

La contiguità alle criminalità mafiose nelle autonomie locali

di Ignazio PORTELLI

Sommario

1. La contiguità
2. I profili socio-economici, normativi e giurisprudenziali
3. Un percorso ad ostacoli

ooOoo

1. La contiguità

Ritengo che indipendentemente dal metodo di studio sulla natura del potere mafioso, esistono due caratteristiche certe:

- a) la prima riguarda la capacità delle mafie di penetrazione nel tessuto sociale ed istituzionale;
- b) la seconda attiene alla natura degli apparati pubblici, alla mancata realizzazione dello Stato di diritto e alla diffusa affermazione, soprattutto nel Meridione, dei favori e delle clientele.

La contiguità nelle autonomie locali costituisce un complesso fenomeno dai molteplici aspetti sociali, culturali, economici, criminali ed istituzionali, che storicamente coinvolge ampi territori del Mezzogiorno¹, ma è ormai in fase di consolidamento e di espansione in altre aree del Paese², come è stato, peraltro, evidenziato nel recente passato, ad esempio, nel Rapporto 2010 della Fondazione RES, utilizzando in modo sistematico varie fonti, i dati sulle attività delittuose legate al controllo del territorio e quelli sulla capacità di realizzare traffici illeciti da parte del crimine organizzato.

2. I profili socio-economici, normativi e giurisprudenziali

Nel nostro ordinamento non esistono specifici richiami normativi alla contiguità nelle autonomie locali. La si considera come vera e propria attività delle mafie e, dunque, come parte integrante delle stesse.

Tuttavia, la contiguità nelle autonomie locali costituisce un primario obiettivo delle norme straordinarie introdotte nel 1991³ (art. 1 del d. l. n. 164/1991) e poi trasfuse nel Tuel (articoli 143-

¹ Sulla espansione, da ultimo, si vedano F. Varese, *Mafie in movimento*, Torino, 2011, pp. 49-93; M. Draghi, *Le mafie a Milano e nel Nord: aspetti sociali ed economici*, conferenza all'Università degli studi di Milano, 11 marzo 2011, *paper*.

² P. F. Asso, C. Trigilia, *Mafie ed economie locali*, in R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Rapporto 2010 Fondazione Res, Roma, 2011, pp. XVIII-XX.

³ Un primo commento in I. Portelli, *Le Commissioni straordinarie negli enti locali i cui consigli sono stati sciolti per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, in F. Teresi (a cura di), *I Commissariati straordinari*, quaderno del C.N.R., Roma, 1994, pp. 209-230.

146 del d. lgs. n. 267/2000) in materia di condizionamento e di infiltrazione mafiosa presenti negli enti locali, nei consorzi di comuni e di province, negli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, nelle aziende speciali dei comuni e delle province e nei consigli circoscrizionali.

Viene così realizzata una misura avanzata di repressione⁴ o, qualche volta, di prevenzione con un ampio campo di applicazione, che, secondo la Corte costituzionale⁵, costituisce un intervento di rigore anche precedente al procedimento penale ed indipendente dallo stesso. La Corte, anzi, va oltre il legislatore dell'emergenza offrendo ulteriori profili del paradigma normativo dell'istituto, ritenendo che:

- a) basandosi sulla realtà si può prescindere dalle responsabilità individuali;
- b) non è necessaria l'acquisizione di prove legate alla persona;
- c) essendo una misura di carattere indiziario non vanno utilizzati gli strumenti del contraddittorio propri dei procedimenti giurisdizionali;
- d) è una misura straordinaria, principalmente attinente all'ordine e alla sicurezza pubblica, per assicurare la conservazione del patto sociale che esige interventi rigidi e decisi.

Questi criteri sono stati, in parte, ulteriormente specificati e consolidati dalla giurisprudenza amministrativa. Il Consiglio di Stato ritiene sufficiente la presenza, anche isolata, di elementi, di collegamenti e di forme di condizionamento riconducibili alle mafie. Sono, pure, idonee anche quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi delle criminalità organizzate.

In ogni caso, all'elemento indiziario deve accompagnarsi la coerenza degli indizi raccolti, tra i quali deve sussistere un rapporto di non contraddizione e di coerenza in assenza di possibili interferenze interpretative⁶.

Recentemente (c.d. "pacchetto sicurezza" – legge 15 luglio 2009, n. 14) è stata novellata la norma sugli scioglimenti (art. 143 Tuel), con l'attribuzione al prefetto del compito, qualora gli indizi di condizionamento mafioso riguardino i dipendenti dell'ente locale, di proporre al Ministro dell'interno "ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusi la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione" (art. 143 Tuel, comma 5).

Questa novella trova fondamento nell'esperienza maturata, poiché in precedenza si poteva intervenire solo sugli organi elettivi ma non sugli apparati e, in particolare modo, i dirigenti degli enti locali non subivano conseguenze per i loro comportamenti se non quelli eventualmente adottati dalla magistratura.

La cessazione della inamovibilità del personale colluso era stata una delle proposte qualificanti della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile. La proposta di legge (A. C. n. 2129 – XV legislatura, che si rifaceva all'A. C. n. 6242 - XIV legislatura, sottoscritta da tutti i capigruppo presenti in Commissione), era stata presentata nella scorsa legislatura e non votata in prima lettura dall'Assemblea della Camera dei deputati a causa dell'anticipato scioglimento del Parlamento. Tuttavia, tenuto conto dell'unanimità registrata nel corso dei lavori negli anni precedenti, il Governo nella successiva legislatura (XVI) ritenne di dare seguito a quella intesa.

⁴ G. M. Flick, *Mafia e imprese vent'anni dopo. Capaci, via D'Amelio, mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione*, in www.federalismi.it, n. 3, 2013, p. 7: "La repressione penale non può prendere su di sé ed esaurire anche il compito della prevenzione, per una serie di ragioni tanto note quanto ovvie. Essa si sviluppa attraverso accertamenti ex post, quando i buoi sono già scappati dalla stalla; di solito, dopo un inizio rapido (e talvolta enfatizzato) con le indagini preliminari, finisce per arenarsi. (...) L'insufficienza della repressione penale è divenuta evidente a tutti, sotto molteplici profili; anche perché ai suoi limiti intrinseci si sono aggiunti numerosi altri limiti esterni e di fatto."

⁵ Sentenza 10 marzo 1993, n. 103.

⁶ *Ex multis*, Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 17 gennaio 2011, n. 227.

Non è diventata legge, invece, la proposta, del medesimo organo parlamentare, di disciplinare le misure da adottare contro gli organi delle società miste degli enti locali. Nel corso di specifiche audizioni (XV legislatura) vennero sollevati ripetuti dubbi sulla legittimità costituzionale di una tale norma, poiché venne fatta rilevare la necessità di una particolare prudenza essendo in presenza di società partecipate da capitale privato e potendo trattarsi di capitale non riconducibile a soggetti legati alla criminalità organizzata. Va notato che, comunque, è una fattispecie già presieduta da specifiche disposizioni di legge in merito alla responsabilità di impresa e ai poteri del magistrato sulla gestione di imprese colluse.

E' appena trascorso il ventennale della legislazione sugli scioglimenti degli organi degli enti locali per il condizionamento e per l'infiltrazione delle criminalità organizzate⁷.

Sono stati adottati oltre duecento procedimenti contro i consigli comunali e gli organi delle aziende sanitarie ed ospedaliere, mentre quelli contro i dipendenti, nel biennio di applicazione, ammontano finora a meno di dieci.

Se a questo gruppo di provvedimenti, si aggiungono anche quelli delle rimozioni o delle sospensioni degli amministratori locali o regionali nonché le relazioni parlamentari, gli atti giudiziari e vari altri atti pubblici mi sembra possibile, ai fini di queste note, poter desumere cinque sintetiche linee di connotazione della contiguità⁸:

1. ogni favore ed ogni aiuto, per quanto modesto possono essere considerati, costituiscono un danno all'intera società e al vivere civile, in quanto ciascuno vede "solo la pagliuzza del proprio miserabile privilegio di vessazione e non la trave della propria sottomissione"⁹;
2. quando è coinvolto un soggetto pubblico il danno e il disvalore sono ancora maggiori, perché investono, tra l'altro, la credibilità e l'affidabilità della legalità istituzionale; vale sempre l'ammonimento di Alessandro Manzoni: "(...) tutti coloro che, in qualunque modo, fanno torto altrui, sono rei, non solo del male che commettono, ma del pervertimento ancora a cui portano l'animo degli offesi"¹⁰;
3. le mafie hanno la necessità di doversi misurare con le burocrazie e i saperi; si tratta di necessità ineludibili, una inevitabile conseguenza dello sviluppo continuo dei mezzi di produzione, delle attività finanziarie, delle innovazioni, delle economie di mercato, dei compiti amministrativi dello Stato, e della specializzazione sempre più avanzata dei saperi e delle professioni, così da implicare un alto grado di conoscenza settoriale e specialistica;
4. esistono, purtroppo, persone grigie, ambigue, pronte al compromesso¹¹; professionisti e capi che preferiscono essere ciechi, subordinati che firmano ogni cosa, perché apporre una firma costa poco; vi sono anche quelli che scuotono la testa di fronte ad una richiesta mafiosa, ma acconsentono; o che affermano "se non lo facessi io, lo farebbe un altro peggiore di me".

E' chiara l'esistenza di infinite sfumature e motivazioni in varia combinazione¹²: terrore, viltà, astuzia, voglia miope di un qualsiasi potere; ricerca di benessere, di status e di privilegi; ricerca di promozione sociale altrimenti irraggiungibile.

⁷ Cfr. I. Portelli, *La gestione straordinaria dei comuni sciolti per mafia*, in *Studi meridionali*, quaderni del Centro Dorso, n. 3, 1998, pp. 139-152; I. Portelli, *Mafie e governi locali: una emergenza sommersa*, in *queste istituzioni*, n. 145, 2007, pp. 20-33.

⁸ S. Danna (a cura di), *Prodotto interno mafia*, Torino, 2011; R. Galullo, *Vicini di mafia*, Milano, 2011.

⁹ P. Flores D'Arcais, *Dalla servitù volontaria all'illuminismo di massa*, in *Micromega*, n. 4, 2011, p. 223.

¹⁰ Il pensiero è riferito da P. Levi, *La zona grigia*, in *Opere II*, Torino, 1997, p. 1023.

¹¹ Secondo i dati elaborati dall'Eurispes (ultimi disponibili al 2005) in materia di reati contro la pubblica Amministrazione nel Mezzogiorno in media si concentrano il cinquantotto per cento delle frodi e il sessantasette per cento degli arresti (peculato, malversazione e corruzione).

¹² P. Grasso, *Soldi sporchi*, Milano, 2011, e R. Galullo, *Vicini di mafia*, Milano, 2011.

Alcuni, poi, possiedono una sindrome del potere protratto ed incontrastato, una visione distorta del mondo, l'arroganza dogmatica, il bisogno di adulazione, l'appoggiarsi convulso alle leve di comando, il disprezzo delle leggi ed altro ancora, quale l'area indefinita delle ambiguità, del compromesso, della corruzione, della concussione e, in generale, dell'illegalità. "Questo modo di agire – ha annotato Primo Levi – è noto alle associazioni criminali di tutti i tempi e i luoghi, è praticata da sempre dalla mafia."¹³

A volte, possono sussistere delle attenuanti, ma è certo che compiuti i primi avvicinamenti, superati gli indugi ed accettata la collaborazione, l'azione delle mafie dilaga. Il loro modo migliore di agire è sempre quello di compromettere chi casca nella rete quanto più è possibile per renderlo correo o talmente colluso da non poter tornare indietro;

5. vi sono difetti classici e storici, che aiutano l'illegalità, e, se già costituiscono un vantaggio per il malgoverno, lo sono molto di più per gli arroganti condizionamenti delle mafie.

Provo ad indicarne qualcuno:

a) la permeabilità del sistema dei partiti e la difficoltà di selezionare il personale politico in assenza, peraltro, di una inequivoca disciplina legislativa in materia di candidabilità e di eleggibilità, come dimostrano i tentativi di autodisciplina approvati in sede parlamentare (Chiaromonte, 1992-1993; Forgione, 2007-2008; Pisanu 2010), a cui si è iniziato a porre rimedio con la emanazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in tempestiva attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 (comunemente definita: "legge anticorruzione");

b) le assemblee elettive quando decidono male e lentamente;

c) le burocrazie autocratiche che non costituiscono garanzia dell'azione pubblica conforme alla legge, alla efficienza e agli altri principi costituzionali, ad iniziare dal rispetto dell'articolo 54 sulla fedeltà alla Repubblica, l'osservanza della Costituzione e delle leggi, il dovere di assolvere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore;

d) la debolezza o l'inesistenza dei sistemi di controllo istituzionali, politici, sociali e professionali;

e) l'indolenza, l'accidia, la malintesa neutralità, l'apatia e, dunque, la distanza dall'impegno al servizio della comunità;

f) la realizzazione dei propri obiettivi individuali e privati da parte dei colletti bianchi¹⁴.

3. Un percorso ad ostacoli

A mio parere, si può affermare che una antica, grande colpa pesa sullo Stato¹⁵, sulle sue regole di funzionamento e sulla sua organizzazione degli apparati¹⁶.

Il contrasto, nonostante ogni sforzo, non sempre consegue i risultati dovuti ed attesi¹⁷ per molteplici aspetti¹⁸, ad iniziare dall'adeguamento degli strumenti giuridici.

¹³ P. Levi, *op. cit.*, p. 1022.

¹⁴ La Regione Sicilia (24 settembre 2009), una di quelle maggiormente coinvolte, ha provato a dotarsi di un *Codice antimafia e anticorruzione della pubblica amministrazione*, redatto da un gruppo di esperti guidati da Pierluigi Vigna.

¹⁵ Ed Reid, *La mafia*, Firenze, 1956, nell'introduzione P. Calamandrei annotava (pp. XI-XII): "Bisogna che i governanti italiani (...) cerchino di scoprire e di individuare, soprattutto nei ceti altolocati, i legami occulti (...). Sono questi i legami di alta classe che bisogna recidere, per togliere al mostro la vitalità che gli deriva da una inafferrabile organizzazione tentacolare."

¹⁶ Cfr. R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Roma, 2009.

¹⁷ T. Perna, *L'accumulazione criminale. La borghesia mafiosa e la deriva illegale del capitalismo*, in *alfabeta*, n. 8, 2011, p. 6: "Quella che i mass media chiamano "mafia" o "criminalità organizzata" ha subito negli ultimi decenni una profonda metamorfosi: non è più un cancro, un elemento di devianza, bensì si è trasformata in una nuova classe sociale che

Non sempre, ad esempio, le gestioni straordinarie hanno inciso nel modo necessario e non sempre i commissari sono stati adeguati al compito assegnato. A riprova di ciò, le reiterate misure di rigore in alcune amministrazioni locali, che ormai possono anche coinvolgere i dipendenti soprattutto quelli di livello dirigenziale.

Inoltre, non tutto il sistema amministrativo¹⁹ e non tutta la società civile sono orientati a far crescere le condizioni per il prevalere dell'efficienza, della competenza, del merito e della serietà di intenti²⁰. Ciò determina che si continuerà a sostenere un prezzo sempre alto in termini di convivenza civile e di mancato sviluppo economico²¹. Occorre sempre lavorare per ergere in modo ancora più profondo il solco della legalità.

viene ormai definita da tanti osservatori, studiosi e magistrati, come la "borghesia mafiosa". Non si tratta di una questione meramente definitoria o lessicale, ma di un sostanziale salto di qualità e mutamento delle forme del potere."

¹⁸ Si veda, ad esempio, l'intervista di L. Abbate a G. Pignatone, Procuratore della Repubblica a Roma, *Roma senza nebbie*, in *L'Espresso*, 26 aprile 2012, n. 17, pp. 60-62, che, tra l'altro, afferma: "Le mafie hanno rapporti con politica e società civile. A queste persone non si deve mai stringere la mano."

¹⁹ Può così accadere che le regole del Ministero dell'economia e delle finanze sulla virtuosità degli enti locali consentano di comprendervi anche amministrazioni locali colluse, oggetto di scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni della criminalità organizzata, che ne avevano stravolto la regolare gestione (ad esempio, Leinì in Provincia di Torino; cfr. M. Barbero, *Se comune virtuoso fa rima con mafioso*, in www.lavoce.info/articoli/pagina1003031).

²⁰ G. M. Flick, *op. cit.*, p. 8: "Le statistiche sulla repressione segnalano all'apparenza una diminuzione; ma in realtà la corruzione è profondamente radicata nella pubblica amministrazione, nella società civile, nel settore privato, come fenomeno pervasivo e sistemico in crescita, che influenza la società nel suo complesso."

²¹ L. Mancini, *La corruzione è l'habitat ideale per le mafie*, in *Il Sole-24 Ore*, 17 settembre 2012, p. 8: "In questo habitat paludoso, senza trasparenza né vincoli legali, prospera la mafia con i suoi interessi depauperanti per antonomasia, poiché incamera il grosso del denaro sottratto alla collettività, distribuendone una piccola parte a professionisti, imprenditori, politici, funzionari pubblici infedeli che tali proventi rendono possibili, camuffano, fanno circolare in sicurezza: l'area grigia. (...) I costi sono nascosti nella bassa qualità di infrastrutture e servizi pubblici, nelle grandi opere mal eseguite e superfatturate, nel denaro pubblico necessario a ripulire i rifiuti mal sversati, nel mercato del falso, la fuga degli imprenditori seri, quella dei giovani talenti che devono cedere il passo ai ben ammanicati. (...) Una congerie di elementi che, alle aree dominate o contaminate dalla mafia, costano percentuali di Pil di svantaggio sul resto del Paese." L'incidenza dell'economia mafiosa è, tuttavia, di complessa quantificazione, anche se non mancano ripetuti e qualificati tentativi al riguardo, recentemente censiti in *Difficile fare i conti in tasca alla mafia* (www.lavoce.info/difficile-fare-i-conti-in-tasca-alla-mafia/it). Cfr. G. Ardizzi, C. Petraglia, M. Piacenza e G. Turati, *Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy*, Roma, Banca d'Italia, Temi di discussione, 2012, n. 864; P. Grasso, *Soldi sporchi*, cit.