



Comune di Milano

P R E S I D E N Z A

COMITATO DI INIZIATIVA E DI VIGILANZA SULLA CORRETTEZZA
DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI E SUI FENOMENI DI INFILTRAZIONE DI
STAMPO MAFIOSO



RELAZIONE CONCLUSIVA

(1 4 L U G L I O 1 9 9 2)





Comune di Milano

Comitato di iniziativa e vigilanza sulla correttezza degli atti amministrativi
e sulle infiltrazioni di stampo mafioso.

RELAZIONE CONCLUSIVA della prima fase di lavoro del Comitato

SOMMARIO:

1. La costituzione del Comitato; la sua attività;
le sue vicende. pag. 3
2. I riscontri e le risposte al lavoro del comitato,
da parte dell'Amministrazione. pag. 9
3. I risultati del lavoro del Comitato e l'approccio
ai "fenomeni". In particolare, i casi in cui il
Comitato ha dovuto fermarsi per trasmettere gli
atti all'autorità giudiziaria (Ortomercato,
estorsioni, imprese di pulizia). pag. 12
4. Criminalità organizzata e criminalità mafiosa:
una distinzione importante ma non sempre agevole.
L'andamento della criminalità organizzata a
Milano. pag. 18
5. La mafia a Milano. Connotati e caratteristiche
salienti. pag. 20

6. L'illegalità nell'Amministrazione pubblica e in particolare in quella locale.	pag. 38
a) Forme di illegalità burocratico-amministrativa	pag. 39
b) L'illegalità politico-amministrativa	pag. 48
7. Considerazioni conclusive e proposte operative.	pag. 53
8. Ipotesi sul futuro del Comitato.	pag. 63

1. Il Comitato fu costituito con delibera del Consiglio Comunale del 13 novembre 1990, a seguito dell'ampio e animato dibattito che aveva più volte investito il Consiglio ed a cui, in un certo modo, aveva partecipato gran parte della città, sulla vicenda che ormai ha assunto il nome usuale di "Duomo connection". Si era trattato, cioè, di dare una risposta concreta alle preoccupazioni da più parte emerse circa l'attualità del pericolo di infiltrazioni mafiose nella città di Milano.

Al Comitato, inizialmente proposto come "Antimafia" fu attribuita una denominazione più ampia, espressa in un lungo titolo, che peraltro aveva un significato preciso: inserire nei compiti del Comitato non solo la "questione mafiosa", ma anche tutte le questioni attinenti alla regolarità e correttezza delle procedure amministrative, a fronte di ogni possibile forma di illegalità.

Il Comitato fu composto in modo articolato, del tutto diverso dalle commissioni consiliari permanenti e precisamente con quattro consiglieri (Borruso, successivamente sostituito con Garocchio, Cova, Smuraglia, Sterpa) e 11 "esterni", docenti universitari e specialisti, ex-magistrati, rappresentanti del mondo imprenditoriale e del mondo sindacale, oltre al dirigente dell'Ispettorato provinciale del lavoro (proff. Arlacchi, Berti, Dalla Chiesa, Martinelli, Pedrazzi, Rotelli; Sen. Covi; ing. De Albertis; presidente Palletti; Dott. Gramegna; Avv. Miranda). La composizione è rimasta invariata fino a tutt'oggi.

I compiti del Comitato erano così descritti nella delibera istitutiva:

"1. Analizzare le procedure amministrative in atto presso il Comune di Milano, nei settori più esposti, al fine di verificare quali siano gli spazi attraverso i quali possono

realizzarsi le infiltrazioni mafiose e studiare le modifiche procedurali idonee a restringerli, formulando all'uopo specifiche proposte.

2. Approfondire la conoscenza del fenomeno delle infiltrazioni mafiose a Milano, nelle varie forme in cui esse si atteggiavano, raccogliendo e coordinando i materiali di documentazioni disponibili e tutte le informazioni necessarie, desumibili dalla stampa, da provvedimenti giudiziari, da ricerche e studi già effettuati, ecc.

3. Sviluppare rapporti continuativi con gli altri enti locali e in particolare con l'Amministrazione Provinciale di Milano, la Regione Lombardia, la Camera di commercio, sempre ai fini di acquisire gli elementi di conoscenza di cui al punto 2, realizzando altresì, d'intesa con la Giunta, un tavolo di confronto permanente con gli altri organi periferici dello Stato che consenta di acquisire ed aggiornare gli elementi di conoscenza, ma anche utili indicazioni sui modi per fronteggiare il fenomeno.

4. Analizzare il sistema normativo vigente, con particolare riferimento agli appalti, alle concessioni ed alle licenze commerciali, anche in riferimento alle condizioni di lavoro, per individuare eventuali carenze e segnalare se del caso soluzioni idonee agli organi dello Stato competenti.

5. Mantenere stretti rapporti, d'intesa con la Giunta, con la Commissione Parlamentare Antimafia, per una proficua collaborazione agli effetti delle attività di cui sopra."

Gli strumenti di cui il Comitato fu dotato erano e rimasero modesti: un piccolo nucleo di dipendenti e funzionari comunali; nessuna sede; il Comitato fu solo autorizzato, su

specifica richiesta e dopo varie incertezze, ad avvalersi dell'opera di tre ricercatori esterni, per raccogliere ed elaborare materiale, soprattutto ai fini della miglior conoscenza dei fenomeni pregressi.

Il Comitato fu insediato il 17 dicembre 1990; fu nominato presidente il Prof. Smuraglia e vicepresidenti i proff. Berti e Martinelli.

Il Comitato ha lavorato intensamente, indipendentemente anche delle vicende politiche in Comune e continuando i suoi lavori anche durante i periodi di crisi comunale tenuto conto anche del fatto di essere composto in prevalenza da persone molto impegnate nelle proprie attività professionali e quindi con limitato tempo a disposizione. Per molto tempo le sedute del Comitato, praticamente settimanali, furono plenarie. Negli ultimi mesi si è verificata una riduzione dell'intensità della presenza di alcuni componenti, sia politici che esterni. Un nucleo "centrale" di componenti (Berti, Covi, Falletti, Dalla Chiesa, Gramegna, Martinelli, Miranda, Rotelli, oltre al Presidente) ha garantito una presenza sostanzialmente costante a pressochè tutte le sedute ed ha assicurato la continuità del lavoro del Comitato.

A tutt'oggi il Comitato ha tenuto 57 sedute. Sono state effettuate numerose audizioni di persone interne all'Amministrazione (il Segretario generale Centonze, gli Assessori Camagni, Lanzone, Mosini, Capone, Zaffra, Dinetto, Caputo, accompagnati dai funzionari delle Ripartizioni; il comandante dei vigili urbani Rea), di presidenti di alcuni Consigli di Zona (8, 17, 20, 18, 12, 19, 13), di "esterni" (in particolare i magistrati Beria D'Argentine, Colombo, Di Maggio, Di Pietro, i presidenti degli ordini degli ingegneri, degli architetti e dei geometri, il presidente dell'Istituto case popolari, rappresentanti dei sindacati del territorio e dei trasporti, il presidente e il direttore generale della Sogemi, nonché

diversi esponenti del mondo economico, fra cui il presidente della Camera di commercio Bassetti, il direttore generale dell'Assolombarda Melissari, il presidente dei giovani imprenditori Fumagalli, il presidente del Comitato agenti di cambio Ventura, il direttore della sede di Milano della Banca d'Italia Noto, il direttore della sede di Milano della Consob Marra, i presidenti rispettivamente della Confesercenti e della Confcommercio).

Il Comitato ha acquisito notevole materiale dai vari uffici ed anche da esponenti dei settori esterni consultati, nonché materiale legislativo. Ha avuto rapporti e incontri con la Commissione Parlamentare Antimafia, col Prefetto e con il Questore di Milano.

Al termine del primo trimestre di attività, il Comitato ha ritenuto opportuno informare il Consiglio circa il proprio lavoro, con una sommaria relazione (28 marzo 1991) che viene qui allegata (V. ALL., Vol. 1°).

Successivamente, avendo riscontrato - nelle indagini relative ad alcune zone periferiche della città - elementi di grave preoccupazione, tali da richiedere interventi e provvedimenti immediati da parte dell'amministrazione, il Comitato decise di presentare una relazione specifica sul tema delle periferie. Tale relazione, presentata il 20 maggio 1991 con alcuni allegati, fu discussa in Consiglio Comunale nella seduta del 2 luglio 1991 (ivi).

In seguito, il Comitato ha redatto e presentato, in data 18 luglio, un'ulteriore relazione, specificamente dedicata alle procedure amministrative ed alla organizzazione comunale, indicando soluzioni e misure di pronto intervento per combattere qualunque forma di illegalità nell'andamento dell'attività della Amministrazione e degli Enti dipendenti (ivi). Durante i lavori per la predisposizione dello Statuto del Comune di Milano, il Comitato - su iniziativa del Prof.

Rotelli - avviò una riflessione su un aspetto importante, che si tradusse in uno specifico contributo, segnalato, per lettera al Presidente della Commissione affari istituzionali (ivi) l'indicazione fu poi effettivamente recepita).

In occasione di vicende diverse o di prese di posizione della stampa o nel Consiglio Comunale, il Comitato emise comunicati stampa, rispettivamente in data 9 luglio 91, 22 luglio 91, 7 ottobre 91 (tutti ALL., Vol. 1°), sia per chiarire la propria posizione, sia per sollecitare l'Amministrazione Comunale ad adottare i provvedimenti proposti.

Nel febbraio 92, anche a seguito delle vicende politiche del Comune, fu deciso di concludere questa fase dell'attività del Comitato, completando le audizioni ancora in corso, esaminando i lavori dei ricercatori che nel frattempo avrebbero dovuto essere ultimati e predisponendo la relazione conclusiva, nella quale - anche a seguito di intese intercorse con il Sindaco (che partecipò alla seduta del 4 marzo 92 del Comitato) - si sarebbe dovuto esprimere anche il parere del Comitato circa l'eventuale prosecuzione, in una forma o nell'altra ed eventualmente anche mutando la composizione, del lavoro intrapreso.

Rispetto a quanto si sarebbe voluto, i tempi si sono un pò prolungati, sia per un certo qual ritardo nella presentazione dei lavori dei ricercatori (dei quali uno era venuto a meno, per aver vinto un concorso ed essere stato destinato ad altra attività), sia per la necessità di riesaminare tutto l'abbondante materiale raccolto.

Con la presente relazione, approvata dal Comitato, dopo ampia discussione nelle sedute del 6 e 10 luglio 1992, si chiude una fase di attività del Comitato, al quale non era stato prefissato alcun termine nè alcuna scadenza. Il Comitato ritiene che spetti al Consiglio di assumere ogni decisione circa il futuro del Comitato, il suo eventuale rinnovo, la sua

eventuale trasformazione, l'eventuale mutamento di composizione; anche se il Comitato non si sottrarrà al dovere di illustrare nella parte conclusiva, la propria opinione in proposito.

Questa relazione, nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto essere più ampia. Varie vicende, nell'ultimo periodo, hanno inciso comunque sul lavoro del Comitato ed hanno resa opportuna l'accelerazione della conclusione di questa fase della sua attività.

Il Comitato è perfettamente consapevole delle lacune e delle carenze del lavoro svolto e della stessa relazione; non ha mancato di cercare di rendersi conto anche di queste manchevolezze, soprattutto ai fini di trarre dalla sua esperienza utili insegnamenti per l'avvenire.

Fin d'ora, peraltro, va detto che il Comitato, nella disponibilità del nucleo più solido e costante dei suoi componenti, ha forse preteso troppo dalla buona volontà e dall'impegno dei singoli. In realtà, le strutture sono importanti e quelle del Comitato sono state troppo limitate. Un Comitato dovrebbe disporre di una sede anche modesta, di un luogo in cui il Presidente possa svolgere il suo lavoro o ricevere le persone, in cui i componenti possano consultare il materiale disponibile. Ma soprattutto dovrebbe disporre di supporti idonei a svolgere un'ampia mole di lavoro. Senza voler fare confronti la Commissione Parlamentare Antimafia, oltre a strutture funzionali più che adeguate, ha sempre disposto della consulenza permanente ed organica di 3 magistrati di alto livello. Il Comitato, e questo va ascritto anche a sua responsabilità, avrebbe dovuto pretendere supporti più consistenti e magari ulteriori collaboratori, anche per approfondire aspetti di carattere normativo in materia di appalti, di procedure amministrative e di organizzazione, che esigevano analisi e studi di maggior respiro.

Insomma, la disponibilità personale è importante; ma non ci si avvicina neppure lontanamente alla perfezione del lavoro che si vuol compiere se non si dispone di mezzi, strumenti e contributi tecnici adeguati. E questo è forse oggi l'insegnamento più rilevante da trarre da questa pur importante ed utile esperienza.

Ad ogni modo, il lavoro del Comitato non si riassume solo nella presente relazione, ma comprende anche:

la relazione sulle periferie;

la relazione sulle procedure, del 18 luglio 91;

la relazione Gramagna e Miranda sulle condizioni di lavoro e illegalità;

un contributo del prof. Berti: "Appunto sulle procedure";

la lettera 29 aprile 1991 al Presidente della Commissione affari istituzionali del Comune (a proposito dello Statuto);

il contributo dei proff. Dalla Chiesa e Martinelli sulla mafia oggi (in fase di completamento).

Tutto questo è integrato dai lavori di ricerca svolti dal Dott. Rossi e dalla Dott.ssa Zuccaro (rispettivamente su: Il raket delle estorsioni, a cura di Eugenio Rossi; Le recenti statistiche sulla criminalità a Milano, a cura del medesimo; L'evoluzione della criminalità organizzata a Milano nell'ultimo ventennio, a cura di Elisabetta Zuccaro; La mafia e l'informazione (anni 89-90 e in parte 91), a cura di Elisabetta Zuccaro);

2. Si è accennato a qualche problema di tipo organizzativo; ma un altro problema da porre in evidenza è quello dei riscontri e delle risposte che il Comitato ha trovato sul suo cammino, soprattutto da parte dell'Amministrazione. Anche questo è un

aspetto importante, perchè senza riscontri precisi e senza pronta attuazione delle misure indicate, ogni impegno rischia di essere vanificato.

Sotto questo profilo e nonostante le reiterate dichiarazioni di considerazione e di apprezzamento, il quadro dell'effettivo riscontro del lavoro del Comitato non appare particolarmente soddisfacente.

Basterà appena accennare a problemi apparentemente minori: ci volle diverso tempo per avere la convenzione con i tre ricercatori e consentire loro di iniziare il lavoro (da gennaio a maggio inoltrato); una richiesta del 27 maggio 91 diretta al Sindaco perchè fosse integrato il personale che seguiva il lavoro del Comitato non ebbe seguito; diversi solleciti per l'adozione di misure indispensabili ed urgenti di intervento sulle procedure e sull'organizzazione comunale (V. ALL., Vol. 1°), non ottennero alcun risultato concreto.

Ma altri aspetti devono essere parimenti sottolineati.

La relazione 20 maggio 90 sulle periferie fu presa in considerazione solo quando il problema fu raccolto dalla stampa cittadina e poi da quella nazionale. Ma significativo è il fatto che nella seduta del Consiglio Comunale del 2 luglio 91 dedicata alla discussione sulla relazione del Comitato, non ci fu intervento nel dibattito nè da parte del Sindaco nè da parte di alcun componente della Giunta; la questione fu trattata come se fosse relativa soltanto ai rapporti tra Comitato e Consiglio e non riguardasse il governo della città. Quanto alla relazione 18 luglio 91 sulle procedure, la rassegna stampa dei giorni successivi, che si allega (V. ALL., Vol. 1°) dimostra come quella relazione, certamente discutibile e criticabile, fu recepita.

Di tutte le indicazioni contenute in quella relazione, non una fu accolta e tradotta in concreti provvedimenti operativi. Si trattava, è vero, di una prima relazione, certamente contenente solo sommarie indicazioni, tuttavia, si diceva con chiarezza che esse erano il frutto anche dei suggerimenti e delle proposte emerse dalle audizioni effettuate.

Solo molto di recente, a quanto si è appreso, si è provveduto ad indire su questi aspetti, una conferenza di servizio, ma anche di questa iniziativa, il Comitato non ha avuto notizia ufficiale.

A questo vanno aggiunte le reazioni che si verificarono ogni volta che in qualche modo furono sfiorati temi delicati (l'Ortomercato, la questione delle estorsioni anche ad opera - secondo le dichiarazioni di un organismo associativo - di alcuni dipendenti comunali, e così via). Si ha così un quadro completo della situazione, da valutare attentamente anche in relazione all'eventuale futuro di un comitato come questo.

Fu premura del Comitato di chiedere sin dall'inizio, con lettera del suo presidente a tutti i gruppi consiliari, di collaborare con il Comitato fornendo indicazioni, suggerimenti, proposte e critiche e quant'altro. A quella lettera nessun gruppo ha risposto.

E' certo, che un'iniziativa del genere ha valore se l'Amministrazione è attenta all'operato del Comitato, se cerca di tradurre in pratica le sue indicazioni (o di metterle in discussione, se non le condivide), se vi è un rapporto costante e proficuo tra Comitato, Giunta e Consiglio. Altrimenti, il rischio è di generare attese destinate a restare deluse.

L'iniziativa di creare il Comitato è stata importante, perchè adottata a Milano, perchè forse unica in Italia, perchè indicativa di una volontà collettiva di difendersi contro l'illegalità. Ma, da sola, non poteva bastare.

Il Comitato non è stato inattivo. Avrebbe potuto fare di più e meglio, come sempre accade. Ma nelle condizioni date, aver sollevato alcuni problemi gravi ed aver cercato di approfondirne altri, non è irrilevante, anche se resta il rammarico di non aver saputo o potuto raggiungere risultati ancora più esaurienti ed esaustivi.

3. Va ora affrontato il tema delle risultanze effettive del lavoro del Comitato e delle acquisizioni che si sono potute ottenere.

Il Comitato si è reso conto sin dall'inizio che, non avendo le funzioni di una commissione di inchiesta e tanto meno i poteri necessari per approfondire indagini, convocare persone e così via, non era possibile pretendere di accertare fatti specifici, che, oltre tutto, avrebbero finito quasi sempre per rientrare nella competenza della Magistratura e creare rischi di interferenze. Il Comitato doveva cercare di acquisire la conoscenza dei fenomeni rientranti nell'ambito dei suoi compiti, e dunque: analisi delle procedure in atto, per individuare le modalità di restrizione degli spazi per ogni possibile infiltrazione illegale; approfondimento dell'entità e qualità della presenza criminale e mafiosa a Milano, sia sulla base del materiale già esistente ma da coordinare, sia sulla base delle audizioni da compiere.

In effetti, ci si è mossi in questa direzione, pur sapendo che la scelta sarebbe stata poco popolare. La stampa e la stessa opinione pubblica chiedono dati, fatti, nomi; ma il Comitato, può contribuire solo a far chiarezza sui fenomeni e formulare proposte; il che è meno vistoso ed appariscente, ma non meno importante e forse di più. D'altronde, questa linea corrispondeva anche meglio ai connotati con cui il Comitato ha

caratterizzato il suo lavoro: sobrietà, riservatezza, poco clamore, poca pubblicità; rapporti con il Consiglio ogni volta che fosse necessario e con la stampa ogni volta che ciò appariva funzionale ad un ovvio dovere di informazione. Significativo il fatto che, contrariamente a prassi ormai consolidate, tutti i componenti del Comitato hanno evitato di assumere posizioni personali, di concedere interviste sui lavori del Comitato e di utilizzare gli elementi raccolti per fini personali.

In una certa misura, poi, una linea siffatta era anche obbligata. Infatti, tutti coloro che hanno partecipato ad audizioni, hanno sempre tenuto a riferire su vicende generali o fenomeni, ma non si sono detti mai in grado di riferire fatti specifici (e forse, comunque, non si sarebbero fidati, dato che le garanzie di riservatezza sono sempre piuttosto precarie). Quanto ai magistrati, che certamente di fatti specifici potevano essere a conoscenza, era ovvio che non potessero essere sentiti proprio su quelli, nè loro avrebbero potuto violare il segreto istruttorio (due esempi: Di Maggio: "non intendo far riferimento al caso di Milano"; Di Pietro: "capisco di dire cose generiche, dovrei fare esempi specifici, ma ciò mi è inibito").

Che la linea prescelta fosse esatta è dimostrato in modo inequivocabile dal fatto che ogni volta che il Comitato ha finito per sfiorare, anche suo malgrado, fatti specifici, è stato poi costretto ad interrompere la sua indagine ed a trasmettere gli atti alla Magistratura, non avendo nè i poteri nè la possibilità di approfondire adeguatamente fatti che si prestavano - almeno in astratto - ad una lettura potenzialmente penalistica. Ciò è avvenuto quando ci si è occupati dell'Ortomercato, delle estorsioni, e dei contratti con le imprese di pulizia.

Nel caso dell' Ortomercato, il Comitato stava raccogliendo elementi su ciò che si diceva potesse avvenire nei mercati generali; essi apparivano da un lato preoccupanti, e dall'altro contraddittori, nel senso che talora si sentiva riferire di fatti allarmanti sotto ogni profilo e tal'altra si udivano affermazioni del tutto rassicuranti. Ciò avrebbe richiesto ulteriori approfondimenti. Ma ci fù la "fuga" di un verbale riservato del Comitato, il problema emerse con grande clamore sulla stampa, suscitò polemiche; risultò impossibile la prosecuzione dell'indagine; fu presa la decisione di trasmettere tutti gli atti raccolti alla Magistratura. Del lavoro svolto dal Comitato restò l'utilità di alcuni approfondimenti iniziali e soprattutto quella del confronto con gli organismi dirigenti della SOGEMI, che in effetti collaborarono col Comitato, scambiando una serie di informazioni, e predisponendo un piano di riorganizzazione e di sicurezza per i mercati generali, che fu portato a conoscenza del comitato, con materiale di documentazione da cui emergono le principali misure predisposte e in particolare: l'istituzione di un nuovo posto di polizia; Servizio di vigilanza urbana esteso a 24 ore su 24; potenziamento del controllo con telecamere; potenziamento dei controlli interni al mercato; nuova disciplina dei parcheggi esterni; adozione di segni distintivi di identità per gli utenti e per il personale del mercato. Il Comitato si rammarica di non poter verificare, nel tempo, l'efficacia concreta delle misure adottate o in fase di realizzazione.

Comunque l'essersi occupati dei mercati generali non è stato inutile, perchè ancora una volta si è sollevato un problema, ne è stata investita la magistratura e la stessa opinione

pubblica; soprattutto sono state predisposte misure di sicurezza e di prevenzione che il Comitato si augura abbiano a risultare efficaci.

Quanto alle estorsioni, il Comitato ha approfondito l'indagine e ne ha fatto oggetto anche di una ricerca sociologica. Sul tema si tornerà più oltre. Ma ad essa si fa riferimento in questa sede, perchè, a seguito di alcune dichiarazioni di esponenti della Confesercenti, rese note alla stampa, si verificarono reazioni vivaci, anche dall'interno dell'Amministrazione Comunale. Si era affermato dalla Confesercenti che "l'estorsione" poteva talora verificarsi non solo da parte di delinquenti comuni o di gruppi organizzati, ma anche da parte di persone all'interno del Comune. Fu interpellato, al riguardo, anche il Comandante dei vigili urbani. Ma il Comitato, nella impossibilità di svolgere qualunque ulteriore indagine sul punto e in presenza di opinioni divergenti anche nell'ambito delle due principali organizzazioni di categoria, fu costretto a trasmettere gli atti in proprio possesso alla Procura della Repubblica di Milano, che peraltro - secondo quanto risulta dalla stampa - si stava interessando anche di fatti del genere.

Anche in questo caso, dunque, il Comitato si è dovuto fermare, ma solo nella parte relativa alle presunte estorsioni di provenienza interna. Per il resto, come si vedrà, il Comitato ha continuato la sua indagine sul fenomeno delle estorsioni e ritiene di poter fornire un contributo alla conoscenza del fenomeno.

Infine, il terzo caso in cui il Comitato ha dovuto cedere di fronte all'irrompere di fatti specifici, è quello delle imprese di pulizia. Erano state segnalate, al Comitato, alcune singolarità delle imprese di pulizia, praticamente sottratte a reali controlli e ritenute - almeno da alcuni soggetti sindacali - come potenziali (o effettive) fonti di illegalità, non

solo sotto il profilo del lavoro nero, ma anche e soprattutto sotto altri e più consistenti profili. Naturalmente ciò non poteva riguardare di per sé la categoria e quindi tutte le imprese di pulizia; dunque, si trattava di accertare i presupposti di un possibile coinvolgimento di alcune di esse in attività di stampo mafioso o comunque illegali. Il Comitato acquisì alcuni elementi, anche attraverso audizioni; ma essi non apparvero sufficienti a delineare con chiarezza il fenomeno se non per alcuni aspetti che andarono emergendo e sui quali si tornerà a riguardo della infiltrazione dell'illegalità nel mondo economico. Il Comitato decise quindi di chiedere ad una serie di enti pubblici di fornire dati sui contratti di appalto stipulati con imprese di pulizia negli ultimi dieci anni. Si trattava, ovviamente, non di controllare l'operato degli enti e delle amministrazioni, ma di verificare se vi fossero delle imprese di pulizia ricorrenti con eccessiva frequenza, se vi fosse una qualche costante nel rapporto tra le offerte presentate e le variazioni di costi in corso d'opera e quale fosse la consistenza e la struttura delle imprese che assumevano appalti di particolare rilievo. Non tutti gli enti risposero; ma le risposte pervenute, con la relativa documentazione, furono sottoposte ad un tecnico affinché le esaminasse con l'attenzione e l'approfondimento dell'esperto, anche se non si richiedeva certo una vera e propria consulenza. Nella relazione, furono evidenziate "stranezze", "singolarità", fenomeni di offerte, riduzioni e variazioni meritevoli di sospetto e così via. Al Comitato, di fronte a queste "singolarità" che - se confermate - potevano adombrare addirittura ipotesi di reato, non restò altro da fare che trasmettere il tutto alla Procura della Repubblica di Milano. Anche in questo caso, dunque, il Comitato si è dovuto fermare. Il suo lavoro non è stato inutile perchè ha recato comunque un contributo per l'attività degli organismi

inquirenti ed ha raccolto ed in qualche modo coordinato preoccupazioni che da varie parti erano state sollevate, cercando di dare ad esse un qualche contenuto, pur senza indulgere alla cultura del sospetto, che il Comitato ha sempre rifiutato.

Che in alcune di queste imprese si utilizzi ampiamente il lavoro nero può ritenersi acquisito; che alcune di esse siano state al centro di appalti che hanno sfiorato, se non oltrepassato, il confine fra il lecito e l'illecito, che vi sia stato, mesi addietro, un furto molto sospetto di materiale attinente a presunte irregolarità nelle imprese di pulizia (avvenuto in un ufficio IACP; vicenda di cui si è diffusamente occupata la stampa), che manchi un albo delle imprese di pulizia e che su esse non eserciti un controllo neppure l'associazione di categoria cui dovrebbero appartenere, sono altrettanti fatti ormai rilevati. Ma sono state formulate - davanti al Comitato - ipotesi più gravi, che, ad esempio, nel settore si stiano impiegando risorse finanziarie provenienti da attività illecite, per essere depurate e riciclate; che talora vi sia una vera e propria spartizione degli appalti, mediante accordi fra imprese; che i forti ribassi, che contraddistinguono diverse offerte in appalti non possano essere giustificati se non da intese o operazioni che poi ne consentano il recupero, magari con qualche connivenza interna agli enti. Vi è quanto basta per convincersi che si tratta di un settore ad alto tasso di rischio, che può costituire facile campo per ogni forma di illegalità e perfino un terreno per eventuali infiltrazioni mafiose. Si è detto ancor di più, cioè che queste imprese possono rappresentare uno dei canali di accesso alle aziende per acquisire elementi di conoscenza, esercitare spionaggio industriale, fornire dati per ulteriori attività illecite da parte di terzi.

Tutto questo impone comunque: accertamenti approfonditi da parte degli organi inquirenti della magistratura; formazione di regole certe per l'intero settore; istituzione di un albo delle imprese di pulizia; maggiori controlli sugli appalti; particolare attenzione anche ai fenomeni più nuovi e più tecnologici a cui sopra si è accennato. Alcune di queste cose non rientrano nella competenza del Comune o di altri enti locali o comunque pubblici; ma le altre debbono costituire oggetto di attenzione, riflessione e controllo da parte dei singoli enti interessati.

4. L'approfondimento della conoscenza del fenomeno delle infiltrazioni mafiose non poteva e non può prescindere da una premessa circa il concetto di mafia e circa la nozione di criminalità organizzata.

Per quest'ultima, si intende qualunque tipo di criminalità che si fondi su una organizzazione, che non sia occasionale, ma in qualche modo programmata, che disponga di alcune strutture e anche di strumenti, mezzi, personale dotati di connotati di continuità.

Di questa ampia categoria fa parte anche la mafia, ma con caratteristiche sue proprie, specialmente se la si intende in senso vero, tipico della espressione. In realtà, ormai si parla troppo spesso di mafia a proposito dei fenomeni più disparati e complessi, anche se talora assai lontani dal modello tipico e tradizionale. Si parla di mafia a Tokio nello stesso senso in cui se ne parla in altre capitali o in altre aree geografiche. Ma evidentemente non si tratta della stessa cosa e bisogna riuscire a distinguere con nettezza anche se talora il modello può presentare somiglianze singolari.

Nel nostro sistema giuridico, una associazione è di tipo mafioso "quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della

forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto e indiretto la gestione o il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti ingiusti per sé o per altri" (art. 416 bis del Codice penale). E' evidente la differenza rispetto alla comune associazione per delinquere, alla quale mancano alcuni dei connotati sopra indicati, essendo sufficiente un minimo di struttura organizzativa ed un programma di attività criminali. Tuttavia, anche quella definita dal codice penale è una attività "di tipo" mafioso, cioè la più vicina al modello tradizionale tipico italiano. Per ricomprendere varie figure analoghe nella nozione complessiva, il legislatore italiano fa spesso riferimento al "tipo", al modello" mafioso, e così via. Abbiamo una criminalità organizzata comune; una criminalità organizzata di stampo mafioso (che si ispira al modello); una criminalità organizzata mafiosa tout court. Soprattutto la distinzione fra queste due ultime categorie non è agevole. Ma sono le uniche che, in definitiva, possono essere usate anche unitariamente, naturalmente quando si tratta non di lavori a carattere scientifico ma, come nel nostro caso, di una relazione destinata alla conoscenza dei fenomeni ed alla individuazione delle misure necessarie a combatterli.

In un articolo sulla Stampa, Giovanni Falcone aveva sottolineato tempo addietro la distinzione sostenendo che se per mafia si intende criminalità organizzata, allora non c'è dubbio che Milano è diventata un importante centro di mafia, ma come Tokio o Ankara o Atene e così via. Ma per parlare di mafia in senso stretto, scriveva Falcone, l'indagine deve essere più approfondita e rigorosa, tenendo conto che ormai non è più questione di insediamento e la mafia è diventata da tempo un fenomeno nazionale, senza peraltro spostare il suo

epicentro, che resta quello che fa capo alla tradizionale "cupola".

L'affermazione suscitò polemiche e discussioni, ma intendeva recare un contributo di chiarezza. Ci sono fenomeni di criminalità organizzata e fenomeni di mafia nel senso più immediato della parola; e nell'ambito di questa fenomenologia bisogna riuscire ad evitare confusioni e commistioni dannose. Ciò a maggior ragione se si considera che tra la criminalità organizzata comune e quella mafiosa c'è anche un tipo di criminalità organizzata che tende ad ispirarsi, come si è detto, al modello mafioso; proprio questa ha connotati di particolare pericolosità, perchè il passaggio dall'ispirazione al modello alla vera e propria identificazione con la struttura organizzativa mafiosa non è affatto difficile, anche per l'enorme facilità di collegamenti e anche per la forza di suggestione che talora la mafia rappresenta per le stesse organizzazioni criminali. E' facile, inoltre, comprendere le ragioni per cui nelle zone in cui vi è meno illegalità diffusa e minore aderenza ad una specifica tradizione, è proprio il fenomeno dell'ispirazione al modello mafioso che deve richiamare maggiormente l'attenzione.

D'altronde, lo stesso fenomeno mafioso è assai mutevole, anche per le necessità (e le capacità) di adeguarsi all'ambiente, alle strutture sociali e così via. Ma sul punto, conviene riandare allo specifico contributo dei Professori Dalla Chiesa e Martinelli.

Occorre, peraltro, puntualizzare anche un altro aspetto. L'approccio ai fenomeni criminali, per negarne o affermarne l'esistenza, solo in rigidi termini giudiziari, è inadeguato e riduttivo. Vi sono dei fenomeni che possono configurarsi - sulla base di una serie di indicatori - anche indipendentemente dall'accertamento giudiziario, finalizzato ad individuare fatti specifici e responsabilità personali. Ciò a maggior

ragione dove si consideri che la mancanza di procedimenti penali può dipendere da tanti fattori (omertà, assenza di denunce, addirittura carenza di adeguate strutture investigative), restando inalterata però l'esistenza dei fenomeni, come tali individuabili attraverso una serie di elementi di valutazione significativi ed attendibili. Abbiamo letto con attenzione la relazione del Procuratore generale di Milano del 10 gennaio 1992, che dette luogo a commenti anche di stampa e a diverse interpretazioni. In effetti, la relazione riconosce che la criminalità è in "costante e progressivo aumento", riconosce la presenza di "numerose e variabili associazioni criminose in Lombardia e in Milano, soprattutto in riferimento al traffico di droga" e nega che "il tipico fenomeno mafioso o camorrista si sia installato nella regione lombarda", dovendo peraltro riconoscere che "la rincorsa al quotidiano non ha consentito di aprire inchieste di largo respiro sugli appalti pubblici, sulle società fiduciarie sulle società finanziarie e di intermediazione immobiliare". E' evidente, nella relazione, la considerazione dell'accertamento giudiziario come parametro fondamentale della realtà, col contemporaneo riconoscimento della inadeguatezza dell'apparato investigativo, nonché il riferimento esclusivo al "tipico" fenomeno mafioso. E' proprio la diversità di approccio che spiega la differenza tra le considerazioni contenute nella relazione, le affermazioni più volte fatte dal Prefetto di Milano e quelle dello stesso Questore di Milano; e chiarisce, con particolare nitore, alcune differenze rispetto alle affermazioni contenute nelle relazioni dedicate a Milano da parte della Commissione Parlamentare Antimafia. Insomma, fondamentale è la tecnica d'approccio ai problemi; e il Comitato è convinto che essa deve andare al di là del rilievo esclusivo dei dati giudiziari.

Che a Milano siano presenti tutte le varie tipologie della criminalità è un dato pacifico, per le stesse caratteristiche della città. Prescindiamo qui da quella che un magistrato ha definito come la "criminalità della disperazione", che di solito viene definita come la microcriminalità, che produce una media di quindici arresti al giorno e tanto disturbo reca alla vita quotidiana dei cittadini. Ma lo sviluppo della città, la sua collocazione geografica, il suo carattere di città metropolitana, l'enorme circolazione di denaro e la realizzazione di affari, scambi, transazioni di altissimo valore, rendono comprensibile anche l'esistenza di una diffusa criminalità organizzata, a vari livelli e con varie caratteristiche.

Ciò appare particolarmente evidente anche a riguardo di un certo tipo di criminalità organizzata, che interviene nel campo economico, se si considera la contemporanea presenza, a Milano, di 300 società di intermediazione, di 173 mila società commerciali, di 3000 persone fisiche e giuridiche che lavorano nel settore ortofrutticolo, di società di import-export che compiono per le importazioni il 68% e per le esportazioni il 62% delle operazioni nazionali complessive.

Di alcuni di questi fenomeni si è già parlato nella relazione sulle periferie; ulteriori conferme si reperiscono nella ricerca sulle recenti statistiche sulla criminalità a Milano, che è allegata alla relazione (ALL., Vol. 2°) e contiene significative elaborazioni dei dati disponibili. Sono di particolare rilievo i dati sull'andamento dei reati di omicidio volontario e di tentato omicidio, spesso dovuti a problemi di traffico di droga, ad esigenze di controllo del territorio, a conflitti di organizzazioni o bande rivali. Ulteriori dati si desumono dalla ricerca sulla "evoluzione del crimine organizzato a Milano nell'ultimo ventennio" (ALL., Vol. 2°).

Altri elementi sono stati raccolti direttamente dal Comitato attraverso le audizioni e la consultazione diretta di materiale di documentazione.

Si sa ormai abbastanza circa la criminalità organizzata legata al traffico internazionale di stupefacenti ed anche alla stessa distribuzione della droga sul territorio; un fenomeno ormai comunemente noto, anche se forse richiederebbe più approfondite indagini di tipo statistico. Che il traffico degli stupefacenti a Milano sia oltremodo rilevante, è pacifico per tutti; al di là dei dati e dei calcoli, che talvolta vengono forniti e che sono tutti di limitata attendibilità, colpisce che quando la Guardia di Finanza e le altre forze di polizia riescono a mettere le mani su partite di enorme valore di stupefacenti, il mercato non subisce in genere alcun contraccolpo; segno tipico di un mercato rifornito abbondantemente e che dispone di estrema ampiezza di riserve.

Fenomeni altrettanto rilevanti, che pure occorre evidenziare, attengono necessariamente a forme di criminalità organizzata:

- l'organizzazione di furti e rapine di particolare rilievo, quali quelle ai TIR, ai portavalori, ai supermercati, agli uffici postali, alle banche; fatti, questi, che certamente non possono essere compiuti da soggetti isolati ed il cui numero è piuttosto rilevante;
- l'organizzazione di riciclaggio internazionale delle autovetture di provenienza illecita; Milano sarebbe ormai uno dei principali centri di smistamento internazionale;
- l'organizzazione di attività criminali collegate ad apparati di tipo informatico (truffe mediante videotel, bancomat, carte di credito, ecc.);
- l'organizzazione di truffe in grande stile (come nel caso di ditte fantasma, di assegni "sfilati" e poi riciclati, di acquisizione di merci per valore rilevante che poi svaniscono nel nulla: una società milanese, in appena due mesi e

mezzo, acquistò merci per 1.691 miliardi e poi tutto svanì nel nulla).

- l'organizzazione di forme varie di usura, di recupero crediti, di anticipazioni con notevole diffusione, spesso assai sofisticata (ad esempio, soccorso di ditte in difficoltà per l'eccessiva attesa dei rimborsi IVA; e va ricordato, che questa dei rimborsi IVA è stata qualificata come una delle più gravi patologie di Milano)
- l'organizzazione di sistemi di false fatturazioni, per disporre di denaro liquido oppure per evadere agli obblighi fiscali. (Una società milanese è riuscita a produrre 8 miliardi di fatture, per merci inesistenti, in un ristretto lasso di tempo).
- L'infiltrazione di persone legate alla malavita nella conduzione di società od imprese o finalizzata all'acquisizione di queste ultime;
- Le attività dirette all'acquisizione di società in stato di decozione, per esercitare forme di estorsione oppure per servirsene come schermi di attività illegale.
- un'altra tipologia è quella del cosiddetto "scoppio di aziende": su aziende strutturalmente deboli, intervengono gruppi criminali, che gradualmente sostituiscono con propri soggetti gli amministratori; si acquisiscono quantità notevoli di merci e di beni; si vendono poi sotto costo; si produce il fallimento; così scompaiono decine e decine di miliardi e gli stessi veri autori dell'operazione.
- abusivismo bancario organizzato.

Un discorso a parte meritano le estorsioni.

Anche a questo riguardo, non ci si può basare soltanto sul dato giudiziario, perchè in molti casi non vengono denunciati i ricatti e in altri, pur numerosi, non vengono identificati gli autori.

Eppure, da tutti gli indicatori risulta che il fenomeno si va diffondendo in maniera crescente, investendo gradualmente oltre ai commercianti (che restano la categoria privilegiata), anche gli artigiani e i piccoli imprenditori.

Il taglieggiamento diffuso, a vari livelli e di varia entità, è stato denunciato da più parti. L'estorsione viene ormai realizzata non solo mediante l'imposizione di tangenti periodiche e fisse, ma anche mediante l'imposizione di soci occul-
ti, che in seguito finiranno per diventare i veri proprietari dell'impresa e dell'esercizio.

Il rischio è che si passi ad una fase di estorsione diffusa paragonabile ad alcune zone del mezzogiorno. Donde la forte richiesta di predisporre argini di difesa, prima che sia troppo tardi. La ricerca sul "raket delle estorsioni" (ALL., Vol. 2°) fornisce dati e sicuri punti di riferimento e pone in evidenza la forte incidenza economica e quella psicologica di questo reato. Infatti, non solo le estorsioni compromettono la competitività delle imprese e del commercio, determinando notevoli costi di esercizio aggiuntivi, ma la fortissima pressione psicologica provoca spesso l'abbandono dell'esercizio e addirittura la fuga dal quartiere o dalla città. Il prezzo, dunque, per gli esercenti e per gli operatori, è elevatissimo in termini economici e in termini di psicologia sociale e di sicurezza.

Il fenomeno è rilevante anche quantitativamente, più di quanto si ritenga, investe tutta la città partendo dalla periferia, ma avvicinandosi gradualmente al centro, colpisce non pochi cantieri edili, aggredisce psicologicamente intere categorie, determina vaste zone di paura e omertà, crea rapporti anomali spesso continuativi tra vittime ed estortori.

Un fenomeno, dunque, che sotto ogni profilo deve essere combattuto con vigore e fermato in tempo.

Risulta inoltre che se appare prevalente (almeno dai dati ufficiali) un tipo di estorsione di livello medio-basso e quindi realizzabile anche a livello individuale o di piccoli gruppi, non mancano e non sono affatto irrilevanti i fatti estortivi dovuti a vere e proprie organizzazioni criminali, spesso assai agguerrite.

Una conferma della gravità del fenomeno sta nel crescente aumento dei reati-mezzo, quali gli incendi dolosi (148 casi nel 1988, in Milano e provincia; 199 nel 1989; 350 nel 1990), i danneggiamenti, gli attentati dinamitardi, sicuramente rivelatori dell'esistenza di forme di intimidazione assai pressante ed anche di natura violenta.

Appare notevole anche l'incremento della criminalità economica e dei colletti bianchi, nelle sue molteplici forme. Milano è stata sede di processi anche assai rilevanti sotto questo profilo (Banco Ambrosiano, Duomo Connection, ecc.). Da essi, a prescindere dalle responsabilità individuali, il cui accertamento compete alla Magistratura, sono emersi elementi di particolare rilievo, anche circa l'organizzazione di crimini, spesso assai sofisticata. Del resto, Milano presenta precedenti che rappresentano segnali di vera e propria continuità (caso Sindona, Banca privata, caso Calvi, e così via).

Sono fenomeni tipici di una città ricca di società, imprese, banche, operazioni, scambi internazionali; sarebbe stupefacente il contrario, semmai. Anche se un apparato investigativo più adeguato, anche qualitativamente, avrebbe consentito di acquisire risultati più penetranti.

5. A questo punto, si pone una serie di interrogativi cruciali: si tratta solo di criminalità organizzata comune, oppure di una vera e propria criminalità mafiosa? Quale è il livello di

presenza e di infiltrazione di questa fenomenologia nel mondo economico milanese?

La risposta non è agevole, soprattutto se non si tiene conto di quanto osservato in premessa sulla necessità di considerare tutti i dati, non solo quelli oggetto di accertamento giudiziario.

La domanda se Milano sia sede o no di infiltrazioni mafiose in varie forme è pleonastica. Una serie di fatti, i documenti giudiziari, le relazioni della Commissione Parlamentare Antimafia ecc. rendono incontestabile questo dato, a prescindere da ogni considerazione circa l'aspetto quantitativo e circa impossibili e inutili confronti con altre città o aree geografiche del paese (ogni zona, ogni città, ha le sue caratteristiche, anche sul terreno della criminalità e della presenza mafiosa).

Basterebbero alcune considerazioni meramente logiche per far ritenere addirittura ovvia l'infiltrazione mafiosa nell'area metropolitana milanese. Le caratteristiche di questa area, la massiccia concentrazione del traffico di stupefacenti, la presenza di numerosissime società e di un ricchissimo reticolo di affari nazionali ed internazionali, trovano a Milano un punto di riferimento tale che la mafia non può non essere attratta da una situazione così complessivamente favorevole ed appetibile.

Certo, in altre zone si può godere di maggior consenso o di maggior forza di penetrazione o intimidazione; si può contare di più su una situazione di illegalità diffusa, sulla violenza e su varie forme di intimidazione, sull'esemplarità della prepotenza premiata ed infine su una rete di connivenze od anche solo di omertà e silenzi. Ma a Milano ci sono occasioni e possibilità oltremodo favorevoli, per acquisire denaro e profitti, per riciclare capitali, per compiere quelle operazioni al confine tra lecito e illecito che solo in località

con queste caratteristiche possono passare inosservate. Naturalmente, la situazione è di particolare complessità, perchè accanto alle condizioni che possono favorire l'insediamento mafioso, ve ne sono altre che invece lo ostacolano e spesso in modo consistente. In particolare, la ricchezza e la vitalità del reticolo della società, la forza dell'organizzazione democratica e civile, costituiscono - di per sé - anticorpi veramente potenti, che impediscono in ogni caso che la mafia riesca a "dominare" Milano, pur essendone sensibile ed avvertibile la presenza.

Un magistrato ha parlato di Milano come di una città "fortemente accerchiata da gruppi criminali, soprattutto di origine calabrese" aggiungendo, però, che qui non è possibile un controllo monopolistico del territorio e che pertanto si realizzano inevitabilmente forme di intervento diversificate e scontri per il predominio di singole aree. Analoghe considerazioni vanno fatte anche in riferimento ai gruppi di origine siciliana, anche se la frammentazione è meno evidente e non di rado tutto appare riconducibile ad una organizzazione unitaria.

A questo argomento logico, non mancano obiettivi riscontri. Tradizionalmente, Milano è stata frequentata da esponenti di rilievo del mondo mafioso. Spesso il radicamento organizzativo vero e proprio è emerso anche a livello giudiziario. Ne dà conto la ricerca sull'evoluzione del crimine organizzato a Milano nell'ultimo ventennio, a cui si è fatto già riferimento e della quale basterà qui richiamare l'indice, per la stessa significatività dei titoli e dei temi trattati: "L'insediamento di "cosa nostra" a Milano; la vicenda A.T.A.; i sequestri di persona; il traffico di stupefacenti e il riciclaggio dei proventi; il processo di contaminazione della mafia con i fenomeni di gangsterismo urbano; mafia, politica e casinò; le infiltrazioni della mafia ai vertici del sistema

bancario e finanziario".

Se ne deduce, dunque, qualcosa di assai di più che non la semplice presenza di esponenti della mafia a Milano: si svelano intrecci, infiltrazioni, talora compromissioni e si dimostra quanto sia reale il pericolo della integrazione fra mafia, criminalità organizzata, forme di vero e proprio gangsterismo, criminalità economica e degli affari.

Non va, poi, dimenticato quel fenomeno che è stato definito (Martinelli) come "cooperazione collusiva", che consiste non tanto nel collegamento organico tra mafia e illegalità, quanto in una coincidenza di interessi, che le pone oggettivamente in rapporto, anche ove manchi una qualsiasi intesa o accordo organizzativo. Un fenomeno, anche questo, che assolutamente non deve essere sottovalutato.

Comunque, per tornare più specificamente agli indici rivelatori di una consistente presenza mafiosa a Milano, ci limiteremo a sottolinearne solo alcuni particolarmente salienti:

- a. A Milano è stato catturato dopo anni di latitanza il capo storico di Cosa nostra siciliana Luciano Leggio;
- b. a Milano sono stati consumati alcuni tra i più efferati omicidi in persona di esponenti di spicco di gruppi mafiosi siciliani (Pernice, La Barbera) e comunque delitti da ascrivere alla logica delle guerre di mafia scoppiate a Palermo ed a Catania
- c. a Milano esponenti di consorterie mafiose siciliane hanno inaugurato la stagione dei sequestri di persona a scopo di estorsione (sequestri Torrielli, Rossi di Montelera) realizzati da organizzazioni facenti capo a Leggio e comprendenti alcune note famiglie siciliane;

- d. a Milano risultano aver stabilito la base dei propri interessi capi storici di "famiglie" palermitane quali Gaetano Fidanzati (seguito poi dalla attività e dalla presenza dei figli), Giuseppe e Alfredo Bono, le cui relazioni dirette o indirette con esponenti del mondo imprenditoriale e professionale milanese sono state oggetto di indagini giudiziarie
- e. Milano e la Brianza sono state martoriate dalla piaga dei sequestri di persona a scopo di estorsione consumati in gran parte da gruppi di 'ndrangheta calabrese (basterebbe ricordare la gravissima estorsione e l'efferato delitto compiuto a Eupilio in danno di Cristina Mazzotti);
- f. a Milano hanno operato noti trafficanti di stupefacenti affiliati di Cosa nostra
- g. a Milano sono state concluse le più importanti intese operative per la scalata mafiosa alle case di gioco di Saint Vincent, San Remo e Campione d'Italia;
- h. a Milano ha avuto base operativa fino all'assassinio in carcere Francis Turatello, capo di una pericolosissima organizzazione criminale affiliata a famiglie mafiose siciliane;
- i. a Milano hanno operato esponenti di spicco della camorra napoletana, e si è verificata una catena di omicidi sicuramente ricollegabili a organizzazioni mafiose o camorristiche;
- l. a Milano ha "spadroneggiato" per almeno dieci anni la banda capeggiata da Epaminonda, legata operativamente ad un gruppo mafioso catanese (59 omicidi, traffico internazionale di armi e controllo monopolistico del gioco d'azzardo);

m. a Milano sono stati effettuati alcuni dei più consistenti sequestri di stupefacenti (soprattutto eroina di provenienza turca) ed operano agguerrite consorterie calabresi, attive soprattutto in questo settore;

n. a Milano, gruppi criminali ancora di estrazione calabrese hanno gestito attività professionistiche di truffa e controllato o tentato di realizzare il controllo di imprese preferibilmente in stato di decozione

o. nell'hinterland milanese è in corso una intensa attività della 'ndrangheta per il controllo dell'attività edilizia.

Ulteriori indicazioni emergono dalla ricerca sulla criminalità organizzata a Milano e dalle relazioni della Commissione Parlamentare Antimafia.

E' importante rilevare, a proposito dei cennati "indicatori" che proprio in questi giorni la stampa ha diffusamente parlato della emissione di 21 mandati di cattura contro tutto un clan di calabresi, napoletani, palermitani, con in testa i due fratelli Fidanzati e Salvatore Cangelosi; l'imputazione nasce da una serie di indagini sul governo, da Milano, del flusso della cocaina e della scoperta addirittura di una raffineria di coca di provenienza colombiana, praticamente alle porte di Milano.

Può inoltre ritenersi accertato che nei quartieri periferici più a rischio di Milano, in cui talvolta hanno trovato difficoltà a esercitare la loro funzione perfino le forze dell'ordine, vere e proprie forme di controllo del territorio sono state (e talora sono) esercitate da organizzazioni mafiose pur restando - come si è accennato - ben lontani dal tipo di controllo penetrante e totale esercitato abitualmente nelle zone di provenienza; e in alcune zone in cui la vendita degli stupefacenti avviene in modo organico e clamoroso è accertata la presenza di famiglie note alle cronache, agli studiosi del fenomeno mafioso ed agli stessi organismi inquirenti; la sussistenza di investimenti mafiosi in città, in operazioni

apparentemente lecite, è emersa anche da alcuni procedimenti penali di cui si è ampiamente occupata la stampa; attività di vero e proprio riciclaggio sono emerse in varie occasioni anche giudiziaria (fondi neri Iri, caso Calvi, caso Ambrosiano, ecc.).

E va ricordato che ogni volta che si parla di cifre si è sempre in presenza di dati spaventosi, non solo per quanto riguarda i proventi del traffico di stupefacenti, ma anche per ciò che attiene agli affari illeciti, alle operazioni del capitalismo di avventura dell'epoca di Sindona, Calvi, ecc.. Solo per alcune di queste vicende, e in particolare per quelle del Banco Ambrosiano, si è stimato che vi siano state "distrazioni" dall'uso legittimo dei capitali per importi di circa 1200 milioni di dollari, la cui destinazione finale è rimasta ignota.

Tutto ciò rappresenta soltanto qualche esempio, forse neppure la punta più elevata. Ma conferma una ipotesi, che non può più essere considerata tale e che ha fatto ritenere Milano, da parte della Commissione Parlamentare Antimafia, come una sede di elezione per una serie di operazioni di criminalità mafiosa.

Del resto, se si considera quanto emerge dalla ricerca sulla "mafia e l'informazione" (ALL., Vol. 2°) si vedrà che gli organi di informazione attribuiscono pressochè concordemente alla mafia, camorra, 'ndrangheta, vicende di particolare gravità con ritmi costantemente crescenti, pur nella constatata prudenza delle valutazioni definitive, dovuta certamente all'incertezza dei punti di riferimento.

Particolarmente a riguardo degli omicidi, si è notato il grande balzo in avanti di quelli di stampo mafioso, verificatosi a partire dal 1990 e spiegato in termini di "rottura degli equilibri, di guerra per il controllo del territorio, regolamenti di conti nel mondo della droga".

Fenomeni già allarmanti di per sè; ma è stato giustamente rilevato che un complesso di elementi rivela comunque un forte fermento del substrato urbano su cui si innestano le organizzazioni criminali, il crescente dinamismo delle gerarchie interne e l'arruolamento consistente di individui di età compresa tra i 18 e i 30 anni.

Ed è vero che gran parte di queste vicende criminali viene attribuita al sistema del traffico degli stupefacenti; ma un altro filone di delitti di stampo mafioso appare legato anche alle attività edilizie, con effetti, spesso, deflagranti.

Insomma, con tutta la relatività con cui vanno considerati i dati che emergono nella stampa (ma spesso trovano conferma anche in dati ufficiali), è visibile la complessità e la gravità dei fenomeni.

Interessante inoltre la mappa geografica delle zone di maggior concentrazione dei delitti più gravi: se ne deduce visivamente il maggior interessamento dei quartieri in stato di degrado e di abbandono istituzionale, confermandosi così quanto già si era rilevato nella relazione sulle periferie milanesi. E si rileva agevolmente il fatto che, se qui, il controllo pieno del territorio non è stato possibile, tuttavia si è tentato di raggiungere l'obiettivo, come è dimostrato non solo dalla scelta di alcune zone, ma anche dal progressivo spostamento di fatti di particolare gravità (ad es. omicidi) dalla periferia verso le zone più centrali della città.

A fianco di tutti questi fenomeni, in un certo senso più appariscenti, deve essere collocato quello che in certa misura è il dato più tipico di una città come Milano, cioè il riciclaggio dei proventi delle operazioni illecite compiute dalle organizzazioni criminali, ma soprattutto di quelle di stampo mafioso.

Non deve stupire il fatto che sul piano dei riscontri giudiziari si riesca a trovare piuttosto poco. La verità è che gli

strumenti e i modi per ripulire il denaro sporco sono moltissimi e spesso assai sofisticati; e se uno di essi viene individuato, assai rapidamente lo si sostituisce con un altro meccanismo. La fantasia dei criminali è molto più fervida e pronta di quella del legislatore; e spesso riesce a precedere anche gli inquirenti e gli investigatori.

Abbiamo già visto alcune forme di riciclaggio abbastanza semplici. Ma ci sono anche gli investimenti immobiliari, le operazioni commerciali, l'acquisto di titoli, le operazioni attraverso società ombra e così via.

Una descrizione molto puntuale dei vari sistemi di riciclaggio e dei modi per combatterli in sede giudiziaria, fiscale, ecc. è contenuta in alcuni saggi molto recenti, ai quali il comitato si richiama integralmente (Colombo. Il riciclaggio. Milano. 1991; Magistro. Il riciclaggio di capitali illeciti. Milano. 1991).

A riguardo della Borsa, vi è chi ha sostenuto che sarebbe impossibile che essa non fosse utilizzata per il riciclaggio, chi ha ritenuto plausibile un'ipotesi del genere e chi invece l'ha negata soprattutto dopo che è stata approvata la legge sulle SIM. Tutto sarebbe ormai sotto controllo, secondo questa ultima tesi, nel senso che ormai tutti i soggetti che possono operare in Borsa sono sottoposti a controlli rigorosi.

Sul punto è lecito nutrire dubbi, sembrando più forte - nonostante tutto - l'argomentazione cui si è fatto cenno all'inizio. E' un tema da approfondire, anche alla luce delle esperienze che si realizzeranno dopo un periodo consistente di applicazione della legge sulle SIM. Peraltro, su questo piano, sarà sempre difficile disporre di riscontri obiettivi, a maggior ragione, giudiziari. Ma al Comitato si è potuto dire, da fonte autorevole, che "se in Borsa non ci fosse neanche una lira sporca, ci sarebbe almeno il 15% in meno di scambi".

Per di più, non vi è nessuna possibilità di controllo sulle negoziazioni ed acquisti di titoli di stato (il circolante è di circa 10 mila miliardi al giorno), da parte di soggetti e, in particolare, di istituti bancari stranieri. Questa può essere una grossa fonte di riciclaggio, perchè non è difficile esportare capitali sporchi e farli rientrare mediante acquisto di titoli da parte di istituti esteri, senza alcuna possibilità di controllo sulla provenienza del denaro. Se è stato riconosciuto che per ogni emissione di titoli ci sono 1.000-1.500 miliardi di sottoscrizioni dall'estero, allettate dagli elevati tassi di interesse che lo Stato, stante i gravi squilibri della funzione pubblica italiana, è costretto ad offrire, si può ritenere come assai probabile che tale percorso sia utilizzato in misura consistente a fine di riciclaggio. Per sciogliere il nodo, l'unica soluzione possibile è quella di precisi accordi internazionali, soprattutto bilaterali, che forniscano la possibilità concreta di adeguati controlli anche su questo tipo di operazioni. Ma dovrebbe trattarsi di controlli attentamente studiati e finalizzati al difficile obiettivo di impedire forme di riciclaggio senza peraltro contrastare la tendenza, ormai ineludibile, alla liberalizzazione del mercato.

Ma, per andare ancor oltre risulta altresì:

- che tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni di stampo mafioso in attività collegate alle amministrazioni locali vi sono stati e vi sono, come è emerso anche da recenti procedimenti penali, e che il fenomeno è favorito dalla scarsa trasparenza della titolarità di beni e di capitali investiti e dalla difficoltà di conoscere i reali assetti proprietari di società che vengono in contatto con le amministrazioni locali e con esse stipulano contratti di appalto o ottengono concessioni;

- che vi sono fenomeni, tuttora poco esplorati, che attengono a frequenti passaggi di proprietà, a prezzi rilevanti, di esercizi commerciali in zone centrali della città, in forme tali da far pensare a disponibilità liquide così rilevanti da non poter provenire altro che da fonti illecite (spesso, almeno presuntivamente, mafiose);
- che vi è un incremento di acquisti di immobili da parte di soggetti con larghissima disponibilità di capitali, spesso neppure interessati al ricavo di normali profitti (il che fa sospettare che si tratti, in realtà, di impiego-riciclaggio di somme di illecita provenienza).

I pericoli di ulteriore diffusione dei fenomeni sono concreti e reali. Nulla potrebbe essere più dannoso dei due fenomeni più ricorrenti: la sottovalutazione e la rassegnazione. E' da respingere la convinzione che Milano abbia solo da guadagnare ad essere considerata città pulita e sana e che pertanto, presentandola come una delle sedi della criminalità organizzata e mafiosa, si recherebbe danno non solo al suo buon nome ma anche al suo sviluppo. Questa convinzione è deleteria ed è stata per lungo tempo penalizzante. Non serve, infatti, nascondersi i fenomeni; anzi, essi trovano alimento ed occasione di sviluppo proprio nell'oscurità, nel silenzio e nel rifiuto di riconoscerne l'esistenza. Senza esagerazioni e senza trasformare tutto in mafia (che sarebbe altrettanto grave e dannoso) bisogna riconoscere che Milano è - per tutte le sue ricordate caratteristiche - una delle città più a rischio. Proprio l'esistenza di un tessuto complessivamente sano deve essere strumento per combattere le infiltrazioni illegali e mafiose, cercando di impedirne ogni ulteriore sviluppo e soprattutto la saldatura fra i vari fenomeni illegali o criminali.

D'altronde, la paventata formazione di una "economia del crimine", accanto a quella del normale mercato, dovrebbe

essere combattuta proprio dalle forze più sane, per ripristinare un sistema di vita e di concorrenzialità valido ed equo. Senza di questo, i rischi che la città corre sono molti; tra essi il più saliente è una possibile saldatura tra microcriminalità, criminalità organizzata del tipo comune, criminalità dei colletti bianchi e criminalità mafiosa. In una città in cui si è tanto diffuso il mito del denaro, del benessere, della corsa al capitalismo d'avventura, un mix del genere rischierebbe di compromettere una seria possibilità di sviluppo oltretutto la sicurezza, anche individuale e quotidiana, dei cittadini.

E' stato commesso l'errore, da varie parti e per lungo tempo, di contrastare ogni serio accertamento sulla reale entità dei fenomeni.

Proprio per reagire a queste tendenze, il Comitato ha voluto accentuare la sua attività di ricerca, perfino raccogliendo e coordinando dati già noti, ma che raramente erano stati messi assieme, per formulare un quadro complessivo, onde consentire una più completa ed esauriente informazione e quindi una più corretta "lettura" dei fenomeni.

Concludendo sul punto:

- 1) E' incontestabile una seria presenza mafiosa a Milano, ogni dubbio è perentoriamente smentito da tutti i precedenti anche giudiziari, oltre che da ragionamenti logico-deduttivi inoppugnabili; in più, numerosi indicatori indirizzano verso una presenza diversificata, ma continuativa e duratura;
- 2) se pure vi è a Milano una tipologia criminale mafiosa che si occupa del controllo del territorio (da ciò gli omicidi e talora gli incendi dolosi), di una parte delle estorsioni, nonché di una serie di reati "tradizionali" (gioco d'azzardo, controllo della prostituzione, ecc), non è questo il fenomeno più delicato e più tipico di Milano, di

una cioè delle capitali del traffico di stupefacenti e di una delle capitali del riciclaggio. L'attenzione va concentrata soprattutto sui fenomeni di tipo economico, sul collegamento con le attività di intermediazione e finanziarie, sul reimpiego di vistose disponibilità di denaro liquido, sugli scambi internazionali, sul riciclaggio in tutte le sue possibili forme e manifestazioni.

3) se pure è necessario distinguere tra criminalità organizzata comune e criminalità mafiosa vera e propria, vi è una vistosa zona intermedia o di confine in cui domina più che la struttura mafiosa in sé, il "modello mafioso"; e anche a questo aspetto bisogna dedicare attenzione non solo per la sua intrinseca pericolosità, ma anche per la sua potenzialità espansiva e per la possibilità che - dalla ispirazione al modello - esso finisca per passare all'identificazione con l'organizzazione mafiosa tipica, che ormai non ha più frontiere ed ha enorme capacità di adeguarsi alle esigenze ed alle caratteristiche dei vari luoghi di insediamento.

6. Fin qui, non si è parlato della illegalità nella pubblica amministrazione e delle possibili infiltrazioni in quest'ultima, di varie forme di criminalità comune, e anche di criminalità organizzata e mafiosa.

Di questa tematica, il Comitato si è ampiamente occupato fin dall'inizio, considerando che era suo compito indagare e vigilare anche sulla "correttezza degli atti amministrativi", espressione - peraltro - da intendersi in senso atecnico, trattandosi, ovviamente, non di esercitare una funzione di controllo, assegnata ad altri organi, ma di studiare - anche in questo caso - fenomeni e comportamenti e fornire poi indicazioni ed eventuali rimedi.

E' ovvio che l'attenzione si concentrò soprattutto sui fenomeni di possibile illegalità amministrativa e burocratica, non solo perchè questo era lo sbocco più naturale dell'azione del Comitato, ma anche perchè tutti i suoi interlocutori e tutte le persone ascoltate, diedero informazioni e notizie ed esposero opinioni in modo pressochè esclusivo in questa direzione. Ma sul punto si ritornerà più oltre. Si è ritenuto peraltro opportuno distinguere la trattazione in due sottoparagrafi, rispettivamente dedicati alle forme di illegalità burocratico-amministrativa ed alle forme di illegalità politico-amministrativa. La distinzione è in certa misura arbitraria, perchè spesso i fenomeni coincidono o sono contigui; e tuttavia essa è utile per chiarire meglio i risultati ed i limiti del lavoro del Comitato. Dovrà comunque tenersi conto del fatto che la titolazione dei paragrafi è relativa non tanto al contenuto ed alle modalità dei comportamenti, quanto ai soggetti (nel primo caso, impiegati e funzionari, insomma appartenenti al sistema burocratico; nel secondo, politici e amministratori).

a) Forme di illegalità burocratico-amministrativa.

La relazione 18 luglio 1991 si basava non tanto su ipotesi astratte, quanto su indicazioni provenienti da elementi acquisiti nel corso delle audizioni e nella consultazione di numeroso materiale.

Nel corso di quelle audizioni, non furono in pochi a denunciare una situazione di illegalità di tipo vario e di vario livello, nell'attività delle amministrazioni locali. Vi erano stati cenni anche a illegalità nell'ambito dell'amministrazione pubblica in genere; ma al Comitato interessavano soprattutto quelli relativi all'amministrazione comunale e ad enti e società ad essa collegate. Una

qualche renitenza a complete aperture nei confronti di una commissione nominata dal Consiglio Comunale doveva essere considerata pressochè naturale. Si è cercato di ovviarvi garantendo la più assoluta segretezza. Il Comitato, per parte sua, l'ha osservata, lasciando - anche nei rapporti con la stampa - che fossero i soggetti ascoltati a dire quello che ritenevano. Ma ormai non ci si difende più dalle fughe di notizie e di materiali; e quella di alcuni verbali delle audizioni relative all'Ortomercato produsse l'effetto oggettivo di far perdere valore alle reiterate garanzie di riservatezza fornite ai singoli interessati. Nel prosieguo, tutto è diventato più difficile.

Comunque, nonostante le varie difficoltà, una serie di dati è gradualmente emersa. Alcuni meritano di essere segnalati. Da chi ha dichiarato che non si stupirebbe se dovesse apprendere che un appalto è stato assegnato secondo logiche non oggettive, a chi ha svolto ragionamenti induttivi considerando logico che le organizzazioni criminali abbiano interesse ad entrare in rapporti con la pubblica amministrazione per strumentalizzarla, soprattutto quando è possibile disporre di punti di riferimento sicuri all'interno, a chi ha fatto riferimento a vere e proprie tassazioni imposte da uffici e funzionari per accelerare le pratiche, vi è stata una sostanziale concordia di accenti, sia pure con sfumature diverse. Così pure vi è chi ha parlato di imprese sottoposte a tangenti solo per aver assunto un appalto, di pressioni esterne non sempre inscaltate, di controlli solo formali, di "trasparenza di carta", di affiancamento obbligato di professionisti ad altri. Si è parlato di discutibili scelte di professionisti "sconosciuti", della mancanza di trasparenza nelle procedure, del fenomeno di professionisti "privilegiati" nel trattare e nello smuovere le pratiche, della

incontrollabilità degli appalti, della discutibilità di molti collaudi e di alcuni collaudatori, e così via. C'è chi ha parlato di forme varie di corruzione, ma anche di concussione, c'è chi ha riferito di pratiche che procedono velocissime e di altre che vanno a rilento o muiono. Si è parlato, anche, di voci, secondo le quali bastava pagare questo o quello per ottenere dei risultati, senza peraltro che a queste voci si desse concreta consistenza (del resto, alcune delle persone sentite dal Comitato erano già state assunte come testimoni anche da Magistrati della Procura). Per la verità, molte indicazioni apparivano piuttosto vaghe, sembrando comunque privilegiare fattispecie criminose non riferibili a forme di criminalità organizzata. Il Comitato era stato colpito anche per il fatto che vi fossero stati ben pochi interventi degli Ordini professionali; ma fu spiegato che era difficile documentare il contenuto delle voci correnti.

Altri interventi hanno parlato di un eccesso di discrezionalità nell'amministrazione pubblica, di pressioni esterne soprattutto nel governo del territorio, di ingiustificate varianti in corso d'opera, di forti anomalie nel sistema dei collaudi, sia per le modalità di esecuzione sia per la scelta dei collaudatori (alludendo, alcuni, anche a forme di lottizzazione e altri anche a forme varie di pressione). Per quanto riguarda gli appalti e gli accordi fra imprese, si è parlato più di forme di intesa fra gli interessati che non di vere e proprie forme di intimidazione. Ma la materia è apparsa, ed è, delicatissima, perchè questo settore rappresenta uno dei più esposti, per tante ragioni ormai ben note. Dovrebbe bastare il rispetto delle regole esistenti, che non sono poche. In realtà, le modalità di elusione sono moltissime e variegate. - La stessa

possibilità di servirsi di prestanome o di imporre il cosiddetto socio occulto impedisce talora proprio la conoscenza, per l'Amministrazione, del reale interlocutore. Per altro verso, vi sono nomi di imprese e società piuttosto ricorrenti, senza che sia possibile garantire un controllo vero sulle ragioni per cui ciò può avvenire e senza che sia assicurata una reale trasparenza. Lo Statuto Comunale ha fornito alcune indicazioni, a questo riguardo, ma occorre attuarle, coordinandole con la restante normativa, con la disciplina nazionale e con quella comunitaria e con gli stessi regolamenti che via via il Comune dovrà predisporre ed approvare, a completamento ed in attuazione dello Statuto.

Sul tema delle forme più correnti di illegalità, il Comitato ha cercato di ottenere risultati più approfonditi, ovviamente sempre sul terreno della fenomenologia. Non tutti hanno voluto confermare la tesi - da alcuni avanzata - secondo cui ormai si era costretti a pagare anche per il dovuto, pur emergendo un diffuso convincimento che il sistema della sottoposizione a "tassazioni" di maggiore o minore entità riguardasse non pochi soggetti.

Considerazioni interessanti sono state fatte a riguardo dei settori particolarmente interessati da questi fenomeni. Si è affermato che spesso è più facile che emergano le piccole cose che non quelle maggiori, ben più difficilmente controllabili. Abbastanza generale il rilievo relativo a prassi ormai fatalisticamente accettate come inevitabili. Concorde l'opinione che occorre più linearità, più trasparenza, meno discrezionalità, maggiori controlli sulle procedure e maggiore responsabilità, soprattutto.

Al termine di questa prima parte di audizioni il Comitato sentì l'esigenza di presentare una relazione sulle procedure, non tanto basata su fatti riscontrati (si è detto che

si era parlato di possibilità, di voci non controllabili, di fatti notori e così via) quanto e soprattutto sui rimedi da adottare subito, partendo dal presupposto che la sola ipotesi che quelle voci potessero avere consistenza doveva essere sufficiente per indurre l'amministrazione a correre ai ripari. Nella relazione del 18 luglio 91 si diceva che "non è facile distinguere tra il singolo che cerca di "ungere le ruote" per spingere avanti la pratica e l'esponente di un gruppo organizzato che cerca di mandare avanti una lottizzazione di grande respiro". Si osservava allora che, poichè i mafiosi non si presentano con il biglietto da visita ed è oltremodo difficile distinguere, era opportuno e necessario porre argini sicuri contro ogni forma di illegalità, attraverso la revisione delle procedure e la riorganizzazione dell'intera macchina comunale. Il riferimento alla mafia era generico perchè l'osservazione poteva riferirsi a qualunque forma di pressione ed a qualunque soggetto o gruppo.

Si trattava solo di un primo approccio, volto a fornire le indicazioni più urgenti e immediate e puntare su alcuni primi, anche se parziali, risultati.

Il Comitato intendeva approfondire anche gli aspetti normativi ed esplorare più a fondo il sistema. Ma questo avrebbe richiesto più tempo, più disponibilità personali e maggiori strutture. Ad ogni modo, questo approfondimento meriterebbe di essere compiuto ancor oggi, anche se, nel frattempo, sono stati acquisiti in sede giudiziaria, elementi allora del tutto inimmaginabili.

Intanto, dopo quella relazione, il Comitato acquisì il parere di varie associazioni imprenditoriali ed esponenti del mondo economico, ottenendo alcune conferme di quanto già emerso e alcune ulteriori indicazioni circa la possibilità di infiltrazioni illegali nell'amministrazione locale.

Certo è che da tutta l'indagine è emerso un quadro molto ampio, nel quale l'amministrazione pubblica appare assai permeabile a varie forme di illegalità, da quella che è stata definita come "micro" ("ungere le ruote" su pratiche, ottenere piccoli favori, subire modesti taglieggiamenti da funzionari pubblici, ecc.) a quelle più organizzate. Resta più nell'ombra tutta la parte per così dire "macro", gli interventi sulle grandi questioni urbanistiche, sulle scelte di fondo e così via. Su questo piano l'indagine è rimasta necessariamente più nel generico, anzi si potrebbe dire addirittura nel vago, e se ne intuiscono facilmente le ragioni.

Le forme più gravi di illegalità e addirittura di infiltrazioni mafiose traggono comunque enorme facilitazione dalla presenza di un tessuto connettivo così esposto a rischio e sono in condizione di profittarne con facilità, (come è dimostrato da quanto è emerso anche dal processo della cosiddetta "Duomo Connection").

Le preoccupazioni sono dunque più che mai giustificate, anche al di là di ogni possibile ed inutile allarmismo.

D'altronde, l'Amministrazione Comunale si era data, nel 1986, una delibera sulla "trasparenza" proprio con l'intento di predisporre almeno una prima linea di difesa. Ma è risultato evidente che essa non poteva, da sola, difendere l'Amministrazione dall'aggressione - realizzata in varie forme e con vari strumenti - dell'illegalità.

Vi è inoltre da rilevare che il semplice aumento dei controlli formali, dei divieti, degli ostacoli, può produrre effetti addirittura negativi, allungando e complicando le procedure, che invece hanno bisogno di essere snelle, rapide e agevolmente controllabili da chiunque. E' dunque chiaro che l'approccio ai problemi che così si prospettano deve essere globale e di livello scientifico:

l'improvvisazione, le misure parziali e occasionali, non servono; occorre intervenire sulle procedure nel loro complesso, ma anche sulla stessa filosofia organizzativa, in modo da garantire al tempo stesso trasparenza, linearità e impermeabilità, senza far venir meno l'altro obiettivo fondamentale, che è rappresentato dall'efficienza.

Di recente (8.6.92) è stata presentata in Consiglio Comunale una nuova proposta di delibera sulla trasparenza predisposta dal Cons. Zorzoli col contributo di qualificati professionisti interni ed esterni all'Amministrazione Comunale. Il Comitato si rammarica di non poterne approfondire l'esame, anche per gli opportuni raffronti col materiale direttamente acquisito. E', comunque, uno dei compiti cui potrà assolvere il Comitato in un'eventuale ulteriore fase. Va avvertito, tuttavia, che questo non può che essere uno degli strumenti da adottare, anche se di notevole importanza, e che, assieme a molti altri rimedi (già indicati nella relazione del 18.7.91), si pone il problema della riorganizzazione dell'intero apparato e delle strutture comunali nel loro complesso.

A ciò va aggiunta un'ultima considerazione: poichè si sono verificate varie vicende presso Aziende, Enti o Aziende Comunali, è chiaro che si rende necessaria l'estensione a tutti questi organismi delle regole, delle misure e delle indicazioni formulate per l'Amministrazione Comunale, tenendo conto peraltro anche delle diversità strutturali tra Aziende pubbliche e Società a partecipazione comunale. L'analisi di queste differenze potrà condurre all'adozione di misure e provvedimenti adeguati specificamente ai singoli casi ed alle singole tipologie.

Più in generale si deve rilevare che occorre una riforma delle strutture burocratiche, occorre maggiore responsabilizzazione e occorrono maggiori controlli. Quelli normali

non bastano, se al Comitato - da varie parti - si è potuto parlare di varie forme di "pressioni" provenienti dall'interno dell'amministrazione, mentre dalle indagini interne non sono emersi se non casi isolati. Evidentemente non tutto è sotto controllo, se le indicazioni provenienti dall'esterno sono reiterate e in qualche modo concordanti, anche se non vengono indicati fatti o persone specifiche. Il Comitato non ha modo di approfondire il fondamento e la consistenza delle segnalazioni pervenute da commercianti, imprenditori ed altri soggetti "esterni", ma ravvisa la necessità che esse vengano attentamente considerate sul piano organizzativo interno, che vengano comunque approfonditi i controlli e vengano adottati provvedimenti idonei ad ostacolare ogni tipo di illegalità.

Analoghe considerazioni vanno fatte per gli uffici comunali e soprattutto per quelli del settore del governo del territorio. Anche qui, dalle audizioni sono emerse critiche, osservazioni, denunce di fenomeni, mentre - in generale - da parte di organismi dirigenti si è teso a respingere le accuse rivolte al personale. Anche in questo caso c'è una concordanza tra diversi soggetti esterni e una conferma si può dedurre - ancora una volta - da vicende giudiziarie che hanno coinvolto alcuni funzionari proprio nei settori di cui si è detto. Ovviamente, è da escludere qualunque generalizzazione e sarebbe assurdo "criminalizzare" l'intera struttura burocratica del Comune, della quale gran parte corrisponde ai necessari criteri di correttezza e di rispetto delle regole.

La Magistratura non può che intervenire dopo che i reati sono stati compiuti e quando vi sono elementi per accertarli; il compito della prevenzione spetta ad altri. L'Amministrazione deve saper cogliere gli elementi indicatori che emergono dalle dichiarazioni degli esterni e dalle vicende

giudiziarie e individuare gli strumenti idonei per responsabilizzare il personale e rendere possibili e efficaci i controlli. Come più volte è stato detto, la linearità delle procedure e la trasparenza reale costituiscono gli antidoti principali rispetto a un male che altrimenti può non solo persistere, ma addirittura diffondersi.

Solo l'attuazione di una reale pubblicità, l'oggettivazione dei criteri e delle procedure e l'adozione di veri e propri manuali operativi, l'eliminazione delle formalità inutili e farraginose, il ricorso a forme di autocertificazione, la determinazione dei tempi e delle responsabilità delle pratiche, possono avviare ad un processo seriamente riformatore. Ma accanto a queste misure, emergono quelle organizzative, già ripetutamente segnalate: adottare il sistema della conferenza dei servizi, accelerare al massimo le operazioni, irrobustire i controlli in corso d'opera e le stesse modalità di scelta dei collaudatori, seguire - per le grandi scelte - il metodo anglosassone delle udienze pubbliche, applicare rigorosamente tutta la disciplina dettata dalla legge 241. Ma soprattutto va riorganizzata, scientificamente, l'intera macchina comunale, ormai obsoleta e inadeguata a far fronte alle esigenze della società attuale. Solo realizzando efficienza, linearità, trasparenza ed agevole controllabilità anche dall'esterno, si può pensare di ovviare almeno ai più rilevanti pericoli cui l'Amministrazione è esposta.

Ma per giungere a questo risultato, occorre lavorare in profondità, cogliendo le occasioni rappresentate dalla legge 142, dalla legge 241, dallo Statuto, dagli studi di organizzazione finora compiuti: va insomma rivista tutta la struttura organizzativa del Comune, delle ripartizioni, degli assessorati, vincendo prevedibili resistenze, incrostazioni del passato, mentalità talora non inclini al

cambiamento. Non si tratta solo di ridistribuire il personale, ma anche di qualificarlo e responsabilizzarlo, di realizzare sistemi di formazione permanente e forme di incentivazione all'innovazione, di compiere quell'opera di informatizzazione delle procedure e delle attività comunali che a suo tempo è stata appena avviata. Nel contesto riorganizzativo, va rivisto anche il sistema dei controlli e la sua stessa filosofia: l'operato dell'Amministrazione deve risultare controllabile in ogni fase e in tutti i processi operativi, ispirandosi ad una nuova cultura dei controlli, idonea a valutare soprattutto contenuti e risultati. Un lavoro enorme e importante, dunque: ma il solo che può garantire quel totale rinnovamento di cui c'è bisogno e l'eliminazione di ogni area di eccessiva permeabilità.

b) L'illegalità politico-amministrativa.

Il Comitato ha cercato di esplorare per quanto possibile e con enormi limiti e difficoltà, anche il campo dei rapporti fra politica e affari. Ma le risposte sono state assai generiche e evasive, salvo rare eccezioni. Si è riferito, come già detto, di pressioni politiche per questo o quel collaudo, e anche di pressioni esterne relative a grandi operazioni. Ma, a prescindere da alcune deposizioni di Magistrati (rimaste, per ovvia necessità, nel generico), poco di concreto si è potuto acquisire. Anche quelli che hanno detto qualcosa di più si sono arrestati di fronte a questo particolare livello oppure hanno fatto soltanto illazioni.

Diverse delle persone ascoltate hanno riferito di una caduta complessiva del livello comune di moralità e talune

hanno parlato di un diffuso convincimento che tutti siano comprabili, determinandosi così situazioni assai spiacevoli e sgradevoli per chi non voglia sottostare a determinate regole.

Ma, ben di rado queste considerazioni di carattere generale si tradussero in indicazioni più specifiche, riferibili a fatti e soggetti politici; ed anche questo è facilmente spiegabile, dato che i "testimoni" si trovavano di fronte a persone ritenute comunque appartenenti al mondo politico.

Poichè si venne a conoscenza di una relazione svolta da un Magistrato (il Dott. Di Pietro) al Circolo della Stampa, nel corso della quale erano state esposte considerazioni ed indicazioni sui rapporti tra affari e politica, si ritenne utile invitare il Dott. Di Pietro per un'audizione, nel marzo 1991.

Ma in quell'occasione il parere del capo dell'ufficio della Procura fu negativo, probabilmente nel timore di possibili interferenze. Cortesemente, il dott. Di Pietro inviò copia del suo intervento al convegno, nel quale si parlava forse per la prima volta in termini espliciti di "imprese amiche" ("gruppi imprenditoriali contigui a talune segreterie, che si dividono la torta degli appalti con modalità formalmente corrette ma sostanzialmente già decise a tavolino") e veniva sottolineata la degenerazione del sistema degli appalti e delle società a capitale pubblico. Tesi che il Dott. Di Pietro svolse anche in un articolo apparso nel maggio 1991 sul mensile Società Civile. Ma evidentemente, su questi rilievi di carattere generale, il Comitato non aveva alcuna possibilità di svolgere approfondimenti, mancando di ogni potere e di qualsiasi strumento.

Solo alcuni mesi dopo, probabilmente perchè nel frattempo erano stati sentiti altri magistrati e si era reso evidente che il Comitato non aveva nessuna intenzione di interferire

sul lavoro dei magistrati e si preoccupava solo di conoscere non fatti ma fenomeni, si rese possibile l'audizione del Dott. Di Pietro, che in effetti avvenne il 10 febbraio 1992, pochi giorni prima che esplodesse la vicenda delle tangenti, tuttora in corso presso la magistratura milanese. In quell'occasione il dott. Di Pietro specificò ulteriormente i connotati del sistema, indicò i rimedi possibili, espose anche sue convinzioni assai utili per il lavoro del Comitato. Fu anche chiarito, in quell'occasione, quel concetto di "dazione ambientale", che era stato già esposto, ma che di lì a poco sarebbe diventata famosa.

E' stato sostenuto che dopo la deposizione del dott. Di Pietro il Comitato avrebbe dovuto dare l'allarme, presentare una relazione stralcio o altro, senza chiarire nè per quali ragioni ciò avrebbe dovuto avvenire nè a che cosa avrebbe dovuto essere funzionalizzato tale allarme. Il Comitato si riservava di utilizzare il contributo del dott. Di Pietro come altri, per la relazione conclusiva. In realtà gli eventi hanno preceduto la relazione: da febbraio, a Milano, non si parla d'altro che di un "sistema" illegale, di un intreccio tra esponenti di partiti, affari e imprese, dai più insospettati, almeno al livello che sta emergendo.

Si è anche detto che si sarebbe potuto approfondire. Ma è chiaro che l'indagine non avrebbe mai potuto addentrarsi nei fatti. Lo stesso dott. Di Pietro, ad un certo punto della deposizione, disse spontaneamente che, per essere più chiaro, avrebbe dovuto fare degli esempi su casi specifici, "il che evidentemente mi è inibito".

Ogni organismo deve essere capace di svolgere con rigore la propria funzione, rispettando competenze e prerogative degli altri organi con cui viene a contatto. Fu dunque esplorato tutto ciò che era logicamente e correttamente esplorabile.

(su tutta la vicenda, v. il comunicato emesso dal Comitato il 9.6.92, V. ALL., Vol. 1°).

Il male era molto più complesso e grave - in realtà - di quanto si potesse pensare e di quanto fosse emerso anche dalle audizioni svolte dal Comitato. Ma per arrivare a questo, c'è voluta l'opera della Magistratura ed anche, a quanto risulta dalla stampa, la rottura del muro di silenzio che aveva circondato, nel passato, queste vicende. Certo, è emerso con assoluta evidenza che occorre conoscere a fondo anche queste varie forme di criminalità "politica" e che il contesto politico-amministrativo è da ritenere particolarmente esposto ad un consistente attacco della illegalità. Anche su questo piano, è chiaro che si impongono riflessioni ed analisi adeguate, non tanto e solo per ricostruire fenomeni quanto per individuare i rimedi.

Ci si è chiesti, quando è scoppiata e poi si è dilatata la vicenda delle tangenti, se si sarebbe potuto fare di più o se si fosse ommesso qualcosa di cui ci si dovesse rammaricare. Si può affermare che si è fatto ciò che era possibile e doveroso e che, al di là di ciò che si è acquisito sarebbe stato ben difficile andare. Il Comitato non ha i poteri di una commissione parlamentare di inchiesta; e la stessa Autorità giudiziaria, dotata di ben altri strumenti, ha dovuto lavorare molto a lungo per raccogliere indizi e prove ed ha dovuto disporre di persone che hanno parlato, ha dovuto insomma compiere un paziente lavoro di indagine prima di arrivare a sollevare i veli di una vicenda, le cui dimensioni erano sostanzialmente per tutti non immaginabili.

Di fronte a ciò che è emerso, conservano valore le indicazioni già svolte nella relazione del 18 luglio, ma si prospettano problemi ed esigenze ben più complesse, come sempre accade quando ci si trova non già di fronte a fatti

di illegalità, corruzione o concussione che sia, di tipo individuale, ma a veri e propri "sistemi".

Certo è che adesso, mettendo insieme quanto era emerso davanti al Comitato e quanto si sta delineando attraverso l'indagine giudiziaria, si deve concludere che si è in presenza di fenomeni di estrema gravità, soprattutto perché rivelatori dall'esistenza non di fatti sporadici di illegalità, ma di un vero e proprio sistema, e di un organico intreccio tra affari e politica, che mettono in gioco la vita amministrativa e politica, ma più complessivamente l'organizzazione politico-amministrativa e sociale della città.

La giustizia farà il suo corso; ed è interesse di tutti che essa accerti, con la maggior rapidità possibile, tutta la verità e faccia definitiva chiarezza su queste complesse vicende.

Ma oltre agli aspetti relativi all'attività repressiva, è importante che tutta la società - nel suo complesso - reagisca mettendo in essere tutti quegli anticorpi che possono rendere impossibile il ripetersi di fatti e vicende come quelle evidenziate in questi mesi.

La riflessione su questi aspetti "politici" non compete, ovviamente, al Comitato, il quale può solo auspicare che essa sia ampia, completa e liberatrice.

Sul piano più specifico dell'Amministrazione, è evidente che le misure già indicate possono essere utili, anche sotto questo particolare profilo. Ma non bisogna illudersi che esse possano essere sufficienti. Occorre ben altro. Ed appare già evidente che occorre una più netta separazione tra indirizzi politici e gestione, più oculatezza nella scelta degli uomini e più controllo su Enti e aziende. Altrettanto chiaro è il fatto che tutta la questione dei rapporti tra Comune e Enti, società e aziende va sottoposta

a revisione, sia per ciò che attiene ai rapporti tra l'Amministrazione Comunale ed i suoi rappresentanti, sia per quanto riguarda gli indirizzi generali, l'analisi dei bilanci, il sistema complessivo dei controlli.

Anche sotto questo profilo, come si vedrà più oltre, il Comitato potrebbe svolgere, in avvenire, un lavoro proficuo di approfondimento: non sui fatti, perchè ciò è naturalmente impossibile per tutte le ragioni più volte richiamate, ma sui rimedi, sulle misure, sulle iniziative da assumere, da parte della Amministrazione, al di là di ciò che le forze politiche e la stessa società civile vorranno o potranno fare per la parte più specificamente di loro competenza.

Le parole, le considerazioni e i giudizi che si sono potuti leggere in questi giorni in un provvedimento collegiale del Tribunale della libertà di Milano suscitano preoccupazioni vivissime, posto che si pone Milano tra i territori "critici", anche se si afferma che non sono neanche da comparare i metodi, gli strumenti, lo spessore criminale con quelli di altre realtà.

Bisogna dunque reagire al più presto e con forza. Si tratta di trovare rapidamente la strada per uscire da un sistema rivelatosi affetto da forme degenerative che l'hanno colpito nel profondo e che vanno prontamente e definitivamente eliminate.

7. Volendo trarre le somme, bisogna riconoscere che il quadro è assai composito.

Milano è una città nella quale coesistono diversi fenomeni, a vario livello di gravità, tutti assai pericolosi. C'è la microcriminalità diffusa, verso la quale i cittadini -

giustamente - dimostrano una crescente insofferenza; c'è la criminalità comune organizzata, che va crescendo in modo preoccupante; c'è una criminalità mafiosa, con visibile tendenza a collegarsi alla criminalità economica ed a quella dei colletti bianchi; vi è una serie di forme, anche molto gravi, di illegalità nella pubblica amministrazione e negli intrecci tra affari e politica, che coinvolge interi settori della città e che interessa vasti capitoli del Codice penale (dalla corruzione, alla concussione, alla ricettazione, ed oltre).

A vedere insieme tutti questi fenomeni, può sembrare di leggere un bollettino di guerra. In realtà, grandissima parte della città è sana, aspira a lavorare e vivere con serenità e possibilmente nel benessere, è pronta a battersi per migliorare la qualità della vita e della civile convivenza. Non è possibile che questa, che è la maggioranza, corra il rischio di essere sopraffatta da gruppi, in definitiva, limitati, anche se potenti, di natura economica o politica o addirittura criminale.

Se, per alcuni aspetti, i compiti spettano allo Stato, alle Forze dell'ordine ed alla Magistratura, molto può e deve essere fatto anche dalle Amministrazioni locali, dal Comune, dalle aziende, dagli enti, dalle società a partecipazione pubblica, dalle forze politiche e dalla stessa società civile.

Esistono vari piani su cui è necessario procedere per contenere l'attacco che da più parti viene mosso contro la convivenza civile e la sicurezza di una città come Milano.

Anzitutto, esiste un terreno di prevenzione sociale, come si accennò anche nella relazione sulle periferie. Un quadro ordinato ed armonico di sviluppo di una città metropolitana consente anche la riduzione, se non l'eliminazione, di alcuni

dei problemi più gravi che l'affliggono. Occorre però un piano globale ed organico dell'amministrazione comunale per il risanamento delle periferie, ma anche per l'intensificazione delle attività sociali, culturali e ricreative; un piano da realizzare d'intesa con gli organi del decentramento e in collaborazione con tutte le varie forme di associazioni di volontariato che sono presenti in questa città e rappresentano uno dei migliori antidoti contro l'isolamento, la rinuncia, l'assuefazione e la rassegnazione.

Occorre rioccupare tutti i territori che oggi sono ancora sotto il controllo di organizzazioni criminali e mafiose e dove incidono con particolare intensità la micro criminalità e la criminalità diffusa. Il degrado va affrontato in termini urbanistici e sociali. La città va complessivamente riqualficata, sostituendo gradualmente e con il concorso di tutte le forze disponibili, ai falsi valori che in questi anni si sono diffusi, quelli reali, del lavoro, dell'impegno sociale, della solidarietà.

In secondo luogo, esiste il problema del controllo del territorio da parte dello Stato; e questo non è certamente un compito del Comune; ma occorre garantire alle forze dell'ordine tutto l'appoggio, anche materiale e strumentale, necessario a mantenere contatti costanti tra le amministrazioni locali e gli organi dello Stato preposti alla sicurezza. Non si tratta di "militarizzare" la città, ma di assicurare una presenza costante e continuativa, anche se non necessariamente appariscente, delle forze dell'ordine in tutti i luoghi maggiormente esposti a rischio.

Vi sono luoghi - anche non lontani dal centro - in cui si svolgono abitualmente traffici di stupefacenti all'aperto, con tutto un contorno di reati minori e spesso strumentali: il Comitato ritiene che debba essere fatto il possibile perchè questo fenomeno abbia a cessare e le piazze, le zone a verde,

alcune strade ormai note, rientrino nella piena disponibilità dei cittadini, in assolute condizioni di sicurezza.

Va peraltro osservato che i richiesti interventi delle forze dell'ordine e la maggior presenza sul territorio vanno intesi nel contesto di una strategia globale e complessiva, anche per eliminare alcuni paradossi e contraddizioni che possono verificarsi, al limite, proprio per effetto delle azioni di polizia, se isolate. La ricerca sulle statistiche sulla criminalità a Milano ha dimostrato che la repressione può produrre come effetto indesiderato anche quello della creazione del conflitto, sul territorio, di gruppi rivali. Se ciò è vero e se la stessa efficacia dell'azione investigativa su una determinata area può produrre perfino effetti destabilizzanti, se ne deduce che l'approccio ai fenomeni non può essere sporadico e limitato, ma deve essere globale, ispirato a una precisa programmazione, basato su una molteplicità di interventi e soprattutto fondato su un coordinamento reale non solo delle varie componenti delle forze dell'ordine, ma delle loro stesse attività e iniziative. Alla parola d'ordine della maggior presenza sul territorio va sempre aggiunta, dunque, quella del coordinamento e della programmazione globale degli interventi, come presupposto fondamentale per una azione efficace e per quanto possibile priva di effetti collaterali non desiderati.

Per quanto riguarda la criminalità organizzata e la mafia, è chiaro che solo in parte il problema si pone in termini di ordine pubblico. Per il resto, se è di comune constatazione l'assoluta inadeguatezza dell'apparato investigativo e di quello giudiziario proprio in relazione alle indagini più complesse su società, bilanci, flussi di denaro, scambi con l'estero, arricchimenti improvvisi, ecc. è chiaro che occorre superare al più presto la fase in cui ci si richiama essenzialmente alla buona volontà ed alla capacità professionale

dei singoli. Alcuni magistrati hanno parlato della necessità di un vero e proprio salto di qualità, nella predisposizione di strumenti e apparati idonei a svolgere le indagini più delicate e complesse, a penetrare nel mondo economico, ad alzare i veli delle operazioni finanziarie, a scoprire i mille modi attraverso i quali si effettua il riciclaggio del denaro sporco. Il Comitato è pienamente concorde con questa impostazione, sottolineando nel contempo l'esigenza di interventi normativi finalizzati a un miglior controllo sulle società, sui bilanci, sulle operazioni finanziarie. Su questo terreno, non c'è ormai più nulla da studiare; ci sono interi volumi e materiali di documentazione immensi: si tratta solo di passare all'azione e di procedere a quella riforma delle società per azioni, e della struttura e controllo dei bilanci, di cui si parla da troppo tempo.

Il Comitato condivide anche la proposta della creazione di un efficiente catasto immobiliare gestito con procedure meccanizzate (con la previsione - secondo alcuni - che, nel rogito notarile, sia obbligatorio indicare la provenienza delle disponibilità finanziarie); e ritiene che tutte le misure utili per accertare i passaggi di proprietà, i trasferimenti di patrimoni e così via possano essere di utilità maggiore che non le semplici attività di controllo sui movimenti e sui comportamenti delle persone. Insomma, di fronte alle infiltrazioni mafiose ed all'attacco della criminalità organizzata anche al sistema economico, i normali strumenti repressivi non bastano e spesso addirittura non servono: occorrono misure adeguate alla capacità tecnologica ed ormai alla stessa sofisticata qualificazione dei gruppi che occorre combattere. Sotto questo profilo, è altrettanto evidente che una legislazione che consenta di controllare i flussi di denaro - già presente, sia pure con discipline diversificate - in altri Paesi - non è ulteriormente differibile.

Infine, anche sul piano normativo, tutte le misure indicate dalla Commissione Parlamentare Antimafia e solo in parte recepite dal Parlamento e dal Governo, meritano - ad avviso del Comitato - di essere rapidamente introdotte, piuttosto che ricorrere a strumenti o leggi eccezionali, di dubbia efficacia e spesso al limite della legalità.

Per quanto riguarda le estorsioni, qualunque strumento operativo (compresi quelli indicati in leggi recenti) non può produrre risultati effettivi se non si ottiene la piena collaborazione dei cittadini, che deve essere ampia, fattiva, convinta e per quanto possibile non anonima. Certo le difficoltà e le paure sono comprensibili. Spetta allo Stato restituire fiducia con atti e comportamenti tangibili e non solo con appelli. Ed è certamente assai importante che si riesca a diffondere la coscienza di ciò che significa questo reato ed il fatto che il pagamento delle tangenti richiesto dagli estortori significa, di per sé, l'accettazione supina di un contropotere rispetto a quello dello Stato. Ma una coscienza come questa non si crea dal nulla; e soprattutto non la si crea incoraggiando il silenzio e lo stesso anonimato. Sotto questo profilo, compiti assai significativi spettano anche alle associazioni di categoria, che possono utilmente coordinare le azioni dei loro aderenti, incoraggiarli alla collaborazione, fungere da filtro nei confronti delle autorità competenti, ove occorra, e intervenire come parti civili nei procedimenti di estorsione, a fianco dei singoli danneggiati. Lo Stato ha cercato di intervenire, con alcuni provvedimenti legislativi, in tempi assai recenti. E questo è già un fatto positivo, anche perchè la fiducia e la collaborazione traggono alimento proprio dalla fermezza degli interventi dei pubblici poteri. Tuttavia, vi sono dubbi consistenti circa l'utilità di alcune delle misure adottate e circa la loro reale efficacia, mentre da non poche parti si insiste sulla necessità di tener

conto in modo esauriente delle esperienze realizzate in altri paesi.

Ma è chiaro che non ci si può dilungare in questa sede su aspetti e problemi che richiedono ben altro respiro.

Per tornare, invece, alla tematica della collaborazione, conviene ancora sottolineare che si tratta di una indicazione valevole a tutti i livelli e quindi per tutti i settori interessati, specialmente per ciò che attiene al mondo economico ed a quello della Pubblica amministrazione. Il Comitato ha notato positivamente segni di maggior attenzione e di maggior impegno da parte di organizzazioni imprenditoriali, che stanno adottando iniziative utili ed interessanti. Ciò è molto importante e può dare un valido contributo anche per ristabilire le regole di una concorrenza vera e riaffermare il primato dell'economia di mercato rispetto al pericolo della diffusione di una vera e propria economia criminale. Altrettanto importante il fatto che le stesse organizzazioni sindacali dei lavoratori abbiano ritenuto necessario collocare questi problemi al primo posto delle loro rivendicazioni e delle loro iniziative.

Non a caso, del resto, il Comitato si è occupato anche del problema del rapporto fra condizioni di lavoro e illegalità. L'elaborato dei componenti Gramegna e Miranda, allegato alla relazione (V. ALL., Vol. 1°), è di notevole interesse ed apre spunti importanti per ulteriori riflessioni ed iniziative.

Per quanto riguarda l'Amministrazione comunale e gli enti e aziende dipendenti, in relazione alla correttezza delle procedure e dei comportamenti e del controllo su ogni possibile forma di illegalità, ben poco si può aggiungere - sul terreno propositivo - al diffuso elenco di misure e di iniziative contenuto nella relazione 18 luglio 91 ed a quanto si è già accennato nel paragrafo precedente. Non ci si deve stancare di ripetere che le procedure vanno semplificate e rese più

trasparenti e controllabili, che le strutture organizzative vanno completamente riviste, anche sul terreno della qualificazione e della responsabilizzazione dei singoli, funzionari e dirigenti; che i controlli devono essere meno formali e più effettivi. Dopo la relazione surricordata, che qui deve ritenersi interamente richiamata, nelle premesse e soprattutto nella parte propositiva, è stato approvato lo Statuto del Comune che contiene - come si è già accennato - indicazioni importanti. Si tratta adesso di trasformarle in comportamenti, iniziative, pratiche abituali; si tratta di cogliere l'occasione dei regolamenti per adeguare gradualmente tutto l'operato dell'amministrazione e le sue strutture ai principi generali che lo stesso statuto, sulla scia della legge 142 e della legge 241, ha recepito. C'è la possibilità di una svolta radicale nella vita dell'Amministrazione e degli enti. Ma bisogna non perdere tempo, superare le incrostazioni e i difetti del passato, far tesoro delle indicazioni che sono scaturite dalle esperienze di coloro che abitualmente vengono in contatto con l'amministrazione.

Occorre istituire rapidamente il registro delle imprese e il registro degli appalti e delle concessioni, per consentire reali ed efficaci controlli "incrociati". Ma occorre anche - come si è già detto - attuare una pubblicità, una trasparenza e una informazione reali e complete, oggettivare e rendere leggibili e note tutte le procedure, contenere gli spazi eccessivi di discrezionalità, compiere le grandi scelte attraverso udienze pubbliche, puntare su controlli e collaudi seri, anche in corso d'opera e introdurre il concetto della rilevanza del controllo di risultato.

Volendo limitarsi soltanto ad un esempio, è da rilevare come si vada diffondendo la convinzione anche tra gli esperti, che in tema di appalti occorre evitare la jattura dei prezzi che

taluno ha definito "ballerini", per le continue varianti e revisioni in corso d'opera, e che tra i correttivi da introdurre rapidamente ve ne sono alcuni di particolare rilievo e tutti già evidenziati nella relazione 18 luglio 91: la certezza del finanziamento dell'intera opera; la stesura di progetti definitivi e non semplicemente di larga massima; la garanzia della correttezza dei costi e dei tempi di realizzazione dell'opera; l'estrema limitazione delle varianti e delle perizie suppletive; la verifica attenta delle offerte "anomale", e così via. Diffusa è ormai la convinzione che la trasparenza più assoluta costituisca la miglior remora e il miglior contributo per una corretta e tempestiva selezione tra imprese oneste e non, così evitandosi la prassi delle intese preventive. Rilevanti appaiono anche le proposte di utilizzare società di ingegneria per assistere l'Amministrazione pubblica fin dall'inizio e quella di sottoporre a verifica contabile di società di revisione alcune opere (scelte a campione o sorteggiate).

Ma anche gran parte delle indicazioni della relazione succitata, per i singoli settori considerati andrebbero recepite rapidamente, con tutti i rilievi - anche critici - del caso. In realtà, nessuna di quelle indicazioni era casuale, tant'è che molti problemi sono successivamente emersi proprio nei settori cui si era fatto più specifico riferimento. Vanno quindi richiamate specificamente le considerazioni svolte e le misure proposte in tutti i settori del territorio (urbanistica, lavori pubblici, edilizia privata). Ma anche tutte le indicazioni relative alle forniture, alla programmazione ed al coordinamento degli acquisti, alle procedure da seguire in modo unificato richiedono attenta considerazione. Parimenti, deve essere sottolineata l'esigenza che il Comune e gli Enti dipendenti, o Società e aziende, che dispongono di un consistente patrimonio immobiliare, ne dispongano sulla base di

criteri, oggettivi e trasparenti (ad es. per quanto riguarda l'assegnazione degli alloggi), escludendo, per quanto possibile, ogni forma di discrezionalità.

Va ulteriormente approfondito anche il settore delle licenze di commercio, sulle quali si sono acquisiti elementi importanti ed utili, ma si è dovuto segnalare anche qualche fenomeno che desta preoccupazione (v. relazione 18.7.91, p. 21) e che richiedono interventi coordinati da parte non solo del Comune, ma anche di vari organi dello Stato.

L'importante è che ci si muova su questo terreno, anche perché le citate vicende successive, in molti casi, giustificano ancora di più l'attenzione pur sommaria che era stata loro dedicata dal Comitato.

Certo, non ci si può nascondere il fatto che le recenti vicende giudiziarie, tuttora in corso, hanno collocato tutta questa materia della illegalità nella pubblica amministrazione in una prospettiva ed in una dimensione assai diverse ed imporrebbero quindi, accanto alle misure indicate ed a quelle che occorre ancora approfondire, riflessioni ed interventi di ben più ampio respiro, sugli intrecci affari-politica-amministrazione, sulle responsabilità del sistema politico ma anche su quelle della società civile. E' ovvio però che il Comitato non può addentrarsi su questo scottante terreno e deve limitarsi ad auspicare che la riflessione su quanto è accaduto sia ampia, profonda e rigeneratrice. Questa città così provata, deve riprendere il suo ruolo e occorre restituire fiducia ai cittadini; ma ciò può avvenire solo sulla base di una valutazione profonda di quanto è accaduto e su reali processi di cambiamento, che naturalmente competono ad altri soggetti e non ad un organismo come questo.

8. Si era accennato al fatto che il Comitato non si sarebbe sottratto al dovere di esprimere la propria opinione sul suo stesso futuro. Ed è quanto ci si accinge a fare prima di concludere.

In realtà, al Comitato non è stato prefisso alcun termine di durata. Ma poichè la delibera istitutiva nulla dice al riguardo, sembra doveroso porsi autonomamente il problema, considerando conclusa questa prima fase di lavoro e rimettendo al Consiglio Comunale ogni opportuna decisione, anche sulla base della valutazione dei risultati conseguiti, delle prospettive ulteriori e del giudizio sulla utilità o meno di disporre di uno strumento di questo genere, eventualmente modificato nella struttura, nei compiti, nella composizione, ove occorra.

Il Comitato ritiene che sarebbe ancora utile disporre di uno strumento che affronti e approfondisca alcune tematiche cui si è accennato, ma più in particolare le seguenti:

1. La questione delle procedure e la trasparenza; dovrebbero essere approfonditi anche a livello di riflessione normativa gli spunti offerti dalla relazione 18 luglio 91, fino a giungere ad un quadro di proposte attuabili e di sicura efficacia ad ogni livello, compreso quello normativo; dovrebbe altresì essere esaminata attentamente la proposta di delibera sulla trasparenza predisposta dal Consigliere Zorzoli, anche per vedere come le varie misure proposte nelle varie sedi possano armonicamente integrarsi;
2. La questione della organizzazione della "macchina" comunale; è un problema fondamentale che non può essere differito, sia per quanto riguarda una complessiva ristrutturazione organizzativa sia per ciò che attiene alla piena attuazione della legge 241/90, sia ancora per l'applicazione di quanto di innovativo c'è nello Statuto comunale e per la predisposizione dei regolamenti a cui lo statuto rinvia e che spesso concernono tematiche rilevanti anche sul terreno

di cui ci stiamo occupando (vedi comunque, al riguardo, le considerazioni del Prof. Berti; ALL., Vol. 1°).

3. I rapporti tra Comune, aziende e società comunali; le questioni relative ai controlli, alle modalità di nomina dei rappresentanti del comune, ai limiti del loro mandato, alla loro revocabilità, sono fondamentali da sempre; ma ora hanno acquistato un rilievo peculiare, alla luce di quanto è emerso in sede giudiziaria;
4. Il problema del riciclaggio. C'è bisogno di approfondire lo studio e l'analisi del fenomeno, cercando di individuare gli "indicatori" che consentano di evidenziarne le varie forme e gli strumenti per combatterlo.
5. Man mano che si disporrà degli atti dei procedimenti penali in corso che, in qualche modo riguardino l'Amministrazione Comunale e gli Enti, Società e Aziende ad essa collegate, si dovrebbe procedere all'esame delle modalità concrete con cui le varie forme di illegalità hanno potuto esplicarsi, allo scopo di trarre indicazioni e suggerimenti circa le misure da adottare per eliminare o ridurre le aree di rischio.
6. Infine occorrerebbe esaminare le esperienze straniere in materia e le misure indicate da altri Paesi, a cominciare dalla Francia, per la quale proprio in questi giorni la stampa ha dato notizia della conclusione dei lavori di un'apposita Commissione di nomina governativa, che ha formulato settantacinque regole per moralizzare la vita amministrativa e la vita politica. Sarebbe opportuno acquisire questi materiali, a partire da quelli francesi, al fine di trarne ulteriori indicazioni di lavoro, posto che la tematica è sostanzialmente analoga.

Sono solo alcuni temi, ovviamente; ed altri potrebbero essere indicati dal Consiglio. Ma il Comitato li ritiene particolarmente utili e comunque affrontabili solo da un organismo che

per la sua autonomia, per la ricchezza di esperienze e di qualità professionali, per la sua autorevolezza, possa porsi come interlocutore dell'amministrazione e come un vero e proprio "osservatorio permanente" di fenomeni in collaborazione con altri enti locali e con la stessa Regione.

Essendo positivo che il Comune di Milano, primo in Italia, si sia dotato di un così peculiare strumento, sarebbe dunque utile non chiudere qui questa rilevante iniziativa e proseguirla tenendo conto - ovviamente - dell'esperienza realizzata e delle indicazioni che ne emergono. Sarebbe anzi opportuno che il Comitato diventasse sempre di più un punto di riferimento tecnico-scientifico ed etico nell'impegno per il recupero della legalità, una sede di stimolo e di controllo dell'attività amministrativa, uno strumento propositivo, un punto di raccordo con le attese e le istanze dei cittadini. Naturalmente per questo fine, occorrono collaborazione, dotazione di strumenti e mezzi adeguati, accurata e rigorosa scelta dei componenti del Comitato, e garanzie di piena autonomia.

Le strutture dovrebbero essere notevolmente irrobustite. Il Comitato dovrebbe disporre di personale adeguato, anche di buon livello, dovrebbe avere una propria sede e disporre di strumenti e mezzi idonei. Dovrebbe poter utilizzare esperienze e consulenze esterne, sulla propria responsabilità e sulla base di proprie scelte (ferma restando la competenza dell'amministrazione relativamente alla spesa).

Quanto alla composizione del Comitato, spetta al Consiglio decidere se essa debba restare "mista" oppure se non sarebbe preferibile che i componenti fossero tutti "esterni" all'amministrazione. Ciò potrebbe - secondo alcuni - rendere il Comitato ancor più autorevole e ancor più estraneo alle vicende politiche. Per altri, consentendo la composizione mista, dovrebbe essere più estesa la rappresentanza delle forze di opposizione. In tale ipotesi, comunque, la scelta del

Presidente e dei vicepresidenti dovrebbe avvenire senza preclusioni di sorta, nell'ambito dell'intero comitato.

Ma si tratta di ipotesi tutte da verificare, sia per quanto riguarda la composizione sia per quanto riguarda la complessiva struttura del Comitato, in termini anche radicalmente innovativi rispetto alla delibera istitutiva.

La presente relazione, con gli allegati, dovrebbe essere sottoposta non solo al dibattito in Consiglio Comunale, ma anche alle osservazioni, alle critiche, alle proposte, alle integrazioni di tutti i soggetti privati e pubblici individuali e collettivi che possono esservi interessati, in modo da suscitare una più ampia riflessione e discussione sui temi trattati e da disporre di ulteriori indicazioni per l'eventuale lavoro futuro del Comitato. Quest'ultimo dovrebbe, in realtà, partire proprio dagli approfondimenti necessari di questa relazione, riesaminando ancora tutto il materiale acquisito e completando quindi la riflessione che per certi versi e per varie ragioni, in questa sede, non ha potuto essere esaustiva come si sarebbe desiderato.

Il Comitato è consapevole dei limiti del proprio lavoro e di questa stessa relazione.

Non ha alcuna pretesa di aver esaurito tutti i compiti che sarebbe stato possibile svolgere.

Tuttavia, confida di aver dato un proprio contributo ad una materia tanto delicata quanto importante per Milano, per il Comune, per la stessa collettività nel suo complesso. E si augura di vedersi riconosciuta almeno l'autonomia di giudizio, l'indipendenza operativa, l'estremo senso di responsabilità cui ha cercato di attenersi nel suo lavoro.

Milano non può e non deve diventare terreno di elezione per la criminalità e soprattutto per quella economica, per quella politico - affaristica e per quella mafiosa.

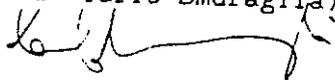
Esistono tutte le condizioni e le opportunità necessarie perchè Milano possa tornare a svolgere il ruolo che le spetta ed i cittadini possano ritrovare serenità, fiducia e sicurezza: realizzarle dipende dal contributo, dall'apporto, dall'impegno di tutti.

Milano, 14 luglio 1992.

Approvata dal Comitato nelle sedute del 6 e 10 luglio 1992

Il Presidente

(Prof. Carlo Smuraglia)



INDICE DEGLI ALLEGATI

Vol. 1°: a) (Relazioni, atti e comunicati del Comitato):

- Relazione del Comitato sull'attività del primo trimestre (28.3.91)
- Relazione sulle periferie
- Relazione sulle procedure
- Comunicato stampa del 9.07.91
- " " 22.07.91
- " " 7.10.91
- " " 9.06.92
- lettera del Presidente al Sindaco, del 25.10.91.

b) Contributi

- Lettera 29.4.91 al Presidente della Commissione affari istituzionali (sullo Statuto)
- "Condizioni di lavoro e sicurezza in relazione a fenomeni di illegalità" (Gramegna e Miranda)
- "Appunto sulle procedure" (Prof. G. Berti)
- "Sulla nozione di mafia" (Proff. Dalla Chiesa e Martinelli - in via di completamento)

c) Rassegna Stampa (22-25 luglio 1991), successiva alla presentazione della relazione sulle procedure.

- d) - Elenco audizioni
- Quadro presenze in Comitato

Vol. 2°: (Ricerche)

- "Recenti statistiche sulla criminalità a Milano"
(di E. Rossi)
- "L'evoluzione del crimine organizzato a Milano
nell'ultimo ventennio" (di E. Zuccaro)
- "La mafia e l'informazione" (di E. Zuccaro)
- "Il racket delle estorsioni a Milano" (di E. Rossi)