

## Mafia: che fare?

Tre domande a Marco Cammelli, Gerardo Chiaromonte,  
Paolo Mancuso e Sergio Zoppi

Il tema della risposta istituzionale alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno è assai delicato ed esula, almeno in linea di principio, dai compiti che questo numero di «Meridiana» si propone di assolvere. Tuttavia è sembrato opportuno cominciare ad affrontare, anche su questi temi, una ricognizione che non fosse troppo appiattita sulle esigenze di risposta estemporanea cui spesso la cronaca e l'allarme sociale costringono operatori e istituzioni.

A tal fine abbiamo ritenuto cosa utile rivolgere tre domande a Marco Cammelli, docente di Diritto amministrativo all'Università di Pavia ed esperto di problemi istituzionali; Gerardo Chiaromonte, presidente della Commissione parlamentare antimafia; Paolo Mancuso, magistrato del pool anticamorra della Procura della Repubblica di Napoli; Sergio Zoppi, presidente del Formez.

Riportiamo qui di seguito il testo delle domande, a cui fanno seguito le risposte dei quattro intervistati.

1. Appare evidente che la criminalità organizzata in Italia (mafia, 'ndrangheta, camorra) non costituisce una qualsiasi forma di devianza sociale, tipica di gran parte delle società industriali avanzate, ma rappresenta qualcosa di più determinato e specifico.

Tanto l'area in cui si è storicamente insediata quanto la sua capacità di crescita e diffusione, sia la sua disseminazione in ampi spazi della società civile che la sua tendenza a pervadere il sistema politico, denunciano la terribile originalità italiana del fenomeno, le sue profonde, peculiari, radici nel contesto nazionale.

Quali sono a suo avviso gli aspetti più rilevanti, propri della realtà meridionale e del sistema politico italiano, che si legano ed alimentano la criminalità mafiosa?

2. Da più parti si levano voci, anche autorevoli, che sottolineano la necessità di un più mirato impegno di repressione nelle aree ad elevata presenza mafiosa.

Occorre creare strumenti di legislazione eccezionale? È necessario intervenire con poteri limitativi delle autonomie amministrative periferiche? È possibile combinare interventi eccezionali con la salvaguardia dei diritti democratici dei cittadini?

3. Ciò che comincia ad allarmare, di fronte alla evidente crescita territoriale e di potere della criminalità mafiosa, è la povertà di risposte, di idee, di fantasia riformatrice da parte dello Stato e del mondo politico italiano. Mancano strategie articolate che mostrino la volontà e la capacità di affrontare il fenomeno con criteri e mezzi realmente all'altezza della sua eccezionalità e complessità. Probabilmente è questa una delle questioni nazionali per le quali occorrerebbe cominciare ad alimentare una cultura della proposta politica.

Può indicare quali sono a suo avviso i modi o gli strumenti, le riforme da tentare, le vie da seguire, che possano configurare alcune linee strategiche di lotta alla criminalità mafiosa?

## Marco Cammelli

1. La premessa del quesito va chiarita: si tratta di intendersi, in particolare, sulla affermazione che la criminalità organizzata sia «disseminata in ampi spazi della società civile».

Certamente la criminalità organizzata è in crescita (per effetto, ad esempio, del mercato della droga); certamente è in crescita una criminalità per così dire «comune» (nel Mezzogiorno come altrove); certamente vi è una riconoscibile e (forse) crescente difficoltà della società civile di opporvisi. Ma è evidente che si tratta di cose diverse, così come diversa è la correlazione con le aree meridionali.

Non vedo geneticamente legato al Mezzogiorno né il primo né il secondo elemento, poiché si tratta di fenomeni che si muovono su scala planetaria, e dunque ormai ampiamente internazionalizzati, o legati a dinamiche di corrispondente estensione (condensazione in aree metropolitane, caduta di precedenti modelli di organizzazione economica e sociale, ecc.). Questo non significa che siano del tutto indifferenti: ma il collegamento, se c'è, si verifica in un secondo momento, sotto la veste di condizioni più o meno agevolanti simili processi.

Trovo, invece, decisamente caratteristico dell'esperienza italiana il terzo aspetto, quello della difficoltà ad opporvisi da parte della società civile. Qui però è necessario essere chiari: la risposta alla criminalità organizzata deve certo essere sostenuta dal consenso della collettività, ma deve venire innanzitutto dalle istituzioni.

Un esempio, che potrebbe essere anche una pista di ricerca. Se è vero quanto comunemente si dice, il fatto cioè che tutti i soggetti privati, anche quelli più forti economicamente (la Fiat per esempio) e ideologicamente (le cooperative rosse), quando si sono trovati ad operare in queste aree si sono «adeguati» alle locali regole del gioco, allora ne derivano alcune importanti indicazioni.

Per alcuni tutto ciò la dice lunga sulla debolezza «etica» degli operatori economici anche più accreditati; per altri, e tra questi chi scrive, è solo la conferma che da questo versante la risposta non viene, semplicemente perché non può venire.

In un sistema, come quello odierno, in cui lo Stato è contemporaneamente monopolista della forza (dunque garante della legalità) e massimo erogatore dei servizi e delle prestazioni sociali alla collettività (dunque garante della legittimità), non già lo scatenarsi della cellula patogena del crimine (di per sé, oggi, non evitabile), ma il suo diffondersi mi sembra quasi interamente condizionato dalla tenuta

o meno di questi due elementi di cui lo Stato ha pieno controllo.

Dunque, la caratteristica specifica della vicenda italiana è rappresentata da queste coppie negative: criminalità e «vuoto» di Stato; mafia e sistema istituzionale a pezzi.

2. Gli interventi, nessuno dei quali di per sé risolutore, dovrebbero articolarsi almeno tanto quanto lo sono gli elementi appena richiamati.

C'è la parte delle azioni dirette, mirate al cuore della mafia come organizzazione criminale. Su queste non ho alcuna possibilità di rinunciarmi anche solo in modo impressionistico. Posso solo affermare che, pur con tutta l'amezza e i dubbi anche di carattere morale che questo comporta, ritengo perduta in partenza ogni azione che prescindendo da un accordo internazionale per la depenalizzazione dell'uso delle sostanze tossiche e dal conseguente abbattimento dei loro attuali prezzi.

I risultati modestissimi raggiunti, a quanto è dato sapere, dagli Usa su questo terreno stanno a dimostrare ciò che purtroppo è all'evidenza di ogni sguardo, e cioè che fino a quando un grammo di droga permetterà un profitto dell'attuale ordine di grandezza non potrà esservi né coraggio di persone né forza di apparati in grado di cancellarne, o anche solo ridurne, la circolazione.

In più, nelle aree a sviluppo ritardato (come non mancano anche nel nostro paese) la presenza di immensi capitali liquidi a costo zero, disposti ad impieghi non remunerativi o addirittura in perdita pur di rientrare in circolazione (le vicende che hanno portato in questi mesi l'Italia davanti all'alta Corte della CEE per offerte ad eccessivo ribasso in materia di appalti dovrebbero pure insegnare qualcosa), colloca fuori mercato le iniziative economiche sane, allontanando ulteriormente ogni prospettiva di sviluppo e di promozione sociale.

Per quanto invece riguarda il resto, dico subito che sono fermamente convinto della inutilità di normative di eccezione per la repressione delle organizzazioni criminali. Anche qui è bene parlare chiaro.

O si pensa ad azioni «speciali» in tutti i sensi da parte delle forze dell'ordine, e allora in parte le norme già esistono, e soprattutto, è un problema di chiarezza di obiettivi, di coerenza nella loro attuazione, di coordinamento, di organizzazione efficiente dei corpi di polizia, di chi e come provvede al loro controllo. Di chi, soprattutto, è disposto a portarne la responsabilità piena senza la furbesca (e consueta) posizione defilata — assai diffusa tra i titolari politici e inevitabilmente sentita dai corpi interessati — di chi si tiene sufficientemen-

te vicino da potere rivendicare il merito degli eventuali successi e sufficientemente discosto da scaricare, alla prima difficoltà, sul «tecnico» i prezzi del dissenso.

Oppure si pensa ad un vero e proprio *diritto speciale*, ad un corpo cioè di norme derogatorie del regime ordinario dettate per particolari fattispecie e delimitati ambiti territoriali, ma in questo caso l'esperienza ci dice che prima ancora della loro (dubbia) compatibilità con i principi costituzionali si pone la questione, pregiudiziale ed assorbente, del loro costante effetto o nullo o dannoso.

Si tratta infatti di disposizioni che uniscono il massimo di clamore (per le delicate questioni costituzionali e politiche che sollevano) al minimo di resa effettiva sia perché ne è (forzatamente) limitata la vigenza, il che dà loro un carattere di estemporaneità, sia perché pongono considerevoli problemi attuativi, sia perché l'atteggiamento degli interpreti (siano essi funzionari o giudici) è fatalmente nel senso di smorzarne la portata innovativa riconducendole alla disciplina ordinaria.

Dal punto di vista istituzionale il problema maggiore non è la norma ma l'effetto, non è l'azione ma l'organizzazione, non è l'emergenza ma la continuità, non è l'intervento estemporaneo ma la trasparenza del processo decisionale, la distinzione tra fase decisionale e momento attuativo, la chiarezza delle responsabilità, la sanzione certa.

In questi termini il problema da un lato si sdrammatizza, passando dalle leggi di eccezione alla (vogliamo chiamarla con il suo nome?) vecchia e sempre attuale questione amministrativa.

Ma, nello stesso tempo, si aggrava mostrando tutta la sua terribile difficoltà, poiché da decenni l'unica politica davvero riconoscibile in materia di amministrazione, se stiamo agli effetti e non alle soavi dichiarazioni programmatiche, è la demolizione sistematica e capillare degli elementi chiave di ogni organizzazione amministrativa, a cominciare dalla burocrazia.

Così il degrado amministrativo, per quanto riguarda il punto che ci interessa, colpisce due volte l'intero sistema dei pubblici poteri. Prima minando per le proprie plateali disfunzioni le basi (statuali, come prima si è ricordato) della legalità e della legittimità: data l'incapacità di giocare per davvero i ruoli affidatigli e intaccando così le ragioni di identità collettiva, di solidarietà e di consenso che sole possono fondare la resistenza della collettività rispetto al fenomeno criminale; poi trovandosi impedito dalla stessa propria inefficienza, nelle azioni dirette di lotta alla criminalità.

Stando così le cose, l'alternativa andrebbe più correttamente po-

sta non già a livello normativo (tra deroghe e disciplina comune) ma su quello amministrativo, tra apparati ordinari e apparati speciali nella lotta alla criminalità organizzata.

Ora, poiché appena si esce dal (necessariamente limitato) terreno dell'uso della forza si entra in quello, ben più ampio e decisivo, della azione amministrativa (a partire dagli uffici finanziari), ovviamente non duplicabile, l'alternativa si riduce in realtà ad un solo stretto passaggio: la lotta alla mafia, per l'aspetto considerato, è destinato a passare attraverso il collo di bottiglia della riforma amministrativa. E qui appunto, si è fermata.

3. Se il problema si esaurisce sul terreno delle istituzioni, si potrebbe anche aggiungere, con riferimento alla terza domanda, che le proposte e i progetti non mancano. Ma naturalmente le cose non sono così semplici.

Non c'è dubbio, infatti, che la «povertà» di risposte è il tratto largamente dominante la questione di cui qui si discute e che affonda le proprie radici in terreni ben più lontani e profondi.

Tuttavia, anche in questo caso, dobbiamo sforzarci di distinguere i diversi livelli di risposta possibile, se non altro per non commettere l'errore di rimproverare all'uno la mancanza di risultati che potevano venire solo dall'altro o dagli altri.

C'è un primo tipo di reazione, il più lato, ove risposta ha il significato di percezione dell'importanza e della gravità del problema e di mobilitazione, o almeno sensibilizzazione, dell'opinione pubblica. Su questo terreno, dopo decenni di totale inerzia, qualcosa si muove: penso, in particolare, all'importante documento dei vescovi italiani (*Sviluppo nella solidarietà: Chiesa italiana e Mezzogiorno*, «Osservatore romano», 27 ottobre 1989) e, su di un piano diverso, al valore di esperienze come quelle di Catania e di Palermo che, almeno su questo punto, quale che sia il giudizio complessivo da darne, assumono anche il significato di una risposta da parte della società civile.

Ma non si tratta che di eccezioni: sia la cultura (anche istituzionale) che il ceto politico e degli amministratori si sono mossi in questi anni *ignorando* il problema tanto nel significato letterale del fenomeno (non conoscenza) quanto in termini di sottovalutazione. Il che è avvenuto, per lo più, confinandolo in ambiti concettuali o territoriali delimitati, e dunque rassicuranti.

Vengo alle azioni strategiche che a mio giudizio dovrebbero costituire le direttrici della lotta alla criminalità mafiosa: alle azioni di ordine pubblico in senso stretto, su cui non ho alcun titolo per pro-

nunciarmi, aggiungerei altri due piani che considero (per le cose dette) decisivi: quello culturale e quello delle politiche istituzionali.

Quanto al primo, ciò che si è appena detto permette di sottolineare che le azioni in materia incrociano necessariamente e profondamente i grandi nodi nazionali (in particolare, per i discorsi qui sviluppati, la questione istituzionale e quella amministrativa) e non è dunque confinabile né concettualmente né territorialmente ad ambiti limitati.

Si tratta, insomma, di una questione nazionale non (solo e non) tanto perché è ormai nazionale il raggio di azione dei criminali, come peraltro solo ora si comincia a percepire, ma perché nazionali sono le questioni comunque implicate nella scelta della risposta da dare.

Penso al compito che potrebbero assumere in materia le grandi istituzioni come la scuola, i media, gli intellettuali. Un primo (e non solo simbolico) segnale nel senso desiderato potrebbe essere rappresentato dalla abolizione del ministero per il Mezzogiorno, significando, con ciò, che il Mezzogiorno a livello centrale non è né un settore né un apparato ma un «profilo» che deve essere sempre presente sia nelle politiche degli altri settori che nel coordinamento operato dalla Presidenza del Consiglio.

E veniamo alle politiche istituzionali, decisive perché senza il recupero di legalità e di legittimità da parte del sistema pubblico la risposta al crimine della società civile sarà sempre più difficile e dunque più alta la risonanza dell'azione mafiosa.

In materia, riprendo considerazioni e proposte avanzate più volte da chi scrive, anche in questa Rivista, chiarendo subito (è una obiezione che mi è stata mossa più di una volta) che non prescindono, ovviamente, dalla presenza di una diversa classe politico-amministrativa, di cui semmai dovrebbero agevolare l'emergere e l'affermazione.

Il dato di fondo da cui partire consiste nel fatto che molti elementi (di cui la criminalità è solo quello più vistoso) indicano con chiarezza che nel Mezzogiorno, benché i poteri pubblici siano disciplinati in modo omogeneo rispetto alle altre aree territoriali del paese, si è già oggi instaurato un sistema amministrativo con caratteristiche peculiari.

Ora, il senso complessivo delle singole proposte che qui verranno illustrate consiste proprio nella scelta di dare voce e trasparenza a questa diversità. In particolare:

a) va affermato che senza l'esplicito riconoscimento di un sistema amministrativo ormai differenziato non è possibile muovere alcun

passo nella direzione del recupero di legalità, di trasparenza e in definitiva di legittimazione delle istituzioni pubbliche nel Mezzogiorno;

b) rispetto al passato (regime speciale a gestione accentrata o regime uniforme a gestione decentrata) la strada da percorrere è quella che consiste nel superare una simile alternativa e nel porre in essere un assetto caratterizzato, nello stesso tempo, da istituzioni ordinarie decentrate e da un regime differenziato rispetto al restante territorio nazionale. Dunque: è mantenuto l'intervento straordinario, ma questo deve passare per il tessuto istituzionale comune;

c) una azione coerente con questi principi dovrebbe muoversi lungo due principali direttrici: la modifica delle modalità di azione dei poteri centrali e la messa a punto, nelle aree del Mezzogiorno, di apposite sedi e modalità di azione atte a promuovere ed a sostenere la collaborazione reciproca dei diversi segmenti del tessuto istituzionale ordinario, vale a dire i soggetti del governo regionale e locale, gli enti pubblici nazionali, e l'amministrazione periferica dello Stato;

d) un esempio solo, tra i tanti possibili, può consentire di chiarire le ricadute anche operative di quanto si è andati dicendo.

A partire dall'azione condotta a livello centrale, lo sforzo più urgente da compiere è quello di differenziare, all'interno delle discipline di settore, il regime (oggi) uniforme introducendo adattamenti suggeriti dalle peculiarità delle condizioni del Mezzogiorno. Non si tratta, sia chiaro, di «deroghe», cioè di strappi ad un tessuto diversamente concepito, ma della stabile articolazione di normative che si pongono fin dall'inizio il problema del loro impatto nelle aree meridionali.

Si consideri il *problema delle politiche del personale amministrativo*. Non mi risulta che questo aspetto sia stato sufficientemente collegato alla lotta alla criminalità organizzata: eppure la connessione c'è e può rappresentare uno dei molti terreni di iniziativa.

Come tutti sanno, oggi abbiamo una disciplina perfettamente uniforme su tutto il territorio nazionale. Al più, si è tentato (inutilmente) di porre riparo alla questione dei trasferimenti che, in ragione della crescente «meridionalizzazione» della burocrazia statale, finiscono per lasciare sguarnite le (sovraccariche) sedi del Nord e per affollare le (meno utilizzate) strutture operanti nel Mezzogiorno: gli uffici finanziari (ma anche le ferrovie) ne costituiscono esempi ormai classici.

Il discorso andrebbe ben altrimenti approfondito: comunque, per il profilo che qui interessa non si vede, ad esempio, cosa impedisca di immaginare un complesso di misure (incentivi particolari, formazione di apposite graduatorie, ecc.) che da un lato valgano ad interrompere gli effetti perversi derivanti dagli automatismi ordinari (le

graduatorie nazionali per l'assegnazione agli uffici giudiziari, ad esempio, portano nelle sedi più delicate delle aree esposte alle organizzazioni mafiose gli uditori giudiziari più giovani e meno brillanti) e dall'altro creino condizioni favorevoli alla presenza nel Mezzogiorno di esperienze qualificate.

Identico discorso può farsi per gli uffici periferici dello Stato (a cominciare dalle prefetture e questure per finire agli uffici tecnici). A fronte del logorio (e, non raramente, dei pesanti condizionamenti) cui è sottoposto il personale che vi opera, specie sul fronte della lotta alla criminalità e alle disfunzioni amministrative, si possono immaginare, almeno per i compiti più delicati o di maggiore responsabilità, forme di impegno a tempo determinato attuato con la rotazione periodica dei migliori funzionari statali operanti anche in altre zone del paese.

Un ulteriore profilo può essere rappresentato dal problema cruciale del reclutamento e della formazione delle burocrazie (e, specie dei quadri tecnici) dei comuni e delle province.

In materia di personale al dicembre 1989 risultano, nelle amministrazioni locali del Mezzogiorno, vacanze complessive pari al 27.3% delle attuali dotazioni organiche (contro il 18% del Nord).

Se si aggiunge il fortissimo rischio di criteri scorretti o clientelari nella assunzione, può essere pensato (come in effetti è stato proposto) un reclutamento operato in forma unificata da agenzie statali specializzate (Scuola superiore di Pubblica Amministrazione, Formez, ecc.) con un sistema di graduatorie su scala regionale all'interno del quale i vincitori sceglieranno, ciascuno in base alla propria posizione, la sede comunale o provinciale preferita.

È solo un esempio, lo si era detto all'inizio, e non vuole certo ridurre il discorso, che è generale, al piano del micro-intervento giuridico amministrativo. Vale, piuttosto, a mostrare che la lotta alla criminalità organizzata, se deve poter contare nelle sue basi fondanti su condizioni culturali, politiche ed etiche fortemente determinate ed oggi ancora carenti, si sviluppa e può essere vinta o persa anche sul terreno della questione istituzionale e amministrativa, che ne rappresenta comunque un passaggio obbligato.

Nel bene e nel male, è quanto ci conferma l'esperienza della legge La Torre: in positivo, per i frutti che tale normativa ha di recente cominciato a produrre sul terreno del controllo degli appalti di opere pubbliche; in negativo, per l'enorme aggravio di procedure e di adempimenti imposti su tutto il territorio nazionale (accentuati dalla recentissima legge 55/1990).



Si noti che questi ultimi sono per lo più dovuti, come nel caso delle certificazioni antimafia, non già ad esigenze ineliminabili proprie dell'intervento, ma alla incapacità della amministrazione di acquisire ed utilizzare tempestivamente dati in possesso dei propri stessi uffici. Così, si trova più semplice spostare sui cittadini, qualificandoli come obblighi, quegli adempimenti che non si è in grado di assolvere.

Ma la cosa non è senza prezzo: elevato in termini economici, elevatissimo in termini politico-sociali. Pochi si sono chiesti, ad esempio, quanto dietro la evidente «rottura di solidarietà» nei confronti del Mezzogiorno da parte del «leghismo» settentrionale non stiano anche insofferenze legate non già, genericamente, alla amministrazione ma, più particolarmente, alle disfunzioni da quest'ultima diffuse su tutto il territorio nazionale in occasione di interventi, come quelli contro la criminalità organizzata, considerati propri di alcune aree meridionali.

Si conferma, così, la centralità della questione amministrazione: un terreno che, se rappresenta un passaggio obbligato per vincere la lotta alla mafia, è nello stesso tempo in grado, in caso contrario, di decretarne la rovinosa sconfitta.

### Gerardo Chiaromonte

1. Negli ultimi anni, sono stati in molti a sottolineare le trasformazioni profonde che hanno subito la mafia, la camorra ed altre forme di delinquenza organizzata, e se ne sono messi in evidenza i caratteri nuovi, legati da una parte ai traffici di droga e dall'altra alla necessità di convertire in denaro «pulito» le enormi somme che da essi derivano. Tutti abbiamo un po' ceduto a facili generalizzazioni e semplificazioni: per cui la mafia (e altre forme di delinquenza organizzata) sono diventate, via via, fenomeni *nazionali* e anche *internazionali*.

Naturalmente, questo conteneva e contiene numerosi elementi di verità. E certo i fenomeni di fronte ai quali oggi ci troviamo sono ben diversi da quelli analizzati e studiati nei tempi passati (la mafia agraria in Sicilia o le varie camorre nella società napoletana). Siamo di fronte oramai a fatti che hanno ben altra dimensione e corposità. È del tutto legittimo affermare che Milano è, in Italia, la capitale delle attività di «lavaggio» di denaro «sporco» proveniente da traffici mafiosi. Ed è altrettanto vero che il traffico internazionale della droga coinvolge gruppi decisivi della mafia, della camorra e della 'ndrangheta.

Credo però che non sia giusto dimenticare o sottovalutare il fatto che mafia, camorra e 'ndrangheta hanno le loro radici, il loro *humus*, le loro matrici nella irrisolta (e anzi per molti aspetti aggravata) *questione meridionale*. E questo per molti motivi.

Innanzitutto perché i traffici di droga, pur lucrosissimi, non costituiscono affatto l'unica attività della delinquenza organizzata. Si pensi solo al problema degli appalti, dei subappalti e delle «concessioni», in legame all'enorme flusso di denaro pubblico che affluisce nel Mezzogiorno (anche, ma non solo, attraverso l'«intervento straordinario»). Questo problema non è esclusivamente di natura finanziaria: ma è uno strumento che viene usato (o che si cerca di usare) per il controllo politico e sociale sulle amministrazioni regionali e locali e, più in generale sulla pubblica amministrazione. Fu Manlio Rossi Doria a intuire, alcuni anni or sono, che si stava organizzando, nelle regioni meridionali, un vasto e articolato blocco economico, sociale e politico (interclassista o, come si dice adesso, trasversale) per il controllo e la gestione della spesa pubblica. Non si tratta, beninteso, di un blocco compatto e totalizzante: ogni rappresentazione di questo tipo sarebbe sbagliata. Ma si tratta di un sistema che, pur flessibile e contraddittorio al suo interno, è assai vasto ed esteso.

Ma c'è anche un'altra ragione: la mafia, la camorra e la 'ndrangheta non si basano soltanto sui traffici di droga e sul controllo di una parte della spesa pubblica. Esse poggiano anche su «una base di massa», che è quella dell'illegalità diffusa e sempre più inquietante, e dei redditi illegali di vario tipo che da tale illegalità derivano. Una base di massa che dispone di una manovalanza, alimentata continuamente da una disoccupazione giovanile che nel Mezzogiorno diventa sempre più disperata e priva di prospettive.

Infine, spinta permanente per il consolidarsi e il diffondersi di varie forme di delinquenza organizzata nel Mezzogiorno, sono la crisi e il non funzionamento delle istituzioni democratiche e gli aspetti degenerativi della vita politica e amministrativa che in quella parte del Paese presentano punte di particolare gravità.

2. La delinquenza organizzata deve essere combattuta con le armi della legalità democratica e costituzionale e dello Stato di diritto. Mi sembrano fuorvianti gli appelli (che spesso mi capita di leggere o di ascoltare) a «dichiarare la guerra». Ma la guerra contro chi?

C'è una grande differenza tra la mafia (e le altre forme di delinquenza organizzata) e il terrorismo. Quest'ultimo fenomeno era estraneo alle tradizioni, alla cultura, alla società nazionale nel suo com-

plesso. La mafia, la camorra e la 'ndrangheta affondano le loro radici, come ho già detto, nella storia di una parte importante del nostro paese e traggono continuo alimento dallo stato di «dipendenza» di questa parte rispetto a quella più avanzata. E il confine presente nel Mezzogiorno fra vecchi e tradizionali modi di fare politica e amministrazione, e collusioni (di vario tipo) con la delinquenza organizzata è diventato sempre più labile e incerto.

Il che non significa, naturalmente, che non sia necessaria una repressione, ben più efficace di quella attuale, per le attività e i comportamenti illegali. Anzi, il problema della sicurezza dei cittadini meridionali sta diventando, specie in alcune città, quello principale, da cui non è possibile prescindere. Quindi, ogni misura per rafforzare e qualificare l'azione delle forze di polizia e della magistratura deve essere vista con favore, e sollecitata. Ma questo non può bastare. È necessaria una politica meridionalistica che tagli le radici e le basi di massa di fenomeni oggi così inquietanti.

Il tutto deve avvenire non attraverso forme e istituti «straordinari» di intervento, ma con un impegno veramente straordinario di tutte le strutture e le politiche dello Stato, con una riforma della pubblica amministrazione e del funzionamento delle istituzioni democratiche.

3. Non è semplice rispondere brevemente a questa domanda. Semplificando molto le cose, vorrei dire che le riforme e gli interventi più importanti debbono essere quelli democratici e istituzionali. Cito soltanto i capitoli di questo discorso: il funzionamento delle Regioni (che nel Mezzogiorno hanno fatto fallimento, per riconoscimento unanime); nuove regole per la presentazione delle candidature alle elezioni (a cominciare da quelle comunali); abolizione del voto di preferenza.

E poi nuove leggi sugli appalti e contro il riciclaggio di denaro «sporco». (Su quest'ultima questione mi sembra indispensabile un coordinamento delle legislazioni nazionali, almeno a livello europeo). E infine il superamento di una visione della politica meridionalistica in termini di assistenza e di opere pubbliche (pur se «strategiche»).

Nella sostanza, e in estrema sintesi: battersi per assicurare al Mezzogiorno un avvenire fondato su un'autonoma capacità produttiva.

Paolo Mancuso

1. La risposta a mio parere dev'essere diversa in relazione al tipo di criminalità di cui vogliamo parlare: un'unica risposta è impossibi-

le per fenomeni come mafia e camorra, tra loro profondamente diversi quanto ad origine storica, realtà strutturali, modalità operative, intrecci con la società civile, ecc.

In particolare, per quanto riguarda la mafia si può dire che essa ha, fin dalla fine degli anni sessanta, teso a proporsi come «ceto di governo» di molte delle città siciliane prima, poi della stessa Regione, e sempre con profondi legami con la classe dirigente nazionale. I ruoli svolti da uomini come Ciancimino, o dagli esattori Salvo, per non parlare che degli esempi più eclatanti, dimostrano ampiamente in che misura il governo della cosa pubblica sia stato tenuto da e nell'interesse di settori della criminalità mafiosa per interi decenni. Da qui la necessità oggettiva dell'eliminazione di coloro che, sul piano politico prima ancora che giudiziario (ma poi, certo, anche su quest'ultimo) dimostravano di non rispettare le regole del gioco e di non accettarlo nel suo complesso; di qui, dunque, la decapitazione dell'opposizione politica (che tale era anche quando avveniva con i tradizionali strumenti della repressione penale: penso in particolare agli omicidi Chinnici e Dalla Chiesa) a quel progetto tramutatosi negli anni in solido assetto sociale e politico.

Diversa la situazione della Campania. Qui l'organizzazione cutoliana, nata sul finire degli anni settanta quasi come fatto di folklore, riceve la sua consacrazione di vero «potere» anche nella società civile (con ciò finendo di essere fenomeno esclusivamente a natura criminale) solo allorché alcuni uomini politici ne chiedono l'appoggio elettorale (vedi, per esempio, le cartoline di ringraziamento sequestrate nel «castello» di Cutolo a Ottaviano) o l'intervento nella trattativa per la liberazione di *Ciro Cirillo*: episodi questi che in qualunque Stato di diritto avrebbero prodotto gravissime conseguenze a carico di coloro che vi furono coinvolti o li «coprirono» e che in Italia hanno prodotto solo l'incredibile attacco del Presidente del Consiglio in carica, in pieno Parlamento, al giudice che aveva osato solo tentare una ricostruzione dei semplici fatti.

Crollata per motivi «militari» e di deficienze manageriali del suo leader, l'organizzazione cutoliana fu sostituita da altra molto più moderna, la confederazione di bande detta «Nuova Famiglia» (orizzontale questa, come alleanza tra «pares» che difendevano il dominio di ciascuno in determinate aree, quanto verticale e gerarchica era stata l'altra). Con l'inizio degli anni ottanta, e quindi dell'afflusso disordinato ed incontrollato (ancora nessuno ne sa indicare l'esatto ammontare complessivo) dei fondi della ricostruzione post sisma, inizia un rapido coinvolgimento delle organizzazioni criminali nelle imprese

(sia edili, sia per la produzione dei materiali del settore). Di esse — attraverso la loro endemica difficoltà finanziaria e mancanza di autonomia, sempre drogate da capitali pubblici da un lato; dall'altro, grazie alle enormi liquidità procacciate dal traffico degli stupefacenti e dalle estorsioni — è facile acquisire il controllo. A questo punto, formata una generazione d'imprenditori legati alla camorra, è facile l'aggressione all'ente comunale divenuto, negli anni, sempre meno ente erogatore di servizi e sempre più cassa di denaro pubblico e (pseudo) volano di sviluppo economico. Pochi anni, ed il controllo diretto dei governi comunali di un'ampia fascia di comuni che circonda Napoli, Salerno e Caserta è cosa fatta: attraverso l'intimidazione, il coinvolgimento, la corruzione degli amministratori già in carica, ovvero addirittura attraverso l'elezione diretta di propri candidati.

Da questo punto in poi inizia la cogestione della società civile. Le regole delle organizzazioni criminali diventano regole del comportamento di intere amministrazioni comunali, di consorzi d'impresa, di contratti di fornitura, ecc. La stessa scelta del governo dell'emergenza, allo stato puro, senza dispiegamento di alcuna capacità progettuale o di vero sviluppo, che risulta con chiarezza effettuata da gran parte delle amministrazioni locali della Campania e soprattutto da quella regionale — in maniera quasi esplicita — impone un agire amministrativo rapido e disinvolto, insofferente di controlli, sbrigativo nei tempi e nei metodi, nei quali l'inserimento delle bande camorristiche è agevole ed è ormai cronaca dei giorni nostri.

2. Difficile domanda questa in un momento in cui da un lato il concetto di prevenzione sociale non solo non mobilita alcun impegno politico, ma non è più nemmeno un semplice slogan; mentre dall'altro l'apparato repressivo dello Stato si trova al suo più basso livello sia di credibilità che di efficienza.

È quindi improponibile il discorso sugli interventi eccezionali quando le forze di Polizia sono sempre più permeate (specie nel Napoletano) da influenze e controlli di tipo politico; quando la Magistratura è stata prima delegittimata (nel fondamentale momento del consenso e del controllo sociale) poi attaccata nella sua stessa indipendenza da settori del potere politico sempre più insofferenti ad ogni forma di controllo; infine posta in ginocchio dall'introduzione di un nuovo codice processuale che risulta praticamente inapplicabile nella sua sostanza per la totale inadeguatezza dei mezzi e del personale di supporto. Il tutto senza che le forze di opposizione intuiscono la gravità di questo attacco, la sua portata dilacerante sull'assetto costi-

tuzionale, e siano in grado di contrapporre una risposta forte e seria.

Sembra cioè che questa generalizzata strategia di riduzione dell'ordine giudiziario (variabile impazzita in un sistema politico e sociale che al valore, fondamentale per la democrazia, della legalità non riconosce alcun pregio) alla compatibilità con l'assetto complessivo del Paese vada a colpire — ovviamente — anche la capacità di fronteggiare l'attacco che la criminalità organizzata sta portando alla società civile (essendosi ormai impadronita di pezzi importanti dello Stato).

In questa situazione misure eccezionali resterebbero del tutto inapplicabili e non avrebbero quindi nessun effetto benefico, mentre costituirebbero comunque un momento di frattura di regole costituzionali, con ovvie ricadute in tema di difesa dei diritti del singolo e di credibilità e «popolarità» dell'apparato repressivo.

3. Ovviamente una prima risposta è implicita in quanto ho già detto. Sul piano della prevenzione sociale (e pur sottolineando che mi muovo in terreno solo «tangenziale» rispetto al mio specifico) le piaghe del clientelismo, del paternalismo, dell'assenza di capacità progettuali di sviluppo economico ed intellettuale, di limpidezza, trasparenza ed imparzialità dell'agire amministrativo costituiscono veri bubboni che generano non solo il rafforzarsi delle bande criminali ma, come ho già accennato, il sovrapporsi delle loro leggi a quelle della società civile.

Sul piano della repressione appare invece indispensabile ed ormai urgente affrontare la centralità della risposta giudiziaria, con interventi non asfittici ed a «rattoppo», che tanta cattiva prova hanno dato nel passato, ma come momento di recupero di credibilità ed efficienza di un'Istituzione con un compito di controllo così delicato e quindi di ricucitura di una trama costituzionale gravemente strappata.

Infine sembra di poter dire che quella «questione morale» già posta al centro di una seria riflessione istituzionale, poi però accantonata ed oggi quasi irrisa da coloro che doveva colpire, debba recuperare centralità in un progetto politico che voglia rovesciare la freccia di risultanza di questo complesso di forze tutte negative. Tutto questo per riaffermare quel valore di legalità (che Flores d'Arcais in un recente saggio su «Micromega» indica, insieme al diritto paritario al voto, come pilastro portante della democrazia sostanziale) che l'intera società civile, in ogni settore di attività, pubblica o privata che sia, deve assumere come cardinale parametro del proprio agire.

Solo quando questa battaglia diverrà nuovamente centrale nella dialettica delle forze politiche sarà possibile discutere seriamente di possibili riforme o interventi specifici.

## Sergio Zoppi

1. Credo che l'attenzione vada posta sulla manipolazione e sulla corruzione della pubblica amministrazione da parte di soggetti privati. Un fenomeno largamente presente nei paesi industrializzati e in tutte le situazioni in cui i cittadini e le aziende beneficiano di provvidenze pubbliche, ma che in Italia è reso più grave dalla inadeguata trasparenza dei meccanismi di spesa pubblica, e, soprattutto, dalla insufficiente attenzione alla verifica e al controllo dei risultati attesi. Nel Mezzogiorno questa condizione generale è ulteriormente peggiorata da due fattori: la rilevanza maggiore che la spesa pubblica ha nel complesso dell'economia ed il peso della criminalità organizzata e dell'economia illegale.

In particolare, l'indebolimento di una pubblica amministrazione già fragile è ulteriore ostacolo allo sviluppo economico poiché fa diminuire nei cittadini sia l'abitudine e le aspettative di comportamento corretto nell'universo della produzione, che la fiducia nelle formazioni e nelle scelte politiche, autentiche precondizioni per lo sviluppo e cemento insostituibile di ogni società civile.

La debolezza degli uffici pubblici e l'assenza dello Stato sono poi all'origine di altri fenomeni patologici, anche se non mafiosi in senso stretto. Ricordo il familismo (cioè la famiglia come unico centro di interesse e ambito di solidarietà, i cui obiettivi anche economici vengono perseguiti prioritariamente e prescindendo da norme morali e vincoli sociali) che diventa frenetico in occasione della ricerca di un posto di lavoro, la mediazione (anche per ottenere un certificato!), l'uso della raccomandazione.

Proprio le debolezze tipiche dell'articolazione della società civile — che costituiscono l'altro aspetto di un apparato industriale e di forze produttive fragili e limitati — hanno indotto la classe politica ad assolvere vicariamente funzioni altrimenti svolte da reti solidaristiche, associative e di organizzazione degli interessi.

Ne è conseguita, presso il personale politico, una sorta di «specializzazione» nello svolgimento, in forme improprie, di compiti di organizzazione civile e nella costruzione di un connettivo associativo e di consenso a scapito della doverosa specializzazione nelle funzioni decisionali.

Queste caratteristiche, proprie dei partiti nel Mezzogiorno, hanno a loro volta reso ancor più labile l'attenzione nei confronti dei risultati dell'azione politica, volta ad obiettivi diluiti nel tempo e quasi mai assunti come impegni cogenti.

Da qui la mancanza di fiducia nella politica — che si manifesta soprattutto come rassegnazione all'esistente ed al suo sempre possibile peggioramento, pur nella quasi forzosa adesione elettoralistica ai partiti che rimangono gli unici, veri interlocutori sociali — ed insieme il disinteresse riguardo ai comportamenti economici corretti e agli avanzamenti produttivi e di benessere resi possibili dall'assunzione di rischi imprenditoriali: ed è l'*humus* nel quale prospera la criminalità mafiosa, enorme ostacolo allo sviluppo del Mezzogiorno.

2. Proprio perché la mafia, la 'ndrangheta, la camorra, pur nelle loro diversità, non sono riducibili a fatto di mera criminalità, proprio perché danno luogo a complessi subsistemi che si articolano nell'economia, nella politica e in tutta quanta la società civile, esse non possono essere sconfitte limitandosi alla politica repressiva. Quest'ultima però è necessaria e anzi va potenziata e qualificata, affinché il positivo e duro lavoro che già svolgono magistratura e forze dell'ordine riesca a recidere legami profondamente radicati nelle pratiche e nei costumi. Occorre dunque rafforzare gli organici della magistratura, migliorarne radicalmente i servizi di sostegno, accrescere in quantità, e soprattutto in qualità, gli organici delle forze dell'ordine, incrementare quel lavoro d'*intelligence* reso sempre più necessario dai legami stringenti dei potentati criminali con le realtà economiche e finanziarie dell'Italia centrosettentrionale ed internazionali.

Credo che le norme vigenti, peraltro perfezionabili, siano idonee ad aggredire con più forza la criminalità organizzata. La determinazione sarà tanto maggiore quanto più ci saranno uomini preparati, operanti a servizio dello Stato.

3. Quest'ultima domanda mi pare s'intrecci con la precedente. E ribadisco la convinzione che è la debolezza degli apparati pubblici, non solo di quelli amministrativi, che, consentendo l'ingresso e l'affermazione dell'illegalità diffusa, rende improbabile se non impossibile quello sviluppo che è insieme civile, sociale ed economico.

Porre riparo a questa debolezza che almeno in alcune province meridionali sfiora l'impotenza, ricostruire cioè il tessuto connettivo di una presenza dello Stato che sia insieme autorevole ed efficace, diventa allora un'esigenza irrinunciabile, dalla quale partire per avviare un'adeguata strategia di sviluppo. Solo così del resto si può rompere quel circolo vizioso che ha finora, in gran parte, frustrato ogni iniziativa politica sia centrale che locale, sia ordinaria che straordinaria.

Se questo è l'obiettivo — né mi sembra che esistano obiettivi alter-



nativi — non resta che mettere a punto e realizzare interventi che coniughino tra loro risorse interne ed esterne, competenze ordinarie e straordinarie, iniziative centrali e locali.

I traguardi da raggiungere sono tre: l'applicazione della nuova legge sulle autonomie locali con il rafforzamento della pubblica amministrazione, in primo luogo attraverso il selezionato reclutamento e la successiva immissione di personale tecnico e amministrativo ben preparato e altamente professionalizzato; l'imposizione di stretti vincoli in ordine alla responsabilità e trasparenza dell'azione amministrativa; l'attivazione di interventi ben individuati per la crescita soprattutto di settori produttivi nevralgici.

Perché questi obiettivi siano conseguiti nelle aree ad alta concentrazione mafiosa, sono convinto sia necessario far temporaneamente ricorso a forme straordinarie di autorità, in grado di garantire, in una gestione unitaria, il raggiungimento di tutti e tre i traguardi fissati.

L'istituzione di questa forma straordinaria — attraverso una sorta di amministrazione di missione o di autorità, centro unificatore delle tre funzioni sopra descritte, affinché si riorganizzino i poteri anche in deroga alla legislazione nazionale e regionale — richiede il ricorso a strumenti legislativi nazionali e regionali in una auspicabile concertazione tra Stato e Regione, tra Parlamento nazionale e Consigli regionali.

Nella mia proposta, questa speciale istituzione si ispira essenzialmente ad una combinazione tra l'esercizio di poteri e competenze già attribuiti dalla legislazione di ogni tipo e grado e l'affidamento di nuovi poteri, compresi anche poteri di particolare incisività come quelli di ordinanza, che consentirebbe di muoversi con la necessaria agilità all'interno di sistemi amministrativi che, lasciati a se stessi, sono inidonei a raggiungere i risultati voluti.

Sarebbe così possibile dar luogo, in un arco temporale definito, ad un progetto di sviluppo finalizzato con interventi di risanamento urbano, di offerta di reali possibilità di localizzazione di nuove imprese e di naturale crescita di quelle esistenti, di riqualificazione della scuola e dei presidi culturali dislocati sul territorio, di potenziamento dei servizi sociali, da sburocratizzare e da affidare a gestioni private o pubblico-private, di professionalizzazione dei giovani.

All'interno degli interventi da realizzare, una particolare e forte attenzione dovrebbe essere data ad un capillare, intenso, qualificato impegno educativo per riavvicinare i giovani, dentro e fuori la scuola, alla politica e alle sue istituzioni; sollecitando al tempo stesso l'università a promuovere ed alimentare un osservatorio permanente

sulla mafia. Un progetto che deve essere discusso con le comunità locali, per il quale occorrerà richiedere l'apporto di tutta la cittadinanza, a partire dai giovani.

L'impegno di tutti non può che essere quello di opporsi alla rassegnazione, alla fatalità, all'attesa di qualcosa elargito dall'alto e che presuppone spesso uno scambio di favori. Va dato il segnale che si vuole e si sa cambiare, costruendo «orizzontalmente», lavorando nella solidarietà, per rompere le dipendenze «verticali», politiche, economiche o amministrative che siano e per creare le condizioni perché possa crescere la capacità locale di autogoverno.

La mafia è negazione della legalità. Lo Stato è garanzia della legge attraverso l'organizzazione pubblica, oggi debole e incapace di far fronte a tutti i suoi doveri. Così in una spirale regressiva lo Stato non combatte sino in fondo la mafia né è in condizione di promuovere e radicare sviluppo. Da qui occorre partire, con un supplemento di Stato e con il concorso di tutti i cittadini.