

# **Comune di Galliera**

*PRESENTAZIONE DEL QUADERNO:*

**”DUE GRANDI UOMINI”**

GALLIERA (BO) – Sede Comunale, P.zza Eroi della Libertà

**INCONTRO SUL TEMA:**

**”I LORO IDEALI CAMMINANO SULLE NOSTRE  
GAMBE”**

**DEDICATO A GIOVANNI FALCONE E PAOLO  
BORSELLINO**

Saluto di

**Enrico DI NICOLA**  
- Procuratore della Repubblica di Bologna-

***Galliera (BO), 16 settembre 2006 h. 10.00***

**1. PREMESSA**

Sono stato amico e collega di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Ho frequentato entrambi e con entrambi ho lavorato.

Di essi potrei raccontare tanti episodi particolari e personali che confermano la grandezza, umana e professionale, di questi magistrati.

Potrei parlare a lungo soprattutto di Giovanni il quale, con la moglie, Francesca Morvillo, spesso è venuto nella mia casa di Roma, ha conosciuto la mia famiglia, è stato, con me, componente della stessa Commissione “Pisapia” per la redazione del Codice di procedura penale del 1988 ed ha fatto parte della corrente di magistrati di cui ero Presidente.

Ma non intendo oggi soffermarmi sulla loro Storia che, fortunatamente, ormai tutti conoscono e da cui, più o meno, tutti traggono tanti insegnamenti.

Non lo faccio perché, come già suggerisce la frase “i loro ideali camminano sulle nostre gambe” che si legge nell’invito a questo incontro, oggi tutti noi, come cittadini, come democratici, come persone che in questo presente, fanno riferimento ai principi ed ai valori della Costituzione della Repubblica, proponendosi di farlo anche nel futuro, abbiamo il dovere di guardare a Giovanni FALCONE e a Paolo BORSELLINO, dopo tanti anni, come ai **veri eroi del nostro tempo e, quindi, anche del 2000.**

Essi, infatti, ci hanno lasciato, ed è importantissimo, la memoria storica della tragedia che li ha colpiti insieme con le loro famiglie e con gli uomini della scorta che lavoravano con loro, ma ci hanno lasciato soprattutto, l’obbligo politico e morale, civile, sociale, di impegnarci e di batterci, in ogni sede, per evitare ulteriori tragedie che invece hanno colpito e continuano a colpire, disastrandolo la democrazia, non solo alcune Regioni del Meridione, ma tutto il nostro Paese.

Intendo riferirmi in particolare alla tragedia dell’illegalità diffusa nel sistema economico e politico/amministrativo della Repubblica.

## **2. OSSERVAZIONI SULLA EREDITA' LASCIATACI DA FALCONE E BORSELLINO**

Al riguardo, mi limito a due osservazioni di carattere generale.

### **2.1. Il tema della mafia oggi.**

Quando si parla di mafia molti intendono riferirsi alla organizzazione di “Cosa Nostra”.

Non è che tale sovrapposizione di concetti sia sbagliata, ma, a parte il rilievo che le forme organizzative di “Cosa Nostra”, come di ogni altro fenomeno di criminalità organizzata, cambiano continuamente, (tanto che Giovanni Falcone era solito dire “le informazioni invecchiano ed i metodi di lotta devono essere continuamente aggiornati”), è certo che oggi, anziché di “**mafia**”, sarebbe più esatto parlare di “**mafie**” non solo con riferimento ai fenomeni mafiosi tradizionali (mafia siciliana, ndrangheta calabrese, camorra napoletana, sacra corona unita pugliese), ma anche con riferimento alle forme associative criminali particolarmente aggressive della criminalità straniera (si pensi alla criminalità albanese legata ai traffici illeciti dai Balcani, alla mafia cinese, alla mafia russa, ecc.).

Se, poi, si considerano le altre forme di criminalità organizzata che assumono carattere mafioso in relazione alla forza di intimidazione esercitata ed alle conseguenti condizioni di assoggettamento e di omertà che sono idonee a realizzare e, soprattutto, alle finalità perseguite con la violenza (si pensi ad es. allo sfruttamento dei minori, allo sfruttamento della prostituzione che spesso si traduce in vera e propria schiavitù, oppure alla cosiddetta “ecomafia”, ecc.) allora si comprende pienamente la **molteplicità dei complessi fenomeni, unificati sotto la parola “mafia”**, che le istituzioni sono chiamate a contrastare e combattere.

In ogni caso, però, è comune l'attività imprenditoriale criminale per profitti illeciti, con tutte le relative conseguenze in tema di **rappporti con la criminalità economica e politico/amministrativa**.

Tutto questo sta a significare che la “mafia” così intesa si può esplicitare a livello militare (controllo del territorio) a livello gestionale (amministrativo e politico/interno) ed a livello dei rapporti esterni ed internazionali e che, quindi, tenuto conto della “globalizzazione”, **nessun territorio può considerarsi fuori, quanto meno a livello di riciclaggio, dall’attività mafiosa**. E questo avviene anche per l’Emilia-Romagna.

## **2.2. L’invito di Falcone e Borsellino a “voltare pagina”**

Il fatto che Falcone e Borsellino, pur se con riferimento alla organizzazione di “Cosa Nostra”, si fossero già allora resi conto del problema generale concernente persone “al di sopra di ogni sospetto”, operanti nel mondo legale ed istituzionale, disposte a gestire e concludere affari con “mafiosi” ed a coprire le attività mafiose usando uomini “cerniera” ed avvalendosi della situazione di illegalità diffusa, specie in materia economica, finanziaria e politico/amministrativa, emerge chiaramente (come più volte ha segnalato il mio amico Giancarlo CASELLI) sia dagli atti del primo maxi-processo da essi trattato, sia dagli atti dei processi concernenti le stragi che nel 1992 hanno causato la loro morte (ma non la loro fine).

Invero, nell’ordinanza –sentenza del 1985, conclusiva del maxi-processo principale, non a caso Falcone e Borsellino segnalavano *“una singolare convergenza fra interessi mafiosi e interessi attinenti alla gestione della cosa pubblica, fatti che non possono non presupporre tutto un retroterra di segreti ed inquietanti collegamenti, che vanno ben al di là della mera contiguità e che debbono essere individuati e colpiti, se si vuole davvero voltare pagina”*.

E venti anni dopo il tema si riproponeva perché:

- nella sentenza 18/3/2002 della Corte di Appello di Caltanissetta concernente il cosiddetto “Borsellino bis” si segnalano *“vuoti di conoscenza che tuttora permangono nella ricostruzione dell’intera operazione che portò alla strage di via D’Amelio”* e di *“limiti che potrebbero avere condizionato l’intera investigazione sui grandi delitti del 1992, come è spesso capitato per i grandi delitti del dopoguerra in Italia, quasi esista un limite insormontabile nella comprensione di questi fatti che nessun inquirente indipendente debba superare”* e si afferma che *“si ripropone con attualità la necessità di riprendere nelle sedi opportune le indagini sulle questioni alle quali manca tuttora risposta”*, in

particolare se *“Cosa Nostra è stata il braccio esecutivo di di un progetto, eventualmente più ampio”*;

- nella sentenza 7/4/2000 della Corte di Assise di Appello di Caltanissetta riguardante la strage di Capaci si legge *“l’esistenza di eventuali, quanto non improbabili mandanti occulti, che restano sullo sfondo di questa vicenda, costituisce il principale enigma a cui questo processo non ha dato una convincente e esaustiva risposta. Tuttavia, appare necessario indagare nelle opportune direzioni per individuare gli eventuali convergenti interessi di chi a quell’epoca era in rapporto di reciproco scambio con i vertici di Cosa Nostra ed approfondire, se e in che misura, sussista un collegamento tra le indagini di Tangentopoli e la campagna stragista, e, infine, per meglio sviscerare i collegamenti e le reciproche influenze con gli eventi politico-istituzionali che si verificarono in quegli anni”*.

Si tratta di valutazioni valide anche per altri processi, riguardanti, non soltanto la organizzazione di “Cosa Nostra” o associazioni mafiose “in senso stretto”, ma anche le associazioni “di tipo mafioso” di cui all’art. 416 bis, co. 3, c.p.<sup>1</sup> o, comunque, processi aventi ad oggetto fatti di criminalità economica o politico/amministrativa in cui i mandanti esterni sono “soggetti eccellenti” di difficile individuazione perché appartenenti a poteri forti, politici, economici e finanziari, molto spesso “occulti” (o, meglio, “occultati”) i quali operano illecitamente, tramite interposte persone, fisiche o giuridiche (facenti da schermo ai soggetti effettivamente agenti o alle attività realmente esplicate) ed utilizzano tutti gli strumenti di cui normalmente si avvalgono gli evasori fiscali ed, in genere, gli operatori di quella economia sommersa da tutti più o meno tollerata perché costituente pur sempre “ricchezza”, anche se illegale, in misura calcolata, complessivamente, pari a circa il 30% del P.I.L..

Si comprende, allora, perché – sia in sede politica, sia in sede di pubblica amministrazione, sia in sede di giurisdizione – in genere si riconosca, a parole, la pericolosità della mafia e dei fenomeni paramafiosi per la loro connessione con il potere politico ed economico, ma poi, nel momento di passare dalle parole ai fatti, dalla teoria alla prassi politica,

---

<sup>1</sup> *“L’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 o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti [416-ter] a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.”*

amministrativa ed anche giudiziaria, si riesca a perseguire ed a costringere alla legalità soltanto i soggetti di secondo piano, i semplici esecutori, i prezzolati e interessati prestanome ( che non interessano il sistema di potere illecito), e mai (o solo eccezionalmente con reazioni quasi isteriche da parte di molti) i veri gestori del potere illegale, i mandanti esterni e quelli che hanno le maggiori responsabilità a livello politico, istituzionale ed economico.

A questo punto si pone la domanda: perché, finora, l’invito di Falcone e Borsellino “a voltare pagina” non è stato o non viene raccolto con entusiasmo da tutti?

La risposta è: per la situazione di illegalità diffusa che si è creata, perché manca la cultura della legalità ed il senso dello Stato, perché, insomma, il cittadino si sente lontano dalle istituzioni.

### **3. LA SITUAZIONE DI ILLEGALITA’ DIFFUSA . CAUSA ED EFFETTI**

#### **3.1. Come il cittadino vede le istituzioni pubbliche, la politica e la giustizia**

Il cittadino italiano, pur vivendo in uno Stato democratico di diritto e sociale fondato sulla Costituzione della Repubblica (da tutti considerata una delle migliori del mondo dato che presenta, al vertice della gerarchia dei valori giuridici tutelati, i diritti fondamentali della persona umana ed i principi di libertà, solidarietà ed uguaglianza, anche di fatto) e pur avendo la consapevolezza che l’ordinamento giuridico vigente - valutato complessivamente - costituisce, nel suo divenire e nel suo farsi, una realtà comportante, malgrado le resistenze e gli ostacoli che incontra, una continua crescita democratica del Paese, tuttavia vede l’amministrazione pubblica e la giustizia, istituzionalmente intese e nella loro struttura ordinamentale, sempre più lontane dalla gente, incapaci di dare risposte adeguate alle domande reali provenienti dalla società civile, scarsamente credibili nella loro inefficienza, che spesso si manifesta, per quanto concerne la P.A., e la politica, in prevaricazione clientelare e, per quanto

concerne la giustizia, in una autorità basata sulla forza e sulla paura piuttosto che sul consenso e sul rispetto.

### **3.2. Il cittadino al centro della riflessione: un radicale ripensamento**

Non è questa la sede per ricercare ed analizzare le cause di questo distacco del cittadino dalla polis, dalle istituzioni pubbliche, dalla giustizia.

Debbo tuttavia avvertire, per spiegare il filo del mio ragionamento, che, collocando il cittadino al centro della riflessione, pur tornando alle origini della tradizione classica e liberal-borghese, si opera nella consapevolezza di un radicale ripensamento. L'illusione dell'intero ordinamento giuridico che il cittadino dovesse ritrovarsi in diretto rapporto con lo Stato e gli Enti pubblici territoriali come unici depositari del potere, è finita!

E' riemerso, invece, l'individualismo che si manifesta in modo prepotente in gruppi di interessi che operano per settori nel ritorno ad una divisione in gruppi e corporazioni che si contrastano nella gestione del potere perdendo di vista l'interesse pubblico.

Le corporazioni sopraffanno le istituzioni. I singoli interessi settoriali prevalgono sul bene comune. Il problema diventa culturale prima che politico.

### **3.3. La perdita di centralità dell'ordinamento giuridico**

In questo quadro è accaduto che l'ordinamento giuridico, pur sempre formalmente riconosciuto come il cardine portante della disciplina di tutti i rapporti, molto spesso ha perduto, nella prassi, sul piano politico, economico e sociale, la sua centralità, nel senso che è stato considerato nella realtà, se non nelle parole, “servente” rispetto a centri effettivi di potere economico e politico, palesi ed occulti, di fatto inseritisi nel sistema in posizioni dominanti, anche se talvolta apparentemente contrastanti, con una logica di azione basata su una gerarchia di valori aventi al vertice il denaro per il potere o il potere per il denaro: sicchè quegli stessi elementi (come ad esempio il libero mercato, la concorrenza capitalistica, l'associazionismo partitico e sindacale, l'autonomia negoziale, le varie forme di intervento dello Stato nell'economia, l'organizzazione e la gestione degli Enti pubblici, ecc.) previsti come strumenti

da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi finali fissati dalla Costituzione in un disegno complessivo i cui criteri ordinanti debbono essere fissati dall’ordinamento giuridico, spesso sono stati considerati essi stessi obiettivi finali del potere, da raggiungere anche attraverso la prassi di utilizzare l’ordinamento giuridico come mero strumento.

In proposito gli esempi non mancano e si estendono, dai grandi ai piccoli casi, a tutti i settori del diritto, dal pubblico al privato, dal penale al civile, riguardando ogni fenomeno economico, politico, sociale.

Per rendersi conto di questa realtà - dimostrata anche dal malessere istituzionale da più parti lamentato - è sufficiente ricordare:

- l’impunità di fatto (salvo che per una piccola percentuale occasionalmente colpita) della criminalità economica - commessa da persone con status socioeconomico e politico derivanti dalla loro appartenenza alle classi dominanti, al gruppo di coloro che “contano” - espressa in frodi fiscali, abusi e strumentalizzazioni del finanziamento pubblico, reati societari e valutari, abusi edilizi, inquinamento industriale, sofisticazioni alimentari, sfruttamento del lavoro nero, ecc.;
- le pratiche di finanziamento occulto di gruppi di potere;
- le prassi esistenti nel sistema dei controlli amministrativi e contabili, degli appalti, degli incarichi, ecc.;
- i collegamenti strettissimi esistenti tra criminalità economica ed i gravi reati contro la pubblica amministrazione per il rapporto esistente tra criminalità economica e potere;
- l’occultamento di attività economiche dietro schermi giuridici fittizi (interposizioni fittizie, società di comodo, partecipazioni in società anonime aventi sedi nei cosiddetti paradisi fiscali) o all’ombra di multinazionali estere;
- le prassi instaurate nel rilascio di fatture o di ricevute fiscali e nelle spurie connivenze tra pubblico o privato nei settori della scuola e della sanità;
- i fenomeni dell’assenteismo collettivo, del doppio lavoro illegale, delle raccomandazioni per l’esercizio di diritti primari, della deresponsabilizzazione gestionale, del mercimonio dei posti di lavoro, ecc.



E' accaduto ed accade, così, che l'illegalità diventa o tende a diventare indispensabile per il sistema e che colui il quale vuole applicare a tutti i costi la legge possa apparire eversore del sistema stesso e qualche volta rischi di esserlo effettivamente se intacca delicati equilibri economici, politici e sociali.

Infatti, si pensi al caso di un Pubblico Ministero che indaghi su tutti i bilanci di società depositati presso la cancelleria commerciale di un Tribunale o sul doppio lavoro dei dipendenti pubblici o sulla regolarità di tutti gli incarichi e trasferimenti o, addirittura, sui finanziamenti fatti ad un partito politico o ad una associazione sindacale eventualmente ordinando anche perquisizioni e sequestri; o al caso dell'imprenditore che si rifiuti di fare regali a chicchessia o di pagare tangenti e che denunci tutti i concorrenti che usino sistemi sleali per acquisire affari; o al caso di un dirigente o funzionario amministrativo contabile di un ente pubblico, o di una società che denunci le malefatte degli amministratori o dei superiori: si tratta di casi che dimostrano come l'illegalità spesso, in certi tessuti ambientali, sia non solo tollerata ma addirittura ritenuta valida e più apprezzata della stessa legalità che può costituire, per chi la fa valere, un pericolo per i propri interessi o per la propria posizione.

D'altra parte, è sufficiente pensare al peso che la cosiddetta “economia sommersa” ha nel sistema, per rendersi conto almeno in questo settore, della rilevanza di tale realtà.

### **3.4. Gli effetti sul cittadino**

Uno degli effetti più perniciosi è che il cittadino, per garantirsi dalle prassi illegali, o assume una posizione di subordinazione psicologica, morale e sociale nei confronti dei poteri, oppure cerca protezione in gruppi - talvolta occulti - creati sulla base di meri interessi personali e privati proprio per inserirsi nel circuito delle prassi illegali onde lucrarne i benefici. Il tessuto democratico collettivo si sfalda in clientele e l'esercizio concreto dei diritti fondamentali della persona diventa mera concessione del “principe”.

### **3.5. Gli effetti sulle istituzioni**

Le conseguenze della descritta situazione, caratterizzata in sostanza da una legalità formale contrapposta ad una prassi di illegalità sostanziale, sono anche altre e tutte deleterie per le istituzioni democratiche. Queste, infatti, per vivere e crescere hanno bisogno di essere efficienti, ma per essere efficienti debbono essere credibili.

La mancanza di credibilità genera inefficienza e l'inefficienza, a sua volta, genera mancanza di credibilità e, quindi, di partecipazione: con la creazione di un circolo vizioso che è necessario abbattere perché, a lungo andare, come si sta purtroppo verificando, crea conflitti devastanti nell'ambito delle istituzioni.

Per abbatterlo, è urgente operare su molti fronti e, precisamente, e nell'ordine, sui fronti culturali, politici, sociali, economici, istituzionali, ordinamentali, ecc.

#### **4. LA RISPOSTA DA DARE ALL'INVITO DI VOLTARE PAGINA CHE CI VIENE DA FALCONE E BORSELLINO E LE PROSPETTIVE PER L'IMMEDIATO FUTURO**

Ritengo conclusivamente che per dare una risposta efficace all'invito di FALCONE e BORSELLINO occorra recuperare la concreta speranza dello sviluppo della legalità democratica attraverso il rispetto delle regole a partire dall'attuazione effettiva dei valori della Costituzione contenuti nella prima parte concernente *“i diritti ed i doveri dei cittadini”*.

E' necessario, a tal fine, che gli organi di controllo preventivo della economia, della finanza, del risparmio e, insomma, di garanzia del rispetto delle regole (ivi comprese quelle del mercato), siano non soltanto indipendenti ed autonomi, ma anche efficienti ed efficaci.

A questo ultimo fine essi devono avere a disposizione tutti gli strumenti materiali, strutturali, investigativi e normativi adeguati al miglior esercizio della loro funzione.

Fino a quando, però, ciò non accada e tale funzione non venga realmente esercitata, non è ammissibile che si tenti di vanificare, depotenziando, delegittimando, subordinando, l'unico controllo purtroppo oggi esistente che sia in grado di contrastare il fenomeno: il controllo giurisdizionale inteso in senso lato come comprensivo dell'azione penale esercitata dalla

magistratura. Cosa che invece si è fatta e si continua a fare come dimostrano anche le ultime leggi che sono state approvate in materia societaria, di diritto penale dell’impresa, di prescrizione dei reati e, soprattutto, in materia costituzionale e di ordinamento giudiziario.

Si tratta, a mio avviso, di un errore che deve essere corretto e che non può essere ripetuto ancora.

Si arriva, così, al centro focale del tema di fondo.

In quest’ultimo periodo, in seguito ai noti fatti riguardanti la Banca Popolare Italiana, la Banca d’Italia, la scalata all’Antonveneta ed alla BNL, il tentativo di scalata alla RCS per l’acquisizione del Corriere della Sera e, riguardanti, soprattutto, i tanti personaggi interessati direttamente a queste vicende, si è molto parlato di etica dell’economia e di questione morale.

A mio avviso il problema non si risolve appellandosi alla morale e all’etica, - che appartengono alla coscienza dei singoli - ma puntando sulla cultura della legalità - contrapposta alla cultura dell’illegalità che invece si va sempre più diffondendo - e sulla cultura istituzionale, fondata sui principi e valori di cui alla prima parte della Costituzione - contrapposta alle culture individualistiche e corporative che invece sono privilegiate rispetto alla prima in un mondo che pone al vertice della gerarchia dei valori il denaro per il potere e il potere per il denaro.

La questione, pertanto, anche se ha per oggetto l’economia e la finanza, riguarda la cultura della legalità che deve avere la politica - il cui primato deve essere sempre riconosciuto purché garantito dalla democrazia - che non può fondarsi, in uno Stato di diritto e sociale, sui rapporti di forza, anziché sulle regole dell’ordinamento.

Ed è questa cultura istituzionale e della legalità che va recuperata salvaguardando la nostra Costituzione la quale, non a caso, chiude la Prima Parte con l’art. 54 (concernente legalità e responsabilità).

Questo articolo stabilisce:

*“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi.*

*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”.*

Ed è a questo articolo della Costituzione che bisogna fare riferimento per evitare che incertezze, limitazioni, doglianze e frustrazioni determinate dalla pratica quotidiana e dai numerosi ostacoli di fatto e di diritto che essa presenta, possano suscitare inutili chiusure corporative, sfiducia nelle istituzioni, burocratizzazione dell’attività, diminuzione dell’impegno civico e lavorativo, rifugio in una inefficace cultura individualistica, e, conseguentemente, fuga dalle responsabilità personali ed istituzionali e, conseguentemente, indebolimento di tutto il sistema.

E questo si è cominciato a fare con moltissime iniziative tra cui, ad esempio, a livello nazionale, dicendo NO alla proposta di modifica della Costituzione – che incideva anche sui principi e valori da essa tutelati – ed oggi a Galliera, con questo incontro che avviene nell’aula del Consiglio Comunale intestato a Falcone e Borsellino e fa concretamente sperare che almeno qui, la politica e le istituzioni, nell’operare, seguiranno l’invito a “voltar pagina” nel senso indicato da questi eroi del nostro tempo.

Galliera, 16 settembre 2006

**Enrico DI NICOLA**

## SOMMARIO

<b>1. PREMESSA.....</b>	<b>1</b>
<b>2. OSSERVAZIONI SULLA EREDITÀ LASCIATACI DA FALCONE E BORSELLINO .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1. Il tema della mafia oggi. ....</b>	<b>2</b>
<b>2.2. L’invito di Falcone e Borsellino a “voltare pagina” .....</b>	<b>3</b>
<b>3. LA SITUAZIONE DI ILLEGALITA’ DIFFUSA . CAUSA ED EFFETTI.....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. Come il cittadino vede le istituzioni pubbliche, la politica e la giustizia .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. Il cittadino al centro della riflessione: un radicale ripensamento .....</b>	<b>6</b>
<b>3.3. La perdita di centralità dell’ordinamento giuridico.....</b>	<b>6</b>
<b>3.4. Gli effetti sul cittadino .....</b>	<b>8</b>
<b>3.5. Gli effetti sulle istituzioni.....</b>	<b>8</b>
<b>4. LA RISPOSTA DA DARE ALL’INVITO DI VOLTARE PAGINA CHE CI VIENE DA FALCONE E BORSELLINO E LE PROSPETTIVE PER L’IMMEDIATO FUTURO.....</b>	<b>9</b>