

I RAPPORTI MAFIA-POLITICA

Relazione della Commissione Antimafia

Nella seduta del 6 aprile 1993 la Commissione Parlamentare Antimafia ha approvato a larga maggioranza la relazione sui rapporti tra mafia e politica. Il documento, la cui bozza è stata redatta dal presidente, on. Luciano Violante, è stato preceduto da molteplici audizioni di magistrati, dirigenti delle forze dell'ordine, direttori dei servizi di sicurezza, amministratori, politici e collaboratori della giustizia.

Si tratta di un atto storico, perché mai prima d'ora un testo ufficiale del nostro Parlamento aveva affrontato un argomento così scottante.

Ne emerge un quadro nitido della « coabitazione » tra mafia e politica, in particolare in Sicilia, ma con infiltrazioni in tutta Italia, a cominciare dalla capitale.

Certamente una relazione del genere — che costituisce anche un pesante atto di accusa nei confronti dei responsabili politici della situazione descritta — è frutto del nuovo clima del nostro Paese, fatto di ribellione civile, ma anche di forte volontà di ricostruire.

È opportuno sottolineare che il documento non è comunque un atto giurisdizionale, ma un atto politico: non mira quindi a far emergere responsabilità penali, ma ad analizzare la situazione, individuando responsabilità politiche.

A causa della lunghezza della relazione, siamo costretti a pubblicarla per stralci, attraverso una sintesi curata dal dott. Piero Magri (collaboratore della Cattedra di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Milano), che ha privilegiato le parti di analisi generale, omettendo o riducendo quelle storiche e cronachistiche.

Il testo integrale è in « Atti Parlamentari », Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali similari, 38. Seduta di martedì 6 aprile 1993, pp. 1783-1848; ed è stato riportato nel supplemento del quotidiano « La Repubblica » del 10 aprile 1993. - I neretti sono redazionali.

[...]

2. È la prima volta che la Commissione antimafia dedica un'apposita relazione ai rapporti tra mafia e politica. Questo documento perciò non pretende di esaurire la materia. Altri approfondimenti si renderanno indispensabili. [...]

3. Il Parlamento è già intervenuto su questa materia. La **legge istitutiva** della Commissione d'inchiesta presieduta dal senatore Chiaromonte (L. 23 marzo 1988, n. 94) dava mandato alla Commissione di « accertare e valutare



la natura e le caratteristiche dei mutamenti e delle trasformazioni del fenomeno mafioso e di tutte le sue connessioni ». Il mandato era riconfermato negli identici termini per questa Commissione.

I **successivi interventi del Parlamento** hanno approfondito il rapporto tra mafia e politica individuando tre direttrici.

a) Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per collegamenti diretti o indiretti di singoli amministratori con esponenti della criminalità organizzata o per condizionamento degli amministratori stessi da parte di tali forme di criminalità (art. 15-*bis* della L. 55/90, introdotto con il D.L. 164/91, convertito con L. 221/91).

b) La limitazione dell'elettorato passivo, la sospensione e la decadenza dalle cariche elettive e di governo negli enti locali e nelle regioni per gli imputati del delitto di associazione per delinquere mafiosa (L. 18 gennaio 1992, n. 16). Non sfugge, e la questione fu oggetto di serrato dibattito parlamentare, che il far derivare conseguenze così gravi da un'accusa non corroborata da sentenza definitiva comporta una valutazione particolarmente preoccupata delle connessioni tra criminalità organizzata e politica e, insieme, della difficoltà, per molti partiti politici, di liberarsi dai condizionamenti locali di personaggi non degni di rivestire pubblici incarichi. In particolare la Commissione antimafia aveva accertato, in quel torno di tempo, che alcuni dei candidati a elezioni amministrative e regionali erano imputati o erano stati condannati per reati, nonostante che, in precedenza, i segretari nazionali di tutti i partiti politici avessero accettato l'impegno proposto dalla stessa Commissione, a non candidare un tale genere di persone.

c) La punibilità del voto di scambio elettorale con la mafia. Per iniziativa parlamentare si introdussero nel testo del Decreto Legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito con la Legge 7 agosto 1992, n. 356, due nuove norme incriminatrici. La prima (art. 11-*bis*) integra la definizione di associazione per delinquere mafiosa, tipicizzata dall'art. 416-*bis* c.p.: costituisce associazione mafiosa anche quella che si avvale « della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva [...] al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali ». La seconda disposizione (art. 11ter) punisce lo scambio elettorale politico-mafioso individuato come promessa di voti effettuata dall'aderente all'associazione mafiosa, che riceve in cambio somme di denaro. La punizione riguarda chi ottiene la promessa di voto, essendo la controparte già punita ad altro titolo (2). [...]

(2) Da più parti si è osservato che la promessa di voti in cambio di denaro è una ipotesi di reato la cui prova è quasi impossibile. Sarebbe necessaria una riformulazione della norma che, pur non lasciando alla magistratura eccessivi margini di discrezionalità interpretativa e applicativa, sanzionasse in modo efficace, e non soltanto declamatorio, il voto di scambio politico.

4. L'attività del Parlamento sul fronte della lotta alla mafia è stata particolarmente intensa nell'ultima parte della x Legislatura. [...]

Vicende gravissime, come si dirà più avanti (3), spinsero a quella legislazione. E tuttavia non rileva soltanto il numero delle leggi approvate (4). Rilevano i loro contenuti, fortemente innovativi rispetto al passato. Per la prima volta non si tratta solo di norme penali, ma di misure che riguardano l'amministrazione dello Stato, gli enti locali, la disciplina degli appalti e dei subappalti, il sistema finanziario e bancario, i nodi strutturali, insomma, dell'intreccio tra mafia e istituzioni. Scalpore suscitò il Decreto Legge 1° marzo 1991, n. 60, emanato per correggere una anomala interpretazione della prima sezione penale della Cassazione che aveva comportato la scarcerazione di pericolosi capimafia. Fu un atto di coraggio e di responsabilità politica proposto dal Ministro della Giustizia e da quello dell'Interno.

Furono determinanti, nella messa a punto delle nuove norme, la passione e la competenza di Giovanni Falcone. [...]

Non si è trattato di un lavoro facile. Residui di vecchi atteggiamenti culturali spesso rallentarono l'iter dei lavori parlamentari. [...]

Più in generale, ha pesato una cultura per la quale qualsiasi aumento dei poteri dello Stato nei confronti dei cittadini comporterebbe di per sé pericoli per le garanzie individuali. È un atteggiamento teorico che ha nobili origini. Esso presuppone una situazione storica nella quale il potere pubblico è invasivo, e la tutela dei diritti dei cittadini consiste nel costruire argini contro l'espansione di tale potere.

Quelle condizioni sono oggi largamente superate e non trovano riscontro nella complessa realtà delle società contemporanee. Esistono poteri privati, competitivi con lo Stato, capaci di influire sulla pubblica opinione e di orientare le politiche generali. In Italia vi sono intere aree geografiche nelle quali la prima garanzia da stabilire è quella della effettività delle leggi statuali e della difesa dei cittadini contro le intimidazioni e i delitti mafiosi.

Cosa Nostra è un moderno potere criminale, capace di contendere allo Stato il monopolio della coercizione. Per disarticolargli definitivamente occorrono misure capaci di incidere sulla sua struttura più profonda. Oggi i cittadini vanno difesi non solo dagli abusi dei poteri pubblici, ma anche dalle prevaricazioni dei grandi poteri criminali. È un obiettivo raggiungibile soltanto con profonde innovazioni nei contenuti della legislazione.

Non sempre queste esigenze sono state colte nel Parlamento; anzi il tipo di cultura cui si è fatto prima riferimento ha reso accidentato e lento l'iter di molte leggi antimafia, come emerge dal quadro dei tempi di approvazione e

(3) Vedi par. 50.

(4) Si tratta di 13 leggi.

dai voti espressi sulle singole leggi (6). Peraltro è necessario rinviare alle dichiarazioni di voto e all'intero dibattito sulle singole leggi, per individuare le effettive ragioni dei voti dati da ciascun gruppo parlamentare.

5. Il riconoscimento delle connessioni con la mafia non ha riguardato solo i « rami bassi » della politica. È impensabile che un fenomeno di **collusioni** così vaste nei Comuni del Mezzogiorno potesse svilupparsi senza una qualche **partecipazione di volontà politiche di livello superiore**.

Le collusioni tendono a sconfinare dagli ambiti locali perché i capi mafia che controllano i voti, orientandoli a favore di uomini politici locali, sono disponibili a sostenere anche candidati regionali e nazionali, legati ai primi da fedeltà di partito o, più spesso, di gruppo. Gli interessi che cementano queste alleanze spaziano dalle piccole esigenze locali ai grandi affari nazionali. Può essere necessario alla mafia attivare direttamente il politico locale per modeste questioni comunali e poter ricorrere ai referenti regionali e nazionali per risolvere questioni di maggiore importanza, facendo valere il consenso elettorale *prestato*. [...]

8. Sino a ieri l'esistenza di connessioni tra mafia e politica veniva considerata alla stregua di una mera ipotesi da dimostrare. Dopo le decisioni assunte dal Parlamento e dal Governo e le valutazioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri dell'Interno, quell'atteggiamento è del tutto superato.

Se le connessioni non fossero esistite, Parlamento e Governo non avrebbero assunto quelle decisioni, le leggi non avrebbero avuto quella attuazione, il Presidente del Consiglio e i Ministri dell'Interno non avrebbero espresso quelle valutazioni.

Perciò la relazione non si propone la pura e semplice dimostrazione di questi rapporti. Si propone invece di cogliere i caratteri che essi hanno avuto, le condizioni che li hanno favoriti, il modo in cui si sono diversificati nel corso delle fasi politiche, i fattori che li hanno resi così determinanti in alcuni momenti della vita politica siciliana e nazionale. Da questa analisi dovrà trarsi l'indicazione delle misure più adeguate per superare il passato e per evitarne la riproposizione.

9. È sbagliato pensare al rapporto tra mafia e politica come a una relazione totalizzante, che assorbe tutte le attività dei due soggetti. Non tutti i partiti politici sono stati coinvolti e le connessioni, anche laddove sono state più intense, non hanno mai riguardato tutti gli uomini o tutti i dirigenti di un singolo partito. Cosa Nostra, inoltre, ha intelligentemente pervaso, in Sicilia, non solo la **politica**, ma anche l'**imprenditoria**, le **libere professioni**, la **burocrazia** statale, regionale e comunale.

Il rapporto con la politica va colto in questa **dimensione assai complessa**. Ci si rivolge al politico quando non si può per altra via ottenere ciò che ser-

(6) Cfr. all. 1, D.L. 143/91, D.L. 152/91, D.L. 419/91.

ve. Se ciò che serve può essere fornito dal funzionario o dall'imprenditore o dal libero professionista, Cosa Nostra preferisce rivolgersi a loro perché instaura un rapporto diretto con il fornitore del servizio richiesto. Il politico deve invece, a sua volta, rivolgersi ad altri.

Il rapporto diretto con chi esercita funzioni amministrative è particolarmente utile quando i governi locali sono o fragili o squassati da crisi frequenti. Mentre i responsabili politici sono instabili, la burocrazia appare l'unica struttura dotata in modo continuativo di competenza e di poteri. Ciò accade frequentemente in tutto il Mezzogiorno e conferisce un **particolare peso ai rapporti tra mafia e burocrazie locali**. Per di più, dalle relazioni dei commissari straordinari dei Comuni sciolti per mafia (9) e dalla stessa esperienza delle autonomie locali nel Mezzogiorno, risulta che i dipendenti comunali sono frequentemente assunti in modo clientelare, non hanno preparazione specifica, e costituiscono una rappresentanza di notabili o di forze politiche locali.

10. I rapporti di Cosa Nostra con settori delle istituzioni e delle libere professioni hanno un peso formidabile nello sviluppo dell'organizzazione mafiosa. Perciò la rottura delle connessioni con la politica, se restano intatti tutti gli altri rapporti, con liberi professionisti, appartenenti alla magistratura e alle forze dell'ordine, funzionari di ogni tipo, imprenditori, rischia di avere risultati insufficienti.

11. Alcuni episodi inquietanti riguardano i magistrati. [...]

Si devono [...] ricordare i tanti ostacoli incontrati da Giovanni Falcone nella sua attività di procuratore aggiunto presso la procura della Repubblica di Palermo. Il ricordo dei contrasti con il procuratore Giammanco (affidato a un diario fatto leggere anche a Paolo Borsellino) su questioni non certo secondarie, come la mancata inchiesta sulle possibili connessioni tra le attività della « Gladio » e i delitti politici palermitani, costituiscono una viva testimonianza delle difficoltà che può incontrare la lotta contro la mafia all'interno degli uffici giudiziari.

12. Il csm [Consiglio Superiore della Magistratura] può svolgere **funzioni di rilievo fondamentale** per l'organizzazione degli uffici giudiziari più esposti. [...]

Un particolare rilievo ha assunto la risoluzione approvata dal csm nel settembre 1988, con la quale si tracciavano le linee direttive per l'organizzazione del lavoro dei *pool* antimafia presso gli uffici istruzione e le procure della Repubblica. Punto di partenza era la constatazione che Cosa Nostra ha una struttura verticistica e centralizzata; la risposta giudiziaria doveva conseguentemente puntare alla razionalizzazione e all'efficienza, mediante

(9) Cfr. relazione del sen. Paolo Cabras, approvata dalla Commissione il 26 gennaio 1993.

il coordinamento dei singoli magistrati, e la loro specializzazione. Particolare peso doveva assumere, alla luce di questa impostazione, il metodo di lavoro degli uffici giudiziari di Palermo, città sede dei vertici di Cosa Nostra.

Si rivelarono però i limiti dei poteri del CSM. La deliberazione, infatti, fu impunemente disattesa dal consigliere istruttore di Palermo, dr. Meli, il quale ritenne che essa non lo vincolasse minimamente. Dall'inosservanza derivò lo smantellamento del *pool* dell'ufficio istruzione, che, unito allo smembramento dei processi decisi nello stesso periodo dalla I Sezione penale della Cassazione, su ricorso del dr. Meli, segnò un irrecuperabile arretramento, con straordinari benefici per Cosa Nostra. [...]

Una delle decisioni più importanti ha riguardato la determinazione, anche per la Cassazione (circolare del CSM in data 17 luglio 1991), di criteri oggettivi per l'assegnazione dei processi e la composizione dei collegi, dopo che era stata eccepita l'inopportunità della esclusiva, costante attribuzione dei processi di mafia alla prima sezione penale, presieduta dal dott. Carnevale.

Per evitare che l'impegno sulle questioni della lotta contro la mafia si esaurisca o si disperda è necessario che i poteri e gli strumenti organizzativi del CSM vengano adeguati alle esigenze di un'efficace risposta giudiziaria ai crimini di Cosa Nostra.

13. In base a quanto accertato dalla Commissione antimafia, soprattutto attraverso il contributo dei collaboratori della giustizia, risulta **indispensabile che ogni settore delle istituzioni e della società civile rompa i rapporti con Cosa Nostra.**

L'impegno maggiore per la rottura di questi rapporti va richiesto alla politica per le responsabilità che le competono e l'autorevolezza che deve sorreggere il suo operato.

Ma nessuno può ritenersi estraneo. Sono stati chiamati in causa avvocati, notai, medici, commercialisti; magistrati e appartenenti alle forze dell'ordine; burocrati di diverso livello. Ciascuna professione, ciascun ceto deve impegnarsi nell'isolamento della mafia.

Altrimenti è facile scivolare o nell'estremismo moralistico o in un cinico rinvio alle responsabilità degli altri, con il risultato di rendere più lontana la sconfitta di Cosa Nostra.

Questa mafia, dopo un breve periodo di clandestinizzazione, potrebbe riprendere a tessere i suoi affari come e forse meglio di prima.

14. Il nostro Paese si avvia a un **cambiamento di sistema politico**. Non si possono disconoscere i meriti del sistema nato dopo la seconda guerra mondiale. Tuttavia la mancanza di ricambio, il mutamento delle condizioni politiche internazionali e nazionali in cui era sorto, lo sfibramento dei partiti che ne hanno costituito la struttura portante, la stessa volontà dei cittadini hanno sancito la necessità del mutamento.

Questo mutamento non può fondarsi soltanto su nuove regole formali. Prassi, abitudini, comportamenti nelle istituzioni, nelle libere professioni, nel mondo politico, che sono stati sino a ieri accettati, oggi non lo sono più. Il fenomeno della corruzione politica, istituzionale e imprenditoriale, che esplose con una rapidità impressionante, è effetto di questa sopravvenuta inammissibilità. Le responsabilità che si profilano sul versante dei rapporti tra mafia e politica appartengono anch'esse al capitolo delle incompatibilità sopravvenute.

Come per la corruzione, anche per la mafia tutte le giustificazioni accampate si rivelano intollerabili. Nessuno può ritenere che il futuro sistema sarà davvero diverso da quello che lo ha preceduto, se al suo interno continueranno ad esserci gli stessi rapporti con la mafia. Perciò l'impegno contro la mafia, come l'impegno contro la corruzione nella politica e nel mercato, è parte essenziale del più generale impegno per il cambiamento.

Quella specifica mafia che si chiama **Cosa Nostra** non è un fenomeno sociale o una pura degenerazione di comportamenti individuali e collettivi, come la corruzione. È una **organizzazione formale, dotata di regole e di capi, di un esercito armato e di potenti circuiti finanziari**. La lotta contro Cosa Nostra non può essere costituita solo da un mutamento di regole e di comportamenti; deve essere concretamente finalizzata alla distruzione di quella specifica organizzazione che tanto negativamente ha pesato in molti momenti della vita della Repubblica, dalla Liberazione ad oggi.

In questo senso la **lotta contro la mafia**, l'individuazione degli uomini di Cosa Nostra e dei loro alleati nelle istituzioni e nella società civile, la cattura e la giusta condanna dei responsabili dei più gravi delitti sono **parte costitutiva del cambiamento** del sistema politico.

Tuttavia, per quanto evidente possa apparire questa essenzialità della lotta contro la mafia per il cambiamento del sistema politico, la lotta **non sarà semplice né breve**. Tra coloro che sul versante della mafia o su quello dei pubblici poteri, delle libere professioni, dell'imprenditoria hanno tratto sino a ieri cospicui vantaggi in termini di impunità, di potere, di ricchezze personali, potrebbero non mancare ancora oggi tentativi per frenare il rinnovamento, conservare i vantaggi acquisiti, impedire la scoperta di scomode verità. Tali tentativi potrebbero manifestarsi anche in modo violento.

È probabile che Cosa Nostra cerchi oggi **nuove alleanze politiche** o all'interno delle vecchie forze o anche in forze nuove, che potrebbero garantire una maggiore libertà di movimento e un ridotto numero di rischi. Alcuni collaboratori hanno fatto espresso riferimento a nuove formazioni politiche che sarebbero guardate con attenzione dalla mafia. È comunque probabile che Cosa Nostra, seguendo la sua filosofia utilitaristica, faccia questa scelta, anche all'insaputa del prescelto, come già altre volte è avvenuto.

Ciascuna formazione politica, tanto vecchia quanto nuova, di fronte alla

consapevolezza del pericolo che questa relazione intende comunicare, deve adottare le misure più efficaci per evitare infiltrazioni, intrecci, utilizzazioni improprie.

II

15. [...] Nel corso dei suoi lavori la Commissione ha ascoltato quattro **collaboratori della giustizia** (10). Il codice di procedura penale e la giurisprudenza fissano criteri rigorosi in presenza dei quali le dichiarazioni possono costituire prova nel processo penale. In una sede politica tali dichiarazioni vanno valutate con pari attenzione.

I collaboratori sono stati **essenziali** nella prima metà degli anni '80 per la sconfitta del terrorismo rosso. A partire dalla seconda metà dello stesso decennio il fenomeno si è esteso alla mafia. I collaboratori provenienti dalla mafia hanno consentito la cattura di pericolosi criminali (tra i quali, da ultimo, Salvatore Riina), hanno contribuito a comprendere gli organigrammi mafiosi, hanno fornito i criteri per la migliore comprensione delle modalità di azione di Cosa Nostra. La mafia ha reagito spietatamente: sono stati uccisi 12 parenti di Contorno; 11 parenti di Buscetta, tra questi due figli; la madre, la sorella e la zia di Marino Mannoia. Ad oggi i collaboratori sono circa 300. Si è verificato un solo caso di calunnia nei confronti di una persona che svolgeva funzioni politiche, immediatamente accertata (11). Non si è verificato alcun caso di utilizzazione strumentale di collaboratori.

Tuttavia occorre evitare tanto l'adesione acritica alle dichiarazioni di un collaboratore, quanto l'utilizzazione strumentale di quelle dichiarazioni ai fini della lotta politica. Il rilievo che i collaboratori hanno nella lotta contro la mafia esige il più grande rigore e sconsiglia l'adozione di atteggiamenti pregiudiziali. Il senso della misura nella politica può contribuire in modo determinante a creare un clima rigoroso e sereno attorno ai processi penali, e a prevenire l'utilizzazione da parte di Cosa Nostra di falsi collaboratori per dichiarazioni calunniose.

16. In questa materia, che è molto spesso al confine con l'attività dell'autorità giudiziaria, come è accaduto per altre commissioni d'inchiesta, quella per il sequestro e l'omicidio di Aldo Moro, quella per la vicenda Sindona, per la loggia massonica P2, per le stragi, la Commissione ha effettuato

(10) Si è trattato di Antonino Calderone (seduta dell'11 novembre 1992), Tommaso Buscetta (seduta del 16 novembre 1992), Leonardo Messina (seduta del 4 dicembre 1992), Gaspare Mutolo (seduta del 9 febbraio 1993). Sono i collaboratori le cui dichiarazioni risultano fondamentali nelle motivazioni dell'ordinanza di restrizione della libertà personale degli accusati per l'omicidio di Salvo Lima.

(11) È il caso di Giuseppe Pellegriti, che accusò Salvo Lima di essere il mandante dell'omicidio di Piersanti Mattarella. Il dr. Falcone individuò immediatamente la calunnia e dispose il rinvio a giudizio del falso collaboratore nell'ottobre del 1989.

una **distinzione preliminare tra responsabilità penale e responsabilità politica**, in relazione a manifestazioni di illegalità che abbiano comunque un'incidenza sul sistema politico.

Il primo tipo di responsabilità è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria; il secondo è di esclusiva competenza dell'autorità politica. La responsabilità penale è accertata dalla magistratura attraverso le regole formali e certe del processo, e si concreta in sanzioni giuridiche prestabilite. La responsabilità politica si caratterizza per un giudizio di incompatibilità tra una persona che riveste funzioni politiche e quelle funzioni, sulla base di determinati fatti, rigorosamente accertati, che non necessariamente costituiscono reato, ma che tuttavia sono ritenuti tali da indurre a quel giudizio di incompatibilità. Le funzioni politiche si fondano su un principio di fiducia e di dignità. Ciascun politico ha una responsabilità aggiuntiva rispetto agli altri cittadini, perché egli coinvolge la credibilità delle istituzioni in cui opera.

La responsabilità politica non è mai per fatto altrui, ma può certamente nascere dal fatto altrui quando da tale fatto si desume un giudizio di inaffidabilità sull'uomo politico. Se la persona di fiducia di un uomo politico compie atti di grave scorrettezza o di rilevanza penale, l'uomo politico non risponde dei fatti commessi dalla persona di fiducia, ma risponde per aver dato prova di non saper scegliere o di non aver accertato o di aver tollerato comportamenti scorretti.

Per lungo tempo vi è stata confusione tra responsabilità politiche e responsabilità penali. Il meccanismo di difesa è stato spesso negare autonomia alla responsabilità politica e rimandare ogni giudizio di disvalore all'esito delle decisioni penali.

La misura della responsabilità dipende anche dai rapporti effettivamente intercorsi tra la persona che ha tenuto comportamenti scorretti e l'uomo politico; si può, in sintesi, sostenere che **la responsabilità è proporzionale ai vantaggi procurati all'uomo politico** dalla persona che ha tenuto i comportamenti illegali o gravemente scorretti. Per vantaggio deve intendersi non solo un incremento di natura economica, ma ogni tipo di utilità che si sia tradotta in un contributo significativo alla posizione e all'influenza dell'uomo politico in tutto il territorio nazionale o, per lo meno, in una parte rilevante di esso.

17. L'identificazione dei soggetti legittimati a sollevare una **contestazione per responsabilità politica**, in relazione a manifestazioni di illegalità, è uno dei capitoli più complessi di questa materia. È tuttavia incontestabile che tra tali soggetti ci sia il **Parlamento** con il diritto e il dovere di sollevare questioni di responsabilità politica.

18. Il presupposto per muovere una contestazione di responsabilità politica è la conoscibilità di fatti o di vicende che a quella contestazione possono dar luogo; se non si conosce, non si è in grado di esercitare alcun controllo. La costituzione di commissioni d'inchiesta risponde alla necessità che il Parlamento avverte, per vicende di particolare rilevanza, di acquisire, trami-

te un proprio organo, la documentazione necessaria a verificare i presupposti per una contestazione di responsabilità politica.

Non è nelle competenze della Commissione, così come definite dalla legge istitutiva, far valere direttamente la responsabilità politica. È invece suo dovere predisporre per il Parlamento la documentazione idonea ad esprimere quel giudizio. [...]

La Commissione ritiene opportuno sollevare un allarme, nei confronti di tutte le forze politiche, perché accettino il principio di responsabilità politica e perché tengano ben distinto il profilo della lotta politica, anche aspra, da quello della responsabilità politica.

La responsabilità politica, proprio in quanto rigorosamente accertata sulla base di fatti specifici, richiede **precise sanzioni, rimesse all'impegno del Parlamento e delle forze politiche**, e consistenti nella stigmatizzazione dell'operato e, nei casi più gravi, nell'allontanamento del responsabile dalle funzioni esercitate. [...]

III

20. Questa relazione si occupa delle connessioni politiche dell'associazione mafiosa denominata **Cosa Nostra**. Non si occupa delle altre associazioni mafiose che operano nel nostro Paese. La scelta è dovuta a due ragioni.

La sessione di lavoro è stata decisa dopo i mandati di cattura per l'omicidio dell'on. Salvo Lima, che è stato attribuito ai vertici di Cosa Nostra. L'associazione mafiosa Cosa Nostra, inoltre, rispetto alle altre, ha una importanza prevalente per tradizione nel tempo, forza organizzata all'interno e all'esterno dei confini nazionali, potenza criminale e finanziaria. È certamente sbagliato sottovalutare la forza della 'ndrangheta o della camorra, che hanno loro specifici rapporti con la politica e le istituzioni. Ma la Commissione ritiene che mentre la sconfitta di Cosa Nostra potrebbe determinare un indebolimento delle altre associazioni mafiose, l'eventuale sconfitta della 'ndrangheta o della camorra o della Sacra Corona Unita non avrebbe lo stesso effetto nei confronti di Cosa Nostra.

Quest'ultima infatti, rispetto alle altre forme di criminalità organizzata, riesce a svolgere una **funzione strategica generale**, impone i propri modelli comportamentali, assume il ruolo di volano per i traffici di maggiore importanza, costituisce in definitiva un modello organizzativo (12). Collaboratori della giustizia hanno inoltre riferito che oggi alcuni capi della 'ndrangheta e della camorra sarebbero « uomini d'onore » e che attraverso questi collegamenti Cosa Nostra interferirebbe nelle scelte fondamentali delle altre organizzazioni.

(12) Cfr. N. TRANFAGLIA, *La mafia come metodo*, Laterza, Bari 1991.

21. È opinione largamente condivisa che il **salto qualitativo** tra la mafia dei suoli urbani e quella contemporanea si sia determinato con l'ingresso massiccio di Cosa Nostra nel **traffico degli stupefacenti**, a partire dagli anni '70 (13).

Il primo effetto è stato l'**internazionalizzazione delle relazioni criminali**. Cosa Nostra iniziò a muoversi sistematicamente sullo scacchiere del mondo perché queste erano ormai le dimensioni del traffico di stupefacenti. La droga è una sostanza che, in genere, si produce e si raffina in luoghi del mondo diversi da quelli dove si consuma. Il trattarla comporta di per sé l'internazionalizzazione delle relazioni (14).

Il secondo effetto riguarda l'**eccezionale accelerazione delle « carriere »** all'interno dell'organizzazione. All'epoca del latifondo, ma anche in seguito, seppure in misura più limitata, erano necessari decenni per conquistare il prestigio necessario. Il traffico di stupefacenti, con gli enormi guadagni che assicura (15), ha sconvolto le vecchie regole.

Il terzo effetto riguarda la **riduzione della capacità di mediazione dei vertici mafiosi**. A differenza del latifondo e dei suoli urbani, l'eroina, la cocaina, l'hashish e la marijuana si spostano, possono essere acquistati e rivenduti da chi ha maggiori risorse e maggiore mobilità. Conseguentemente le decisioni devono essere rapide. Di qui l'intensificarsi del ricorso all'omicidio come mezzo per risolvere i contrasti interni e quelli esterni, sul fronte delle istituzioni. Il magistrato o il poliziotto che individua un « filone » del traffico o del riciclaggio mette in crisi l'organizzazione, avvantaggia indirettamente i suoi concorrenti, nuoce alla sua credibilità. L'eliminazione di questo uomo non serve solo a superare un ostacolo, serve a restituire prestigio all'organizzazione colpita.

Il quarto effetto è costituito dai **rapporti con il sistema bancario e finanziario**: « L'ISTAT [...] ha recentemente stimato il fatturato [annuo - n.d.r.] del mercato dei narcotici illegali in Italia valutandolo nell'ordine di 9.000 miliardi (anzi in un *range* di 8-11.000 mld) [...]. Per l'eroina si avrebbe un fatturato di 6.200 mld, di cui 5.600 per rifornire il mercato interno (compresa l'eroina trattenuta dai trafficanti-spacciatori per il loro consumo) e 600 per il transito [...]. Per la cocaina il fatturato stimato è dell'ordine di 1.200-4.800 mld [...] » (16). Non tutto questo denaro naturalmente, entra nei conti di Cosa Nostra; ma ne entra una quota assolutamente maggioritaria. Di qui il quarto effetto: l'ingresso di Cosa Nostra nel circuito bancario-finanziario e,

(13) Cfr. Relazione Zuccalà nella prima Commissione antimafia. Cfr. « Atti Parlamentari », Camera dei Deputati, VI Legislatura, doc. XXIII, n. 2, pp. 329 ss.

(14) Cfr. N. TRANFAGLIA, *La mafia come metodo*, cit.

(15) Cfr. A. BECCHI, M. TURVANI, *Proibito? Il mercato mondiale della droga*, Donzelli, Roma 1993, pp. 49 ss.

(16) *Ibid.*, p. 121.

necessariamente, lo svilupparsi di rapporti con esponenti significativi della società civile, del mondo degli affari e del mondo politico. [...]

22. La grande disponibilità di liquido per effetto del traffico di stupefacenti ha prodotto alcune **vistose anomalie nel sistema bancario siciliano**.

La Regione Sicilia, come altre regioni a statuto speciale, dispone di alcuni poteri in materia di credito e risparmio. Essi sono regolati dalle norme di attuazione dello statuto regionale, emanate per la Sicilia nel 1952 (DPR 27 giugno 1952, n. 1133) e rimaste da allora immutate. [...]

Le disfunzioni si riconnettevano nella sostanza a una impropria commistione tra l'autorità politica che emanava le autorizzazioni, il contesto locale caratterizzato da presenze mafiose e lo svolgimento dell'attività bancaria. Quest'ultimo ne risultava condizionato soprattutto nei momenti fondamentali dell'erogazione del credito e delle assunzioni di dipendenti.

In questa situazione la Banca d'Italia ha intensificato la propria azione di vigilanza in Sicilia e, nei casi più gravi, ha proposto il commissariamento di alcune aziende locali, talora in connessione anche a vicende penali. [...]

23. Nella seconda metà degli anni '80 si registra un mutamento nei comportamenti della Regione in questa materia. Ciò potrebbe dipendere da vari fattori tra cui: la saturazione del mercato bancario, anche per effetto della accresciuta concorrenza; un maggiore raccordo con gli orientamenti delle Autorità centrali; infine, la diffusione specie in talune province (es. Palermo, Trapani, Catania) di società finanziarie che, operando al di fuori di ogni autorizzazione o controllo, hanno assunto un ruolo supplente a quello delle banche nell'attività di intermediazione, e talora abusivamente anche in quella di raccolta diretta di risparmio tra il pubblico. [...]

25. Cosa Nostra è un'organizzazione criminale, dotata di precise regole di comportamento, di organi formali di direzione, con aderenti selezionati sulla base di criteri di affidabilità, con un territorio sul quale esercita un controllo tendenzialmente totalitario.

Ha una **struttura organizzata di tipo verticale**, con commissioni provinciali e una commissione regionale. La commissione provinciale di Palermo è, di fatto, quella più potente.

L'obiettivo permanentemente perseguito è l'**accumulazione del massimo potere possibile** nella situazione concreta. Questa caratteristica la differenzia dalle organizzazioni criminali affini e le conferisce una cultura, una dimensione e una strategia politica.

Agisce con particolare **flessibilità** allo scopo di meglio adattarsi all'ambiente e meglio estendere la propria influenza, e quindi il proprio potere, attraverso relazioni di scambio, favoritismi, sviluppo di rapporti familiari, costituzione di clientele, prestazione di favori che costituiscono il presupposto per ottenere contropartite.

Il criterio guida delle azioni di Cosa Nostra è l'**utilitarismo**. Tutto ciò che giova all'organizzazione si deve fare. Tutto ciò che la danneggia o può, eventualmente, danneggiarla è severamente proibito.

Cosa Nostra non ha convincimenti politici; usa il voto secondo le convenienze concrete. In Sicilia avrebbe votato per candidati di tutti i partiti politici tranne MSI e PCI. Nel 1987, in molti quartieri di Palermo, avrebbe deciso di votare per candidati del PSI e del Partito Radicale, senza intese con questi partiti, al solo fine di segnalare in modo evidente alla DC che la riteneva responsabile di un irrigidimento, rispetto al passato, della lotta contro la mafia.

Durante i processi di particolare importanza vige la *pax mafiosa*. Nelle carceri gli « uomini d'onore » sono garanzia di ordine. L'esecuzione di condanne e vendette, salvo casi eccezionali, si compie quando non sono in corso processi rilevanti e fuori delle carceri.

All'utilitarismo si ispirano regole e comportamenti altrimenti inspiegabili (18).

26. Importante per l'organizzazione mafiosa è il **prestigio**, il rispetto degli altri, aderenti o no, all'organizzazione. Il prestigio è il connotato dell'« uomo d'onore », gli consente di esercitare il comando nei confronti di chi gli è sottoposto e di influire sulla collettività che gli sta attorno. In una tradizione storica, come quella siciliana, dove grande peso hanno l'esercizio del potere personale e i segni esteriori che lo accompagnano, la ricerca del prestigio diventa essenziale per un'organizzazione che tende a svolgere una funzione egemonica nei confronti dell'ambiente.

27. In Cosa Nostra l'aggressione alle persone o alle cose ha tradizionalmente la stessa funzione residuale che hanno la minaccia e l'esecuzione della sanzione negli ordinamenti legali. Cosa Nostra cerca di realizzare i propri obiettivi **con il consenso**; ma poi usa la **violenza se quel consenso non è prestato** e, in ogni caso, quando viene messa in pericolo, dall'interno o dall'esterno, la sua *leadership*. Verso la fine degli anni '70, ad esempio, Cosa Nostra decise di sviluppare una reazione contro appartenenti alle forze dell'ordine

(18) Il criterio per il quale l'« uomo d'onore » non deve avere stabili relazioni extraconiugali non risponde a principi di carattere moralistico. Risponde, invece, all'esigenza di evitare che una delle due donne sentendosi tradita, abbia a denunciare l'uomo alla polizia (cfr. dichiarazioni di Gaspare Mutolo davanti alla Commissione, nel corso dell'audizione del 9 febbraio 1993, p. 1238-9 del resoconto stenografico). Nell'eliminazione degli avversari lo strangolamento è preferito all'uso di arma da fuoco perché lascia meno tracce. La vittima è avvicinata da persone che crede di sua fiducia, si allontana tranquillamente dal domicilio, è condotta in luogo idoneo all'eliminazione, viene quindi eliminata senza lasciare le tracce tipiche dell'arma da fuoco. I familiari che l'hanno vista allontanarsi tranquillamente non denunciano immediatamente la scomparsa e lasciano inconsapevolmente agli assassini il tempo di far sparire il corpo, mentre le indagini si avviano con notevoli ritardi (*ibid.*, p. 1275).

per contrastare una fase di particolare efficacia. Questa reazione si sviluppò lungo due direttrici: l'intimidazione prima e l'eliminazione poi di quei funzionari che non si fossero piegati. Boris Giuliano, capo della squadra mobile di Palermo, venne ucciso perché non si era piegato (19).

28. Essenziale per Cosa Nostra è il controllo del territorio; serve per svolgere impunemente ogni sorta di traffico; serve a conoscere e prevenire le manovre degli avversari, a esercitare dominio sulle popolazioni, a praticare le estorsioni, a presentarsi come autorità che tutto conosce e tutto può. Un capomafia senza territorio è come un re senza regno.

Esempi relativi all'esigenza di riaffermare, anche « ideologicamente », il dominio territoriale non mancano. Le estorsioni, ad esempio, sono una grande fonte di accumulazione e sono in grande espansione. Dei proventi delle stesse beneficiano, però, anche soggetti che hanno una posizione patrimoniale più che florida solo per ribadire il proprio dominio territoriale. [...]

29. Cosa Nostra estende la propria attività a nuovi mercati poiché la mondializzazione dell'economia porta con sé, inevitabilmente, anche l'espansione delle attività criminali collegate al traffico delle merci e allo spostamento delle persone. Già esistono segnali rilevanti della sua espansione verso l'Est, documentati dal moltiplicarsi in quei Paesi di iniziative apparentemente commerciali a cura di appartenenti a gruppi mafiosi italiani (21).

Ma vanno decisamente contrastate quelle ipotesi interpretative secondo le quali saremmo in presenza di una « mondializzazione » della mafia, di un allentamento cioè dei suoi rapporti con il territorio siciliano e con la città di Palermo per effetto dell'espansione in aree nuove. Queste ipotesi sono smentite dai fatti. Risulta dalle indagini in corso che Cosa Nostra opera attivamente in Sicilia e che considera i Paesi dell'Est non nuova madrepatria, ma nuove aree di sfruttamento. Cosa Nostra segue **un modello di espansione coloniale e non un modello di trasferimento migratorio**. D'altra parte già nel passato, quando sono mutate le aree dalle quali ha tratto le sue principali risorse, non c'è stato un abbandono del territorio. Così è accaduto tanto con la trasformazione da mafia agricola a mafia urbana, a cavallo tra gli anni '50 e gli anni '60, quanto con la trasformazione da mafia dei suoli urbani a mafia degli stupefacenti, tra gli anni '70 e gli anni '80.

La Commissione segnala il pericolo politico di questa tesi: se si dovesse

(19) Boris Giuliano, capo della squadra mobile di Palermo, venne ucciso il 21 luglio 1979 dopo aver scoperto le prove del traffico di stupefacenti tra Palermo e gli USA; in particolare aveva scoperto che l'eroina veniva raffinata a Palermo e inviata negli USA. Gli successe il dr. Contrada, la cui gestione, secondo il provvedimento restrittivo della libertà personale, confermato dalla Corte di Cassazione, sarebbe stata fortemente condizionata da Cosa Nostra.

(21) Cfr. resoconto stenografico dell'audizione del gen. Pucci, direttore del SISMI, seduta del 12 gennaio 1993.

ritenere, contrariamente ai fatti, che la mafia non ha più sede a Palermo e in Sicilia, si allenterebbe la pressione che oggi è in atto con buoni risultati nei confronti dei livelli militari della mafia. Dietro l'alibi dell'avvenuto trasferimento altrove dei centri di interesse di Cosa Nostra, potrebbero agevolmente svilupparsi i rapporti della mafia con nuove e vecchie formazioni politiche.

Invece **Palermo e la Sicilia restano il territorio di Cosa Nostra**. Non a caso nella capitale dell'Isola, cuore politico della Regione e punto di snodo delle ingenti risorse finanziarie regionali e statali, Cosa Nostra ha realizzato e mantiene una struttura di controllo del territorio non rinvenibile in nessun'altra realtà locale.

A Palermo, infatti contrariamente ad altre località, dove Cosa Nostra è rappresentata da una sola « famiglia », l'organizzazione mafiosa è presente con una molteplicità di « famiglie » che si sono suddivise la città in modo da non lasciare scoperto e incontrollato nessun pezzo di territorio. Questa centralità è ribadita da tutti i collaboratori della giustizia.

30. Cosa Nostra considera **indispensabile l'impunità**. L'impunità consente di azzerare il rapporto costi-benefici nell'attività criminale, è il segno visibile del prestigio dell'uomo d'onore, rende evidente la sua capacità di condizionare l'attività dello Stato. L'impunità presenta vari aspetti: non essere perseguiti per attività criminali, essere assolti o essere condannati a pene risibili, godere di trattamenti particolarmente privilegiati in carcere, non essere arrestati nonostante si sia destinatari di provvedimenti restrittivi della libertà personale. L'impunità sanziona il carattere di « Stato nello Stato » che Cosa Nostra tende ad assumere; se non si è puniti dallo Stato è segno che si è o più forti dello Stato o riconosciuti e legittimati dai pubblici poteri.

Esiste una vera e propria **strategia** di Cosa Nostra per il conseguimento dell'impunità in tutte le forme possibili. Il metodo principale è l'« **aggiustamento dei processi** », l'intervento cioè su magistrati e su giudici popolari al fine di ottenere provvedimenti favorevoli (22). Questo intervento è compiuto con tutte le modalità possibili, dall'avvicinamento cauto e confidenziale, alla minaccia, sino all'omicidio punitivo-preventivo, che è eseguito per eliminare un avversario e intimidire tutti quelli che si trovano nella sua condizione. [...]

31. L'impunità per lunghi anni è stata una condizione naturalmente acquisita da Cosa Nostra. Alcuni collaboratori (26) hanno riferito dei rapporti che Cosa Nostra aveva, tanto a Catania quanto a Palermo, con appartenenti

(22) Su questo punto concordano tutte le disposizioni dei collaboratori della giustizia che trovano purtroppo riscontro nell'impunità di cui ha goduto per lunghi anni Cosa Nostra.

(26) Audizioni di Calderone, 11 novembre 1992, p. 302; di Mutolo, 9 febbraio 1993, pp. 1247, 1248-1252, 1253-1262-1270.

alle forze di polizia e ufficiali dei carabinieri, che rivelavano loro in anticipo notizie sui destinatari dei mandati di cattura, favorendone la fuga. Nei confronti del dr. Bruno Contrada, già capo della squadra mobile di Palermo, è stato spiccato provvedimento restrittivo della libertà personale, confermato dalla Corte di Cassazione, nella cui motivazione si ipotizza che egli, dopo l'omicidio del capo della squadra mobile di Palermo, Boris Giuliano (1979), fosse divenuto « permeabile » a pressioni o influenze mafiose.

I mafiosi hanno tradizionalmente goduto **in carcere di trattamenti privilegiati**. Erano destinati preferibilmente all'infermeria, avevano ampio spazio di manovra in cambio di un contributo al mantenimento dell'ordine nell'istituto penitenziario; nell'Ucciardone potevano addirittura incontrarsi con latitanti, scambiare messaggi con l'esterno, avere a disposizione cibi e bevande di particolare raffinatezza sino a disporre di una vera e propria dispensa (27), godere di misure premiali anche quando non ne ricorrevano i presupposti.

Infine le **latitanze**. È stata sempre considerata una singolare anomalia quella delle latitanze pluriennali di pericolosi criminali che, peraltro, sembrava vivessero nella propria città e, a volte, nel proprio quartiere. La Commissione ha constatato che la latitanza, infatti, si organizza nel proprio territorio o in quello di famiglie amiche perché il radicamento sociale permette al latitante di nascondersi meglio, di evitare delazioni, di essere tempestivamente avvisato da tutto il quartiere in caso di operazioni di Polizia. Ma per lunghi periodi è mancato l'impulso politico per la cattura dei latitanti. Solo nel luglio 1992 il ministero dell'Interno (ministro l'on. Scotti) ha stabilito la ripartizione tra le forze di polizia dell'attività di ricerca dei singoli latitanti, potenziando i gruppi specializzati, proposta che in Parlamento era stata avanzata da alcuni anni. Dall'esame dei dati emerge che i latitanti sono arrestati, in genere, dopo i grandi omicidi, e che un alto numero di latitanti per mafia è arrestato presso la propria abitazione, segno evidente di un'attenzione non continuativa al problema.

Buscetta durante la latitanza aveva abitato presso la casa del figlio a un indirizzo noto tanto all'autorità giudiziaria quanto all'autorità di polizia, dove nessuno si era mai recato a cercarlo (28). Mutolo abitava nel proprio quartiere, a pochi metri dall'indirizzo anagrafico, mandava i figli alla scuola del proprio quartiere, fornendo agli insegnanti il proprio indirizzo e il proprio numero di telefono (29).

Vanno condotte e sollecitate approfondite indagini su questi e altri numerosi episodi che denotano gravi responsabilità da parte degli organismi cui spettava il compito della cattura dei latitanti.

(27) Audizione di Gaspare Mutolo davanti alla Commissione Parlamentare, 9 febbraio 1993, pp. 1303 ss.

(28) Audizione di Tommaso Buscetta, 16 novembre 1992, pp. 365-366.

(29) Audizione di Gaspare Mutolo, 9 febbraio 1993, pp. 1234-1235-1260.

Ha fortemente inciso sull'impunità il permanere degli stessi appartenenti alle forze dell'ordine per molti anni nello stesso quartiere o nello stesso paese. Le precedenti Commissioni antimafia hanno frequentemente segnalato come un limite all'efficacia dell'azione repressiva la lunga permanenza in sede di sottufficiali, che nello stesso paese avevano la caserma e la famiglia e che potevano essere indotti per questa ragione a preoccuparsi più dell'ordine pubblico, dell'assenza cioè di eclatanti manifestazioni di disordine, che della lotta alla mafia. [...]

32. L'impunità per Cosa Nostra ha un rilievo di gran lunga superiore alla naturale speranza che hanno i criminali di sfuggire alla responsabilità penale per i delitti commessi. Prima ancora di salvaguardare posizioni di singoli, **conferma la potenza complessiva dell'organizzazione**, la legittima agli occhi dei cittadini, ridicolizza la funzione dello Stato. Perciò si tratta di una necessità strutturale dell'organizzazione, che conferisce il crisma di « legalità materiale » alle sue operazioni. L'impunità è la principale preoccupazione di Cosa Nostra. « In tal modo si comanda meglio e si acquista un certo carisma. Infatti chi riesce a far annullare un processo acquista agli occhi degli uomini d'onore un grande prestigio » (32). [...]

33. Per quanto sinora noto, i **rapporti con esponenti politici nazionali** erano prevalentemente **finalizzati all'impunità** attraverso l'« aggiustamento » dei processi in Cassazione.

In realtà un'analisi a campione conferma che nel passato, in molti casi, i processi non sono neanche cominciati o si sono conclusi positivamente per gli imputati mafiosi già in primo grado e in appello. Alcuni di quegli imputati potevano essere effettivamente innocenti. Tuttavia il risultato preoccupante è quello complessivo e cioè l'impunità generalizzata. Più recentemente, a partire dalla metà degli anni '80, è stato chiamato in causa l'operato della prima sezione penale della Cassazione e del suo presidente, dottor Corrado Carnevale (36). [...]

La Commissione non può soffermarsi sulle specifiche responsabilità individuali, perché esse integrano ipotesi di carattere penale e disciplinare, che non sono di sua competenza. I nomi dei funzionari, dei militari e dei magistrati che avrebbero ceduto alle pressioni mafiose sono stati trasmessi alle autorità competenti al fine di esperire gli eventuali giudizi di responsabilità. È opportuno che i nomi dei politici vengano comunicati ai segretari dei rispettivi partiti.

(32) Cfr. res. sten. audizione di Antonino Calderone, 11 novembre 1992, p. 301.

(36) « [Carnevale] per noi era una persona intelligentissima; alla quale andava tutta la nostra ammirazione; c'era anche qualche movimento di avvocati che consigliava gli altri sulla linea da adottare. In noi prevaleva principalmente l'idea che egli fosse una persona molto intelligente, scaltra e furba in cui un avvocato [...] amico del giudice Carnevale, poteva ascoltare, "assorbire" chiarimenti sul processo » (audizione di Gaspare Mutolo, cit., p. 1298).

In ogni caso la Commissione ritiene inopportuno, in questa fase, che procedimenti penali concernenti dichiarazioni di collaboratori della giustizia che hanno chiamato in causa la prima sezione penale della Cassazione vengano affidati alla stessa sezione o comunque a magistrati che abbiano partecipato alle decisioni oggetto di contestazione.

Nell'ordine giudiziario è importante non solo essere ma anche apparire indipendenti, tanto che è previsto l'allontanamento dalla sede del magistrato che non per sua colpa abbia perso la considerazione e la stima dei cittadini del luogo. Sino a quando non verrà accertata la verità, decisioni favorevoli agli imputati, nei casi indicati, potrebbero essere considerate la riprova della verità delle accuse o il tentativo di togliere credito agli accusatori; decisioni contrarie agli imputati potrebbero essere considerate frutto del timore di dar corpo ai sospetti di connivenza.

L'alta funzione costituzionale della Corte di Cassazione deve essere messa al riparo da simili pericoli.

È in ogni caso dovere della Commissione informare il Parlamento che **responsabilità gravi di alcuni magistrati e di alcuni appartenenti alle forze dell'ordine** esistono e sono state determinate o da viltà o da corruzione o da superficialità o da condivisione degli interessi di Cosa Nostra. Esse non hanno solo salvaguardato posizioni di singoli criminali, ma hanno rafforzato tutta l'organizzazione mafiosa che è apparsa in grado di condizionare l'operato degli organi dello Stato. L'individuazione e la severa punizione di queste responsabilità è un capitolo essenziale della lotta della democrazia contro Cosa Nostra, per dimostrare nei fatti al Paese e agli ambienti mafiosi che non sono più tollerate le collusioni di un tempo e che non esiste più l'impunità come regola per Cosa Nostra.

34. Cosa Nostra ha una propria **strategia politica**. L'occupazione e il governo del territorio in concorrenza con le autorità legittime, il possesso di ingenti risorse finanziarie, la disponibilità di un esercito clandestino e ben armato, il programma di espansione illimitata, tutte queste caratteristiche ne fanno un'organizzazione che si muove secondo logiche di potere e di convenienza, senza regole che non siano quelle della propria tutela e del proprio sviluppo.

La strategia politica di Cosa Nostra non è mutuata da altri, ma imposta agli altri con la corruzione e con la violenza.

Cosa Nostra **si occupa anche di fatti politici nazionali**; può perciò intrecciare le proprie azioni agli interessi di altri gruppi.

È ormai noto che l'organizzazione fu contattata tramite esponenti della massoneria per la partecipazione al tentativo di colpo di Stato messo in opera da Junio Valerio Borghese nel dicembre 1970. Ma è emerso anche che

Cosa Nostra, nel 1970, fece esplodere molte bombe a Palermo per preparare il clima idoneo a quel tentativo eversivo. « Dovevamo scassare la credibilità del Governo italiano » dirà Buscetta (39).

Discusse dell'opportunità di aiutare le ricerche della prigione ove era sequestrato Aldo Moro. Decise poi di non intervenire; forse perché le sembrò non conveniente immischiarsi in una questione dalla quale riteneva di non poter trarre particolare utilità e che era comunque controversa.

Il finanziere Sindona tornò in Sicilia, nel 1979, pare per saggiare le disponibilità di Cosa Nostra a un « colpo » separatista appoggiandosi a personalità massoniche del posto e ad alcuni « uomini d'onore ». Lo sostennero, in particolare, i massoni aderenti al CAMEA (Centro Attività Massoniche Esoteriche Accettate) di cui era autorevole esponente Joseph Miceli Crimi, il medico che, d'accordo con Sindona, lo ferì al fine di simulare meglio il sequestro di persona.

Sembra che Cosa Nostra non sia rimasta estranea alle vicende del Banco Ambrosiano e che anzi una delle cause dell'omicidio di Roberto Calvi possa essere stata la dilapidazione del denaro lasciatogli in deposito da organizzazioni mafiose.

Gli omicidi politici, di Carlo Alberto Dalla Chiesa, di Pier Santi Mattarella e di Pio La Torre sembrano andare oltre la comune azione di mafia, proprio per la personalità degli assassinati, per i progetti che essi perseguivano. [...]

Pippo Calò non ebbe difficoltà, previa informazione alla Commissione provinciale di Cosa Nostra, a contattare ambienti del terrorismo di estrema destra e della camorra per organizzare l'attentato al rapido 904 (23 dicembre 1984) al fine di deviare dalla mafia l'attenzione dei mezzi di informazione, dell'opinione pubblica e delle forze di polizia. [...]

« La mafia con l'estendersi del suo potere economico, oltre ad avere allacciato rapporti con altri ambienti criminali, è sempre maggiormente divenuta sensibile all'assetto politico dello Stato [...] la mafia ha oggi un suo progetto politico. Chi infatti accumula entrate che annualmente possono valutarci [...] non può essere privo di progetti politici che assicurino, quanto meno, il consolidamento e la tolleranza nel reimpiego di queste ricchezze »: scriveva il dott. Piero Vigna, procuratore della Repubblica di Firenze, nella requisitoria per la strage del 23 dicembre 1984.

La capacità di penetrazione del sistema criminale di Cosa Nostra nasce proprio da questa naturale propensione dell'organizzazione a **creare e sostenere condizioni politiche che la favoriscano**. La mafia non si augura certo di avere una magistratura onesta, partiti politici trasparenti e legittimati, un sistema istituzionale impermeabile alle corruzioni e alle collusioni. Al contra-

(39) Cfr. res. sten. audizione di Tommaso Buscetta, 16 novembre 1992, pp. 368, 396.

rio essa opera costantemente per conservare quelle parti del sistema politico, economico e istituzionale che possono esserle utili e più in generale per conservare equilibri politici che considera a lei favorevoli.

In questo contesto può riproporsi il terrorismo politico-mafioso.

IV

35. Per quali ragioni Cosa Nostra ha potuto svolgere così a lungo la sua attività senza essere permanentemente contrastata? Per quali ragioni è riuscita a sviluppare veri e propri rapporti di integrazione con i pubblici poteri?

La spiegazione non può essere costituita soltanto dalle viltà o dai calcoli dei singoli. Troppo duraturi nel tempo, vasti e diffusi sono stati quei rapporti per poter essere fondati su debolezze individuali. Le compromissioni soggettive non sarebbero state di per sé sufficienti e non si sarebbero certamente manifestate con quell'ampiezza, quella continuità e quell'efficacia se non fossero state sostenute da più generali condizioni di carattere storico-politico.

Precise **ragioni di carattere storico e politico** hanno infatti favorito, da più di un secolo, i rapporti di Cosa Nostra con i pubblici poteri, le hanno attribuito una specifica e riconosciuta funzione politica, le hanno consentito di svolgere un ruolo di sostegno ad esperienze politiche, a partiti, a uomini politici. Tutto ciò ha sinora impedito la liberazione del Paese da quei condizionamenti. Ed è evidente che la **sconfitta** definitiva di Cosa Nostra passa non solo attraverso la punizione delle responsabilità individuali, ma anche **attraverso il superamento definitivo delle condizioni oggettive** che hanno favorito le compromissioni. [...]

42. [...]. Nel corso degli anni che vanno **dal 1943 al 1950 la mafia riuscì a insediarsi stabilmente nella società siciliana** sfruttando con abilità ogni occasione che le si presentava per radicarsi nella società, stringere relazioni con pubblici poteri, irrobustire le file e incrementare le risorse.

Su un altro versante, l'assassinio di esponenti politici, capilega e sindacalisti, la devastazione delle Camere del Lavoro e di sedi dei partiti comunista e socialista collegò Cosa Nostra agli ambienti più reazionari e agli interessi più retrivi. L'impunità per tutti questi **crimini** valse a **fondare il convincimento popolare della « legalità sostanziale »** della sua presenza e del suo operato. [...]

I primi anni del nuovo Stato, lungi dal segnare una rottura delle vecchie collusioni, cementarono Cosa Nostra dentro il nuovo assetto. Ciò che avvenne in quegli anni segnò profondamente la vicenda degli anni successivi. Fatti e personaggi determinanti in quegli anni, hanno continuato ad esserlo per **lunguissimo tempo in tutta la vicenda siciliana e in parte, anche, nella vicenda nazionale.**

Le ragioni oggettive per le quali le vicende della mafia e dell'antimafia costituiscono parte non irrilevante della storia repubblicana, affondano le loro radici in quei sette anni di passaggio dal regime fascista all'Italia democratica.

VI

43. Il permanere e l'irrobustirsi dei **rapporti tra mafia e pubblici poteri nei decenni successivi** fu determinato, oltre che da corruzioni individuali, da tre **fattori di carattere oggettivo** tra loro molto diversi, uno relativo alla situazione politica generale, l'altro alle tradizionali tecniche di investigazione, il terzo ad alcuni caratteri del rapporto tra lo Stato centrale e la Sicilia.

44. La lotta politica nei primi anni del dopoguerra non ha avuto come traguardo una pura alternanza dentro schemi comunemente accettati da tutte le parti. Entrarono in gioco scelte di vita, schieramenti di campo, sistemi di civiltà. In un mondo dominato dal bipolarismo la vicenda italiana vedeva da un lato il più forte partito comunista e dall'altro uno schieramento maggioritario di indirizzo nettamente filoccidentale. La preoccupazione maggiore delle forze di governo era di rinsaldare costantemente la propria alleanza che avrebbe potuto condurre il Paese fuori della propria collocazione internazionale.

In questo scontro non sono stati risparmiati né colpi né strategie. In un lucido articolo apparso il 28 luglio 1992 sul « Corriere della Sera », il filosofo Emanuele Severino riconduceva i rapporti tra settori dello Stato e la mafia e la conseguente impunità della mafia, alle **esigenze del bipolarismo**. Ciascuna delle parti in campo, sostiene Severino, si è avvalsa di ogni opportunità, lecita e illecita, per consolidare se stessa e destabilizzare l'avversario. In sostanza Cosa Nostra è stata una componente non secondaria del fronte filoccidentale e questo ha contribuito per lungo tempo a preservarla da un'azione repressiva permanente e decisiva.

Ne è derivata una condizione di **coabitazione politica** con la mafia che molti hanno rifiutato, ma chi la ha accettata ha concorso a indebolire il sistema democratico e a rendere unica l'Italia per gli omicidi politici e le stragi, nel panorama delle democrazie occidentali.

La « coabitazione » ha favorito tentativi di infiltrazione negli apparati dello Stato, nella magistratura, nelle forze di polizia e negli Enti Locali. Alcuni tentativi sono andati in porto, con conseguenze disastrose per la legalità e per la credibilità dell'azione dei pubblici poteri.

45. Un ulteriore fattore di indebolimento strutturale dell'azione dello Stato è derivato dai **limiti oggettivi delle tradizionali tecniche di investigazione**.

Tali tecniche si sono basate per molti decenni sulla figura del confidente. Si trattava di delinquenti, in genere di basso livello, che fornivano informazioni agli organi di polizia sugli autori dei reati commessi nella zona e guadagnavano in cambio favori di vario tipo, dalla licenza, che altrimenti non avrebbero potuto ottenere, al silenzio su taluni dei loro reati.

Nelle regioni prive di organizzazioni mafiose e radicate nel tessuto sociale, la negoziazione con i confidenti non incideva sull'efficacia dell'attività repressiva. Diversa era la situazione laddove, invece, tali forme di criminalità si manifestavano con forza. Nei luoghi ove era radicata Cosa Nostra, nessun piccolo delinquente avrebbe osato tradire un « uomo d'onore », pena la vita. In queste aree l'attività di informazione era discretamente svolta dai capimafia o da loro emissari nei confronti, naturalmente, non di altri uomini d'onore ma delle forme minute di criminalità. Ma è inevitabile che le contropartite da offrire a questi speciali confidenti dovessero essere tali da agevolare l'organizzazione mafiosa e indebolire la possibilità di reazione dello Stato. In sostanza questa tecnica investigativa ha agevolato forme di negoziazione tra Cosa Nostra e istituzioni repressive, con nessun vantaggio per lo Stato e risultati di legittimazione e impunità per Cosa Nostra. [...]

46. Un ruolo di rilievo ha giocato infine **un certo isolamento della Sicilia dal resto d'Italia**. Il fenomeno è stato determinato dallo scarso entusiasmo con il quale il nuovo Stato accolse l'ipotesi autonomista e da quello spirito « sicilianista » assai diffuso nei primi anni della regione e spesso risorgente in esperienze politiche e istituzionali di segno assai diverso (54). L'autonomia fu riconosciuta alla Sicilia prima che fossero consolidate le fondamenta del nuovo Stato democratico, per l'esigenza di fronteggiare e respingere le istanze separatiste. Ma la situazione siciliana e quella del resto d'Italia era tale nel maggio 1946 da non consentire la predisposizione delle condizioni politiche e istituzionali idonee a raccordare la Sicilia autonoma allo Stato nazionale. Lo Stato centrale dimostrò in non poche occasioni la sua ostilità all'autonomia. Le forze politiche siciliane reagirono con un'esasperazione della loro anima autonomistica.

Il governo nazionale non accolse la richiesta di inviare nella neonata regione un nucleo di funzionari esperti che potessero costituire l'ossatura della nuova amministrazione regionale. [...]

Questo atteggiamento, politico e culturale, consentì nel passato e consente tuttora di anticipare in Sicilia processi in corso in tutto il Paese, ma che a livello nazionale faticano a manifestarsi; così è stato nel passato per il centrosinistra che venne costituito in Sicilia nel 1961 con due anni di anticipo sull'esperienza nazionale e, nei nostri tempi, con la riforma del sistema

(54) G.C. MARINO, *L'ideologia siciliana*, Flaccovio, Palermo 1971; S. BUTERA, Introduzione al volume da lui stesso curato *Regionalismo siciliano e problema del Mezzogiorno*, SVIMEZ, Giuffrè, Milano 1981, pp. 9 ss.

elettorale per i Comuni e per la riforma del sistema degli appalti, approvate dal Parlamento siciliano prima che da quello nazionale. Ma presenta costi assai gravosi: è stato correttamente notato che il sicilianismo, non del tutto scomparso, tende ad isolare la regione del Mezzogiorno e dal resto del Paese (55).

L'intreccio tra il disinteresse dello Stato centrale e la vocazione « sicilianista » agevolò il rapporto tra Cosa Nostra e i pubblici poteri. La debolezza amministrativa comportò l'ingresso negli uffici regionali di persone non sperimentate e indebolì la funzione amministrativa nel suo complesso, favorendo le organizzazioni mafiose che si nutrono proprio della debolezza dei poteri pubblici.

Il sicilianismo ha costituito in più occasioni una cintura di sicurezza attorno ai processi degenerativi considerati troppo spesso un « fatto interno » della Sicilia; ha fornito un alibi a quelle autorità del governo nazionale che non intendevano impegnarsi sino in fondo nello scontro con la mafia; non ha agevolato il pieno dispiegarsi dell'azione repressiva; ha allontanato nel tempo la comprensione della vera matrice del potere mafioso.

Alcuni collaboratori hanno adombrato il pericolo che Cosa Nostra potrebbe favorire il sorgere e lo svilupparsi di nuove tendenze separatiste in Sicilia. Il separatismo è oggi antistorico e profondamente lontano dagli interessi della Sicilia, mentre il regionalismo e l'autonomia appartengono a pieno titolo alla migliore cultura democratica. Ma atteggiamenti separatisti potrebbero essere usati, come a volte nel passato da settori delle classi dirigenti, per potenziare la capacità contrattuale della regione nei confronti dello Stato centrale, specie in una fase in cui si riducono le possibilità di manovra sui flussi di denaro pubblico, che hanno tradizionalmente alimentato nel Mezzogiorno non l'interesse di tutti, ma catene clientelari alle quali non sono stati estranei gli interessi mafiosi. [...]

49. L'azione repressiva ha proceduto « a fisarmonica », come ha riconosciuto il direttore del SISDE nel corso dell'audizione davanti alla Commissione (59). Si è attaccato quando Cosa Nostra attaccava; e poi si ritornava alla coabitazione. Si è commesso l'errore di scambiare la *pax mafiosa*, frutto di un rigido controllo delle cosche, con l'assenza di attività criminali.

Lo Stato non colpiva Cosa Nostra in quanto associazione criminale, ma solo quando compiva omicidi particolarmente gravi. Cosa Nostra, dal canto suo, non colpiva rappresentanti dello Stato in quanto tali, ma soltanto coloro che, compiendo atti repressivi particolarmente efficaci, derogavano alle regole non scritte della convivenza (60).

(55) Cfr. S. BUTERA, *op. cit.*, p. 24.

(59) Cfr. res. sten. audizione del prefetto Angelo Finocchiaro, 12 gennaio 1993, p. 740.

(60) Cfr. res. sten. audizione di Gaspare Mutolo, 9 febbraio 1993, p. 1258.

In pratica i rapporti tra istituzioni e mafia si sono svolti per moltissimi anni come relazioni tra due distinte sovranità; nessuno dei due ha aggredito l'altro sinché questi restava entro i propri confini. Le indagini giudiziarie, come osservò la relazione Carraro, per troppi decenni si sono limitate ad accertare se esistevano elementi di prova sulle persone denunciate, e non si sono impegnate a trovare i responsabili dei delitti commessi. I rapporti di polizia, inoltre, non erano considerati altrettanti punti di partenza dei quali sviluppare le indagini, ma il punto di arrivo delle indagini stesse. Il magistrato inquirente per limiti culturali, per abitudine, per quieto vivere o per peggiori ragioni, sceglieva il più delle volte per sé stesso un ruolo notarile, di verifica dell'operato della polizia giudiziaria; rifiutava, in genere, un ruolo propulsore, investigativo. Di qui l'altissimo numero di assoluzioni per insufficienza di prove.

50. Solo la **sottovalutazione della necessità di combattere la mafia in quanto tale**, può spiegare perché le leggi antimafia più importanti sono tutte successive ai grandi delitti.

La legge sulle misure di prevenzione (1965) è successiva alla strage di Ciaculli (1963). La proposta di legge presentata dal deputato Pio La Torre il 31 marzo 1980 e che sino a quel momento aveva visto l'approvazione di un solo articolo, fu approvata in dieci giorni, dopo l'assassinio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa (61). Le integrazioni della legge La Torre e la concessione di più incisivi poteri all'Alto Commissario Antimafia (Legge 15 novembre 1988, n. 486) seguirono all'omicidio del presidente Antonino Satta (25 settembre 1988).

Le leggi in materia di sequestri di persona e di protezione dei collaboratori di giustizia (L. 15 marzo 1991, n. 197), di buon andamento dell'attività amministrativa (L. 12 luglio 1991, n. 203), di scioglimento dei Consigli comunali inquinati (L. 22 luglio 1991, n. 221), di irrigidimento del processo penale, trasparenza degli appalti e dell'attività amministrativa (L. 13 maggio

(61) Nei mesi precedenti la presentazione erano stati uccisi Michele Reina, segretario provinciale della DC (9 marzo 1979), Boris Giuliano, Capo della squadra mobile di Palermo (21 luglio 1979), Cesare Terranova, capo dell'ufficio istruzione di Palermo (25 settembre 1979), Pier Santi Mattarella, presidente della Regione siciliana (6 gennaio 1980). Dopo la presentazione e prima dell'omicidio di Carlo Alberto Dalla Chiesa (3 settembre 1982) vennero uccisi il capitano Emanuele Basile, Comandante della Compagnia di Monreale (3 maggio 1980), il procuratore della Repubblica di Palermo Gaetano Costa (6 agosto 1980), lo stesso Pio La Torre (30 aprile 1982), tre carabinieri di scorta al mafioso Alfio Ferlito, più l'autista e lo stesso Ferlito (16 giugno 1982, cosiddetta strage della Circonvallazione), Paolo Giaccone (12 agosto 1982), medico legale, che si era rifiutato di redigere una falsa perizia in favore di Giuseppe Marchese, responsabile della strage di Bagheria, che inizierà la collaborazione con l'autorità giudiziaria dopo la strage di Capaci. La sequenza è impressionante; erano state decapitate tutte le istituzioni; ma solo l'omicidio del prefetto Dalla Chiesa convinse della necessità di una svolta strategica nella lotta contro la mafia.

1991, n. 152), di coordinamento dell'attività antimafia della polizia (L. 30 dicembre 1991, n. 410 e L. 20 gennaio 1992, n. 8), di limitazione dell'elettorato passivo per gli imputati di reati di mafia (L. 18 gennaio 1992, n. 16), furono precedute e accompagnate da un fortissimo clima di tensione dovuto a un eccezionale numero di omicidi nelle regioni tradizionalmente infestate dalla mafia. Gli omicidi di mafia furono 226 nel 1988, 377 nel 1989, 557 nel 1990, 718 nel 1991 (62). [...]

Il decreto legge antiracket, richiesto da tempo, venne presentato il 31 dicembre 1991, dopo l'omicidio a Palermo dell'imprenditore Libero Grassi (29 agosto 1991).

Le più recenti misure antimafia sono state introdotte con Decreto Legge 8 giugno 1992, 15 giorni dopo l'assassinio del giudice Giovanni Falcone (23 maggio 1992) e furono convertite in legge il 7 agosto 1992, diciannove giorni dopo l'assassinio del giudice Paolo Borsellino (19 luglio). Le prime proposte di riforma del codice di procedura penale, accolte in quel decreto, erano state avanzate all'unanimità dalla Commissione antimafia nell'ottobre 1991.

La faticosa approvazione di questi **provvedimenti**, nella gran parte dei casi indispensabili per una più moderna lotta contro la mafia, è stata frenata da un **lento processo applicativo**. Le più significative innovazioni avanzate nella X Legislatura, quelle che prevedono regolamenti amministrativi di esecuzione, hanno cominciato a trovare applicazione soltanto nella legislatura successiva.

Per superare quelle lentezze si cerca a volte di recuperare il terreno perduto con provvedimenti eccezionali: ma contro la mafia serve una « straordinaria ordinarietà », un eccellente funzionamento degli strumenti ordinari. Gli strumenti straordinari reggono se funziona l'ordinario; altrimenti, come è accaduto tante volte, vengono risucchiati nella generale dispersione. [...]

53. La « coabitazione » è stata un criterio largamente dominante, ma non esclusivo nei rapporti tra Stato e mafia. Lo Stato la interruppe dopo la strage di Ciaculli nel 1963, dopo l'omicidio del procuratore di Palermo Pietro Scaglione nel 1971 e dopo l'assassinio del generale Dalla Chiesa nel 1982. In tutti e tre i casi le risposte immediate furono eccellenti, ma si arenarono dopo pochi anni.

La prima si arenò verso la fine degli anni '60 dopo la mite sentenza emessa nel 1968 dalla Corte di Assise di Catanzaro. La seconda nel 1974 dopo la sentenza del tribunale di Palermo contro Albanese +74, con la condanna soltanto di 34 imputati a pene miti e per lo più già espiate. La terza si arenò nel 1988, quando la maggioranza del CSM decise di inviare a dirigere

(62) Dati desunti dai dossier « *Andamento della criminalità. Situazione aggiornata* », relativi agli anni 1989, 1990, 1991, redatti dal ministero dell'Interno.

l'Ufficio istruzione di Palermo, non Giovanni Falcone, ma Antonino Meli, un magistrato più anziano, del tutto inidoneo a comprendere il processo di modernizzazione della mafia. Il dr. Meli sollevò conflitto di competenza con il tribunale di Termini Imerese, sostenendo che Cosa Nostra non era una struttura unitaria. La prima sezione penale della Cassazione gli dette ragione e le inchieste si frantumarono in decine di rivoli l'uno separato dall'altro e tutti inoffensivi per Cosa Nostra (63).

Il fatto che in quelle occasioni le risposte dello Stato ci furono, dimostra che è ben possibile sconfiggere Cosa Nostra. Le modalità del loro arenarsi dimostrano che la forza di Cosa Nostra non è tanto in se stessa quanto nelle debolezze del sistema politico, nella episodicità degli interventi e nelle contraddizioni degli apparati istituzionali.

54. Cosa Nostra rompe, a sua volta, le regole della « coabitazione » quando ai suoi vertici ascesero i **corleonesi**, in una « **guerra** » che durò, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80. I collaboratori della giustizia ascoltati dalla Commissione hanno chiarito che prima dell'avvento dei corleonesi il principio di fondo era che « non si doveva fare la guerra allo Stato » (64). [...]

I corleonesi, invece, proposero una strategia di tipo diverso, fondata su un più immediato **ricorso all'omicidio, anche nei confronti di quelle autorità dello Stato che non si piegavano al compromesso**. D'altra parte, il ricorso alla violenza veniva deciso molto spesso senza ricercare il consenso di tutte le componenti della commissione interprovinciale. Questa strategia corrispondeva ai caratteri originari del gruppo che faceva capo a Liggio, a Riina e a Provenzano. Si trattava di mafiosi che si erano affermati dopo una lunga guerra contro i vecchi boss culminata con l'omicidio di Michele Navarra, capo della mafia di Corleone (2 agosto 1958, ad opera di Luciano Liggio, suo luogotenente), abituati a latitanze disagiate nelle campagne del Corleonese, intendevano egemonizzare il traffico di stupefacenti e dominare sulle famiglie mafiose di Palermo, non erano abituati alle frequentazioni della città e anzi erano presi in giro per la loro rozzezza (65).

A questo mutamento di strategia è corrisposto un alto numero di omicidi di esponenti delle forze dell'ordine, magistrati, politici.

(63) Lo spezzettamento dei processi è un grave errore non solo perché non consente una valutazione unitaria di un fenomeno che è unitario, ma anche perché disperde e contrappone preziose energie giudiziarie. Oggi non si profila un errore analogo a quello compiuto dalla prima sezione della Cassazione nel caso citato nel testo. Può profilarsi, invece, il rischio che per un malinteso « primato » nella gestione dei diversi procedimenti nascano tensioni tra vari uffici giudiziari che possono avere come effetto quella dannosa frantumazione delle indagini.

(64) L'espressione è di Gaetano Badalamenti: cfr. la relazione del sen. Massimo Brutti sulla DDA.

(65) Cfr., ad es., resoconto stenografico dell'audizione di Tommaso Buscetta, 16 novembre 1992, p. 372.

55. Il rapporto tra mafia e politica negli anni che vanno dalla morte di Salvatore Giuliano ai nostri giorni è stato particolarmente complesso. Lo snodo decisivo è costituito dalla trasformazione della mafia del latifondo in mafia dei suoli urbani, una modernizzazione rapida e violenta, indotta da quello che fu chiamato « il sacco di Palermo ». Nacque un nuovo modello di comportamento mafioso, che si è successivamente esteso a tutto il Mezzogiorno e all'interno del quale si sono intrecciati i rapporti tra la mafia, i burocrati, i politici e gli imprenditori. [...]

56. [...] Dal 1959 al 1964 è sindaco Salvo Lima, vicino alla mafia di Bonitate; assessore ai lavori pubblici è Vito Ciancimino, legato invece ai corleonesi. Furono gli anni del « **sacco di Palermo** », con l'avvio di un patto tra mafia, amministrazione pubblica e costruttori, che diventò un **modello criminale** per moltissime aree del Mezzogiorno.

Si crearono molte « **cordate** » tra mafiosi, imprenditori e singoli uomini politici, che portarono allo snaturamento delle funzioni pubbliche, alla distruzione del mercato, alla ridicolizzazione della legalità amministrativa. Nacque la particolarità palermitana delle « alleanze verticali » tra mafiosi, imprenditori, burocrati, professionisti e uomini politici, l'una contrapposta all'altra.

Gli uomini politici che contavano avevano ciascuno i propri imprenditori, i propri professionisti e il proprio capomafia. Nacque una sorta di sistema integrato di competenze, di funzioni e di poteri che aveva il suo centro di gravità in Cosa Nostra e che riusciva a condizionare le vicende della spesa pubblica, gli equilibri politici e i rapporti di forza tra i vari gruppi di Cosa Nostra. La lotta politica diventava immediatamente terreno per ampliamenti o restrizioni delle fette di mercato dei contendenti e Cosa Nostra interveniva frequentemente, con la minaccia o con l'eliminazione fisica, anche nelle vicende politiche perché da esse, in quell'assetto, dipendevano le sorti degli imprenditori, le entrate della mafia e il peso dei singoli uomini d'onore. [...]

57. Nei trent'anni successivi i rapporti tra uomini della mafia ed esponenti della politica si sviluppano sui diversi piani con diverse modalità e responsabilità e secondo diverse linee-guida.

Il **terreno fondamentale** sul quale si costituiscono e si rafforzano i rapporti di Cosa Nostra con esponenti dei pubblici poteri e delle professioni private è rappresentato dalle **logge massoniche**. Il vincolo della solidarietà massonica serve a stabilire rapporti organici e continuativi. L'ingresso nelle logge di esponenti di Cosa Nostra, anche di alto livello, non è un fatto episodico e occasionale, ma corrisponde a una scelta strategica. Il giuramento di fedeltà a Cosa Nostra resta l'impegno centrale al quale gli uomini d'onore sono prioritariamente tenuti. Ma le affiliazioni massoniche offrono all'organizzazione mafiosa uno strumento formidabile per estendere il proprio potere, per ottenere favori e privilegi in ogni campo: sia per la conclusione

di grandi affari, sia per « l'aggiustamento » dei processi, come hanno rivelato numerosi collaboratori di giustizia. Tanto più che gli uomini d'onore nascondono l'identità dei « fratelli » massonici, ma questi ultimi possono anche non conoscere la qualità di mafioso del nuovo entrato.

Oltre alle logge massoniche, Cosa Nostra stabilisce rapporti con settori o singoli esponenti del sistema politico, anche attraverso il **controllo del voto e del meccanismo degli appalti**. Si tratta di due canali istituzionali, su cui pesano fortemente le attività di intimidazione e di corruzione che Cosa Nostra è in grado di dispiegare.

58. [...] Sui **rapporti tra mafia e circoli massonici** esiste una piena corrispondenza tra gli elementi acquisiti dalle commissioni d'inchiesta sul caso Sindona, sulla loggia massonica P2, da questa Commissione, dall'autorità giudiziaria e quelli forniti dai collaboratori della giustizia. [...]

Nel 1973 Gelli convocò nella sua villa di Arezzo i vertici dell'Arma dei Carabinieri auspicando l'avvento di un governo di destra presieduto dal magistrato Carmelo Spagnuolo. Il collaboratore Leonardo Messina ha parlato di un tentativo eversivo, che avrebbe dovuto verificarsi nello stesso anno, del quale Cosa Nostra era stata messa a conoscenza tramite le proprie relazioni massoniche.

I magistrati di Milano e di Palermo hanno accertato i collegamenti di Sindona con esponenti della mafia e della massoneria siciliana, nel corso della vicenda del finto rapimento del finanziere e della sua permanenza in Sicilia dal 10 maggio al 10 ottobre 1979. Sindona era stato aiutato da Giacomo Vitale, cognato di Stefano Bontate e Joseph Miceli Crimi, entrambi aderenti a una comunione di Piazza del Gesù il CAMEA (Centro attività massoniche esoteriche accettate).

Nel 1984 Buscetta aveva per la prima volta parlato del rapporto tra mafia e massoneria nel contesto del tentativo golpista di Junio Valerio Borghese del dicembre 1970; anche Luciano Liggio e Antonino Calderone rievocano, in momenti diversi, lo stesso episodio davanti ai giudici palermitani.

Le dichiarazioni recentemente rese alla magistratura e alla Commissione antimafia da Calderone, Buscetta, Messina, Mutolo e Mannoia, confermano le conoscenze già acquisite e forniscono ulteriori elementi utili per ridisegnare l'insieme dei collegamenti intercorsi nel tempo tra Cosa Nostra e la massoneria. [...]

Il complesso delle dichiarazioni dei collaboratori della giustizia appare dunque essere concordante su almeno tre punti:

— intorno agli anni 1977-1979 la massoneria chiese alla commissione di Cosa Nostra di consentire l'affiliazione di rappresentanti delle varie famiglie mafiose; non tutti i membri della commissione accolsero positivamente l'offerta; malgrado ciò alcuni di loro e altri uomini d'onore di spic-

co decisero per motivi di convenienza di optare per la doppia appartenenza, ferma restando la indiscussa fedeltà ed esclusiva dipendenza da Cosa Nostra;

— nell'ambito di alcuni episodi che hanno segnato la strategia della tensione nel nostro Paese, vale a dire i tentativi eversivi del 1970 e del 1974, esponenti della massoneria chiesero la collaborazione della mafia;

— all'interno di Cosa Nostra era diffuso il convincimento che l'adesione alla massoneria potesse risultare utile per stabilire contatti con persone appartenenti ai più svariati ambienti che potevano favorire gli uomini d'onore.

59. È pacifico che **Cosa Nostra influisce sul voto**. Ciò non corrisponde a una scelta ideologica, ma alla convenienza di sfruttare nel miglior modo possibile il radicamento sociale e territoriale; i vasti compiti degli enti locali hanno incentivato l'attenzione della mafia per le amministrazioni comunali.

Non sembra sia stata ancora svolta una analisi seria degli effetti che ha avuto sulla crescita dei rapporti tra mafia ed enti locali il tradizionale decentramento della spesa. Piccole amministrazioni comunali, prive di strutture burocratiche adeguate e prive dei necessari livelli di competenza, si sono trovate a spendere somme enormi che sono finite frequentemente nelle mani di speculatori, o di gruppi mafiosi. Troppo spesso il decentramento è stato puro spostamento di poteri dal centro alla periferia senza creazione di supporti efficienti e culture adeguate.

60. Agli atti della Commissione ci sono documenti che non riguardano solo l'attivazione « spontanea » di Cosa Nostra verso uno o più candidati, ma l'attivazione dei candidati verso gli uomini di Cosa Nostra. Alcuni candidati hanno pagato somme di denaro in cambio dei voti. L'appoggio di Cosa Nostra può anche consistere nella prestazione di una particolare « vigilanza » a favore del candidato che, girando per il collegio insieme agli uomini della famiglia, non solo è protetto nella sua incolumità, ma mostra ai suoi elettori di essere sostenuto da uomini che contano.

Il procuratore della Repubblica di Caltanissetta così ha sintetizzato le tre ipotesi possibili di intervento di Cosa Nostra della campagna elettorale. « [...] La mafia decide: questo picciotto è uomo d'onore, è laureato, ha cultura, si presenta bene, ne facciamo un politico, i voti li abbiamo e possiamo portarlo nell'amministrazione locale, in quella regionale o in Parlamento [...]. La seconda ipotesi è quella di un uomo politico non mafioso che chiede aiuto a Cosa Nostra per la sua campagna elettorale [...]. La terza ipotesi, infine, è quella dell'uomo politico il quale, pur non facendo parte di Cosa Nostra, è talmente vicino ad essa che ne riceve un aiuto concreto (il guardaspalle, l'autista, la garanzia di tranquillità nel corso della campagna elettorale e via dicendo). In sostanza si crea un rapporto di da-

re-avere: "Ti do i voti in cambio dell'appoggio che fornirai quando servirà" » (71). [...]

Cosa Nostra non ha mai avuto preclusioni. Nessun partito può essere aprioristicamente immune. Ma i mafiosi non votano a caso; scelgono naturalmente candidati non ostili alla mafia e vicini agli interessi dei singoli gruppi. A Palermo, ha ricordato il dr. Gioacchino Natoli, sostituto procuratore della Repubblica, dalle indagini compiute risulta che i mafiosi « facevano convergere naturalmente i loro voti verso la Democrazia Cristiana, in quanto essa aveva rappresentato, fin dalla costituzione della Repubblica, il centro e l'asse d'equilibrio dell'intero sistema (72). Ma nello stesso capoluogo e in altre aree della Regione i voti vanno anche a candidati di altri partiti. La Commissione ritiene che questo problema vada visto nella sua obiettiva storicità e ciò comporta l'esigenza di precisare i seguenti criteri:

— la scelta del partito e degli uomini è ispirata a una logica di pura convenienza; più conta il partito e più ampia è la disponibilità di Cosa Nostra; questo spiega l'appoggio costantemente fornito a candidati appartenenti a partiti di governo, ancorché piccoli. Per questi anzi la dimensione ristretta dell'elettorato rende i voti di Cosa Nostra più produttivi, talora essenziali al raggiungimento del quorum e alla elezione dei candidati;

— il rapporto di Cosa Nostra e i politici è di dominio della prima nei confronti dei secondi; la disponibilità di mezzi coercitivi conferisce a Cosa Nostra una illimitata possibilità di richiesta e di convincimento;

— da ciò non può derivare una interpretazione vittimistica di quel rapporto; il politico non è costretto ad accettare i voti di Cosa Nostra e se li accetta non può non sapere quali saranno le richieste e gli argomenti dei suoi *partner*;

— oggi, essendo cresciuta la sensibilità delle istituzioni e dell'opinione pubblica, il tradizionale rapporto mafia-politica può avere risvolti tragici: per il politico è impossibile sottrarsi all'abbraccio di Cosa Nostra una volta che ha chiesto e accettato i voti, ma per lui è sempre più difficile rendere i favori per i quali è stato eletto.

61. Cosa Nostra influisce sulle elezioni in vari modi. Fa ritenere all'ambiente nel quale opera che è in grado di controllare il voto e quindi fa nascere negli elettori il timore di rappresaglie. L'intimidazione è assai diffusa e così anche il presidio dei seggi. In vari casi si ricorre ai brogli. Più spesso non c'è bisogno di alcuna intimidazione. È sufficiente il consiglio. L'assenza di tensione e passione politica, la concezione per la quale il voto serve soltanto a contrassegnare l'appartenenza a una clientela e non a indicare una

(71) Res. sten. audizione della Procura Distrettuale di Caltanissetta, 17 novembre 1992, pp. 448-449.

(72) Cfr. res. sten. audizione della DDA di Palermo, 5 novembre 1992, p. 219.

scelta ideale, l'appiattimento delle tradizioni politiche tra i diversi partiti può condurre quasi naturalmente, senza alcuna forzatura, a rispettare gli ordini di scuderia, come Messina chiama le designazioni elettorali che venivano dai vertici di Cosa Nostra.

62. Da appartenenti alla Commissione è stato chiesto ai collaboratori della giustizia quale dovesse essere il comportamento ufficiale dei loro « amici » nei confronti di Cosa Nostra. La risposta è venuta con l'abituale cinismo degli « uomini d'onore ». Il politico può anche partecipare a manifestazioni antimafia, fare discorsi contro la mafia, l'importante è che poi, nella sostanza, protegga gli interessi di Cosa Nostra. Un politico può anche proporre e far approvare leggi contro la mafia, se questo è necessario a dargli un alibi. Importante è che quelle leggi non vengano applicate o che i processi si possano « aggiustare » (73). [...]

63. Nelle vicende riguardanti i rapporti tra mafia e politica e in una serie di indagini giudiziarie **ricorre costantemente il nome di Salvo Lima**. Per anni egli è stato l'esponente politico di maggiore rilievo tra quelli di cui venivano denunciati collegamenti con Cosa Nostra. Per sette anni, a partire dal 1958, è stato sindaco di Palermo, poi deputato al Parlamento per tre legislature e parlamentare europeo per altre tre fino alla sua morte nel 1992. Ha guidato l'amministrazione comunale di Palermo negli anni in cui la speculazione edilizia è stata più intensa ed è cresciuto il potere mafioso.

La stabilità delle giunte al Comune di Palermo e alla Provincia si è fondata a lungo sull'accordo politico tra il gruppo di Lima e quello di Ciancimino, già esponente democristiano, più volte inquisito, sottoposto a misure di prevenzione personale e patrimoniale e condannato anche per reati di mafia. Nel periodo in cui Lima è stato sindaco di Palermo, Ciancimino è stato assessore ai lavori pubblici per cinque anni consecutivi (74). Come ha avuto occasione di dichiarare Elda Pucci, vi era una sostanziale unità di azione tra i ciancimini e la corrente che faceva capo a Salvo Lima. Secondo quanto affermato da Giuseppe Insalaco, è proprio attraverso l'accordo con Lima che Ciancimino ha portato il proprio gruppo a confluire per alcuni anni nella corrente di Giulio Andreotti. È certo che un incontro tra Lima, Ciancimino e Andreotti, volto a realizzare tale intesa, si svolse in data 6 novembre 1976 (75).

(73) Cfr. le audizioni dei collaboratori, res. sten. Buscetta del 16 novembre 1992, pp. 419-428; Mutolo, 9 febbraio 1993, p. 1288.

(74) Dal luglio 1959, in sostituzione di Lima, al luglio 1964; precedentemente era stato assessore all'azienda municipalizzata, dal giugno 1956 al luglio 1959.

(75) Confronta le dichiarazioni di Elda Pucci (4/11/1984) e di Giuseppe Insalaco (6/11/1984), in ordinanza-sentenza emessa nel proc. penale contro Baio Giuseppe + 8, tribunale di Palermo n. 1588/88, R.G.U.I., pp. 105-109. Sull'incontro tra Lima, Ciancimino e Andreotti confronta requisitoria della procura della Repubblica di Palermo nel procedimento penale contro Greco Michele e altri (n. 3162/89 A-p.m.), volume I, pp. 90 ss. e 117

Le conflittualità all'interno della maggioranza sorgeranno dalla rottura di tale accordo. Ciò porterà all'ascesa di sindaci democristiani anomali, perché più autonomi rispetto alle forze che tradizionalmente controllavano l'amministrazione come Nello Martellucci, Elda Pucci, Giuseppe Insalaco e Leoluca Orlando. Essi tuttavia saranno sempre eletti con l'appoggio determinante della corrente di Lima. In particolare, la corrente di Lima partecipò con propri esponenti alla prima giunta di pentapartito diretta da Leoluca Orlando; votò in consiglio comunale per la seconda giunta, che vedeva la partecipazione del PCI, pur avendola osteggiata nelle sedi interne di partito. Gli uomini di Lima hanno poi sostenuto le giunte che si sono succedute dal 1990 sino ad oggi.

Esistono **numerosi elementi di conoscenza circa i rapporti tra Salvo Lima e gli uomini di Cosa Nostra**. È pacifico che egli avesse un forte legame con i cugini Antonino e Ignazio Salvo (entrambi processati per associazione a delinquere di tipo mafioso, il primo deceduto in data anteriore al giudizio e il secondo condannato con sentenza definitiva). Furono essi — come è emerso nel maxiprocesso — a fornirgli un'auto blindata a scopo di tutela personale, durante i primi anni '80, quando la guerra di mafia era al suo culmine. [...]

Ciò che caratterizza la posizione di Lima nei suoi rapporti con Cosa Nostra è il fatto di essere stato a lungo punto di riferimento per varie famiglie mafiose. Ciò risulta chiaramente dalle convergenti dichiarazioni dei collaboratori di giustizia. [...]

Tutte le notizie di cui la Commissione dispone circa le modalità del rapporto tra Lima e le famiglie mafiose mettono in luce una prassi consolidata, un circuito di favori che riguardano essenzialmente due questioni, alle quali l'organizzazione mafiosa attribuisce un particolare rilievo ai fini della propria autodifesa e per la conquista dell'impunità.

Anzitutto si chiede l'intervento dell'uomo politico per il trasferimento di funzionari scomodi. Antonino Calderone ha ricordato in proposito un incontro con Lima a Roma, organizzato con la mediazione dei Salvo, al quale egli partecipò insieme al fratello (allora rappresentante della famiglia di Catania), per ottenere il trasferimento di un funzionario della Questura, che faceva seriamente le indagini.

In secondo luogo, l'organizzazione chiede e ottiene l'aiuto dell'esponente politico (che ha collegamenti e amicizie importanti a Roma), allo scopo di « aggiustare » i processi impedendo che i mafiosi vengano condannati a lunghe pene detentive. [...]

Gaspere Mutolo (83), Giuseppe Marchese e Leonardo Messina (84)

ss. Lo stesso Lima definì quell'incontro « [...] volto a raggiungere una pacificazione generale a Palermo ».

(83) Cfr. res. sten. audizione di Gaspere Mutolo, 9 febbraio 1993, p. 1255.

(84) Cfr. res. sten. audizione di Leonardo Messina, 4 dicembre 1992, p. 565.

hanno dichiarato, con varie sfumature, che i mafiosi confidavano in un annullamento del maxiprocesso in Cassazione (85). A ciò, secondo questi collaboratori, si sarebbe impegnato l'on. Lima. Già in appello vi era stato un « aggiustamento » parziale. La Cassazione avrebbe dovuto smentire l'operato di Falcone, annullando persino l'ordinanza di rinvio a giudizio e facendo retrocedere il processo alla fase istruttoria: cosa puntualmente verificatasi per la posizione di Bono Giuseppe, stralciata in appello e per la quale la prima sezione penale della Cassazione ha proprio annullato l'ordinanza di rinvio a giudizio (86).

È difficile credere che il rapporto di Cosa Nostra con il sistema politico si sia esaurito nell'attività di garante degli interessi mafiosi che sarebbe stata svolta da Salvo Lima direttamente a Palermo e a Roma, attraverso i propri referenti nazionali. I collaboratori di giustizia hanno descritto una prassi e un sistema. Ma dell'una e dell'altro non poteva essere Lima l'unico esecutore. È necessario identificare gli altri politici che hanno agevolato Cosa Nostra.

64. Risultano certi alla Commissione i collegamenti di Salvo Lima con uomini di Cosa Nostra. Egli era il massimo esponente in Sicilia della corrente democristiana che fa capo a Giulio Andreotti. Sulla eventuale responsabilità politica del senatore Andreotti, derivante dai suoi rapporti con Salvo Lima, dovrà pronunciarsi il Parlamento.

65. Gli appalti di opere pubbliche costituiscono uno dei principali terreni di incontro tra mafia, imprenditori, uomini politici, funzionari amministrativi. Gli obiettivi pratici sono tre: lucrare tangenti, collocare mano d'opera nei subappalti, far acquisire le forniture dalle ditte « amiche ». Ma l'obiettivo generale è più ambizioso: con le mani sugli appalti, Cosa Nostra riesce a controllare gli aspetti essenziali della vita politica ed economica del territorio, perché condiziona gli imprenditori, i politici, i burocrati, i lavoratori, i liberi professionisti. Questo aspetto contribuisce a rafforzare il dominio sul territorio, consolida il consenso sociale, potenzia le singole famiglie mafiose nel territorio, nella società e nell'ambiente politico e amministrativo.

Cosa Nostra **controlla totalmente gli appalti in Sicilia.** Ha la funzione di garantire che gli accordi siano rispettati ed eseguiti, di intervenire laddove si verificano « disfunzioni », danneggiando le imprese che si rifiutano di sottostare e, se necessario, uccidendo gli imprenditori recalcitranti.

(85) Cfr. l'ordinanza di custodia cautelare delitto Lima.

(86) La sentenza è del 24/6/1992, n. 555, depositata il 24/7/1992, presidente Carnevale, relatore Grassi. Il dott. Grassi sostituto procuratore della Repubblica di Catania, era stato sottoposto ad una indagine del CSM per atti di favoritismo nei confronti dell'imprenditore Costanzo; l'indagine fu archiviata perché il dott. Grassi chiese spontaneamente il trasferimento ad altra sede.

In una importante audizione tenuta dalla sottocommissione Appalti (87), presieduta dal sen. Cutrera, è risultato che in Sicilia esiste un **comitato di gestione degli appalti**, « una sorta di direttivo formato da imprenditori, i più importanti imprenditori siciliani e qualche imprenditore di valenza nazionale, che decidono a priori, al di là di tutte le scelte della pubblica amministrazione, l'aggiudicazione degli appalti alle imprese ». Il comitato può funzionare solo perché Cosa Nostra garantisce: e questa presenza spiega il silenzio degli imprenditori in Sicilia sulle corruzioni.

La mafia non interviene per decidere chi deve vincere l'appalto, a meno che non tenga a qualche impresa in particolare o non debba esigere con la minaccia il rispetto dei criteri di spartizione. Chiunque vinca, la sua quota di reddito è assicurata.

Il comitato non potrebbe svolgere la sua funzione se, oltre alla garanzia di Cosa Nostra, non ci fosse la connivenza degli amministratori e dei direttori dei lavori.

La vicenda degli appalti in Sicilia dimostra la molteplicità delle connessioni di Cosa Nostra e, insieme, la necessità che oltre ai politici anche i diversi ceti imprenditoriali e professionali rompano con decisione i rapporti che intrattengono con i gruppi mafiosi. [...]

67. L'applicazione della legge sullo scioglimento dei Consigli comunali ha rivelato una dimensione locale dei rapporti tra mafia e pubblici poteri che ha effetti molto gravi sulla vita delle comunità. La questione è stata specificamente affrontata dalla Commissione con una relazione del vicepresidente sen. Cabras già inviata al Parlamento. Dal quadro delineato emerge una costante: l'**ingresso della mafia nelle istituzioni locali** è fortemente agevolato dalla fragilità amministrativa. Laddove la pubblica amministrazione è inerte o corriva, dove i controlli amministrativi non funzionano, si crea in modo quasi automatico l'ambiente favorevole all'intreccio tra mafia e politica. Spesso non più di intreccio si tratta, ma di occupazione delle pubbliche istituzioni da parte di emissari dei gruppi mafiosi, che gestiscono il potere per conto della famiglia di appartenenza, contro gli interessi dei cittadini e a volte nel silenzio degli organismi di controllo, tanto amministrativi quanto giurisdizionali.

In queste aree, si tratta per lo più di piccoli Comuni, si è sviluppato un **microsistema mafioso che condiziona la vita quotidiana dei cittadini** in modo particolarmente opprimente; il degrado è profondo e non esiste diritto civile di un qualche rilievo che possa essere esercitato senza la mediazione mafiosa.

(87) La sottocommissione, coordinata dal sen. Cutrera, si occupa tanto dell'analisi del fenomeno, con particolare attenzione per la città di Palermo e di Catania, quanto della riforma legislativa. La relazione del sen. Cutrera affronterà ampiamente i temi specifici.

Alla Commissione preme rappresentare al Parlamento che il rapporto mafia-politica non si sviluppa soltanto nelle macrodimensioni nazionali o regionali o delle grandi città, ma anche nelle microdimensioni dei piccoli Comuni, dove si realizza una sospensione della legalità.

VIII

68. Oggi sono superate le condizioni oggettive che hanno favorito quel processo che si è definito di « coabitazione ». Il tragico spartiacque è costituito dalle stragi di Capaci e di Via Mariano D'Amelio. I due massacri, per la popolarità dei magistrati caduti, per la potenza e la determinazione che Cosa Nostra rivelò in quell'occasione, hanno fatto scattare nell'opinione pubblica un senso di solidarietà e di ribellione che ha coinvolto tutto il Paese. Nelle istituzioni si è colta l'impossibilità di proporre il tradizionale *stop and go* e si sta agendo con determinazione, conseguendo risultati di evidente rilievo. Giovanni Falcone e Paolo Borsellino sono stati i grandi delegati delle istituzioni e della società civile nella lotta contro la mafia. Ma questa è una battaglia troppo dura, troppo sanguinosa perché possano essere pochi a combatterla. L'antimafia del giorno dopo non compensa le schermaglie insidiose che hanno progressivamente isolato quei due uomini contribuendo a creare le condizioni per la loro soppressione.

69. Anche gli omicidi di Lima e Salvo hanno, per profili assai diversi, una propria tragicità. Uccidere i vecchi mediatori, o per punirli, o perché non si ha più bisogno di loro, è un ammonimento spaventoso per tutti i politici che sono stati vicini a Cosa Nostra. Nulla è sicuro, dopo quegli omicidi, nelle relazioni tra mafia e politica. [...]

71. Questa lezione la società civile e le istituzioni sembra l'abbiano finalmente compresa. L'impegno sembra divenire collettivo.

Ma sopravvivono ancora gli **strascichi della vecchia fase**. È sempre in agguato il ciclo tradizionale che segue le stragi: lo sdegno, le misure eccezionali, una fase di efficienza straordinaria e poi, lentamente, l'assorbimento nell'ordinaria amministrazione. La Commissione antimafia ha avuto modo di rilevare, oltre a prove di straordinaria efficienza, anche fatti di segno diverso: il trattamento insolitamente ossequioso di cui ha goduto nelle prime udienze il capomafia Riina; la concessione della liberazione anticipata a numerosi pericolosi « capimafia », trattati come se fossero piccoli ladri d'auto; la non tempestiva applicazione di misure di controllo al boss della camorra D'Alessandro, che ne ha facilitato la fuga dopo la scarcerazione; la permanenza di conflitti e gelosie tra i diversi settori delle forze dell'ordine che non consentono ancora il pieno dispiegamento delle potenzialità della DIA e frenano la complessiva spinta degli apparati antimafia.

A differenza del passato, però, queste sono eccezioni in un panorama complessivamente positivo.

La Commissione le sottopone all'attenzione del Parlamento e del Governo perché si assumano provvedimenti per correggere gli errori e punire i responsabili. L'esperienza dimostra che in tema di mafia nessuna fase è irreversibile; queste eccezioni, senza una pronta reazione, possono ritrasformarsi in regola.

72. [...] è la prima volta, probabilmente, che si delinea con forza e con consenso sociale una Sicilia dei diritti contro quella della violenza.

Sono altresì **venute meno le due condizioni oggettive del bipolarismo e dei limiti investigativi.**

Il superamento del Partito Comunista Italiano sul versante interno e il successivo superamento del bipolarismo sul versante internazionale, hanno tolto ogni alibi politico alla mafia e ai suoi alleati. L'emergenza anticomunista, fondata o infondata che fosse, non può più costituire un collante per nessun agglomerato di forze o di interessi. Perciò oggi non dovrebbero più manifestarsi resistenze di carattere politico al dispiegamento di un'azione permanente ed efficace contro la mafia. L'efficacia che negli ultimi mesi sta caratterizzando nel suo complesso l'azione antimafia sembra confermare tale ipotesi.

Analogo è il ragionamento sul piano investigativo. Oggi le forze di polizia dispongono di una penetrante legge sui collaboratori della giustizia, sono autorizzate dall'autorità giudiziaria a infiltrazioni, a controlli delle conversazioni tra persone presenti, anche in via preventiva, prescindendo cioè dalla commissione di un delitto. Possono svolgere con particolare flessibilità i loro interventi fuori degli schematismi del passato: ogni negoziazione, insomma, sarebbe oggi un atto di inescusabile favoritismo. Sono quindi venute meno tutte le condizioni oggettive che hanno nel passato ostacolato un pieno e continuativo dispiegarsi dell'azione antimafia dello Stato.

73. Il superamento delle condizioni oggettive della « coabitazione » e lo spartiacque costituito dalle stragi di Capaci e di Via Mariano d'Amelio non garantiscono di per sé il definitivo avvio della rottura dei rapporti tra mafia ed esponenti del mondo politico. Le vecchie condizioni oggettive, infatti, non hanno determinato quei rapporti in modo automatico, inevitabile; **le convenienze**, mascherate dietro l'alibi delle condizioni oggettive, **non sono state certamente tutte sradicate** e restano in agguato.

Di qui la necessità di **avviare un processo positivo con regole e comportamenti nuovi**, che riallacino un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

La Commissione ritiene innanzitutto indispensabile che i **partiti politici**, indipendentemente dagli accertamenti di carattere giudiziario, allontanino gli eletti, i dirigenti, gli iscritti che in modo diretto o indiretto abbiano dato luogo con i propri comportamenti a quel giudizio di responsabilità politica

cui si è fatto innanzi riferimento. Se non lo fanno, ritengono compatibili quelle presenze con il proprio indirizzo politico. [...]

74. La Commissione intende sollevare un allarme in ordine ai possibili condizionamenti di **logge massoniche** coperte e deviate nelle pubbliche istituzioni. Qualunque sia il giudizio che si ritenga di dare della massoneria, è certo che questa associazione non può essere considerata, nella sua globalità, illegale ed eversiva nonostante i gravi fatti che hanno coinvolto molti aderenti a logge massoniche.

Ma c'è il pericolo che la fedeltà massonica si sovrapponga a doveri di lealtà istituzionale. Questo pericolo ha indotto alcune istituzioni a stabilire il principio di incompatibilità tra l'esercizio di funzioni pubbliche particolarmente delicate e l'adesione a logge massoniche. L'assemblea regionale siciliana ha approvato nel novembre 1992 una mozione con la quale si impegna il presidente della Regione a far sottoscrivere ai componenti della Giunta, nonché a tutti i dirigenti e dipendenti della Regione, una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante la non appartenenza alla massoneria ovvero l'indicazione della loggia di appartenenza, anche se coperta, e a ritirare la delega agli assessori che risultino affiliati a logge deviate, coperte o che risultino mendaci. Anche il CSM, con propria risoluzione del 22-3-1990, ha rilevato l'inopportunità dell'iscrizione alla massoneria da parte dei magistrati e, nella seduta del 12-11-1992, nel ribadire il contenuto della risoluzione suddetta, ha chiesto a varie autorità giudiziarie di acquisire i nominativi di magistrati che risultino iscritti a logge massoniche.

Queste iniziative rendono ancora più opportuno che i vertici massonici prendano esplicitamente le distanze da queste logge, da questi iscritti e da questi comportamenti e adottino la linea della massima trasparenza; altrimenti, sul piano delle valutazioni dell'opinione pubblica, sarà impossibile separare la loro responsabilità da quella di quegli iscritti e di quelle logge.

75. Si riflette, soprattutto in questa fase della vita del Paese, su quale sia il sistema elettorale che garantisca meglio l'impermeabilità alla mafia. Non esiste un sistema che garantisca in assoluto. La mafia controlla la formazione e l'espressione del consenso politico e quindi occorre innanzitutto impedire questo controllo isolando e sconfiggendo Cosa Nostra. Va prestata maggiore cura alla formazione dei seggi elettorali, nella designazione dei presidenti di seggio, nell'impedire i « piantonamenti » dei seggi da parte di gruppi criminali. Il cittadino deve sentirsi tutelato dalla presenza e dall'attenzione dello Stato.

76. Restano passività in molti organismi dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Sono necessari interventi sanzionatori adeguati. Ma serve un **indirizzo politico nuovo e visibile** che dia a tutti il senso di un'**etica professionale in grado di resistere alle pressioni mafiose**. Si può morire anche per que-

sto, come dimostra il caso di Giovanni Bonsignore (89), ma lo Stato ha comunque il dovere di non lasciare soli i funzionari che operano nelle aree più esposte. Al di là delle regole formali, a questi funzionari va data la consapevolezza che si muovono secondo indirizzi riconosciuti e garantiti. Invece, ancora oggi, sono lasciati soli, tra enormi difficoltà, come accade il più delle volte per i commissari straordinari dei Consigli comunali sciolti per mafia.

77. Compito delle forze politiche, delle autorità di governo e della magistratura è **perseguire l'obiettivo della distruzione di Cosa Nostra**, attraverso la confisca di tutte le ricchezze, l'arresto, il processo e la condanna dei vertici, degli alleati e di tutta la struttura militare. Non sono più ammissibili i discorsi di un tempo sul contenimento di Cosa Nostra o sulla sua riduzione a « dimensioni fisiologiche ». Verso questo obiettivo vanno indirizzate le risorse. I partiti e le istituzioni devono assumere comportamenti coerenti. Questo consentirà di chiedere anche ai cittadini, nella loro quotidianità, una coerenza. Non esiste un'etica pubblica, se sono disastrose le etiche private; **ma la ricostruzione deve partire dalla politica.**

L'Italia ha i mezzi, le intelligenze e le volontà per rompere i vecchi rapporti, sconfiggere Cosa Nostra, guardare fiduciosa al proprio futuro. C'è uno Stato che funziona, nonostante la mafia e le corruzioni; anche i segnali che sembrano più inquietanti sono il frutto di un ritrovato primato della legalità, premessa per la ricostruzione del sistema politico.

La Commissione, nell'ambito delle responsabilità affidatele dal Parlamento, ha inteso contribuire a questo difficile passaggio.

(89) Giovanni Bonsignore, funzionario della Regione siciliana, fu ucciso il 9 maggio 1990. Si era opposto, nelle sue funzioni, alla destinazione di 38 miliardi di lire, previsti per i centri commerciali all'ingrosso, a una società che si occupa di mercati agro-alimentari. La vicenda fu oggetto di una relazione della Commissione antimafia della X Legislatura, doc. XXIII, n. 43.