Lorenzo Bodrero *Le mani della 'ndrangheta sulla tangenziale di Milano*, in www.wired.it, il 29 ottobre 2014.

3. Le organizzazioni mafiose a Milano. Nuovi scenari

La presenza delle organizzazioni mafiose nella città di Milano va manifestando una vitalità e una capacità di resistenza e di resilienza (anche all'interno delle stesse famiglie) che devono destare la massima attenzione da parte dell'Amministrazione, in tutte le sue articolazioni. La capacità di intervento e la professionalità delle autorità di governo, giudiziarie, delle forze dell'ordine, è in questi anni certamente un argine efficiente ai progetti espansivi e alle spinte spontanee a radicarsi delle diverse organizzazioni. Ma riescono ad arrestarne le manifestazioni più virulente e direttamente criminali. La continua tendenza degli interessi mafiosi a penetrare nel tessuto cittadino, a eroderne porzioni di vita economica e sociale non può però essere totalmente contrastata con gli strumenti repressivi e giudiziari, peraltro più volte frustrati, in Lombardia, da orientamenti "minimizzanti" della Corte di Cassazione. Occorre che le diverse articolazioni amministrative, civili, economiche e politiche, comprese quelle decentrate, *conoscano* le logiche di azione di queste organizzazioni, e ne sappiano *riconoscere* strategie e interessi già nel loro primo affacciarsi così da contrastarli prima che si siano stabilizzati all'interno di servizi pubblici, di rami dell'economia, degli stessi equilibri di potere.

Se si deve trarre una lezione dai fatti di questi anni, e dalla stessa attività del Comitato, questa è che la penetrazione mafiosa può essere efficacemente fermata se solo la società si dota delle conoscenze, degli orientamenti e degli strumenti pratici necessari ad affrontare il problema.

L'espansione avviene infatti in forma silenziosa ma visibile, percepibile. Si coglie nelle anomalie che segnano la straordinaria natalità e mortalità di alcune tipologie di pubblici esercizi e negozi, nel contrasto tra le origini dichiarate di molti operatori e le loro possibilità economiche, nella natura chiusa di alcuni mercati apparentemente poveri, come quello del movimento terra o delle vendite ambulanti con autonegozi. Nelle stesse assunzioni anomale (per quantità e concentrazione) di personale proveniente da paesi lontani e ad alta densità mafiosa. Nelle anomalie di bandi di piccole dimensioni vinti da imprese di luoghi lontanissimi e che non hanno certo strutture adeguate a monitorare i bandi sull'intero territorio nazionale. Nelle chiamate irregolari di personale precario nella pubblica amministrazione, compresa

la scuola. Nelle carriere politicamente appoggiate dentro le grandi strutture di pubblico servizio di personale spregiudicato in rapporto con ambienti più che sospetti, come tante intercettazioni telefoniche e ambientali hanno dimostrato nelle recenti inchieste giudiziarie.

Questo dilagare di interessi e di personale “di servizio”, direttamente a essi collegato e che sarà classicamente richiesto di ricambiare i “favori” ricevuti, chiama direttamente in causa il decisore pubblico, le sue capacità di difendere la regolarità e correttezza economica e democratica della vita cittadina, la sua responsabilità nel selezionare, all’interno delle singole nervature, gruppi dirigenti non inclini a fare del quieto vivere il proprio abito mentale.

E tuttavia la natura apparentemente silenziosa della penetrazione sembra indurre alla sottovalutazione, facilitare le distrazioni, come anche il Comitato ha sperimentato nel corso della propria attività. Vigè il diffuso pregiudizio che in fondo le organizzazioni mafiose portino a Milano e in Lombardia “solo” i loro soldi senza minacciare gli assetti complessivi dell’ordinamento civile. Si erge qui, nella sua esemplarità, il monito di Giovanni Falcone alle autorità elvetiche, riferito agli effetti del riciclaggio: “prima arrivano i loro soldi, poi arrivano loro con i loro metodi”. D’altronde i “loro metodi” sono già operativi. A Milano non è assente la violenza, come spesso si sostiene; ma si attua invece una violenza *a bassa intensità*, ovvero l’incendio o il danneggiamento. Una violenza non contro le persone (che pure non è mancata e non manca) ma una violenza *contro le cose*, come ha dimostrato la ricerca condotta da questo Comitato su un campione di 22 mesi su Milano e provincia (si veda la seconda Relazione). Per quanto non eclatante, la violenza contro le cose è tuttavia e purtroppo efficace nei confronti delle persone e della loro libera determinazione. L’auto incendiata non è una notizia per la stampa (potrebbe essere autocombustione...) e ancor meno lo è il taglio delle gomme; ma è una notizia per il commerciante o il pubblico funzionario che li subisce, e per i loro colleghi. Costruisce cioè progressivamente, nella disattenzione dei più, un clima di intimidazione e di omertà.

Questa appare in sintesi la situazione della città, pur nel risveglio di sensibilità e nelle nuove consapevolezze di cui si dirà nel capitolo successivo. Una situazione che

se letta attentamente e con antenne sensibili consente di adottare tempestivamente adeguate strategie preventive. È probabilmente qui il caso di ricordare -e anche di rivendicare- come il Comitato avesse allertato, solo a rigor di logica e per poche voci ricevute informalmente, circa l'altissima probabilità che gli interessi dei clan si rivolgessero con successo, nel corso di Expo, all'allestimento di padiglioni stranieri. O come il presidente dello stesso Comitato, in una audizione presso la Commissione regionale antimafia, avesse allertato, sulla base di confidenze informali, circa la penetrazione della 'ndrangheta nel settore delle farmacie ancor prima che le inchieste giudiziarie denunciassero la attualità del problema.

Nel momento del passaggio delle consegne è doveroso che il Comitato torni a indicare, oltre agli alti rischi (o certezze) presenti nel commercio e nel turismo, o nel movimento terra e nello smaltimento dei rifiuti, anche il rischio altissimo rappresentato dalla insensata proliferazione delle sale giochi, contro cui la passata Amministrazione si è meritoriamente battuta. E anche che segnali, dopo i miglioramenti introdotti, attraverso enormi difficoltà e resistenze, nella gestione dell'Ortomercato, il ritorno di un clima segnato da prepotenti anarchie in questa cruciale struttura dell'economia milanese. La sua rigenerazione rappresenta una sfida storica per l'Amministrazione. Per il valore che la struttura ha, ma anche sul piano simbolico, se è vero che già nel 1992 la Commissione consiliare antimafia presieduta dal Prof. Carlo Smuraglia incontrò difficoltà ad affrontare compiutamente la questione. Sembra perfino superfluo al Comitato ricordare che nessuna lotta alle organizzazioni mafiose potrà ottenere vittorie apprezzabili e durature finché esisterà sul territorio metropolitano una sorta di cittadella in cui, fra molti operatori puliti e corretti, potranno affermarsi impunemente comportamenti illegali e prepotenti.

Quanto alle specifiche tipologie di organizzazioni presenti in città, va naturalmente ribadita la natura dominante della 'ndrangheta calabrese, forte fra l'altro di estesi e profondi retrovia nell'hinterland della città e nella provincia di Monza Brianza. Ma, in base agli accertamenti investigativi, occorre guardare con preoccupazione anche alla rinnovata capacità di elementi e interessi di Cosa Nostra siciliana di muoversi sui settori economici di maggiore livello, in particolare nei lavori pubblici, nella

grande distribuzione, nei ristoranti di lusso, sul mercato delle grandi sovvenzioni europee. Una capacità che viene stimata come dotata di più alte e complesse relazioni, anche nazionali, di quelle possedute dai clan calabresi, per altro presenti in forma più diffusa e avvolgente. La camorra appare invece molto attiva nel riciclaggio nei pubblici esercizi e nel gioco d'azzardo "legale".

Quanto alle presenze territoriali, occorre ricordare come alcuni quartieri cittadini appaiano più a rischio di altri. In particolare Bruzzano e Niguarda-Comasina, seguiti da Quarto Oggiaro (dove però è nato negli anni un positivo e anche coraggioso tessuto associativo), Corvetto e l'area dell'Ortomercato.

Va però segnalato, in questo contesto, anche un incremento della presenza e dei livelli di operatività delle organizzazioni straniere.

Si rileva anzitutto un allargamento del raggio di azione della criminalità cinese. Chi pensava che quest'ultima sarebbe rimasta compressa nel perimetro delle cosiddette Chinatown deve ricredersi. Gli anni più recenti hanno infatti registrato un dislocarsi di questa criminalità in più punti della città. E se certo la comunità etnica di appartenenza continua a esserne al contempo vittima "privilegiata" e retroterra operativo, essa ha acquisito una certa autonomia di movimento sul territorio, comparando in più quartieri (a partire da via Padova) e anche in provincia. Molti indizi portano a pensare che la fioritura di locali di massaggi si accompagni a un forte aumento della prostituzione cinese, attività che fra l'altro non è più esercitata solo indoor come in passato. Si tratta di una criminalità presente con le sue tipiche attività: dalla produzione di documenti falsi alle estorsioni, dall'usura allo sfruttamento del lavoro minorile a quello -appunto- della prostituzione. Ma ormai attiva anche nel traffico di stupefacenti, e in particolare quello di amfetamine di produzione cinese.

Cresce anche la presenza della criminalità di origine balcanica. La più strutturata appare essere quella albanese, il cui baricentro operativo si è progressivamente spostato dallo sfruttamento della prostituzione (peraltro mutata nelle forme, spesso in società con elementi rumeni) al traffico degli stupefacenti. I clan albanesi svolgono ormai su questo mercato una funzione non più gregaria ma di fornitori all'ingrosso e anche di "regolatori" di sue quote importanti. E a essi si affiancano, in

varianti e proporzioni diverse, gruppi serbi, montenegrini e kosovari. In generale la componente criminale di origine balcanica ha acquisito un ruolo di rilievo in quello che continua a essere il più remunerativo dei mercati illegali, beneficiando anche (come è stato ipotizzato dal terzo rapporto sulle regioni settentrionali scritto dall'Università degli Studi di Milano per la Presidenza della Commissione parlamentare antimafia) di un parziale ritiro dal mercato da parte di alcuni clan calabresi locali, più interessati a coltivare strategie di espansione sui mercati legali e a perseguire la propria istituzionalizzazione nei rapporti con la società lombarda.

Sullo stesso mercato si affaccia da tempo anche la criminalità nigeriana, ove la componente maschile va assumendo un crescente controllo anche sullo sfruttamento della prostituzione, innovando le architetture interne rispetto al tradizionale schema gerarchico maman-giovane prostituta.

Il panorama criminale, insomma, si è andato arricchendo di nuove componenti, in cui gioca un ruolo notevole la cosiddetta "criminalità etnica", termine con cui si intende la criminalità contraddistinta dall'appartenenza esclusiva a una specifica etnia, al cui interno cercare sia le vittime sia la solidarietà logistica, specie se in presenza di una precisa identità del luogo di origine.

Non può però sfuggire all'osservatore come questo "arricchimento" sia dovuto in buona misura all'estensione del mercato degli stupefacenti, ponendo ovviamente importanti interrogativi sulla funzionalità di questi gruppi al soddisfacimento di una domanda eccezionalmente vasta di merci e servizi illegali proveniente dalla società legale.

In proposito il Comitato intende segnalare all'Amministrazione quanto sia importante che le nuove forme di criminalità non trovino facili spazi di agibilità e di crescita sul territorio cittadino. Quanto sia importante che non possano sviluppare impunemente le proprie attività nelle pubbliche vie o nei pubblici esercizi sotto lo sguardo interdetto e impotente della popolazione, come è stato ripetutamente segnalato dal comitato dei cittadini organizzatisi nell'area di Porta Venezia.

Ancora una volta si pone insomma il tema, decisivo, della prevenzione sistematica e attenta da parte delle forze preposte al controllo del territorio; e della

determinazione quotidiana a non fare nascere e crescere nel tessuto cittadino pericolosi “vuoti di legalità”, poi recuperabili solo a prezzo di interventi complessi e faticosi.

LA CAMORRA E IL CASO CIRILLO*

a cura di Sarah Mazzenzana

Abstract

The section "History and Memory" reports a selection of excerpts from the "Rapporto sulla Camorra", issued by the Italian Parliamentary Anti-Mafia Commission in 1993. For the first time in its history, the Parliamentary Anti-Mafia Commission drew its attention specifically on a phenomenon which until that moment had been underestimated. This document offers a significant and thorough understanding of the Camorra by dealing with the historical events that allowed the Campania criminal organisation's entrepreneurial development, including the building reconstruction of the areas hit by the 1980 Irpinia earthquake, the growth of the *Nuova Camorra Organizzata* and the kidnapping of politician *Ciro Cirillo*.

Keywords: Camorra; Italian Parliamentary Anti-mafia Commission; earthquake; Cirillo kidnapping; enterprise

La sezione "Storia e Memoria" di questo numero della Rivista propone un documento storico di estremo rilievo. Si tratta della prima relazione sulle organizzazioni camorristiche redatta dalla Commissione Parlamentare Antimafia, durante l'XI Legislatura, sotto la presidenza di Luciano Violante. La Relazione fu approvata dalla Commissione il 21 dicembre 1993 e presentata al presidente della Camera dei Deputati, Giorgio Napolitano, e al Presidente del Senato, Giovanni Spadolini, il 15 febbraio 1994. Per la prima volta nella storia, a più di trent'anni dalla sua istituzione, la Commissione Parlamentare Antimafia si occupò specificamente di camorra, redigendone un iniziale e fondamentale quadro analitico organico.

Pubblichiamo qui la terza parte del Rapporto dedicata a "Lo sviluppo e le connessioni della camorra moderna" preceduta, nella versione integrale della relazione, da "La struttura delle organizzazioni camorristiche" e da "I principali punti di crisi nella realtà campana".

Le pagine che seguono offrono uno spaccato degli avvenimenti che hanno permesso la crescita imprenditoriale della camorra: il terremoto che colpì la Campania e la Basilicata tra il 23 e il 24 novembre 1980, l'ascesa della Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo, la ricostruzione delle aree terremotate come straordinaria occasione di investimento dei proventi del narcotraffico. E infine l'episodio che sconvolse la politica e le istituzioni mettendone a nudo le complicità, locali e non solo: il sequestro dell'allora assessore regionale ai lavori pubblici Ciro Cirillo da parte delle Brigate Rosse e il suo rilascio dopo una trattativa oscura affidata dal potere politico campano proprio a Raffaele Cutolo.

* Le pagine che seguono sono tratte dal Rapporto stilato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, istituita con decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 3.

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

(istituita con decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,
convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356)

(composta dai deputati: Violante, Presidente; Sorice, Segretario; Tripodi,
Segretario; Abbate, Acciario, Angelini Piero Mario, Ayala, Bargone,
Biondi, Borghezio, Buttitta, Cafarelli, D'Amato, Fausti, Ferrauto, Folena,
Galasso Alfredo, Grasso, Imposimato, Leccese, Mastella, Matteoli, Olivo,
Ricciuti, Rossi Luigi, Taradash; e dai senatori: Cabras, Vice Presidente;
Calvi, Vice Presidente; Biscardi, Boso, Brutti, Butini, Cappuzzo,
Casoli, Covello, Crocetta, D'Amelio, De Matteo, Ferrara Salute, Florino,
Frasca, Garofalo, Gibertoni, Guerritore, Marchetti, Montini, Ranieri,
Rapisarda, Robol, Smuraglia, Zuffa)

RELAZIONE SULLA CAMORRA

(Relatore: **onorevole Luciano VIOLANTE**)

approvata dalla Commissione il 21 dicembre 1993

Presentata alle Presidenze il 15 febbraio 1994
ai sensi dell'articolo 25-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,
convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356

Premessa

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, dopo aver presentato alle Camere la relazione su mafia e politica, che riguardava Cosa Nostra, presenta con questo documento un rapporto sulla struttura e sulle connessioni delle organizzazioni camorristiche.

La camorra è stata sottovalutata. La prima Commissione antimafia, istituita nel 1962, non se ne occupò ritenendola un fenomeno non assimilabile a quello mafioso. Una sentenza del Tribunale di Napoli del 1981, anno del sequestro di Ciriaco De Mita e del predominio dell'organizzazione camorristica di Raffaele Cutolo, la Nuova Camorra Organizzata (NCO), spiegava che le misure di prevenzione contro la mafia non potevano essere applicate alla camorra. Ne è stata mai presentata in Parlamento una relazione sulle organizzazioni camorristiche.

Tuttavia, nel decennio 1981-1990 in Campania si commettono 2.621 omicidi¹, pari al 21,06 per cento degli omicidi commessi sull'intero territorio nazionale (12.116). Oggi le organizzazioni camorristiche, con circa 111 clan ed oltre 6.700 affiliati, rappresentano, in una regione che ha 549 comuni e 5.731.426 abitanti, una vera e propria confederazione per il governo criminale del territorio con decisive capacità di condizionamento dell'economia, delle istituzioni, della politica, della vita quotidiana dei cittadini.

La camorra, inoltre, riesce a mantenere nella propria regione un controllo del territorio, dell'economia e delle istituzioni locali che non ha eguali né in Sicilia né in Calabria; essa ha forti presenze in molte regioni italiane ed un tradizionale radicamento a Roma.

Le indagini giudiziarie e di polizia hanno consentito di accertare l'esistenza in alcuni paesi europei di vere e proprie "stazioni" camorristiche².

Nel corso dell'audizione dinanzi alla Commissione antimafia, il collaboratore di giustizia Pasquale Galasso ha confermato l'esistenza di insediamenti della camorra in Olanda, in Germania, dove opererebbe il gruppo Licciardi-Contini-Mallardo, in

¹ Nello stesso periodo si commettono 2.905 omicidi in Sicilia, 1.807 in Calabria e 757 in Puglia.

² Rapporto del Criminalpol sulle linee evolutive della camorra in Campania nel periodo 1980-1993, 14 luglio 1993, pp. 71-78.

Romania, con un insediamento del gruppo Alfieri, in Francia, con il gruppo di Michele Zaza, in Spagna e Portogallo, dove sono presenti i "Casalesi"³, mentre una diramazione del clan Bardellino sarebbe presente a Santo Domingo⁴.

Secondo un rapporto presentato alla Commissione dalla Criminalpol, esponenti del gruppo camorristico La Torre, originario della provincia di Caserta, si sarebbero spostati prima in Olanda e poi in Scozia⁵.

Negli ultimi mesi, dopo le stragi di Capaci e di via Mariano d'Amelio, soltanto la camorra, tra le diverse organizzazioni mafiose, ha ucciso parenti di collaboratori della giustizia⁶.

Esistono rapporti pluridecennali tra Cosa Nostra e clan camorristici tramite i quali entrambe le organizzazioni si sono rafforzate finanziariamente e militarmente, hanno potuto più agevolmente sfuggire alle ricerche, hanno esteso i propri interessi su affari di grande rilevanza economica e politica.

Alla disseminazione di gruppi camorristici sul territorio della Campania corrisponde una situazione particolarmente disastrosa delle pubbliche istituzioni.

Il più alto numero di comuni sciolti per mafia è in Campania, 32, contro i 19 della Sicilia, gli 11 della Calabria, i 6 della Puglia.

Sempre in Campania si riscontra il più alto numero di amministratori rimossi dall'incarico, 64, per aver compiuto atti contrari alla Costituzione, o gravi e persistenti violazioni di legge, o per gravi motivi di ordine pubblico (articolo 40 della legge n. 142 del 1990); sono invece 37 in Calabria, 29 in Puglia e 26 in Sicilia.

L'unico grande comune italiano per il quale è stato proclamato lo stato di dissesto è Napoli.

Sono stati sciolti per impossibilità di governo, oltre al consiglio comunale di Napoli, i consigli comunali di tutte le città capoluogo di provincia, fatta eccezione per Avellino.

³ Si tratta delle bande camorristiche nella zona di Casal di Principe.

⁴ Cfr. il resoconto stenografico dell'audizione del 13 luglio 1993, pp. 2251-2252.

⁵ *Idem*, p. 78.

⁶ Si è trattato di Antonio Ammaturo e di Antonio Pepe, uccisi rispettivamente a Napoli il 24 settembre 1993 e a Pagani il 4 ottobre 1993. Successivamente, in coincidenza temporale con la decisione della Commissione antimafia di occuparsi della vicenda Cutolo-Cirillo, è stato ucciso il 7 ottobre 1993 l'avvocato Errico Madonna, legale di Cutolo, che nella vicenda ebbe un ruolo rilevante.

Per delitti contro la pubblica amministrazione o per connessioni mafiose, a Napoli sono stati arrestati un ex sindaco e 16 consiglieri comunali, un ex presidente della provincia e un ex assessore provinciale all'ecologia e all'ambiente; sono stati rimossi, per gli stessi motivi, 36 consiglieri comunali nella provincia di Caserta e 5 in quella di Salerno. Nella provincia di Caserta sono stati arrestati un sindaco, tre assessori comunali, diciassette consiglieri comunali e un consigliere provinciale; nella provincia di Salerno sono stati arrestati un sindaco e un assessore comunale; nella provincia di Benevento, un assessore comunale è stato arrestato per associazione a delinquere.

Il più alto numero di magistrati indagati penalmente è in Campania; sono 16, su un totale di 41; 11 sono in Puglia, 9 in Sicilia, 3 in Lombardia, 1 in Piemonte ed 1 in Veneto.

Il maggior numero di parlamentari per i quali è stata richiesta l'autorizzazione a procedere per collusioni mafiose è eletto in Campania; sono otto: Cirino Pomicino, Conte, Del Mese, Gava, Mastrantuono, Meo, Raffaele Russo, Alfredo Vito. Quattro sono calabresi, tre siciliani, uno laziale.

Dopo decenni di silenzio, da qualche anno è iniziata un'intensa azione repressiva che ha dato risultati straordinari, pari a quelli conseguiti a Palermo nei confronti di Cosa Nostra.

Mancano però le politiche sociali, dirette soprattutto all'istruzione, al lavoro, alla casa, al sostegno per i più deboli. Senza queste politiche non si radicano i valori civili che costituiscono la prima e fondamentale barriera alle organizzazioni di carattere mafioso.

La Commissione ha disposto audizioni dei magistrati delle procure distrettuali di Napoli e Salerno, ha ascoltato i Ministri dell'interno e della giustizia, nonché i responsabili delle diverse forze di polizia, ha compiuto visite a Napoli, Caserta, Salerno, Avellino, Benevento, ha ascoltato due collaboratori della giustizia, Pasquale Galasso e Salvatore Migliorino, ha acquisito documenti dai Ministeri dell'interno, della giustizia, della pubblica istruzione, dagli uffici giudiziari e di polizia della Campania, dal Provveditorato agli Studi di Napoli, dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Nel testo della relazione sono riportati nomi e vicende indispensabili per individuare le strutture e le connessioni della camorra, come è stabilito dall'articolo 25-*quinquies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356 recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedure penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", legge istitutiva della Commissione. Queste indicazioni non possono in alcun caso essere considerate attributive o indicative di responsabilità penali⁷.

PARTE TERZA
LO SVILUPPO E LE CONNESSIONI
DELLA CAMORRA MODERNA

15. La camorra del terremoto.

15.1) Nella notte tra il 23 e il 24 novembre 1980, il terremoto colpisce la Campania e la Basilicata, causando 2.735 morti, oltre 8.850 feriti e gravissimi danni, compresa la distruzione di molti centri abitati.

15.2) Per coprire le necessità scaturite dall'emergenza e per far fronte agli impegni della ricostruzione e dello sviluppo, sono stanziati complessivamente più di 50.000 miliardi, per la massima parte (44.620 miliardi) proveniente da fondi a carico del bilancio statale e per altra parte (5.980 miliardi) proveniente da elargizioni di soggetti, pubblici o privati, nazionali ed esteri⁸.

⁷ Sulla distinzione tra responsabilità penale e responsabilità politica vedi più avanti il capitolo 20.

⁸ Dei complessivi 50.620 miliardi stanziati dal Governo italiano, 4.684 sono stati destinati al periodo dell'emergenza; 18.000 all'edilizia residenziale ed alle opere pubbliche nei comuni; 2.043 per gli interventi di competenza regionale; 8.000 per la ricostruzione degli stabilimenti produttivi e per lo sviluppo industriale; 15.000 per il programma abitativo a Napoli e le relative infrastrutture; 2.500 per le attività delle amministrazioni dello Stato; 393 residui passivi (*Commissione parlamentare d'inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981*, X legislatura, Relazione conclusiva, Atti Parlamentari, doc. XXIII n. 27, vol. I, tomo 1, pag. 16. D'ora in avanti, per brevità, tale fonte sarà indicata come «Commissione d'inchiesta sul terremoto».

15.3) La gestione dei finanziamenti pubblici è stata affidata ad un impianto legislativo⁹ tutto improntato alla eccezionalità e all'urgenza.

La legislazione speciale, prevede ampie deroghe ai procedimenti di spesa; estese deleghe di poteri pubblici a soggetti privati; la caduta dell'intero sistema dei controlli; la moltiplicazione dei centri di spesa; il sovrapporsi di competenze attribuite a soggetti portatori di interessi diversi.

In questi caratteri risiede una delle principali ragioni che ha oggettivamente favorito la penetrazione della criminalità organizzata nel gigantesco affare.

15.4) Sono stati interessati dalla ricostruzione 687 comuni, di cui 542 della Campania, 131 della Basilicata e 14 della Puglia.

Secondo l'impianto normativo i comuni avrebbero dovuto essere i veri protagonisti della ricostruzione. In effetti, i sindaci e le giunte hanno goduto della discrezionalità massima. Ma la loro azione non è stata sottoposta ad alcun preventivo controllo di legittimità e di merito né la legislazione ha affermato cautelativamente alcun regime di incompatibilità tra le funzioni di amministratore e il ruolo dei tecnici impegnati nelle attività finanziate con le leggi speciali.

Spesso sindaci ed amministratori comunali hanno perciò mutato la discrezionalità in arbitrio, volgendo a loro vantaggio le provvidenze del terremoto con l'assunzione di incarichi connessi alla ricostruzione¹⁰.

⁹ Il Governo ha adottato dapprima il decreto- legge n. 776 del 26 novembre 1980, convertito con legge 22 dicembre 1980, 11. 874, finalizzato a contenere l'emergenza; successivamente il decreto-legge n. 75 del 19 marzo 1981, convertito con legge 14 maggio 81, n. 219, finalizzato a promuovere la ricostruzione e lo sviluppo. Sono seguiti numerosissimi altri provvedimenti legislativi poi raccolti nel testo unico delle «Leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria» di cui al decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76.

¹⁰ In innumerevoli casi gli amministratori-tecnici hanno messo in moto circuiti perversi in virtù dei quali gli stessi soggetti predisponavano la perizia giurata per la richiesta di contributo, partecipavano alla commissione per l'accettazione della domanda, redigevano il progetto e partecipavano alla sua approvazione e, infine, fungevano da direttore dei lavori e da collaudatori. In altri casi gli amministratori risultano in relazione di interesse (rapporti di parentela, intrecci societari, colleganze politiche) con imprese coinvolte nelle operazioni di demolizione e ricostruzione. Dalla relazione della Commissione d'inchiesta sul terremoto risultava che:

“In provincia di Avellino, complessivamente, sono 91 gli amministratori coinvolti in 54 sui 119 comuni. In provincia di Salerno, per i 7 comuni per cui si hanno notizie, 27 amministratori risultano coinvolti e a 2 sono affidati incarichi pubblici: degli amministratori di Laviano e Santomena si è, del resto, già detto (v. parte VI). In provincia di Potenza si hanno notizie per 32 comuni e 51 amministratori (di cui, tre risultano incaricati per opere pubbliche). In quella di Matera sono 19 gli amministratori coinvolti in 10 comuni. In provincia di Foggia sono 25 gli amministratori coinvolti come tecnici o impresari in 10 comuni. In provincia di Benevento si tratta di 58 amministratori in 34

Per consentire il perdurare della situazione di privilegio occorre non perdere la rendita di posizione derivante dalla carica elettiva. Lo scopo è stato raggiunto mediante una ricerca del consenso conseguita in molti casi attraverso clientele, favoritismi personali, promesse di occupazione e protezioni politiche.

Non di rado la camorra si è fatta garante del successo elettorale degli amministratori collusi¹¹; ha spesso inoltre assicurato la stabilità politica per far procedere senza intralci l'operazione economica intrapresa.

15.5). Laddove, poi, sindaci ed amministratori comunali non si sono piegati alla logica della collusione, la camorra non si è fatta scrupolo di usare la violenza. È il caso dell'omicidio, avvenuto l'11 dicembre 1980, del sindaco di Pagani, Marcello Torre, colpevole di non aver favorito il sodalizio criminale nell'affidamento di appalti per la rimozione delle macerie. Si tratta di una esecuzione avvenuta a pochissimi giorni dal sisma, che costituisce anche un "segnale" nei confronti degli amministratori degli enti locali, ai quali vengono indicate le "procedure" che saranno seguite in caso di non assoggettamento o di dissenso.

Alcuni mesi prima dell'omicidio organi di polizia erano stati informati confidenzialmente che l'avvocato Torre era esposto al rischio di aggressioni armate.

comuni. Per le provincie di Napoli e Caserta non si hanno dati" (Commissione d'inchiesta sul terremoto, *cit.*, p. 49).

¹¹ Un sintomatico caso del cosiddetto "voto di scambio" si rinviene nella recentissima richiesta di provvedimenti di custodia cautelare formulata dalla DDA di Napoli nei confronti di soggetti camorristici facenti capo all'organizzazione diretta da Valentino Gionta, di amministratori del comune di Torre Annunziata, sindaci, assessori e consiglieri comunali appartenenti ai gruppi DC e PSI, di funzionari comunali (tra i quali l'avvocato generale, il segretario generale ed il ragioniere generale del comune); nonché di due imprenditori edili aggiudicatari di ricche commesse ed erogatori di tangenti miliardarie a beneficio dell'organizzazione camorristica e degli altri soggetti coinvolti.

Nel provvedimento si rendono manifesti complessi intrecci che hanno legato tutti gli imputati. E cioè, non solo i normali interessi economici correlati all'ottenimento dell'appalto (per la realizzazione di 11 edifici scolastici, guidato e conseguito a prezzi molto favorevoli (nella sostanza vi è stato solo un *fumus* di gara), ma anche interessi di carattere politico perché le accurate indagini giudiziarie condotte hanno portato ad accertare che la camorra ha offerto come contropartita, oltre ad una certa quantità di denaro, anche l'impegno di voto e di propaganda elettorale a vantaggio degli esponenti politici e degli amministratori collusi (procedimento n. 5773/R/93 della DDA di Napoli nei confronti di Valentino Gionta, Domenico Bertone, Antonio Carotenuto, Salvatore Migliorino, Ciro Paduano, Michele Gallo, Sergio Gargiulo, Franco Staiano, Domenico Viola, Carmine Di Leo, Emidio De Pamphilis, Antonio Elveni, Francesco Iannacone, Davide Frega, Michele Regginelli, Michele Esposito).

Tale notizia confidenziale non venne ritenuta affidabile, né vennero presi in considerazione i timori per la propria vita espressi dalla vittima al dirigente del Commissariato della Polizia di Stato di Nocera Inferiore dopo la sua elezione a sindaco.

Non si ritenne di tutelare l'avvocato Torre neanche quando manifestò con nettezza il suo impegno a combattere ogni ingerenza camorristica nella gestione del comune. Le indagini sull'omicidio sono partite molto a rilento; l'esame della documentazione contenuta nella scrivania dell'ufficio in municipio fu effettuato solo dopo tredici giorni dall'evento; la perquisizione dello studio e della abitazione della vittima fu disposta dal giudice istruttore soltanto il 5 febbraio 1982.

Il giudice istruttore nell'ordinanza di rinvio a giudizio scriveva che "per ben due anni l'istruttoria veniva a trovarsi in una pressochè totale stasi" sino a quando le rivelazioni di alcuni collaboratori davano un nuovo impulso alle indagini.

Gli imputati indicati dai pentiti come autori materiali del delitto sono stati tutti assolti.

Cinque anni dopo, il 23 settembre 1985, la camorra uccide il giovane giornalista de "Il Mattino" Giancarlo Siani, il quale stava mettendo a fuoco le interconnessioni tra camorra e politica nel dopoterremoto¹², a Torre Annunziata, con particolare riferimento a politici locali e al clan Gionta.

15.6). Le regioni colpite dal sisma presentavano, dunque, già agli inizi del nuovo anno 1981, quando cioè ci si accingeva a spendere la parte più cospicua dei 50.620 miliardi stanziati, un quadro d'insieme che offriva, unitamente alla tragedia dei morti e dei senzatetto, questi altri parametri:

un generalizzato atteggiamento da "*last opportunity syndrome*" con la doppia convinzione che il terremoto poteva rappresentare, per le zone colpite, la grande occasione per uscire dal sottosviluppo e, per ciascun interessato, una buona opportunità di arricchimento personale; un ceto politico di amministratori locali storicamente impreparato ad assumersi oneri e responsabilità organizzative e di programmazione e, nel contempo, subalterno alle scelte provenienti dal centro e

¹² Cfr. audizione del collaboratore di giustizia Salvatore Migliorino, Commissione parlamentare antimafia, 12 novembre 1993, pp. 3126-3127 del resoconto stenografico.

dalle lobbies patronali locali; una pubblica amministrazione in genere lenta, distratta, eccessivamente burocratizzata, scarsamente professionale, a volte collusa e corrotta; una criminalità organizzata determinata, con una forte vocazione imprenditoriale e fortemente motivata dalla necessità di riciclare il denaro illecito, proveniente soprattutto dai traffici di stupefacenti e dei tabacchi; un impianto legislativo fortemente derogatorio che presupponeva, per poter ben funzionare in carenza di puntuali controlli, un'altissima professionalità, elevate capacità di programmazione, forte tensione ideale e disinteresse da parte dei soggetti chiamati a gestire il denaro della ricostruzione.

In tale quadro — che, unitamente ai fenomeni di non oculata amministrazione, ha visto crescere a dismisura i reati contro la pubblica amministrazione per l'intreccio di interessi e collusioni che si sono creati tra imprenditori, amministratori e pubblica amministrazione¹³ — si è inserita la camorra la quale, in occasione del dopo terremoto, ha posto in essere una accorta e tempestiva strategia di intervento facendo registrare un vero e proprio salto di qualità della mentalità criminale.

15.7) La storia della presenza della camorra nel terremoto corre parallelamente alla storia stessa del terremoto ed alla sua incidenza nei vari periodi e nelle varie aree interessate.

In relazione agli interventi ed alla spesa, il dopo sisma è stato diviso in due fasi, quella dell'emergenza¹⁴ e quella, successiva, della ricostruzione e dello sviluppo. Per i territori interessati dalla ricostruzione, la legislazione sul terremoto ha individuato e differenziato, sia per le responsabilità di gestione, sia per la destinazione dei finanziamenti:

a) gli interventi in favore dei comuni, di competenza dei sindaci;

¹³ A tutt'oggi, non si dispone di dati statistici completi disaggregati che indichino il numero dei reati contro la pubblica amministrazione connessi alla ricostruzione. Relativamente alla sola provincia di Napoli la Prefettura ha comunicato, con riferimento agli anni dal 1984 ad oggi, 902 amministratori comunali colpiti da provvedimenti giudiziari, di cui 44 per l'articolo 416 del codice penale e 16 per l'articolo 416-bis del codice penale.

¹⁴ Il periodo dell'emergenza, a sua volta, è distinto nella fase "dell'emergenza piena" (fino al 31 dicembre 1981, gestita dal commissario straordinario), nella "gestione stralcio" (fino al 30 giugno 1984, gestita dal ministro per la protezione civile), e nella "gestione disponibilità residue" (fino al 31 dicembre 1989 gestita dai prefetti).

- b) le attività di ricostruzione degli stabilimenti produttivi e di sviluppo industriale (articoli 21 e 32 della legge n. 219 del 1981 con responsabilità diretta del Presidente del Consiglio dei ministri avente facoltà di designazione di un ministro *ad acta*);
- c) gli interventi per la Città di Napoli con gestione fuori bilancio affidata al sindaco di Napoli in qualità di commissario di governo;
- d) gli interventi per l'area metropolitana, con gestione fuori bilancio affidata al presidente della giunta della regione Campania in qualità di commissario di governo.

Occorre distinguere, infine, i singoli interventi a seconda che riguardino l'attività di rimozione macerie e di movimento terra, l'edificazione di case di civile abitazione, l'utilizzazione degli stabilimenti produttivi, delle infrastrutture industriali e delle grandi opere pubbliche.

La camorra, durante l'emergenza, opera soprattutto nelle zone periferiche più violentemente toccate dal sisma, ove sono già presenti clan con esperienza imprenditoriale come quelli legati a Cosa Nostra, intervenendo subito nell'attività di rimozione delle macerie e nell'installazione dei prefabbricati. In tali attività possono essere subito impiegati i finanziamenti e perciò questo diventa nell'immediatezza il settore di maggiore interesse economico per la camorra.

Successivamente, quando vengono sbloccati i fondi destinati alla ricostruzione ed allo sviluppo, la camorra si attrezza per svolgere un più complesso ruolo d'impresa; abbandona definitivamente il modello cutoliano della Nuova Camorra Organizzata per abbracciare quello più moderno della Nuova Famiglia caratterizzato dai capi imprenditori Nuvoletta ed Alfieri.

Significativo è il fatto che nella città di Napoli il nuovo modello tarda ad affermarsi¹⁵. Nel capoluogo, infatti, a causa anche della complessità degli interventi, i grandi finanziamenti partono con ritardo. Soltanto alla fine del 1983 si fa sentire la grande capacità imprenditoriale del nuovo sodalizio con tutti i suoi intrecci di interessi e di collusione con la politica e la pubblica amministrazione. Dai rapporti di polizia risulta che, prima di tale data, a Napoli si registrano prevalentemente episodi di

¹⁵Il legame camorra-impresa è sconosciuto alla realtà urbana prima del terremoto. Esso si è affermato e sviluppato prima nelle periferie extra urbane e nei centri minori della Campania.

estorsione e di protezione dei cantieri, che risalgono alle tradizionali tecniche operative, mentre laddove operano i clan Bardellino-Nuvoletta-Alfieri, la presenza camorristica condiziona tutte le fasi della spesa e dei lavori.

Ci sarà quindi una progressiva espansione dalla periferia alla città, man mano che crescono la capacità “imprenditoriale” e la possibilità di guadagno.

15.8) Per coprire l'intero “pacchetto” terremoto la camorra non si limitò all'edilizia ma si occupò del settore del credito, di quello dei servizi, del grande mercato dell'indotto.

Le famiglie camorristiche diventano così delle vere e proprie *holdings* di imprese produttive capaci di controllare l'economia dell'intera regione¹⁶.

15.9) Ad ulteriore conferma della mentalità imprenditoriale della camorra, quelle associazioni criminali non solo hanno tessuto con grande accortezza una trama di complicità e di alleanze con l'imprenditoria e con coloro che per le loro funzioni politiche e burocratiche avevano poteri decisionali. Hanno anche assorbito - mostrando mobilità operativa e flessibilità di intervento - i gruppi delinquenti locali presenti in territori che mai prima avevano formato oggetto della loro attenzione¹⁷.

È il caso delle province di Avellino e di Benevento per le quali la camorra è stata un fenomeno di importazione dal napoletano e dal casertano. Ai 119 comuni colpiti dal sisma della provincia di Avellino sono andati circa 6500 miliardi, oltre un terzo, cioè, delle somme complessivamente stanziati per i comuni. Nei 78 comuni della provincia di Benevento sono confluiti 1.475 miliardi. A tutt'oggi - a parte il numero dei terremotati senza abitazione - nelle due province non sono state insediate significative iniziative industriali; non sono state create nuove occasioni di lavoro; anzi i livelli occupazionali registrano un ulteriore trend negativo; il reddito medio pro capite è rimasto tra i più bassi d'Italia; si registrano forti presenze camorristiche, presenze che, prima del 1981 erano assai flebili.

¹⁶ È il caso della *holding* che fa capo a Lorenzo Nuvoletta ed ai fratelli Luigi e Domenico Romano e Vincenzo ed Antonio Agizza. Vedi il capitolo 17.

¹⁷ È quanto è emerso nel corso delle audizioni che la Commissione Antimafia ha tenuto in Avellino e Benevento nei giorni 14 e 15 giugno 1993.

Pertanto l'unico vero fatto "nuovo" scaturito dalla grande occasione perduta è rappresentato dalle fortune della nuova struttura criminale che tuttora procede nell'opera di "riallineamento" dell'entroterra campano alle ben più solide situazioni del casertano e del napoletano.

Quali tangibili manifestazioni dell'attacco della camorra verso le nuove frontiere dell'entroterra si ricordano:

l'uccisione del sindaco di Pagani, Marcello Torre avvenuta il 16 dicembre 1980;

l'appalto per i prefabbricati pesanti di Avellino dove sono risultati coinvolti Roberto Cutolo, figlio di Raffaele, Francesco Pazienza ed Alvaro Giardili;

l'appalto di Fontanarosa in Irpinia affidato ad un'impresa (la IRPEC) di cui Stanislaw Sibilica è risultato socio al 50 per cento e il cui direttore dei lavori è stato Fausto Ercolino, inviato al confino dal giudice Gagliardi (poco dopo vittima di un attentato) unitamente ad altri camorristi tra i quali l'imprenditore camorrista Sergio Marinelli (coinvolto nel caso Cirillo);

le estorsioni ai danni della Società SILAR relativamente all'appalto della tangenziale di Avellino;

l'assassinio del vicesindaco di Sant'Agata dei Goti, avvenuto nel luglio 1990, dove è poi bruciata tutta la documentazione relativa alla ricostruzione.

L'enorme quantità di elementi raccolti sulle irregolarità registrate nella ricostruzione, le rilevazioni sulle lievitazioni dei prezzi, nonché su meccanismi relativi all'assegnazione ed all'esecuzione delle commesse, portano a concludere che gran parte dell'attività che si è svolta intorno all'utilizzo dei fondi stanziati per il terremoto è stata condizionata dalla presenza delle organizzazioni camorristiche. Queste hanno creato, attraverso il controllo delle forniture e ponendosi come garanti del mercato del lavoro e del sistema dei subappalti, un vero e proprio "mercato protetto", non comunicante con altri mercati, senza concorrenza, con illimitate disponibilità finanziarie, con possibilità di avvalersi di procedure addomesticate e di fare ricorso a subappalti portanti ribassi fino al 50 per cento dei prezzi. Tali ribassi si sono poi inevitabilmente ripercossi sulla qualità e quantità dei lavori nonché sull'adozione di pretestuose varianti in corso d'opera e sui tempi di esecuzione, quando, sia pure in ritardo, all'appalto ha fatto seguito una qualche realizzazione.

15.10) Affidate le sorti della ricostruzione a tale intreccio di interessi illeciti, l'intera operazione non poteva che fallire.

Dei 18.000 miliardi erogati direttamente dai comuni risulta mediamente corrisposta, per ogni singolo abitante, la somma di 25 milioni di lire.

Alla fine del 1990, a dieci anni cioè dall'evento, risultavano ancora risiedere in *roulottes*, *containers* e prefabbricati leggeri, 10.307 nuclei familiari (per complessive 28.572 persone) ed in alloggi requisiti altri 1.141 nuclei familiari (per complessive 4.405 persone)¹⁸.

Per quanto concerne i programmi di sviluppo, la gestione del terremoto presenta il seguente bilancio: 107 aziende industriali, finanziate dalle gestioni terremoto, non sono entrate in produzione (perché non realizzate, ovvero non ultimate, ovvero non operative) e non sono stati attivati 7.539 posti di lavoro; in provincia di Salerno, rispetto ai programmi, mancano il 45,3 per cento delle aziende ed il 75,3 per cento degli addetti; nella provincia di Avellino la differenza rispetto a quanto doveva essere realizzato è del 39,2 per cento per quel che riguarda le unità produttive e del 44,1 per cento per la manodopera; in provincia di Potenza non sono state attivate il 48 per cento delle imprese ed il 54,8 per cento delle opportunità di occupazione; solo 7 iniziative hanno un numero di addetti corrispondenti ai progetti finanziati; 40 aziende dopo un inizio di attività produttiva, sono attualmente ferme ed è molto probabile che non riprenderanno più ad operare, devono perciò considerarsi perduti altri 2693 posti di lavoro; gli stabilimenti di proprietà di singoli imprenditori finanziati dalle gestioni del terremoto sono 210. Di questi solo 113 sono in attività; dei 10.657 posti di lavoro previsti sono state coperte solo 3.323 unità. Risultano definitivamente perduti 2.340 posti di lavoro ed altri 2.999 tuttora attendono di essere attivati¹⁹.

Il rapporto, dunque, tra gli impegni finanziari, le energie impegnate (sottratte, quindi, ad altri possibili investimenti produttivi o di servizio) ed i risultati conseguiti, porta a concludere che a causa della fallimentare gestione del terremoto - governata dalla criminalità organizzata collusa con politici, imprenditori,

¹⁸ Commissione d'inchiesta sul terremoto, *cit.*, pag. 75.

¹⁹ I dati sono stati trattati dal recente studio elaborato dall'Eurispes, *False imprese e falsi imprenditori*, ad opera di S. Casillo e V. Moretti (ed. Koinè, settembre 1993).

amministratori e pubblica amministrazione — non solo le regioni colpite, ma l'intero Paese hanno perduto una grande occasione di sviluppo.

15.11) Sulla vicenda terremoto è attualmente impegnata anche la magistratura contabile per il profilo di sua competenza, riguardante i relevantissimi danni alla finanza pubblica rilevati nelle dissenate gestioni ministeriali, commissariali e degli enti locali.

La Procura generale presso la Corte dei Conti ha chiamato a rispondere di un risarcimento danni, per complessive lire 12.202.000.000, il consorzio ITALTECNA, convenzionalmente titolare di potestà pubbliche per la concessione di provvidenze in favore di stabilimenti industriali, ed i membri della commissione di collaudo, relativamente a contributi illegittimamente erogati alla Società Castelruggiano. Altri 53 procedimenti sono pendenti presso la Procura generale ed oltre 100 presso la Procura regionale per la Campania.

15.12) La Commissione ha acquisito dall'Agencia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno un elenco di 84 ditte ed imprese nei confronti delle quali, soltanto nel corso dell'anno 1993, sono stati adottati provvedimenti di sequestro di documenti per accertamenti da parte delle varie procure della Repubblica.

15.13) A tale epilogo, nefasto per le ripercussioni sul sistema economico, per l'alterazione del sistema democratico e l'inquinamento delle rappresentanze parlamentari e degli organismi elettivi delle amministrazioni locali, si è giunti per evidenti responsabilità omissive e commissive dei soggetti che avrebbero potuto e dovuto contrastare i fenomeni di infiltrazione camorristica nelle pubbliche gestioni. Non può sottacersi che da parte di taluni personaggi che hanno rivestito ruoli di carattere istituzionale oltre che di rappresentanza politica, si sia fatto affidamento sulla "forza persuasiva" derivante dal governo delle provvidenze del terremoto per confermare e potenziare la propria presenza sul territorio campano ed acquisire ulteriore capacità contrattuale all'interno dei partiti di provenienza. Il terremoto non è stata un'occasione di sviluppo, ma un acceleratore della crisi della Campania, anche per queste ragioni²⁰.

²⁰ La richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Cirino Pomicino mette in luce una serie di episodi di corruzione legati appunto alla ricostruzione.

15.14) Questa Commissione, consapevole che le eventuali responsabilità penali e contabili dei singoli non possono che essere accertate dalla magistratura ordinaria e da quella contabile, ritiene di dover segnalare al Parlamento gli errori e le distorsioni nell'impostazione e nella gestione della spesa per la ricostruzione che, nelle mani di spregiudicati personaggi, hanno prodotto distorsioni della spesa pubblica, all'ombra delle quali le organizzazioni camorristiche sono prosperate ed i diritti dei cittadini colpiti dal terremoto sono stati disattesi.

15.15) In primo luogo vengono in discussione le caratteristiche dell'impianto legislativo.

Il Parlamento non seppe vincere l'emotività dovuta ai gravi accadimenti sismici ed affidò la delicatissima gestione di oltre 50.000 miliardi ad un impianto legislativo costruito sulla eccezionalità, sulla eccessiva discrezionalità, sulla carenza di controlli e la indeterminatezza dei momenti decisionali. Vi è stata anche un'ispirazione consociativa nazionale per la quale la legge prevedeva a Napoli due commissari straordinari, all'epoca, il sindaco Valenzi (Pci)²¹ e il presidente della giunta regionale De Feo (Dc)²².

Ma anche quando cessò la spinta emotiva furono approvate, a grandissima maggioranza, modifiche legislative che hanno reso ancora più debole l'impianto originario, allargando l'area interessata dal terremoto a comuni neppure sfiorati dal sisma, consentendo la realizzazione di opere pubbliche senza una previa seria verifica della loro utilità, dando avvio ad iniziative di sviluppo industriale legate al solo conseguimento del contributo e facendo arbitri della situazione categorie di tecnici e professionisti privati, inevitabilmente legati a logiche di profitto e spesso aventi interessi contrapposti a quelli delle pubbliche amministrazioni.

Lo stesso Parlamento, avvertito dei gravi effetti di quella legislazione, costituì una Commissione d'inchiesta sul terremoto e salvaguardò, escludendo l'operatività dell'amnistia, concessa con decreto del Presidente della Repubblica n. 75 del 12 aprile 1990, le responsabilità penali derivanti dai reati connessi alla ricostruzione (articolo 3).

²¹ Resterà alla guida dell'amministrazione sino al 26 agosto 1983, data nella quale si costituì una nuova giunta.

²² Al quale succedette nel marzo 1983 il collega di partito Fantini.

15.16) L'attività dell'Esecutivo si è espressa nei numerosi decreti legge poi convertiti dal Parlamento, che ha conferito altresì al Governo larghissime deleghe. Ciò nonostante i ministri incaricati non hanno offerto un momento reale di coordinamento di tutta l'attività della ricostruzione. Non hanno operato né con competenza, né in un regime di trasparenza delle scelte; lo stesso dimensionamento dell'area interessata dalle provvidenze, non coincidente con l'area colpita dal sisma, è avvenuto con l'emanazione di un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri appena otto giorni dopo l'approvazione della legge n. 219 del 1981.

Di volta in volta hanno spostato i momenti di osservazione dei fenomeni su soggetti diversi (le regioni, i comuni, le gestioni commissariali, i vari ministeri, privati come la società ITALTECNA che avrebbe dovuto coordinare tutta l'attività di sviluppo industriale) non solo creando disorientamenti e sovrapposizioni di competenze, ma dando avvio a quel progressivo processo di deresponsabilizzazione che, obiettivamente, ha reso pubblici amministratori e funzionari più malleabili nei confronti delle offerte provenienti dalle imprese della camorra.

15.17) Il mondo del credito e quello dell'imprenditoria, privata e a partecipazione pubblica, a fronte del ricchissimo affare, hanno abbandonato ogni prospettiva di ricostruzione di un tessuto produttivo sano e sono state animate dalla logica del massimo profitto indipendentemente dai risultati.

La camorra ha rappresentato solo un ulteriore parametro di cui tenere conto in sede di analisi dei costi. E tale elemento è stato valutato, al pari degli altri, ai fini della non esclusione dal mercato, dell'alterazione delle regole della concorrenza, della qualità ed onerosità del servizio, della pace nei cantieri, della possibilità di far segnare nuove presenze e di guadagnare prezzi più vantaggiosi.

Secondo le rilevazioni della Banca d'Italia sono affluiti nelle casse degli istituti bancari interessati dal terremoto (per lo più banche locali) oltre 10.000 miliardi.

Le banche, scelte direttamente dai comuni quasi sempre sulla base di preferenze e collegamenti di carattere politico²³ hanno beneficiato di un divario tra interessi passivi a favore dei comuni depositanti (due punti in meno del "prime rate", pari alla misura annuale dell'11,50 per cento, ed interessi attivi a carico degli stessi comuni

²³ Commissione d'inchiesta sul terremoto, *cit.*, pag. 562.

(che si sono avvalsi spessissimo della facoltà di chiedere consistenti anticipazioni) computati per una misura di "top rate" fino al 21-23 per cento. Ed ancora hanno beneficiato dei ritardi con i quali i comuni hanno condotto l'opera di ricostruzione (alla fine del 1990, risultavano ancora 907 miliardi di giacenza).

Per conseguire tali enormi profitti le banche non hanno certo rafforzato i propri strumenti di controllo, né verificato se la raccolta dell'enorme flusso di denaro era o meno funzionale alla economia delle zone terremotate. La Commissione concorda sul giudizio "etico e sociale" contenuto nella relazione propositiva della Commissione d'inchiesta sul terremoto che condanna il fatto che sulla sciagura si siano costruite le fortune degli istituti bancari interessati (complessivamente 84 tra banche e casse di risparmio di cui 61 dislocate in Campania e 23 in Basilicata).

15.18) Sulla collusione delle imprese con la camorra si è già fatto cenno, con indicazioni ed elencazioni approssimate per difetto.

Occorre però ancora indicare le responsabilità di carattere generale dell'imprenditoria nazionale, la quale ha fatto sentire il suo peso nell'indicare soluzioni operative unicamente idonee a garantire che non vi fossero esclusioni o discriminazioni nei confronti dei gruppi più potenti.

Mediante associazioni di imprese e consorzi è riuscita a conseguire lo scopo ponendo tuttavia, attraverso il sistema della concessione, le imprese più grandi in una situazione di semplice intermediazione ed assumendo, di fatto, un ruolo di società finanziarie completamente estranee alla realizzazione delle opere. L'attività di ricostruzione è caduta, quindi, quasi interamente dal regime della concessione a quello degli appalti, e dal regime degli appalti a quello dei subappalti e, quindi, nelle mani della camorra che controllava capillarmente il territorio.

Non vi è stata, da parte dell'imprenditoria, alcuna iniziativa per moralizzare il sistema. Anzi vi è stata a volte acquiescenza nei confronti di fenomeni che, al di là degli accertamenti giudiziari, non potevano certo sfuggire all'osservazione attenta degli operatori e delle associazioni di categoria. Ci si riferisce, in particolare, al fenomeno della falsificazione dei certificati attestanti (ai fini della aggiudicazione degli appalti e dei subappalti) la iscrizione all'albo nazionale dei costruttori. La Procura di Avellino ha scoperto una vera e propria organizzazione facente capo a Roma, e con intermediari in varie zone (es. Verona) dove venivano costruite e

rilasciate le false certificazioni con la complicità di funzionari dell'albo. Le indagini, tuttora in corso, hanno già portato all'arresto di sette imprenditori della Val Caudina e di funzionari del provveditorato e del Ministero dei lavori pubblici.

15.19) Di diversa natura, ma egualmente grave dal punto di vista dell'etica imprenditoriale, è l'episodio che coinvolge una cooperativa della Lega nazionale delle cooperative.

Nel corso dell'audizione del 17 novembre 1993, Pasquale Galasso ha riferito di una serie di incontri tenutisi nell'autunno del 1986, con un rappresentante delle "cooperative bolognesi", Giuliano Cava.

Oggetto degli incontri sarebbe stato l'appalto dei lavori relativi alla variante alla strada statale n. 268 (strada vesuviana), appalto affidato ad una società cooperativa (non specificata) di Bologna per un importo di lavori per 200-250 miliardi di lire²⁴. La camorra avrebbe dovuto garantire la pacifica esecuzione dei lavori contro pagamento di una tangente pari al 5 per cento sugli importi finali. Alla richiesta sarebbe seguita una fase di trattativa in quanto il Cava riteneva eccessiva la tangente anche in considerazione del fatto che la cooperazione aveva già dovuto versare, per poter lavorare in Campania, pari percentuale ai "politici" (il Galasso non è stato in grado di indicare gli uomini e le forze politiche interessati).

In quell'occasione, altro camorrista partecipante alle trattative, Giuseppe Ruocco, avrebbe rivendicato la supremazia del sodalizio criminale sulla politica.

In effetti, secondo quanto ha riferito Galasso, la cooperativa avrebbe versato, nel corso dei lavori, la complessiva somma di lire 2.700 milioni; parte della quale direttamente nelle mani di Galasso medesimo.

Sulla questione sono in corso indagini da parte dell'autorità giudiziaria.

²⁴ Sul totale dei fondi stanziati per la ricostruzione (50.620 miliardi), alle cooperative appartenenti alla Lega nazionale sono stati affidati lavori per complessivi 576 miliardi (importo contrattuale). Le opere interessate hanno riguardato: il completamento della variante alla S.S 268; la sistemazione del canale Conte di Sarno; 653 alloggi e relative urbanizzazioni in località Boscoreale; 1590 alloggi, con opere di urbanizzazione primaria e secondaria ed un parco sportivo, in località Ponticelli; la ricostruzione e ripartizione immobili in Comune di Valva. A tutt'oggi, sono stati eseguiti lavori per 575 miliardi e le opere risultano essere state tutte ultimate tranne la variante alla S.S 268 ed il canale Conte Sarno, in via di ultimazione. Le imprese affidatarie sono state la CCC (Consorzio Cooperative Costruzioni) di Bologna in raggruppamento di imprese con il CONSCOOP di Forlì.

15.20) Emergono, da ultimo, le responsabilità derivanti dal mancato o debole esercizio dell'attività di controllo.

Avendo l'impianto legislativo snaturato di fatto i controlli giuridici ed amministrativi normalmente previsti dalle procedure di spesa, la vera funzione di controllo sulle attività di ricostruzione è rimasta affidata ai direttori dei lavori, agli "ingegneri capo" incaricati dell'alta sorveglianza ed ai collaudatori.

In ordine alle prime due figure, a prescindere dai numerosissimi casi già segnalati di confusione nella stessa persona (amministratori e tecnici) di funzioni di controllore e controllato e senza menzionare i casi di scarsa professionalità, vi è da dire che il meccanismo dei compensi originariamente previsto (3,20 per cento dell'intero importo per il direttore dei lavori e 1 per cento per l'ingegnere capo) ha portato i controllori ad un oggettivo personale interesse alla lievitazione dei costi. Quando poi, in considerazione della eccessiva onerosità dei compensi si provvide a riportarli nell'ambito delle tariffe applicate dall'allora Cassa per il Mezzogiorno (tariffe, peraltro, anch'esse ampiamente remunerative) si vennero a creare sentimenti di solidarietà ed una nuova comunione di intenti tra concessionari e tecnici entrambi ancora più interessati ad una ulteriore lievitazione dei costi mediante l'adozione di nuove varianti.

L'attività di collaudo è stata svolta da magistrati ordinari, amministrativi, contabili, da avvocati dello Stato e da pubblici funzionari, ministeriali, regionali e di altri enti pubblici. È il fenomeno già richiamato in un capitolo precedente²⁵.

Ciò ha generato una ulteriore commistione tra attività di controllo ed attività controllata contribuendo non poco al fallimento dell'opera di ricostruzione e generando particolari allarmi nell'opinione pubblica che guarda con sfavore all'intromissione di questi soggetti nell'affare. Peraltro, il conferimento dei lucrosi incarichi di collaudo ai magistrati, avvenuto per il tramite di rapporti fiduciari con l'autorità conferente, è stato motivo di particolare preoccupazione anche per quanto concerne l'autonomia e la indipendenza della magistratura²⁶.

²⁵ Cfr. retro, capitolo 14.

²⁶ Nel documento della I Commissione del Consiglio superiore della magistratura del 15 giugno 1989 si afferma: "la questione della partecipazione di numerosissimi magistrati alle commissioni di collaudo ha costituito certamente motivo di turbamento negli ambienti forensi e nell'opinione pubblica locale e nazionale". Ancor prima, nel dicembre 1986, il plenum dello stesso organo, sempre

La Commissione segnala la necessità di una rapida soluzione legislativa delle questioni attinenti i divieti e le incompatibilità nei confronti di tutti i funzionari pubblici (magistrati, tecnici ed amministratori) e conferma che, quanto meno sotto il profilo dell'etica e della deontologia professionale, sia da considerare deprecabile il fatto che magistrati, avvocati dello Stato e funzionari pubblici, per perseguire meri interessi economici, abbiano messo in forse l'imparzialità delle loro funzioni istituzionali.

16) Il sequestro e la liberazione di Ciro Cirillo. L'assassinio di Vincenzo Casillo.

16.1) Il 27 aprile 1981 le Brigate rosse sequestrarono Ciro Cirillo, assessore regionale all'urbanistica, presidente del comitato per la ricostruzione ed ex presidente della giunta regionale. Il sequestro avviene a pochi metri dall'abitazione di Cirillo, a Torre del Greco. Nel corso dell'azione brigatista vengono uccisi l'appuntato Luigi Carbone, addetto alla tutela dell'assessore democristiano, e l'autista Mario Canello. È ferito il segretario Ciro Fiorillo.

In un rapporto delle forze dell'ordine del 29 giugno 1981, l'assessore, legato all'onorevole Antonio Gava, è descritto come "un personaggio realmente discusso per un modo quanto meno spregiudicato di gestire la cosa pubblica".

16.2) Il 24 luglio 1981, l'assessore Cirillo viene liberato.

A questo esito non si giunge dopo un'efficace opera di intelligence, né dopo una brillante azione di polizia. Vi si giunge dopo trattative condotte da funzionari dello Stato e uomini politici con camorristi e brigatisti.

Tre anni prima, durante il tragico sequestro dell'onorevole Moro, il mondo politico e lo stesso partito dello statista avevano respinto qualsiasi ipotesi di trattativa con i terroristi.

in relazione alla questione dei collaudatori del terremoto si era così pronunciato: "...di notevole delicatezza, non solo perché riguarda questioni attinenti all'autonomia e all'indipendenza dei magistrati... ma anche perché su alcune di quelle opere pubbliche convergono sospetti (e pare, anche indagini) per presunte irregolarità. Il che determina, come è facile comprendere, situazioni di ulteriore preoccupazione".

16.3) La negoziazione, decisamente smentita nei primi tempi, è oggi riconosciuta senza infingimenti.

Nelle audizioni che si sono svolte davanti alla Commissione parlamentare antimafia, il prefetto Parisi e il generale Mei, che allora dirigevano i servizi di sicurezza, hanno esplicitamente riconosciuto, così come ha fatto anche l'onorevole Vincenzo Scotti, che qualcuno trattò con Cutolo e con le BR.

Alle stesse conclusioni e con ulteriori approfondimenti sul ruolo e sui contatti con settori della democrazia cristiana sono giunti gli accertamenti giudiziari, volti a ricostruire le condotte estorsive poste in essere da Raffaele Cutolo e da altri camorristi, in relazione al rilascio dell'assessore Cirillo.

Il Comitato parlamentare per i servizi di informazione e Sicurezza, con una approfondita relazione redatta dal presidente, senatore Libero Gualtieri, presentata il 10 ottobre 1984 e riguardante l'operato dei servizi nella vicenda Cirillo, aveva messo a fuoco i caratteri principali della trattativa. Essa, secondo quella ricostruzione, sarebbe stata condotta da elementi del SISMI, con gravi deviazioni dai compiti istituzionali.

"Il riscatto da pagarsi alle Brigate rosse - precisa la relazione Gualtieri - costituiva solo una parte della partita, e la concessione di contropartite di altro tipo ai clan camorristici di Cutolo, elevati a rango di intermediari tra lo Stato e le formazioni terroristiche, era altrettanto necessaria".

Risulta oggi che i cardini della trattativa furono due: l'impegno del boss camorrista ad intervenire sui brigatisti per trovare un accordo ed ottenere la liberazione del sequestrato; la promessa di benefici non patrimoniali a favore di Cutolo e della sua organizzazione. Dopo i primi contatti fu escluso che Cutolo potesse fornire indicazioni utili a scoprire il luogo ove era custodito Cirillo e fu chiaro che il camorrista era disponibile soltanto ad una trattativa con i terroristi.

Ciò emerge dalle dichiarazioni dell'avvocato Gangemi e di Giuliano Granata, oltre che dai caratteri dell'incontro del 2 maggio, così come è stato ricostruito nell'ordinanza del giudice istruttore Alemi.

Il prefetto Parisi ha costantemente sostenuto di aver impartito direttive secondo le quali il Cutolo doveva essere contattato da personale del SISDE soltanto a fini informativi volti all'individuazione del covo-prigione e dei brigatisti per giungere

così alla liberazione dell'ostaggio ed alla cattura dei responsabili. Ma questo non è in contrasto con quanto risulta alla Commissione perché il SISDE, com'è noto, dopo i primi contatti fu sostituito dal SISMI.

16.4) Riferendo alla Commissione antimafia sull'attività svolta dal SISDE, il prefetto Parisi, direttore vicario di quel servizio dal 25 aprile al 24 luglio 1981, ha ricordato tre visite compiute nel carcere di Ascoli Piceno dal dottor Giorgio Criscuolo, funzionario del SISDE: la prima in data 29 aprile, ma sembrano convincenti gli argomenti per cui l'autorità giudiziaria ha invece indicato il 28 aprile; la seconda il 2 maggio e la terza il 5 maggio.

Lo scopo - ha dichiarato il dottor Parisi - era quello di incontrare Raffaele Cutolo ed acquisire informazioni utili. Il dottor Criscuolo decise di presentarsi con il nome di copertura di Acanfora. Le richieste di colloquio si estendevano ad altri due personaggi: Vincenzo Casillo, esponente della camorra in libertà, considerato il vice di Cutolo, e Giuliano Granata, sindaco di Giugliano, segretario di Cirillo, appartenente anch'egli alla corrente che fa capo all'onorevole Gava, legato a Cirillo da una comunanza di interessi, di relazioni clientelari e politiche.

L'identificazione dei protagonisti degli incontri è necessaria per comprendere il tenore della contropartita e la qualità dei garanti della negoziazione. L'autorità giudiziaria ha raggiunto alcune conclusioni sicure per gli incontri del 28 aprile, del 2 maggio e del 5 maggio. Ad essi hanno partecipato Giorgio Criscuolo e Raffaele Salzano (funzionari del SISDE), Giuliano Granata, Vincenzo Casillo, Corrado Iacolare e Adolfo Greco, camorristi strettamente legati a Raffaele Cutolo.

La presenza di Vincenzo Casillo, fin dall'incontro del 28 aprile, è stata giustificata per la necessità di accreditare i visitatori e di ottenere ascolto da Cutolo²⁷.

La presenza di Giuliano Granata invece acquistava agli occhi di Cutolo, indipendentemente dalle intenzioni, il significato oggettivo di disponibilità dell'onorevole Gava a trattare con lui per la liberazione di Cirillo. Non deve stupire che, per manifestare questo impegno, si presentasse a Cutolo un politico non certo di primo piano come Granata. Dagli atti a disposizione della Commissione, comprese

²⁷Cfr. l'audizione del prefetto Vincenzo Parisi, Commissione parlamentare Antimafia, 10 settembre 1993, p. 2611 del resoconto stenografico.

le ammissioni fatte all'autorità giudiziaria dai suoi colleghi di corrente, anche parlamentari, emerge che il meccanismo elettorale e di potere politico di quel parlamentare si fonda proprio su una rete di amministratori locali, che sono da lui sostenuti e che a loro volta li sostengono. Ciascuno di costoro è un terminale nell'amministrazione locale e raccoglie il consenso elettorale per il senatore Gava nella propria zona d'influenza.

Per di più Granata è vicino alla NCO.

16.5) Sentito dall'autorità giudiziaria nell'aprile del 1982, Giuliano Granata ha dichiarato di avere partecipato a tre colloqui, in tempi ravvicinati, alla presenza non solo di Casillo, ma anche di Corrado Iacolare, altro luogotenente di Cutolo, imparentato con lo stesso Granata, per il quale risulta dagli atti a disposizione del CESIS una richiesta di autorizzazione all'ingresso in carcere.

Il dottor Criscuolo ha ammesso la partecipazione di Iacolare all'incontro del 5 maggio.

Granata - sia pure tra molte reticenze - dichiara che nei primi incontri veniva prospettata a Cutolo la "possibilità di un allentamento dei massicci controlli delle forze dell'ordine". Inoltre aveva sentito parlare "di eventuali riduzioni di pena e di perizie psichiatriche".

Vi sarebbe stata, insomma, un'offerta di favori, mentre da Cutolo non veniva alcuna informazione. I favori avrebbero agevolato, di fatto, le attività criminali della camorra²⁸.

La Commissione sottolinea che organi dello Stato riescono nell'arco di poche ore dopo il sequestro (tra la sera del 27 aprile e il pomeriggio del 28, quando già si giunge al primo incontro) ad individuare i giusti negoziatori con Cutolo, boss della camorra e pluriomicida. Così quegli organi dello Stato dimostrano una conoscenza dell'ambiente camorristico che avrebbe ben potuto essere utilizzata per combattere la NCO²⁹.

²⁸ Tribunale di Napoli, Quinta sezione penale - sentenza del 25 ottobre 1989 nel procedimento penale contro Cutolo Raffaele ed altri, pp. 26 sgg.

²⁹ Questa riflessione riguarda il SISMI. È corretto infatti ricordare il livello di operatività assai scarso che aveva all'epoca il SISDE, costituito da poco.

16.6) Secondo le notizie ricevute dal prefetto Parisi, allora vicedirettore vicario del SISDE, dopo il primo colloquio del dottor Criscuolo con Cutolo nel carcere di Ascoli, il boss camorrista aveva tenuto un comportamento molto netto. Aveva immediatamente ostentato rilevanti possibilità economiche, respingendo in anticipo ogni offerta pecuniaria da parte del SISDE³⁰.

Questo atteggiamento fu confermato, anche per il periodo successivo, dal generale Giuseppe Santovito, capo del SISMI. Egli ha riferito all'autorità giudiziaria quanto gli aveva comunicato il generale Musumeci, dopo i contatti con Cutolo: "Costui, per offrirci la sua collaborazione, aveva richiesto di essere aiutato nelle sue vicende giudiziarie, escludendo qualsiasi controprestazione in denaro, di cui diceva di non avere assolutamente bisogno"³¹.

Rispondendo ad un giornalista televisivo dopo la liberazione di Cutolo, lo stesso ufficiale aveva confermato che Cutolo "chiedeva quello che vuole un detenuto, la libertà o l'alleggerimento della sua situazione processuale."

Una richiesta di tal genere sollecitava un impegno che i funzionari dei servizi da soli non erano in grado di assumere.

Qualsiasi beneficio che andasse al di là del pagamento della collaborazione e riguardasse la posizione giudiziaria di Cutolo e dei suoi complici oltrepassava la sfera di azione del SISDE e del SISMI. Presupponeva necessariamente un potere di decisione proprio di altri livelli istituzionali e quindi un intervento di natura politica. Ed è probabile che il SISDE non ebbe fortuna negli incontri con Cutolo, a differenza del SISMI, proprio perché il dottor Criscuolo si era presentato offrendo danaro e non le contropartite giudiziarie che interessavano al camorrista.

16.7) Il giorno 29 aprile, nel corso di una riunione del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, il sottosegretario all'interno Angelo Sanza ed il ministro Virginio Rognoni avevano richiamato l'attenzione sulle condizioni ambientali della zona di Torre del Greco, ove era avvenuto il sequestro dell'assessore Cirillo, e sulla

³⁰ Cfr. le dichiarazioni rese dal prefetto Parisi alla Commissione antimafia, *cit.*, pp. 2610-2611. Sul rifiuto di denaro da parte di Cutolo cfr. la sentenza del Tribunale di Napoli contro Cutolo, *cit.*, p. 434 sgg.

³¹ Tribunale di Napoli, sentenza-ordinanza del giudice Alemi, 28 luglio 1988, p. 97.

forte presenza di organizzazioni criminali in quel territorio. L'area di Torre del Greco era dominata dalla Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo.

“Questo contesto - aveva sostenuto l'onorevole Sanza - potrebbe favorire le indagini”. "L'onorevole Ministro - prosegue il verbale della riunione - condivide l'opinione dell'onorevole Sanza: la camorra potrebbe avere interesse ad agevolare la liberazione dell'assessore Cirillo. I rapporti fra delinquenza organizzata e terrorismo a volte si intrecciano, a volte si divaricano. Debbono quindi essere attivati tutti i possibili canali”³².

Vi è in queste parole l'indicazione di una linea che i funzionari del SISDE stavano già applicando: “Questo non era altro per noi che una ratifica di comportamento”, riferisce alla Commissione antimafia il prefetto Parisi³³.

Era stata infatti già chiesta dal SISDE al dottor Ugo Sisti, direttore generale degli istituti di prevenzione e pena, l'autorizzazione a stabilire un contatto diretto con Raffaele Cutolo nel carcere di Ascoli. L'incontro si era tenuto nel pomeriggio del 28 aprile, a poche ore dal sequestro, prima ancora della riunione del Comitato nazionale per l'ordine pubblico.

16.8) L'avvocato Francesco Gangemi, legale di Cutolo, che, secondo un suo collega avrebbe rappresentato il tramite tra Paolo De Stefano, uno dei boss della 'ndrangheta reggina, e la Nuova Camorra Organizzata³⁴, esclude immediatamente che Cutolo potesse far fare un'operazione di polizia mirante alla liberazione di Cirillo.

Invece, era “molto più probabile che potesse indicare un contatto per giungere alla liberazione di Cirillo con il consenso dei sequestratori”³⁵.

³² Verbali del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, 29 aprile 1982.

³³ Cfr. Audizione del prefetto Parisi, *cit.*; secondo lo stesso funzionario il Ministro sapeva che si stava muovendo in direzione della camorra, ma non sapeva che qualcuno si era già recato da Cutolo.

³⁴ “...Per quanto riguarda l'avvocato Gangemi, Cutolo mi disse che era il vero padre della NCO e cioè l'ideatore della Nuova Camorra Organizzata. Mi disse che era collegato ai fratelli De Stefano, Paolo e Giorgio... (Gangemi) la sapeva lunga era stato al vertice del collegamento NCO e i fratelli De Stefano.”, così l'avvocato Madonna al giudice istruttore Alemi; i brani sono riportati nella sentenza ordinanza sul sequestro di Ciro Cirillo. L'avvocato Madonna verrà ucciso il 7 ottobre 1993.

³⁵ Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 838; sentenza del Tribunale di Napoli contro Cutolo, *cit.*, p. 160 e sgg.

Egli riferì questa valutazione al vicequestore Schiavone, funzionario dell'UCIGOS, la cui visita gli era stata preannunciata da una telefonata di tale Pasquale Mollica, dell'ufficio stampa della segreteria politica nazionale della DC.

Analoga indicazione venne data più tardi dall'avvocato Gangemi agli uomini del SISMI (Adalberto Titta e il colonnello Giuseppe Belmonte), che stabilirono anch'essi, in un momento successivo, diretti rapporti con Cutolo.

16.9) Giuliano Granata non fu l'unico dirigente politico locale mobilitato.

Secondo Pasquale Galasso, gli uomini della corrente di Cirillo, in quei giorni, si erano attivati in tutte le direzioni, proponendo a vari personaggi significativi dell'ambiente camorristico di interessarsi alla liberazione.

Il professor Raffaele Boccia di Poggiomarino, presidente della USL n. 37, politicamente vicino all'onorevole Gava ed in rapporti con il clan camorristico di Carmine Alfieri, si sarebbe rivolto proprio a Galasso per ottenerne l'intervento; questi dichiara di averne parlato con lo stesso Alfieri. Apprende dal suo capo che i parlamentari Gava e Patriarca gli avrebbero chiesto di agire; ma senza risultati.

Il senatore Francesco Patriarca, oggi agli arresti domiciliari per associazione a delinquere di tipo mafioso, cercò di convincere il camorrista Adolfo Greco perché si recasse da Cutolo, assieme al funzionario del SISDE Giorgio Criscuolo³⁶. Patriarca era andato a cercarlo all'esterno del Santuario di Pozzano, dove il Greco assisteva ad una cerimonia religiosa, e là - presente anche il dottor Criscuolo - aveva insistito nella sua richiesta. Questo incontro è stato raccontato da Greco e confermato da Patriarca.

La visita nel carcere di Ascoli si svolse qualche giorno dopo ed il Greco si servì di un lasciapassare procuratogli proprio dal SISDE. Di ritorno da Ascoli, Greco e Criscuolo si recarono a casa del senatore Patriarca, per riferire sull'incontro con Cutolo.

16.10) La vicenda era attentamente seguita anche da importanti settori della DC. Secondo quanto recentemente dichiarato da Francesco Patriarca all'autorità giudiziaria, subito dopo il sequestro si sarebbe tenuta a Roma una riunione di partito (definita da Patriarca "non statutaria"), cui avrebbero partecipato Antonio Gava, Raffaele Russo, Flaminio Piccoli (allora segretario della DC) ed altri.

³⁶ Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p.859 sgg.

In quella occasione si sarebbe deciso di costituire una unità di crisi, guidata a Napoli da Raffaele Russo, appartenente alla stessa corrente dell'onorevole Gava e di Ciro Cirillo. Del susseguirsi di riunioni di partito, o di riunioni di corrente, tenute a Napoli, a proposito della vicenda Cirillo, ha parlato l'onorevole Baldassarre Armato: "Si era quasi in seduta permanente".

Anche l'onorevole Flaminio Piccoli, in deposizioni rese davanti all'autorità giudiziaria, ha ricordato quelle riunioni napoletane, mentre l'onorevole Vincenzo Scotti ha escluso di avervi partecipato.

Davanti alla Commissione antimafia, egli ha recentemente ribadito di non essersi mai occupato del caso Cirillo. "Non ho seguito il sequestro - ha affermato - per una ragione di principio: avevo un'opinione nettamente contraria alla trattativa".

Quanto sostenuto dall'onorevole Scotti trova riscontro in una recente decisione della Corte d'appello di Napoli che, assolvendo Cutolo dall'imputazione di estorsione ai danni della DC, ha ritenuto esistente la diffamazione del quotidiano *l'Unità* ai danni dell'onorevole Scotti, per aver scritto che questi si era recato nel carcere di Ascoli Piceno per trattare con Cutolo. La stessa sentenza peraltro assolveva lo stesso quotidiano dal delitto di diffamazione in danno della DC.

16.11) Secondo l'onorevole Patriarca, il dottor Criscuolo sarebbe andato ad Ascoli per parlare con Cutolo, dopo essere stato a ciò delegato dal prefetto Parisi, da cui dipendeva. Anche l'onorevole Antonio Gava, che aveva con lui rapporti di conoscenza, gli avrebbe chiesto d'intervenire.

Quest'ultimo, dal canto suo, ha ammesso di avere incontrato Criscuolo nel periodo del sequestro e di aver avuto notizia da Granata dell'iniziativa di prendere contatti con Cutolo; ha negato, invece, di aver dato qualsiasi incarico al dottor Criscuolo.

Lo stesso onorevole Gava ha dichiarato di avere avuto colloqui su questo tema anche con il generale Musumeci, che guidò l'iniziativa del SISMI e conosceva le richieste di Cutolo.

16.12) L'11 maggio 1981 entra ufficialmente nella scena il SISMI.

In quella data, infatti, si svolse presso l'ufficio del dottor Ugo Sisti, direttore generale degli istituti di prevenzione e pena, un incontro al quale parteciparono per il SISDE il prefetto Parisi e per il SISMI il generale Musumeci.

Questi comunica di aver individuato un "percorso informativo molto promettente e comunque tale da fargli ritenere di essere giunto assai vicino alla identificazione dei brigatisti ed alla scoperta del covo". Tale percorso doveva essere seguito attraverso contatti con lo stesso Raffaele Cutolo. Vi era stata a questo scopo una richiesta di colloquio con il capocamorra da parte del SISMI.

L'incontro, convocato dal dottor Sisti, era volto ad evitare interferenze. In quella occasione il generale Musumeci avrebbe specificato, rivolgendosi a Parisi, che proprio da Cutolo era stato manifestato un profondo disprezzo per la continuazione del rapporto con il SISDE.

Le parole di Musumeci furono: "Cutolo vi ha schifato"³⁷. Nessuno gli chiese da dove traesse tale certezza: i presenti dunque davano per scontato che già esistesse un canale di comunicazione tra il SISMI ed il boss camorrista. La frase, nella sua volgarità, indicava in modo inequivoco che il SISDE non appariva in grado di assicurare a Cutolo gli obiettivi che egli perseguiva.

Su questa base, la data dell'11 maggio 1981 segnerebbe, secondo le parole del dottor Parisi, "il discrimine operativo, nei confronti del detenuto Cutolo, tra l'agire del SISDE e quelle del SISMI". Si sarebbe trattato di un vero e proprio passaggio di consegne ed in seguito il SISDE non avrebbe avuto più contatti con Cutolo.

16.13) Sul rilievo assunto dalla riunione dell'11 maggio e su questa sostituzione del SISMI al SISDE permangono divergenti versioni.

L'onorevole Rognoni - allora Ministro dell'interno - ha dichiarato di non essere stato informato dell'ingresso di uomini del SISDE nel carcere di Ascoli Piceno e quindi di non essere stato messo al corrente neanche del passaggio di questa iniziativa dal SISDE al SISMI.

Il prefetto Parisi ha invece ribadito fermamente di aver informato regolarmente il Ministro Rognoni.

A sua volta, il senatore Francesco Mazzola, che era allora sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, con delega ai servizi di sicurezza, ha confermato che una comunicazione vi fu, sia per l'intervento del SISDE nelle carceri, sia per il passaggio

³⁷ Per queste notizie cfr. le dichiarazioni del prefetto Parisi rese alla Commissione Antimafia, *cit.*, p. 2617.

dell'iniziativa al SISMI, collocando questa sostituzione nelle operazioni proprio intorno all'11 maggio.

Comunque, secondo il senatore Mazzola, i vertici dei due servizi non avrebbero fornito notizie specifiche né sulle visite al carcere di Ascoli né sui colloqui con Cutolo. Il prefetto Parisi ed il senatore Mazzola, discostandosi più nettamente da quanto ha affermato il Ministro Rognoni, hanno anche dichiarato di ritenere che il passaggio di consegne sia stato comunicato al CESIS. Tuttavia, agli atti del CESIS trasmessi alla Commissione non si trova alcuna traccia di quell'episodio.

Ancora diversa è la ricostruzione dei fatti fornita dal generale Abelardo Mei, direttore vicario del SISMI dal 29 maggio al 27 luglio 1981. Secondo lui la collaborazione tra SISDE e SISMI non si sarebbe mai del tutto interrotta. È la stessa tesi che fu sostenuta davanti all'autorità giudiziaria dal generale Santovito. Mei ritiene non verosimile che il prefetto Parisi si sia fatto ordinare il passaggio di consegne da Musumeci o da Sisti. Ritiene inoltre che i successivi sviluppi dell'iniziativa SISMI, fino all'esaurimento (da lui collocato in data 29 maggio) siano stati regolarmente portati a conoscenza del SISDE.

Al contrario, il prefetto Parisi esclude che dopo la riunione dell'11 maggio vi sia stata qualsiasi forma di collaborazione tra i due servizi. Egli inoltre riconduce il "passaggio" al SISMI ad una propria autonoma valutazione di opportunità.

16.14) Il primo incontro di esponenti del SISMI con Raffaele Cutolo si tenne il 10 maggio, senza autorizzazione e prima ancora del passaggio di consegne.

Ciò si può spiegare perché Musumeci - il giorno dopo, nel suo primo colloquio con Parisi - fosse così bene informato dell'atteggiamento di Cutolo.

All'incontro del 10 maggio avrebbero partecipato Adalberto Titta, ufficiale dell'aeronautica in pensione, ed il colonnello Giuseppe Belmonte, legato al generale Musumeci e come lui appartenente alla loggia massonica eversiva P2.

Sarebbe stato Titta a mettersi spontaneamente a disposizione del SISMI, prospettando al generale Mei la possibilità di stabilire un utile contatto con Cutolo, attraverso la mediazione dell'avvocato Francesco Gangemi, che egli conosceva bene, e dell'avvocato Enrico Madonna, altro legale di Cutolo.

Il 6 maggio 1981 il colonnello Belmonte aveva accompagnato Titta a Reggio Calabria, con un volo del Cai³⁸, proprio per incontrare l'avvocato Gangemi. Da questa data ha inizio l'intervento del SISMI.

16.15) La seconda visita del SISMI si svolse il 12 maggio. Erano presenti Titta, Belmonte, Gangemi e Casillo. La presenza del camorrista costituisce una garanzia di continuità rispetto alla prima fase.

Altri due incontri si collocano nella seconda metà di maggio. Ritroviamo alcuni interlocutori ormai abituali. Accanto a Titta e Belmonte, tornano infatti Granata, Casillo e Iacolare.

Ancora interventi del SISMI, in numero non esattamente quantificabile, si ebbero nei mesi di giugno e di luglio. Le testimonianze del personale in servizio presso il carcere ricordano la presenza di Titta, durante il mese di giugno, in compagnia di alcune persone: sempre gli stessi presumibilmente. Sembra inoltre che a giugno vi siano state visite, compiute dai soli Casillo e Granata ed una da Granata e Salzano.

Infine, sono in molti a parlare di altre frequenti visite a Cutolo, durante il mese di luglio, fino alla liberazione di Cirillo.

Addirittura i latitanti Mario Cuomo e Carmine Esposito sarebbero andati da lui, accompagnati da funzionari dei servizi³⁹.

16.16) Un numero di incontri così alto non si giustificerebbe se fosse vero quanto è stato ripetutamente sostenuto da alcuni funzionari dei servizi, secondo i quali i contatti con Cutolo erano infruttuosi.

Se la pista fosse stata priva di interesse, l'avrebbero abbandonata. Invece, l'attività proseguì a lungo.

Il generale Mei ha affermato che ogni iniziativa ufficiale del SISMI cessò il 29 maggio. Dopo quella data, vi sarebbe stata, secondo quel che egli oggi sostiene, "una trattativa, ma per opera di altri, di un qualche cosa che attraverso trattative varie è arrivato alla liberazione di Cirillo".

L'affermazione del generale Mei sembra in contrasto con quanto ha riferito alla Commissione Antimafia il senatore Mazzola. Egli ricorda come intorno alla metà di giugno del 1981 il generale Musumeci sia andato da lui per annunciargli che le

³⁸ È l'agenzia di viaggi aerei usata frequentemente dai servizi di sicurezza.

³⁹ Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 809 e sgg. e p. 829 sgg.

attività del servizio relativo al sequestro Cirillo promettevano bene. Ma le azioni che avevano impegnato il SISMI erano quelle concretamente condotte da Belmonte e da Titta. Stando alle parole di Musumeci, deve supporre che fossero ancora in svolgimento.

16.17) In ogni caso i colloqui con Cutolo servivano solo per lo sviluppo della trattativa.

Bisognava anzitutto entrare in collegamento con il gruppo dirigente delle BR a Palmi e convincerli ad un'intesa.

Cutolo ed i suoi interlocutori decisero di ricorrere ad alcuni detenuti politicizzati e vicini all'area brigatista.

L'amministrazione penitenziaria si mostrò molto disponibile.

Sante Notarnicola, Luigi Bosso, Emanuele Attimonelli vennero concentrati contemporaneamente ad Ascoli e vennero posti nello stesso braccio di Cutolo. Notarnicola giunse ad Ascoli il 5 maggio. Luigi Bosso l'8 maggio.

Dopo l'incontro con Cutolo tutti partirono per il carcere di Palmi. Attimonelli rinunciò a comparire all'udienza davanti al pretore di Teramo, sebbene per questo fosse stato tradotto ad Ascoli. Notarnicola rinunciò a gran parte dei giorni che gli erano stati concessi per colloqui con i familiari e rientrò a Palmi, da cui proveniva, il 15 maggio. Bosso venne destinato a Palmi l'11 maggio e non rientrò più nella casa circondariale di Nuoro, da cui era stato trasferito.

16.18) In data anteriore al 3 giugno, Notarnicola invia da Palmi a Cutolo un telegramma assai eloquente: "Pur nella impossibilità di fermare un processo avviato ho trovato la necessaria disponibilità al dialogo ed al confronto. Importante non cadere nelle trappole di chi semina zizzania e mantenere rapporti che devono essere impostati su reciproco rispetto e fiducia"⁴⁰.

Nicola Pellicchia, altro detenuto mediatore fra camorra e brigatisti, giunto a Palmi il 6 giugno, comunica a Cutolo di essere arrivato e di stare bene, ricevendo da questo il seguente telegramma, del 10 giugno: "Ricevo tuo atteso telex. Dopo cose brutte subite spero in un positivo risvolto della vicenda. Abbracci a te e Luigi (si riferisce a Bosso). Saluti Cari dal compare compagno Cutolo".

⁴⁰ Atti CESIS relativi alla vicenda Cirillo inviati alla Commissione antimafia, p. 1079.

Cutolo, qualificandosi compare e compagno, sembra voler sfumare i confini tra l'area dei detenuti per terrorismo e quella della NCO. Si tratta in realtà di un segnale distensivo lanciato all'ambiente brigatista.

Una minacciosa lettera aperta rivolta ai brigatisti perché rilasciassero Cirillo, con la firma falsa di Pasquale D'Amico, pubblicata su *"Il Mattino"* del 17 maggio, aveva suscitato forte diffidenza ed un atteggiamento conflittuale da parte delle BR. A questa era seguita l'esplosione di una bomba, davanti alla casa di Cutolo, la sera del 30 maggio.

Sono fatti la cui genesi non è stata chiarita, ma ad essi si riferivano gli accenni a "chi semina zizzania" e alle "cose brutte subite" nei telegrammi di Notarnicola e di Cutolo. Un conflitto irreparabile con le BR era certamente temuto da chi nella DC e nelle istituzioni lavorava per la trattativa. Ma forse i fattori di tensione servivano proprio per potenziare agli occhi delle BR un ruolo mediatore di Cutolo.

La sentenza del Tribunale di Napoli contro Cutolo ed altri avanza l'ipotesi che la lettera e l'attentato fossero da ricondursi proprio ai servizi che in quel momento stavano operando.

Dopo la falsa lettera di D'Amico, si recarono ad Ascoli con urgenza Giuliano Granata e Raffaele Salzano del SISDE per concordare con Cutolo una immediata presa di distanza, in modo da non pregiudicare l'intesa con i terroristi⁴¹. Granata è presente nei momenti cruciali, e con gli accompagnatori più diversi.

L'incontro rivela che un'attenzione particolare da parte di personale del SISDE si è mantenuta ben oltre l'11 maggio.

16.19) Il "positivo risvolto" auspicato da Cutolo nel telegramma a Nicola Pellecchia era la conclusione del sequestro.

Luigi Bosso ha confermato quale era lo scopo del trasferimento nel penitenziario di Palmi. Ad Ascoli - ha dichiarato - Cutolo gli aveva detto che "i signori della democrazia cristiana (in particolare gli onorevoli Gava e Piccoli)" gli avevano chiesto il suo intervento e che perciò avevano mandato da lui Giuliano Granata.

⁴¹ Il prefetto Parisi ha confermato soltanto le tre visite antecedenti alla data dell'11 maggio 1981, data del passaggio della vicenda nelle mani del SISMI.

Anche D'Amico, che era stato trasferito il 13 maggio a Nuoro, aveva trovato un contatto con alcuni militanti delle BR, in particolare Ognibene e Franceschini, ed aveva inviato a "*Il Mattino*", d'accordo con loro, una formale smentita della lettera a lui falsamente attribuita.

Nel frattempo, Vincenzo Casillo e Corrado Iacolare si erano recati due volte in visita (il 20 maggio ed il 4 giugno) nel penitenziario di Palmi, dove avevano avuto colloqui prima con il solo Bosso, poi con Bosso e Notarnicola. Ciò conferma come attraverso questi due detenuti si stesse svolgendo il negoziato e come sia stato decisivo il periodo tra la fine di maggio e la prima decade di giugno.

Le prime proposte di Cutolo erano state respinte dalle BR ma successivamente le difficoltà vennero via via superate.

Il risultato degli interventi a Palmi e a Nuoro fu analogo. Da tutte le deposizioni rese da ex brigatisti emerge una convinzione comune, diffusa nelle loro file: che la DC si era attivata, attraverso Cutolo, per trattare con le BR, e che era pronta a fare concessioni.

16.20) Alla credibilità di Cutolo contribuì, nei primi giorni di giugno, l'attenuazione dei controlli di polizia nella città di Napoli.

Tali controlli per più di un mese avevano tenuto a freno le attività delittuose. Erano affluite a Napoli ingenti forze di polizia ed i controlli avevano fatto sensibilmente scemare la capacità operativa dei camorristi e di ogni altra forma di delinquenza sul territorio.

Dal 27 aprile (data del sequestro) fino ai primi di giugno si erano avuti soltanto quattro omicidi.

Ma il 5 giugno esplose nuovamente la violenza, con sei omicidi nel giro di 24 ore. Durante il mese di giugno vi furono 29 omicidi e a luglio 39.

Il mutamento di clima genera grande scalpore nella città; il sindaco giunge a chiedere l'allontanamento del questore, che viene sostituito il 18 luglio, sei giorni prima della liberazione di Cirillo, quando oramai la trattativa era conclusa.

Se è vero che le prime richieste di Cutolo miravano ad un allentamento della morsa repressiva, secondo quanto ha dichiarato Giuliano Granata, bisogna riconoscere che le richieste sembrerebbero accolte. L'improvvisa recrudescenza dei delitti indica

che tutte le attività criminali hanno incontrato una minore capacità di prevenzione e di contrasto.

Anche i brigatisti ne approfittano. Il 6 giugno in pieno giorno, senza temere alcun controllo, il capo brigatista Senzani sequestra Umberto Siola, consigliere comunale del PCI ed assessore all'edilizia. Lo conduce in macchina in una zona centrale della città. Là lo interroga e là avviene la sua gambizzazione. L'azione è una impressionante prova di forza e di sicurezza.

I terroristi sembrano sicuri che le forze di polizia seguano altri percorsi e che non interverranno a fermarli. L'onorevole Scotti, nell'audizione presso la Commissione antimafia del 15 luglio 1993, ha richiamato l'attenzione su questo dato.

Alcuni articoli di stampa scriveranno nei mesi successivi che il 4 giugno si era ordinato il ritiro da Napoli di un forte contingente di carabinieri e/o di poliziotti. L'onorevole Rognoni, allora Ministro dell'interno, ha negato che vi sia stata una sua decisione in questo senso. Le iniziative relative alla maggiore o minore consistenza delle forze di polizia impegnate sul territorio erano - egli ha dichiarato - soprattutto a livello tecnico. Vi era stato un potenziamento ed in seguito, nessuna novità.

Dalla documentazione inviata alla Commissione antimafia dal prefetto Vincenzo Parisi, nella sua qualità di responsabile del Dipartimento della pubblica sicurezza, non risulta alcun ritiro da Napoli di poliziotti o di carabinieri in quei giorni.

Ma se davvero le forze dell'ordine sono rimaste numericamente le stesse, la loro improvvisa perdita di efficienza appare ancora più grave.

La tracotanza manifestata per alcune settimane dai gruppi camorristici e dagli stessi terroristi è apparentemente inspiegabile. La capacità di controllo del territorio non può venir meno da un momento all'altro. Questa impotenza improvvisamente sopraggiunta, in assenza di altra spiegazione, sembra corrispondere perfettamente alle richieste di Cutolo.

16.21) D'altra parte la distensione tra Cutolo e le BR, testimoniata dal telegramma di Notarnicola e dalla smentita di D'Amico a *"Il Mattino"*, si realizza negli stessi giorni in cui a Napoli le attività delittuose della camorra tornano a svolgersi indisturbate. Lo sviluppo della trattativa sembra parallelo al rafforzamento del potere della camorra e ad una sempre maggiore aggressività dei cutoliani, che per il numero di avversari assassinati appaiono in fase di crescita tanto nei confronti del clan

Giuliano, il più forte a Napoli, quanto nei confronti del clan Alfieri, il più forte nella provincia.

16.22) Il riscatto in danaro è il terreno su cui si chiuderà l'accordo con le BR. Esso rappresenta per la colonna napoletana delle BR un segno del cedimento della DC. Ma la scelta è congeniale soprattutto agli interessi di Cutolo, il quale punta ad ottenere per sé la promessa di benefici che comportano un impegno delle istituzioni, che richiedono scelte e coperture politiche, lasciando ai brigatisti il denaro e i risultati propagandistici dell'azione.

La somma versata ammonterebbe a circa un miliardo e mezzo, raccolto attraverso l'interessamento degli amici di Cirillo e di Antonio Gava. Questi, intorno ai primi di luglio è già perfettamente informato della richiesta di riscatto, come emerge dalla testimonianza dell'ingegner Giuseppe Savarese, imprenditore di Vico Equense e suo amico.

Dalle dichiarazioni del teste Pasquale Acampora (fino a tutto il 1980 vicepresidente del Banco di Napoli), risulta che una parte dei fondi sarebbe provenuta da un contratto di pubblicità a favore di un gruppo di società, che gestivano televisioni locali.

16.23) Dalla sentenza di appello pronunciata a Napoli il 15 luglio 1993, con la quale Cutolo è assolto dall'imputazione di estorsione ai danni della Democrazia Cristiana, risulta che un ruolo determinante, nell'ultima fase della trattativa, viene svolto da Francesco Pazienza, collaboratore del SISMI, personalmente legato a Giuseppe Santovito, direttore del SISMI, e all'onorevole Flaminio Piccoli, segretario della DC. Tornato dagli Stati Uniti in Italia il 20 giugno 1981, Pazienza stabilisce subito un contatto con Alvaro Giardili, imprenditore impegnato nei lavori della ricostruzione, perché gli faccia incontrare esponenti di primo piano della camorra cutoliana⁴², in modo tale da sbloccare la situazione.

L'incontro si svolge il 10 luglio ad Acerra, nella casa del cutoliano Oreste Lettieri. Partecipano, oltre a Giardili, l'assessore democristiano di Acerra Bruno Esposito ed

⁴² Anche questa vicenda conferma il rapporto imprese-camorra-politica sviluppatosi attorno alla spesa per la ricostruzione dopo la vicenda Cirillo, ed illustrato da vari collaboratori della giustizia.

il camorrista Nicola Nuzzo; ma interlocutore principale è Vincenzo Casillo, che era stato fino allora tra i protagonisti della trattativa.

Esattamente nello stesso periodo in cui si attiva Francesco Pazienza, si colloca anche la visita fatta dal generale Musumeci al senatore Mazzola, per dirgli che l'azione SISMI è in corso, con buone speranze di successo. In realtà Francesco Pazienza continua ad essere in questa fase partecipe della catena di comando del SISMI, che faceva capo a Santovito e che era costituita anche da Musumeci e da Belmonte, entrambi piduisti.

Pazienza viene considerato da Casillo come un interlocutore che parla a nome del SISMI e contemporaneamente a nome di alcuni vertici della DC.

Ad avviso della Corte d'appello è impossibile che l'onorevole Piccoli, allora segretario della DC, non sappia che si sta trattando e cosa si sta trattando con Cutolo: "...sia perché del sequestro seguiva le vicende e, per sue stesse ammissioni, ne aveva parlato con il generale Giuseppe Santovito, che lo aveva informato dell'interessamento dei servizi e con l'onorevole Gava, che era capo della sua segreteria e molto interessato alla sorte di Cirillo, e sia per il rapporto che aveva con Pazienza, che era suo collaboratore, frequentava la sua casa e godeva la sua fiducia; sicché non è seriamente pensabile e credibile né che Piccoli non sia stato informato delle persone e dell'ambiente che Pazienza avrebbe contattato e delle vere ragioni degli incontri, né che Pazienza, senza essere autorizzato, abbia speso nei colloqui il nome di Piccoli...Di siffatto interessamento si coglie appieno lo spessore non marginale, nel quadro complessivo comprovante che solo formalmente e pubblicamente si respingevano ipotesi di trattative, considerato che Pazienza per un verso era personaggio collegato con il servizio di sicurezza che era subentrato al SISDE per portare avanti con più forza la strategia della trattativa, e per altro verso aveva cercato e fatto organizzare l'incontro con quei camorristi, principalmente Casillo, *alter ego* di Cutolo, che su impulso dei servizi stavano per la loro parte gestendo la trattativa: per cui era tale linea che comunque veniva avvalorata". Nel colloquio con i camorristi ad Acerra vengono richiamate le trattative precedenti, si parla di contatti già stabiliti con esponenti della DC e soprattutto delle promesse che erano state fatte a Cutolo ed ai suoi.

16.24) Per effetto della trattativa, Casillo e Iacolare continuano ad operare indisturbati. Casillo si muoverà liberamente nel 1981, spostandosi fra Napoli, Ascoli Piceno e Palmi, pur avendo sulle spalle un decreto di carcerazione che veniva ripetutamente sospeso a causa di gravi motivi di salute. Nei confronti di Iacolare era stata invece emessa una misura di sicurezza di sorveglianza speciale, alla quale egli si era sottratto, rendendosi irreperibile. Ma tale irreperibilità non valeva per i funzionari dei servizi che lo condussero con loro ad Ascoli⁴³.

16.25) L'intervento di Pazienza segna la fase finale della trattativa. L'incontro di Acerra è uno degli ultimi atti.

La linea perseguita da Cutolo e dai suoi luogotenenti consiste nel cercare di ottenere il massimo di promesse e vi è evidentemente l'intenzione di coinvolgere interlocutori il più possibile rappresentativi dei servizi da un lato e dei vertici democristiani dall'altro. Si tratta, dal punto di vista dei camorristi, di predisporre una situazione che consenta di premere poi sui servizi e su settori significativi della DC per ottenere il rispetto degli impegni presi.

16.26) Le richieste di Raffaele Cutolo rispetto a quelle delle BR avevano infatti non solo diversa natura, ma anche tempi diversi di esecuzione. Mentre una somma di danaro si può consegnare immediatamente, i favori giudiziari sono di assai più lenta gestazione.

È verosimile perciò che il risultato più importante per Cutolo sia stato costituito da un rapporto preferenziale con gli interlocutori politici che gli avevano chiesto di intervenire e dalla acquisizione di qualche elemento che attestasse la richiesta. Il rapporto preferenziale avrebbe dovuto comportare tre conseguenze. Una forte legittimazione di Cutolo e della NCO nell'ambiente carcerario, ove l'organizzazione era già largamente insediata. Favori e profitti per le imprese camorristiche legate a Cutolo nella concessione degli appalti e nei lavori per la ricostruzione. Agevolazioni giudiziarie per Cutolo e per i suoi.

16.27) Secondo il collaboratore di giustizia Claudio Sicilia "Cutolo ottenne tutti i trasferimenti della maggior parte degli uomini di sua fiducia al carcere di Ascoli... Le richieste venivano comunicate a Granata", che le girava poi "a chi di dovere".

⁴³ Cfr. Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 1089 sgg. e p. 1092 sgg.

E Pasquale D'Amico ha affermato: "Il senatore Patriarca si è sempre interessato ripetutamente per farli trasferire in carceri buone, certamente non adatte ad un detenuto come me".

Anche Tommaso Biamonte, di area terroristica, detenuto a Cuneo, ha confermato che dopo il rilascio di Cirillo, Cutolo acquisì una posizione di forza nel circuito carcerario e che "in quel periodo vennero declassificati almeno una sessantina di camorristi"⁴⁴. La convergenza di queste dichiarazioni è significativa, poiché provengono da personaggi diversi tra loro, che non risultano essersi mai incontrati in carcere.

Sul trattamento riservato al detenuto Raffaele Cutolo nel carcere di Ascoli Piceno è stata disposta un'inchiesta dal Ministro di grazia e giustizia alcuni mesi dopo il trasferimento di Cutolo all'Asinara.

La relazione ispettiva è stata depositata il 10 febbraio 1983⁴⁵.

Essa ha accertato la posizione di preminenza del capo della NCO rispetto agli altri reclusi dovuto ad una generalizzata tolleranza da parte della direzione: "Il trattamento complessivo del Cutolo, dedotto dalle sue spese - come si è successivamente rilevato - è apparso complessivamente migliore di quello dei reclusi appartenenti al suo gruppo, che hanno a loro volta goduto di un tenore di vita più favorevole di quello dei seguaci di Vallanzasca e dei differenziati di imprecisate organizzazioni criminose".

16.28) Un episodio drammatico è l'assassinio in carcere del detenuto Claudio Gatti, avversario di Cutolo.

Egli era stato gravemente ferito il 4 ottobre 1981, nel carcere di Cuneo da Italo Dorini, affiliato in carcere alla NCO.

L'8 gennaio 1982 Gatti veniva trasferito nel centro clinico di Pisa. Il giorno precedente era stato tradotto presso lo stesso centro clinico il camorrista Raffaele Catapano, noto per aver commesso altri omicidi in carcere.

Catapano uccide Gatti lo stesso giorno del suo arrivo a Pisa. È difficile non ritenere che questo omicidio agli occhi degli altri detenuti abbia assunto il significato di una

⁴⁴ Cfr. Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 1098 sgg.

⁴⁵ La relazione è inserita nel fascicolo personale di Cutolo (Atti Direzione generale istituti di prevenzione e pena).

prova di potenza di Cutolo e della NCO. Comunque, l'omicidio era stato reso possibile dalla decisione di uffici del Ministero di trasferire contemporaneamente i due detenuti in una struttura con scarse garanzie di sicurezza, nonostante la precedente aggressione a Gatti da parte di compagni del clan di Catapano⁴⁶.

Cutolo aveva chiesto - durante la trattativa nel carcere di Ascoli - un miglioramento della posizione giudiziaria propria e di propri uomini - in particolare attraverso perizie psichiatriche favorevoli, che avrebbero comportato una forte riduzione di pena ed un trattamento assai più favorevole. Egli, grazie al diverso regime penitenziario degli ospedali psichiatrici giudiziari, era già riuscito ad evadere dall'ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa il 5 febbraio 1978.

Ebbene: il 27 ottobre 1981 Cutolo riesce ad ottenere dalla Corte d'appello di Napoli una sentenza con la quale gli veniva riconosciuto lo stato di seminfermità mentale. Non c'è alcuna prova del rapporto tra questa decisione e le richieste avanzate da Cutolo durante il sequestro Cirillo; ma è evidente che proprio quella irresponsabile trattativa getta una luce sinistra su tutte le vicende successive.

16.29) Il 4 agosto 1982 un appunto del SISDE segnala particolari esigenze di sicurezza concernenti la detenzione di Cutolo, a seguito di una sentenza della Corte di cassazione per effetto della quale diviene definitiva la pronuncia della Corte d'appello con la quale gli è stato riconosciuto lo stato di seminfermità mentale.

L'appunto è inviato al CESIS, che lo trasmette al Ministero della giustizia. Ricorda che negli istituti per infermi e minorati vige un trattamento di vigilanza e custodia più elastico rispetto a quello delle normali carceri e per nulla confacente all'estrema pericolosità del soggetto. Segnala quindi l'opportunità che Cutolo venga sottoposto ad un regime di vigilanza e di osservazione analoghe a quelle esistenti nelle carceri di massima sicurezza.

Il Ministero della giustizia risponde ponendo in rilievo che Cutolo, per altri procedimenti, è ancora nella posizione di giudicabile.

In quanto tale, è sottoposto a custodia cautelare in carcere e questa misura dev'essere eseguita con precedenza rispetto all'assegnazione in un reparto per infermi e minorati.

⁴⁶ Cfr. Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 945 sgg e p. 1100 sgg.

Perciò il beneficio giudiziario al quale Cutolo aspirava, pur essendo stato deciso, alla fine non viene eseguito.

L'iniziativa del SISDE, un anno dopo le trattative condotte ad Ascoli Piceno, sembrano collocarsi nel quadro del progressivo isolamento di Cutolo, dopo la pubblicazione del falso documento e dopo il trasferimento nel carcere dell'Asinara. Nello stesso periodo, Raffaele Catapano era stato sottoposto ad una perizia psichiatrica e gli era stata riconosciuta una totale infermità di mente.

Su questa base la Corte d'assise di Napoli, il 13 gennaio 1983, pronunciava nei suoi confronti sentenza di assoluzione, trattandosi di persona non punibile per vizio totale di mente e ordinando il suo ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario.

Appena qualche anno dopo, la perizia sarà nettamente smentita e capovolta. Infatti, la Corte d'Assisi di Napoli, in una sentenza di condanna all'ergastolo del Catapano (che diventerà esecutiva il 15 ottobre 1990) riconoscerà la capacità d'intendere e di volere del camorrista, in base ad una valutazione dei periti del tutto opposta alla precedente.

16.30) L'autorità giudiziaria, sulla base di quanto riferito da Pandico, D'Amico, Riccio, Pasquale Scotti, Lettieri, Marra, Sicilia e dall'avvocato Madonna, ha ritenuto che nella trattativa sia entrata anche la promessa di appalti per ditte collegate alla NCO.

In effetti, nell'appalto relativo alla fornitura di mille alloggi prefabbricati pesanti in Avellino accanto ai nomi di Roberto Cutolo (figlio di Raffaele) e Sergio Marinelli, appaiono gli imprenditori vicini alla NCO Vincenzo Matarazzo, Pompeo Cesarini, Vittorio Girardi e Stanislao Sibilia, nonché Antonio Matarazzo (sindaco di Avellino) e Oscar Pesiri (ingegnere capo dell'Ufficio tecnico del comune e direttore dei lavori)⁴⁷.

⁴⁷ Si tratta del procedimento penale n. 4651'84 di cui alla sentenza del Tribunale penale di Avellino n. 659 emessa in data 10 luglio 1984, di particolare rilievo perché in esso appaiono per la prima volta manifesti (i fatti costituenti reato risalgono al gennaio 1981) i complessi intrecci che legano ai livelli più alti, camorra, imprenditoria, amministratori locali e pubblica amministrazione (tra gli altri nell'affare compaiono anche con funzione di mediatori Francesco Pazienza, il capo clan della NCO Vincenzo Casillo ed Alvaro Giardili). Vedasi anche la sentenza della Corte d'assise di Roma in data 27 febbraio 1987 nella quale, insieme al reato di associazione a delinquere di stampo mafioso vengono contestati a faccendieri legati ad ambienti dei servizi segreti, della P2 e della camorra, reati di concussione aggravata a carico di amministratori regionali quali Frost Filippo - capo dell'Ufficio Speciale regionale per la Campania del Commissariato straordinario del governo per le zone terremotate della Campania e Basilicata - ed imprenditori privati quale Mariano Volani.

L'appalto, dopo varie vicissitudini, viene assegnato alla ditta Volani per 38,5 miliardi di lire e alla società FEAL per 28,5 miliardi di lire. Si apprenderà successivamente che entrambe le ditte avevano rapporti con la NCO.

Inoltre, il collaboratore Galasso sostiene che altre ditte legate a Cutolo siano state favorite in quegli appalti. Tra queste le imprese dei fratelli Sorrentino, che dopo l'omicidio di Casillo, passeranno dalla parte di Alfieri.

16.31) L'egemonia della NCO all'interno della camorra raggiunge il punto più alto tra la fine del 1981 ed i primi mesi del 1982. Ciò dipende in larga misura dai rapporti che Cutolo aveva costruito o rinsaldato nei due mesi del sequestro Cirillo. Non va dimenticato che proprio nel periodo successivo al sequestro, Cutolo sferrerà un durissimo attacco contro il clan Alfieri (tra l'altro con l'uccisione di Salvatore Alfieri e di Nino Galasso), per togliere di mezzo un centro di aggregazione alternativo alla NCO.

Il disegno di occupazione e di controllo del territorio è ambizioso e si ispira per certi aspetti al totalitarismo di Cosa Nostra.

16.32) Il 17 marzo 1982 viene pubblicato su *l'Unità* un falso documento, apparentemente del Ministero dell'interno. Esso attesta che l'onorevole Scotti ed il senatore Patriarca si erano recati nel carcere di Ascoli Piceno per trattare con Cutolo. Ispiratore del falso è lo stesso Cutolo. Lo scopo principale, secondo la Corte d'appello di Napoli, è la vendetta contro chi non ha osservato i patti⁴⁸. La pubblicazione richiama infatti l'attenzione sulle trattative e sui coinvolgimenti politici. Il fatto che il documento contenga notizie false non può non preoccupare chi ha effettivamente negoziato.

Cutolo intende così vendicarsi per il mancato adempimento delle promesse e premere su tutti i suoi interlocutori perché rispettino gli impegni.

Ma le conseguenze del messaggio sono controproducenti perché Cutolo ha sottovalutato tanto i suoi interlocutori quanto la situazione complessiva.

⁴⁸ Si tratta della sentenza 15 luglio 1993, della Corte d'appello di Napoli, I sezione, che giudica tra l'altro Cutolo per il delitto di tentata estorsione nei confronti della DC commesso mediante la confezione del falso documento pubblicato da *l'Unità*.

16.33) Il fatto esterno più significativo è la presa di posizione del Presidente della Repubblica Pertini, che interviene personalmente perché Cutolo sia trasferito nel carcere dell'Asinara.

Il trasferimento era già stato proposto con urgenza dal Ministro dell'interno il 25 febbraio 1982, subito dopo un vertice sulla situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica in provincia di Napoli. Con una missiva inviata al Ministro di grazia e giustizia Darida, veniva indicata dal Ministro Rognoni come possibile destinazione l'Asinara.

Il Guardasigilli non dava seguito alla proposta fino al 17 marzo: il giorno stesso della pubblicazione del falso documento. In quella data veniva disposto il trasferimento, consegnando direttamente nelle mani del direttore del carcere di Ascoli una copia del relativo provvedimento.

Ma il giorno dopo il Ministro Darida bloccava la procedura appena avviata. Risulta agli atti della Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena un appunto manoscritto del dottor Falcone, un funzionario del Ministero, in data 18 marzo 1982 con il quale si comunica che: "Il Ministro ha disposto l'inopportunità, allo stato, del trasferimento del Cutolo. È stata richiesta al Direttore di Ascoli la restituzione del provvedimento di trasferimento".

16.34) Non vengono indicati e non si comprendono i motivi della decisione.

È a questo punto che si inserisce l'intervento del Presidente Pertini volto a determinare un trattamento carcerario più severo, che del resto era stato già deciso a carico del boss camorristico.

Ma nonostante ciò la traduzione all'Asinara non avviene immediatamente. Cutolo era preoccupato a causa di una voce riferitagli dal direttore del carcere, e secondo la quale avrebbe dovuto essere organizzato, ad opera dei servizi, un attentato contro di lui, proprio durante il viaggio verso l'Asinara.

Perciò aveva minacciato pesantissime rappresaglie e questo fu probabilmente un ulteriore motivo di rinvio⁴⁹. Infine il trasferimento avviene il 19 aprile 1982, dopo un mese.

⁴⁹ Cfr. Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 1235 sgg. Le voci relative al rischio di un attentato risalirebbero ai primi di marzo del 1982.

16.35) Dopo il trasferimento, si moltiplicano da parte dei cutoliani i segnali di forte scontentezza e le pressioni per ottenere il ritorno di Cutolo in un carcere del continente.

L'insoddisfazione è manifestata in modo particolarmente vivace da Vincenzo Casillo durante incontri con Oreste Lettieri e con il giornalista Giuseppe Marrazzo⁵⁰.

Nel fascicolo personale relativo a Raffaele Cutolo vi è fra l'altro una relazione, a cura del personale di custodia, sui colloqui tra Cutolo e i familiari. Le parole pronunciate esprimono una insistente richiesta di interventi esterni da parte di Cutolo, con l'invito ad agire con tutti i mezzi: "Ho fatto nominare l'avvocato, se non provvede si deve reagire con la famiglia, è l'unico sistema", ed ancora "Devono minacciare, ammazzare, devono farmi dare i soldi, devono fare qualche cosa per me".

I familiari lo rassicurano, comunicandogli che la "causa" è stata "fissata per settembre" e che "si stanno interessando tutti".

Questi colloqui confermano senz'ombra di dubbio che le promesse ci sono state e che avevano riguardato la sua situazione processuale.

16.36) Risale a questa fase di tensione un episodio narrato dal collaboratore di giustizia Claudio Sicilia. Rievocando un pranzo al quale erano presenti Iacolare, Casillo e Giuliano Granata, del quale il Sicilia, poi ucciso, era il cugino, egli ha sottolineato quale fosse allora l'irritazione dei camorristi per il fatto che gli impegni presi con loro ai tempi del sequestro Cirillo non venivano mantenuti. Casillo rimproverava al Granata che le persone che lui rappresentava non avevano rispettato i patti riguardanti le garanzie e le agevolazioni nelle vicende processuali di Cutolo.

A proposito del trasferimento all'Asinara, Casillo disse al Granata che avrebbero fatto mettere una bomba sul traghetto che da Civitavecchia porta in Sardegna, così come voleva il compare (si tratta di Cutolo).

Casillo - secondo il resoconto di Claudio Sicilia - "disse che avrebbero fatto una telefonata al giornale per avvertire della presenza della bomba, senza specificare al giornale le ragioni dell'attentato e che il Granata avrebbe dovuto fare presente ai suoi amici la vera ragione della bomba; non si voleva che si facesse scalpore; e che

⁵⁰Cfr. Sentenza-ordinanza Alemi, *cit.*, p. 1340 sgg.

avvertisse i suoi amici che se le loro richieste non avessero avuto l'esito voluto, la prossima bomba sarebbe esplosa. In quella occasione venne fatto il nome di Francesco Pazienza e di un certo Giardini o Giardili; del primo si parlò in quanto il Casillo disse che aveva interpellato il Pazienza sulle promesse fatte per Cutolo, che questi aveva detto di avere le mani legate, che si stava facendo troppo scalpore e che tutto dipendeva e si poteva fare solo con l'intervento delle persone in contatto con il Granata; il Granata rispose che non poteva agire poiché era rimasto isolato e che in condizioni di non poter operare era anche lo stesso Cirillo. Atteso il tono minaccioso che stava prendendo il Casillo, il quale senza mezzi termini aveva prospettato guai seri per il Granata e i suoi amici, nel caso che l'affare Cutolo non andasse in porto come da promesse avute a suo tempo, il Granata si mise quasi a piangere e si alzò da tavola prima della fine del pranzo⁵¹.

Le dichiarazioni di Claudio Sicilia trovano una conferma in quanto dichiarato sia all'autorità giudiziaria, sia davanti alla Commissione antimafia da Pasquale Galasso. Le richieste e le minacce si erano fatte sempre più pesanti nei mesi successivi al trasferimento di Cutolo all'Asinara.

I carabinieri di Napoli hanno informato l'autorità giudiziaria che effettivamente in quel periodo un quantitativo di esplosivo venne ritrovato sul treno Olbia-Cagliari, in seguito ad una segnalazione ad un giornale.

16.37) Dopo la pubblicazione del falso documento su *L'Unità*, Cutolo subisce colpi micidiali da parte del clan Alfieri- Galasso.

Nell'aprile successivo viene assassinato in ospedale, dove è ricoverato in seguito ad altro attentato, Alfonso Rosanova, che costituisce il suo braccio finanziario.

A gennaio 1983 verrà fatto saltare in aria, su un'autobomba, Vincenzo Casillo, che della NCO costituisce il braccio militare. È l'unico caso di camorrista ucciso con queste modalità, segno di una specificità dell'attentato rispetto a quelli che quasi quotidianamente colpivano uomini della NCO.

⁵¹ Procura della Repubblica di Roma, R. G. 112. Interrogatorio di Claudio Sicilia del 18 novembre 1986.

Segue un vero sterminio dei cutoliani in tutta la Campania. Per molto tempo ancora, esponenti della NCO, appena scarcerati, saranno assassinati da killers, di Alfieri e di Galasso. Quest'ultimo ha rivelato la genesi e la dinamica dell'omicidio di Casillo. Egli lo individuò a Roma, lo pedinò a lungo, predispose tutte le condizioni per colpirlo. Era riuscito a scoprire dove si trovasse, grazie all'aiuto di Pino Cillari, che aveva agito nell'interesse del clan Alfieri, come un infiltrato nella NCO, ma che contemporaneamente intratteneva a Roma - secondo quel che ha riferito lo stesso Galasso - rapporti con un ufficiale dei servizi e con ambienti della massoneria. Galasso stava per eseguire l'omicidio a colpi di pistola. Ma all'ultimo momento Alfieri lo fermò e pretese che le modalità dell'omicidio fossero particolarmente eclatanti. Non bastava uccidere Casillo. Bisognava farlo saltare in aria, con un attentato di tipo terroristico.

L'omicidio dunque non doveva servire solo all'eliminazione di un avversario: Casillo aveva ucciso il fratello di Pasquale Galasso ed era *l'alter ego* riconosciuto di Cutolo. Ma doveva costituire anche un messaggio per Cutolo e per l'intera NCO. Alfieri intendeva "dimostrare a Cutolo che era finito, che, una volta per sempre la doveva finire anche di ricattare i politici o gli apparati istituzionali che avevano avuto a che fare con lui per la vicenda di Cirillo".

Casillo salta in aria con la sua auto, a Roma, nel gennaio 1983.

Secondo Galasso, la decisione di colpire in questo modo Cutolo dipendeva da un cambio di alleanze politiche. I politici che avevano negoziato con Cutolo, impossibilitati a mantenere le promesse a causa della pubblicità che la vicenda aveva acquisito, intimoriti per la pubblicazione del falso documento, che poteva preludere anche più corposi ricatti, si erano rivolti ai nemici di Cutolo chiedendo aiuto.

E l'aiuto era stato immediatamente fornito con robuste contropartite nei lavori della ricostruzione.

Viene così eliminato il più importante collegamento fra Cutolo, i politici e i servizi. Viene lasciato a Cutolo un messaggio inequivoco: ha osato troppo; la sua era finita e lo azzerano.

Dall'altra parte questa volta ci sono Alfieri e i suoi uomini, che da quel momento, e sino ad oggi, insanguineranno la Campania, otterranno grandi fette dell'affare

terremoto, costituiranno, per molto tempo incontrastati, il governo effettivo di grandi aree della regione.

16.38) L'intera vicenda, qui sinteticamente riassunta ai soli fini dei suoi rapporti con l'evoluzione della camorra, è stata caratterizzata da inquietanti episodi.

Qui serve richiamare la scomparsa di molti dei protagonisti diretti o indiretti e la manipolazione delle prove, diretta ad evitare che si scoprissero le collusioni politiche.

16.39) Sono stati uccisi: Vincenzo Casillo, nel gennaio 1983 da Pasquale Galasso che opera per conto di Carmine Alfieri; Giovanna Matarazzo, donna di Casillo, fatta uccidere da Cutolo; Nicola Nuzzo, che subisce un attentato dal clan Fabbrocino Egizio il 6 settembre 1986 e morirà 18 giorni dopo; Raffaele (detto Elio) Vaiano il 28 settembre 1989; il criminologo Aldo Semerari, ucciso e decapitato da Ammaturo nel 1982, dopo essere stato costretto a scrivere una lettera nella quale affermava, contrariamente al vero, di essere l'autore del falso documento pubblicato su *l'Unità*; il dottor Antonio Ammaturo ucciso dalle BR il 15 luglio 1982; l'avvocato Madonna ucciso da sconosciuti il 7 ottobre 1993. L'avvocato Madonna tre giorni prima del suo omicidio si era recato presso un giornalista de *Il Mattino* per dire che era disposto a presentarsi davanti ad una commissione parlamentare per riferire quello che sapeva della vicenda Cutolo-Cirillo. L'intervista verrà pubblicata postuma.

Salvatore Imperatrice si suicida l'11 marzo 1985 nel carcere di Avellino.

16.40) È scomparsa molta documentazione essenziale: la corrispondenza di Cutolo inviata in copia alla Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena; l'esito delle indagini espletate di propria iniziativa dal dottor Ammaturo, poi assassinato; quattro messaggi provenienti da uomini politici rinvenuti presso il domicilio di stretti congiunti di Cutolo e parte dei verbali degli interrogatori cui il sequestrato veniva sottoposto dai brigatisti.

Di particolare rilievo è la vicenda della scomparsa dei quattro messaggi. Il dottor Ciro Del Duca, nel corso di una perquisizione in casa di un fratello e della madre di Cutolo, rinviene quattro messaggi diretti a Cutolo da esponenti politici, li trattiene con sé e non ne fa menzione nel verbale di perquisizione e sequestro. Il comportamento è tanto più grave in quanto la perquisizione avvenne dopo la

pubblicazione del falso documento su *L'Unità* e quindi era evidente l'utilità di quei messaggi ai fini delle indagini.

Sono state constatate mancate annotazioni e falsificazioni sui registri delle entrate in carcere; sono state manipolate intercettazioni telefoniche.

Ciro Cirillo, dopo la liberazione, fu rinvenuto da una pattuglia della polizia stradale che lo raccolse per accompagnarlo in questura.

Lungo la strada, la pattuglia fu bloccata da uomini della questura, al comando del dottor Biagio Giliberti, che, in contrasto con le disposizioni impartite per il caso di rilascio, in base alle quali era prioritario l'accompagnamento in questura, accompagnarono Cirillo a casa sua a Torre del Greco.

Il magistrato non poté interrogare Cirillo subito, perché il medico personale aveva stabilito che non era in condizione di essere interrogato. L'interrogatorio avvenne successivamente; nel frattempo Cirillo aveva avuto colloqui tanto con l'onorevole Piccoli, quanto con l'onorevole Gava.

16.41) Particolarmente inquietante è l'omicidio eseguito dalle BR del dottor Ammaturo, capo della squadra mobile. Con lui viene ucciso anche l'agente scelto Pasquale Paola.

Secondo le dichiarazioni di terroristi dissociati, il funzionario sarebbe stato scelto per l'attività svolta contro gruppi che sostenevano la lotta armata a Napoli. L'inserimento di Ammaturo tra i possibili obiettivi risaliva a più di un anno prima. L'azione brigatista sembra tuttavia essersi svolta con caratteri di improvvisazione. Uno dei brigatisti che avevano partecipato all'agguato, ferito e in fuga, viene ospitato e curato dal camorrista Renato Cinquegranelli, che sarà condannato per favoreggiamento.

Secondo le dichiarazioni del collaboratore Pasquale Galasso, l'omicidio sarebbe da porre in relazione con le indagini che Ammaturo stava personalmente svolgendo sulla vicenda del sequestro Cirillo. Dello stesso avviso anche i familiari del dottor Ammaturo. Il fratello dottor Grazio Ammaturo - recentemente deceduto in seguito ad un tragico incidente avvenuto in Tunisia - ha più volte fatto riferimento ad un rapporto di una ventina di pagine che il commissario aveva preparato sul sequestro Cirillo ed al quale annetteva molta importanza ("ho concluso, sono cose grosse, tremerà Napoli" aveva detto al fratello). Il rapporto non è stato mai ritrovato.

16.42) Dopo l'omicidio di Vincenzo Casillo, Alfieri ha la strada libera; le imprese una volta legate a Cutolo si alleano con la sua organizzazione. Nasce in molti comuni un blocco politico imprenditoriale-camorristico dominato da Alfieri e dai suoi uomini.

GLI AUTORI DI QUESTO NUMERO

Alessandra Dino è docente di *Sociologia giuridica e della devianza* all'Università di Palermo. È componente del Consiglio direttivo di "Historia Magistra", del Comitato Scientifico di "Narcomafie" e del Centro Studi "Pio La Torre" di Palermo. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Novas Tendencias da criminalidade transnacional* (con W. Fanganiello Maierovitch) (2010); *Gli ultimi padrini. Indagine sul governo di Cosa nostra* (2011); *Organisierte Kriminalität. Die Mafia: globale Szenarien und internationale Connections* (2012); *Women and transnational organized crime: the ambiguous case of the italian Mafias* (2012); *Frauen in italienischen Mafia* (2013); *Au royaume des discours incompletion. Ambigüité et malentendu dans la conversation entre mafieux* (2013); *Tra ambiguità e malinteso: schermaglie di una «battaglia per l'identità» in una conversazione tra mafiosi* (2015); *L'impresa mafiosa? Colletti bianchi e crimini di potere* (2016); *A colloquio con Gaspare Spatuzza. Un racconto di vita, una storia di stragi* (2016).

Sara Spartà, Sara Spartà, classe 1989, è Specialista in studi sull'Amministrazione Pubblica e laureata in Giurisprudenza presso l'Università di Bologna. Vincitrice dell'edizione 2015 del "Premio in memoria dell'Avvocato Giorgio Ambrosoli" con una tesi su "*Le infiltrazioni della criminalità nel settore degli appalti pubblici. Criticità e strategie di intervento: il caso dell'Emilia-Romagna*". Ha maturato esperienze nel settore degli appalti pubblici presso l'Osservatorio Regionale Emilia Romagna e l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Coautrice di *Appalti pubblici e sindacato. Buone pratiche contro mafia e illegalità*, Ediesse, Roma, 2015.

Marzia Rosti è ricercatrice in Storia e Istituzioni delle Americhe presso l'Università degli Studi di Milano, dove insegna Storia dell'America latina. Temi di ricerca: i processi di riconoscimento e attuazione dei diritti dei popoli indigeni sui territori ancestrali, con attenzione alle interazioni con il 'modelo extractivista'; i leader

politici del nuovo Millennio, negli specifici contesti nazionali e nel più ampio quadro delle relazioni interregionali. Membro del *Proyecto de I+D+I Ministerio de Economía y Competitividad de España*: “Fiscalización internacional de drogas: problemas y soluciones”, responsabile prof.ssa Araceli Manjón-Cabeza Olmeda, Universidad Complutense de Madrid.

Verena Zoppi è ricercatrice presso la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) a Berlino, in cui lavora ad un progetto sull'infiltrazione della criminalità organizzata nelle aziende. Ha completato un dottorato all'Università degli Studi di Milano, in co-tutela con l'università Humboldt di Berlino, sull'efficacia della legislazione tedesca anti-riciclaggio, e un LL.M. presso la University of the Western Cape a Città del Capo sulla giustizia transnazionale. Collabora con l'associazione anti-mafia 'Mafia? Nein, Danke e V.' a Berlino.

Sarah Mazzenzana ha conseguito presso l'Università degli Studi di Milano la laurea magistrale in Scienze Politiche e di Governo nel 2012 discutendo una tesi dal titolo “Criminalità organizzata transnazionale: l’ascesa della mafia russa”. Ha vissuto tre anni a Berlino dove, nel 2014, ha svolto il Servizio di Volontariato Europeo presso l'associazione Mafia? Nein Danke!. Dal 2015 collabora con l'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata (CROSS). Ha redatto il quarto rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare d’inchiesta sul fenomeno mafioso. Dal 2015 è cultrice della materia del corso di Organizzazioni criminali globali. È membro della redazione della Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata.