

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

280° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 20 MARZO 1996

INDICE**Commissioni permanenti**

1° - Affari costituzionali	Pag.	3
6° - Finanze e tesoro	»	8
7° - Istruzione	»	9

Commissione di inchiesta

Sulle strutture sanitarie	Pag.	11
---------------------------------	------	----

Organismi bicamerali

Mafia	Pag.	17
-------------	------	----

CONVOCAZIONI	Pag.	43
--------------------	------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1^o)

MERCLEDÌ 20 MARZO 1996

221^o Seduta (1^o Antimeridiana)

Presidenza del Presidente
CORASANITI

Intervengono il Ministro per le riforme istituzionali Motzo e il sottosegretario di Stato per l'interno Scivoletto.

L. seduta inizia alle ore 9,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(2574) Conversione in legge del decreto-legge 12 marzo 1996, n. 121, recante disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

(Parere, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il relatore VILLONE illustra il contenuto del decreto-legge, riguardante le concrete modalità di voto per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, adottato a scopo di semplificazione e in conseguenza degli inconvenienti registrati nelle precedenti consultazioni politiche. Propone, quindi, di riconoscere la sussistenza dei presupposti costituzionali.

Il Presidente CORASANITI sottolinea che il provvedimento tende anche a ridurre le possibilità di riconoscere e controllare il voto.

Il senatore MARCHETTI annuncia la sua astensione.

La Commissione, quindi, si pronuncia positivamente circa la sussistenza dei presupposti e dei requisiti di cui all'articolo 78, comma 3, del Regolamento.

Su proposta del PRESIDENTE, non essendovi opposizione da parte di alcuno, si conviene di procedere all'esame del disegno di legge in titolo, in sede referente.

IN SEDE REFERENTE

(2574) Conversione in legge del decreto-legge 12 marzo 1996, n. 121, recante disposizioni urgenti sulle modalità di espressione del voto per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

(Esame)

Il relatore VILLONE si rimette all'esposizione svolta in sede di esame dei presupposti costituzionali, esprime riserve sulla formulazione tecnica del decreto, in particolare sulla prescrizione di un divieto in luogo di quella della nullità del voto, e conclude per la conversione in legge del provvedimento.

Il senatore MARCHETTI dubita dell'opportunità di modificare la normativa in questione a poche settimane dalle elezioni, anche perchè le nuove disposizioni non appaiono risolutive e ingenerano ulteriori perplessità, ad esempio con la locuzione «un solo segno comunque apposto», che potrebbe consentire la formulazione di segni anche di riconoscimento.

Il RELATORE considera eccessiva la preoccupazione espressa dal senatore Marchetti, considerato che la normativa vigente esclude comunque la riconoscibilità del voto. D'altra parte, la locuzione dianzi citata dovrebbe essere riferita alla collocazione e non alla forma di espressione del segno di voto.

Il senatore CASADEI MONTI si dichiara perplesso circa l'opportunità di escludere un doppio segno, nelle elezioni per il Senato, riguardante il candidato e il simbolo della formazione politica. Il relatore VILLONE osserva che lo scopo del provvedimento è proprio quello di semplificare le modalità di voto, riducendole a un solo segno. Il sottosegretario SCIVOLETTO ricorda la normativa previgente, della quale il decreto costituisce una semplice precisazione; quanto alle possibilità di riconoscimento dell'elettore, restano ferme le disposizioni volte ad escluderla. Il senatore MAGLIOZZI condivide le perplessità del senatore Casadei Monti circa l'esclusione del doppio segno nelle elezioni del Senato. Il sottosegretario SCIVOLETTO ribadisce l'esigenza di semplificazione, sottesa al provvedimento. Il Presidente CORASANITI rammenta gli inconvenienti applicativi presupposti dal decreto-legge. Il relatore VILLONE prospetta l'opportunità di un'ulteriore precisazione, da parte del Governo, in sede applicativa. Al riguardo, il sottosegretario SCIVOLETTO ritiene sufficienti le disposizioni contenute nel decreto, mentre il senatore PERLINGIERI considera singolare un invito rivolto al Governo, affinché precisi in sede applicativa le stesse disposizioni adottate allo scopo di risolvere problemi interpretativi, e formulate evidentemente con imperizia tecnica; annuncia, pertanto, la propria astensione. Il senatore FIEROTTI si associa a tali obiezioni ma dichiara il suo voto favorevole, esclusivamente per osservare le indicazioni del Gruppo di appartenenza.

Il PRESIDENTE, quindi, avverte che è stato presentato un ordine del giorno da parte del senatore Zaccagna, dichiarandolo decaduto in assenza del proponente.

La Commissione, quindi, conferisce al relatore il mandato di riferire in Assemblea per la conversione in legge del decreto-legge e di richiedere l'autorizzazione per una relazione orale.

*SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
(A007 000, C01, 0085)*

Il PRESIDENTE avverte che è stato testè assegnato alla Commissione il disegno di legge n. 2587, di conversione del decreto-legge n. 136 del 1996, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica. In assenza di obiezioni da parte di alcuno, propone di procedere immediatamente all'esame del provvedimento.

I senatori PERLINGIERI e FIEROTTI si pronunciano in senso contrario alla trattazione immediata del decreto-legge, non inserito nell'ordine del giorno della seduta.

La senatrice BARBIERI richiama l'attenzione sulla natura eminentemente tecnica del provvedimento.

Il senatore PERLINGIERI insiste nella sua opposizione alla trattazione immediata del decreto.

Su proposta del PRESIDENTE, quindi, si conviene di convocare una nuova seduta della Commissione per le ore 12, con ordine del giorno contenente l'esame in sede consultiva ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento e, in caso di esito positivo, anche in sede referente, del disegno di legge n. 2587, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica.

Il senatore VILLONE, quindi, rivolge espressioni di apprezzamento e di gratitudine al presidente Corasaniti, dichiarandosi dispiaciuto per la sua mancata candidatura alle prossime elezioni politiche. Si associa il senatore FIEROTTI. Il presidente CORASANITI ritiene che le espressioni formulate dal senatore Villone possono essere rivolte a tutti i Commissari che non torneranno nel prossimo Parlamento. Il sottosegretario SCIVOLETTO condivide l'apprezzamento e la stima per il presidente Corasaniti. Il senatore MAGLIOZZI esprime rammarico per la mancata candidatura del presidente Corasaniti, del quale sottolinea le qualità culturali e umane, riconoscendogli doti di coerenza, correttezza e lealtà, da lui apprezzate come avversario politico. Il senatore PERLINGIERI condivide e fa proprie le espressioni di stima verso il presidente Corasaniti, del quale sottolinea l'umanità e la cordialità, compiacendosi di dividerne il destino di non candidato alle prossime elezioni. Il presidente CORASANITI afferma di aver interpretato il suo ruolo ispirandosi costantemente a principi di umanità. Il ministro MOTZO, infine, si associa alle manifestazioni di stima e di gratitudine rivolte al presidente Corasaniti.

CONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il PRESIDENTE avverte che la Commissione è convocata alle ore 12, per l'esame in sede consultiva ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento, nonché in sede referente, del disegno di legge n. 2587, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica.

La seduta termina alle ore 10,15.

222^a Seduta (2^a Antimeridiana)

Presidenza del Presidente
CORASANITI

Interviene il ministro per le riforme istituzionali Motzo.

La seduta inizia alle ore 12,25.

IN SEDE CONSULTIVA

(2587) Conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 1996, n. 136, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica

(Parere, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento: favorevole)

Il relatore VILLONE espone il contenuto del decreto-legge, che reca disposizioni di indole eminentemente tecnica, prevedendo l'estensione al Senato del sistema di anticipazione dei contributi per le spese elettorali, già disposto per la Camera dei deputati. Propone, quindi, di esprimere un parere favorevole.

La Commissione accoglie la proposta di parere avanzata dal relatore e conviene all'unanimità di procedere immediatamente alla trattazione del medesimo disegno di legge anche in sede referente.

IN SEDE REFERENTE

(2587) Conversione in legge del decreto-legge 19 marzo 1996, n. 136, recante modalità per l'erogazione di una anticipazione sui contributi per il rimborso delle spese elettorali per le prossime elezioni del Senato della Repubblica

(Esame)

Il relatore VILLONE rinvia all'esposizione svolta nell'esame in sede consultiva, ai sensi dell'articolo 78, comma 3, del Regolamento, pronunciandosi per la conversione in legge del provvedimento d'urgenza.

Senza discussione, la Commissione conferisce al relatore il mandato di riferire in tal senso all'Assemblea, e di richiedere l'autorizzazione per svolgere una relazione orale.

La seduta termina alle ore 12,35.

FINANZE E TESORO (6ª)

MERCLEDÌ 20 MARZO 1996

139ª Seduta*Presidenza del Presidente*
FAVILLA

Intervengono il sottosegretario di Stato per le finanze Caleffi e per il tesoro Vegas.

La seduta inizia alle ore 10,55.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE
(A007 000, C06ª, 0029ª)

Il Presidente FAVILLA, preso atto dell'impossibilità di raggiungere il numero legale per l'espressione del parere sullo schema di ripartizione della somma iscritta sul capitolo 4487 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per il 1996 e sullo schema di decreto legislativo recante modifiche al regime fiscale degli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari, pubblici e privati, apprezzate le circostanze, propone alla Commissione di non iscrivere più all'ordine del giorno i citati due punti, anche al fine di agevolare i successivi adempimenti del Governo in relazione a tali provvedimenti.

Conviene la Commissione.

SCONVOCAZIONE DELLA COMMISSIONE

Il Presidente FAVILLA avverte che la seduta già convocata per oggi pomeriggio, alle ore 15,30 non avrà più luogo.

La seduta termina alle ore 11.

ISTRUZIONE (7^a)

MERCOLEDÌ 20 MARZO 1996

175^a Seduta*Presidenza del Presidente*
ZECCHINO

Interviene il ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica Salvini.

La seduta inizia alle ore 13,10.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto per il riparto, relativo al 1996, dei contributi dello Stato agli enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, elencati nella tabella A della legge 28 dicembre 1995, n. 549

(Parere al Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, ai sensi dell'articolo 1, comma 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Seguito e conclusione dell'esame: parere favorevole)
(R139 b00, C07: 0009)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 13 marzo scorso dopo la relazione svolta dal Presidente. Si apre la discussione.

Il senatore MERIGLIANO, pur esprimendo perplessità sul contenuto dello schema di decreto, prende atto che su di esso si è pronunciato in senso favorevole il Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia: si tratta di scelte consequenziali al provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1996, che comportò una decurtazione di fondi agli enti non strumentali del 20 per cento, prevedendo altresì l'unificazione dei relativi capitoli di bilancio. Un maggiore approfondimento avrebbe consentito di rilevare l'esistenza di una differenza tra i 36 miliardi disponibili nel nuovo capitolo 2110 ed i 27 miliardi stanziati nello schema di decreto in esame; preannuncia comunque il proprio voto favorevole.

Il senatore SCAGLIONE preannuncia il voto favorevole del Gruppo Lega Nord, rilevando positivamente l'esistenza di un contributo a favore dell'Istituto elettrotecnico nazionale «Galileo Ferraris» di Torino.

Il senatore MASULLO dichiara che le perplessità del suo Gruppo erano motivate dalla mancanza di sufficienti informative ministeriali

circa il rendiconto annuale dell'attività degli enti destinatari dei contributi: acquisite tempestivamente tali informative da parte dell'ufficio di segreteria della Commissione, preannuncia voto favorevole ed auspica che in futuro la spesa per gli enti interessati non riguardi soltanto la loro mera sopravvivenza, ma si spinga a quella fondamentale funzione che è rappresentata dall'incentivazione della ricerca. Si associa il senatore MAGRIS.

Il PRESIDENTE relatore, dichiarata chiusa la discussione, replica agli intervenuti proponendo l'espressione di un parere favorevole.

Dopo un intervento del ministro SALVINI, che ribadisce che si farà interprete presso il Governo di tutte le istanze emerse dal dibattito, la Commissione conferisce mandato al presidente Zecchino a redigere un parere favorevole sullo schema di decreto in esame.

La seduta termina alle ore 13,25.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
sulle strutture sanitarie**

MERCOLEDÌ 20 MARZO 1996

72ª Seduta

Presidenza del Presidente
MARTELLI

La seduta inizia alle ore 15,15.

*ESAME DEI RISULTATI DELLE INDAGINI SULLE LISTE D'ATTESA E SUI COSTI
PER PATOLOGIA
(A010 000, C34*, 0001*)*

Il presidente MARTELLI ricorda che all'ordine del giorno è l'esame dei risultati dell'indagine affidata al raggruppamento d'impresе costituito dall'Andersen Consulting, Coopers & Lybrand e Ibm - Consulenza sanità, coordinato dal dottor Taroni dell'Istituto Superiore di Sanità sulle liste d'attesa e sui costi per patologia. Introduce quindi il dottor Taroni dell'Istituto Superiore di Sanità, il dottor Campana e il dottor Vignotti rappresentanti del raggruppamento di imprese che collabora con la Commissione, costituito dall'Andersen Consulting, Coopers & Lybrand e Ibm - Consulenza sanità.

Il presidente Martelli dà quindi la parola al dottor TARONI che illustra i primi dati relativi all'indagine sulle liste d'attesa che ha direttamente seguito in collaborazione con l'Agenzia per i servizi sanitari regionali.

Gli obiettivi dell'indagine erano quelli di stimare i tempi di attesa per il ricovero ospedaliero, descrivere le modalità di gestione prevalenti, analizzare, infine, i fattori associati alle lunghe attese relativi al paziente, all'istituzione e alla modalità di gestione della lista. Questi obiettivi sono stati perseguiti mediante l'invio di tre questionari alle 132 strutture ospedaliere selezionate per l'indagine. Uno per la raccolta delle informazioni sulle modalità di gestione delle liste d'attesa, che è stato compilato dalle direzioni sanitarie; un secondo questionario per le informazioni relative alle caratteristiche socio-demografiche e cliniche dei pazienti ricoverati, che è stato compilato dai responsabili di sala dei reparti; un terzo, infine, compilato direttamente dai pazienti.

Solo il 53 per cento del campione selezionato ha partecipato allo studio; il 13 per cento degli ospedali ha dichiarato di non gestire una lista d'attesa ovvero che non esiste lista d'attesa; il rimanente 87 per cento

delle strutture che hanno risposto, ha inviato il questionario di struttura completamente o parzialmente compilato. I dati elaborati si riferiscono per ora a 46 strutture, 34 ospedali pubblici e 12 ospedali privati. Lo studio ha coinvolto circa 6 mila pazienti e l'analisi attuale si riferisce soprattutto ai reparti di cardiocirurgia e oculistica, mentre il resto dei dati verrà presto analizzato.

Per quanto riguarda la gestione delle liste d'attesa, è risultato che queste sono gestite prevalentemente a livello di singolo reparto nel caso di ospedali pubblici e a livello centrale nel caso di ospedali privati; le informazioni, peraltro, sono gestite con modalità informatiche nel 20 per cento dei casi nel settore pubblico e nel 40 per cento dei casi in quello privato.

La diffusione della gestione delle liste d'attesa risulta quindi buona, anche se in larga parte affidata a strumenti inadeguati.

La dimensione del problema delle liste d'attesa è stata quantificata in base alla proporzione dei pazienti ricoverati provenienti da liste d'attesa e alla durata del tempo d'attesa prima del ricovero richiesto. Il primo degli indicatori evidenzia dimensioni simili del problema per gli ospedali pubblici e quelli privati; in particolare nel pubblico, la percentuale di pazienti provenienti da una lista d'attesa è pari a circa il 29 per cento, mentre nel privato tale percentuale è di circa il 25 per cento. La diffusione del fenomeno, poi, appare più elevata negli ospedali pubblici del centro Italia. Per quanto riguarda la distribuzione dei pazienti per disciplina, il numero di pazienti in lista d'attesa è pari a circa il 20 per cento dei pazienti ricoverati; almeno per ciò che concerne i reparti di cardiocirurgia ed oculistica.

I tempi d'attesa per tipologia di ospedale sono di circa 18 settimane nelle strutture pubbliche e di 5 settimane in quelle private; i tempi medi d'attesa nel settore pubblico risultano essere il triplo del privato, anche se deve essere sottolineato come la variabilità osservata nelle strutture pubbliche sia molto maggiore che in quelle private.

La distribuzione dei tempi d'attesa medi per area geografica, nei soli ospedali pubblici, rivela una differenza tra il Nord ed il Sud del paese, con tempi d'attesa maggiori nelle strutture del Nord, dove si registra un valore mediano di 12 settimane. Il confronto con i dati forniti dagli ospedali privati rivela una minore durata dei tempi d'attesa in questo settore. In ogni caso, è da sottolineare la scarsità delle informazioni disponibili soprattutto nel Centro e nel Sud d'Italia; sembra comunque di poter confermare la tendenza ad avere tempi d'attesa inferiori nelle regioni del Sud e negli ospedali privati.

L'analisi dei tempi d'attesa per specialità che si riferisce, al momento, solo alla cardiocirurgia e all'oculistica, evidenzia una durata mediana d'attesa di 9 settimane per la prima specialità e di 14 settimane per la seconda, nel settore pubblico; in quello privato invece, per gli stessi reparti, i tempi mediani d'attesa sono, rispettivamente, di 3 e di 9 settimane.

Questi risultati preliminari debbono comunque essere considerati con cautela, in quanto le procedure di analisi ed elaborazione dei dati sono ancora in corso.

Il senatore BINAGHI, nell'esprimere apprezzamento per il lavoro svolto circa il problema dei tempi delle liste d'attesa, esprime comunque

delle perplessità circa il dato relativo alla cardiocirurgia, che sembrerebbe essere molto breve. A tal proposito, ritiene che tale risultato possa essere inficiato dal fatto che, ormai, in questo settore si lavora solo sulle urgenze e, quindi, i dati forniti potrebbero riferirsi solo ai casi di emergenza e non al complesso di essi.

Il senatore MONTELEONE chiede se la differenza dei tempi d'attesa tra il pubblico ed il privato possa essere messa in correlazione con la più o meno diffusione *in loco* delle cliniche private e, inoltre, quali siano i tempi d'attesa nei piccoli ospedali; a questo proposito, infatti, ritiene che essi siano sicuramente inferiori nelle piccole strutture e ciò a conforto di quanti, come lui, combattono contro la chiusura dei piccoli ospedali.

Il dottor TARONI precisa che, per quanto riguarda il dato relativo alla cardiocirurgia, il problema sollevato dal senatore Binaghi è stato valutato e sono stati adottati gli opportuni accorgimenti affinché il campione fosse adeguatamente depurato; rivela che anch'egli è stato sorpreso da questo risultato e ritiene che il completamento e l'approfondimento delle analisi delle informazioni possa cambiare questo dato preliminare. Per quanto riguarda, invece, i chiarimenti richiesti dal senatore Monteleone precisa che non è possibile dare una risposta circa i piccoli ospedali, in quanto in questi non sussistono reparti di alta specializzazione come quelli presi in considerazione dall'indagine e, infine, che dai dati attualmente elaborati non è possibile stabilire una correlazione tra i tempi d'attesa e la diffusione sul territorio di strutture ospedaliere private.

Il presidente MARTELLI dà quindi la parola al dottor Campana.

Il dottor CAMPANA illustra i primi risultati dell'indagine volta a verificare i costi di gestione, complessivi e per i principali settori, per ospedale e per reparto, ed i costi dell'assistenza per alcune patologie di particolare interesse. Premette che i dati forniti sono del tutto preliminari e che il rapporto finale, relativo alle rilevazioni sulle 76 strutture delle 132 interessate dall'indagine e sulle 21 strutture visitate, sarà completato entro il 31 marzo. Entro la stessa data, inoltre, saranno forniti i costi per patologia riguardanti le strutture che hanno completato ed inviato le integrazioni al questionario rese necessarie a seguito delle visite; sottolinea che, attualmente, tali informazioni sono disponibili solo per 6 ospedali.

Ai fini dell'indagine sono stati inviati alle 132 strutture sanitarie, selezionate per il campione oggetto dell'indagine, un questionario generale di struttura ed un questionario di dettaglio riguardante i dati di costo.

Ritiene opportuno precisare che i dati raccolti non sono stati sottoposti a verifica della loro veridicità, bensì solo esaminati nella loro congruenza complessiva attraverso macro-indicatori. Il ritardo nella elaborazione dei dati è fortemente condizionato dai tempi di risposta che non sono mai stati conformi alle scadenze indicate, forse anche per il limitato tempo a disposizione delle strutture sanitarie e per la complessità della rilevazione.

Per quanto riguarda gli indicatori di attività, le aziende ospedaliere presentano una degenza media più elevata rispetto ai presidi, mentre il

valore rilevato per le aziende private risulta essenzialmente simile a quello delle pubbliche. Il dato di degenza media risulta inferiore nell'Italia meridionale rispetto al Centro e soprattutto al Nord.

Le strutture ospedaliere pubbliche presentano il tasso di occupazione più elevato rispetto a quelle private. Dal punto di vista geografico tale indicatore evidenzia valori più ridotti per le strutture private operanti al Nord del paese, rispetto a quelle del Centro-Sud. Inoltre, si è registrato un tasso di occupazione di posti letto presso le aziende ospedaliere superiore a quello dei presidi; ciò probabilmente è dovuto ad una specializzazione più elevata delle prime rispetto ai secondi, che comporta un maggior livello di attrazione.

È stato quindi osservato un utilizzo di giornate di *day-hospital* superiore negli ospedali pubblici rispetto a quelli privati (rispettivamente il 5,5 per cento e l'1 per cento). Da notare, inoltre, la quasi assenza di ricorso a tali forme di ricovero nelle strutture private operanti nel Sud del paese.

Un dato interessante è fornito dall'analisi del tasso di prestazioni interne di radiologia rispetto al numero totale di prestazioni per tale specialità. Generalmente, le strutture private operano tali prestazioni prevalentemente per i pazienti ricoverati, anche se le strutture operanti al Nord registrano attività per pazienti esterni pari a circa il 41 per cento. I presidi ospedalieri, poi, sono caratterizzati da un numero di prestazioni di radiologia per esterni maggiore rispetto alle aziende ospedaliere e tale dato è particolarmente rilevante nelle strutture situate nel Centro-Nord.

Sono stati esaminati anche indicatori relativi al personale. Si è osservato, in particolare, che il ruolo dei laureati e dei diplomati sanitari è in percentuale maggiormente rappresentato rispetto agli altri; il fenomeno è particolarmente accentuato nelle strutture operanti nel Sud del paese, a discapito del personale amministrativo.

Per quanto riguarda l'impegno di risorse per posto-letto, le strutture pubbliche presentano un numero di dipendenti per posto-letto più elevato rispetto a quello delle aziende private, 0,5 contro lo 0,24.

Si è poi cercato di individuare le aree in cui l'organico è insufficiente o non razionalmente utilizzato. I presidi ospedalieri presentano informazioni che indicherebbero un migliore impiego delle risorse mentre, dal punto di vista geografico, le strutture del Centro sembrerebbero impiegare meglio le risorse rispetto a quelle del Sud; a questo proposito, è da rilevare come le informazioni relative alle strutture private del Sud siano piuttosto scarse.

Per quanto infine riguarda gli indicatori di costo, si è rilevato che la spesa per il personale presenta, in media, il valore più elevato (circa il 63 per cento) rispetto alle spese per beni e servizi e quelle per i servizi appaltabili. Le aziende ospedaliere presentano, rispetto alle altre, un valore più elevato per la spesa di beni e servizi; i presidi, quello più elevato per i servizi appaltabili; mentre per le aziende private, la componente di costo più rilevante risulta essere quella per il personale. Dal punto di vista geografico, al Sud assume maggior peso la voce servizi appaltabili (con un indice quasi doppio rispetto alla media); al Centro, invece, la voce beni e servizi determina una maggiore incidenza rispetto a quella del personale.

Prende la parola, quindi, il dottor VIGNOTTI con riferimento ai costi dell'assistenza per le patologie cliniche selezionate, sottolineando, comunque, che i dati a disposizione sono relativi soltanto a 6 ospedali e presentano una notevole variabilità tra le differenti strutture. Vengono quindi illustrati i dati contenuti nei grafici proposti.

Il senatore BINAGHI osserva che, dall'esame dei grafici presentati, risultano dei dati che destano molte perplessità e chiede chiarimenti in proposito.

Anche il senatore MONTELEONE chiede chiarimenti e soprattutto, tenuto conto dei risultati all'apparenza poco verosimili, domanda se, quando l'analisi sarà completata, questi primi risultati potranno cambiare.

Il presidente MARTELLI, nel rilevare con meraviglia la poca verosimiglianza dei dati forniti circa i costi dell'assistenza per le patologie selezionate, chiede chiarimenti relativamente al metodo utilizzato per la valutazione dei costi.

Il dottor VIGNOTTI, nel sottolineare che si tratta di dati preliminari, precisa che l'analisi è stata basata sui costi diretti (personale, materiali, attrezzature), sommando i costi diretti di reparto, i costi di sala operatoria e gli eventuali costi per protesi e prestazioni ad alto costo. Tali elementi, poi, sono stati riallocati per patologia in base a parametri che tengono conto sia delle caratteristiche del singolo reparto, sia delle specificità della patologia. Pertanto, i costi indiretti e di struttura non sono stati presi in considerazione.

La variabilità dei risultati è in parte dovuta alle differenti tipologie di protesi utilizzate (tale aspetto è particolarmente significativo per le protesi d'anca e le angioplastiche). Un ulteriore elemento di disturbo, è dato dalle attrezzature acquisite in anni recenti o negli ultimi cinque anni; dalla forte differenza della degenza media tra le diverse strutture; e, infine, dalle notevoli differenze nella casistica dei reparti, per cui alcuni costi sono stati allocati sulla patologia utilizzando i costi generali di reparto.

Il presidente MARTELLI, nel ribadire la propria meraviglia per la poca verosimiglianza dei dati relativi ai costi per le singole patologie, invita i rappresentanti del raggruppamento d'impresе che collaborano con la Commissione, per l'espletamento dell'indagine, a verificare le metodologie di analisi utilizzate e riferire quindi, di nuovo, alla Commissione.

PUBBLICITÀ DEI DOCUMENTI ACQUISITI DALLA COMMISSIONE
(A007 000, C34, 0023)

Il presidente MARTELLI informa i colleghi che, tenuto conto che le indagini avviate dalla Commissione non possono considerarsi concluse, se non vi è avviso contrario, tutti i documenti inerenti alle attività d'indagine verranno versati nell'archivio storico del Senato, a norma dell'articolo 18, comma 3, del Regolamento della Commissione. Verranno

invece pubblicati per intero i resoconti stenografici delle sedute ed il documento finale relativo alle liste d'attesa. Per quanto riguarda, il documento relativo ai costi, esso necessita degli opportuni approfondimenti e verifiche e, pertanto, esso, una volta completato, verrà solo consegnato agli atti della Commissione d'inchiesta.

La seduta termina alle ore 16,40.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni
criminali similari**

MERCOLEDÌ 20 MARZO 1996

Presidenza del Presidente
Tiziana PARENTI

La seduta inizia alle ore 14,45.

*SEGUITO DELLA DISCUSSIONE DELLA RELAZIONE CONCLUSIVA
(A010 000, B53*, 0001*)*

Il senatore Saverio DI BELLA (gruppo progressisti-federativo) desidera anzitutto ringraziare il Presidente per gli sforzi compiuti al fine di assicurare un efficace svolgimento dei lavori della Commissione. Osserva quindi che, allo stato dei fatti, probabilmente la Commissione non riuscirà ad approvare una relazione conclusiva; la responsabilità di questa situazione non è certo riconducibile al Presidente, ma a chi si è adoperato per bloccare i lavori della Commissione stessa; al riguardo ritiene che il comportamento di alcuni esponenti della sinistra non abbia garantito uno sforzo unitario per il raggiungimento dei fini della Commissione e che le reiterate richieste di dimissioni del Presidente abbiano contribuito a creare un clima insostenibile. L'impossibilità di approvare una relazione conclusiva di fatto blocca anche l'approfondimento delle risultanze emerse dalle relazioni sulla Campania e sulla Calabria.

Ritiene inoltre che alcune decisioni assunte con riferimento alle candidature per le prossime elezioni inducano a ritenere programmato quello che generalmente si indica come calo di tensione; infatti sono stati depennati alcuni parlamentari che hanno fornito un contributo tutt'altro che irrilevante alla lotta alla mafia; nella stessa ottica si pone la candidatura del magistrato Giorgianni, fortemente impegnato in inchieste di grande delicatezza che verosimilmente proseguiranno con grande difficoltà.

La lotta alla mafia si conduce anche denunciando ogni cedimento, da qualsiasi parte provenga, alle lusinghe delle organizzazioni criminali. Dopo aver rammentato di essere impegnato in prima persona in iniziative antimafia ritiene che la cinica scelta del suo partito di non ricandidarlo possa essere anche interpretata nel senso di far ritenere che tali iniziative appartengano solo alla persona che le ha assunte.

Il senatore Massimo BRUTTI (gruppo progressisti-federativo) illustra il documento pubblicato in allegato, che reca tesi e proposte più

volte avanzate dal suo gruppo nel corso della legislatura e intende rappresentare una alternativa alla proposta di relazione conclusiva del Presidente

Osserva in primo luogo che nel corso della XII legislatura il Parlamento ha saputo conseguire importanti risultati nella lotta alla mafia, pur essendosi aperta tra tensioni e proposte di revisione di importanti leggi antimafia. Le norme sui collaboratori di giustizia sono tuttavia state difese e mantenute ed è stata approvata la proroga dell'articolo 41-bis; sono inoltre state approvate la legge sull'usura e quella sulla confisca dei beni mafiosi.

Il bilancio dell'attività della Commissione antimafia costituita nel corso della XII legislatura è invece profondamente deludente e occorre registrare con rammarico dei risultati del tutto insoddisfacenti; la vita della Commissione è stata caratterizzata da continue tensioni ed incomprensioni e, principalmente, da una inadeguatezza del Presidente, sulla quale la sua parte politica si è più volte espressa.

In particolare ritiene che manchi del tutto una analisi, che si manifesta invece assolutamente indispensabile, sulle modalità con le quali oggi la criminalità organizzata mantiene i rapporti con le istituzioni, considerato che i contatti personali sono stati senz'altro superati da altri canali ben più efficaci. E in questa direzione che devono rivolgersi i necessari approfondimenti della Commissione che, tuttavia, dovrebbero essere svolti in un clima idoneo ad un proficuo lavoro; in caso contrario, infatti, non si potrà che registrare una discussione disordinata e caotica come quella cui si assiste oggi.

Il senatore Francesca SCOPELLITI (gruppo forza Italia) desidera ringraziare il senatore Di Bella per la sua onestà intellettuale e sottolinea che questi non ha confuso la lotta alla mafia con quella agli avversari politici. Dopo aver ritenuto che le tesi contrarie alla relazione del Presidente non facciano altro che ripetere argomenti vecchi e privi di valore, intrisi di falsità e demagogia rammenta che la Commissione aveva iniziato in maniera assai proficua i propri lavori e che una più efficace concretizzazione degli stessi è stata impedita dagli atteggiamenti della sinistra.

Dopo aver affermato la necessità di approvare la proposta di relazione conclusiva presentata dal Presidente si sofferma sul ruolo dei collaboratori di giustizia sottolineando che solo alcuni di questi contribuiscono realmente allo smantellamento delle organizzazioni criminali, mentre altri sono elementi inquinanti per lo svolgimento dell'attività della magistratura stessa.

Il senatore Girolamo TRIPODI (gruppo rifondazione comunista-progressisti) ritiene che la probabile non approvazione della relazione conclusiva dimostra il grado in *impasse* cui è giunta la Commissione, peraltro a causa di responsabilità facilmente individuabili. La relazione presentata dal Presidente conferma le critiche mosse dal suo gruppo all'impostazione dei lavori della Commissione, sostanzialmente volta a porre nel nulla le finalità della Commissione stessa privandola del carattere di strumento di promozione della cultura antimafia. Dopo aver rammentato le vicende che hanno condotto alla proroga dell'articolo 41-bis e sottolineato l'importanza del contributo offerto dai collaboratori di giu-

stizia, fa presente che la sinistra ha duramente pagato il proprio impegno nella lotta alla mafia e, in conclusione, si dichiara contrario alla proposta di relazione conclusiva presentata dal Presidente.

Il deputato Vittorio TARDITI (gruppo forza Italia) rammenta che la Commissione ha svolto un lavoro ampio e faticoso ed è stata spesso delegittimata da taluni che non hanno preso parte a tale lavoro; se non si sono raggiunti risultati concreti paragonabili alla mole di attività posta in essere la responsabilità deve essere esclusivamente attribuita a chi con un comportamento palesemente ostruzionistico ha impedito che la Commissione approvasse una serie di relazioni e documenti di grande importanza. In conclusione desidera esprimere tutto il suo apprezzamento per il lavoro svolto dal Presidente.

Il deputato Antonio DEL PRETE (gruppo alleanza nazionale) manifesta il suo apprezzamento per il lavoro svolto dal Presidente e preoccupazione per il pervicace attentato alla legalità proveniente dai gruppi della sinistra; dopo aver rammentato alcuni episodi nei quali ritiene siano stati sventati tali tentativi, come nel caso Cordopatri, o nei quali non siano state invece assunte adeguate iniziative, come nell'episodio dello sventato attentato all'onorevole Tatarella, fa presente di aver vissuto con amarezza l'esperienza dei lavori della Commissione antimafia, nell'ambito dei quali molti si sono attivati solo al fine di impedire lo svolgimento dei lavori stessi.

Il deputato Nicola VENDOLA (gruppo rifondazione comunista-progressisti) osserva che la Commissione ha vissuto una vera e propria delegittimazione e, dopo aver sottolineato che non bisogna dimenticare che intere aree del paese sono soggette alla sola legge della violenza, ritiene che la lotta alla mafia sia espressione di garantismo. Dopo aver rammentato che nessuno ha mai negato l'opportunità di affinare ulteriormente gli istituti giuridici da utilizzare contro la criminalità organizzata fa presente che in più occasioni, come relatore, ha ritenuto necessario smussare delle tesi per raggiungere un accordo per tutti soddisfacente ed osserva che l'unico vero e proprio caso di ostruzionismo verificatosi è stato quello dell'intervento del deputato Storace nel corso della discussione della relazione sul caso Mandalari.

Il Presidente Tiziana PARENTI osserva che la seduta odierna riflette l'andamento dei lavori della Commissione nel corso della sua vita. Dopo aver dato atto a tutti i commissari di un impegno indiscutibile ritiene che talune iniziative non siano state lette nella giusta ottica e fa presente di aver cercato di valorizzare l'esperienza di tutti. In conclusione auspica una comune ed approfondita riflessione per trarre vantaggio dalle esperienze fatte e rendere più incisiva la lotta alla criminalità organizzata.

Rinvia infine ad altra seduta il seguito della discussione.

La seduta termina alle ore 16,25.

ALLEGATO

1. *Il Parlamento e la lotta alla mafia nel biennio 1994-96*

La XII legislatura si conclude con un bilancio positivo dell'attività del Parlamento in materia di lotta contro la mafia. Non si può dire altrettanto per il lavoro della Commissione antimafia. Questa infatti, pur avendo prodotto analisi e dibattiti politici che rappresentano puntualmente gli orientamenti delle varie forze, non è riuscita ad approvare la prevista relazione annuale nè ha raggiunto alcuna valutazione conclusiva sul lavoro svolto. Sotto il profilo istituzionale, si tratta di un risultato negativo.

Subito dopo le elezioni, numerosi esponenti dello schieramento di destra avanzarono proposte di revisione di importanti leggi, che nel passato recente avevano rafforzato l'azione di contrasto contro la criminalità organizzata. Più volte si manifestò l'intenzione di modificare la disciplina legislativa sui collaboratori di giustizia, così come quella che prevede un regime carcerario di particolare severità per i detenuti appartenenti ad organizzazioni mafiose.

La scelta di questi due temi di discussione corrispondeva ad una scala di priorità del tutto errata. Le due questioni vennero sollecitamente poste all'ordine del giorno dalla presidente della Commissione Antimafia, come se cambiare quelle norme fosse il primo compito che il Parlamento aveva di fronte. Vi è stata una insistenza della presidente della Commissione su questa linea, con specifiche proposte, confuse ed inaccettabili, in merito alle due questioni indicate, che la Commissione ha respinto e che hanno provocato tensioni al suo interno.

D'altra parte, non mancavano voci più oltranziste, come quella della presidente della Commissione giustizia della Camera, on. Majolo, che arrivava a proporre l'abrogazione dell'articolo 416-bis del codice penale, affinché il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso non fosse più previsto e punito nel nostro ordinamento.

Di fatto, tutto ciò ha determinato il rischio di un serio indebolimento della lotta contro la criminalità organizzata.

Ma queste proposte sono state respinte dal Parlamento italiano e non hanno avuto alcun seguito. Le norme sui pentiti sono state difese e mantenute. Nè si è realizzato (anche grazie ad una importante decisione della Corte costituzionale) il tentativo di snaturarle, attraverso un regolamento di attuazione che aveva in sé elementi di illegittimità.

Il regime carcerario previsto per i mafiosi dall'articolo 41-bis è stato prorogato, a seguito di una iniziativa legislativa dei parlamentari del centro-sinistra, mentre il governo Berlusconi rimaneva su questo tema del tutto inerte.

Il Parlamento non ha soltanto tenuto ferme queste norme. Ha anche approvato, nella parte finale della legislatura, due nuove leggi, che offrono strumenti efficaci alla lotta contro la mafia.

La prima è la legge sull'usura, con la quale si inaspriscono le pene, si unifica la competenza in sede giudiziaria, per le varie forme in cui questo reato si manifesta, si fissano criteri oggettivi per individuare l'usura e si prevede un concreto aiuto alle vittime.

La seconda è la legge sulla confisca dei beni mafiosi, che introduce procedure più efficaci per aggredire le ricchezze della criminalità organizzata, prevede la cassa integrazione per i dipendenti delle imprese mafiose e la destinazione a fini sociali dei patrimoni confiscati.

Va infine ricordato che anche nella legge sulla custodia cautelare, ove sono state introdotte garanzie più puntuali ed efficaci per i cittadini (utili specialmente per chi è più debole), si è mantenuto un trattamento differenziato e più severo nei confronti degli imputati per reati di mafia.

Se si considerano dunque le premesse dalle quali la legislatura era partita, il bilancio, specialmente nell'ultimo anno, non può che considerarsi attivo.

2. Declino della Commissione antimafia

La Commissione parlamentare antimafia della XII Legislatura nasce con una peculiarità che ne ha condizionato, in modo oggettivo, la direzione, i programmi, le modalità operative, le capacità di rapporto con le altre istituzioni e con i soggetti esterni. La modestia, quantitativa e qualitativa, dei risultati è strettamente dipendente da quelle condizioni.

Questa legislatura, a differenza di tutte le altre si è aperta dopo un durissimo scontro nel corso della campagna elettorale che aveva ad oggetto proprio la mafia, i suoi rapporti con settori del mondo politico, i mezzi per combatterla e sconfiggerla.

La lacerazione è stata determinata dal fatto che nel biennio successivo alle stragi di Gapaci e di via D'Amelio l'attenzione delle istituzioni, del mondo politico e dell'opinione pubblica si è concentrata sui rapporti tra mafia e settori della politica. In questo periodo sono stati per la prima volta indagati per mafia molti uomini politici, tra cui un ex presidente del Consiglio ed alcuni ministri e parlamentari. La Camera ed il Senato hanno discusso diverse volte dell'autorizzazione a procedere su richiesta della magistratura nei confronti di propri componenti.

Il primato acquisito dal tema nell'intero biennio ha condizionato prepotentemente la campagna elettorale, creando sospetti e lacerazioni. Fino all'inizio del 1994, il lavoro della commissione antimafia si è mantenuto sostanzialmente unitario perchè da tutti, maggioranza ed opposizione, era condivisa l'esigenza di contribuire nell'ambito delle specifiche responsabilità parlamentari ad accertare la reale consistenza dei rapporti tra politica e mafia.

Ma la polemica è divenuta, nei primi mesi del 1994, particolarmente intensa. A Corleone si giunse a discutere dell'opportunità di intitolare la piazza principale a Falcone e a Borsellino. Il candidato della destra alla Presidenza del Consiglio si espresse per la cancellazione della legge sui «pentiti». Un importante capomafia calabrese assicurò che avrebbe fatto sostenere i candidati del polo che poi risultò vincitore e questo attirò vibrante richieste di chiarimenti da parte degli oppositori politici.

Dopo le elezioni si arrivò alla ricostituzione della Commissione antimafia, in un clima preoccupato, più che della operatività di questo delicato organo parlamentare, della esigenza di segnare una sorta di consacrazione del successo elettorale. Si voleva rompere ogni continuità con

l'esperienza della Commissione antimafia della precedente legislatura. Ma i tentativi in tal senso non hanno prodotto alcuna nuova analisi nè precise direttive per l'esercizio dei poteri d'inchiesta. Il lavoro compiuto è stato per lo più disordinato ed inutile.

Ha contribuito in modo decisivo a determinare questa situazione la presidenza dell'on. Parenti, tanto da costringere i Gruppi Progressista, PPI, Lega e Rete-Verdi a presentare una mozione (21 marzo 1995) di sfiducia che non è stata discussa in Commissione perchè i Presidenti delle Camere l'hanno ritenuta inammissibile.

Va sottolineato che da allora il giudizio negativo sulle attività della Presidente non solo non è cambiato, ma ha trovato altre importanti ragioni per rafforzarsi. La Presidente non ha voluto affrontare con il necessario rigore la questione delle responsabilità politiche che emergevano da alcuni sconcertanti episodi di rapporti tra esponenti politici ed ambienti di mafia (come nel caso Mandalari). Nè ella è mai riuscita a costruire un terreno di lavoro comune con la maggioranza della Commissione. La Commissione spesso ha dovuto subire con imbarazzo le iniziative personali della Presidente e le sue intemperanze polemiche (che hanno prodotto tensione nello stesso schieramento politico di cui ella è espressione).

I momenti di più forte contrasto tra la Presidente e la maggioranza della Commissione hanno riguardato le due questioni cruciali dei pentiti e dell'articolo 41-bis. In entrambi i casi, le proposte di revisione e modifica avanzate dalla Presidente sono state messe in minoranza e sono cadute nel vuoto. Dunque i danni istituzionali sono stati limitati, ma vi è stato comunque un declino della Commissione parlamentare: un'assoluta mancanza di autorevolezza di chi era stato chiamato a presiederla.

3. Conclusioni

1. Questo capitolo sintetizza le analisi e le proposte principali, che è possibile oggi formulare, in base ai documenti ed alle conoscenze di cui la Commissione dispone. Ciò consentirà ai singoli parlamentari, alle persone interessate allo studio del fenomeno mafioso, ai giornalisti, all'opinione pubblica di estrarre con rapidità gli elementi essenziali per le proprie valutazioni.

2. In Italia operano quattro diverse organizzazioni mafiose: Cosa Nostra, 'Ndrangheta, Camorra, Sacra Corona Unita.

Cosa Nostra: ha sede principale in Sicilia (390 comuni e 5.141.343 abitanti); ha struttura piramidale, con direzioni provinciali e regionale; conta 186 organizzazioni con circa 5.400 affiliati.

'Ndrangheta: ha sede principale in Calabria (409 comuni e 2.146.724 abitanti); ha struttura prevalentemente orizzontale (con un solo livello provinciale, a Reggio Calabria e senza un livello regionale) ma con tendenza ad uniformarsi alla struttura piramidale di Cosa Nostra; conta 144 organizzazioni con circa 5.600 affiliati.

Camorra: ha sede principale in Campania (549 comuni e 5.731.426 abitanti); ha una struttura pulviscolare, i gruppi si aggregano e si disgregano con facilità; conta 145 organizzazioni con circa 7.200 affiliati.

Sacra Corona Unita: ha sede principale in Puglia (257 comuni e 4.042.996 abitanti); ha struttura prevalentemente orizzontale (come la 'ndrangheta); è l'organizzazione più recente (comincia a manifestare la sua presenza agli inizi degli anni 80); conta 51 organizzazioni con circa 1900 affiliati.

Complessivamente, in quadro regioni meridionali che comprendono 1605 comuni e 17.062.489 abitanti operano 526 organizzazioni mafiose con oltre 20.000 affiliati.

Nel corso del 1994 sono stati catturati 267 pericolosi latitanti, di cui 99 ritenuti appartenenti a Cosa Nostra, 60 alla camorra, 52 alla 'ndrangheta e 30 ad alle organizzazioni criminali.

Dal gennaio al settembre 1995 sono stati effettuati 248 arresti per appartenenza a Cosa Nostra, 412 per appartenenza alla 'ndrangheta, 207 per appartenenza alla camorra 308 per appartenenza alla sacra corona unita.

3. È stato confermato, nel corso delle indagini sulle organizzazioni mafiose, il rapporto che intercorre tra tali organizzazioni e logge massoniche. Questi rapporti sono determinati da vari fattori: *a)* il peso tradizionale delle associazioni massoniche nella società meridionale; *b)* le caratteristiche di riservatezza tipiche di tali associazioni; *c)* la facilità di costituzione, non essendo le logge massoniche soggette ad alcuna autorizzazione; *d)* la svolta politica che alcune obbedienze massoniche ebbero tra la fine degli anni 60 ed i primi anni 70, diretta ad impedire, anche in modo illegale, evoluzioni politiche non gradite (vicenda Loggia P2).

Le obbedienze massoniche legali dovrebbero impegnarsi maggiormente per separare davanti all'opinione pubblica la loro immagine da quella delle logge deviate.

4. Sta delineandosi come nuova forma di criminalità organizzata il banditismo sardo. Attualmente, ottobre 1995, sono sequestrate tre persone; una quarta è stata rilasciata dopo il pagamento di un riscatto elevato.

Sono state compiute, inoltre, numerose rapine in banca e a furgoni che trasportano valori con l'uso di armi particolarmente sofisticate. In qualche caso è stato provato che queste armi provengono dalla Sacra Corona Unita, la mafia pugliese che sta progressivamente acquisendo i caratteri di un'agenzia di servizi criminali. Il 16 agosto 1995 sono stati uccisi nel corso di un servizio antirapina, in provincia di Sassari due carabinieri. Nella stessa occasione i banditi hanno ucciso un loro complice che era stato arrestato. In molti comuni è possibile trovare sostanze stupefacenti pesanti, in quantità nettamente superiori al «fabbisogno», come se fosse in atto la creazione di «depositi» o la droga fosse una sorta di «bene rifugio» per investimenti criminali. Sui muri di alcune città sono state rinvenute scritte di sostegno agli assassini dei carabinieri. In quattro comuni, il più importante è Lula, in provincia di Nuoro, non si riesce da alcuni anni ad indire libere elezioni. Sono molti gli amministratori comunali sottoposti ad attentati di ogni genere. «Quando si assume una delibera che va contro l'interesse di un certo gruppo di persone, che magari non ha votato un certo sindaco, non ci si limita certo ad impugnare la delibera nella sede opportuna, ma si usano l'esplosivo e le minacce nei confronti del sindaco e dei suoi familiari. Abbiamo avuto quindi dimissioni in massa di amministratori comunali

che hanno avuto paura di continuare ad esercitare il loro mandato», così il prefetto di Nuoro ad una delegazione della Commissione antimafia il 21 luglio 1995.

Non siamo ancora in presenza di una criminalità mafiosa, ma non siamo più di fronte al vecchio banditismo. Si sta creando nella regione un nuovo sistema criminale che va integrandosi con i mercati e le organizzazioni criminali tradizionali che ha ormai l'esigenza di riciclare il danaro acquisito e, quindi che ha bisogno di entrare in rapporto con «uffici» criminali nazionali ed esteri. Esistono, in Sardegna, strutture criminali permanentemente dedite al crimine. Perciò la strategia non può limitarsi alla individuazione dei responsabili dei singoli delitti. Bisogna cercare di colpire l'organizzazione in quanto tale mettendo insieme tutti i dati sinora conosciuti, sviluppando il controllo del territorio, analizzando i movimenti bancari e finanziari, indagando sulle manifestazioni di ricchezza improvvisa e apparentemente inspiegabile. Il fenomeno è diventato moderno e va affrontato come tale.

È stato proposto, al fine di fronteggiare nel modo più adeguato questa pericolosa modernizzazione del vecchio banditismo sardo, il potenziamento della Direzione distrettuale antimafia di Cagliari e la costituzione di una nuova direzione distrettuale a Sassari. La Commissione concorda con questa proposta.

5. Inspiegabilmente impunte sono a tutt'oggi le organizzazioni criminali della provincia di Caserta, i cosiddetti casalesi (da Casal di Principe, città dove fu ucciso don Giuseppe Diana) legati alla mafia siciliana.

6. Esistono ormai radicate presenze mafiose nelle regioni del Centro Nord. Dal rapporto della Dia sulla criminalità organizzata relativo al 1994 emerge la seguente stima.

Piemonte (abitanti 4.302.565, comuni 1.209) 20 gruppi e 900 affiliati; Lombardia (abitanti 8.856.074, comuni 1.546) 120 gruppi e 2.800 affiliati; Trentino Alto Adige (abitanti 890.360, comuni 339) 6 gruppi con 150 affiliati; Liguria (abitanti 1.676.382, comuni 235) 30 gruppi con 1.000 affiliati; Emilia Roma (abitanti 3.909.512 comuni 341) 60 gruppi con 1.000 affiliati; Toscana (abitanti 3.529.946 comuni 287) 30 gruppi con 800 affiliati; Lazio (abitanti 5.140.371 comuni 376) 50 gruppi con 800 affiliati; Abruzzo (abitanti 1.249.054 comuni 305) 20 gruppi con 400 affiliati.

Non occorrono molte parole per segnalare la estrema gravità di queste presenze, che hanno mutato natura. Ieri si trattava di infiltrazioni; oggi si tratta di veri e propri insediamenti. La vicenda dello scioglimento del consiglio comunale di Bardonecchia dimostra la capacità di influenza di queste organizzazioni anche in aree tradizionalmente estranee al condizionamento mafioso. Un'azione di contrasto particolarmente efficace è stata effettuata in Piemonte, Lombardia, Toscana e Lazio. Ma solo un'azione programmata nei confronti delle ricchezze di carattere mafioso può incidere radicalmente su questi insediamenti la cui presenza è determinata soprattutto dalla possibilità di riciclaggio e di investimento.

7. La fine del bipolarismo ha contribuito ad indebolire fortemente le principali condizioni politiche che hanno consentito alle organizzazioni mafiose italiane di espandersi quasi indisturbate per mezzo secolo. Ma, nel frattempo, sono intervenuti considerevoli cambiamenti determi-

nati da alcuni mutamenti politici ed economici di carattere nazionale ed internazionale: le organizzazioni mafiose si sono internazionalizzate e finanziarizzate.

La internazionalizzazione dipende da vari fattori:

a) sono decisivi, innanzitutto, i beni trattati: droga ed armi. La droga e le armi sono merci che attraversano diversi paesi del mondo.

La loro utilizzazione finale avviene, tanto per le armi quanto per la droga, in luoghi diversi da quelli di produzione; per giungere dal paese di produzione a quello di utilizzazione finale attraversano molti altri paesi. Il commercio che le riguarda comporta la necessità di superare frontiere nazionale, di utilizzare istituzioni legali (banche, società finanziarie, dogane), di intrattenere rapporti con gruppi illegali di diversi Paesi. Il carattere transnazionale delle merci trattate ha creato saldi rapporti internazionali tra tutte le mafie più importanti;

b) la globalizzazione dell'economia la graduale perdita di significato delle frontiere nazionali la libera circolazione delle persone e delle merci hanno avuto come effetto non desiderato lo sviluppo di relazioni ed interdipendenze tra economie e soggetti criminali.

Le organizzazioni mafiose non hanno certamente atteso il trattato sulla Unione Europea per internazionalizzarsi. I rapporti tra mafie italiane, statunitensi turche, cinesi risalgono agli anni 70 e 80. Ciò che ha giovato alle mafie non è stata la libera circolazione delle merci del danaro e delle persone.

Alla mafia ha giovato l'incompletezza del processo di unificazione, che non ha ancora riguardato le leggi penali e le procedure per applicarle.

L'Europa è un sistema a legalità variabile e le differenze tra le legislazioni penali europee aprono varchi insperati a tutte le organizzazioni criminali;

c) la necessità di riciclare e di investire i colossali utili tratti dalle attività criminali e da quelle apparentemente legali comporta necessariamente una *snazionalizzazione* della mafia, alla ricerca dei Paesi e delle banche che offrono maggiori garanzie di riservatezza. Non c'è grande operazione di riciclaggio che non preveda l'utilizzazione di istituti bancari e di società finanziarie di diversi Paesi soprattutto Europei. La destinazione finale del danaro è in genere extraeuropea. Gli investimenti sono fatti prevalentemente in Europa, anche se non mancano significative presenze di investimenti mafiosi in Sud America, Canada, Australia;

d) l'attuale condizione economico-politica della Russia costituisce un potente fattore di internazionalizzazione della mafia «Il mondo ormai considera la Russia un potente baluardo della mafia. Stiamo superando Paesi come l'Italia, che sono sempre stati in prima linea. Abbiamo strutture mafiose che stanno letteralmente corrodendo la Russia da cima a fondo». Così si esprime il presidente Boris Jeltzin nel corso della conferenza nazionale russa sulla lotta al crimine che si tenne a Mosca il 12 febbraio 1993. La situazione, da quel momento, è peggiorata.

L'esistenza in Europa di un grande paese come la Russia in grave crisi economica e quindi bisognoso di valuta forte, con strutture finanziarie non preparate alle insidie proprie del mercato capitalistico

moderno, privo di adeguate strutture di difesa della legalità costituisce una straordinaria occasione per la mafia.

La Russia è per la mafia italiana un bacino per grandi investimenti finanziari, per truffe basate sulla vendita di dollari falsi e sul traffico illegale di carte di credito, per il traffico d'armi anche nucleari, per individuare depositi di sostanze stupefatti da spedire successivamente. secondo le esigenze, in tutti i paesi dell'Europa occidentale.

8. I mercati criminali si integrano secondo due direttrici:

a) una direttrice orizzontale che si esprime nell'aumento della mobilità criminale e nell'interscambio di beni, competenze professionali e capitali di origine criminale; l'effetto è la moltiplicazione della capacità offensiva di ciascuna organizzazione per la possibilità di avvalersi di sinergie criminali altrimenti impossibili;

b) una direttrice verticale sotto forma di crescita di collegamenti gerarchici tra organizzazioni mafiose ed altre organizzazioni criminali prima separate. La mafia italiana costituisce, per la sua esperienza quasi secolare, un modello vincente sul mercato delle organizzazioni criminali. Dove arriva un gruppo mafioso le altre forme di criminalità sono costrette ad andarsene o a copiare i caratteri organizzativi dei nuovi arrivati.

L'internazionalizzazione moltiplica la pericolosità propria di ciascuna organizzazione mafiosa.

9. La mafia considera l'Europa, dagli Urali all'Atlantico, come una sola scacchiera sulla quale collocare i suoi affari secondo le convenienze.

I latitanti che non possono restare sul territorio della famiglia mafiosa di appartenenza si spostano, preferibilmente, in Germania, poichè l'ordinamento penale tedesco non dà alla polizia adeguati poteri di controllo del crimine.

Gli investimenti immobiliari sembrano fatti, di preferenza, nella Francia del Sud. Alcuni affari finanziari vendono come paesi utilizzati l'Austria, il Liechtenstein, la Svizzera e l'Inghilterra

Per il traffico di armi e di esplosivi è stata interessata anche la Germania.

Da parte di varie polizie europee è stato accertato che organizzazioni mafiose occidentali barattano rubli con narcodollari. In una sola transazione si è tentato di riciclare circa 500 miliardi di rubli per acquistare immobili e aziende.

Alcune famiglie mafiose russe e Cosa Nostra americana hanno già stabilito intese per commettere frodi economiche, anche nel settore delle carte di credito, interessando alcuni paesi europei.

Nella repubblica ceca opererebbero elementi della camorra appartenenti ad un clan camorristico (Gennaro Licciardi).

Una operazione antidroga del 1994 (operazione Dinero) ha individuato l'esistenza di una rete criminale con ramificazioni in Spagna, Italia, Croazia e in numerosi paradisi fiscali che, per conto di raggruppamenti criminali colombiani provvedeva al trasferimento e alla vendita di imponenti quantitativi di cocaina in Italia, in altri paesi europei, in Canada e negli Stati Uniti, e al riciclaggio dei relativi profitti. L'organizzazione disponeva di una flotta di 9 navi e controllava direttamente almeno due istituti finanziari, uno in Italia ed uno in Croazia.

Si potrebbe proseguire con gli esempi. Ma ha limitato interesse approfondire in questa sede i singoli casi di presenza delle organizzazioni mafiose sul territorio dei diversi paesi europei.

Le organizzazioni mafiose sono presenti dovunque tale presenza sia resa necessaria o opportuna dalla domanda o dall'offerta di beni o servizi di origine criminale (droga, armi, gioco d'azzardo), dalla opportunità degli investimenti, dalla riservatezza del sistema finanziario o bancario, dalle condizioni fiscali, dalla corruttibilità delle pubbliche istituzioni, dalla benevolenza del sistema penale.

Sono in corso rapporti frequenti e sempre più intensi tra le maggiori «famiglia» mafiose del mondo: Cosa Nostra siciliana, le Triadi cinesi, la Yakuza giapponese, la mafia turca, la mafia russa, la mafia sudamericana.

Se gli stati occidentali tarderanno ad organizzarsi adeguatamente, sarà difficile sconfiggere il sistema mafioso sovranazionale che nascerà inevitabilmente dall'intensificazione di quei rapporti.

10. La mafia è internazionalizzata, ma la risposta alla mafia è ancora prevalentemente nazionale.

Occorre accentuare la cooperazione internazionale sino a creare le condizioni per uno spazio internazionale antimafia. La mafia opera ormai in un spazio sovranazionale e le barriere nazionali, che costituiscono ancora un fastidioso impedimento per le autorità legali, sono superate con grande facilità dalle organizzazioni del crimine.

L'azione di contrasto non può diventare competitiva con il crimine se non acquista una velocità analoga a quella del crimine.

Per conseguire questo obiettivo occorre una svolta teorica. Le misure tecniche seguiranno senza difficoltà.

La svolta teorica presuppone la piena consapevolezza da parte di tutti i Paesi che il danaro mafioso è distruttivo per il mercato legale.

Oggi le grandi organizzazioni mafiose puntano al potere politico attraverso la conquista dei meccanismi economici e finanziari, che per loro natura tendono a sfuggire ad ogni regola.

Perciò difendere l'economia e i mercati dalle organizzazioni mafiose è l'obiettivo di una efficace strategia antimafia internazionale di seconda generazione.

Non basta più arrestare i mafiosi, obiettivo del quale si è brillantemente occupata la strategia di prima generazione, quella finora seguita.

Oggi bisogna attaccare la finanza mafiosa. È questo l'obiettivo della strategia antimafia internazionale dei prossimi anni. Ed è un obiettivo che può essere conseguito solo mediante la collaborazione internazionale.

11. Il processo di finanziarizzazione, proprio della economia legale, ha investito anche l'economia mafiosa che, secondo calcoli attendibili muove ogni anno, in Italia somme da 50.000 a 70.000 miliardi di lire.

L'attuale realtà economica è caratterizzata da un sistema finanziario internazionale aperto da un ampio movimento di capitali a livello nazionale e transnazionale, da una diffusione capillare dei servizi bancari e parabancari.

Le mafie si sono pienamente inserite in questo tipo di economia; comprano e vendono titoli speculano, attraverso loro intermediari sul corso dei cambi sono presenti in borsa; si comportano, insomma come

un qualsiasi investitore legale, dal quale si differenziano solo per la provenienza del danaro che investono.

Nel 1993 la Guardia di Finanza compì una ricerca sugli investimenti delle organizzazioni mafiose. La ricerca era limitata ad una ristretta zona della Sicilia, ma risultò particolarmente interessante per i risultati che, uniti ad altro tipo di valutazioni acquistano un valore di carattere generale. Le organizzazioni criminali della zona considerata avevano investito circa il 60 per cento dei loro proventi nel sistema finanziario, il 17 per cento nel settore immobiliare, l'11 per cento nel commercio, il 4 per cento nel settore industriale e agroalimentare.

Il rapporto tra gli investimenti finanziari e quelli produttivi, 60 per cento contro 33 per cento, rivela un tendenziale allineamento della economia criminale all'economia legale, dominata anch'essa dal mercato finanziario.

Il carattere massiccio di questo tipo di investimenti della mafia si spiega con alcuni caratteri propri dei mercati finanziari: la difficoltà di risalire dall'investimento all'investitore, la garanzia di anonimato in molte operazioni, la possibilità di confluire nella massa del danaro caldo internazionale e di godere della disponibilità dei cosiddetti paradisi fiscali, che assicurano protezione totale alla segretezza degli investimenti.

Si tratta di aspetti che non possono non essere apprezzati da chi come l'investitore mafioso, ha interesse a nascondere l'origine e la proprietà dei capitali che investe.

12. La lotta contro i patrimoni mafiosi non è ancora un impegno prioritario; ci sono però le competenze e le capacità tecniche per segnare oggi una svolta rispetto al passato.

a) *Premesse d'indirizzo strategico:*

l'attacco ai patrimoni è una componente essenziale di una moderna politica antimafia, perchè oggi la forza delle organizzazioni mafiose più che nella libertà personale dei propri componenti sta nelle ricchezze delle quali essi possono disporre;

i patrimoni mafiosi costituiscono un danno grave per l'economia legale, specie da quando la mafia ha assunto la partecipazione con propri capitali in imprese sane, che diventano così, anche all'insaputa dei loro titolari segmenti del patrimonio mafioso;

occorre convincere i soggetti economici della necessità di difendere l'economia dal crimine;

l'azione di destabilizzazione delle strutture economiche delle organizzazioni mafiose deve essere accompagnata da un'azione nei confronti dei soggetti economici per convincerli della necessità di difendere l'economia dal crimine.

una parte rilevante dei patrimoni mafiosi è all'estero o si sposta nei vari punti del circuito finanziario internazionale (il valore delle transazioni finanziarie sui mercati internazionali è pari ad oltre 800 miliardi di dollari al giorno, mentre il valore degli scambi commerciali è di circa 3.000 miliardi di dollari all'anno: una parte molto rilevante della differenza è costituita dal «danaro caldo», all'interno del quale sta il danaro sporco); ma la mafia ha bisogno di tenere in Italia una parte del suo patrimonio per potere «lavorare»; occorre cominciare

a «mettere le mani» su questo patrimonio; da qui si potrà risalire a quello costituito fuori dei confini nazionali.

b) *Vanno distinti tre settori di intervento:*

- b a)* individuazione dei patrimoni mafiosi;
- b b)* sottrazione di tali patrimoni alla mafia;
- b c)* utilizzazione dei patrimoni sequestrati e confiscati.

c) *Individuazione dei patrimoni mafiosi.*

Dal 1982 al 1994 si sono sequestrati beni del valore di circa 6.000 miliardi e confiscati beni per circa 800 miliardi, poco più del 13 per cento.

È molto alto il numero dei dissequestri. Nei dodici anni che intercorrono dal 1982 (anno di entrata in vigore della legge relativa alla confisca dei beni) al 1993 (ultimo anno per il quale sono disponibili dati certi) il numero di provvedimenti di restituzione dei beni, 4.285, è superiore al numero delle confische 3.146. Restano sospesi inoltre, ben 5.717 provvedimenti relativi a beni che hanno un valore complessivo di circa 2.800 miliardi.

Nonostante il processo di finanziarizzazione della mafia le azioni e i titoli sequestrati sino al 1994 hanno un valore assai basso: 300 miliardi circa a fronte di 3.200 miliardi circa di beni immobili.

L'attività di individuazione dei patrimoni mafiosi è quindi scarsamente incisiva. Queste le ragioni:

a) esistono molteplici forme di «opacità legali» e di «omertà professionali»; ad esempio:

 i libretti al portatore sono oggi costituiti da tagliandi del valore di 20 milioni di lire che possono costituire moneta circolante;

 i certificati di deposito al portatore, in base ad una circolare del Ministero del tesoro non vanno considerati «deposito» ai sensi della legge sui controlli bancari e finanziari (decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito in legge 5 luglio 1991, n. 1470);

 molti imprenditori hanno tollerato loro concorrenti che agivano con metodi illegali (caso Casillo, presidente associazione industriali di Foggia).

b) le indagini sui patrimoni sono oggi, in genere, soltanto accessorie rispetto a quelle sulle persone per:

 mancanza di personale negli uffici giudiziari e negli uffici di polizia;

 mancanza di preparazione adeguata nella maggioranza dei magistrati;

 farraginosità delle regole che disincentiva la loro applicazione;

 particolare aggressività delle cosche quando si toccano i patrimoni.

c) *Sottrazione dei patrimoni alla mafia.* Il passaggio dal sequestro alla confisca è lentissimo per la vischiosità del procedimento di prevenzione e perchè il procedimento penale che ha come presupposto la condanna richiede troppo tempo. Occorre fare un monitoraggio su un campione delle decisioni di dissequestro per individuarne le

cause ed intervenire anche legislativamente. È drammatico il problema della gestione delle aziende sequestrate.

d) Riutilizzazione. È il capitolo più deficitario. In molti casi i beni non sono utilizzati nè venduti. Vanno semplicemente in rovina. In alcuni casi il bene confiscato, attraverso l'asta finisce per pochi soldi nelle mani dei proprietari originari. Va rapidamente approvata anche dal Senato la proposta di legge approvata dalla Camera e relativa alla utilizzazione sociale dei beni confiscati. Questa proposta contiene anche precise disposizioni sulla gestione delle aziende confiscate.

e) Proposte di breve periodo:

Costituire presso (o d'intesa con) le DDA e nella DNA, pool di magistrati specializzati per le indagini sui patrimoni, che indaghino anche sui reati societari, fiscali, bancarotte.

Affinare gli attuali strumenti di individuazione di indizi dell'esistenza di patrimoni mafiosi: scarto tra situazione economico-sociale di un'area e numero di sportelli bancari o di società finanziarie; eccessiva circolazione di licenze commerciali; costi troppo elevati non di mercato, per alcuni tipi di licenze commerciali.

Controllare le aste giudiziarie.

Individuare le DDA in grave crisi di personale per poter intervenire consentendo lo svolgimento delle indagini.

Utilizzazione piena e generalizzata delle reti informatiche esistenti: anagrafe tributaria, INPS, UIC, TELECOM, ENEL, eccetera.

Incrementare le reti informatiche parziali: catasto, registro delle imprese, archivi notarili, anagrafi comunali.

Istituire un osservatorio (presso UIC?), con esperti noti ed indiscussi, che analizzi permanentemente, anche in collegamento con centri di altri Paesi, il problema della costituzione ed utilizzazione dei patrimoni mafiosi.

Approvare rapidamente la proposta di legge sull'uso sociale dei beni confiscati, già approvata dalla Camera ed ora al Senato.

f) Proposte di medio periodo.

Riformare la normativa sulle misure di prevenzione riservandola alle misure patrimoniali, abolendo le mdp personali snellendo le procedure, attribuendo la competenza alle DDA;

Intensificare le «relazioni internazionali allo scopo ed insistere per la ratifica della convenzione di Strasburgo;

Identificare le «professioni di servizio» nei confronti delle omm, che costituiscono la cosiddetta area grigia; occorre svolgere un'azione nei confronti di alcuni ordini professionali (commercialisti ad esempio) i cui appartenenti potrebbero essere coinvolti anche a loro insaputa;

Per i beni sequestrati:

distinguere le aziende dagli altri beni;

per le aziende distinguere quelle che possono stare sul mercato da

quelle che sono solo apparenti o in decozione;

queste ultime si mettono in liquidazione;

per le prime si nomina una commissione di tre amministratori (non di custodi) uno dei quali deve essere un pubblico funzionario e due presi da un albo nazionale di esperti;

investire del problema le associazioni industriali le associazioni dei commercianti, i sindacati.

Per i beni confiscati: si rinvia al contenuto della proposta approvata dalla Camera ed ora al Senato.

13. Occorre valutare con cura la possibilità di eliminare il monopolio sui tabacchi (il contrabbando rende più del 300 per cento) o di ridurre l'imposta per essere competitivi con le organizzazioni contrabbandiere; dislocare quindi la guardia di finanza su fronti più importanti.

14. Le analisi a suo tempo sviluppate dalle precedenti Commissioni parlamentari antimafia ed i successivi elementi emersi nel corso di questa legislatura consentono ora - pur con gli inevitabili limiti che tale operazione comporta una storicizzazione dei rapporti tra potere mafioso e deviazioni della politica. Può tracciarsi un ideale filone di continuità dell'analisi del fenomeno (che rappresenta una costante nella storia del Mezzogiorno post-bellico) e possono individuarsi le seguenti tre fasi nelle relazioni tra mafia e politica; relazioni che, nel tempo, si bilanciano e si modificano a seconda del peso che ciascun potere (o «sovranità») riesce a far valere sull'altro:

a) in una prima fase le relazioni tra la mafia e la corruzione si modellano secondo i caratteri della «macchina politica» classica. I boss politici controllano i canali di afflusso delle risorse ed i gruppi criminali rappresentarlo uno dei punti di snodo, uno degli interlocutori privilegiati nel processo di redistribuzione delle risorse stesse alla massa dei beneficiari. Il comando della macchina è saldamente in mano ai capi politici, i quali offrono protezione dalle indagini giudiziarie, favori e provvidenze varie (posti di lavoro, concessioni, finanziamenti, appalti) in cambio di sostegno elettorale. Il ruolo dei capi criminali è sostanzialmente subalterno e parassitario. Le macchine mafiose ricevono il permesso di instaurare numerosi piccoli *rackets* locali, e garantiscono, dietro adeguato compenso una certa protezione dei beni e degli investimenti delle imprese locali e delle grandi imprese esterne che si trovano ad operare nei territori mafiosi. I boss politici - essendo cresciuti negli stessi ambienti dei capi-mafia - sono molto attenti nel non concedere ai loro capielettori strumenti ed opportunità di autonomizzazione;

b) nella seconda fase, grazie a fattori di contesto generale - quali la perdita da parte dello Stato del monopolio territoriale della forza e/o a cambiamenti endogeni, quali il superamento di una data soglia di indipendenza economica avviene una «emancipazione» dei gruppi mafiosi dalla soggezione ai politici corrotti: lo scambio diventa una relazione egualitaria e si tratta e si fanno affari da pari a pari: I *partner* criminali non si accontentano più di un ruolo parassitario e marginale nel «business» dell'appropriazione delle risorse pubbliche, e diventano imprenditori esse stessi. Il mafioso non è più interessato a fornire il servizio di protezione estorsiva agli investimenti in opere pubbliche tipico della fase precedente: è diventato un piccolo e medio imprenditore interessato a ricevere direttamente le commesse pubbliche, ed a sfruttare la sua professionalità nell'uso della violenza a scopi di scoraggiamento della concorrenza e di protezione delle proprie quote di mercato.

Quando, all'inizio degli anni 70, lo Stato decise di costruire un grande porto industriale in una zona della Calabria ad alta concentrazione mafiosa le tre maggiori famiglie mafiose locali si riunirono e

«in tale occasione, di comune accordo, i partecipanti avrebbero rigettato la proposta degli operatori economici, che offrivano loro la percentuale («tangente») del 3% su tutti i lavori, pur di essere lasciati in pace. Era interesse della mafia assicurarsi i subappalti, in modo da inserirvi i propri elementi e controllare tutta l'attività» (Tribunale di Reggio Calabria, Ordinanza contro Paolo De Stefano + 59, pag. 164).

In questo stadio, si verifica la formazione di due reti di potere distinte, l'una facente capo ai personaggi politici che muovono le fila della corruzione, e l'altra ai gruppi criminali: Normalmente, in occasione dell'arrivo di uno dato *stock* di spesa in opere pubbliche o in altri settori, si arriva ad un accordo di spartizione, in base al quale ciascuna rete illecita percepisce una percentuale prefissata dello stanziamento: le cifre si aggirano di solito intorno al 5-10 per cento dell'importo globale. Numerosi sono gli esempi, in questa fase, di formazione di *joint ventures* occulte tra uomini politici coalizzati in appositi «comitati d'affari» da una parte e capimafia dall'altra allo scopo di sfruttare «al maglio» le risorse pubbliche.

Ma la componente criminale della partnership gode di un importante vantaggio rispetto a quella politica: oltre alla «tangente» sulle singole commesse, riceve anche una parte consistente delle commesse medesime: le famiglie mafiose sono anche dei piccoli conglomerati di imprese edilizie, commerciali, di trasporti che producono la concreta opera pubblica oppure investono i sussidi ricevuti nelle proprie aziende agricole.

c) col passare del tempo, e in assenza di un'adeguata azione di contrasto da parte degli organi dello Stato, si crea un'asimmetria di potere a vantaggio dei gruppi mafiosi: Entriamo così nella terza fase, dove è la mafia a comandare sulla cattiva politica. Le imprese mafiose o strettamente collegate alla mafia non si limitano più a percepire. Grazie alla complicità della autorità politiche corrotte, una parte sostanziale degli investimenti pubblici nelle zone inquinate del Mezzogiorno. Gli interessi criminali si spingono fino ad espropriare l'autorità pubblica anche delle funzioni di determinazione degli indirizzi di spesa e di progettazione e regolazione dei mercati.

L'autorità mafiosa si sostituisce quasi interamente a quella dello Stato, essa realizza un controllo integrale delle risorse pubbliche. Decide quante risorse attivare, in quali settori ed aree geografiche. Stabilisce le modalità delle gare di appalto, i progettisti da coinvolgere, e il tipo di «regolazione» da attuare tra le imprese del settore. Le indagini della magistratura di Palermo hanno mostrato come - tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 - Cosa Nostra si sia sostituita ai poteri dello Stato nell'intero ciclo di un investimento pubblico del valore di 1.000 miliardi di lire. Un imprenditore aderente a Cosa Nostra era il regista di un programma di spesa nell'edilizia pubblica che consisteva di 20 lotti da 50 miliardi ciascuno promosso dalla Regione Sicilia. Le imprese che partecipavano alle gare d'appalto - indipendentemente dal tipo di sponsorizzazione (criminale o non-crim-

minale) cui facevano riferimento - dovevano accettare un programma di «rotazione» delle commesse stabilito dal vertice di Cosa Nostra.

15. le intercettazioni telefoniche nell'ambito di procedimenti penali per reati di mafia e riciclaggio, effettuate nel corso della campagna elettorale che ha preceduto le elezioni politiche del marzo 1994 dimostrano uno straordinario attivarsi di molteplici organizzazioni mafiose in favore del partito di Forza Italia e, in misura minore, di Alleanza Nazionale. Quelle effettuate a Catania rivelano altresì che scopo precipuo di questo sostegno era ottenere la paralisi dell'azione giudiziaria, laddove essa era apparsa più incisiva nei confronti della mafia e della corruzione. Di cui una importante novità rispetto al passato. Il sostegno ad alcuni esponenti politici ha, anche oggi, lo scopo di ottenere l'impunità. Ma cambia decisamente il metodo. Non si sostiene una forza politica perchè da quella forza potrebbero venire signoli vantaggi; la si sostiene perchè il suo programma politico sullo specifico tema della giustizia coincide con gli interessi della mafia.

Da quelle intercettazioni emerge una strategia generale che comporta l'abbattimento della magistratura come potere dello Stato autonomo ed indipendente da ogni altro potere: «sarà annientata completamente», dice uno degli interlocutori.

Non esiste alcuna prova dell'esistenza di uno scambio, o di una promessa di scambio; nè esiste prova che le organizzazioni mafiose abbiano tratto davvero concreti vantaggi in contropartita del loro sostegno elettorale.

Tuttavia la Commissione deve segnalare due aspetti:

a) il sostegno a quelle forze politiche non deriva dal caso, ma da una precisa scelta strategica di esponenti di quelle forze per una materia, quella della giustizia, che interessa particolarmente le organizzazioni mafiose;

b) nel corso della XII egislatura da parlamentari delle stesse parti politiche sono venute proposte, iniziative, valutazioni dirette a collocarsi in linea di stretta continuità con quanto si aspettavano nel corso della campagna elettorale gli esponenti della mafia.

Si citano al proposito alcuni casi significativi: il «rapporto Fragalà», il falso documento diretto a vanificare le ricerche del potente boss latitante Giovanni Brusca, messo ingenuamente in circolazione dal deputato Fragalà; le iniziative del presidente della commissione giustizia della Camera contro l'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e contro l'articolo 416-bis del codice penale e, più in generale, contro uffici giudiziari particolarmente impegnati nelle indagini per mafia e corruzione; le ingiurie violente e gratuite del presidente della commissione cultura della Camera contro magistrati e avversari politici particolarmente impegnati nella lotta alla mafia, trasmesse quasi quotidianamente da una rete televisiva di proprietà dello stesso presidente di Forza Italia; le reiterate irragionevoli iniziative ispettive e disciplinari del ministro della giustizia, Filippo Mancuso, sostenitore delle forze di destra.

16. L'assunzione di comportamenti che tendano ad allontanare qualsiasi speranza da parte delle organizzazioni mafiose di poter contare su sostegni politici è particolarmente importante in una fase di transizione come quella che l'Italia attraversa. In questa fase, infatti, più che le relazioni tra singoli mafiosi e singoli politici, contano la funzione

politica della mafia, la sua strategia, le finalità che quelle organizzazioni perseguono. Non è troppo chiedersi quali tipo d'Italia hanno in mente di costruire i mafiosi. Il valore del loro giro di affari fa della mafia una delle più importanti potenze economico-finanziarie del nostro Paese. È impensabile che chi occupa questa posizione si limiti ad un ruolo di spettatore delle vicende italiane. È più probabile che cerchi di rivestire il ruolo di protagonista e che tenti perciò di indirizzare lo sviluppo della situazione politica italiana nella direzione più utile ai propri interessi. La mafia si interessa scarsamente al tipo di sistema elettorale o alla forma di governo e di Stato. Ha potuto difendere ed estendere i propri interessi durante il regime monarchico, nel corso del regime fascista, nel corso dei decenni repubblicani. Per la mafia essenziale è l'atteggiamento della politica nei confronti dei suoi delitti e delle sue ricchezze. Un sistema politico che tenti di condizionare la magistratura e le forze di polizia e che riduca i controlli sui movimenti sospetti di danaro è quello ideale per le mafie. Al contrario, un sistema comunque denominato e da chiunque sostenuto che, indipendentemente dalle altre opzioni politiche, operi per un irrobustimento dell'intervento giudiziario e per la difesa dell'economia dal crimine sarà nemico della mafia. Anco a una volta non è il coloro politico che conta. Si possono attuare strategie antimafia e strategie filomafia da tutte le posizioni politiche, nessuna esclusa.

17. Sul piano giudiziario la Commissione segnala tre priorità.

La prima riguarda la Calabria.

È la regione con il più alto numero di appartenenti organici alla mafia per numero di abitanti e con il più basso numero di magistrati appartenenti alle direzioni distrettuali antimafia. È per questa ragione che le organizzazioni della 'ndrangheta hanno ricevuto colpi durissimi in alcune regioni del Nord, Lombardia e Piemonte, in particolare, mentre la repressione incontra ancora notevoli difficoltà proprio nella regione di provenienza e di massimo insediamento. Il procura distrettuale di Reggio Calabria, dottor Boemi ha rappresentato alla Commissione il disastroso stato del suo ufficio. Il CSM è prontamente intervenuto per integrare l'organico della DDA di Reggio Calabria. Resta la situazione logistica (i pubblici ministeri sono costretti a stare in due o più per stanza), l'imbarazzo e la semiparalisi determinata dal numero di magistrati di Reggio Calabria che è sotto processo penale o sotto inchiesta disciplinare, la crisi delle cancellerie e delle segreterie. La gravità è tale che nessun provvedimento tampone può porre rimedio. La Calabria deve costituire una priorità assoluta per il Ministero dell'interno e per il Ministero della giustizia.

La seconda riguarda la celebrazione dei dibattimenti.

Il dibattimento costituisce il «collo di bottiglia» del sistema giudiziario antimafia per varie ragioni:

a) le sezioni sono troppo poche in relazione al numero dei processi;

b) la mancata determinazione della competenza per territorio nelle città sedi di Corte d'Appello comporta per un enorme carico di lavoro ed un enorme dispendio di tempo per quelle procure distrettuali che hanno nel territorio del distretto o molti tribunali o tribunali con un numero elevato di procedimenti per mafia: Palermo, Catania, Reggio Calabria, Catanzaro, Napoli;

c) la mancata previsione della partecipazione a distanza alle udienze, tramite teleconferenza, per gli imputati di mafia che presentino particolari caratteristiche di pericolosità comporta oneri enormi per le forze di polizia e rischi per i cittadini. Analoghi problemi pone la scarsità degli organici dei giudici per le indagini preliminari. Si tratta di problemi che possono essere risolti soltanto estendendo sino al massimo possibile la competenza del giudice unico in primo grado e reimpiegando diversamente i magistrati che risultino in esubero.

La terza priorità riguarda le misure di prevenzione. La legislazione è frutto di interventi che si sono sovrapposti confusamente gli uni agli altri. Gli effetti sono visibili soprattutto in materia di misure patrimoniali, dove lo scarto tra il valore dei beni confiscati e quelli dei beni sequestrati è talmente elevato (circa il 10 per cento) da imporre un ripensamento o sui presupposti del sequestro o sulla procedura per la confisca. È necessaria l'abolizione delle misure di prevenzione personali, che rispondono ad una logica di controllo di polizia ormai superata, ed il potenziamento delle misure di carattere patrimoniale.

La competenza a chiedere le misure di prevenzione dev'essere estesa al precoratore della Repubblica che dirige la direzione distrettuale antimafia ed il giudice delle stesse dovrà essere costituito dal tribunale della città sede di Corte d'appello (attualmente è competente il tribunale della città capoluogo di provincia).

Queste riforme devono accompagnarsi alla redazione di un testo unico delle misure di prevenzione.

18. È illusorio pensare che esistano misure decisive di snellimento e razionalizzazione della risposta giudiziaria alla mafia che non rientrino in un programma generale di riforma della giustizia. In assenza di questa riforma anche gli interventi più drastici, per la loro parzialità, verrebbero riassorbiti dalla crisi generale. Ma il ministro della giustizia ha impiegato la maggior parte del suo tempo in ispezioni che hanno intralciato il lavoro dei magistrati, per finalità non sempre comprensibili, ed ha trascurato le crisi della giustizia.

Peraltro la Commissione segnala, l'importante stanziamento per la giustizia nella legge finanziaria del 1995. Si tratta del più elevato incremento mai realizzato negli ultimi anni, dal 1 per cento del bilancio all'1,80 per cento.

19. I settori delle forze di polizia specializzati nell'azione di contrasto alla mafia hanno raggiunto un notevole livello di professionalità ed hanno conseguito risultati di straordinaria efficacia.

Tuttavia vale per le forze di polizia quanto scritto a proposito dell'intervento giudiziario. Senza un ripensamento complessivo dei moduli organizzativi ed operativi delle nostre forze di polizia anche quelle fasce di eccellenza costituite dagli organismi specializzati antimafia rischiano di vedere ridotte le loro potenzialità.

Essenziale è il controllo del territorio, che oggi non è adeguato. Un rigoroso controllo del territorio comporterebbe la possibilità di integrare il lavoro di *intelligence* svolto dagli organismi specializzati con le conoscenze quotidiane derivanti appunto dal radicamento territoriale della presenza delle forze di polizia.

20. Ad un controllo minuzioso del territorio si oppongono l'insufficienza degli organici delle forze di polizia e la mancanza di coordinamento effettivo tra polizia di Stato e Carabinieri, che porta a duplica-

zioni di uffici e di attività e a dispersioni di personale e di risorse. Ci sono piccole città dove sono presenti tanto la polizia di Stato quanto i Carabinieri ed altre dove mancano tanto l'una quanto gli altri. Il criterio di ripartizione sul territorio delle due polizie a competenza generale, polizia di Stato e Carabinieri, è stato quello dell'emergenza o della insistente richiesta di questo o di quel politico.

Occorre un uso razionale delle risorse esistenti.

Con un decreto ministeriale del 12 febbraio 1992 si sono finalmente stabiliti i criteri per una presenza differenziata sul territorio della polizia di Stato e dell'arma dei Carabinieri. La polizia di Stato dovrà privilegiare i centri capoluogo di provincia; i Carabinieri il resto del territorio. La distinzione risponde ad un criterio di ragionevolezza. La polizia di Stato fa capo alle Questure, che hanno sede presso i capoluogo di provincia; i Carabinieri possono vantare una presenza diffusa sul territorio ed è bene quindi che potenziino questo insediamento che è particolarmente apprezzato dalle popolazioni. Tuttavia queste disposizioni non sono state ancora attuate compiutamente e non lo saranno senza un vigoroso indirizzo politico.

21. L'arma dei Carabinieri impiega giornalmente dai 2500 ai 3000 militari per le tradizioni dei detenuti. Il decreto legge 1° settembre 1995 n. 369¹ stabilisce che a partire dal 1° aprile 1996 il servizio di traduzione passerà progressivamente alla polizia penitenziaria. Il passaggio dovrà avvenire con rapidità, utilizzando il tempo disponibile sino all'aprile 1996 per addestrare il nuovo personale. Nel più breve tempo possibile l'arma dei carabinieri dovrà essere alleggerita da un compito ormai estraneo alle funzioni di istituto così da potere impiegare in compiti di controllo del territorio il personale ora addetto alle traduzioni.

22. negli ultimi anni è proliferato il fenomeno degli organismi specializzati di polizia alle dipendenze dei diversi ministeri. Un regio decreto-legge del 1937 ha istituito un nucleo Carabinieri ispettorati del lavoro. Per 27 anni questa è stata l'unica eccezione. Successivamente le «polizie ministeriali» sono diventate quasi la regola. Nel 1962 fu istituito, alle dipendenze del Ministero della sanità, il comando carabinieri antisofisticazione e sanità (NAS); Nel 1969 fu istituito il Comando carabinieri Tutela patrimonio artistico, che dipende dal ministero dei beni culturali. La legge 26 gennaio 1982 n. 21 ha autorizzato una convenzione tra il governatore della Banca d'Italia e il Ministero della Difesa per l'istituzione di un comando carabinieri presso la Banca d'Italia. All'interno del Comando opera un Nucleo per la lotta al falso nummario. La legge 4 dicembre 1993 n. 491 ha soppresso il Ministero dell'Agricoltura, ha istituito il Dicastero delle risorse agricole, alimentari e forestali ed ha costituito il Comando Carabinieri tutela norme comunitarie e agroalimentari. Un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del gennaio 1995 ha istituito presso il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie un nucleo operativo della Guardia di finanza per la repressione delle frodi comunitarie. Un decreto-legge del maggio 1995 prevede l'istituzione presso il Ministero delle poste, a disposizione del ministro e del garante per l'editoria, di un nucleo speciale della Guardia di finanza per la radiodiffusione e l'editoria.

Alcuni di questi nuclei rispondono ad effettive esigenze, altri meno. occorre una revisione della materia sia per recuperare personale che per

¹ Il disegno di legge di conversione riporta il n. 3085.

ricondere alla responsabilità generale del Ministro dell'interno queste attività di polizia che non possono diventare estravaganti rispetto alla politica della tutela della sicurezza della quale è responsabile soltanto il titolare del Viminale. Contro ogni principio costituzionale quel ministro rischia di rispondere davanti al parlamento e al paese per attività che non dipendono da lui.

È regola di buon governo bloccare la tendenza «separatista» presente in molti ministeri, per la quale ciascuno tende ad organizzarsi come se fosse un granducato. Corollario di questa tendenza è la propensione di singoli ministri a costituirsi una sorta di polizia dicasteriale, propensione che a volte, per malintese ragioni di prestigio, è favorita dai titolari di diversi corpi di polizia.

23. Sempre di carattere istituzionale è il problema del coordinamento tra polizia di Stato e Arma dei carabinieri. Una Repubblica ben ordinata difende l'equilibrio tra poteri e responsabilità. Perciò sul coordinamento non si gioca il primato tra polizia e carabinieri. Si misura, invece, il ruolo del Ministro degli Interni. È il responsabile politico della intera sicurezza nei confronti dei cittadini e del Parlamento, ma ha alle sue dipendenze gerarchiche soltanto la polizia di Stato, circa 104 mila uomini.

I carabinieri, circa 120 mila uomini, pur svolgendo compiti assolutamente analoghi a quelli della polizia, fanno parte dell'Esercito e dipendono gerarchicamente dal ministro della Difesa. Con il ministro dell'interno hanno solo un rapporto funzionale. A nessuno sfugge l'anomalia istituzionale: l'Arma svolge il 90 per cento della propria attività alle dipendenze gerarchiche del Ministro dell'interno, che non è politicamente responsabile della sua attività.

Speculare a questa anomalia è la doppia funzione del Capo della polizia, che è anche direttore generale del Dipartimento di Pubblica sicurezza, all'interno del quale dovrebbero operare i Carabinieri. Ad un eccesso di «autonomia» dei Carabinieri corrisponde un'anomala concentrazione di poteri nella Polizia di Stato. In questa situazione la legge sulla riforma di polizia è rimasta in gran parte inattuata.

Il coordinamento non riesce a farlo il Ministro, frenato dalla molteplicità dei corpi, uffici e dipendenze. Nè lo fa il magistrato, che non ha competenza per l'attività di prevenzione, opera soltanto dopo la commissione del reato, non interviene nelle fasi proprie della polizia giudiziaria e delega abitualmente le indagini alla stessa forza che ha presentato il rapporto. È un disordine che genera dispersioni, accavallamenti, contrasti, a volte anche lutti. Diventa costoso per le finanze pubbliche e limitativo delle capacità professionali delle nostre polizie.

La Spagna, di fronte a problemi analoghi, ha posto la polizia militare alle dipendenze del ministero degli interni, con buoni risultati. Il Belgio ha addirittura smilitarizzato la polizia militare.

In Italia sarebbe un grave errore smilitarizzare l'Arma.

Si dovrebbe invece studiare la praticabilità della collocazione dei Carabinieri, fermo il loro carattere militare, alle dipendenze gerarchiche del Ministro dell'Interno proprio perchè la massima parte del loro lavoro si svolge nell'ambito delle competenze istituzionali e della responsabilità politica di questo Ministro. Conseguentemente, le funzioni di direttore generale della pubblica sicurezza dovrebbero essere scisse da quella di capo della polizia. Polizia e Carabinieri entrerebbero insieme

nel Dipartimento della Pubblica sicurezza, la cui direzione potrebbe essere tenuta a rotazione da un funzionario proveniente dai ruoli del ministero dell'Interno e da un funzionario provenienti dall'Arma dei carabinieri.

Il Ministro dell'interno avrebbe tutti i mezzi per poter svolgere responsabilmente le sue funzioni costituzionali. La sicurezza dei cittadini sarebbe meglio garantita. Si eviterebbe un eccesso di poteri nella polizia. Si risponderebbe ad un'antica aspirazione dell'Arma, perchè il comando generale potrebbe essere attribuito ad un ufficiale proveniente dallo stesso corpo e non, come oggi accade, dall'esercito. Carabinieri e poliziotti avrebbero finalmente un'effettiva parità di trattamento. Si potrebbe attuare il coordinamento, risparmiando uomini e mezzi e conseguendo risultati ancora migliori rispetto a quelli attuali.

24. Naturalmente quella prospettata è solo una delle possibili soluzioni. ne sono certamente possibili altre purchè sia chiaro lo scopo: bisogna utilizzare razionalmente le risorse esistenti per aumentare la sicurezza dei cittadini. Lo stato attuale delle cose genera intralci, provoca dispersione di personale e di risorse tecniche, non consente al livello professionale delle nostre forze di polizia, già molto elevato, di rendere al meglio, è fattore di duplicazione e di sprechi che le nostre esigenze di bilancio non ci consentono.

È opportuno che la Commissione esamini attentamente la questione, la quale può essere risolta solo attraverso il consenso e la collaborazione delle forze interessate.

25. La relazione del Ministro dell'interno sui cosiddetti «pentiti»² contiene informazioni di particolare utilità per chi intenda avere su questo problema un'opinione libera da pregiudizi.

Le persone protette, complessivamente, sono 5.561. I collaboratori, che provengono da ambienti criminali, sono 991; i testimoni, coloro che hanno accidentalmente assistito ad un delitto di mafia ed hanno testimoniato, sono 68; i familiari sono 4.502.

Dei 991 «pentiti» 381 vengono da Cosa Nostra, 182 dalla camorra, 144 dalla 'ndrangheta, 78 dalla pugliese sacra corona unita, 206 da altre organizzazioni criminali.

Solo 600 collaboratori godono di uno stabile programma di protezione. Gli altri sono assoggettati a misure temporanee.

Poco più della metà dei «pentiti», 535, sono in libertà; quelli detenuti sono 211; i restanti 245 beneficiano di misure alternative alla detenzione, dagli arresti domiciliari alla semilibertà. Dei familiari da proteggere, circa la metà non ha più di diciotto anni e moltissimi sono bambini. In questi casi i problemi si moltiplicano. I bambini sono più propensi a sottrarsi a misure di protezione. Pongono problemi psicologici a volte gravissimi per la traumatica rottura con l'ambiente di provenienza; devono andare a scuola, hanno bisogno di cure mediche e di un minimo di vita sociale. Cose spesso incompatibili con la clandestinità che accompagna la loro vita.

La Procura della Repubblica che ha richiesto più programmi di protezione per «pentiti» è Catania (143); vengono poi Napoli (133) e Milano (90). Palermo è quarta (85).

² Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione (1° gennaio-30 giugno 1995).

I due terzi dei programmi di protezione sono in vigore da meno di un anno. In ogni caso la protezione non può durare più di cinque anni.

Dal 1° gennaio 1995 ad oggi il Servizio centrale di protezione ha proposto la revoca della protezione in 15 casi; l'apposita Commissione interministeriale ha revocato ben 12 programmi di protezione. La revoca è disposta in caso di comportamento «scorretto» della persona protetta.

Il 34 per cento delle spese del Servizio centrale di protezione è destinato ai contributi mensili ai collaboratori ed alle loro famiglie; il 30 per cento alla locazione di appartamenti. Il contributo mensile viene stabilito da una commissione ministeriale sulla base dei dati Istat sui consumi medi globali delle famiglie e si aggira, in media, attorno al milione e mezzo.

La crescita del numero dei collaboratori è progressiva. Al 1° gennaio 1993 erano 283. Si sono quintuplicati in tre anni.

Il ministro Coronas concludendo il suo rapporto ha sollecitato i parlamentari ad individuare le vie per assicurare ai collaboratori l'uscita dal programma di protezione. È evidente che la protezione non può diventare un'ennesima forma di assistenzialismo di Stato. Ma è altrettanto evidente che non si può dall'oggi al domani mettere sulla strada una persona che può essere uccisa per il contributo dato alla lotta contro la mafia, con i suoi familiari. Piuttosto che dividersi, in modo spesso irresponsabile, su «pentiti sì» - «pentiti no», il mondo politico farebbe bene a riflettere sulle forme attraverso le quali garantire in tempi brevi al collaboratore la mimetizzazione totale, attraverso l'inserimento nel mondo produttivo e la costruzione di una sua normale quotidianità. Per ridurre i costi finanziari ed umani dei programmi di protezione, e per aumentarne l'efficacia, bisogna passare dalla clandestinità alla mimetizzazione dei collaboratori e delle loro famiglie. I programmi di protezione vanno integrati con analisi particolari e riservate sulle possibilità e sulle modalità di mimetizzazione sul territorio dei collaboratori e delle loro famiglie.

26. Bisogna potenziare le tecniche di acquisizione delle informazioni dall'interno delle organizzazioni criminali. Oggi le fonti esclusive di queste informazioni sono le intercettazioni delle conversazioni e i «pentiti». La legge consente attività di infiltrazione solo nei casi di traffico di droga, traffico di armi e riciclaggio. Si tratta di un istituto certamente rischioso, che va affidato a personale di alta qualificazione professionale. In ogni caso va nettamente distinta la figura dell'agente infiltrato dalla figura dell'agente provocatore. L'infiltrato non provoca la commissione di reati, ma si inserisce in una struttura criminale o in un accordo criminale preesistente al fine di individuare i responsabili. Una recente sentenza della Corte di cassazione³ ha correttamente puntualizzato i limiti legislativi della figura dell'agente provocatore, escludendo interpretazioni estensive. Ferme queste considerazioni di principio, l'esperienza sinora attuata è stata positiva. L'istituto pertanto va esteso a tutti i delitti che sono oggi di competenza delle direzioni distrettuali antimafia.

³ Cass., Sez. VI pen., ud. 11 aprile 1994, pres. Suriano, rel. Ippolito imp. Curatola, n. 750.

27. Lo scioglimento dei consigli comunali inquinati o condizioni da organizzazioni mafiose ha avuto effetti non omogenei. Dove i commissari straordinari sono riusciti ad imporre una gestione corretta, cambiando le vecchie abitudini, e dove le forze politiche hanno saputo rinnovarsi i risultati sono stati positivi. Negli altri casi lo scioglimento non ha cambiato la situazione. L'esperienza ci dice quindi che lo scioglimento costituisce solo la precondizione per una drastica rottura rispetto al passato. Ma i commissari straordinari quando sono privi di mezzi e quando si imbattono in atteggiamenti politici generalmente ostili e nel boicottaggio della burocrazia comunale riescono a fare ben poco. L'istituto non va abrogato, va corretto e reso più efficiente e più garantito alla luce delle esperienze applicative.

28. Indipendentemente dalla sorte che avrà l'istituto, lo stato delle cose impone un forte intervento a sostegno delle amministrazioni ricostitutesi dopo lo scioglimento per mafia.

La gran parte di queste amministrazioni versa in una situazione di crisi strutturale, la macchina amministrativa stenta a ripartire. Spesso mancano dipendenti con funzioni apicali o di dirigenza, con l'effetto di un calo di professionalità, di paralisi dell'amministrazione e di rinnovata capacità di condizionamento mafioso sulla macchina burocratica.

Lo scioglimento colpisce le infiltrazioni mafiose negli organi elettivi, ma lascia intatto l'apparato burocratico, anche dove esso sia profondamente inquinato. Esso quindi, quando è inquinato in alcuni suoi funzionari, riprende a svolgere le vecchie funzioni di sostegno alla mafia, esponendo gli amministratori elettivi al blocco amministrativo e all'isolamento nei confronti dell'opinione pubblica.

La Commissione, al fine di contrastare questa situazione propone al Parlamento e al Governo quattro interventi.

29. *Primo intervento.* Vanno ampliati e resi più penetranti i poteri dei commissari straordinari. I commissari, oltre a provvedere alla semplice «gestione dell'ente», dovrebbero essere specificamente incaricati:

a) di svolgere, avvalendosi dell'opera di consulenti ed esperti esterni all'amministrazione, un'approfondita indagine sulla macchina comunale sotto il profilo della legalità, funzionalità e correttezza dei procedimenti e degli atti, con particolare attenzione ai concorsi per le assunzioni, agli inquadramenti del personale, alle forniture e agli appalti;

b) di assumere entro il termine di scadenza del proprio mandato e con particolare riferimento ai funzionari dell'ente in posizione apicale o dirigenziale, tutti i provvedimenti di ristrutturazione, nuove attribuzioni di qualifica e mansioni, annullamenti in autotutela che si rendono necessari sulla base delle indagini svolte, anche superando, per quanto riguarda il personale, l'applicazione di eventuali norme di sanatoria quali l'articolo 6-bis della legge n. 537 del 1994; si renderà quindi necessario, rendendo vacanti i posti relativi, dar corso alle procedure di mobilità ed ai provvedimenti di messa a disposizione dei funzionari e dei dipendenti che abbiano esercitato particolari condizionamenti sulla struttura amministrativa, da adottarsi con le modalità previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, attribuendoli alla competenza del Prefetto.

Secondo intervento. Occorre accertare il ruolo svolto dal segretario comunale durante il periodo di inquinamento mafioso che ha condotto

allo scioglimento del consiglio comunale; l'approfondita valutazione della sua attività rispetto a fenomeni di illegalità dovrebbe poter condurre al suo trasferimento in sedi o funzioni idonee; il nuovo segretario comunale dovrebbe essere prescelto d'ufficio tra quelli idonei a ricoprire la funzione nella classe di enti locali superiore a quella cui appartiene il comune interessato.

Terzo intervento. Va rafforzato l'apparato amministrativo, ampliando la possibilità per le amministrazioni sopravvenute allo scioglimento, anche in deroga ai limiti derivanti dallo stato di dissesto, o dalla carenza di statuti o piante organiche, di far ricorso a nomine temporanee di consulenti, esperti e dirigenti con contratto a tempo determinato (articoli 51 legge 142/90 e 21 decreto legislativo 29/29); le nomine, assunte con provvedimento del sindaco, dovranno rispondere ai requisiti ed alle procedure di trasparenza previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 292/94 ed essere portate ad immediata conoscenza del prefetto.

Quarto intervento. Bisogna provvedere alla copertura dei posti vacanti come risulterebbero dalle nuove piante organiche adottate a seguito di una obbligatoria rilevazione dei carichi effettivi di lavoro; la copertura, se non integrale, per le note ragioni di bilancio, dovrebbe riguardare una percentuale significativa dei posti scoperti, e dovrebbe essere attuata anche mediante mobilità da quelle pubbliche amministrazioni che hanno dipendenti in esubero.

33. La questione della pubblica amministrazione è uno dei punti strategici nel mezzogiorno, proprio con riferimento alle aree più inquinate. La pubblica amministrazione, infatti, ha costituito nel passato un nodo strategico del condizionamento mafioso, in particolare nel settore dell'edilizia e dell'urbanistica. Da una ricerca effettuata dal City manager della città di Palermo, ed illustrata nel corso di un convegno nell'estate 1995, a Filaga (Palermo), risulta che i comuni siciliani hanno utilizzato nel 1994 circa la metà dei fondi messi a disposizione dalla regione per investimenti produttivi. È noto altresì che proprio grazie alla inefficienza della pubblica amministrazione le regioni del Sud hanno perso la possibilità di utilizzare i fondi della Unione Europea.

Il problema è quantitativo e qualitativo. Il primo profilo può essere affrontato con il personale in mobilità da altri settori della pubblica amministrazione statale. Il secondo con adeguati stage di preparazione professionale su temi specifici, promossi periodicamente dalle regioni.

30. La Commissione Antimafia della XI Legislatura distinse due profili dell'azione antimafia, quella relativa all'azione di contrasto, «antimafia dei delitti», e quella relativa alla ricostruzione della legalità, «antimafia dei diritti».

Questa Relazione conferma la necessità di iniziative che abbiano come obiettivo la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni.

La Chiesa cattolica e quella evangelica fanno molto; molto fanno le associazioni di volontariato, laiche e cattoliche. Il ministro della pubblica istruzione si è fortemente impegnato per un'azione a difesa del diritto allo studio dei giovani del mezzogiorno, ottenendo nella legge finanziaria nuovi stanziamenti per l'edilizia scolastica. È nata un'associazione che ha lo scopo di mettere in collegamento tutte le iniziative dirette alla educazione alla legalità ed alla formazione di una nuova coscienza civile nazionale. Contro la criminalità organizzata, costruire la legalità organizzata è l'efficace slogan di questa associazione.⁴ Confindustria e sindacati stanno manifestando intese ed impegni unitari per la legalità e il lavoro nel Mezzogiorno.

Antonio BARGONE, Pino ARLACCHI, Massimo BRUTTI, Sandra BONSANTI, Giuseppe AYALA, Raffaele BERTONE, Nicola VENDOLA

⁴ L'associazione si chiama Libera ed è stata costituita nel 1994.

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONI

GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI

Giovedì 21 marzo 1996, ore 15

Autorizzazioni a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione

Esame dei seguenti documenti:

- Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Roberto Radice, nella sua qualità di Ministro dei lavori pubblici *pro tempore* (Doc. IV-bis, n. 25).
- Domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Giovanni Prandini, nella sua qualità di Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, nonché dei signori Mario Bondavalli e Filippo Blefari (Doc. IV-bis, n. 26).

Insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione

Seguito dell'esame della comunicazione trasmessa il 21 dicembre 1995 dal senatore Claudio Regis al Presidente del Senato.

