

«Mimmo er Cravattaro» –, che riuscì a salire a posizioni di rilievo nella finanza nazionale, tanto da gestire sino al suo omicidio nel 1981 una parte significativa del patrimonio del gruppo Cini. In questo senso, l'interesse per l'eliminazione del giornalista avrebbe potuto trovare una chiave interpretativa autonoma e non adeguatamente scandagliata dagli inquirenti.

La Corte d'Assise di Perugia aveva anche lamentato un *deficit* sostanziale di indagini in merito all'incontro di Pecorelli con l'on. Vitalone ed altri personaggi presso la «Famiglia Piemontese», ove si era discusso un aggiustamento tra le posizioni del giornalista ed il «gruppo Andreotti».

Nella sintesi delle sentenze viene dato ampio spazio ai citati ed inquietanti riferimenti, specie per quanto attiene le difficoltà di riconnettere la banda della Magliana e Cosa Nostra nell'unica causale dell'omicidio Pecorelli.

Questi elementi consentono alla Commissione di enucleare un ulteriore elemento di valutazione operativa, che consiste nella evidenza che la conduzione non corretta e non esaustiva di investigazioni nella fase delle indagini preliminari mina alla base gli esiti dei processi, quale che sia poi l'apporto conoscitivo fornito dai collaboratori di giustizia.

Ne deriva che la costante standardizzazione della qualità dei metodi investigativi delle Forze di Polizia – in termini di cultura, risorse umane e tecnologiche – rimane il primo ed impreveduto presidio per la reale assicurazione della catena probatoria in un processo penale.

Un fattore elevato del dispiegamento della qualità delle indagini consiste nella c.d. «*circolarità informativa*», che sembra essere totalmente mancata tra gli organi investigativi e i servizi di informazione nella conduzione delle indagini sul delitto Pecorelli, come più sopra evidenziato, anche a causa del pesante inquinamento dovuto all'appartenenza alla Loggia P2 dei vertici dell'epoca⁵³. Questa circostanza ha prodotto un serio vuoto di investigazioni sulle ragioni che avevano spinto Pecorelli, che risultava iscritto nelle liste della citata loggia, a criticare ferocemente l'operato di personaggi istituzionali che ne condividevano la filiazione massonica specifica, sostenendone invece altri come il Miceli. Non si potrebbe neppure aprioristicamente scartare l'ipotesi che questa filiazione fosse stata per Pecorelli meramente strumentale, a meglio conseguire fini informativi, e quindi pericolosamente gestita. Essa si configura, almeno apparentemente, come un comportamento discrasico rispetto a gran parte della sua produzione giornalistica; comportamento gravido di molti e non sondati portati, che andava illuminato in maniera più circostanziata e che non può essere risolto con la mera esplicitazione dell'autonomia professionale che avrebbe caratterizzato la sua attività.

⁵³ A capo del SISDE si trovava il gen. Giulio Grassini e a capo del SISMI il gen. Giuseppe Santovito, così come a capo del CESIS veniva posto il prefetto Walter Pelosi in sostituzione del dimissionario Gaetano Napoletano. E ancora il criminologo Franco Ferracuti che risulta nelle liste della P2 operava nel c.d. "gruppo gestione crisi" istituito dal Ministro dell'Interno *pro tempore* Francesco Cossiga, così come si rilevavano inquietanti presenze presso l'Ufficio Affari Riservati del Ministero dell'Interno stante la presenza nelle liste della Loggia P2 di Umberto Federico D'amato e del suo vice Giovanni Fanelli.

In ogni modo, non è dubitabile che l'aspetto corruttivo dei pubblici funzionari innesca in modo assolutamente pesante la catena viziosa dell'incapacità ad offrire un contrasto reale e illumina in modo chiaro anche il problema della partecipazione dei medesimi a strutture occulte e/o semipalesi che - per quanto giudicate «legali», folkloristiche ed innocue - costituiscono un legame oggettivamente limitante di quella cristallina libertà di giudizio e di quella trasparente immagine impersonale, presupposti basilari nelle attività di chiunque sia espressione della pubblica amministrazione o ne diriga politicamente le funzioni.

7.2 Cosa Nostra e i suoi referenti politici

Il problema dei rapporti tra la mafia ed esponenti della Democrazia Cristiana in Sicilia costituisce una parte sostanziale del processo, indipendentemente dal ruolo specifico della corrente andreottiana e da quello del senatore Andreotti medesimo.

La Corte d'Appello di Palermo ha rilevato:

«Al di là della preferenza tradizionalmente accordata dagli "uomini d'onore" al partito di maggioranza relativa ovvero, più in generale, ai partiti di governo, appare, dunque, arduo individuare un atteggiamento unitario di tutta la organizzazione mafiosa in occasione delle consultazioni elettorali ed una conferma in tal senso si trae, altresì, dalle dichiarazioni rese nella udienza del 29 luglio 1997 da Giovanni Brusca, dalle quali si desumono significative indicazioni circa la precaria configurabilità di una inclinazione comune degli affiliati a Cosa Nostra verso l'uno o l'altro partito ovvero verso l'una o l'altra corrente di uno stesso partito, circa il prevalente peso delle situazioni locali, circa il relativo recepimento da parte degli "uomini d'onore" dell'ordine emanato dal Riina in vista delle elezioni politiche del 1987 e circa la, per quanto rilevante, tutt'altro che sovrastante forza di condizionamento del voto esercitata dalla organizzazione mafiosa».

Questa situazione fluida del consenso emerge come dato generale da tutte le dichiarazioni dei collaboranti e possiede alla base due dati di ragione:

l'interesse a mantenere gli sperimentati rapporti locali;

la reale incapacità mafiosa ad orientare in profondità ed in quantità assai elevate il voto elettorale.

Il primo dei punti citati è dimostrato dalla resistenza oggettiva offerta da tutta la struttura di Cosa Nostra ad accedere in modo disciplinato ed uniforme alla indicazione del suo capo Salvatore Riina di spostare i consensi verso il Partito Socialista in occasione delle elezioni politiche del 1987, come si rileva dalle concordanti dichiarazioni di Marino Mannoia, Angelo Siino, Giovanni Brusca, Antonino Giuffrè e Gioacchino Pennino.

Vale per tutti il Giuffrè: «...succiriu u fini i' munnu! Ma ora all'ultimo minuto, ognuno faceva tutti i commenti di stu munnu: ma perché non si ci pensava prima, ma perché...».

In sostanza esisteva una difficoltà a gestire i rapporti locali in modalità diversa da quanto emergeva da situazioni storicamente sedimentate. Lo dimostra il fatto che Cosa Nostra - dopo l'esperienza del 1987 - tornerà a muoversi nel 1989 per le elezioni europee sul tracciato delle antiche relazioni.

Angelo Siino chiarisce perfettamente questo punto:

«Ci fu un plebiscito per Lima...tutta la parte della vecchia mafia che aveva votato sempre per Lima, continuò a votare per Lima».

Questo aspetto di fiducia personale, che lega gli esponenti di Cosa Nostra ai loro referenti locali della politica, emerge anche nella vicenda di Vito Ciancimino.

Mentre il collaborante Di Carlo ci offre uno spaccato secondo il quale Stefano Bontade e lo stesso Bernardo Provenzano ritenevano Ciancimino «una palla al piede» per i suoi contrasti con l'on. Lima e per la sua scarsa penetrazione politica, Antonino Giuffrè ne illustra invece la sua credibilità all'interno dell'ambiente mafioso corleonese orbitante intorno al Provenzano; credibilità legata allo sperimentato rapporto con la compagine criminale:

«...perché era l'esponente politico, cioè la persona più in gamba che era in grado di portare avanti discorsi politici nel nostro interesse, appositamente legato al Provenzano da 20 anni e più avevano rapporti da sempre...Ciancimino essendo una creatura corleonese, una creatura in modo particolare di Provenzano...gli hanno affidato di portare il discorso politico ristretto...di Cosa Nostra».

La sostanziale incapacità di Cosa Nostra ad incidere significativamente sul voto è un dato assai importante, emerso proprio nel processo di appello di Palermo; in pesante controtendenza con le precedenti letture del fenomeno mafioso (tra le quali anche talune notazioni del c.d. «maxi-processo»), che ne accreditavano invece una robusta forza di pressione elettorale.

Dalle risultanze dibattimentali sembra emergere che lo scarso impatto elettorale delle determinazioni di Cosa Nostra evidenziatosi nel 1987 si fosse rivelato una sorpresa anche per i mafiosi stessi, come si rileva - uno per tutti - dal contributo informativo di Antonino Giuffrè: «...ci pareva ca nuatri eravamo i padroni del voto e se ne escono, sì, hanno raddoppiato i voti però non è che abbiano, cioè da un 7-8% sono passati a un 13-15% grosso modo, mi pare che la cifra dovrebbe essere questa, cioè è stata una situazione un pochino brutta...».

Anche Giovanni Brusca esprime un analogo concetto nel sostenere che Cosa Nostra doveva uccidere l'on. Lima per mandare un reale messaggio al senatore Andreotti, non potendo arrivare a punirlo con la sottrazione dei voti elettorali:

«...perché se gli avremmo tolto solo i voti, quindi non votare per la Democrazia Cristiana, noi non saremmo riusciti a togliergli quella forza che lui aveva, perché i voti di mafia non erano solo... cioè i voti della Democrazia Cristiana non erano solo voti di mafia, c'erano voti di tante altre persone che facevano politica, più i voti di mafia. Quindi se noi avremmo tolto solo i voti di mafia, non avremmo ottenuto quel risultato che volevamo».

In sostanza le operazioni per spostare i voti nella campagna del 1987 dimostrarono, attesi i risultati, che le velleità di Cosa Nostra erano frutto di un vero e proprio diletterantismo politico:

«GIUFFRÈ: ... diciamo che di errori ne sono stati fatti proprio come si soleva dire, una trasmissione alla televisione, "Dilettanti allo sbaraglio"...: Purtroppo io ho sempre detto che erano, in modo particolare Riina, militarmente n. 1, politicamente purtroppo non lo possiamo dire, tra virgolette. Unn'era arrivato...».

La stessa incapacità reale veniva anche riscontrata nella candidatura dell'avv. Raffaele Bevilacqua - organicamente inserito in Cosa Nostra - , il quale, nonostante il pesante supporto economico del Siino su incarico dell'on. Lima e l'appoggio di tutta la mafia ennese, non venne eletto alle elezioni regionali del 1991.

Questi elementi informativi contenuti nelle dichiarazioni dei collaboranti venivano riscontrate nell'analisi statistica dei risultati delle elezioni del 1987, come risulta chiaramente nella sentenza della Corte d'Appello di Palermo:

«Per la Provincia di Palermo le elezioni del 1983, la Democrazia Cristiana alla Camera ha avuto un totale di 275.177 pari al 40,9%; nelle successive elezioni del 1987 la Democrazia Cristiana ha avuto 280.020 voti con una percentuale del 40,3; il Partito Socialista alla Camera nel 1983 ha avuto 75.211 pari all'11,2%, nelle elezioni politiche dell'87 sempre alla Camera il Partito Socialista ha avuto 106.613 voti pari al 15,4%».

Da questi dati la Corte poteva concludere: «L'analisi del dato, salvo il caso della provincia di Caltanissetta, non autorizzava a ricollegare in modo palese il decremento subito nel 1987 dalla D.C. e l'incremento conseguito nelle stesse consultazioni elettorali dal P.S.I. e deponeva invece - secondo la Corte - a leggere l'allargamento dei consensi del PSI come onda lunga del successo ottenuto su scala nazionale dal medesimo gruppo politico per precise ragioni storiche».

Ne deriva finalmente una lettura dei fatti storici che affranca da uno dei miti più a lungo e pervicacemente sostenuti sul preponderante potere mafioso nel decidere gli esiti elettorali siciliani.

Come si evince dalle conclusioni stesse dei giudici di Palermo, la credenza in questo mito ha costituito probabilmente uno dei punti della forza di attrazione di Cosa Nostra nei confronti dei politici; essa - unita

alla sottovalutazione del fenomeno mafioso - chiudeva il cerchio di un'interazione delittuosa, che non mancava di addurre al sodalizio criminale un potente contributo rafforzativo innanzitutto a livello psicologico della motivazione dei singoli sodali, come si deduce dalle parole di Giovanni Brusca: «...in me stesso dissi: "Mizzica, qua a posto sono" cioè mi sono sentito importante, perchè in quel periodo io avevo 22, 23 anni. Al che dissi: "Qua se succede qualche cosa c'è la possibilità di potere intervenire, per personaggi di un certo livello, quali a livello dell'onorevole Andreotti, per potere eventualmente aggiustare o intervenire in qualche problema"».

È evidente che tale continuativo rapporto interattivo e solidale della corrente andreottiana non ha mancato di far considerare attratto nel «grande gioco» anche il senatore Andreotti medesimo. Le ragioni di ciò e del distacco successivo e radicale del senatore Andreotti dall'intrattenere rapporti con il sodalizio criminale fondano larga parte del processo di appello di Palermo, alla cui lettura si rimanda per una migliore comprensione analitica del ragionamento dei giudici. E, tuttavia, non ci si può esimere dal rimarcare l'illogicità del ragionamento e delle sue fondamenta.

Se, infatti, si muove da una contiguità politica, ancorché mediata, a fini di consenso elettorale e governo del territorio, provata solo mediante le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, non si comprende la svalutazione di tale fonte di prova (ugualmente esistente) dopo un certo periodo. Il solo riferimento a provvedimenti legislativi antimafia appare inadeguato giacchè essi non sono attribuibili al solo senatore Andreotti. Ritorna la chiave di lettura di una decisione basata sul «contesto» prospettato dalla accusa e non su una concatenazione di fatti debitamente ed obiettivamente dimostrati; tentazione cui alcuni giudici non sanno sottrarsi ma tipica di una metodologia di giudizio orientata da ragioni estranee al corretto modo di articolare la decisione.

Il dibattito ha altresì dimostrato che i rapporti mafia-politica avevano una connotazione principalmente localistica e che i rapporti degli «uomini d'onore» con i politici non erano diretti tanto ad un partito o ad una corrente (Giuffrè: «...non è che la corrente Lima abbia l'esclusività su Cosa Nostra a livello regionale, questo no») ma piuttosto al singolo personaggio di riferimento in base alla sua sperimentata «avvicinabilità».

Emerge un approccio essenzialmente pragmatico di Cosa Nostra alla politica, che è bene sintetizzato in una dichiarazione di Giuseppe Pulvirenti resa al processo di Palermo:

«... perché poi non è che avvicinavamo solo la Democrazia! Poi, per interessi nostri nelle amministrazioni, avvicinavamo a chiunque sia, magari che era comunista. Basta che si prendevano soldi. Questo non ha importanza».

Come chiarito nella premessa, gli obiettivi materiali di queste contiguità sono palesi solo se si presta attenzione ai rilevanti interessi economici sottesi di cui ci parla Angelo Siino:

«SIINO A.: In generale mafia-appalti, 30 miliardi. – PM: Di tangenti o di lavori 30 miliardi? – SIINO A.: No, no, 30 miliardi di tangenti, che di lavori! – PRESIDENTE: Cioè dall'86 al 1991? – SIINO A.: Sì. Solo Salamone mi dava 200 milioni al mese. – PM: Senta, e questi 30 miliardi di tangenti, li prendeva tutti Lima, oppure c'era una ripartizione? – SIINO A.: No, no, erano ripartiti. Praticamente Lima a un certo punto si trovò in condizione di nascondere parte di queste cose, perché naturalmente c'erano i mafiosi che facevano la parte del leone. Praticamente alle volte noi eravamo diventati... – PM: La percentuale ci dica, la percentuale. – SIINO A.: La percentuale era così divisa: 2% la mafia, 2% al gruppo andreottiano, lo 0,50% era per la commissione provinciale di controllo».

Le motivazioni delle relazioni mafia-politica erano quindi assai ben definite in senso localistico, chiare negli interessi economici sottesi e assai poco correlate con la volontà di incidere ad alto livello nello scenario politico generale.

Peraltro, non emerge neppure dai processi una alta visione strategica di Cosa Nostra sotto lo specifico profilo, tranne il confessato desiderio di mantenere costante la stagnazione della politica antimafia.

Solo dopo il primo grado del maxi-processo sono emerse specifiche necessità correlate all'aggiustamento dei processi, che tuttavia non consentono di qualificare Cosa Nostra come un soggetto politico se non a fronte di posizioni meramente intellettualistiche.

Del resto, anche le successive velleità di sostenere movimenti autonomisti dimostrate dal vertice corleonese nei primi anni '90 si configurano nell'ottica del diletterismo, di cui prima si è dato conto, promanando da antiche suggestioni separatiste e da errate interpretazioni sulla caratura di taluni contatti, di cui si è sommariamente cennato in premessa.

Sono assai significative le dichiarazioni del collaborante Cucuzza:

«...fino a quel periodo, votava quel partito perché non facesse niente, cioè, questo era il problema, non che facesse qualcosa. In realtà, dagli anni... i primi anni '70 fino ad arrivare al Maxi-Processo, non si può dire che la Democrazia abbia fatto qualcosa di veramente notevole, perché se ripercorriamo tutta la storia, vediamo che gli unici... prese di posizioni di elementi dello Stato sono state o quando, spiacevolmente, muore una personalità dello Stato o quando Buscetta e Contorno... PM NATOLI: ... "votavamo Democrazia Cristiana perché non si facesse nulla". – CUCUZZA S.: sì, perché non si facesse nulla, ecco, perché... – PM NATOLI: "non si facesse nulla" contro chi, intanto? – CUCUZZA S.: contro Cosa Nostra. – PM NATOLI: contro Cosa Nostra. – CUCUZZA S.: e nemmeno... nemmeno a favore perché ci bastava già quello che avevamo, cioè, non... c'era la libertà di fare quello che volevamo, in quel periodo, se si considera tutti gli omicidi e non c'era nessun provvedimento».

7.3 Mafia e corruzione delle pubbliche funzioni

Il concetto di corruzione nella vita pubblica non può essere compreso solo attraverso il filtro di lettura delle norme incriminatrici. Appare ovvio che lo Stato espliciti la sua autorità non solo mediante la capacità di formulare leggi, di farle rispettare nonché di amministrare la cosa pubblica con efficienza e con un ridotto tasso di burocrazia ma anche attraverso il controllo della corruzione e l'assicurazione della trasparenza delle procedure.

Vi è poi chi si interroga senza infingimenti se si possa o meno identificare un tasso o addirittura un ruolo di accettabile tolleranza della corruzione e della contiguità criminale dei singoli politici nella fisiologia della cosa pubblica, alla stregua di una sorta di variabile negativa ma tollerabile; almeno sino a determinati livelli di intensità di espressione.

La domanda non è retorica per l'analista dei fenomeni criminali, in quanto si appoggia da un lato su una constatazione statistica di profonda sfiducia dei cittadini nella reale trasparenza delle istituzioni e dall'altro sul fatto che permane in molte letture accreditate una sorta di velato giustificazionismo a sfondo machiavellico dell'operato dei politici in nome di una gestione superiore di obiettivi strategici sottratta in qualche misura alla normale valutazione etica.

Si possono trovare echi di questo «tunnel della mente» anche nelle valutazioni esperite dalla Corte d'Appello di Palermo sulle motivazioni del rapporto intrattenuto dal sen. Andreotti con Cosa Nostra:

«Nel tentativo di spiegare la propensione dell'imputato ad intrattenere personali, amichevoli relazioni con esponenti di vertice di Cosa Nostra, relazioni certamente propiziate dagli intimi rapporti già intrattenuti dal Lima, appare più interessante considerare la spinta determinata dalla possibilità di utilizzare la struttura mafiosa per interventi che potrebbero definirsi extra ordinem, ovvero per arrivare, in taluni, peculiari casi, a soluzioni difficilmente raggiungibili seguendo canali ortodossi...Si è in presenza, in buona sostanza, del ricorso a forme di intervento para-legale, che conferisce, a chi sia in possesso dei canali che gli consentano di sperimentarle, un surplus di potere rispetto a chi si attenga rigorosamente ai mezzi legali, surplus di potere che mette in grado di ottenere, talora, risultati, di per sé non necessariamente riprovevoli, anche laddove essi non possano essere raggiunti con metodi ortodossi: una situazione, in altri termini, suscettibile di affascinare qualsiasi uomo di governo. ...Tutto ciò l'imputato ha fatto ritenendo di poter controllare a piacimento gli «uomini d'onore», forte del convincimento che essi fossero individui di non eccelsa levatura, che subivano l'ascendente di un illustre uomo politico ed erano, in definitiva, ispirati da un assoluto rispetto per la istituzione pubblica e per i suoi esponenti, specie per quelli più prestigiosi».

L'item citato («situazione...suscettibile di affascinare qualsiasi uomo di governo») lascia presupporre nel ragionamento del giudice una preesi-

stente lettura degli scopi della politica, che risente di un fondamentale giudizio relativistico di disvalore etico. Lo stesso si avverte anche nel giudizio che la Corte di Palermo ha dato sulle modalità di recesso dell'imputato dal continuare ad intessere legami con il sodalizio criminoso dopo la primavera del 1980:

«Occorre un certo tempo per prendere le distanze; prima in modo morbido e poi apertamente, soprattutto se si considera la estrema pericolosità e la suscettibilità dei personaggi da cui occorreva prendere le distanze».

Tali affermazioni possono interpretare la storicità del ragionamento attribuito all'attore ma non possono essere tratte a giustificazione di un comportamento che avrebbe invece necessitato aperte denunce alla Magistratura dei responsabili del delitto Mattarella; come poi peraltro la stessa Corte si troverà costretta ad esprimere chiaramente al momento delle conclusioni della sentenza.

Ed ancora, sul modo con cui si potrebbe supporre che il sen. Andreotti abbia messo in mora per lungo tempo Cosa Nostra nella ipotetica promessa di aggiustare il maxiprocesso, la Corte arriva a scrivere: *«si tratterebbe di un vero e proprio capolavoro, che, certo, non potrebbe sorprendere nel consumato uomo politico, avvezzo a trattare con i vertici della diplomazia internazionale ed al quale certamente non poteva tenere testa Riina».*

L'irritualità non certamente voluta della frase – peraltro all'interno di un ragionamento ipotetico – dà conto comunque del pensiero del giudice, che vede la politica come un mondo sostanzialmente staccato dal normale e condiviso sistema di valori ed essenzialmente fondato sul concetto «diplomatico» di mediazione.

Sembrerebbe, infatti, esistere un pensiero reale della società civile e degli ordinamenti, nel quale la contiguità con la mafia è negativamente connotata e punita senza possibilità di invocare mediazioni, e un pensiero politico che invece la potrebbe ipoteticamente configurare come un aggiuntivo *instrumentum regni*, cui anche attribuire, se efficace, il segno di un vero capolavoro diplomatico.

In tale visione il rapporto mafia-politica diverrebbe una delle tante strategie possibili per mantenere equilibri di forza e per gestire situazioni in modo para-legale, sia pure affrontando il rischio di «sottovalutare» la pericolosità intrinseca dello strumento evocato ed utilizzato.

Vi è da dire che queste realtà umbratili derivavano anche dal contesto storico assai complesso in cui si è trovata a vivere la nostra nazione dopo il secondo conflitto mondiale e che è stato bene descritto nella sentenza istruttoria di rinvio a giudizio del Tribunale di Roma per i fatti di Ustica, che esamina le relazioni internazionali nei primi sei mesi del 1980 ma con un respiro storico assai più lontano:

«I conflitti erano al tempo molteplici ed in particolare investivano l'area mediterranea, sia europea che africana soprasahariana e asiatica

del vicino e medio oriente. In questo ambito prendeva sempre più forza quello scontro, che in seguito sarà definito tra Nord e Sud, mentre permaneva pesante l'altro scontro tra Occidente e Oriente. Entrambi questi conflitti di carattere generale – e questa è la particolarità che affligge, e non da quell'anno, o solo quell'anno, per le sue particolari condizioni storiche e, di più, per la sua particolare posizione geografica il nostro Paese – determinavano fronti di attrito se non di scontro, che correvano ai limiti della penisola, anzi, sulle nostre ordinate si intersecavano, facendo della Repubblica una marca di frontiera sia dell'Occidente che del Nord in quei conflitti d'ordine planetario. Questo a dire il vero in via di approssimazione – e ciò aggravava la nostra posizione, creando conflittualità civile interna – perché quelle linee di demarcazione non passavano così nettamente lungo i confini del nostro Paese – e questa è un'altra particolarità della nostra storia di quel tempo – cioè non correvano esattamente alle sue frontiere, ma come sopra s'è scritto, lo attraversavano all'interno. Sia perché il Paese, per le sue condizioni economiche e di evoluzione sociale non apparteneva tutto al Nord e quasi l'intero Mezzogiorno poteva essere considerato – ed alcuni ne hanno tratto quasi motivo di vanto e d'orgoglio – facente parte del Sud del mondo; sia perché, per le sue scelte politiche e simpatie ideologiche, appariva diviso in una misura diversa dagli altri Paesi d'Europa tra regioni che abbracciavano scelte in pro dell'Occidente ed altre in pro dell'Est. Per cui più di un partito di massa, quanto meno prima delle grandi emorragie a causa dei fatti di Berlino, Budapest e Praga, ed anche di opinione avevano come punto di riferimento l'Unione Sovietica, discendendone così un'altra grande spaccatura interna, che determinava, a prescindere dal dettato e conseguenti divisioni di Yalta, una costante incertezza sulla scelta di campo dell'Italia»⁵⁴.

È interessante notare come tali fragili assetti politici abbiano inciso sulla genesi profonda dell'aspetto corruttivo del consociativismo storico della politica italiana.

Scriva Giovanni Pellegrino⁵⁵: «Gli uni accettavano che i sovietici finanziassero i comunisti e gli altri che gli americani aiutassero gli anticomunisti. Faceva parte del compromesso. Del resto tutti sapevano che la politica costava molto e drenava continuamente risorse. E nella logica del bilanciamento e dell'equilibrio delle forze, anche l'aspetto finanziario aveva il suo peso. Tanto che, quando la guerra fredda cominciò ad attenuarsi e dall'estero arrivavano sempre meno fondi, gli appalti pubblici divennero la risorsa primaria della politica. Ci fu un bilanciamento consociativo, per così dire, anche nei finanziamenti: tra i gruppi che si contendevano l'appalto, una fetta veniva sempre riservata alle cooperative rosse».

⁵⁴ Sentenza n. 266/90°.

⁵⁵ Giovanni Fasanella e Giovanni Pellegrino, "La Guerra Civile", BUR, Milano 2005.

Questa notazione non è casualmente scaturita dalla penna dell'autore che, invece, la ripete più volte all'interno della sua opera citata, criticando con pacata fermezza coloro che – nella sua stessa parte politica – hanno negato tale consociativismo⁵⁶.

Sulla difficoltà ad ammettere questo contesto corruttivo scrive puntualmente Luciano Canfora⁵⁷: *«Il trito tema della corruzione politica è...emblematico. Non perché faccia davvero scandalo che il potere economico "paghi" i partiti...ma perché non si deve sapere; quell'arcanum della democrazia parlamentare, se rivelato, può cancellare l'illusione che la democrazia parlamentare sia effettivamente una forma di democrazia. Il disagio del ceto politico nasce dunque quando affiora questa struttura profonda, il che può avere contraccolpi sul consenso, che, come sappiamo è un pilastro del sistema...Intanto l'elettore medio accetta di continuare a servirsi del voto per conferire una delega a dei rappresentanti in quanto ritiene che siano salve le regole di base della rappresentanza»*.

A riprova delle predette connivenze e per tornare ad appalti inquinati da Cosa Nostra che hanno interessato i processi in esame, si deve evidenziare che – negli interrogatori dinanzi al PM di Caltanissetta in merito alle denunce del cap. De Donno sul doloso depotenziamento delle indagini sugli appalti asseritamente esperito dalla Procura di Palermo – il Siino riferiva che la questione centrale dell'attività del ROS era rappresentata dalle vicende della SIRAP, i cui referenti politici erano, oltre al Lima, il PSDI e il PCI: per il PSDI era referente l'ing. Ciaravino mentre per il PCI tale ruolo era assicurato dall'ing. La Cavera⁵⁸.

Si deve infatti notare che l'accettazione di un meccanismo illegale del finanziamento dei partiti con la spartizione dei pubblici appalti non poteva limitarsi alla mera riscossione di tangenti ma presupponeva la progressiva creazione di strutture occulte di natura gestionale *ad hoc*; si assiste alla nascita dei comitati politico-imprenditoriali per la gestione del «tavolino», di raccordo alle iniziative di profonda turbativa delle procedure di appalto.

Il passo successivo – come ampiamente dimostrato nelle indagini e perfettamente ricostruito nelle dichiarazioni di Angelo Siino utilizzate – doveva unicamente essere l'ingresso di Cosa Nostra (e delle altre manifestazioni di criminalità organizzata in diverse regioni italiane) all'interno del meccanismo già operante, che si trasformerà nelle sue fasi finali in una struttura imprenditoriale-politica-mafiosa.

La forza intimidatrice di Cosa Nostra potenzierà l'efficienza del meccanismo illegale preesistente, garantendo anche la riduzione al silenzio de-

⁵⁶ Sulle vicende storiche ed attuali delle c.d. "cooperative rosse" vedasi il Capitolo sull'inquinamento degli appalti nella presente Relazione e anche i dati investigativi più recenti emersi all'attenzione della Commissione nelle analisi condotte in merito alle imprese edili di Favara (AG).

⁵⁷ In "Critica della retorica democratica", Roma-Bari, Laterza 2002, citato in "Sud-diti" di Massimo Fini, Venezia, Marsilio 2004.

⁵⁸ Ordinanza di archiviazione del GIP di Caltanissetta n. 958-959 R. Gip del 15.03.2000.

gli imprenditori restii a sottostare alle regole di «turnazione» e al controllo della forza lavoro sui cantieri⁵⁹.

Alla fine di questo ciclo nascerà l'impresa mafiosa, direttamente gestita dalla compagine criminale e finanziata come strumento di riciclaggio atto a pervertire profondamente il libero mercato.

Il finanziamento illecito della politica e dei singoli politici è dunque la radice profonda del processo corruttivo, del quale poi l'aggancio con la criminalità mafiosa costituirà solo un logico ed inevitabile potenziamento strumentale.

Naturalmente – all'interno di questa logica consociativa di fondo tra partiti e criminalità – non appare illogico ipotizzare l'esistenza non solo di «camere di compensazione» riservate degli interessi confliggenti ma anche di una sorta di dialettica occulta tra diversificati centri di potere per garantirsi l'egemonia in un periodo storico caratterizzato da equilibri assai precari e da una oggettivamente scarsa trasparenza della vita politica italiana, che finivano per rendere l'incertezza di campo quasi uno pseudovalore stabile della politica di governo.

In questo senso ritroviamo una precisa eco di tali assetti occulti anche nei rapporti tra mafia-politica-alta finanza e massoneria emersi nei processi Andreotti in merito alla figura di Stefano Bontade, agli esponenti di spicco della banda della Magliana e a taluni personaggi istituzionali degli anni a cavallo del 1980⁶⁰, che portano la Corte d'Assise di Perugia a dichiarare – proprio in chiusura della sua sentenza – che: «*Restano alla corte alcune perplessità derivanti dalla strana coincidenza che i due tronconi probatori presentano...la fitta rete di rapporti politici, sociali ed economici, palesi ed occulti (Loggia P2, Massoneria segreta) che legano i vari personaggi coinvolti nella vicenda. Perplessità che non consentono di colmare, neppure con criteri logici, le lacune probatorie sopra indicate*»⁶¹.

Il *framing effect* che porta inconsciamente ad attestare l'azione politica come terreno di potenziale, quasi necessaria, accettazione di sostanziale disvalore nella scelta dei mezzi di mantenimento degli assetti di potere è dunque bene incardinato non solo nella realtà storica fattuale ma anche nella valutazione della Corte d'Appello di Palermo sui comportamenti oggetto di processo.

Queste circostanze ci abilitano a percorrere un approfondimento, per scoprire se tale svalutazione della politica e dell'azione di governo sia frutto di un mero pregiudizio esperienziale o se sia inquadrabile nei termini esatti delle scienze sociali; anche in ragione dell'esistenza di studi consolidati sulla circostanza che i pubblici funzionari non differiscono da-

⁵⁹ Per una completa disamina di tali meccanismi si veda la Relazione della Commissione del 2003 nel capitolo sull'inquinamento degli appalti e delle opere pubbliche.

⁶⁰ Vedasi la Relazione del Comitato Parlamentare per i servizi di informazione e di sicurezza e per il segreto di stato in http://www.camera.it/_bicamerali/leg14/sis/document/xii34_1.htm.

⁶¹ Un'equilibrata disamina della materia è contenuta nella già citata opera "La guerra civile" di Giovanni Fasanella e Giovanni Pellegrino, BUR, Milano 2005.

gli altri agenti economici nel cercare di massimizzare il proprio interesse egoistico individuale⁶².

7.4 Gli aspetti strutturali della corruzione

A tale scopo, dobbiamo perseguire una definizione più strutturale e non meramente criminalistica del fenomeno corruttivo della politica, premettendo alcune necessarie argomentazioni di base sull'ambito delle funzioni dello Stato su cui la corruzione si esplica e che ultimamente sono divenute vivace terreno di discussione nell'attuale e scottante tema di configurare dottrine credibili per lo *state-building* nel quadro degli sforzi internazionali compiuti per dare un assetto stabile a diversi paesi emergenti.

La Banca Mondiale nel «Rapporto sullo Sviluppo Mondiale» del 1977 ha fornito una lista di queste funzioni, dividendole in minime (fornire beni pubblici puri, difesa, legalità, diritti di proprietà, gestione macroeconomica, sanità pubblica), intermedie (istruzione, ambiente) e massime o proattive (favorire mercati, coordinare l'attività privata).

Per ognuna di queste funzioni si può avere un grado diverso di capacità (forza) istituzionale. La qualità istituzionale è soggetta attualmente a specifiche misure dell'indice di percezione della corruzione (*Transparency International*⁶³) ed è valutabile anche tramite gli indici statistici dell'*International Country Risk Guide*⁶⁴. Indici più ampi, accettati in letteratura, includono anche quali parametri le libertà civili⁶⁵ e le caratteristiche strutturali dei regimi politici e il rispetto delle minoranze⁶⁶.

Il «barometro» sulla corruzione globale di *Transparency International* è costituito sulla base di interviste a più di 50.000 persone in 64 paesi per dare il quadro di situazione su come sia percepita in pubblico la corruzione, su quali ambiti essa si espliciti e su quali siano le aspettative per il futuro del fenomeno.

Il risultato di questi studi fornisce indirettamente una misura dell'impatto percepito degli sforzi anticorruzione espliciti a livello statale.

Nel 2004, a livello mondiale, gli studi sulla corruzione hanno rivelato che i settori maggiormente ritenuti corrotti dalla popolazione sono:

- i partiti politici (con un indice 4.0 in una scala da 1 a 5);
- i parlamenti (con un indice 3.7);
- la polizia (con un indice 3.6);
- i sistemi giudiziari (3.6);
- i «Media» (3.3).

⁶² Buchanan James, Tollison Robert, "The theory of Public Choice: Political Applications of Economics", University of Michigan Press, Ann Arbor 1972.

⁶³ www.transparency.org

⁶⁴ www.icrgonline.com

⁶⁵ Per la relativa *survey* del 2003 vedasi <http://www.freedomhouse.org/research/free-world/2003/foreword.htm>.

⁶⁶ Vedansi la *survey* 2003 e la metodologia di valutazione in <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/report.htm>.

I «migliori» risultati sono invece stati ottenuti da:

- le Forze Armate (2.9);
- le Organizzazioni Non Governative (2.8);
- le Organizzazioni religiose (2.7).

È interessante notare che anche gli ambiti ritenuti a minore livello corruttivo superano comunque il dato medio della scala di riferimento (2.5).

Nella stessa *survey* del 2004 il 45% del campione ha asserito che la corruzione spicciola è un «grandissimo problema» e il 57% ha asserito lo stesso per la grande corruzione ai più alti livelli della società, condotta dai *leader* politici e dai maggiori gruppi finanziari ed imprenditoriali.

Gli effetti più elevati della corruzione sono stati percepiti nella vita politica (44%) e nel mondo degli affari. Solo il 20% ha asserito che la corruzione ha una larga diffusione anche nella sfera personale e familiare. Il 45% del campione pensa che la corruzione aumenterà significativamente nei prossimi tre anni.

L'Italia è considerata un paese dove la corruzione politica ha una diffusione tra il 51 e il 70%, in buona compagnia di nazioni come la Francia, la Grecia, Israele, la Nigeria, l'Argentina, il Messico etc... Il paese ritenuto meno corrotto è invece l'Olanda (10%).

In Italia l'indagine è stata condotta dalla Doxa su un campione statistico di 508 persone ed ha fornito i valori della corruzione percepita in questa scala:

- Partiti politici (4.2);
- Parlamento (3.7);
- Sistema giudiziario (3.2);
- Polizia (2.5);
- Business privato (3.5);
- Sistema fiscale (3.5);
- Dogane (2.8);
- Media (3.3);
- Sanità (3.4);
- Educazione (2.5);
- Rilascio licenze e permessi (3.5);
- Forze Armate (2.4);
- NGOs (2.4);
- Organizzazioni religiose (2.2).

In Italia, in controtendenza ai dati mondiali, le Forze di Polizia non sono percepite come altamente corrotte, il che appare un dato assai confortante.

Il sito Web di *Transparency International* ospita un *Working Paper* di Donatella della Porta (Università di Firenze) e Alberto Vannucci (Univer-

sità di Pisa) dal titolo *Corruption and political financing in Italy*⁶⁷ e uno studio monotematico sulla corruzione in Italia legata al finanziamento dei partiti di Maria Paola Ferretti dell'Università Europea di Firenze, dove si esamina la situazione politica, vengono ricapitolati i maggiori scandali avvenuti e viene fornita una sintesi dei provvedimenti legislativi sul finanziamento pubblico ai partiti.

Talune analisi critiche ivi contenute sulla indipendenza dei Pubblici Ministeri e dei Giudici si riportano testualmente alla c.d. «anomalia italiana» e alle note posizioni critiche di *The Economist*.

Nel *Global Corruption Report* per il 2005⁶⁸ sono presenti interessanti studi sul costo sociale della corruzione che dimostrano, se mai ve ne fosse stato bisogno, la totale falsità dell'assunto seguente di Vito Ciancimino nelle sue memorie recentemente ripubblicate⁶⁹: «*Se si dovessero considerare illecite, ad esempio, tutte le attività che gli economisti definiscono "sommerse", l'economia italiana crollerebbe in un solo giorno. Qualche illustre uomo politico italiano ha definito "provvidenziale" l'attività sommersa che in definitiva ha avuto e continua ad avere un peso determinante e fisiologico nel quadro dell'economia italiana*».

7.5 Un modello architetturale dei rapporti mafia-istituzioni

La Commissione ritiene che l'analisi della valutazione di impatto dei rapporti mafia-istituzioni-politica emergente dalla definizione dei processi al sen. Andreotti non possa prescindere dalla definizione di un modello architetturale di riferimento su cui calare i risultati delle inchieste.

In un suo recente saggio⁷⁰ Francis Fukuyama rifletteva sul fatto che sino a pochi anni fa le descrizioni organicistiche delle organizzazioni statuali si basavano sulla presunzione che tutte le componenti si muovessero verso uno scopo comune, cui finalizzare gerarchie e autorità in una sorta di riproposizione moderna dell'antico apologo di Menenio Agrippa.

In questo tipo di interpretazione l'aspetto corruttivo dei singoli e la contiguità degli esponenti della vita pubblica con le realtà criminali devono essere interpretate come «eccezioni» e come espressioni di una sorta di «tradimento dei chierici», per utilizzare analogicamente la nota frase di Julius Benda sulla corruzione del compito degli intellettuali nel secolo delle grandi ideologie⁷¹.

Il giudizio è quindi essenzialmente etico e criminalistico ma non strutturale: l'esito di tale analisi non riesce a dare facilmente conto della pervasività mondiale del fenomeno corruttivo, nonostante la varianza dei sistemi istituzionali ed organizzativi in cui esso si esplica, e non spiega

⁶⁷ http://www.transparency.org/working_papers/country/italy_paper.html

⁶⁸ <http://www.globalcorruptionreport.org/download.html>

⁶⁹ http://www.ilvelino.it/allegati_documenti/allegato_documento_249.pdf

⁷⁰ Francis Fukuyama, *Esportare la Democrazia*, Lindau, Roma 2005.

⁷¹ Una eco chiarissima di tale concetto è espressa nei giudizi espressi sulla stampa dai PM della DDA di Palermo sulla figura morale dei marescialli Ciuro e Riolo, definiti "traditori".

perché la mafia sia sopravvissuta alla destra e alla sinistra storiche, al fascismo, alla gestione militare alleata, ai governi di centro, di sinistra e di destra del dopoguerra.

Nella letteratura economica e sociologica attuale – in una visione assai meno ottimistica – si ritiene che le relazioni all'interno della P.A. siano le stesse che nei mercati: gli individui cooperano perché è un loro egoistico interesse farlo secondo un modello – mutuato dagli studi sulle organizzazioni aziendali – detto «agente-principale».

Il «principale» è il pubblico dei cittadini nel suo insieme e gli «agenti di primo livello» sono i rappresentanti eletti.

La struttura di relazione si riflette anche nell'alberatura interna dell'architettura statale; talché si può dire che i legislatori sono i «principali» dell'esecutivo e così a scendere per tutti i rami dell'organizzazione pubblica.

In questo modello la corruzione avviene quando l'agente mette i suoi interessi al di sopra di quelli del principale. Ne deriva il fatto che una gran parte dell'attività del settore pubblico è inevitabilmente deviata verso il parassitismo della società produttrice di ricchezza, se non si allineano gli interessi dei principali e degli agenti.

In tale dimensione essenzialmente competitiva sorgono inevitabilmente conflitti di interesse, che vanno risolti anche perché gli obiettivi dei principali non sono sempre chiari e i sistemi di controllo formali sono costosi e difficili da implementare.

Nella pubblica amministrazione vi deve certamente essere deferenza verso il principale (pubblico) ma esiste anche la tendenza a preferire gli obiettivi di chi possiede forme specifiche di conoscenza tecnica e quindi detiene un *expertise* autonomo: su queste linee si crea la giusta autonomia in talune scelte discrezionali, che però può debordare progressivamente verso una gestione tecnocratica e addirittura predatoria della società.

Questa problematica è di notevole valenza nelle analisi necessarie in merito all'infiltrazione delle realtà istituzionali, dove è ormai presente una notevole autonomia gestionale della struttura burocratica rispetto alle mere funzioni di indirizzo del livello politico, con tendenze che divengono preoccupanti nella definizione di un efficiente quadro di contrasto al crimine organizzato; specie allorché la burocrazia inquinata sopravvive pertinacemente alla pur giusta sterilizzazione dello strato politico corrotto.

La teoria moderna dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione consiste dunque essenzialmente nella creazione di meccanismi di allineamento tra gli incentivi degli agenti e gli interessi dei principali.

Monitorare il comportamento degli agenti è difficile – se non impossibile –, specie quando esiste una bassa specificità delle operazioni compiute ed un'elevata intensità transazionale: questo spiega perché la corruzione avvenga preferibilmente a livello della massa delle transazioni amministrative locali e perché la criminalità ricerchi in modo speciale il contatto con gli amministratori e i funzionari di basso livello. La massa delle transazioni nasconde l'illecito mentre ai maggiori livelli decisionali – ove la specificità degli atti è più alta e la transattività più bassa – diviene dif-

ficile mascherare l'intervento, attesa la sua rilevanza: questa è la ragione per cui Sindona non riuscì – nonostante gli interessamenti dimostrati – a risolvere il problema dell'aggiustamento della situazione delle sue banche, così come Tommaso Buscetta non venne aiutato dall'on. Lima durante la sua detenzione.

Allo stesso modo l'argomentazione dà conto – in aggiunta alle comuni massime di esperienza – del perché il collaboratore Giuffrè abbia puntualizzato il ricorso efficiente di Cosa Nostra a oscuri funzionari ministeriali per ottenere illeciti favori: *«perché oltre a un Sottosegretario che a volte va più di un Ministro, vi sono anche dei funzionari che a volte parino, che vanno al di sopra dei Sottosegretari, perché bene o male, vi sono dei funzionari, signor Procuratore, che sono sempre seduti dietro quella scrivania e sanno un pochino tutta la situazione»*.

La maggioranza delle attività statuali è difficile da misurare e, contemporaneamente, è arduo responsabilizzare tutti gli agenti: una possibilità a lungo investigata è stata l'introduzione di meccanismi di competizione darwiniana di mercato ma tale approccio si è dimostrato scarsamente applicabile ai settori vitali della PA, non congruente con molti quadri giuridici nazionali ed anche oggettivamente pericoloso.

L'altra ipotesi è data dagli approcci definiti «*voice*», che si basano sul fornire un maggiore accesso ai principali sulle operazioni degli agenti e sui meccanismi di responsabilizzazione di questi ultimi: tale approccio costituisce uno dei punti a favore del decentramento, delimitando localisticamente il numero delle transazioni della PA e offrendo un maggiore contatto con gli agenti locali. Un'organizzazione decentralizzata è sicuramente più flessibile rispetto al cambiamento ma ha più possibilità di corruzione.

La situazione sembrerebbe oggettivamente disperata se la moderna scienza dell'organizzazione non avesse recentemente scoperto, analizzando le *best practices* mondiali, un'insospettata e corale sorgente di fiducia nella risoluzione dei contrasti tra principali e agenti non nelle forme *hard* di controllo ma in quelle *soft* della diffusione di regole informali, come *standard* interiorizzati di comportamento che supportano efficientemente il processo di eliminazione di gran parte della necessità di un pesante monitoraggio, introducendo un percorso virtuoso e condiviso di autoregolamentazione.

Si assiste in queste nuove prospettive delle scienze sociali ad una pesante reintroduzione dell'etica, non più in quanto tale e come fonte astratta ed esterna di principi ma come componente architettonica intrinseca nel vissuto dell'organizzazione e come *background* vitale ed informale delle relazioni interne.

Fukuyama, nell'osservare che le vecchie concezioni tayloristiche di elevata «meccanizzazione» possiedono elevati costi e offrono scarsi risultati finali, indica che il radicamento delle strutture della PA in valori di gruppo informali diminuisce la necessità di monitoraggio ed aumenta la