
 XI LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

28.

SEDUTA DI VENERDÌ 26 FEBBRAIO 1993

ESAME DEI PROBLEMI CONNESSI ALLO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

| | PAG. |
|---|--|
| Esame dei problemi connessi allo scioglimento dei consigli comunali: | |
| Violante Luciano, <i>Presidente</i> | 1377, 1385, 1387 1393, 1394, 1396, 1399, 1401, 1403, 1407, 1408, 1410, 1413 |
| Bargone Antonio | 1385, 1387 |
| Brutti Massimo | 1408, 1409 |
| Butini Ivo | 1400, 1401 |
| Cabras Paolo, <i>Relatore</i> | 1377, 1392, 1396 1397, 1398, 1403, 1409, 1410, 1412, 1413 |
| Cappuzzo Umberto | 1395, 1396 |
| D'Amato Carlo | 1389, 1399, 1403 |
| Garofalo Carmine | 1396, 1397 |
| Grasso Gaetano | 1405, 1409, 1410 |
| Imposimato Ferdinando | 1385, 1398, 1399 |
| Matteoli Altero | 1391, 1392 |
| Rapisarda Santi | 1398, 1405 |
| Riggio Vito | 1402, 1403, 1404, 1405 |
| Robol Alberto | 1401, 1406 |
| Scotti Vincenzo | 1387 |
| Sorice Vincenzo | 1406, 1407 |
| Tripodi Girolamo | 1393, 1394, 1404, 1412, 1413 |
| Comunicazioni del Presidente: | |
| Violante Luciano, <i>Presidente</i> | 1414, 1415 |
| Brutti Massimo | 1414, 1415 |
| Ranieri Umberto | 1415 |

La seduta comincia alle 9,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Esame dei problemi connessi allo scioglimento dei consigli comunali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame dei problemi connessi allo scioglimento dei consigli comunali. Do subito la parola al relatore, senatore Cabras.

PAOLO CABRAS, Relatore. La legge n. 221 del 22 luglio 1991 ha provveduto a stabilire le condizioni di scioglimento dei consigli comunali e provinciali al di fuori dei casi previsti dall'articolo 39 della legge n. 142 sugli enti locali. Tali condizioni sussistono « quando emergono elementi sui collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica ».

Con questo provvedimento si introduce per la prima volta nella legislazione il tema dell'influenza esercitata dalla criminalità organizzata sulla vita istituzionale nonché il tema del condizionamento della mafia nelle scelte di politica amministrativa. Un'organizzazione criminale strutturata come un coeso centro di potere non può non aspirare a quella forma di potere

che è del sistema politico-istituzionale; la mafia, con le sue regole, le sue sanzioni e gli interessi da tutelare non si limita a cercare alleanze, compiacenze e complicità, ma interferisce nella vita pubblica. La citata legge nasce da tale consapevolezza e predispone le difese.

Il provvedimento legislativo introduce anche concetti di qualche ambiguità e di non evidentissima dimostrabilità giuridica, come quelli relativi ai collegamenti indiretti e, soprattutto, alle forme di condizionamento: una cultura garantista, come quella che ha ispirato il nuovo codice di procedura penale, ha trovato qualche difficoltà ad accogliere simili innovazioni ma la gravità dell'infiltrazione e la convinzione che la mafia non è esterna alle istituzioni hanno dissolto dubbi e resistenze che pur avevano legittimità e dignità culturale.

Questa legge, unitamente alla legge n. 16 del 18 gennaio 1992 che sancisce il divieto di candidature anche prima della sentenza definitiva per i cittadini rinviati a giudizio per associazione a delinquere di stampo mafioso e per reati contro la pubblica amministrazione, costituisce una svolta nella legislazione perché tocca l'essenza del rapporto tra la mafia e la politica, scegliendo un approccio assai rigorista. Proporre come sanzione all'infiltrazione e all'influenza della criminalità organizzata lo scioglimento di assemblee elettive ove, accanto a soggetti conniventi o influenzati dal potere criminale, convivono rappresentanti immuni da contatti e comunque non ascrivibili all'area di consenso e di complicità con la mafia, è un provvedimento estremo e denota tutta la gravità di un fenomeno ormai ampiamente accertato da inchieste giudiziarie e

indagini parlamentari. La sospensione della normale agibilità democratica negli enti locali è giustificata soltanto dal grave pericolo per le istituzioni e per la sicurezza comune.

In base alla legge n. 221 sono state fino ad oggi sciolte 47 amministrazioni comunali; ai sensi della legge n. 142 è stata invece dichiarata la decadenza di numerosi consiglieri comunali e provinciali. Il complesso degli interventi ha verosimilmente riguardato soltanto una parte degli enti locali inquinati dalla presenza mafiosa ed ha rappresentato la forma di repressione più incisiva da parte dello Stato, resa possibile da uno strumento di intervento diretto nelle assemblee elettive locali.

In tempo più recente il ministro dell'interno ha annunciato di aver disposto ispezioni su 70 amministrazioni comunali nei cui confronti, in base alle relazioni del prefetto della Repubblica, gravavano sospetti di possibile condizionamento mafioso.

È in questo scenario che dobbiamo valutare i risultati conseguiti in seguito all'indagine effettuata da una delegazione della Commissione parlamentare antimafia a Lamezia Terme e a Reggio Calabria nei giorni 28, 29 e 30 gennaio 1993. A Lamezia lo scioglimento del consiglio comunale, a pochi mesi dal rinnovo elettivo dell'amministrazione di quella città, era avvenuto sulla base di relazioni del prefetto di Catanzaro, dell'Alto commissariato antimafia e delle risultanze investigative dell'autorità giudiziaria e della polizia locale. Nel decreto di scioglimento del 30 settembre 1991 si legge che 7 consiglieri comunali erano direttamente o indirettamente collegati con esponenti della criminalità organizzata; il decreto elenca minuziosamente i rapporti con i capi delle cosche, l'affidamento di appalti per la raccolta dei rifiuti urbani ad imprese appartenenti a boss mafiosi, le pesanti intrusioni dei clan nella campagna elettorale.

Poco dopo lo scioglimento dell'amministrazione venivano uccisi due operatori ecologici del comune in un agguato giu-

dicato di stampo mafioso; successivamente, il sovrintendente di polizia Aversa, insieme alla moglie, veniva ucciso da alcuni mafiosi denunciati successivamente da un testimone oculare dell'omicidio. Va inoltre considerato che della triade commissariale originariamente insediata a Lamezia, due componenti su tre si sono dimessi per motivi che non sono stati chiariti. Gli attuali commissari hanno riferito di un non meglio precisato disagio della popolazione avverso lo scioglimento, ma è apparso chiaro che si trattava di reazioni di alcuni gruppi politici e di esponenti della vecchia amministrazione che tentavano di delegittimare la gestione straordinaria.

Purtroppo, sia sul versante degli interventi per una diversa operatività sia su quello del perseguimento delle precedenti violazioni della legalità, la gestione straordinaria non ha conseguito risultati apprezzabili: basti riferirsi alla ancora ritardata adozione del piano regolatore generale, al persistente abusivismo edilizio, alla mancata rescissione dei contratti con imprese sospette, al passaggio, avvenuto soltanto dopo otto mesi, dall'impresa inquisita al servizio in economia per la raccolta dei rifiuti.

Per quanto riguarda l'influenza mafiosa, i commissari negavano pressioni sulla gestione straordinaria e si riferivano alla mafia come ad un fenomeno certamente esistente nella zona ma estraneo alla realtà amministrativa. È sembrato che tale gestione straordinaria non fosse pienamente consapevole dell'intreccio assai stretto tra la vita amministrativa e la criminalità organizzata; gli stessi indirizzi perseguiti appaiono inadeguati a ristabilire condizioni di trasparenza e di efficienza.

Nella provincia di Reggio Calabria numerosi ed importanti sono i comuni colpiti da un provvedimento di scioglimento delle amministrazioni elette. Fra i maggiori, vanno ricordati Taurianova, Gioia Tauro e Rosarno. Nelle relazioni e nel lungo confronto con gli amministratori straordinari abbiamo potuto apprezzare la particolare sensibilità e consape-

volezza del ruolo affidato e la competenza dei funzionari preposti a questo delicato compito, ma si è anche avuta la rivelazione di una situazione di grave degrado e di persistente influenza dei gruppi criminali sulla vita pubblica. Sono stati denunciati furti e danneggiamenti di apparecchiature e macchine dell'amministrazione, episodi di resistenza passiva e di vero e proprio boicottaggio degli indirizzi dell'amministrazione straordinaria da parte del personale dipendente, che spesso è il prodotto di assunzioni clientelari, rimane collegato con i vecchi amministratori e mostra una evidente carenza di professionalità. A Taurianova la decisione di procedere all'inventario degli immobili comunali concessi in locazione a fitti irrisori e con alto tasso di morosità fu seguita da un incendio doloso degli uffici comunali che, per errore, distrusse pratiche diverse da quelle ricercate.

Una denuncia di particolare interesse viene dai commissari di Taurianova che rivelano di aver cercato una collaborazione di tutte le forze politiche presenti nel comune ma che, ad eccezione di rifondazione comunista e del Movimento sociale, i partiti hanno rifiutato ogni forma di collaborazione. Con espressione efficace, un commissario ha detto: « I partiti hanno abbassato la saracinesca, non si sono mai riuniti e non hanno rivisto le loro posizioni ». La previsione dei commissari, peraltro assolutamente condivisibile, è che la situazione sia la stessa di quella del giorno in cui è stato sciolto il consiglio comunale.

A Rosarno, comune di 15 mila abitanti, viene denunciata una situazione di disfunzione amministrativa: 30 milioni per la manutenzione delle scuole, contributi di centinaia di milioni per la locale squadra di calcio, la mancata esazione dei tributi comunali (non essendo stati approvati i ruoli del 1987), l'omessa fissazione degli oneri di costruzione dal 1977 con mancati introiti calcolati in oltre 10 miliardi di lire. Vengono denunciati furti di attrezzature e macchine, effrazioni e atti vandalici negli uffici

comunalmente (peraltro allocati nella sede di una scuola agraria perché nel 1985 il palazzo comunale è stato dato alle fiamme con tutta la documentazione in esso depositata).

L'abusivismo è assai diffuso: la procura della Repubblica ha aperto inchieste sugli appalti pubblici assegnati dal comune negli ultimi cinque anni ed ha sequestrato gli atti relativi all'adozione del piano regolatore ed alla costruzione dell'ospedale che è in corso da 25 anni. L'abusivismo è aggravato dal fatto che centinaia di domande di condono edilizio non sono mai state esaminate, mentre i cittadini sono convinti di aver beneficiato della sanatoria. I commissari hanno ordinato il prioritario esame di tali pratiche ma si sono trovati di fronte al rifiuto di eseguire queste operazioni da parte dei dipendenti preposti. La commissione di disciplina non è attivata perché i dipendenti non si presentano a votare il componente interno, conformandosi ad un preciso disegno di boicottaggio.

I parenti e gli amici degli esponenti mafiosi occupano posti nei gangli vitali dell'amministrazione: un rapporto del ROS dei carabinieri quantifica in 39 i dipendenti appartenenti a cosche mafiose che nella zona si riferiscono soprattutto alle famiglie Pesce e Pisano.

È in atto una singolare serrata nella partecipazione alle gare d'appalto indette dagli amministratori straordinari: si indicano gare con 40 partecipanti ma non vengono recapitate le buste dell'offerta o ne viene recapitata una soltanto con la documentazione palesemente irregolare.

In tutta evidenza, siamo di fronte anche in questa circostanza alla presenza di gruppi malavitosi che continuano ad influire sulla vita amministrativa e sulla economia cittadina. Situazioni analoghe sono state messe in evidenza dai commissari per i comuni di Seminara, Melito Porto Salvo, Delianuova e San Ferdinando.

Un riscontro in merito all'analogia di diffusione di comportamenti illegali e di degrado amministrativo rilevato in questo gruppo di comuni calabresi si può avere

dall'esame di altre relazioni di gestioni commissariali pervenute alle Commissioni antimafia. Ovviamente, è stato scelto un campione; tuttavia, credo che le denunce riportate e le osservazioni segnalate siano estensibili al complesso delle amministrazioni comunali disciolte.

A Marano, un comune di 50 mila abitanti in provincia di Napoli, ha operato da tempo la potente organizzazione camorristica di Lorenzo Nuvoletta alla quale, secondo il decreto di scioglimento, risultavano aderenti 5 consiglieri comunali: nell'abitazione di uno di questi, tale Francesco Santoro, i carabinieri sorpresero una riunione di camorristi alla presenza dello stesso Lorenzo Nuvoletta.

Rapporti così stretti tra amministratori e boss camorristici costituiscono la prova che ormai mafia e camorra sono impegnate ad eleggere direttamente nelle amministrazioni locali, e non solo, i loro affiliati, rifiutando la mediazione dei politici contigui o conniventi e mirando ad occupare le istituzioni con uomini dei clan. A Marano, ben tre commissari straordinari si sono dimessi nel corso di un solo anno; praticamente, si sono avvicendate due commissioni straordinarie in un breve arco di tempo, aumentando le difficoltà operative già rilevanti e ritardando gli interventi risanatori. La relazione commissariale descrive il quadro consueto di illegalità e disfunzioni. Fra gli interventi di maggiore spessore, vanno segnalati quelli relativi all'abusivismo edilizio con l'emissione di 80 provvedimenti di sequestro giudiziario e l'impulso all'attività di acquisizione al patrimonio comunale degli immobili abusivi che, secondo il commissario, spesso sono un modo di riciclare risorse finanziarie di illecita provenienza.

Nel settore delle opere pubbliche è risultata una situazione di estremo caos con ordinazione di varianti ai progetti di edilizia scolastica mai approvate con atti formali e prive di copertura finanziaria, con un numero rilevante di opere non ultimate.

Nell'ambito degli appalti pubblici per servizi era invalsa la pratica di regolare

i rapporti con la tacita rinnovazione dei contratti e confermando così la presenza delle stesse ditte appaltatrici: la gestione straordinaria ha fissato per la prima volta termini di scadenza certa del contratto.

Nel settore finanziario si è dichiarato lo stato di dissesto per l'esposizione passiva dell'ente per debiti pregressi (oltre 40 miliardi): la situazione debitoria è collegata all'ordinazione di lavori senza preventiva copertura finanziaria, al contenzioso fra stazione appaltante e appaltatori, risolto attraverso lodi arbitrali pronunciate a danno del comune, irregolarità diffusa negli impegni di spesa con riferimento ad entrate inesistenti e, infine, alla mancata esazione dei tributi locali.

Lo sfascio amministrativo è aggravato dalla carenza di organici: circa al 50 per cento ammontano le vacanze, mentre i posti occupati riguardano le qualifiche medio-basse.

Questa situazione è emblematica di una pratica amministrativa dove il dominio camorristico ha significato dissipazione di risorse, assenza di produttività, insufficienza ed inefficienza dei servizi e soprattutto l'illegalità diffusa con profitti illeciti per pochi e indifferenza ai bisogni della collettività.

La relazione della gestione commissariale di San Cipriano d'Aversa in provincia di Caserta esordisce rilevando: « la quasi totale illegittimità dell'attività svolta dalla passata amministrazione » e cita come emblematica la sistemazione del comando della polizia municipale in un immobile abusivo di proprietà del capo clan Antonio Bardellino.

La situazione amministrativa è scandita secondo le martellanti note dell'indebitamento vertiginoso, della mancata esazione dei tributi sostenuta dalla mancata emissione dei ruoli per il servizio di approvvigionamento idrico e di raccolta dei rifiuti solidi, dal dilagante abusivismo edilizio e dall'assenza di strumenti urbanistici. I commissari affermano che l'80 per cento delle costruzioni andrebbero demolite ai sensi della legge n. 47 del 1985: sono state emesse finora 120 ordinanze di demolizione che verosimilmente

non potranno venire eseguite per carenza di fondi e per la difficoltà di abbattere alcune ville *bunker* che costituiscono l'abusivismo dei capi clan.

È necessario citare anche il comune di Casal di Principe (22 mila abitanti in provincia di Caserta) dove hanno dimora le organizzazioni camorristiche di Francesco Schiavone detto « Sandokan » e di Francesco Bidognetti detto « Cicciotto 'e mezzanotte ». Fra le cause dello scioglimento vi era la presenza di consiglieri comunali affiliati o collegati alla camorra che si erano resi colpevoli di favoreggiamento personale nei confronti di latitanti, di membri del clan Bardellino e dello stesso Francesco Schiavone. Nello stesso comune era stata rilasciata una carta d'identità valida per l'espatrio a Mario Jovine, un noto capo clan, ucciso in Portogallo il 6 marzo 1991, e vi era un inserimento generalizzato di associazioni camorristiche negli appalti pubblici.

La sequela del dissesto amministrativo non si discosta dalle precedenti con servizi inefficienti, esposizione debitoria, abusivismo edilizio, uffici tecnici disorganizzati e inaffidabili, mancata emissione dei ruoli per le imposte locali. La gestione commissariale ha operato per la riorganizzazione dei servizi essenziali come quello della raccolta dei rifiuti, per la sollecita adozione del piano regolare generale, per l'avvio della riscossione dei tributi ma, dinanzi alla devastante infiltrazione malavitosa sopra descritta, appare evidente la forbice fra gli interventi opportunamente attuati e l'entità del danno provocato in precedenza.

Passiamo alle relazioni dei commissari straordinari per alcuni comuni della Sicilia.

Un esempio fra i più clamorosi di assemblee elettive afflitte da infiltrazioni della criminalità organizzata e uno fra i maggiori centri sottoposti a scioglimento del consiglio comunale è quello di Gela in provincia di Caltanissetta, una città di circa centomila abitanti. Il decreto di scioglimento si riferisce ad illegalità diffusa, a forme di intimidazione e di violenza contro consiglieri e dipendenti

comunali e al procedimento penale per la costruzione della rete fognaria, per il quale erano rinviati a giudizio dieci consiglieri comunali compreso il sindaco in carica all'epoca dell'appalto.

Occorre rammentare che a Gela operano gruppi mafiosi facenti capo a Giuseppe Madonia e ad altre famiglie come gli Iocolano, gli Ianni, i Cavallo e i Lauretta, in feroce guerra fra loro per il predominio del territorio: dal 23 settembre 1987, epoca dei primi delitti, ad oggi si sono verificati 164 omicidi e 139 tentati omicidi, mentre la diffusione del fenomeno estorsivo ha mietuto vittime fra i commercianti oggetto di tale violenza. Se a questo aggiungiamo l'alto livello di disoccupazione e i preoccupanti fenomeni di devianza minorile, abbiamo uno degli scenari più allucinanti di un territorio lontano da qualsiasi modello accettabile di convivenza civile.

La relazione dei commissari mette in luce le difficoltà di operare in un ambiente ove i collegamenti con i gruppi criminali e la dipendenza dai vecchi esponenti politici hanno provocato atteggiamenti ostili e resistenze alla gestione straordinaria.

L'inadeguatezza del personale in termini di professionalità è un fattore ostacolante anche perché le carenze, come sempre, riguardano i livelli medio-alti dell'amministrazione: vi sono tre capi ripartizione dei dodici previsti dalla pianta organica. Si è provveduto comunque a rendere più trasparente la gestione dei lavori pubblici, espletando regolari gare d'appalto che hanno provocato atti intimidatori nei confronti del commissario straordinario con funzioni di capo della amministrazione e delega nei settori dei lavori pubblici e dell'urbanistica. Sono state ricostituite le commissioni edilizia e urbanistica in una città gravata da un abusivismo edilizio selvaggio, si è avviata una soluzione congrua per l'approvvigionamento idrico e si sta predisponendo un appalto-concorso per il servizio di nettezza urbana, contraddistinto da infiltrazioni mafiose. La regione Sicilia ha anche approvato uno speciale stanziamento

mento di risorse per finanziare opere volte ad incrementare investimenti e occupazione.

Anche se la relazione riferisce di un migliorato rapporto dell'amministrazione con la cittadinanza e della crescita di apprezzamento per un'azione amministrativa ispirata alla certezza del diritto e alla trasparenza, si deve concludere che la *pax* mafiosa è sbocciata nella vita amministrativa, non tanto per il disinquinamento intervenuto, ma per il tempo di latenza che le cosche si sono assegnato, in concomitanza con il successo di alcune operazioni delle forze dell'ordine nella zona e in attesa quindi di riprendere le vecchie abitudini.

Analogamente a Campobello di Mazara, in provincia di Trapani, i commissari denunciano nella relazione vari tentativi di contrastare lo sforzo di rinnovamento amministrativo diffondendo false informazioni, danneggiando strutture e mezzi dell'amministrazione per paralizzare i servizi pubblici essenziali; denunciano altresì pressioni sulla commissione provinciale di controllo per respingere le delibere commissariali e perfino atti di vandalismo come il danneggiamento delle condutture idriche. In tale azione si distinguono gli ex amministratori spalleggiati da taluni dipendenti comunali a loro collegati e protagonisti di vari episodi di violazione dei doveri d'ufficio, di sparizione di documenti e di assenteismo reiterato.

La relazione rivela che si tratta di affiliati ad una locale loggia massonica alla quale aderiscono sia esponenti politici locali sia dipendenti del Comune: la loggia si copre dietro la sigla dell'AVIS, ha sede in un edificio comunale e dispone di un computer nel quale sono riversati dati prelevati dagli archivi elettronici comunali. Il segretario comunale partecipa all'azione di delegittimazione della gestione commissariale e, d'intesa con gli esponenti politici, attua interventi ostruzionistici: i commissari hanno riferito alla procura di Marsala su taluni episodi e

hanno chiesto all'assessorato agli enti locali della regione il trasferimento del segretario.

Nella città di Adrano, in provincia di Catania, che conta 35 mila abitanti, lo scioglimento del consiglio era causato, tra gli altri fattori, dal sospetto di collusione con il capomafia Antonino Monteleone di tre assessori e di un consigliere comunale: già nel 1989, durante una precedente gestione straordinaria, il commissario era stato oggetto di un grave attentato minatorio. Va sottolineato che l'amministrazione disciolta oggi ai sensi della legge n. 221 era composta dagli stessi consiglieri e assessori della precedente gestione elettiva, a conferma della vischiosità dell'intreccio fra criminalità organizzata e struttura comunale. Ancora oggi, a distanza di un anno dall'insediamento della commissione, la mafia si inserisce, l'appalto per la raccolta dei rifiuti è stato vinto da una ditta sospettata di appartenere a gruppi mafiosi e la gestione commissariale sta provvedendo all'annullamento della gara.

La commissione straordinaria ha istituito una consulta cittadina di 40 persone prescelte tra i gruppi sociali più rappresentativi della popolazione e con il concorso di buona parte della cittadinanza e della burocrazia comunale ha orientato l'attività a combattere l'abusivismo edilizio e commerciale e a realizzare un primo intervento sulle carenti strutture della rete fognante.

Vi sono tentativi di boicottaggio e intimidazione nei confronti dell'azione di risanamento da parte dei vecchi gruppi dirigenti, mentre si riscontra una attivazione degli organi di controllo regionale che sembra ispirata ad un eccessivo formalismo e denota scarsa solidarietà verso la commissione di nomina statale, in difformità dalla normativa regionale che prevede in genere gestioni straordinarie affidate ad organismi di nomina dell'amministrazione regionale.

La commissione invoca un maggior sostegno istituzionale per ribaltare la prassi illegale e i comportamenti amministrativi che hanno provocato il decreto

di scioglimento. Il quadro non muta quindi rispetto alle precedenti descrizioni se ci si trasferisce nei comuni pugliesi colpiti da provvedimenti di scioglimento delle amministrazioni comunali.

A Surbo, città di 11 mila abitanti in provincia di Lecce, nel provvedimento di applicazione delle misure di sorveglianza speciale antimafia per il boss locale Angelo Vincenti, il tribunale affermava: « la cosca Vincenti ha il potere di determinare tutte le scelte politico amministrative del comune di Surbo, avvalendosi della presenza di uomini di fiducia delle cosche come il sindaco e alcuni consiglieri comunali ». La mafia locale era presente negli appalti pubblici (come quello per lo smaltimento dei rifiuti) e nell'attività edilizia abusiva.

La commissione amministratrice, nel dare conto del lavoro di revisione degli appalti e delle misure antiabusive, denuncia una assoluta dipendenza del personale comunale da boss e da esponenti politici con conseguenti comportamenti ostruzionistici nei confronti della commissione stessa.

A Gallipoli, in provincia di Lecce, il condizionamento del consiglio comunale da parte di gruppi mafiosi locali si manifestava con la persistente assegnazione, nell'arco di un decennio, di appalti per il comune e per l'unità sanitaria locale Lecce 13 alle ditte della famiglia Capati, con irregolarità nell'attuazione del piano di edilizia economica e popolare per privilegiare gli interessi dei clan locali, con l'occupazione e la costruzione abusiva del macello comunale da parte di gruppi della criminalità organizzata.

La gestione commissariale ha potuto iniziare l'azione di risanamento regolarizzando la situazione degli immobili di proprietà comunale occupati abusivamente, assegnando le abitazioni dell'Istituto case popolari, arbitrariamente non assegnate dalla precedente amministrazione, bandendo regolari gare d'appalto per il servizio di raccolta dei rifiuti, per quello di manutenzione degli impianti elettrici comunali e delle fognature, finora sempre assegnati con affidamento in via

d'urgenza, rinnovando altresì la commissione edilizia e quella del commercio in prorogatio da alcuni anni, e predisponendosi ad adottare un piano regolare generale.

Abbiamo esaminato, a seguito delle nostre indagini o attraverso le relazioni e i documenti delle commissioni straordinarie, un campione vasto e significativo di amministrazioni comunali disciolte e vicine alla scadenza dei diciotto mesi previsti come termine massimo di durata ai sensi della legge n. 221 del 22 luglio 1991. La nostra escursione in questa vicenda di straordinaria corruzione e di degrado politico e amministrativo è ritmata ossessivamente dalla ripetizione di disfunzioni, trasgressioni, violazioni di norme e di regolamenti e pratiche arbitrarie di gestione.

Dalla Campania alla Sicilia, passando per la Puglia e per la Calabria, il quadro monotonamente simile e costante è la conferma che i provvedimenti di emergenza erano giustificati dalla gravità del danno che aveva corroso quelle amministrazioni. Soltanto l'interruzione del normale corso dell'attività dei comuni poteva rappresentare la discontinuità rispetto a gestioni intollerabili secondo il comune sentimento di giustizia e secondo i canoni dell'interesse pubblico.

Abbiamo disegnato uno scenario allarmante del logoramento di istituzioni locali che hanno subito un assalto dei poteri criminali: non vi è soltanto l'ambiguità del contatto tra mafia incombente e politici succubi, vi è l'esproprio delle decisioni, l'assunzione di una gestione diretta da parte delle cosche criminali; vi è, insomma, la presenza di mafiosi nei consigli comunali, nelle giunte, nelle aziende dipendenti, fra il personale amministrativo. Vi è il disarmo della politica intesa come confronto tra progetti diversi, come antenna delle tensioni e dei movimenti della società: l'attività delle assemblee elettive in questa realtà è ridotta alle ragioni di scambio tra l'egemonia criminale e un personale politico-amministrativo disposto ad ogni transazione per trarre profitti e rassegnato ad essere il

comitato di gestione degli affari malavitosi. La stessa ricerca del consenso che è fondamento della comunicazione politica è affidata alla clientela e all'intimidazione: vi è spesso il silenzio della protesta e della contestazione perché ci si è acclimatati a questo modo di gestione.

Le risultanze dell'indagine ci consentono di ritenere non esaurite le ragioni che hanno giustificato l'intervento di scioglimento. L'impressione più convinta è che la forza dell'infiltrazione mafiosa, garantita da decenni di insediamento, sia rimasta intatta anche quando deve piegarsi agli eventi, mimetizzandosi, facendosi clandestina, aspettando il tempo della propria riscossa.

È significativa l'inerzia delle organizzazioni politiche che chiudono le sedi del partito e attendono la restaurazione.

L'opinione diffusa tra i commissari è che, pur avendo avviato il risanamento generalmente con determinazione, competenza e oculatezza amministrativa, la fine della gestione commissariale coinciderà con il ritorno dei barbari. È difficile contraddire questa previsione: le rivelazioni sull'ostruzionismo della burocrazia comunale la dicono lunga sulla persistenza delle condizioni ambientali che continueranno a favorire la nidificazione mafiosa.

I tempi relativamente brevi in considerazione della vischiosità delle procedure e della prassi amministrativa italiana, la difficoltà di ambientazione dei commissari straordinari di varia estrazione e spesso di differente esperienza amministrativa, le frequenti sostituzioni degli stessi commissari, sono tutti fattori che riducono la durata e conseguentemente l'efficacia dell'azione di ripristino della legalità e l'avvio del migliore funzionamento degli uffici e dei servizi.

È facile immaginare in queste condizioni che il ritorno alla consultazione popolare invece di rappresentare una riappropriazione dello scettro da parte del cittadino elettore, significhi una ricaduta nel passato.

Non propongo una proroga del regime straordinario perché non ignoro che sul

tema delle scadenze e dei rinvii elettorali vi è un dibattito acceso e una diversità di orientamento tra le forze politiche ed anche nell'ambito della nostra particolare competenza è difficile evitare l'influsso di altre discussioni e di altre polemiche. Il problema però esiste, anche solo in termini di modificazione legislativa per aumentare nell'avvenire la durata delle gestioni straordinarie e comunque qualsiasi ipotesi di soluzione può essere esaminata ricercando sempre il più ampio consenso all'interno della Commissione.

Penso, inoltre, ad alcune iniziative da proporre al Governo: nei casi di scioglimento dei consigli comunali è necessario che il ministro dell'interno disponga di una struttura che funzioni da osservatorio per sottoporre a costante monitoraggio le gestioni straordinarie ed anche le successive amministrazioni elettive. Tale osservatorio andrebbe costituito prevedendo la presenza di competenze diverse: ne dovrebbero far parte oltre ai funzionari del ministero, magistrati amministrativi, esperti di gestione aziendale, esperti della gestione degli appalti e delle gare per forniture e servizi comunali.

Vi è poi da parte delle prefetture la necessità di fornire un sostegno continuativo alle gestioni commissariali per coordinare le iniziative, per offrire consulenze indispensabili in materie come quelle urbanistiche, tenendo presente anche il frequente rifiuto di collaborazione degli apparati amministrativi locali e l'insufficienza della professionalità presente all'interno del personale dipendente.

Tutto sarebbe vano se con le leggi e le regole non si modificasse anche la qualità della politica, se non aumentassero la partecipazione e il controllo popolare, se la politica non tornasse ad essere luogo di discussione, di progetto e di formazione di competenze utili alla società.

I partiti politici, che già nella passata legislatura sono stati investiti dalla Commissione antimafia dell'onere di rispettare il codice di autoregolamentazione per la scelta dei candidati, devono fare la loro parte con generosità e rigore, dimostrando la capacità di non vedere con-

traddetto in periferia quanto è affermato a Roma. Deve esserci la ferma determinazione di interdire l'attività politica a quanti siano soltanto inquisiti per reati contro la pubblica amministrazione. I partiti dovranno garantire un rinnovamento radicale delle liste elettorali perché in tal modo diminuiscono i rischi di tornare a vecchie pratiche di gestione: è auspicabile un ricambio assai vasto della classe dirigente locale in queste situazioni di inquinamento.

Sicuramente, come per le altre strategie di contrasto della criminalità organizzata, non è giusto delegare il compito soltanto ai giudici e alle forze dell'ordine, e alle gestioni commissariali straordinarie, né illudersi che il rinnovamento dei centri più oppressi dalla presenza mafiosa sia altra cosa dal più generale impegno riformatore che chiama in causa l'intero sistema politico-istituzionale.

Non possiamo guardare alla crescita mafiosa all'interno delle istituzioni con il distacco dell'osservazione scientifica. La crescita è stata favorita da errori di indirizzo, da sottovalutazione della capacità pervasiva della criminalità e dall'inadeguatezza delle strategie di contrasto.

Non è tardi per cambiare corso alla vicenda dei rapporti della mafia con le istituzioni, ma a condizione di operare interventi e tagli incisivi e non soltanto di annunciarli.

PRESIDENTE. Non so se essere più entusiasta per la lucidità della relazione o più depresso per la gravità del quadro che ne è emerso. Ad ogni modo desidero ringraziare il senatore Cabras per le sintetiche, penetranti e chiare considerazioni svolte e per le proposte avanzate sulle quali credo sia necessario concentrare la nostra discussione.

ANTONIO BARGONE. Desidero anch'io ringraziare il senatore Cabras per la relazione molto lucida e puntuale, che ci consente di valutare la situazione dei comuni sciolti con il giusto approfondimento.

Condivido innanzitutto la valutazione di fondo contenuta nella relazione, con-

statando che dopo il provvedimento di scioglimento nulla, in effetti, è accaduto se non un'attività degli amministratori governativi abbandonati a se stessi. Dalle audizioni dei commissari è emerso evidente il senso di frustrazione e di impotenza non soltanto nei confronti dei partiti - di cui in effetti è stata denunciata la mancanza di svolgimento delle funzioni richieste, quelle cioè volte al rinnovamento, al risanamento e alla collaborazione nei confronti degli amministratori - ma anche nei confronti degli organi dello Stato, poiché spesso i finanziamenti sono stati sospesi, con una scarsa attenzione nei confronti...

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, onorevole Bargone: in relazione allo scioglimento dei comuni in Campania, quando la regione ha sospeso i finanziamenti?

ANTONIO BARGONE. Subito dopo lo scioglimento. Lo Stato, dunque, ha funzionato a due velocità: nel momento in cui ha constatato una situazione di pericolo, di grave infiltrazione criminale nei comuni, è intervenuto in maniera drastica, con lo strumento dello scioglimento; d'altro canto, però, non ha attivato un'azione diretta a facilitare il compito degli amministratori nell'azione di risanamento.

Bisogna poi aggiungere che il provvedimento adottato è parziale ed a mio avviso occorrono modifiche legislative dal momento che interviene soltanto sul personale politico e non sull'apparato burocratico o sui controlli. A tale proposito vorrei fare l'esempio di Gallipoli, dove la situazione è piuttosto chiara: sono stati dati appalti ad imprese chiaramente mafiose, come risulta anche dagli atti giudiziari. Tutti i provvedimenti con procedure chiaramente irregolari sono passati dalla sezione di controllo.

FERDINANDO IMPOSIMATO. La sezione di controllo del CORECO di Lecce?

ANTONIO BARGONE. Sì. A questo punto credo che un provvedimento del

genere non possa essere parziale ma debba riguardare tutto il contesto nel quale si inserisce l'azione amministrativa. Poiché l'atto amministrativo segue un determinato percorso, divenendo perfetto nel momento in cui è sottoposto alla sezione di controllo, in quella fase alcune situazioni debbono essere sicuramente rimosse. Non so come ciò possa avvenire, né quale possa essere la modifica legislativa da adottare in tale direzione; il problema va senz'altro approfondito, ma a mio avviso un provvedimento adottato in questo modo - ripeto - è sicuramente parziale, poiché non tiene conto del resto della situazione.

In relazione all'apparato burocratico, devo dire che i segretari comunali nella maggior parte dei casi si sono resi complici dei provvedimenti, li hanno cioè avallati, a volte per compiacere il sindaco e la giunta, altre volte per connivenze precise con imprese mafiose o personaggi della malavita locale.

Apprezzo la proposta contenuta nella relazione del senatore Cabras di prevedere la presenza dello Stato attraverso la costituzione di un osservatorio, di cui dovrebbero far parte figure professionali di vario tipo competenti a controllare gli atti; credo, tuttavia, che ciò non sia sufficiente perché l'indagine, nel momento in cui deve essere deciso o meno lo scioglimento di un consiglio comunale, deve riguardare anche l'apparato burocratico-amministrativo, altrimenti l'amministratore si trova nelle stesse situazioni della giunta (anzi a volte la contiguità o il rapporto organico con la malavita esterna è imputabile più all'apparato burocratico-amministrativo che al personale politico del consiglio comunale).

Proprio in presenza di una situazione così articolata appare ancor più grave l'assenza dello Stato, cioè dello stesso soggetto che ha deciso lo scioglimento dei consigli, non contribuendo poi a risolvere il problema. Faccio ancora una volta l'esempio di Gallipoli dove quei poveri amministratori (dico poveri tra virgolette) di quel comune non sanno che stanno per

dare l'appalto per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di nuovo a Capoti che si presenta con un'altra ditta che ha un'altra ragione sociale e quindi un diverso assetto proprietario. Ciò accade perché l'apparato dello Stato non è in grado di fornire loro gli strumenti per comprendere l'ambiente in cui si muovono ed operano.

Quest'esempio ci induce ad una riflessione sul ruolo che i partiti hanno in tutta questa vicenda. Com'è noto, le segreterie nazionali dei partiti si impegnarono ad un risanamento della propria struttura interna ed al conseguente rinnovamento delle liste; tuttavia, in sede locale si sono avute manifestazioni contrarie ai provvedimenti adottati dal ministro dell'interno *pro tempore* Scotti, che si sono concretizzate nella creazione di comitati che hanno fatto ricorso al TAR, contraddicendo in maniera clamorosa l'orientamento centrale del partito.

In questa fase di scollamento e di ruolo indebolito dei partiti va senza dubbio rafforzata l'attenzione dello Stato nei confronti di situazioni di questo tipo. Certamente va sollecitata ai partiti un'azione di rinnovamento e di risanamento ma in una situazione come quella attuale è difficile che una collaborazione di questo tipo porti a qualche risultato concreto. Mi rendo anche conto del dubbio contenuto nella relazione del vicepresidente Cabras circa l'eventualità di rinviare le elezioni proprio in presenza di una situazione assai critica.

Poiché non è ipotizzabile disporre a breve scadenza degli strumenti invocati nella relazione così come non sono possibili, prima che venga organizzata questa iniziativa, altri interventi, che fra poco suggerirò alla Commissione, ritengo che rinviare le elezioni sarebbe controproducente, anche se i singoli casi vanno valutati separatamente tenendo conto delle diverse situazioni che si sono create e del tipo di presenza criminale all'interno di quei comuni. È evidente che se tale presenza fa riferimento all'apparato burocratico amministrativo le elezioni possono svolgersi senza problemi mentre

si rende necessario su quel comune un altro tipo di intervento; se invece la presenza criminale riguarda il personale politico nei confronti del quale i partiti non hanno operato nessuna opera di risanamento, è chiaro che la situazione è diversa.

A parte i casi particolari, in linea di massima ritengo che in una situazione come quella che ci è stata descritta il rinvio delle elezioni potrebbe portare ad una degenerazione. Il provvedimento di scioglimento, che tutti noi accettammo come soluzione necessaria ma che sentimmo come un colpo inferto alla democrazia rappresentativa, è un trauma che, se diluito nel tempo, diviene una vera e propria lacerazione di tutto il tessuto democratico partecipativo.

In una situazione in cui non è possibile a breve scadenza attivare iniziative e strumenti per consentire un rapido risanamento dei comuni ritengo che votare possa essere un motivo per restituire in qualche modo agibilità democratica in questi comuni.

A quanto mi risulta, fino a questo momento hanno risposto alla lettera inviata ai partiti dal presidente Violante a nome della Commissione solo la lega nord, il PDS e il PSDI. Mi sembra che questo sia un segnale negativo che si aggiunge alle riflessioni che facevo prima; addirittura in questo caso ci sarebbe una scarsa sensibilità delle segreterie nazionali che invece in altra occasione avevano mostrato...

PRESIDENTE. Le faccio presente che ha risposto anche il segretario del MSI-destra nazionale.

ANTONIO BARGONE. Poiché solo alcuni partiti non hanno risposto, dobbiamo pensare che ci troviamo di fronte ad una mancanza di sensibilità rispetto a questo problema, il che ci induce a maggiori motivi di preoccupazione.

Concludo il mio intervento avanzando una proposta. Nel programma di lavoro iniziale della Commissione antimafia si era pensato di prevedere l'interessamento

della Commissione stessa verso alcuni comuni attraverso una presenza costante sia con funzioni di monitoraggio sia con controlli penetranti di talune attività. Poiché questa parte del programma non è stata ancora realizzata, mi chiedo se tale attività non possa essere svolta, dal momento che dobbiamo indicare talune priorità, nei confronti di quei comuni i cui consigli comunali siano stati sciolti. La Commissione antimafia in questo modo assolverebbe al proprio ruolo e contemporaneamente aiuterebbe l'apparato burocratico amministrativo, oltre che quello statale, che fino ad ora non sono intervenuti in maniera adeguata e sufficiente. Non va dimenticato che la nostra Commissione dispone di strumenti che le consentono di approfondire questioni e vicende che possono rivelarsi assai pericolose.

Affido questa proposta alla valutazione della Commissione che, se la farà propria, potrà decidere se assegnarla ad un gruppo di lavoro ovvero al proprio *plenum*; sono comunque convinto che essa consenta di dare respiro agli amministratori e contribuisca al risanamento dei comuni.

VINCENZO SCOTTI. Ringrazio il vicepresidente Cabras per la relazione svolta che credo costituisca un punto di partenza importante per un approfondimento del nostro lavoro.

Desidero fare una breve premessa. Credo che una sconfitta su questo terreno da parte dello Stato sia terribilmente pericolosa per le conseguenze che può portare: mentre l'azione contro le cosche mafiose o altre aggregazioni criminali può raggiungere qualche successo, il non avere successo su questo terreno significa dimostrare alle popolazioni meridionali l'impotenza dello Stato a sradicare un costume ed un'attitudine mafiosa.

Su questo terreno stiamo giocando una partita estremamente importante che, a mio avviso, è stata sottovalutata ampiamente un po' da tutti, dagli organi dello Stato, dai partiti e dalle stesse forze che si proclamano antimafiose. Se penso

che l'arcivescovo ed i preti di Castelvoturno hanno scritto una lettera pubblica in difesa del comune giudicando lo scioglimento del consiglio comunale un'offesa grave alla città, resto veramente sconcertato di fronte all'incongruenza che oggi esiste nel nostro paese su questo terreno tra le dichiarazioni a buon mercato e l'assunzione di responsabilità concrete.

Non bisogna dimenticare che, all'atto dello scioglimento dei consigli comunali, i segretari dei partiti politici furono investiti della situazione e si chiese loro di assumere iniziative, perché lo scioglimento del consiglio comunale senza un rinnovamento dei partiti e della politica *in loco* avrebbe rappresentato un'operazione di scarso respiro e con conseguenze controproducenti. Se dovessimo arrivare alla conclusione che, al termine della gestione commissariale (magari cambiando i nomi, ma ricorrendo ai nipoti o ad altri parenti dei vecchi amministratori), la situazione resta in sostanza quella che era precedentemente, credo che nei confronti della popolazione locale l'intimidazione continuerebbe ancora più pesante e senza neppure la speranza di un cambiamento.

Fatta questa premessa vorrei chiedere, raccogliendo la proposta avanzata dal collega Bargone, se possiamo partire da un'indagine più approfondita relativamente alle responsabilità degli organi dello Stato e dei partiti. C'è da verificare innanzitutto quanto i commissari straordinari abbiano comunicato alla magistratura ordinaria ed a quella amministrativa, visto che in queste regioni sono state istituite dalla Corte dei conti le procure regionali. Già i decreti di scioglimento potevano costituire per la magistratura ordinaria elementi ampli di indagine, essendoci notizia di crimini *ad abundantiam* all'interno delle stesse. Quanto al rapporto con la burocrazia, i commissari straordinari avevano il dovere di avviare procedimenti, di fronte alla constatazione delle inadempienze che il collega Cabras ha denunciato, nei confronti sia della giustizia amministrativa sia di quella penale, ma anche dal punto di vista della

rimozione dell'incarico e dello spostamento dei segretari comunali e di tutto il personale operante all'interno dei comuni. Possiamo approvare nuove norme ma esiste già la possibilità di applicare in modo rigoroso quelle esistenti. Occorre quindi avviare un'indagine approfondita comune per comune per verificare quanto è stato fatto dagli apparati amministrativi.

Avendo presente la situazione di comuni del mio collegio elettorale, ho una visione fortemente coincidente con quanto ha affermato il vicepresidente Cabras in ordine agli apparati amministrativi di quei comuni: l'infiltrazione ed il condizionamento vanno in quella direzione ma il primo problema da porsi per un'amministrazione straordinaria è quello relativo al personale. Capisco che ve ne è uno ancora più delicato ma penso che un monitoraggio attento su quanto è stato compiuto dagli organi dello Stato, ivi incluso l'atteggiamento delle regioni agli investimenti ed ai sostegni ordinari ai comuni, vada compiuto.

Credo infine che siano importanti le risposte puntuali dei segretari dei partiti su ciascuna situazione, in quanto abbiamo bisogno di sapere quali azioni siano state intraprese in ciascun caso. Infatti, anche se attraverso indirizzi di carattere generale si possono verificare le buone intenzioni di tutti, mi sembra importante sapere che cosa sia stato fatto in ciascun comune dal punto di vista delle decisioni dei partiti, a livello sia centrale sia periferico, e quali siano le intenzioni di questi ultimi (possono anche risponderci che non intendono fare nulla) con riferimento ad ogni comune, soprattutto in vista delle prossime scadenze elettorali.

Ritengo quindi che dovremmo rivolgere un'attenzione particolare a questo aspetto; a tal fine, la Commissione antimafia dovrebbe prendere in considerazione qualcuno dei comuni maggiormente caratterizzati dalla presenza mafiosa e dallo sfascio politico e amministrativo, effettuando sul posto visite esemplari, nel corso delle quali si dialoghi con tutte le

forze rappresentative (quelle della scuola ed altre) in vista delle prossime scadenze elettorali. Poiché la nostra Commissione ha una responsabilità politica che deve esercitare fino in fondo, in tal modo potrebbe conferire maggiore forza a coloro che nei comuni in questione hanno voglia di cambiare ma hanno paura perché si sentono abbandonati, isolati e privi di aiuto, in quanto immaginano che lo Stato si sia «lavato le mani» attraverso un semplice scioglimento del consiglio comunale.

CARLO D'AMATO. Esprimo il mio apprezzamento per la relazione svolta dal senatore Cabras, con riferimento sia all'impostazione sia alle proposte formulate. Ritengo inoltre di raccogliere alcuni suggerimenti contenuti negli interventi finora svolti, sottolineando però due fatti a mio avviso degni di attenzione: al di là della legge n. 221 e dell'utilizzazione della legge n. 142 per lo scioglimento dei consigli comunali o per l'intervento sui consiglieri comunali che siano in connivenza con la malavita organizzata, esiste, a mio avviso, un problema più generale, posto dalla stessa legge n. 142, che potrebbe costituire un argomento per recuperare un nuovo modo di amministrare gli enti locali.

Sarebbe opportuno, in particolare, effettuare una verifica sullo stato di applicazione della legge n. 142, soprattutto per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, affidando al consiglio comunale l'attività di controllo e di elaborazione, alla giunta quella di indirizzo ed alla burocrazia compiti di gestione. Questi erano alcuni criteri ispiratori della legge n. 142 i quali puntavano, oltre che ad un recupero della buona amministrazione, anche ad una ripartizione di compiti accentuando, all'interno della struttura amministrativa, le fasi del controllo.

Mi risulta che questo aspetto della legge n. 142 non si sia ancora affermato, soprattutto per quanto riguarda le regioni meridionali, nella cultura degli amministratori: conseguentemente, continua a verificarsi una commistione, in quanto gli

assessori assumono anche la carica di direttore o dirigente di ripartizioni comunali, oltre ad un disimpegno formale da parte della burocrazia, che, da un lato, trova comodo trincerarsi dietro le decisioni politiche (che diventano anche scelte amministrative) e, dall'altro, continua a svolgere, all'ombra dell'assessorato e dei rappresentanti politici, un'attività spesso impregnata di connotazioni di ordine delinquenziale.

L'apparato burocratico del Mezzogiorno ha, a mio avviso, una grandissima responsabilità in ordine all'affermarsi di attività amministrative non trasparenti e molto spesso contraddistinte da una caratteristica delinquenziale.

Un altro aspetto da prendere in considerazione è collegato alla legge n. 241, concernente la trasparenza delle attività amministrative; si tratta di un provvedimento importante, che potrebbe coinvolgere una serie di attenzioni e di iniziative e in ordine al quale sarebbe opportuna una rapida verifica da parte della Commissione antimafia, nell'ottica che ci siamo prefissi. Ciò rappresenterebbe uno sprone affinché le buone leggi varate dal Parlamento siano applicate in maniera puntuale, anche attraverso la ricostruzione di un tessuto culturale, che investa il modo di essere degli amministratori e comporti il coinvolgimento dei cittadini. Infatti, soprattutto nelle nostre regioni, o questa battaglia trova un ampio coinvolgimento oppure si corre il rischio di giungere ad una situazione (giustamente evidenziata dal senatore Cabras nella sua relazione) di grande pericolosità.

In tal modo non si intende esprimere un giudizio privo di speranza, ma proprio raccogliendo questo tipo di indicazioni si avverte la necessità di coinvolgere la maggior parte o la totalità della cittadinanza in una battaglia che si preannuncia comunque difficile.

Desidero inoltre sottolineare che generalmente in queste nostre valutazioni ci rivolgiamo agli amministratori: a questi ultimi, infatti, sono riferite le leggi citate, così come alle responsabilità delle forze politiche. Stando alle mie conoscenze,

attualmente i partiti nel Mezzogiorno sono obiettivamente incapaci di recuperare un ruolo ed una funzione tali da poter determinare scelte coerenti con il grande rinnovamento della classe dirigente politica e amministrativa.

Tra l'altro, ho cercato più volte di sottolineare nell'ambito dei lavori della nostra Commissione che non è possibile, per esempio, costruire a Marano (una cittadina di 35 mila abitanti) centinaia di palazzi abusivi senza che in ciò siano coinvolte direttamente o indirettamente anche le forze dell'ordine: basti pensare che sono stati costruiti palazzi abusivi di fronte alla caserma dei carabinieri. Vi sono duecento o trecento immobili abusivi, che danno luogo ad una possibilità di riciclaggio di denaro da parte della camorra; in particolare, il soggetto individuato è Nuvoletta, il quale è notoriamente il capo incontrastato della camorra della zona a nord di Napoli. Nonostante ciò, i palazzi abusivi vengono costruiti senza che intervengano né le forze di polizia (le quali dovrebbero compiere uno sforzo di presenza preventiva sul territorio) né i carabinieri né la magistratura né gli organi di controllo. Dico questo non certo per giustificare gli assessori o i consiglieri comunali.

Ho citato l'esempio di Marano ma il discorso può essere esteso a moltissimi comuni dell'*hinterland* napoletano, anche quelli che non sono stati ancora oggetto di provvedimenti del Ministero dell'interno. Gli stessi problemi riguardano anche una larga parte della provincia di Caserta.

Si pone pertanto la necessità di creare un argine di fronte a chi, in un modo o nell'altro, si trova a svolgere le funzioni di consigliere comunale; molto spesso infatti gli amministratori chiedono come possano assumere decisioni obiettivamente coerenti con una sana amministrazione e con la salvaguardia degli interessi generali nel momento in cui si trovano esposti in prima linea, sono costretti a tenere riunioni nelle case dei mafiosi e vengono chiamati da questo o quel personaggio presente nella zona. La cronaca

ha dato notizia di *summit* cui hanno partecipato consiglieri comunali e assessori convocati o prelevati e portati nelle case di personaggi mafiosi, i quali davano indicazioni sull'attività della giunta e sulle scelte che il consiglio comunale avrebbe dovuto effettuare. Dico questo perché è necessario porre in essere un'azione di un certo tipo, sia per recuperare una garanzia di serenità per gli amministratori sia per ricostruire un tessuto di partecipazione da parte della cittadinanza, che altrimenti si disimpegna oppure diventa collusa o addirittura sostiene attivamente la situazione particolarmente negativa che è stata sottolineata.

In tale contesto, condivido l'esigenza di un'attività di monitoraggio, finalizzata a mantenere un'attenzione permanente nei confronti dei fenomeni manifestatisi. Se ci siamo posti questo problema dall'osservatorio della Commissione antimafia, è evidente che lo stesso problema deve essere affrontato da chi è preposto a questo tipo di questioni: infatti, una volta approvato un provvedimento, non è possibile « lavarsi le mani » e non analizzare la situazione che si determina.

Se fosse possibile, sarebbe opportuno verificare, anche dal punto di vista legislativo, un'elasticità dei termini del commissariamento in relazione alle situazioni di maggiore o minore degrado nelle quali si interviene, prevedendo un termine massimo qualora, rispetto a riscontri obiettivi, si rilevi che, per esempio, un commissariamento di 12, 18 o 24 mesi è una misura applicabile per la ricostruzione del tessuto democratico e di partecipazione e per far fronte a situazioni in cui obiettivamente (credo sia il caso di Taurianova, uno dei più drammatici) si possono spostare i termini della competizione elettorale senza incorrere in alcuna lesione del diritto costituzionale. Di quest'ultimo problema si sta occupando proprio in questi giorni la Camera, anche perché sembra che ogni volta che si rinvia una consultazione elettorale si compia un grave attentato alla Costituzione. Probabilmente, in linea di principio è così ma sostanzialmente, nelle

fattispecie che stiamo esaminando, si pone la necessità di prevedere un criterio diverso proprio in rapporto a tali questioni.

Desidero sottolineare questo aspetto anche in relazione al problema della connivenza e del coinvolgimento (non vorrei usare parole forti). Con riferimento all'attività di prevenzione delle forze di polizia sul territorio, ricordo che quando incontrammo il prefetto di Caserta affrontammo problemi come quelli del comune di Casal di Principe ed altre questioni; tuttavia, al di là dell'impegno del prefetto Catenacci, certamente significativo dal punto di vista del lavoro e dell'impegno civile, si pone anche un problema di occupazione del territorio. Ritengo infatti che non riusciremo a dare alcuna risposta ai problemi, per esempio, di Casal di Principe o di Marano se la gente non vedrà una presenza anche fisica delle forze dell'ordine. Pur non essendo un militarista ad oltranza, credo che si debbano dare segnali forti in questa direzione, anche perché nel caso che ho ricordato sono stati costruiti palazzi abusivi pur in presenza del commissariato di polizia. Anche a Gragnano sono stati realizzati immobili abusivi a fianco alla caserma dei carabinieri (sono state presentate decine di interrogazioni parlamentari al riguardo) e molto spesso in quell'area vi sono politici che assumono una caratterizzazione di mafiosi. In conclusione, condivido l'impostazione proposta e ritengo necessario effettuare un approfondimento. Mi sembra, d'altro canto, che la Commissione si stia muovendo anche in questa direzione, poiché i comuni indicati sono quelli oggetto delle visite effettuate dalla stessa Commissione, specialmente in Calabria ed in Puglia (in particolare nelle zone di Brindisi, Taranto e Lecce). Tra pochi giorni effettueremo inoltre un sopralluogo a Caserta.

Il fatto che la nostra attività sia indirizzata su comuni emblematici di una situazione particolarmente grave deve essere fortemente accentuato, affinché possiamo dare un segnale di coinvolgimento delle massime istituzioni in questioni che

non possono essere affidate soltanto a risposte burocratiche ma devono vedere una piena e convinta partecipazione generale.

ALTERO MATTEOLI. Anch'io, come già hanno fatto i colleghi, desidero complimentarmi con l'onorevole Cabras per la relazione asciutta, senza alcuna implicazione di carattere ideologico e ricca, in alcuni passaggi, di grande onestà intellettuale, che ha svolto. Almeno per quanto riguarda i comuni che ho visitato insieme a lui, credo che il collega abbia fatto una fotografia perfetta di quanto abbiamo visto.

C'è un aspetto di questa relazione che mi ha fatto riflettere, anche alla luce delle considerazioni svolte dall'onorevole Scotti sulle dichiarazioni rese dal vescovo. In pratica, emerge dalla relazione il dato di fondo della carenza dello Stato in qualsiasi passaggio e del coinvolgimento in tale carenza anche della Chiesa, la quale mira sempre più ad occuparsi, anziché della cura delle anime, di problemi che non dovrebbero riguardarla proprio perché si rende conto che lo Stato è assente.

A pagina 18 della sua relazione il collega Cabras scrive: « È facile in queste condizioni immaginare che il ritorno alla consultazione popolare, invece di rappresentare una riappropriazione dello scettro da parte del cittadino elettore, significhi una ricaduta nel passato ». Si denuncia chiaramente una carenza dello Stato. Cosa possiamo fare? Vi è l'intervento della magistratura nei casi in cui viene verificato il crimine e vi è anche la sanzione di ordine amministrativo rappresentata dallo scioglimento dei consigli; a questo punto, si pone il problema se andare alle elezioni oppure mantenere i commissari. Mantenere i commissari - lo dico per fare una battuta, ma forse non si tratta soltanto di una battuta - vuol dire tornare al podestà: anziché uno se ne mettono tre, ma la situazione non cambia molto.

Cosa possiamo fare di più? Sciogliamo i comuni, la magistratura, che dovrebbe intervenire, non interviene ma

noi non possiamo prevedere altre norme. Norme già ve ne sono, anche se non si tratta di quella cui fa riferimento l'onorevole D'Amato quanto cita la legge n. 241 sulla trasparenza: in considerazione del crimine che abbiamo di fronte, quella legge ha la stessa forza di un temperino contro un carro armato, cioè non serve assolutamente a niente.

Nella relazione del collega Cabras vi è anche la proposta dell'istituzione di un osservatorio da parte del ministero. Ma bisogna stare attenti, perché se sciogliamo i consigli comunali, nominiamo i commissari e poi ci mettiamo a controllarli, successivamente dovremo trovare qualcuno che controlli i controllori dei commissari, dando vita ad una spirale senza fine. Anche in questo caso, dunque, riemerge il problema di fondo della mancanza dello Stato.

Voglio ricordare anche la lettera che la Commissione antimafia, per mano del presidente, ha scritto ai segretari di partito. Alcuni di questi hanno avuto la sensibilità di rispondere, altri non lo hanno fatto; ma se nessuno avesse risposto o, comunque, nei confronti di coloro che non hanno risposto, qual'è la sanzione? Certo, ben ha fatto la Commissione a porre i segretari di partito di fronte a questa responsabilità, ma nulla si può fare se non l'assumono e quindi riaffiora il problema che, come ha sottolineato l'onorevole Scotti all'inizio del suo intervento, è stato sottovalutato da tutti.

Occorre fornire ai commissari i mezzi di cui oggi non dispongono. Abbiamo incontrato a Reggio Calabria commissari - nella stragrande maggioranza dei casi, se non proprio nella totalità, ottimi commissari - che ci hanno fatto capire fino in fondo quale sia la carenza di mezzi a loro disposizione. Alcuni di loro si trovano addirittura nella condizione di dover rinviare all'indomani di recarsi nel comune dove sono commissari perché la prefettura non ha una autovettura da mettere a loro disposizione. Non dispongono assolutamente di mezzi, come dicevo, e forse su questo potremo intervenire.

Un'ultima considerazione desidero farla su Lamezia Terme. Anche in questo caso la relazione del collega Cabras fotografa la situazione che ci siamo trovati di fronte e lo fa, direi, anche con un certo tatto nei confronti di tre persone che sono senza dubbio per bene. Ma se questi tre commissari, tra i quali un anziano magistrato, dichiarano che la mafia è estranea alla realtà amministrativa, è evidente che è necessario un intervento da parte del Ministero dell'interno che li ringrazi ma li faccia passare ad altre mansioni, perché quella non è la loro. Poiché la Commissione si è resa conto di questa situazione, dobbiamo fare qualcosa. Io, personalmente, sono rimasto esterrefatto. Come credo il senatore Cabras ricordi, a seguito di una simile dichiarazione, istintivamente ho rivolto al commissario che fungeva da presidente una domanda con la quale mi sono reso conto di averlo offeso, e me ne sono dispiaciuto. Questo commissario ci informava di aver ottenuto per l'indomani un appuntamento a Roma con il tecnico che dovrebbe varare il piano regolatore della città e ce ne parlava, in perfetta buona fede, come di una conquista. Istintivamente, allora, gli ho rivolto una domanda che adesso non ricordo neanche con esattezza ma con la quale mi sono reso conto di averlo offeso, tanto che nel salutarmi è tornato sul tema. Dunque, dal punto di vista dell'onestà e della correttezza non ho nulla da dire - lo ripeto - su queste persone, ma il ministero deve intervenire e, senza aggiungere nulla a questa relazione, la Commissione deve sollecitarlo affinché provveda immediatamente a sostituirle con altri commissari, altrimenti il disastro...

PAOLO CABRAS, *Relatore*. Tra poco a Lamezia Terme si svolgeranno le elezioni.

ALTERO MATTEOLI. Per ora non si svolgeranno, visto che è stato emanato un decreto-legge al riguardo, e chissà quando andremo a votare. Può darsi che ormai non voteremo più per venti o trenta anni, per la contentezza di tutti!

PRESIDENTE. Non più di ventidue!

ALTERO MATTEOLI. Forse cercheranno di battere il fascismo, che per ventidue anni non ha fatto votare!

Comunque, al di là delle battute, ritengo che la Commissione debba compiere un intervento a questo riguardo: mi spiacerrebbe offendere la sensibilità di quelle tre persone, ma sinceramente non ritengo che possano continuare a svolgere il ruolo di commissari.

GIROLAMO TRIPODI. Anch'io, come hanno fatto i colleghi, esprimo vivo apprezzamento per la relazione presentata questa mattina dal vicepresidente Cabras all'esame della Commissione. La considero infatti puntuale ed anche precisa nelle proposte che avanza, alle quali, tuttavia, ne aggiungerò qualcuna.

Da questa relazione, che è frutto delle esperienze che abbiamo fatto e degli incontri che abbiamo avuto, non solo nel corso dell'ultima visita ma anche singolarmente, nei comuni nei quali sono stati sciolti i consigli ed è subentrata la gestione straordinaria, emerge un elemento che, come dichiarato nella stessa relazione, è allarmante. Allarmante prima di tutto perché la situazione non è cambiata, nel senso che i rapporti sono rimasti gli stessi e la mafia è tuttora presente nell'ambito delle strutture comunali, influenzando in modo determinante nella vita amministrativa. In secondo luogo perché l'obiettivo che ci siamo prefissi quando abbiamo scelto lo scioglimento dei consigli comunali inquinati di mafia e l'affidamento dei comuni ad una gestione straordinaria della durata di diciotto mesi più tre, cioè quello di creare una rottura della situazione che si era determinata e quindi di avviare un processo di risanamento e di disinquinamento della vita amministrativa e democratica di questi comuni, purtroppo non è stato realizzato. Non lo è stato per tutte quelle considerazioni che sono state elencate nella relazione.

Innanzitutto, ritengo che vi sia stata la responsabilità dei partiti che dominavano

in questi centri e che hanno fatto di tutto per sabotare l'attività delle gestioni straordinarie. Vorrei ricordare il caso di Lamezia ma anche quello di Taurianova, dove si sono avute reazioni non soltanto a livello locale ma anche da parte di esponenti del Parlamento e persino del Governo.

PRESIDENTE. Ex esponente del Governo.

GIROLAMO TRIPODI. Ora ex, ma allora era sottosegretario di Stato. Sia a livello locale sia da parte di parlamentari nazionali si è parlato di colpo di Stato o è stata espressa da un lato condanna per l'avvenuto scioglimento, dall'altro solidarietà per Ciccio « mazzetta ». Se avvengono episodi di questo genere, vuol dire che esistono sostanziali ostacoli al conseguimento degli obiettivi che si vorrebbero raggiungere.

Desidero inoltre sottolineare, come ha già fatto il collega Scotti, che i commissari che abbiamo consultato, pur avendo esposto un quadro preciso della situazione esistente nei comuni di loro competenza, non ci hanno dato la possibilità di conoscere le iniziative da loro poste in essere ed il modo in cui si sono mossi nell'assolvere il loro incarico straordinario.

Proprio sulle caratteristiche di straordinarietà dell'impegno dei commissari desidero insistere, per rivelare come essi si siano limitati all'ordinaria amministrazione, senza assumere le misure di risanamento che lo scioglimento dei consigli comunali rende invece necessarie.

Anche le prefetture hanno dato un contributo insufficiente, limitandosi alla nomina del funzionario di loro competenza. In particolare, esse non si sono preoccupate di seguire l'andamento della gestione commissariale.

La situazione di Lamezia rappresenta uno dei casi più sconcertanti da questo punto di vista. In questa località i commissari hanno affermato (tale convinzione è espressa anche nella loro relazione) che la popolazione è stata mortificata. Ab-

biamo invece avuto modo di constatare come certi gruppi siano ancora operanti nella città. Sono del parere che la vicenda di Lamezia vada esaminata con grande attenzione e richieda soluzioni conclusive.

Da questo quadro emerge che i commissari, pur essendo delle brave persone, non sono idonei a svolgere efficacemente il compito loro assegnato. Abbiamo avuto la netta sensazione che le gestioni amministrative soffrano ancora del condizionamento di vecchie forze che il commissariamento avrebbe invece dovuto neutralizzare. Ritengo quindi che la situazione debba essere affrontata nel tempo più breve possibile, stabilendo con chiarezza cosa dovrà essere in futuro la gestione commissariale, qualora si intenda prorogarla.

PRESIDENTE. In base al decreto, quando si dovrebbe votare in questi comuni?

GIROLAMO TRIPODI. Nel periodo 15 maggio-15 giugno.

Condivido la prudenza con la quale il relatore ha affrontato i problemi sul tappeto. A Taurianova oggi saranno presentate le liste elettorali.

PRESIDENTE. Sarà interessante constatare se esse contengano modifiche rispetto a quelle delle precedenti consultazioni.

GIROLAMO TRIPODI. Si dice che certi esponenti non saranno più presenti in lista, ma che tra i candidati figurino cognati ed altri parenti.

Desidero altresì rilevare che in caso di scioglimento di un consiglio comunale il segretario comunale non può, a mio giudizio, restare al suo posto, perché troppo partecipe della vecchia gestione. Bisogna ricordare che la legge n. 142 conferisce al segretario comunale il potere di esprimere pareri vincolanti sugli atti delle amministrazioni locali.

I commissari straordinari hanno non a caso riferito della loro impossibilità di

consultare documenti diversi da quelli prescelti dall'apparato amministrativo dei comuni.

Altra grave questione è quella dei mezzi economici. Le amministrazioni considerate, infatti, versano spesso in stato di dissesto finanziario, condizione questa che, al di là di ogni intento di buona volontà, paralizza l'azione dei commissari, anche con riferimento ad interventi elementari.

Il deficit del comune di Melito Porto Salvo ammonta a 10 miliardi di lire; ma i comuni di Taurianova, Seminara e Delianova non versano in condizioni migliori. Analoga situazione è ravvisabile nei comuni della Sicilia o della Campania (Mazara del Vallo, Casal di Principe) e di altre zone del paese.

Se vogliamo che cadano alibi e giustificazioni alla rassegnazione dei commissari, occorre fornire precise garanzie circa i mezzi economici necessari allo svolgimento dell'amministrazione straordinaria. Ai commissari devono inoltre essere affidati compiti precisi, stabilendone le funzioni prevalenti e l'obbligo di rivolgersi alla magistratura per la denuncia di ogni fatto illecito. È inoltre fondamentale che sia data pubblicità ad ogni evento illegale venuto a conoscenza dei commissari al fine di favorire conoscenza e responsabilizzazione delle popolazioni interessate. Le popolazioni di Taurianova, di Rosarno, di Melito Porto Salvo o di Mazara del Vallo sono infatti completamente all'oscuro di quanto avviene nei loro comuni.

A Taurianova gli amministratori non hanno affisso neanche un manifesto per informare i cittadini che i tre autocompattatori della nettezza urbana erano stati messi fuori uso nello stesso giorno, essendo uno di essi finito in una scarpata, avendo un altro subito un danno meccanico ed essendo occorso all'ultimo un incidente. Nel comune vi è stato inoltre il tentativo di bruciare delle carte scottanti, salvatesi per il solo fatto che gli attentatori hanno compiuto uno sbaglio di stanza. I commissari avranno certo informato del fatto il prefetto e la magistra-

tura, ma la popolazione non ne è ancora a conoscenza. Insisto pertanto sulla necessità di fissare compiti precisi per i commissari.

Non intendo aggiungere altre considerazioni e mi dichiaro favorevole alla relazione, chiedendo che essa venga integrata con le proposte che ho testé avanzato. Propongo altresì che la relazione venga trasmessa alle procure distrettuali di tutte le zone interessate, nonché ai prefetti cui è affidato il compito di verificare periodicamente l'andamento della gestione commissariale.

UMBERTO CAPPUZZO. Mi associo agli apprezzamenti espressi da altri colleghi nei confronti del senatore Cabras, la cui relazione è chiara, onesta e ricca di dati.

Il quadro che ne deriva è a dir poco allucinante, non solo rispetto al passato, ma anche rispetto al presente; esso è altresì disarmante per il futuro. La svolta auspicata non si è verificata e vi è da chiedersi cosa occorra per giungere ad una svolta effettiva. La soluzione del commissariamento è infatti giustificabile se produce efficienza e trasparenza. L'obiettivo del cambiamento deve essere quello dell'efficienza e della trasparenza. Ci si potrebbe domandare dove fosse lo Stato ed in proposito ricordo quanto diceva, nel corso della passata legislatura, l'onorevole Tripodi, parlando delle famose vacche che pascolavano nel territorio altrui, senza che lo Stato intervenisse. In effetti, lo Stato non c'era e non c'è; il commissariamento avrebbe avuto un valore se gli organi competenti avessero assunto provvedimenti conseguenti (mi domando se si sia già mossa la magistratura). Cosa ha fatto l'apparato amministrativo? A nulla vale sciogliere un consiglio comunale se l'apparato amministrativo non muta e continua ad operare come faceva in precedenza.

Ritengo che gli elementi determinanti di questo sfascio siano stati tre: in primo luogo, il cedimento alla demagogia imperante per ottenere consensi; in secondo luogo, l'esteso abusivismo edilizio che è

emblematico della mancanza di controllo del territorio; infine, la mancanza di controllo in senso lato. Quanto ho ascoltato questa mattina supera la mia immaginazione, pur provenendo io da un'area interessata da questo tipo di fenomeni: ho ascoltato cose incredibili, in particolare in riferimento al napoletano. Cosa fare per il futuro? Occorre affrontare il problema della presenza dello Stato.

A proposito di abusivismo edilizio si dice spesso che occorrerebbe distruggere o incamerare le opere abusive; devo dire che a volte è migliore la prima soluzione (si è parlato dell'intervento di brigate dell'esercito), anche perché occorrerebbe dare una lezione esemplare a chi ha distrutto il territorio, che è divenuto inaccessibile: in Sicilia il mare non è più raggiungibile; hanno costruito su aree demaniali o addirittura sulla battaglia, senza che alcuno intervenisse, anzi, anche con la « benedizione » della capitaneria di porto.

Lo Stato deve intervenire. Mi domando quante volte le forze dell'ordine abbiano segnalato questi scempi e come sia intervenuta la magistratura. Sarebbe opportuno svolgere un'inchiesta in questa direzione. L'interesse reale, d'altronde, è rivolto verso la speculazione edilizia e l'occupazione di aree improprie: proprio qui è il nocciolo della questione per quanto riguarda le infiltrazioni locali. Naturalmente poi vi sono gli appalti.

La presenza dello Stato su questo versante deve essere attiva e si deve manifestare anche con la sostituzione dell'apparato amministrativo locale che non ha fatto il proprio dovere: non basta sciogliere un consiglio comunale, bisogna prendere provvedimenti anche nei confronti di coloro che per tanti anni hanno tollerato.

Desidero chiedere al relatore se la metodologia dell'indagine lo appaghi completamente. In presenza di un certo numero di casi di scioglimento, non sarebbe bene avere per tutti i comuni commissariati un giudizio? Appurare se in essi si sia verificata una svolta anche minima? Personalmente ritengo che al-

l'inefficienza del passato sia seguita l'inefficienza del presente, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti solidi urbani. Spesso sono dovuto intervenire per capire che tipo di appalti fossero stati fatti: molte volte erano stati affidati alle stesse ditte del passato, con condizioni più vantaggiose per queste e senza che i rifiuti fossero allontanati dal comune interessato.

Concordo con l'onorevole Tripodi anche a proposito del coinvolgimento della gente, che deve sapere se con il commissariamento si siano determinate condizioni nuove. A questo proposito si potrebbe studiare - con l'aiuto del presidente che è sempre così ricco di idee - una sorta di questionario, da inviare a tutti i cittadini di alcuni dei comuni interessati, con il quale verificare la situazione passata e quella presente e se i cittadini siano soddisfatti. Ciò anche per sollecitare una ribellione dal basso: tanta gente ha paura e bisogna darle coraggio.

Vi è il timore che sciogliendo un consiglio comunale nel quale ovviamente vi sono i buoni e i cattivi, alla fine questi ultimi si coalizzino e presentino liste proprie, raggiungendo la quota del 51 per cento. Questi soggetti devono essere sconfitti, altrimenti potrebbero rafforzarsi ed esprimere una rappresentanza falsamente democratica di interessi che non sarebbero certo quelli della legalità e dello Stato di diritto.

Ho trovato molto interessanti le proposte formulate dal relatore ma vorrei chiedergli se non sia opportuno dividerle in tre ambiti, uno operativo, uno amministrativo ed un altro legislativo, nel senso di intervenire legislativamente nei confronti dello scioglimento dei comuni per dare certezza di democraticità. In fondo, quando si manifestano episodi di contiguità e vengono allontanati elementi che hanno partecipato all'attività amministrativa, in base a che cosa i partiti possono presentare o meno nuovi candidati, avvenendo la loro valutazione nell'ambito di un *fumus* generale per il quale non è possibile fare contestazioni precise? Si potrebbe verificare, ad esem-

pio, che qualche parlamentare faccia parte di un consiglio comunale; in questo caso, egli, godendo di una serie di prerogative, avrebbe un trattamento diverso da quello riservato agli altri consiglieri. Perché non dare un seguito allo scioglimento con interventi concreti che colpiscano coloro che hanno commesso degli illeciti?

La relazione mi è sembrata molto completa anche se, come ho detto, il complesso delle proposte potrebbe essere meglio articolato. Inoltre, sarebbe opportuno avere i dati relativi a tutti i comuni commissariati per capire se qualcuno di essi, attraverso il commissariamento, abbia fatto qualche passo avanti. Enfatizzare qualche risultato positivo sarebbe molto importante perché, in un sistema come il nostro, la delegittimazione democratica ha un peso rilevante.

PRESIDENTE. È stato sciolto un comune nei Nebrodi?

UMBERTO CAPPUZZO. Il comune di Trabia.

PRESIDENTE. In una delle relazioni vi era qualche elemento positivo.

PAOLO CABRAS, *Relatore*. Sì, ma si tratta di una relazione molto burocratica. Non ho citato le relazioni di quel tipo.

UMBERTO CAPPUZZO. Sarebbe il caso di fare un sondaggio più approfondito perché, a mio avviso, l'istituto del commissariamento presenta pecche gravissime in quanto con esso si burocratizza il sistema, si continua come nel passato e non vi è trasparenza, per cui i cittadini, alla fine, sono convinti che avevano ragione gli amministratori precedenti.

CARMINE GAROFALO. Concordo con quanto è stato detto dai colleghi a proposito delle realtà che abbiamo esaminato (ho partecipato alla riunione con i commissari della provincia di Reggio Cala-

bria). Però, ho qualche dubbio circa lo scontato ritorno alle elezioni dei comuni interessati.

Come è stato detto, non sono stati raggiunti i risultati che ci aspettavamo dallo scioglimento e dalle gestioni commissariali. Non so se in qualche comune siano emersi segnali positivi, comunque mi pare che la situazione generale sia quella di un obiettivo mancato. Ciò, a mio avviso, rappresenta quella sconfitta dello Stato della quale parlava l'onorevole Scotti.

D'altronde, i commissari non hanno avuto alcun supporto da parte del resto delle istituzioni o almeno questo è quanto ci è stato detto; non hanno ricevuto alcuna attenzione particolare da parte delle regioni e forse anche delle stesse prefetture, quindi hanno lavorato in condizioni pessime. Cito ad esempio quanto ci è stato riferito a proposito di Rosarno dove hanno dovuto blindare il centralino del comune per evitare che venisse distrutto (vengono distrutti i beni anche all'interno degli edifici del comune).

Vi è poi un problema di risorse finanziarie. Se non ricordo male, esiste una sola norma, contenuta nel decreto delegato sulla finanza locale, che prevede un fondo per i comuni sciolti per fatti mafiosi. Questi comuni dovrebbero avere una sorta di corsia preferenziale che consenta loro di attingere alle risorse finanziarie per poter operare.

Condivido la proposta formulata dall'onorevole Tripodi a proposito del rapporto dei commissari con i cittadini, però desidero fare un'osservazione meno ottimistica rispetto a quella del collega. Nella realtà nella quale operano i commissari non è facile stabilire un rapporto positivo con la gente; i commissari devono far pagare a tutti le tasse e le tariffe che generalmente non vengono pagate; essi devono intervenire - anche se non sempre lo fanno - in relazione all'abusivismo edilizio che è diffusissimo e non è limitato all'azione delle organizzazioni mafiose. Esso rappresenta un terreno di interessi comuni che è difficile rimuovere ed individuare. Il fenomeno del mancato

pagamento di tariffe, tasse e imposte comunali è molto diffuso nei comuni della Calabria, della Campania e della Sicilia ed è basato su abitudini e retaggi che investono un rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini ulteriormente inquinato dalla presenza mafiosa. Sicuramente il problema nei comuni di cui si parla è particolarmente grave, però ne pone uno di carattere più generale che riguarda il modo in cui lo Stato funziona in queste regioni.

Alcuni commissari ci hanno detto di non essere in grado di intervenire contro l'abusivismo edilizio, perché non funzionano i semplici meccanismi previsti dalla legge. Non è facile procedere all'acquisizione o alla demolizione: se il sindaco fa un'ordinanza di demolizione, passano 90 giorni dopo i quali occorre chiedere alla regione quali siano le ditte abilitate e spesso la regione non risponde.

PAOLO CABRAS, *Relatore*. E le ditte non partecipano.

CARMINE GAROFALO. Il meccanismo, anche se messo in moto, è come una pistola che spara acqua.

L'onorevole Tripodi ha parlato di prescrizioni, che potrebbero costituire utili strumenti per i commissari. Mi sembra essenziale seguire questa linea per l'approvazione dei piani urbanistici. Anche in questo caso, tuttavia, bisogna stare attenti alla possibilità di un «inghippo»: gli strumenti urbanistici devono avere l'approvazione regionale che mediamente viene data dopo tre, quattro, cinque anni, sempre che sia attivata nel corso della legislatura.

Mi rendo conto che è difficile rinviare le elezioni e comprendo le implicazioni di questa scelta. Mi resta però il dubbio sull'opportunità di farlo. Se fosse possibile avere un periodo di tempo durante il quale, anche grazie a una maggiore presenza della Commissione antimafia, potesse essere reso più attivo il ruolo dello Stato e delle istituzioni di cui abbiamo parlato, la situazione potrebbe risultare migliore. Mi pongo il problema perché, in

base alle notizie che abbiamo raccolto, questi comuni saranno riconsegnati, cambiando qualche nome e qualche simbolo, all'assetto precedente e probabilmente, dopo qualche mese si dovrebbe nuovamente procedere allo scioglimento dei consigli, in una situazione ancora più difficile.

SANTI RAPISARDA. Desidero innanzitutto complimentarmi con il senatore Cabras per la chiara e puntuale relazione. Rilevo soltanto un errore nelle ultime righe di pagina 11, dove si parla di Gela: « si sta predisponendo un appalto concorso per il servizio di nettezza urbana ». Faccio presente che non è previsto alcun appalto concorso.

PAOLO CABRAS, Relatore. È il termine contenuto nella relazione dei commissari.

SANTI RAPISARDA. Comunque si tratta di un errore, perché a Gela è prevista l'asta pubblica.

Fatta questa precisazione, vorrei esprimere apprezzamento per la proposta del collega Bargone di istituire gruppi di lavoro che dovrebbero compiere ispezioni nei comuni disciolti. Allargherei il campo di intervento anche ai comuni ad alto rischio d'inquinamento mafioso - potremmo fornire un contributo valido alla soluzione di molti problemi e aiutare le amministrazioni locali e le forze dell'ordine - nonché ai CORECO, perché si verificano fatti veramente assurdi.

Mi riferisco, ad esempio, a delibere identiche approvate da due comuni delle quali l'una viene approvata e l'altra bocciata. Spesso gli amministratori locali sono messi in condizione di sbagliare proprio per questi fatti di carattere amministrativo.

Concludendo il mio breve intervento, sollecito la Commissione ad accettare la proposta del collega Bargone.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Vorrei subito affrontare nel merito la situazione di alcuni comuni della Campania, perché

è importante che ognuno di noi riferisca per la parte di sua competenza.

Il quadro offerto dal senatore Cabras è molto chiaro; forse manca qualcosa sul piano delle proposte e delle soluzioni ai problemi che sorgono dal commissariamento dei comuni. Tra questi, il primo di cui dobbiamo occuparci è relativo alla proroga ed in proposito vorrei far riferimento a tre comuni della provincia di Caserta nei quali le elezioni dovrebbero avvenire nel prossimo maggio: Casal di Principe, Casapesenna e Mondragone.

Di recente sono venuti da me, sapendo che sono membro della Commissione antimafia, i rappresentanti di questi comuni per denunciare una situazione gravissima: intimidazioni, minacce, mancanza di libertà impediscono loro di preparare le liste civiche o di partito. A Casapesenna un'assessore, professore di liceo, è stato ferito nella passata legislatura, durante l'amministrazione che ha governato dal 1987 al 1990, ed è tuttora sulla sedia a rotelle; la Commissione antimafia della precedente legislatura è andata a trovarlo per esprimergli la sua solidarietà. Vorrei anche far presente che la sede del Banco di Napoli ha trovato ubicazione presso la casa di Zagaria, latitante. Altri episodi ancora dimostrano il permanere di una situazione di pericolo in queste tre località. Addirittura, un consigliere comunale ha reso un'intervista pubblica che è stata la causa dello scioglimento del comune di Casal di Principe. Costui ha detto che sarebbero andati alle prossime elezioni e avrebbero vinto e ha elencato tutte le opere positive fatte dalla disciolta amministrazione; in sostanza, si è trattato dell'esaltazione di un'amministrazione paramafiosa e del preannuncio che quegli amministratori avrebbero riconquistato agevolmente il comune, perché nessuno si sarebbe permesso di disconoscere i loro meriti.

Pur condividendo in linea di principio le preoccupazioni del collega Tripodi e di altri, cioè che lo Stato dichiari la propria resa quando è costretto a ricorrere al commissariamento di alcuni comuni, sono tuttavia in accordo con Garofalo sulla

necessità, per alcuni comuni, di considerare l'eventualità di una proroga del commissariamento stesso.

Una soluzione potrebbe essere quella di decidere caso per caso, sulla base dell'attività svolta dai gruppi del lavoro, quali siano i comuni per i quali è possibile procedere alle elezioni e quali quelli in cui le elezioni significherebbero una sicura conferma degli amministratori per i quali si era proceduto allo scioglimento; tra questi segnalo i comuni in provincia di Caserta prima citati.

Probabilmente la proroga non risolverebbe il problema, perché dopo sedici mesi la situazione potrebbe ripresentarsi immutata. Colgo l'occasione per rilevare che i commissari straordinari in alcuni casi si comportano in maniera corretta, in altri secondo modalità sicuramente non conformi alla legge. Come diceva l'onorevole Scotti, spesso costoro omettono di denunciare quanto a loro conoscenza che riguardi sia la spesa pubblica illegittima, sia fatti penalmente rilevanti.

Il vice procuratore generale della Corte dei conti della Campania, nella relazione del gennaio 1993, denuncia una serie di comportamenti gravi, soprattutto da parte di rappresentanti di enti pubblici. Afferma, ad esempio, che: « sono del tutto assenti nell'adempimento dell'obbligo giuridico di segnalare alla procura generale della Corte dei Conti tutti gli illeciti, sia i cinque CORECO della Campania, sia la regione Campania e gli enti regionali, i segretari comunali e provinciali, anche dopo l'entrata in vigore delle leggi del 1990, n. 142 e n. 241. ». Vorrei ricordare anche il giudizio molto duro espresso dalla Commissione antimafia della precedente legislatura nei confronti della regione Campania, per inerzia e omissioni che avevano favorito il dilagare della criminalità organizzata in comuni nei quali il proliferare di cave e discariche aveva rafforzato il potere criminale.

Il problema non è solo quello della presenza della camorra, ma riguarda anche il comportamento degli enti pubblici. Nel corso della precedente legislatura abbiamo compiuto un'analisi approfondita

del fenomeno e ci accingiamo a svolgerne un'altra. Dobbiamo però intervenire in modo drastico nei confronti delle regioni. Io mi preoccupo della Campania, il cui consiglio dovrebbe essere sciolto.

CARLO D'AMATO. Anche quello della Puglia dovrebbe essere sciolto.

PRESIDENTE. Ho l'impressione che ne resterebbero pochi.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Tutti riconoscono che la regione Campania dà luogo al proliferare di illegittimità di ogni tipo. L'hanno detto il procuratore generale della Corte dei conti e la Commissione antimafia della precedente legislatura: chi altro deve dirlo? È inutile, allora, che ci preoccupiamo dei singoli comuni e non dei CORECO, che ratificano atti illegittimi o sicuramente a partecipazione mafiosa o criminale. La camorra viene in terzo ordine quando affrontiamo il rispetto della legalità.

Potrei leggere altri passi della relazione della Corte dei conti che riguarda la Campania. Mi limito a consegnarla alla Commissione affinché tutti possano leggere come le critiche maggiori si appuntino sulla regione, sui CORECO, sugli enti regionali, sui segretari regionali e comunali e riguardino omissioni.

Per quanto concerne gli appalti, purtroppo nei comuni commissariati non è possibile evitare l'infiltrazione della camorra. Mi sono chiesto se ci fosse una responsabilità dei commissari e mi sono convinto che la vera causa sono le regole del gioco. Si rende perciò necessaria l'approvazione di una nuova legge sugli appalti.

Sono convinto che questa materia non può essere affidata ai comuni, perché anche se fissiamo regole rigide e stabiliamo per esempio di non aumentare i prezzi delle varianti in corso d'opera, ciò non basterebbe ad impedire alle imprese della criminalità organizzata di vincere le gare di appalto. Questa mia proposta si diversifica da quella avanzata da molti

altri colleghi i quali ritengono opportuno lasciare agli stessi comuni la gestione delle gare di appalto. Credo comunque che sia importante la creazione di commissioni regionali cui affidare compiti di gestione, perché, se nella decisione degli appalti non responsabilizziamo una sola entità - ferma restando l'indipendenza e l'autonomia dei singoli comuni, province e regioni - non risolveremo mai il problema.

Per quanto riguarda la questione dell'abusivismo edilizio, il senatore Garofalo ha affermato che è impossibile procedere alla demolizione di case, spesso costruite sul suolo pubblico, con denaro riciclato dalla camorra. Non è vero che non si possa intervenire, perché il prefetto di Caserta, dottor Catenacci, in occasione della sua audizione ci ha detto di essere riuscito ad abbattere decine di case, anche se poi è stato trasferito, come succede sempre quando un prefetto comincia ad operare. Ciò nonostante, dobbiamo sapere se l'opera di demolizione avviata dal prefetto, ora trasferito a Bari, viene proseguita dal collega che lo ha sostituito.

Per quanto riguarda le proposte che la Commissione deve accogliere, ritengo che le visite in determinati luoghi siano necessarie per denunciare alcune situazioni e far sentire - questo è importante - la nostra presenza, però dovremmo avviare anche inchieste, partendo da Roma. La presenza della Commissione sul posto, per due soli giorni, non può esaurire tutti i problemi di province disastrose come Caserta, Napoli, Reggio Calabria, Catanzaro, Cosenza e Catania. A mio avviso sarebbe più opportuno dedicare alcuni giorni della settimana alle inchieste da svolgere - ripeto - a Roma, anche avvalendoci di consulenti, per l'acquisizione di documenti. Questa Commissione d'inchiesta può operare benissimo restando a Roma; riconosco tuttavia la necessità e l'opportunità di effettuare sopralluoghi, che comunque non sarebbero esaustivi, perché dopo una visita a Lamezia Terme, Caserta e Napoli non si conclude assolutamente niente.

Oltre alle iniziative già indicate dai colleghi, che ovviamente condivido, la Commissione dovrebbe adottare nuove regole nei confronti dei commissari prefettizi per accertare quali sono quelli che, avendo il dovere di farlo, non hanno denunciato fatti di cui erano a conoscenza all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti, e prendere i necessari provvedimenti nei loro confronti.

Infine, dobbiamo intervenire sulla burocrazia complice, inerte o negligente, che costituisce un sicuro supporto per la criminalità organizzata. Occorre soprattutto - voglio ribadirlo - instaurare al più presto la prassi delle inchieste, che devono essere svolte a Roma, per soddisfare l'esigenza di conoscere qual è stato il comportamento dei commissari straordinari nei vari comuni.

IVO BUTINI. La relazione del senatore Cabras, giustamente definita asciutta ed efficace, mi ha dato l'impressione di descrivere una situazione di degrado civile delle zone esaminate, tale da mettere in discussione il formalismo della democrazia ed il significato delle autonomie locali nella gestione del territorio del paese. Si tratta di problemi gravissimi che vanno oltre il fenomeno criminale in quanto intaccano la stessa struttura civile e politica di quelle zone.

Quanto suggerisco è stato già proposto da molti colleghi, ma ritengo che siano due i punti su cui deve basarsi l'inchiesta della Commissione. Il primo punto, richiamato nella sua conclusione dal professor Rei, riguarda le caratteristiche della mafia rispetto allo sviluppo economico, poiché nelle società normalmente « bloccate », dove esiste la mafia, la presenza industriale è molto scarsa.

Il secondo punto riguarda il richiamo del ministro Conso alla disattenzione - purtroppo - sulla funzione del ruolo della pubblica amministrazione. Dobbiamo intervenire per il recupero della presenza dello Stato, che si realizza anche attraverso i poteri tradizionali della magistratura e della polizia, ma dobbiamo affron-

tare i problemi dell'amministrazione e dello sviluppo economico.

Tre sono le proposte che sottopongo alla vostra attenzione; la prima riguarda la situazione del personale, richiamata a pagina sei della relazione del senatore Cabras, dove si evidenzia che la commissione di disciplina non è attivata perché i dipendenti non si presentano a votare il componente interno e, in questo caso, si coinvolge - se esiste - la funzione del sindacato. Ecco per quale motivo parlo di degrado civile ed il fenomeno è molto più complesso di quanto immaginassi.

Quando si afferma che vi sono state assunzioni clientelari, saranno stati redatti verbali, formalmente corretti; questo stato di cose ci deve far decidere di intervenire per una verifica di tali atti, secondo modalità che indicherò nella mia proposta.

Quando si denuncia, per esempio, che a Campobello di Mazara esiste una loggia massonica, che si copre dietro la sigla dell'AVIS, che ha sede in un edificio comunale e che dispone di un computer, nel quale si riversano i dati dell'amministrazione comunale, ci rendiamo conto degli strumenti aggiornati di cui dispongono costoro.

PRESIDENTE. Siamo in presenza della modernizzazione del male!

ALBERTO ROBOL. Il male è sempre moderno!

IVO BUTINI. Quindi, il problema della pubblica amministrazione si focalizza sul comportamento del personale.

La seconda proposta riguarda la questione dei partiti; io sono un uomo di cultura e di lunga tradizione nel partito, ma da quello che ho visto e letto ho scarsissima fiducia nella capacità dei partiti di rigenerare la situazione esistente in alcune zone: faccio queste considerazioni con molto rammarico e grande amarezza.

Mi preoccupa inoltre quanto affermato a pagina 7 della relazione, dove si evidenzia il problema, sollevato anche da

altri colleghi, della presentazione di liste da parte di clan, i quali, non avendo più bisogno della mediazione politica, mirano ad assumere direttamente la rappresentanza politica.

Se le elezioni dovessero dare malauguratamente conforto all'opinione del collega Cabras e segnare un ritorno al passato, la democrazia si troverà in questa prima fase a correre probabilmente qualche rischio; ciò significa che dobbiamo procedere al rinnovo dei consigli comunali, avendo la consapevolezza che in alcuni casi assisteremo alla restaurazione del passato.

Dobbiamo accettare la modificazione della legge elettorale, nel senso di prevedere talune forme di proroga sulla base di una relazione presentata dai commissari, o altri tipi di intervento che in questo momento non sono in grado di suggerire, salvo quanto dirò in conclusione per quanto riguarda l'esercizio del controllo.

Se le questioni che ho indicato hanno qualche riferimento con la realtà, suggerisco un loro ulteriore approfondimento; riassumendo, ricordo che il primo punto riguarda la gestione della politica di sviluppo, l'erogazione dei fondi pubblici e la loro destinazione. Capisco che esistono problemi sulla formalità delle procedure degli appalti, ma non siamo nemmeno in presenza di un'area di promozione dello sviluppo; semmai dobbiamo individuare quali sono gli interventi pubblici che possono modificare la struttura economico-sociale sulla quale si basa la mafia. Inoltre, è importante verificare la situazione delle regioni, e al riguardo condivido quanto affermato da alcuni colleghi; anzi probabilmente su questo punto siamo stati poco attivi, e dobbiamo cominciare ad esaminare l'attività svolta dai CORECO, perché le delibere qualcuno le ha approvate!

Il secondo punto riguarda la possibilità di intervenire - a parte le denunce dei commissari per reati evidenti alla magistratura - su certe assunzioni clamorosamente clientelari. È possibile tale riesame con gli strumenti esistenti, oppure dovremmo immaginare qualcosa di

diverso? O forse è impossibile perché il rispetto dei fatti esistenti ci preclude ogni tipo di intervento?

L'ultimo punto riguarda il controllo di legittimità, nel senso che esso « copre » sostanzialmente le irregolarità che qui si lamentano; al riguardo devo ricordare che in passato esisteva anche il controllo di merito.

In proposito vorrei formulare una proposta che risponde ad una mia esigenza: a fronte di casi accertati dai commissari si potrebbero immaginare forme di segnalazione o di ricorso, in forza delle quali il controllo amministrativo - non mi riferisco all'azione della magistratura - travalichi il semplice controllo formale per penetrare il merito dell'atto. Mi rendo conto che una simile proposta costituisca un passo indietro rispetto all'autonomia degli enti locali; capisco questa obiezione, ma se quanto afferma il senatore Cabras è accettabile, resta comunque il dubbio che, se la democrazia funziona e le amministrazioni rappresentano la realtà sociale, bisognerà allora individuare, al di là della magistratura e della polizia, dei meccanismi per rimettere in moto la struttura civile del nostro paese.

VITO RIGGIO. Ritengo che l'ottima relazione del senatore Cabras ponga un problema che va molto al di là delle questioni relative allo strumento cui si è fatto ricorso, anche perché esso costituisce una specie di sonda basata su un presupposto che si sta rivelando del tutto astratto. Il presupposto era che si trattasse di deviazioni da un sistema e che attraverso lo scioglimento del consiglio si creassero, abbastanza rapidamente, le condizioni per consentire alle comunità di riappropriarsi della cosiddetta agibilità democratica. Invece, dalla relazione del senatore Cabras emerge un risultato, che ora illustrerò, peraltro segnalato in sede scientifica soprattutto dagli studiosi di scienza dell'amministrazione e dalla stessa amministrazione del Mezzogiorno.

Sembra che ormai da anni siamo in presenza di una sorta di « cancro » dell'amministrazione, di finzione democrati-

cistica, perché molto spesso, la democrazia ha finito per « coprire » ben altro, in particolare nei comuni più depressi dal punto di vista socio-economico, ma non solo in quelli, poiché lo stesso fenomeno è emerso nelle città dove esiste lo sviluppo di una economia terziarizzata, non basata sulla cultura industriale. Gli amministratori chiamati in causa sono classici esempi da manuale per chi, come me, viene dalla città di Palermo; comunque mi sembra che nei comuni più piccoli accadono fatti che nella grande città di Palermo venivano denunciati già venti anni fa.

Il problema che pone il senatore Cabras è molto serio e dobbiamo affrontarlo fino in fondo, poiché non si tratta di casi isolati di corruzione o infiltrazione, ma del collasso e della fragilità di un intero sistema di partecipazione democratica. Non si può porre rimedio al degrado civile rivedendo soltanto alcuni dei dogmi che in questi anni abbiamo portato avanti; mi riferisco per esempio alla revisione del sistema elettorale, quale che sia, ritenendo che la consultazione sia sempre e comunque il rimedio migliore, nella convinzione che, affidando alle comunità la scelta del loro destino, esse siano sottratte alle infiltrazioni. Ciò è davvero ingenuo, perché se il tasso di inquinamento e di modificazione degli strumenti della partecipazione politica è arrivato al punto denunciato dal senatore Cabras, la questione non è rinviare le elezioni, ma avere la consapevolezza che in quei comuni esse si limiteranno ad una riproduzione politica, magari mutando i vecchi sistemi. Dobbiamo invece aumentare il livello di controllo effettivo e potenziare i ruoli degli apparati dello Stato che nel corso di questi anni sono stati smantellati in nome di una visione democraticistica.

Quando il senatore Cabras propone la collaborazione tra le prefetture ed i commissari per determinate attività, ci viene subito in mente che le prefetture nel corso degli anni si sono ridotte sostanzialmente a svolgere un ruolo di rappresentanza e di pubbliche relazioni.

PRESIDENTE. Onorevole Riggio, visto che lei si occupa di queste tematiche, ricorda se il Parlamento ha approvato una legge che prevedeva l'istituzione presso le prefetture di un organismo che aveva il compito di consigliare i comuni nel settore della spesa pubblica?

VITO RIGGIO. Sì, si tratta di una norma recente che risale al 1990. In realtà, abbiamo fatto anche di più: la legge n. 241 ha infatti previsto l'istituzione presso le prefetture di comitati di coordinamento per tutte le amministrazioni, con il compito di segnalare patologie o disfunzioni. Tale previsione è stata rispettata soltanto in alcune realtà; penso, per esempio, a Caruso, il quale a Milano ha proceduto in questa direzione. Ovviamente, i prefetti - almeno quelli che abbiamo avuto la possibilità di ascoltare - lamentano sostanziali difficoltà (in particolare relative al personale ed alla disponibilità di tecnologie) in sede di adeguamento alla richiamata disposizione legislativa. In tale contesto, non può certo essere sostenuta la possibilità di non far votare gli elettori del Mezzogiorno. Non si può comunque fare a meno di constatare come in alcuni casi il voto, anziché agevolare il superamento di una determinata situazione, finisce addirittura per favorirne la riproduzione. Il collega Cappuzzo mi faceva giustamente notare che lo scioglimento di un consiglio comunale produce l'effetto di scoraggiare coloro i quali, sia pure in modo silenzioso ed a volte omertoso, abbiano tentato di resistere. Tuttavia, poiché si ricandidano sempre le stesse persone - sia pure attraverso parenti, nipoti od uomini ad esse legati - viene da pensare che i provvedimenti di scioglimento non servano a nulla e che, anzi, lo Stato venga deriso. Indubbiamente, può manifestarsi questa sorta di contro-effetto di tipo psicologico.

Nella relazione del senatore Cabras si legge testualmente: «È significativa l'inerzia delle organizzazioni politiche che chiudono le sedi dei partiti ed attendono la restaurazione (...)». In realtà, l'inerzia

non è esclusivamente riferibile alle organizzazioni politiche in senso stretto, cioè alle sedi periferiche di partito, ma finisce per riguardare tutti (le sedi delle organizzazioni sociali, dei sindacati e via dicendo).

In questo quadro, ritengo che l'unica possibilità di intervenire in modo efficace consista nell'incrementare le forme di controllo, non sotto il profilo dell'ingerenza su singoli atti (che non servirebbe a nulla) ma aumentando invece le possibilità di sondaggio attraverso quelli che un tempo si chiamavano gli ispettorati; in tal modo si potrebbe provocare lo scioglimento dei consigli comunali anche per motivazioni quali l'inefficienza, la violazione di legge o l'eccesso di potere. Nel contempo, dovrebbero essere incrementate le forme di controllo operate dagli organi collaterali dello Stato. In questa sede è stato segnalato come molto spesso vengano poste in essere irregolarità che sono tollerate, per mancanza di informazioni o di determinazione. Infine, dovrebbe essere aumentato il livello di efficienza e di neutralità dei vertici delle amministrazioni.

Vorrei qui segnalare che nel corso degli ultimi anni il glorioso ruolo dei segretari comunali è stato distrutto: spesso i segretari comunali sono asserviti alle logiche più dirette di dominio delle amministrazioni locali e quando uno di essi si mette in testa di impedire determinate cose viene trasferito, perché non vi è più il gradimento del sindaco...

PAOLO CABRAS, Relatore. I trasferimenti dei segretari comunali sono disposti dal ministero.

CARLO D'AMATO. È il Ministero dell'interno che trasferisce i segretari comunali!

VITO RIGGIO. Sì, ho capito. Sto cercando di dimostrare che è impensabile sostenere che le amministrazioni locali possano fare determinate cose da sole senza far riferimento ad una serie di cordate, anche di natura politica e clien-

telare. Molto spesso i posti di segretario comunale sono vacanti e vengono coperti da funzionari interni, che arrivano all'apice della carriera pur non provenendo da un ruolo estraneo...

GIROLAMO TRIPODI. Si ricorre anche a lunghe reggenze!

VITO RIGGIO. Sì, che poi hanno carattere sostitutivo.

La ricostruzione del sistema amministrativo finisce per diventare la possibile via d'uscita da questa situazione. Sotto questo profilo, ritengo che la Commissione debba approfondire i suggerimenti contenuti nella relazione del senatore Cabras. Del resto, nell'ambito del comitato sui controlli amministrativi stanno emergendo in modo evidente determinati elementi.

Si tratta, in sostanza, di ripristinare quelle forme di vigilanza esercitate da autorità superiori statali, non legate a controlli di merito (la Corte dei conti ha segnalato che molto spesso i controlli sul piano della legalità e della legittimità non fanno emergere situazioni irregolari): il problema vero è di segnalare le disfunzioni in termini di mancato rendimento, inefficienza e patologia dell'amministrazione. Ciò significa attrezzare le prefetture perché queste dispongano almeno di un osservatorio e di un nucleo di ispettori.

Si tratta inoltre di attrezzare adeguatamente le regioni, anche in ragione delle competenze specifiche ad esse riferite. Penso, in particolare, alla regione siciliana che ha piena competenza in materia di controlli. Tali obiettivi vanno conseguiti non soltanto intervenendo in sede legislativa, ma anche procedendo alla responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e locali delle grandi città. So che per quanto riguarda la Sicilia si prevede una forma di accesso generale. L'importante, comunque, è accertare — ripeto — in che modo funziona il meccanismo dei controlli. Pensate che fino a qualche tempo fa in Sicilia, per effetto di una legge improvvida che pure era stata

votata da tutti, i comitati di controllo erano stati trasformati da organi tecnici ed imparziali in comitati politici dei quali facevano parte nove rappresentanti eletti con voto limitato, proprio per consentire la partecipazione della minoranza! In tale contesto, il comitato di controllo provinciale diventa sostanzialmente l'elemento che — mi si consenta l'espressione — bisca la logica della politica o, a seconda dei casi, la corregge, con tutte le spaventose conseguenze che ne derivano sul principio di legalità e di credibilità del controllo stesso.

In sede legislativa deve essere restituita al controllo la sua natura imparziale ed estranea rispetto all'amministrazione. Dobbiamo comunque avere la consapevolezza che, se non disporremo di adeguate strutture amministrative e se non garantiremo una elevata qualità del personale, probabilmente qualunque commissario inviato in un certo comune si troverebbe a rifare le stesse cose...!

L'approccio che rispetto al problema in discussione si evince dalla relazione Cabras è quindi positivo: il problema, infatti, è di come ricostruire le amministrazioni. Da questo punto di vista credo che l'appello ai partiti sia ingenuo; quello che sta accadendo nelle organizzazioni periferiche dei partiti dimostra come questi ultimi preferiscano dileguarsi rispetto all'attuale stato di cose (mi riferisco ai partiti di maggioranza, perché non so se esista una tradizione di forze di opposizione che comunque resistono). I partiti di maggioranza tendono a dileguarsi proprio perché si rompe la trama che un tempo sostituiva la forma del partito e non si trovano persone disposte a sostituirla od integrarla. Infatti, la persona perbene non si candida nelle realtà che sono state descritte dalla relazione del senatore Cabras. È molto più facile invece che riemergano, con artifici vari, persone che — come scrive Cabras — sono rassegnate ad essere il comitato di gestione degli affari malavitosi.

Se non si procederà ad un'opera di ripulitura forte e consistente, che intanto non può che essere affidata a strumenti

repressivi ed anche a meccanismi di ripristino della legalità nell'amministrazione, non riusciremo a dare il necessario coraggio alla gente.

GAETANO GRASSO. Vorrei svolgere una breve riflessione in merito allo scioglimento dei consigli comunali di Misterbianco, in provincia di Catania, e di Peraino, in provincia di Messina.

Lo scioglimento di un consiglio comunale per sospette infiltrazioni mafiose rappresenta una misura drastica, estrema ed indiscriminata, nel senso che coinvolge tutti i membri dell'organismo disciolto. Si corre comunque il rischio - da me avvertito chiaramente - che tali caratteristiche del provvedimento possano avere come conseguenza una mortificazione delle forze sane che magari, nel corso degli anni, si sono opposte allo scioglimento. Ho letto la relazione dei commissari di Misterbianco ed ho seguito alcune vicende di quella comunità: ne ho desunto un livello di incomprensione con una parte dell'opinione pubblica e con alcuni esponenti politici che a gran voce hanno chiesto lo scioglimento del consiglio comunale. A Misterbianco hanno ucciso il segretario di sezione della DC, Paolo Arena. In conseguenza di quell'episodio, Nino Di Guardo, ex sindaco, fu il maggiore promotore dello scioglimento del consiglio comunale. A Misterbianco - ripeto - si sono evidenziati atteggiamenti di forte incomprensione, che vengono richiamati nella stessa relazione. È chiaro che il commissario ha compiti amministrativi e che la legge non può prevedere che a tale figura, chiamata a ricostruire il tessuto sano dell'amministrazione comunale, possa anche essere demandata un'attività volta a sollecitare l'impegno della società civile. Tuttavia, si tratta di un problema che ha pesato notevolmente...

SANTI RAPISARDA. Anche perché pare che la gestione commissariale non sia tra le più corrette. Il comune di Misterbianco ha circa 15 miliardi inutilizzati: invece che nei servizi, sono stati investiti nell'acquisto di fioriere...

VITO RIGGIO. Questa possibilità di scelta rientra nell'autonomia dell'ente locale.

SANTI RAPISARDA. Un commissario ha l'obbligo di provvedere ai servizi necessari alla città!

GAETANO GRASSO. Un ulteriore problema relativo a Misterbianco riguarda i mancati riscontri giudiziari all'ipotizzato inquinamento mafioso.

Per quanto concerne Peraino, debbo rilevare che nel corso di questi 18 mesi non è stato emesso un solo avviso di garanzia a carico dei consiglieri membri del precedente consiglio comunale, pur a fronte di affermazioni di estrema gravità contenute nella relazione del ministro dell'interno. In quest'ultima si fa riferimento a gravissime irregolarità commesse da un'azienda, la SIAF, e di un qualcosa che si sarebbe rotto nel rapporto che legava tale azienda al vecchio sindaco della città. Noi distinguiamo la verità politica da quella giudiziaria, ma i cittadini hanno bisogno di sapere qualcosa in più anche rispetto alle questioni di natura giudiziaria. Ho posto questa domanda ai rappresentanti della DDA di Messina, ma non ho ricevuto risposte al riguardo. Sta di fatto che oggi tutti i consiglieri comunali di Peraino si trovano nella condizione di ricandidarsi tranquillamente perché nessuno di essi è stato raggiunto da un avviso di garanzia.

Propongo che, in casi come quello segnalato, la Commissione richieda all'Arma dei carabinieri, alla polizia ed alla Guardia di finanza i rapporti riguardanti la situazione specifica dei comuni interessati. Ad esempio, per Peraino si parla di un rapporto redatto dall'Arma dei carabinieri. Per noi è importante e fondamentale capire perché questo rapporto, dopo 18 mesi, non abbia avuto alcun esito; oppure, ammesso che lo abbia avuto, sarebbe importante appurarne. Formalizzo quindi la richiesta di acquisire tali atti, anche per mettere i cittadini nelle condizioni di potere decidere meglio di quanto possano fare oggi.

ALBERTO ROBOL. Nella parte finale della relazione del collega Cabras si afferma testualmente: « Non possiamo guardare alla crescita mafiosa all'interno delle istituzioni con il distacco della osservazione scientifica. La crescita è stata favorita da errori di indirizzo, da sottovalutazioni della capacità pervasiva della criminalità e dall'inadeguatezza delle strategie di contrasto ». Ritengo che, al di là di tutte le considerazioni formulate oggi, il problema principale sia efficacemente sintetizzato da questo passaggio.

Credo che la nostra Commissione debba guardarsi dal pericolo della ritualità, sia nelle fasi in cui si reca in delegazione nelle zone colpite dai fenomeni criminosi sia quando procede ad audizioni in questa sede. La proposizione di Cabras è, a mio avviso, di una gravità inaudita perché fa pensare che vi siano responsabilità sulle quali probabilmente dovremo avviare un dibattito, perché, alla fin fine, siamo una Commissione parlamentare e politica. Vi sono rappresentanti del popolo di tutta una serie di regioni che non possono pensare di svolgere un certo ragionamento politico nell'ambito della Commissione e non in loco. Ciò che voglio dire è che le responsabilità non possono essere solo di tradizionali organi dello Stato, quale la magistratura, che fino a ieri non si è mai saputo cosa facesse e che magari pensa ancor oggi che tutto si riassume in Tangentopoli e non, viceversa, in situazioni locali. Non si tratta solo del lavoro della polizia, ma anche di quello che, sul territorio, svolge il politico. Ciò che voglio dire è che qualunque ruolo si svolga - di ministro dell'interno, deputato, senatore o consigliere regionale - non è pensabile portare la lotta politica solo nella sede naturale del Parlamento, ma deve essere fondamentalmente condotta in loco, cioè sul territorio.

Non so cosa volesse dire il vicepresidente e vorrei che mi fornisse qualche chiarimento perché, al di là delle proposte avanzate e dei meriti che, giustamente, sono stati riconosciuti da tutti alla

sua relazione - su cui quindi non spendo neanche una parola - l'ultima pagina di quel documento, a mio avviso, è di una notevole gravità.

Un'altra annotazione che volevo fare riguarda il problema dei partiti che qui è stato solo sollevato; peraltro, mi sembra che anche il passaggio nel quale il vicepresidente si rivolge ai partiti abbia, più che altro, la natura di auspicio. Chiedo al relatore se, sulla base della sua esperienza, ritenga vi sia la possibilità di intervenire in modo più incisivo.

La relazione mi ha interessato anche perché sto svolgendo un analogo lavoro per le Puglie e non vorrei trovarmi nella necessità di ripetere, anche linguisticamente, gli stessi concetti: il « magismo » politico del monitoraggio lo usiamo per tutto e vorrei, se possibile, trovare qualcos'altro.

VINCENZO SORICE. Vorrei ripercorrere soprattutto l'ultima parte della relazione dell'amico Cabras che ha un'impostazione abbastanza tranquilla e precisa.

Il nostro problema è rappresentato soltanto dal fatto di dover intervenire sulle questioni dei controlli e della burocrazia, impostazione questa sulla quale deve svolgersi una riflessione serena. Nella relazione del senatore Cabras emerge l'esigenza di un monitoraggio e la necessità di verificare la situazione dei controlli, ma, qualora vi procedessimo, ci accorgeremmo di non conseguire alcun risultato: è evidente, infatti, che sotto il profilo formale, della legittimità, ci troveremmo di fronte ad atti ineccepibili.

Il grave problema che si pone è allora quello di sciogliere il seguente nodo: se cioè di debba passare da un controllo formale di legittimità ad uno di merito. Questo è il problema attorno al quale giriamo senza riuscire a dare una spiegazione.

Un secondo aspetto è rappresentato dalla burocrazia. Anche a questo proposito va rivista, in relazione a fatti specifici, la normativa sul rapporto di pubblico impiego, perché chi ha esperienza all'interno delle amministrazioni si trova

di fronte a determinati fatti in quanto, non avendo la potestà di intervenire da un punto di vista giudiziario, non ha gli strumenti neanche per spostare un impiegato da un posto ad un altro. La normativa vigente, protetta dalle organizzazioni sindacali, pone infatti il pubblico amministratore che voglia fare pulizia all'interno del suo ambiente, nell'ambito di un ipotetico assessorato, in gravi difficoltà non avendo la possibilità di attuare uno spostamento.

Anche in questo caso la normativa va rivista ma non sotto il profilo della commissione del reato, aspetto sul quale il codice è molto chiaro; il problema sorge invece quando il pubblico amministratore si trova di fronte ad una sorta di *fumus* dovendo accertare non la responsabilità del funzionario, ma il sospetto che vi sia qualcosa di negativo. Questa eventualità rende possibile al pubblico amministratore effettuare spostamenti o intervenire.

Un ulteriore argomento è rappresentato dalla Corte dei conti: ci stiamo rendendo conto che essa opera su materiale che fa riferimento ad anni passati. Nonostante l'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti, vediamo che quest'ultima svolge un lavoro di *routine* e che, a mio giudizio, sta venendo meno l'orientamento che emerse nel dibattito svoltosi nella Commissione giustizia quando decidemmo di varare le sezioni distaccate della Corte dei conti nelle regioni a rischio.

Se si vanno a controllare le relazioni predisposte dai sostituti procuratori generali delle varie regioni, ci si accorge che costoro hanno preso tutto l'arretrato della Corte dei conti e che stanno automaticamente sviluppando un lavoro che si riferisce ad anni addietro e che, a mio giudizio, riguarda fatti marginali che non hanno alcuna connessione con la *ratio* che emerse in Commissione.

PRESIDENTE. Ricorderà l'immagine deprimente che ci prospettarono a Bari questi magistrati.

VINCENZO SORICE. Se poi leggiamo le relazioni svolte in occasione dell'inaugurazione degli anni giudiziari ci rendiamo conto che quanto abbiamo prodotto e realizzato non trova alcun elemento.

Passiamo alla magistratura. Se mi consentite - mi riallaccio sotto questo profilo a quanto diceva l'onorevole Scotti - i decreti di scioglimento dei consigli comunali sono, a mio parere, una *notitia criminis*, avrebbero cioè dovuto mettere automaticamente le procure in condizione di andare, con gli strumenti che esse hanno e di cui i commissari prefettizi sono privi, a fondo della situazione. Abbiamo invece notato - salvo rari casi - che ci troviamo di fronte ad una sostanziale inerzia, con la conseguenza che lo scioglimento dei consigli comunali non ha avuto l'efficacia che dovevamo conseguire.

Credo che la relazione del senatore Cabras sia uno spaccato della realtà e credo che anche le altre, inerenti ai sopralluoghi che abbiamo già compiuto, non potranno che avere orientamenti uniformi. Qualche aspetto del controllo va specificato, prendendo in considerazione un esame approfondito dell'azione della Corte dei conti e della procura della repubblica sui fatti specifici che vengono denunciati per verificare la capacità dello Stato di operare e, quindi, per cominciare a vedere quali indirizzi il Governo può impartire in merito al controllo dell'attività amministrativa.

Il punto più delicato che è stato toccato in questa relazione concerne invece il rapporto tra gli amministratori eletti e la burocrazia. Sotto questo profilo, tolta l'azione penale che non è di nostra competenza, ritengo che alcune proposte modificative del rapporto di impiego degli enti locali debbano essere approfondite per adottare nuove norme che mettano il pubblico amministratore, responsabile in base alla legge n. 142 del 1990 della conduzione dell'amministrazione, in condizione di utilizzare o meno i propri collaboratori.

MASSIMO BRUTTI. La relazione del senatore Cabras ha il merito di non fermarsi neanche un momento sugli aspetti burocratici e di *routine*, che pure sono presenti nell'atteggiamento e nelle relazioni di una parte dei commissari, andando alla sostanza del problema politico ed istituzionale che abbiamo di fronte (e che, come al solito, si pone in tempi molto stretti), rappresentato dal rischio di una piena restaurazione.

Dovranno tenersi tra poco le elezioni nei comuni nei quali si è proceduto allo scioglimento dei consigli: è verosimile che si ripresentino gli stessi candidati e le stesse forze e che, quindi, il periodo del commissariamento non abbia segnato — come invece speravamo — una rottura, una soluzione di continuità.

Mi sembra vi sia un generale accordo sull'analisi che il senatore Cabras ci ha proposto, che è molto puntuale (chi ha fatto esperienza di una parte delle situazioni di cui il senatore Cabras parla ha potuto constatare che le cose stanno esattamente così). Il problema che dobbiamo porci è quello delle azioni che la Commissione antimafia deve intraprendere subito: mi sembra che la proposta, da ultimo avanzata, di investire innanzitutto le procure della Repubblica con una sorta di sollecitazione sia seria e debba essere presa in considerazione perché, in effetti, in tutti questi mesi ben poco si è mosso. L'esempio di Piraino che portava l'onorevole Grasso è abbastanza emblematico: non si capisce perché, dopo la rottura di un sistema di potere e la sostituzione di un gruppo ad un altro, una relazione prefettizia molto incisiva sulla vicenda non abbia avuto alcun seguito (e non è questo l'unico caso).

Il problema che emerge un po' da tutta questa vicenda riguarda le responsabilità, che vanno messe a fuoco subito. Sono d'accordo sul fatto che non si debba infierire sui commissari di Lamezia Terme, ma una vicenda va fatta emergere: il 30 settembre si ha lo scioglimento del consiglio comunale, a cui segue immediatamente dopo un movimento di protesta guidato da uomini politici anche

di livello nazionale e perfino da un uomo di governo; tre mesi dopo intervengono le dimissioni di due dei tre commissari che erano stati nominati e ad essi ne subentrano altri due che sono appunto quelli che ci hanno dato un'impressione di inadeguatezza.

L'inadeguatezza c'è: poiché non è il medico ad ordinare ad un anziano magistrato di andare a fare il commissario straordinario in un comune il cui consiglio è stato sciolto, chi accetta questo incarico deve svolgerlo in un certo modo, che non è quello adottato dai commissari di Lamezia Terme. Questo fatto in qualche sede dovrà emergere, altrimenti stabiliremmo un precedente portando come esempio un comportamento che invece non deve trovare seguito.

Se i comportamenti di questi soggetti non possono essere — come dire — imputati, tuttavia una responsabilità politico-istituzionale deve emergere; deve esservi una censura per come è stata gestita dal comune di Lamezia Terme la fase straordinaria.

Esistono anche esempi dichiarati di mancata collaborazione da parte degli apparati: per esempio, a Seminara, se non ricordo male, c'è stato riferito che non vi era collaborazione da parte del comandante dei vigili in merito alla repressione dell'abusivismo. In quel caso vi è una responsabilità, c'è un soggetto che non ha fatto quanto i commissari straordinari gli chiedevano. È quindi necessario mettere a fuoco le responsabilità perché bisogna dare alcuni segnali equi: non penso a misure esemplari, ma corrette ed eque. Si deve sapere che certi comportamenti sono soggetti a sanzione perché è evidente che se in nessuna sede interviene una sanzione tutto continuerà come prima e si favorirà la restaurazione.

Sarebbe inoltre utile affiancare all'indagine che ci ha rivelato i fatti riportati dal senatore Cabras in merito allo scioglimento di consigli comunali, un'altra sulle rimozioni...

PRESIDENTE. L'abbiamo già prevista.

MASSIMO BRUTTI. ...per stabilire quante ve ne siano state, dove si siano verificate, in relazione a quali fatti e che cosa sia accaduto. Talvolta, infatti, anche a questo proposito, si riscontra un ritorno indietro. Penso, per esempio, alla rimozione di un uomo politico esponente di un gruppo imperniato su Cepraro, che è uno dei paesi della provincia di Cosenza più fortemente inquinati dalla cosca Mutolo e dalle aggregazioni che attorno ad essa esistono. Questo signore è stato ad un certo punto rimosso e qualche mese dopo è stato reinsediato perché in sede giudiziaria una certa vicenda si era risolta positivamente. Ma può essere questo sufficiente? La rimozione, quindi, si avrebbe soltanto sulla base di fatti giudiziari. Lo scioglimento del consiglio comunale, però, avviene sulla base dell'accertamento, anche indiretto, di fenomeni di collegamento di vario genere. Occorre allora verificare cosa è accaduto con le rimozioni.

Più in generale, come valutazione politica, credo che la strada della rimozione di singoli esponenti politici, di consiglieri compromessi o non credibili (vi può essere anche questo aspetto) sia preferibile rispetto a quella dello scioglimento dei consigli comunali, con la quale si fa di ogni erba un fascio rischiando molte volte di lasciare la situazione invariata.

Dobbiamo quindi porci il problema di come agire in tempi brevi.

GAETANO GRASSO. Ritengo che in alcuni casi sia più giusto procedere allo scioglimento.

MASSIMO BRUTTI. Lo scioglimento è più rilevante, ma dai rapporti dei prefetti, che sono alla base dei provvedimenti, emerge che i due elementi della compromissione e dei collegamenti con gli ambienti mafiosi sono piuttosto estesi, tanto da compromettere la situazione politica generale, ed a ciò corrisponde la mancata resa dei servizi fondamentali. Quando concorrono questi due elementi, quindi, si procede allo scioglimento dei consigli comunali.

Mi pare che questo tipo di impianto possa essere giustificato; tuttavia, in una serie di casi, attraverso l'individuazione e la rimozione di alcuni uomini, che sono poi in grado di condizionare la situazione, si può raggiungere lo scopo senza interrompere lo svolgimento della vita democratica. Vi possono essere, quindi, ipotesi nelle quali è preferibile la rimozione di singoli soggetti; ad ogni modo questo strumento va usato senza timidezza.

PAOLO CABRAS, *Relatore*. Sono meccanismi strettamente intrecciati.

MASSIMO BRUTTI. In sostanza, cosa possiamo fare? Innanzitutto potremmo far funzionare la Commissione parlamentare antimafia come luogo di monitoraggio: è giusto costituire un osservatorio presso il Ministero dell'interno, ma è altrettanto giusto che questo strumento si attivi anche all'interno della Commissione, poiché rientra nelle competenze specifiche di questo organo parlamentare vigilare sull'inquinamento del sistema politico.

Potremmo poi renderci promotori, per così dire, di un patto politico, che da un lato abbia ad oggetto il rendiconto cui si riferiva l'onorevole Scotti - nel senso che ogni partito spieghi quali iniziative siano state assunte nelle singole situazioni - dall'altro abbia a breve termine il fondamentale obiettivo di impedire che alle prossime elezioni si presentino gli uomini che, in un modo o nell'altro, siano stati menzionati nelle relazioni poste alla base dei provvedimenti di scioglimento. In molti casi, infatti (come quello ricordato poco fa dal collega Grasso), non è stato neppure inviato l'avviso di garanzia ad uomini indicati nei rapporti dei prefetti come contigui ai gruppi mafiosi. Questi soggetti, anche se non hanno alcun tipo di pendenza giudiziaria, non devono presentarsi - ripeto - alle prossime elezioni.

Si tratta, naturalmente, di una proposta che contiene un elemento di durezza, ma credo che tale impegno debba essere assunto da tutti i partiti e ciascuno possa trarne le dovute conseguenze.

A mio avviso, dunque, l'unica misura che possiamo adottare in tempi brevi è quella di interdire l'attività politica non solo a chi è inquisito, come giustamente ha proposto il collega Cabras, ma anche a tutti coloro che sono stati menzionati nei rapporti dei prefetti. Possiamo poi investire le procure e la Corte dei conti, e seguire l'andamento della situazione in tutti i comuni, dandoci una scadenza (per esempio l'inizio della campagna elettorale), per verificare se il patto assunto dai partiti sia stato rispettato, indicando pubblicamente, nella fase prelettorale, i casi in cui ciò non sia avvenuto, in modo che l'opinione pubblica possa giudicare.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Cabras vorrei puntualizzare alcuni aspetti. Ritenendo innanzitutto che il dibattito sia stato di notevole rilievo, propongo di allegare alla relazione per il Parlamento il resoconto stenografico della seduta odierna.

In secondo luogo, credo che abbiamo fatto bene ad investire i segretari nazionali dei partiti di tali questioni - alcuni hanno già risposto, altri mi auguro lo faranno presto - ma occorre anche verificare se non sia necessario coinvolgere la responsabilità dei partiti locali. Tutti sappiamo - mi pare lo sottolineasse anche il collega Riggio - quale sia il problema dei partiti nel Mezzogiorno: molto spesso essi finiscono con l'essere raggruppamenti attorno a singole personalità (purtroppo emerge un ritrovato notabilato). Non è escluso, quindi, che in alcuni casi sia necessario - pregherei i colleghi di riflettere su questo punto - investire direttamente coloro che decidono la composizione delle liste. Per fare un esempio, nel comune di Casapesenna i segretari nazionali dei partiti devono tener conto se il candidato X sia cognato, zio, o abbia qualche altro grado di parentela, con il boss camorristico locale.

Come abbiamo fatto per la relazione sulle direzioni distrettuali, vi chiedo poi se non sia il caso di investire il ministro dell'interno, inviandogli subito la relazione, verificando se egli possa parteci-

pare alla prossima seduta, in cui approveremo un documento di impegno per il Governo e di indicazione al Parlamento, al fine di avere un confronto stringente su questo problema.

Informo i colleghi, proprio in relazione alle priorità da assumere, che a maggio si voterà nei seguenti comuni: Adrano, Casal di Principe, Casandrino, Casapesenna, Cerda, Delianuova, Gallipoli, Lamezia, Marano, Melito di Porto Salvo, Mondragone, Piraino, Poggio marino, Santa Flavia, Sant'Andrea apostolo dello Ionio, Sant'Antimo, Seminara, Surbo, Taurianova e Trabia. Sarebbe utile riuscire a capire bene, per gruppi di lavoro, cosa accade in questi comuni prima delle elezioni.

GAETANO GRASSO. Nel corso di una riunione del gruppo di lavoro presieduto dal senatore Calvi, abbiamo pensato di procedere alla ricognizione di alcuni consigli comunali sciolti, anche attraverso l'audizione dei prefetti, non escludendo una presenza sul luogo.

PAOLO CABRAS, Relatore. Ringrazio i colleghi che sono intervenuti numerosi svolgendo analisi, osservazioni e avanzando proposte di grande rilievo.

Cercherò di rispondere in modo sintetico alle principali questioni sollevate. È stato chiesto che non ci si fermi a questo livello di osservazione e di indagine ma si approfondisca il tema, nel senso di verificare le precise responsabilità per quanto riguarda sia il lavoro dei commissari straordinari sia l'iniziativa della magistratura ordinaria e amministrativa, sia le responsabilità di vigilanza e di controllo dei prefetti. Credo che questo lavoro vada senz'altro fatto tenendo presente quanto già emerso, che non è poco.

Ho cercato di mettere in risalto anche i settori nei quali sono emersi illegalità, irregolarità e comportamenti anomali. Rispetto ai comportamenti e a quello che ho definito ostruzionismo, boicottaggio, non solo esterno ma anche interno alle amministrazioni, ho l'impressione che sia difficile pensare che un rapporto di lavoro

o i diritti sindacali vengano in qualche modo sospesi o stravolti perché vi è una gestione straordinaria. Non ci facciamo illusioni! Di fronte alla descrizione di uno sfascio così grave viene la tentazione di ricorrere a misure che sospendano le garanzie, che siano comunque più autoritative del sistema attualmente esistente. Ma non è facile, e probabilmente neppure opportuno, adottare quelle misure perché penso che nessuno di noi creda nella capacità « salvifica » delle legislazioni speciali. Certo, occorre adattare le leggi ai fatti nuovi, alle fattispecie di reato che si manifestano in maniera diversa in queste vicende, senza però violare o forzare i principi della legislazione che sono a fondamento della stessa Costituzione. Non vi è dubbio, comunque, che questo approfondimento sia necessario ed occorra fare qualcosa di più.

Ho avanzato due proposte che mi pare abbiamo trovato consenso; forse si potrebbe meglio affinare quella relativa all'osservatorio permanente, al monitoraggio. Nella relazione ho spiegato che questa ipotesi non deve essere limitata soltanto ai comuni disciolti ma anche alle amministrazioni che immediatamente succedono. Vi sono cioè zone e territori in cui l'osservazione, il sostegno istituzionale, devono andare anche oltre le scadenze temporali dell'amministrazione straordinaria e dell'indizione di nuove elezioni.

L'altra proposta riguarda l'attrezzatura delle prefetture per seguire l'attività dei commissari. Abbiamo constatato che vi sono commissari competenti, di buon livello amministrativo ed anche motivati, e questo aspetto ci ha impressionato favorevolmente, soprattutto a Reggio Calabria.

In particolare, i più giovani ci sono apparsi estremamente motivati, anche se consapevoli di essere esposti in un fronte contro la criminalità. Nessuno ci ha detto, come quell'ingenuo anziano magistrato di Lamezia, di aver creduto che la mafia esistesse solo al di fuori dei palazzi dell'amministrazione comunale, tutti

erano invece consapevoli dell'intreccio tra mafia e istituzioni locali.

Credo, quindi, che le prefetture debbano fornire una consulenza di tipo particolare. Gli amministratori, di diversa estrazione e di diversa esperienza amministrativa, hanno continuamente bisogno di consulenza poiché, per esempio in materia di urbanistica, rischiano di trovarsi in gravi difficoltà. Alcune risposte che ci sono sembrate goffe in materia di abusivismo, di strumenti urbanistici, di piani regolatori e di varianti, derivavano anche da una certa impreparazione dei commissari rispetto alla complessità della materia urbanistica. È necessario, quindi, che in prefettura vi sia un *team* di consulenti a disposizione che segua permanentemente l'attività dei commissari straordinari.

Un altro aspetto che vorrei sottolineare attiene alla necessità di un lavoro di controllo politico. Il collega D'Amato ha sostenuto, giustamente, che leggi quali la n. 142 e la n. 241, per la prima volta nella legislazione, anche nel rapporto fra l'indirizzo politico e la gestione, hanno tentato di stabilire delle separazioni nette, una divisione di compiti e responsabilità di competenza. Vero è altresì che molte volte gli statuti comunali non hanno tradotto nella maniera migliore lo spirito e le intenzioni del legislatore anche per quanto riguarda i regolamenti di attuazione della legge n. 241 e la trasparenza nei procedimenti amministrativi. Qualcuno ha sottolineato come la legge n. 241 fosse più adeguata ad uno stadio evoluto di vita associativa e democratica e come risultasse quasi una velleità illuministica in certe situazioni di degrado.

Credo però che l'elemento del controllo popolare e della partecipazione insiti nella legge n. 241 possano essere estremamente utili oltre che collegabili alle osservazioni, che condivido, che molti colleghi hanno svolto a proposito del rapporto fra l'amministrazione straordinaria ed i cittadini. Ritengo comunque che il problema sollevato dall'onorevole D'Amato possa servire non solo per gli approfondimenti della Commissione ma

anche per offrire un indirizzo di lavoro alle stesse prefetture. Bisogna far sì che sia garantito sempre e comunque che commissioni d'appalto, commissioni d'esame ed altre stabiliscano le responsabilità puramente amministrative eliminando l'invasione che la politica ha esercitato favorendo qualsiasi tipo di infiltrazione clientelare, malavitosa e criminale.

Ritengo che possiamo e dobbiamo fare ciò che in chiusura del dibattito molti colleghi hanno proposto. Per esempio, inviare la relazione alle procure della Repubblica, perché indipendentemente dai problemi che ci poniamo, cioè se le misure di scioglimento delle amministrazioni comunali si siano attivate in base alle *notitiae criminis* contenute nello stesso decreto di scioglimento o in seguito a segnalazioni - che ci auguriamo siano intervenute puntuali - dell'amministrazione straordinaria, è bene che esse sappiano che la Commissione parlamentare antimafia ha indagato sul problema ed ha individuato una serie di violazioni della legalità.

Concordo anche con chi ha proposto la sostituzione, sia pure per breve periodo, dei commissari indagati. Da questo punto di vista, l'invio della relazione al ministro dell'interno servirà a risolvere problemi quali quello di Lamezia Terme, in particolare, sollevato da tutti i commissari.

Un altro aspetto che considero importante riguarda più direttamente i partiti. Qualcuno ha detto che ho lanciato appelli: ho mosso critiche e censure molto gravi ai partiti, al comportamento, al modo d'essere della politica. Gli appelli rischierebbero di restare un atto velleitario. Partendo dal codice di autoregolamentazione antimafia abbiamo cercato di indicare delle regole, sia pure accettate volontaristicamente come nel caso del codice di autoregolamentazione della passata legislatura. Ma voglio dire al senatore Robol che anche i partiti sono all'origine della mancata strategia e della sottovalutazione che egli ha sottolineato, perché se accade che membri del Governo e parlamentari nazionali organizzino un

comizio nel più grande cinema di Lamezia Terme - sostituendosi per una volta agli spettacoli a luce rossa, che costituiscono l'unico divertimento consentito in città - vuol dire che gli errori di strategia e le sottovalutazioni non sono imputabili al destino cinico e baro ma alle responsabilità civiche.

Tuttavia, poiché anch'io credo sia importante ristabilire le ragioni della politica vera, mi preoccupo della tenuta dei partiti. Quando l'onorevole Tripodi pone, giustamente, i problemi della partecipazione, della pubblicità degli atti e delle denunce di informazione, si collega anche alla proposta avanzata dal collega Scotti, cioè di compiere noi, anche in periodi elettorali, non tanto indagini quanto sopralluoghi e visite che servano a tener d'occhio il problema, a vigilare, a controllare, a contestare comportamenti difforni da quelli che è necessario assumere.

Da questo punto di vista, ritengo che dobbiamo rivolgere un invito molto fermo e determinato ai partiti, in particolare a quelli che in queste zone hanno avuto più consensi. Infatti, non si salverà la democrazia se essi non usciranno dal degrado, dall'assenza della politica, dalla consuetudine di ridurre tutto ad una logica di potere di scambio. Solo il professor Galli della Loggia può credere che se i partiti si metteranno da parte sarà salva la democrazia. Si tratta di una visione elitaria ...

GIROLAMO TRIPODI. Anche Segni, non solo Galli della Loggia ...

PAOLO CABRAS, *Relatore*. Sono in molti a nutrire questa illusione, ma come tale va contrastata dimostrando che vi è possibilità di recupero, di sanatoria e di disinquinamento nei partiti e nelle forze politiche. Quando denunciavamo la vicenda emblematica di Taurianova e dell'abbassamento delle saracinesche, credo che i partiti debbano sentirsi stimolati ad intervenire in maniera radicalmente nuova. Vi è stato l'azzeramento della politica ad opera della politica stessa, ma quest'ultima non può morire perché le sezioni e

le organizzazioni locali si comportano come abbiamo denunciato nella relazione e come abbiamo constatato.

Da questo punto di vista, il presidente ha scritto una lettera molto puntuale, che l'ufficio di presidenza ha apprezzato ed approvato ma poiché, leggendo le risposte che i segretari di alcuni partiti ci hanno fatto pervenire, ho avuto l'impressione che sia stata recepita come un'elenco di buoni propositi sui principi generali, ritengo che dovremmo inviare loro copia della relazione spiegando che il problema è un po' più drammatico, che abbiamo bisogno di sapere quali provvedimenti intendano assumere, preannunciando al contempo che come abbiamo fatto per le elezioni politiche della passata legislatura chiederemo alle prefetture di informarci sullo stato dei singoli candidati rispetto al codice di autoregolamentazione antimafia e alla legislazione vigente. Mi rendo conto che a Roma non è facile conoscere ciò che avviene a Seminara o a Rosarno, ma Roma ha la possibilità di inviare *missi dominici* che verifichino la compilazione delle liste elettorali. Concordo anche con la proposta di impedire la candidatura di coloro che sono stati nominati nei decreti di scioglimento dei consigli comunali, cioè di chi, mentre a volte risulta già indagato o addirittura rinviato a giudizio, altre può non esserlo per una serie di circostanze, come nel caso denunciato dal collega Grasso a cui si riferiva anche il senatore Brutti.

Comprendo le argomentazioni del senatore Brutti a proposito della rimozione dei singoli consiglieri comunali, provinciali o circoscrizionali, ma dove tali rimozioni rappresentano l'indice di uno stato di inquinamento ambientale e dove i soggetti rimossi influiscono nella vita politica locale ed in quella amministrativa mi riesce difficile immaginare che tutto ciò non incida sulla funzionalità democratica del consiglio comunale. Voglio anche dire - mi rivolgo all'onorevole Grasso e a qualche altro collega - che non mi commuoverei molto se qualche parlamentare vi si trovasse implicato, perché sarebbe stato suo dovere denun-

ciare con forza una certa situazione e trovarsi alla testa di un'azione di risanamento radicale ed incisiva. A volte esserci vuol dire, in qualche modo, farsi condizionare quanto meno da logiche localistiche o da logiche comprensibili per chi ha bisogno di consensi anche all'interno del proprio partito. Però ciò non assolve da un dovere istituzionale che è più forte delle ragioni elettorali e delle singole convenienze, altrimenti è difficile cambiare e rinnovare.

Da questo punto di vista, quindi, credo che nella relazione in qualche modo si debbano mettere in mora i partiti dicendo che li « inseguiremo » sul terreno delle scelte che faranno per le liste elettorali e in genere per come affronteranno il problema dove l'inquinamento è maggiore.

Non so se con le mie risposte ho esaurito l'ampiezza del dibattito, però credo che gli elementi emersi possano trovarci concordi.

GIROLAMO TRIPODI. Vorrei sapere, per quanto riguarda i segretari ...

PRESIDENTE. Onorevole Tripodi, il documento finale deve ancora essere redatto.

PAOLO CABRAS, *Relatore*. Ero d'accordo, onorevole Tripodi. Vi sono state proposte, come quella del collega Riggio, che condivido, che in qualche modo integrano quelle che ho avanzato io e che riteniamo di trasferire nel documento conclusivo. Tra l'altro, mentre tutti, io per primo, abbiamo rifiutato la pura proroga, allo stesso tempo abbiamo convenuto sull'opportunità di non escludere, ragionando su possibili modifiche legislative, la possibilità di prevedere, magari specificando le circostanze, un termine di durata più lungo di quello massimo dei diciotto mesi. Comunque rinvierei questo punto ad una successiva fase di approfondimento.

PRESIDENTE. Desidero informare i colleghi che gli amministratori sospesi o dichiarati decaduti sono complessiva-

mente 234 (108 in base alla legge n. 142, 126 in base alla legge n. 16).

Per quanto riguarda il lavoro successivo, credo che dovremmo invitare il senatore Cabras a presentare, in una prossima seduta, una bozza di documento che contenga le proposte che abbiamo condiviso. Per quanto concerne il tema Governo, le eventuali questioni legislative quelle di competenza della Commissione e quelle attinenti alla Corte dei conti e alle Procure della Repubblica, se fosse possibile vorrei che il senatore Cabras ne discutesse con i capigruppo in modo da affrontarli poi sulla base di orientamenti acquisiti. Dovremmo anche fare in modo che la discussione conclusiva si svolga alla presenza del ministro Mancino, perché trattandosi di proposte impegnative per il Governo è importante acquisire sulle medesime il suo consenso.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che a causa dell'assemblea nazionale del partito socialista, prevista per il 6 e 7 marzo prossimi, slitterà a data da destinarsi il sopralluogo della Commissione a Napoli fissato proprio per quei giorni. Al fine di utilizzare al meglio il tempo a nostra disposizione, possiamo effettuare il sopralluogo a Caserta per il pomeriggio del 4 marzo e l'intera giornata del 5 marzo.

Poiché nella regione Campania sono 12 i consigli comunali sciolti, di cui tre quelli in cui si svolgeranno le elezioni, invito i colleghi eletti in tale regione a partecipare all'ufficio di presidenza allargato ai capigruppo previsto alle 14,30 di martedì 2 marzo, un'ora prima della audizione del ministro della giustizia Conso. Mi auguro che in quella sede, così come è avvenuto nell'ufficio di presidenza allargato ai colleghi eletti in Sicilia, si riescano a focalizzare i temi più importanti da trattare.

Sempre in quella sede è stato avanzato il problema relativo all'analisi dei flussi elettorali. L'ufficio di presidenza ha proposto, avendo il problema una rilevanza politica enorme, di costituire un'unità di

lavoro composta da un rappresentante per gruppo perché in caso di disaccordo, per il rispetto del rapporto fra maggioranza ed opposizione, decide la Commissione. Poiché si tratta di una rilevazione assai complessa, occorrerà avvalersi di alcuni consulenti, quali per esempio Cazola e Arturo Parisi, per individuare un modello di analisi su cui comunque dovrà pronunciarsi la Commissione perché mutando i luoghi muta anche il quadro dei risultati.

MASSIMO BRUTTI. Desidero richiamare una questione fuggevolmente segnalata anche dal presidente sulla quale però è opportuno ritornare ed assumere un'iniziativa. Faccio riferimento alla vicenda di Mariano Agate che, come è noto, è il capomafia della zona di Trapani succeduto a Totò Minore, attualmente detenuto, condannato per associazione per delinquere di stampo mafioso ed assolto nel processo per l'omicidio Lipari. Agate attualmente è detenuto a Perugia.

Il decreto-legge della scorsa estate, anche se ha eliminato una serie di benefici per i condannati per reati di mafia quando questi non collaborino con la giustizia, ha lasciato sopravvivere l'istituto della liberazione anticipata per tali detenuti...

PRESIDENTE. Che non è obbligatorio concedere, comunque.

MASSIMO BRUTTI. ...condizionando naturalmente la concessione del beneficio al requisito della buona condotta. Competente è il tribunale per le misure di sorveglianza del luogo dove si trova il carcere che chiede un rapporto alla questura del luogo dove il personaggio ha commesso i reati.

È accaduto che il tribunale per le misure di sorveglianza di Perugia abbia concesso uno sconto di pena di 365 giorni a Mariano Agate per buona condotta in carcere, avvicinando così il momento della liberazione. Si tratta di una decisione incomprensibile ed aberrante; pro-

babilmente essa è stata assunta sulla base di un rapporto inviato dal questore di Trapani.

Chiedo che la Commissione parlamentare antimafia investa il Ministero di grazia e giustizia perché avvii un'inchiesta per approfondire tutti gli aspetti di questa vicenda, in particolare il contenuto del rapporto, le motivazioni della decisione e tutta la documentazione a disposizione del ministero.

La stessa richiesta vale per il caso meno recente relativo ad uno dei Prestifilippo che era detenuto a Milano ed ora è stato scarcerato sulla base dello stesso motivo.

PRESIDENTE. Era detenuto a Milano, poi in base all'articolo 41-bis è stato mandato a Pianosa perché pericoloso e successivamente è stato scarcerato per buona condotta dal tribunale di Milano.

MASSIMO BRUTTI. Queste persone tendono a farsi trasferire nelle carceri

dove sono meno conosciute per ottenere più facilmente il risultato della scarcerazione.

UMBERTO RANIERI. Le chiedo, signor presidente, se sia possibile anticipare l'ufficio di presidenza di martedì 2 marzo.

PRESIDENTE. Poiché alla 12 di martedì è fissato un incontro con il prefetto Siclari, l'ufficio di presidenza potrebbe tenersi alle 12,45.

La seduta termina alle 13,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 1° marzo 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

