

<pre>

Pag. 1595

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE
INDICE

pag.

Seguito dell'esame della relazione sui problemi connessi
allo scioglimento dei consigli comunali:

| | |
|------------------------------------|---|
| Violante Luciano, Presidente | 1597, 1602
1606, 1610, 1611, 1612, 1614, 1618
1619, 1620, 1625, 1626, 1627, 1628
1630, 1632, 1633, 1634, 1635, 1636 |
| Cabras Paolo, Relatore | 1606
1607, 1613, 1617, 1618, 1630
1631, 1632, 1633, 1634, 1635 |
| Cappuzzo Umberto | 1614, 1615 |
| Covello Francesco Alberto | 1619, 1625 |
| Cutrerà Achille | 1619, 1620 |
| Ferrauto Romano | 1618, 1619, 1624 |
| Florino Michele | 1622, 1628 |
| Frasca Salvatore | 1623, 1624
1625, 1630, 1633, 1634, 1636 |
| Imposimato Ferdinando | 1607, 1610, 1611
Mancino Nicola, Ministro dell'interno... 1597, 1602
1611, 1612, 1613, 1615, 1617
1626, 1627, 1628, 1630, 1633 |
| Matteoli Altero | 1610, 1611, 1614
1616, 1617, 1618, 1631, 1632, 1634, 1635 |
| Rossi Luigi | 1611 |
| Scalia Massimo | 1612, 1613, 1630, 1632 |
| Sorice Vincenzo | 1621 |
| Tripodi Girolamo | 1613, 1614 |

Pag. 1596

Pag. 1597

La seduta comincia alle 16.

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

Seguito dell'esame della relazione sui problemi
connessi allo scioglimento dei consigli comunali.

PRESIDENTE. Informo i colleghi che sono pervenute due
lettere, una da parte dell'onorevole Scotti, l'altra da parte
dell'onorevole D'Amato, di cui darò lettura al termine della
seduta.

L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame della
relazione sui problemi connessi allo scioglimento dei consigli
comunali.

Do la parola al ministro dell'interno Mancino, che
ringrazio per la sua presenza.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Signor
presidente, onorevoli senatori e deputati, le misure di
repressione dell'infiltrazione della criminalità organizzata
negli enti locali costituiscono parte essenziale della
strategia di lotta alla mafia. L'esperienza ha dimostrato
quanto esteso e radicato sia il fenomeno e quanta parte esso

abbia avuto nel diffondere tra la gente la percezione del predominio malavitoso, tra gli onesti la sensazione dell'isolamento, tra i criminali la sicurezza di una impunità garantita.

Il comune agli occhi del cittadino esprime visivamente il patto consociativo che è a fondamento dell'ordinamento, incarna esso stesso lo Stato; è attraverso il comune che il cittadino si accosta alle istituzioni. Perciò, se è viziato il rapporto di base, risulta compromesso l'intero quadro delle relazioni che il cittadino intrattiene con le varie espressioni dello Stato, risulta alterata l'essenza stessa del modo in cui il cittadino entra in relazione con lo Stato.

Per questo motivo è lecito sostenere che la mafia minaccia il principio democratico; per la stessa ragione non è esagerato affermare che con l'inquinamento dei comuni lo Stato rischia di perdere la capacità di controllo del territorio, la capacità di esprimere la propria sovranità.

A questo ordine di ragioni è riconducibile l'importanza di mantenere viva e attiva l'iniziativa dello Stato sul fronte delle amministrazioni locali inquinate, e ciò anche quando l'inquinamento non vede coinvolte le più pericolose espressioni della criminalità organizzata, anche quando si accertano le piccole collusioni rapportate alle esigue disponibilità finanziarie dei più piccoli comuni.

Lo scioglimento del consiglio comunale in presenza di episodi di connivenza si giustifica pienamente come strumento in grado di fare terra bruciata intorno alla mafia, di privarla di quelle aree di diffuso fiancheggiamento che la rendono temibile e sicura di sé, di distruggere quel mito di onnipotenza e di predominio che essa tende ad accreditarsi attraverso il controllo delle istituzioni.

La valenza dello scioglimento di un consiglio comunale, quindi, non può essere riduttivamente rapportata al limitato effetto dell'interdizione di qualche procedura amministrativa irregolare ma si esprime principalmente nell'inflessibile riaffermazione della sovranità della legge agli occhi della comunità dei cittadini. Questa riaffermazione, a sua volta, costituisce

Pag. 1598

il presupposto del recupero del consenso popolare verso la legalità, destinato a diventare maggioritario nella misura in cui viene data alla gente la possibilità di cogliere realisticamente la forza vincente delle istituzioni.

Collocato nell'ordine logico di queste premesse, il bilancio dell'esperienza delle gestioni commissariali nei comuni sciolti per mafia è sostanzialmente positivo, pur nei limiti, che saranno indicati nella presente relazione, connessi a qualche difficoltà (anche qualche difficoltà in più). Il radicale mutamento di rotta nella gestione dell'ente richiesto dall'avvio dell'opera di risanamento non può non sconvolgere comportamenti, consuetudini, equilibri di interesse ormai da tempo consolidati e persino entrati nel

costume.

Non può stupire il fatto che la prima reazione della cittadinanza al commissariamento in alcuni casi possa essere stata negativa, diffidente e persino ostile. Ciò è spiegabile se si tiene conto dei tempi non certo istantanei richiesti dalla maturazione spontanea, all'interno di una comunità cittadina, di una prevalenza di consenso su basi del tutto mutate. E' importante, al riguardo, considerare che le gestioni inquinate non nascono sempre o soltanto da un'imposizione apertamente costrittiva e violenta ma anche da un voto elettorale influenzato e pur sempre liberamente espresso nel segreto dell'urna.

In ragione di ciò, l'azzeramento degli organi elettivi imposto dal provvedimento di scioglimento spesso è inteso, da parte di chi quella scelta elettorale ha operato, come aperta censura. La riconversione della volontà popolare alla legalità presuppone il diffondersi di una nuova coscienza, che non è certo fatto istantaneo, tanto più che tale riconversione passa attraverso l'ammissione di una propria responsabilità individuale e collettiva. A ciò si può aggiungere l'effetto frenante indotto dalla sfiducia nella capacità dello Stato di vincere una battaglia già altre volte invano tentata e dal timore di essere chiamati a subire esclusivamente gli effetti penalizzanti del ritorno alla legalità, indotti dall'azione repressiva, senza un'effettiva contropartita in termini di benefici.

In effetti, il passaggio alla gestione commissariale, almeno in un primo tempo, è segnato quasi esclusivamente dall'assunzione di misure impopolari. Il primo obiettivo è - né potrebbe essere altrimenti - il ripristino della legalità, ripristino che significa riscossione di tributi evasi, esercizio del potere sanzionatorio per comportamenti abusivi, paralisi dell'attività edilizia irregolare, restaurazione di discipline da tempo disattese o ignorate, assestamento dei conti pubblici, con inevitabili conseguenze restrittive sulla spesa.

Certamente si tratta di un passaggio inevitabile del complesso itinerario di ripristino dell'agibilità democratica, ma è anche da dire che l'azione dello Stato non può limitarsi a tanto: è necessario che il cittadino, accanto all'adozione di misure impopolari, possa vedere un impegno finalizzato ad un beneficio diretto per la cittadinanza in termini di qualità dei servizi.

Mi rendo conto della delicatezza del problema, specie per i suoi risvolti finanziari; esiste un'esigenza di par condicio tra i vari enti che non può essere a cuor leggero contraddetta a danno delle amministrazioni che hanno dimostrato di operare correttamente. Eppure, uno sforzo particolare va fatto a favore della comunità, non già di chi ha malamente operato. Lo impone il principio solidaristico posto a fondamento dell'unità nazionale.

Non è lecito rifiutare uno sforzo equilibrato, contenuto e

parsimonioso, in grado di dare il segno di un impegno positivo, di addolcire l'amarezza del rigoroso richiamo alla legalità e perciò di renderlo più accettabile e meno oneroso.

Vorrei ricordare agli onorevoli senatori e deputati che, in occasione dell'approvazione del decreto delegato sulla finanza derivata, abbiamo posto a regime - come si suol dire - l'utilizzazione dei fondi campione, con priorità nei confronti dei comuni colpiti da provvedimenti di

Pag. 1599

questa natura. Naturalmente, il fondo campione è bene esiguo, non è sufficiente a corrispondere a queste esigenze né può essere totalmente utilizzato in una parte del territorio del paese, quando ragioni distributive di carattere più generale invitano ad essere un po' più equilibrati anche nella distribuzione. Questo è comunque un capitolo aperto, anche in termini di capitoli di bilancio: guai ad immaginare che sciogliamo e poi non siamo in grado di corrispondere ad esigenze di intervento, soprattutto in direzione del risanamento di carattere ambientale e territoriale di quelle aree.

Occorre ricercare quel giusto equilibrio fra sanzione e beneficio, sul quale possa essere costruita una proposta mediata di risanamento e di sviluppo, tenendo conto che il vero bilancio della gestione commissariale sarà fatto al momento della sua conclusione, quando il corpo elettorale, nel segreto dell'urna, sarà chiamato a dimostrare concretamente, con la scelta degli uomini giusti, di voler consolidare il risanamento. A questo riguardo, anticipando quanto dirò più avanti sul problema della durata della gestione commissariale, credo sia importante tenere presente che il rinnovamento della classe politica locale non può essere garantito solo da ipotesi di incandidabilità a carico dei vecchi amministratori, tanto più perché previsioni di questo genere sono facilmente aggirabili con l'interposta rappresentanza elettiva. Ciò che ha valore risolutivo è il suscitare tra la gente, assistendola con mezzi adeguati, una volontà prevalente verso modi nuovi di esercizio delle pubbliche funzioni.

Ho condiviso la lettera che il presidente Violante ha inviato alle segreterie di tutti i partiti, invitandoli a tenere conto di questa situazione e anche a trarre lezioni dagli scioglimenti, perché non sempre allo scioglimento corrisponde quel moto di popolo che deve essere anche sollecitato dalle forze politiche e non può essere affidato alla spontaneità dei cittadini.

Il provvedimento che dal 1991 regola la gestione commissariale nei comuni soggetti ad infiltrazione della criminalità organizzata non disciplina in modo particolare i poteri dei commissari, limitandosi a richiamare l'ordinario criterio dell'attribuzione delle competenze spettanti agli organi dell'ente (consiglio, giunta, sindaco), il che in qualche modo risulta spiegabile se si tiene conto del clima di urgenza che caratterizzò l'adozione del provvedimento e l'iter

parlamentare della sua conversione. Così non fu possibile approfondire due aspetti peculiari della nuova strategia, quello legato all'individuazione di strumenti adeguati alle esigenze di risanamento dell'ente e quello relativo alla durata della gestione commissariale, che è un po' generica.

Muovendo da quest'ultimo aspetto, appare evidente come la protrazione fino a 18 mesi dell'amministrazione straordinaria ponga già di per sé, in termini ineludibili, l'esigenza del superamento, almeno in parte, dei limiti dell'ordinaria gestione, postulando l'impostazione di programmi e di scelte di natura più propriamente politica. D'altra parte, la stessa finalità del risanamento dell'ente, di un risanamento che mira ad essere integrale e risolutivo, evoca l'esercizio di forme straordinarie di intervento, che non vi sono nella norma, correlate alla natura e al grado di compromissione della legalità, che è diversa da zona a zona, da area ad area, da comune a comune.

Risulta perciò subito chiara l'esigenza di assicurare, pur in assenza di specifiche previsioni, un supporto speciale ai funzionari chiamati al ruolo di commissari. In questo senso, fin dal momento immediatamente successivo all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, l'impegno del Ministero dell'interno è stato rivolto a sensibilizzare gli uffici della direzione generale dell'amministrazione civile affinché assicurassero particolare attenzione nella trattazione di procedure autorizzatorie o concessorie interessanti gli enti commissariati (mutamento delle piante organiche, che sono assoggettate alla stessa norma di carattere generale, trasferimenti

Pag. 1600

erariali, procedure di dissesto finanziario e così via). In pari tempo, i prefetti sono stati sollecitati a partecipare attivamente ai problemi degli enti e a segnalare agli uffici ministeriali ogni situazione suscettibile di intervento in sede centrale. Ieri ho promosso una riunione di tutti i prefetti di queste aree interessate allo scioglimento e la doglianza comune consiste nel fatto che, a parte alcune eccezioni, soprattutto le regioni erogatrici di finanziamenti anziché darli li sospendono addirittura.

Contestualmente, un'attenta opera di monitoraggio ha cercato di cogliere con immediatezza gli aspetti problematici dell'impatto prodotto da una forma così incisiva di interventi in realtà locali ormai da tempo adagate su una gestione dissociata dalla legalità.

La prima esperienza è maturata nel fronteggiare la reazione agguerrita e stizzosa degli ex amministratori, a livello individuale o di consorteria affaristica, inaspettatamente impediti nella coltivazione dei loro illeciti traffici. A ciò si è aggiunto l'effetto dell'ostilità, della diffidenza e della freddezza - almeno iniziale - di parte della popolazione, l'ostruzionismo velato e sfuggente della struttura burocratica del comune (il che assume aspetti

rilevantissimi), persistentemente legata da vincoli di amicizia, di parentela, di riconoscenza, perfino di connivenza, con gli amministratori rimossi o con l'ambiente esterno malavitoso, in qualche caso anche l'insensibilità o l'indolenza di altri livelli istituzionali, che avrebbero dovuto sentirsi indirettamente coinvolti, in ragione delle proprie attribuzioni, nell'opera di risanamento: le regioni, per esempio, nell'attività di governo e, perciò, di distribuzione di risorse.

La carenza di supporti politici, di referenze, di conoscenze personali ha accresciuto le difficoltà dei commissari nei contatti a livello regionale, provinciale e persino intercomunale. Non appena acquisita consapevolezza della rilevanza di così delicati profili problematici, ho subito concentrato la mia attenzione sull'esigenza di agevolare in tutti i modi il lavoro dei commissari. All'inizio dello scorso autunno mi sono incontrato con i presidenti delle quattro regioni cosiddette a rischio (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania) fattisi promotori autonomamente - bisogna dargliene atto - di un patto di buon governo, offerto alla disponibilità del Governo nazionale. Traendo spunto da tale lodevole iniziativa, che apriva nuovi spazi alla reciproca cooperazione, ho attirato l'attenzione dei rappresentanti regionali sull'esigenza di assicurare ai commissari straordinari un canale privilegiato di relazioni con la regione, a parziale compensazione della carenza di specifiche e consolidate referenze personali.

Ho anche proposto la sottoscrizione di un protocollo di intesa bilaterale finalizzata a definire, nel rispetto delle reciproche sfere di autonomia, nuove e più agili forme di cooperazione tra Ministero dell'interno e regione nella prospettiva del recupero della legalità. Anche su questo terreno ho trovato negli interlocutori interesse ed adesione, per quanto ancora non sia stato possibile formalizzare gli atti.

Attraverso la promozione di ulteriori iniziative sfociate nell'indizione di incontri a livello regionale tra i prefetti ed i rappresentanti della regione e delle province interessate ed i commissari straordinari, ho cercato di favorire nuove occasioni di dialogo, acquisendo la disponibilità delle quattro regioni alla designazione di un proprio rappresentante quale referente unico dei commissari per ogni questione coinvolgente la competenza regionale.

Non ho trascurato di attivarmi anche sul versante statale attraverso la sollecitazione di un maggiore coinvolgimento delle varie amministrazioni dello Stato nei problemi dei comuni commissariati. Ho chiesto la disponibilità del Presidente del Consiglio a farsi carico della costituzione di una sede di coordinamento interministeriale, ottenendone la pronta adesione. Il Presidente Amato mi ha invitato a formulare proposte concrete da

sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri, cosa che non trascurerò di fare tenendo anche conto delle risultanze di questo dibattito, che ritengo molto importante.

Le cennate iniziative e le numerose altre, attivate localmente su impulso dei prefetti, sono valse ad accrescere la capacità di risposta dei commissari, ma ovviamente non hanno avuto - né potevano avere - un'efficacia risolutiva. Per questa ragione, anche in vista dell'odierna riunione, ho incontrato ieri i prefetti interessati ai provvedimenti di scioglimento, ho ascoltato le loro relazioni, ho raccolto le loro proposte. Il bilancio che ne ho tratto, ripeto, è relativamente positivo, tenuto conto dei limitati mezzi a disposizione.

Ometto di entrare nel dettaglio dei problemi, anche perché questa Commissione parlamentare dispone delle relazioni delle singole commissioni straordinarie. Mi limito a ricordare, per il suo valore emblematico, il caso di due comuni commissariati in provincia di Reggio Calabria, dove i provvedimenti disciplinari a carico di dipendenti non possono essere adottati per l'ostruzionismo opposto dal personale alla costituzione della commissione di disciplina che per legge deve annoverare tra i suoi componenti un rappresentante degli impiegati. Tuttavia, il giudizio da me espresso, tanto più doveroso se rapportato alle enormi difficoltà incontrate dai commissari, al disagio ed anche al rischio personali, superati soltanto grazie ad uno straordinario spirito di servizio e di dedizione al bene comune, postula anche la possibilità - anzi la necessità - di ricercare forme migliorative: potremmo arrivare anche al collegio imperfetto, ma dobbiamo ricavarlo da una disposizione di legge.

I prefetti, dietro mia richiesta, hanno dato delle indicazioni che, a comprova della loro corrispondenza ad effettive esigenze, in molti casi risultano convergenti. Si tratta di ipotesi di intervento attivabili tanto in via amministrativa quanto attraverso lo strumento legislativo. L'esperienza maturata consente oggi di formulare con sufficiente attendibilità un giudizio in ordine a ciascuna proposta, tanto più che, avendo la Corte costituzionale sgomberato il terreno dai dubbi di legittimità che erano stati avanzati, il lavoro del legislatore dispone ormai di precisi punti di riferimento.

Credo sia opportuno sottolineare come la Corte costituzionale, in linea con un orientamento ormai consolidato in materia di legislazione antimafia (poco meno i TAR; la Corte costituzionale, da questo punto di vista, è stata estremamente sensibile) abbia sostanzialmente riconosciuto l'ampia discrezionalità del Parlamento nel dettare regole rigorose in materia, pur nella necessaria compatibilità con i postulati fondamentali del principio democratico.

La straordinarietà del momento in cui il legislatore è chiamato ad operare legittima temporalmente - cioè nei limiti di durata dell'emergenza - l'introduzione di misure adeguate a

fronteggiarla. Credo sia utile per il comune impegno di questa Commissione parlamentare e del Governo passare in rassegna le singole proposte che mi sono state formulate sviluppando su ciascuna qualche riflessione.

La richiesta di prolungamento della durata delle gestioni commissariali è ricorrente e viene giustificata con l'esigenza di consentire tempi adeguati all'opera di risanamento. E' un'ipotesi che merita attenta valutazione, tenendo conto di alcuni delicati riflessi istituzionali. A sostegno della proposta si argomenta che i limiti attuali - diciotto mesi - non consentirebbero di portare a compimento il risanamento in taluni fondamentali settori, quali la repressione dell'abusivismo edilizio, la regolamentazione urbanistica, il risanamento finanziario, il ripristino della potestà tributaria, il riassetto delle piante organiche, la risoluzione dei contratti di opere pubbliche e di servizi affidati ad imprese sospettate.

Certamente, quelli da me avanti riassunti non sono argomenti privi di peso, però viene subito da chiedersi: qual è il limite di congruità della durata del commissariamento? Fino a che punto è lecito

Pag. 1602

protrarre, compatibilmente con i principi costituzionali, la privazione della comunità locale dei propri organi elettivi? Tanto più che non è certo che il prolungamento della gestione straordinaria dia i risultati preventivati, mentre è sostenibile che essi possano essere conseguiti mantenendo inalterata la durata della gestione attraverso la previsione di procedure semplificate o agevolate per i commissari, o di poteri speciali (dobbiamo valutarli). Perciò meriterebbe ogni approfondimento, in ragione della sua valenza alternativa...

PRESIDENTE. Il senso è di irrobustire i poteri dei commissari piuttosto che prolungare i termini previsti.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Esatto.

Perciò meriterebbe ogni approfondimento, in ragione della sua valenza alternativa rispetto alle ipotesi del prolungamento della gestione commissariale, la prospettiva di prevedere un regime di straordinaria amministrazione per le gestioni riconducibili a questa fattispecie: termini, atti, consistenza dell'attività, controlli, accesso alle risorse mediante accordi di programma, snellimento delle procedure di aggiudicazione o di risoluzione di opere pubbliche e di servizi.

Tale regime potrebbe essere alternativamente configurato o come temporanea imposizione di regole rigorose a garanzia della legalità, da valere in modo vincolante anche per gli amministratori subentranti - naturalmente per un arco di tempo -, ovvero come sottoposizione di specifici atti all'autorizzazione od all'approvazione di organi esterni. In altri termini, si tratterebbe di prevedere una sorta di regime di amministrazione controllata (da una parte i commissari, dall'altra un organo che ne controlla l'attività), durante il

quale l'ente restituito agli organi elettivi verrebbe tenuto sotto osservazione, con conseguente garanzia di irreversibilità del risanamento avviato o portato a conclusione dai commissari.

Altro profilo preso in considerazione in vista di interventi legislativi è quello relativo ai poteri delle commissioni straordinarie. Sostanzialmente si auspicano poteri speciali od in deroga, in grado di consentire alle commissioni di superare difficoltà derivanti dallo stato di abbandono in cui versa l'amministrazione e dalle resistenze interne.

L'ipotesi meriterebbe approfondimento, in ogni caso richiederebbe la puntuale circoscrizione dei limiti del conferimento dei poteri speciali, ammissibili esclusivamente per specifiche aree funzionali e sotto la sovraordinazione del controllo di un organo di garanzia. Viene anche proposta l'assegnazione a tempo pieno dei commissari al comune con la conseguente sottrazione assoluta agli obblighi derivanti dal rapporto di servizio nei confronti dell'amministrazione di appartenenza. E' ipotesi di non facile attuazione, che comunque mi riservo, per le sue implicazioni, di sottoporre al vaglio interministeriale.

Certamente l'esigenza è avvertita nei comuni di più elevata dimensione demografica, cosicché potrebbe pensarsi di limitare la previsione ad una parte di essi ed eventualmente consentirla per uno solo dei tre commissari. Restano da superare le obiettive difficoltà alle quali andrebbero incontro le varie amministrazioni statali - lo so, perché la perdita di funzionari presso le prefetture comporta un rallentamento delle attività...

PRESIDENTE. Tra l'altro questi funzionari non sono in aspettativa, debbono fare le due cose.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Restano da superare le obiettive difficoltà alle quali andrebbero incontro le varie amministrazioni statali ed in primo luogo quella dell'interno, al momento gravata da una straordinaria mole di gestioni commissariali in enti locali, nel privarsi per così lungo periodo dei propri funzionari. Anche per questo, tutte le volte in cui è stato possibile, si è cercato di privilegiare la soluzione del ricorso al personale in quiescenza, in particolare magistrati e segretari comunali,

Pag. 1603

che consente un impegno a tempo pieno senza gravare sull'amministrazione. Ma anche questa soluzione rivela i suoi limiti.

Altre proposte sollecitano una più ampia cooperazione tra i vari livelli istituzionali per fini di agevolazione dell'opera di risanamento. Viene ipotizzata l'istituzione a livello centrale di un osservatorio sulle gestioni straordinarie e l'attivazione per il tramite delle prefetture di forme di consulenza tecnico-amministrativa, in grado di sopperire parzialmente alle carenze quantitative e qualitative di personale che si registrano in amministrazioni da tempo

dominate dall'incuria. Viene proposto l'incremento delle possibilità di contatto tra gli organi di gestione commissariale e le amministrazioni, regionale e provinciale, rafforzando l'agibilità dei canali di reciproca referenza, anche attraverso la promozione di periodici incontri collegiali.

L'ipotesi di costituire un osservatorio risulterebbe utile se fosse finalizzata non solo a sottoporre a monitoraggio l'andamento delle gestioni straordinarie, ma anche e soprattutto a cooperare con le commissioni per la soluzione di ogni problema coinvolgente le strutture centrali dello Stato. In tale prospettiva risulterebbe indispensabile che l'attività dell'osservatorio venisse accreditata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri presso i singoli ministeri e le altre amministrazioni centrali dello Stato, con esplicito richiamo alla necessità di una corsia preferenziale per le segnalazioni da esso provenienti. Sarebbe possibile così, attraverso l'osservatorio da incardinare presso il Ministero dell'interno, creare una serie di stabili contatti personali in grado di agevolare sensibilmente l'incisività dell'azione commissariale.

E' certamente avvertita e meritevole di riconoscimento l'esigenza di mettere in grado le prefetture di fornire un sostegno continuativo alle gestioni commissariali, coordinando iniziative, offrendo consulenze, sopperendo all'inadeguatezza degli apparati dell'amministrazione locale. In modo particolare viene richiesto, specie per gli enti - e non sono pochi - le cui gravi condizioni di dissesto finanziario non consentono l'autonoma attivazione di forme di consulenza esterna, la possibilità di una temporanea utilizzazione del personale tecnico appartenente alle varie amministrazioni dello Stato ed alla regione, principalmente per le esigenze di progettazione di opere pubbliche, di organizzazioni di servizi tributari e di gestione contabile.

Realisticamente occorre evidenziare come la praticabilità della proposta resti subordinata al superamento di non secondarie difficoltà, legate principalmente all'effettiva disponibilità degli altri enti, spesso in condizioni precarie di organico, a farsi carico di problemi estranei alla loro diretta responsabilità.

In alternativa, potrebbe ipotizzarsi, analogamente a quanto a suo tempo operato dalla legge sulla droga del 1990, la costituzione in seno all'amministrazione dell'interno, di un apposito ruolo organico, articolato per regioni a rischio, composto da tecnici da mettere esclusivamente a disposizione degli enti per esigenze di consulenza e di collaborazione connesse alla fase del risanamento. Altre richieste riguardano il riconoscimento alle gestioni commissariali della possibilità di attingere a finanziamenti straordinari, ovvero di far conto su procedure semplificate o corsie preferenziali per il conseguimento di finanziamenti ordinari; la previsione di procedure speciali abbreviate per l'attuazione delle linee

fondamentali del risanamento (revisione delle piante organiche, procedure di dissesto eccetera); il conferimento di facoltà speciali nella gestione degli appalti, con specifica previsione della possibilità di rifiutare l'aggiudicazione o di rescindere il contratto, pur in presenza di atti formalmente regolari, quando in seno alla parte privata contraente si individuano personalità sospette in collegamento con la criminalità organizzata. Il problema più serio è quello di una continuità nel disimpegno dei servizi ma soprattutto nella prosecuzione delle opere pubbliche, perché non sempre il commissario può

Pag. 1604

intervenire con risoluzioni contrattuali che o sono sospese dall'intervento dei TAR, oppure, se non sono sospese, portano comunque a conclusioni di dissesto o di forte incidenza nei confronti delle risorse dell'amministrazione comunale. Questo è uno dei problemi sollevati dai prefetti, perché non basta recidere il cordone ombelicale se tra le ragioni dello scioglimento vi è il collegamento con servizi appaltati a strutture condizionate dalla criminalità organizzata o se le opere pubbliche sono realizzate dalla criminalità organizzata. In questi casi la cosa più naturale sarebbe quella di rescindere il contratto ma non è facile perché bisogna fare i conti con i principi dell'ordinamento, dal codice civile al diritto amministrativo.

Quest'ultimo profilo rivela la sua estrema delicatezza e la difficoltà di costruire un'ipotesi di soluzione particolare se si tiene conto dell'automatismo che caratterizza il rilascio della cosiddetta certificazione antimafia da parte del prefetto (vorrei sottoporre questo aspetto alla riflessione dell'onorevole Commissione). Anche di fronte a fondati elementi indiziari circa la presenza all'interno di un'impresa aggiudicataria di forme di cointeressenza mafiosa, il prefetto non può rifiutare il rilascio del certificato o rilasciarlo in termini negativi se non in presenza di precise situazioni processuali penali configurate dalla norma.

In termini estremamente problematici si pone la proposta di prevedere il divieto, sia pure temporaneo, di riassunzione delle cariche elettive per gli amministratori rimossi o facenti parte della gestione disciolta (i membri della giunta, ad esempio). In Parlamento potrebbe ampliarsi l'area delle ipotesi di incandidabilità di cui a un recente disegno di legge del Governo.

Nel caso della rimozione, la misura interdittiva appare in qualche modo sostenibile purché limitata nel tempo, altrimenti si tradurrebbe in un'inammissibile privazione dell'elettorato passivo. Può essere di conforto al riguardo ricordare che già nella legge comunale e provinciale del 1915 era previsto per il solo sindaco rimosso un impedimento temporaneo alla rielezione. Viceversa la previsione dell'ineleggibilità dei componenti della giunta disciolta presupporrebbe il non agevole superamento di difficoltà di rilievo costituzionale,

legate al fatto che lo scioglimento, come ha ribadito la Corte costituzionale, non presuppone il vaglio individuale (e secondo rigorosi criteri di accertamento della responsabilità personale) delle singole posizioni, ma soltanto l'individuazione di elementi sintomatici dell'inquinamento riferito alla gestione complessiva dell'ente. Del resto le tre ipotesi sono o il condizionamento esterno in modo da comprimere l'autonomia decisionale dell'amministrazione, o la collusione, o l'infiltrazione. Quest'ultima, soprattutto nella burocrazia, non trova protezione legislativa, perché è difficile adottare provvedimenti dello stesso segno di quelli adottati nei confronti degli amministratori: questi vanno a casa, ma l'impiegato mafioso aspetta magari l'inizio di un procedimento penale di lunga protrazione nel tempo.

Merita ascolto la richiesta di chiarificazione legislativa in ordine alla portata del divieto di partecipazione dei membri dei disciolti consigli comunali ad organismi interni ed esterni all'amministrazione. Questo è un altro problema: che rilievo ha lo status di un amministratore coinvolto nello scioglimento rispetto ad una posizione rivestita all'interno di altri enti sia pure in rappresentanza del comune? Parimenti si rivela utile una riflessione sui modi di funzionamento, durante la gestione commissariale, degli organi collegiali dell'ente (a cominciare dalle commissioni edilizie e dai concorsi), ai quali, per previsione di legge, di statuto o di regolamento, siano chiamati a partecipare i consiglieri o gli assessori.

Ma certamente l'aspetto più delicato e di più difficile soluzione che però richiede un deciso intervento è quello che riguarda la posizione del personale dipendente dall'ente locale, personale legato ad amministratori collusi e perciò indotto ad

Pag. 1605

attivare nei confronti della gestione commissariale forme di resistenza e di non collaborazione fino ai limiti del vero e proprio sabotaggio. Le difficoltà del problema riguardano i modi attraverso i quali si può pervenire alla depurazione della struttura dell'ente, in un quadro di compatibilità con i principi dello stato di diritto. Il problema ha una particolare rilevanza ed una diffusa incidenza. In termini generali può essere affrontato attraverso due strategie: con il ricorso alla mobilità o con interventi repressivi finalizzati ad interrompere il rapporto d'impiego. La prima strategia diviene difficilmente praticabile principalmente per il fatto che porterebbe alla penalizzazione dell'amministrazione alla quale andrebbe aggregato il dipendente. Abbiamo un problema di mobilità - desidero dirlo soprattutto ai parlamentari del mezzogiorno - perché i posti a disposizione sono per lo più negli enti locali gravitanti nelle aree del sud; la mobilità in queste aree può portare un impiegato mafioso in una zona dove vi è un posto vacante e nella quale non si sono verificati fenomeni di infiltrazione

di tipo malavitoso (se la porta dietro lui, un po' come i soggiornanti obbligati).

Nei casi di vera e propria collusione andrebbero responsabilmente preventivati rischi di diffusione dell'inquinamento analoghi a quelli che si sono determinati con il soggiorno obbligato in comuni immuni dalla criminalità organizzata. Tuttavia queste controindicazioni non sembra possano giustificare una preclusione assoluta verso forme controllate di mobilità corredate da adeguati accorgimenti. La mobilità potrebbe essere prevista esclusivamente in settori di attività non suscettibili di interesse da parte della criminalità organizzata e verso aree della pubblica amministrazione caratterizzate da problemi di esubero del personale, così da garantire un alto indice di recesso unilaterale del rapporto d'impiego.

La seconda strategia potrebbe essere positivamente attivata sulla base di un'applicazione rigorosa delle vigenti disposizioni in materia di procedimento disciplinare di sospensione cautelare dal servizio in pendenza del procedimento penale.

In termini di estrema delicatezza mi è stato rappresentato il problema degli appartenenti alla polizia municipale collusi con ambienti malavitosi. La rilevanza delle funzioni esercitate nel campo della repressione degli abusi urbanistici e delle violazioni delle norme di polizia amministrativa ne fanno personaggi chiave della riuscita della politica di ripristino della legalità e ovviamente, ove non siano affidabili, tale politica risulta compromessa. I limiti che, in base alla legge quadro sulla polizia municipale, incontra il prefetto nella revoca al vigile urbano della qualifica di agente di pubblica sicurezza, esprimono la difficoltà con la quale lo Stato è costretto a fronteggiare settorialmente l'emergenza drammatica della criminalità.

Signor presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, a distanza di poco meno di due anni dall'entrata in vigore delle nuove norme sul commissariamento degli enti locali coinvolti in fenomeni di condizionamento mafioso, è possibile dare su di esse un giudizio positivo. La scelta si è dimostrata buona, e va sostenuta; si tratta però adesso di rafforzarne l'efficacia attraverso l'introduzione di accorgimenti e misure collaterali capaci di accrescerne l'incisività. Essa realizza una parte significativa dell'impegno dello Stato nel suscitare, con metodo democratico, l'adesione della gente ad un nuovo progetto di legalità e la riaggregazione del consenso popolare su rinnovate scelte di libertà.

Nella tornata elettorale amministrativa del prossimo giugno, verranno rinnovati gli organi elettivi dei primi due comuni commissariati, Casandrino e Taurianova: si tratta di un test importante. Sarà particolarmente utile seguire le reazioni del corpo elettorale, delle forze politiche locali, del tessuto sociale, delle rappresentanze sindacali ed

imprenditoriali, del mondo della cultura di fronte al problema della ricostituzione degli organi di investitura popolare. Sarà importante

Pag. 1606

cogliere le prime indicazioni che scaturiranno sin dalla campagna elettorale per capire fino a che punto la gestione commissariale è valsa a mutare l'approccio della gente al problema della restituzione a dignità del governo locale. Anche da questi sviluppi potranno giungere indicazioni utili per l'asestamento di una strategia di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, che ha già dato frutti significativi. Credo, tuttavia, che talune iniziative, con il conforto delle riflessioni di questa Commissione, possano essere attivate immediatamente.

Nei prossimi giorni procederò alla selezione delle proposte, tra quelle pervenutemi, attivabili in via amministrativa e darò conseguenti disposizioni ai prefetti e ai direttori generali. Parallelamente disporrò il sollecito approfondimento delle questioni per la cui soluzione si appalesa necessario l'intervento legislativo; avvierò intese con il Presidente del Consiglio per un primo esame del Governo in sede collegiale; intraprenderò, se necessario, i contatti con gli altri ministri interessati. Naturalmente le riflessioni di questa Commissione sono al primo posto.

Ribadisco che lo strumento è utile e ha dato frutti positivi: bisogna continuare ad utilizzarlo con prudenza e scrupolo per la delicatezza delle questioni istituzionali. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il ministro dell'interno che, con la sua abituale concretezza, ci ha indicato le cose da fare per arricchire il quadro legislativo e quello degli interventi.

Do ora la parola al vicepresidente Cabras, relatore sul tema; in seguito svolgeremo un breve dibattito per trarre le conclusioni.

PAOLO CABRAS, Relatore. Innanzitutto desidero esprimere apprezzamento per la relazione del ministro perché vi ho trovato una notevole convergenza con l'analisi e con le proposte contenute nella mia relazione e soprattutto con il dibattito che su di essa si è svolto.

Approfitto di questa occasione per illustrare lo schema di risoluzione che ho fatto pervenire ai colleghi.

La Commissione condivide il giudizio del ministro sulla positività dell'esperienza. Nella risoluzione, infatti, rileviamo che le indagini dirette che abbiamo svolto nelle regioni nelle quali sono state sciolte le amministrazioni comunali e la lettura della documentazione che ci ha fornito il ministro dell'interno mettono in evidenza come il provvedimento di scioglimento fosse giustificato e sia quindi da respingere la reazione che molte volte nei comuni oggetto dei provvedimenti è stata attivata, anche da forze politiche, per contestare la legittimità e soprattutto la necessità dei

provvedimenti stessi. Non vi è uno dei comuni che abbiamo visitato o esaminato attraverso una documentazione nota e diffusa nel quale si possano sollevare riserve sulla necessità di provvedere con questo strumento, della cui straordinarietà ed eccezionalità siamo consapevoli fin dal momento in cui lo abbiamo voluto, anche nella passata legislatura, ed abbiamo appoggiato e seguito l'iter parlamentare del relativo disegno di legge.

Dalle indagini e dal dibattito che si sono svolti in Commissione abbiamo tratto alcune indicazioni: in generale le gestioni straordinarie hanno mostrato competenza amministrativa; abbiamo trovato anche nei commissari una sufficiente comprensione del compito e del ruolo loro affidati dallo Stato. Ciò anche a fronte di alcune esperienze negative segnalate nella mia relazione e nel dibattito. Cito, in proposito, l'esempio di Lamezia Terme non per tornarvi sempre insistentemente ma per l'importanza di quel comune, dove ci è sembrato emergesse l'inadeguatezza professionale ed attitudinale delle persone incaricate. Ciò è abbastanza in un caso così delicato. Allora raccomandiamo al ministro una particolare cura nel selezionare gli incarichi di commissario straordinario; si potrebbe eventualmente prevedere la formazione di un albo, presso il Ministero dell'interno, nel quale iscrivere persone

Pag. 1607

che abbiano attitudini, vocazione, esperienza e professionalità per svolgere un compito così delicato. Soprattutto raccomandiamo al ministro di evitare le sostituzioni nel corso del mandato. Molte volte ci siamo trovati di fronte a gestioni commissariali straordinarie che, nell'arco di 12-18 mesi, sono mutate in tutto o in parte due o tre volte: ciò vanifica lo sforzo anche dei migliori funzionari. Qualche volta abbiamo notato (nel caso di Lamezia, ad esempio) che le dimissioni probabilmente erano dovute anche alla cattiva ricezione ambientale della gestione straordinaria (uso questo termine comprensivo di valutazioni che i colleghi comprendono facilmente), però probabilmente qualche altra volta la nomina era stata affrettata e anche motivi di disponibilità personale hanno reso necessaria una sostituzione nel corso del mandato che - ripeto - è estremamente dannosa.

Un altro elemento mi sembra trovi riscontro in quanto affermato dal ministro pochi minuti fa: riteniamo necessaria un'attività di sostegno e di consulenza delle gestioni commissariali straordinarie, soprattutto nell'ambito di alcune competenze amministrative. Pensiamo a quelle in materia urbanistica e di piani regolatori, a quelle di imposizione tributaria ed alle gare d'appalto, per superare quell'ostruzionismo e quelle inaffidabilità della burocrazia comunale che purtroppo costituiscono un dato diffuso. Abbiamo indicato nella relazione alcuni esempi significativi perché particolarmente clamorosi: il ministro ne ha citato uno che abbiamo rilevato anche noi. A volte riguardano l'impossibilità

di formazione della commissione disciplinare o il rifiuto ad attuare disposizioni dell'amministrazione straordinaria, così come concernono il boicottaggio da parte dei vigili urbani, degli uffici tecnici comunali e dello stesso segretario comunale, una posizione nevralgica nella vita del comune anche per la collaborazione con le gestioni straordinarie.

Presso ogni prefettura sarebbe opportuno costituire un centro di riferimento per questa amministrazione, a cui dovrebbero far capo professionalità reperibili in altre amministrazioni statali, quali i provveditorati alle opere pubbliche, il Genio civile o verosimilmente anche consulenti esterni, in materia urbanistica o per l'attività legale in genere.

Trattandosi generalmente di comuni in condizione di dissesto finanziario, anche a noi si è posto il problema di uno sforzo straordinario dello Stato nel momento in cui opera attraverso lo scioglimento. Il ministro ha parlato giustamente di un equilibrio tra la sanzione ed il beneficio: la Commissione ha sollecitato provvedimenti per ottenere finanziamenti straordinari ed anche se ci rendiamo conto delle compatibilità di bilancio e dell'esiguità del fondo - richiamate dal ministro nella sua esposizione - li riteniamo importanti; così come è altrettanto importante vigilare affinché non cessi - può sembrare paradossale, ma si è verificato in più di un caso - l'erogazione dei fondi regionali. Sembra che siano state disattivate forme di solidarietà da parte delle regioni nei confronti dei comuni oggetto di questo provvedimento, quasi vi fosse un ostracismo. Il che è non solo contraddittorio, perché lo Stato...

FERDINANDO IMPOSIMATO. Non è casuale.

PAOLO CABRAS, Relatore. A volte non è casuale, come sostiene opportunamente l'onorevole Imposimato. Il che ci preoccupa e su di questo richiamiamo l'attenzione del ministro.

Riteniamo anche che le prefetture, in concomitanza con le gestioni straordinarie, debbano esercitare controlli amministrativi più incisivi e sollecitare l'iniziativa delle procure regionali della Corte dei conti. Vi è una parte che può riguardare i metodi di gestione, mentre un'altra forse attiene - lo dirò in relazione ad alcune proposte del ministro - ad una innovazione di tipo legislativo, per esempio le procedure speciali di cui parla il ministro per agevolare il varo di nuove piante organiche, per le procedure di dissesto finanziario e per l'adozione di

Pag. 1608

strumenti di piano regolatore. L'aspetto che ci ha più disarmato a Lamezia Terme è stato che l'amministrazione straordinaria solo alla scadenza del suo mandato avrebbe ricevuto il rappresentante dello studio romano a cui era stata delegata, non dall'amministrazione straordinaria ma da quella disciolta, la redazione del piano regolatore straordinario. Misure così importanti, in situazioni in cui il degrado di

legalità attiene in gran parte a fatti di disordine e di dissesto di tipo urbanistico o di assoluta carenza di strumenti di programmazione, non possono rappresentare l'ultima cura dell'amministrazione, ma devono costituire uno degli obiettivi di fondo. Questo però necessita di procedure diverse dalle tradizionali, perché altrimenti non solo scadranno i diciotto mesi previsti, ma qualora si prolungasse la durata del mandato rischiano di scadere anche i due o tre anni di proroga, e saremmo privi degli strumenti necessari per il ripristino della legalità sul territorio, sulla pianificazione, sull'ordine urbanistico, che è fondamentale nella vita dell'amministrazione comunale.

La Commissione - vi è un accenno nella relazione del ministro - pensa di invitare il responsabile del dicastero dell'interno a predisporre un osservatorio permanente centrale che funzioni come organo di proposizione, di supporto e di controllo dell'attività dei componenti le commissioni straordinarie, che sottoponga a monitoraggio l'attività delle commissioni ed estenda la vigilanza anche dopo il ripristino delle rispettive assemblee elettive, ossia dopo che siano state svolte le elezioni. Dobbiamo verificare, infatti, se il ripristino della democrazia elettiva non coincida con il ritorno di quella che ho definito "la barbarie", cioè il ritorno di quelli di prima, di chi ha soffocato la vita democratica e comunitaria in quelle realtà.

Pensiamo al monitoraggio finalizzato ai rapporti delle amministrazioni con la magistratura - vogliamo approfondire se la rilevazione da parte delle amministrazioni straordinarie di palesi violazioni di legge abbia attivato una sollecita comunicazione con la magistratura per perseguire le violazioni medesime -, all'attuazione di leggi rilevanti in materia di autonomie locali (la legge n. 142 e la n. 241 sui procedimenti amministrativi) ed anche ai comportamenti del personale burocratico-amministrativo dei comuni per i motivi sopra ricordati.

L'osservatorio permanente centrale dovrà essere dotato anche di un ufficio tecnico in grado di offrire consulenza in materia urbanistica, legale e tributaria, collegandosi ai centri di riferimento istituiti presso le prefetture di cui ho parlato in precedenza.

Riteniamo importante anche il rapporto delle amministrazioni straordinarie con le popolazioni interessate. Molte volte le popolazioni, signor ministro, sono diffidenti nei confronti dell'amministrazione straordinaria o addirittura nostalgiche dei vecchi equilibri non soltanto per collusione, ma anche sotto il profilo dei vantaggi pratici. Le vecchie amministrazioni che non facevano pagare i tributi erano più accette e riscuotevano più facilmente un consenso spicciolo e diffuso rispetto alle nuove che, facendo pagare i tributi, appaiono più ostili. E' necessaria innanzitutto una grande trasparenza di rapporti, come è stato rilevato nel corso del dibattito. Nella risoluzione ho inserito questo aspetto,

perché credo che le amministrazioni straordinarie debbano informare i cittadini di quanto hanno riscontrato in termini di illegalità e di dissesto finanziario e amministrativo. E' bene che i cittadini sappiano che c'erano motivazioni fondate per l'emanazione del provvedimento straordinario. E' bene che ci sia questa comunicazione così come è auspicabile, a mio avviso, l'attuazione di forme di consultazione popolare, attraverso referendum, favorendo modelli di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Credo sia un modello alternativo a gestioni clientelari e influenzate da interessi particolari come sono quelli di cui stiamo parlando.

Ci siamo anche impegnati a costituire, nell'ambito della Commissione antimafia,

Pag. 1609

un gruppo di intervento che segua le attività delle amministrazioni straordinarie e anche le esperienze delle assemblee elettive immediatamente dopo la scadenza del mandato, per verificare gli indirizzi delle amministrazioni straordinarie e di quelle elettive che sono succedute per contribuire in questo modo al recupero della legalità.

Ritengo che nella risoluzione dobbiamo anche rivolgere un invito ai partiti politici affinché, nella predisposizione delle liste elettorali per le prossime consultazioni, si attengano scrupolosamente ai criteri di selezione nel segno della trasparenza e dell'affidabilità dei candidati dal punto di vista della legalità e dell'assenza di collegamenti diretti o indiretti con i gruppi di criminalità organizzata. Norme di trasparenza per la candidabilità sono contenute nella legge n. 16 del 1991 e nel codice di autoregolamentazione delle candidature della Commissione antimafia della passata legislatura, peraltro adottate negli statuti e nei regolamenti di molti partiti nazionali.

Ciò però non è sufficiente perché in queste amministrazioni comunali occorre evitare che non solo chi è indicato come collegato, ma anche i parenti, gli amici, quelli che direttamente o indirettamente erano riconducibili al collegamento o all'influenza che ha determinato il provvedimento, siano esclusi dalle liste. Occorrono una vigilanza ed una sorveglianza particolari. So benissimo che i partiti, tutti i partiti, non sono l'Arma dei carabinieri, che quello che avviene a Bagheria o Rosarno può sfuggire alle direzioni centrali. Allora i partiti nazionali si attrezzino per evitare di essere tenuti all'oscuro di quanto avviene alla periferia dell'impero. Abbiamo presente che la gestione è molto mobile, elastica, difficile, però occorre una vigilanza straordinaria, altrimenti questi provvedimenti saranno vanificati e si dovrà ricorrere allo scioglimento oppure alla rimozione dei soggetti che risultassero compromessi.

Nel corso del dibattito qualche collega ha affermato che in presenza di indizi di collegamento è comunque sempre opportuno - anche prima o in alternativa allo scioglimento del consiglio comunale - il provvedimento di rimozione. Sono due

strumenti che il ministro ha a disposizione, entrambi da adottare a seconda della gravità e dell'estensione del fenomeno.

Nel paragrafo finale della risoluzione ho accennato ad una volontà, espressa a nome della Commissione, di verificare la validità di queste norme e la necessità della loro integrazione e questo dopo aver udito la relazione del ministro, acquista maggior significato in relazione ai problemi cui ho accennato prima: i poteri speciali e in deroga per i comuni; le corsie preferenziali; le difficoltà legate al superamento dei limiti della certificazione antimafia; i poteri da conferire alle amministrazioni straordinarie per rifiutare l'ammissione alle gare d'appalto di aziende e imprese sospette; l'interdizione, sia pur temporanea, non solo dei passati componenti le giunte delle amministrazioni disciolte ma anche degli amministratori rimossi, nonché altri provvedimenti indicati nella relazione del ministro, per i quali credo sia necessario ricorrere a strumenti legislativi.

Prendendo atto delle intenzioni manifestate dal ministro Mancino con grande concretezza e puntualità, potremmo - attraverso un gruppo di lavoro, una nostra capacità di proposta - far pervenire sollecitamente al ministro dell'interno, come frutto della nostra ulteriore riflessione, proposte di integrazione legislativa che il ministro possa far proprie affinché risulti rapido l'iter parlamentare di un eventuale disegno di legge di modifica, di integrazione o di arricchimento di queste norme. Ci rendiamo conto, infatti, che in materia è necessario disporre di una gamma, di una tastiera di strumenti sempre più ampia.

Dopo aver riflettuto ed ascoltato il parere di colleghi che proponevano un'ulteriore proroga, non tanto un rinvio delle elezioni quanto l'allungamento dei tempi delle gestioni straordinarie, ci siamo convinti che probabilmente ciò non risolverebbe

Pag. 1610

i problemi o sicuramente non li risolverebbe tutti. Però, ci rendiamo conto che per far funzionare lo strumento della gestione straordinaria abbiamo bisogno di un'ulteriore capacità di intervento e di iniziativa per rendere più reciso l'intervento per tagliare i nodi dell'intreccio e dell'infiltrazione della malavita nelle istituzioni locali.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Cabras. Prima di dare la parola ai colleghi, desidero segnalare che una discussione sul documento l'abbiamo già svolta; quindi, siamo nella fase dei giudizi e delle valutazioni su questioni molto concrete dal punto di vista dei tempi e del tipo di interventi.

ALTERO MATTEOLI. Abbiamo svolto una discussione sulla relazione del vicepresidente Cabras, non sul documento.

PRESIDENTE. Mi riferivo al tema. Chiedo inoltre ai colleghi di fermarsi al termine della seduta perché dovremo adottare alcune deliberazioni.

Informo inoltre che è pronta la proposta di relazione sui

rapporti mafia-politica, che alla fine della seduta sarà distribuita e che sarà inviata in casella ai colleghi che oggi non sono presenti.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Rilevo anzitutto che le due relazioni, quella del senatore Cabras e quella del ministro, sono pregevoli e molto complete, anche se in verità non ho avuto il tempo di riflettere su tutte le proposte che sono state avanzate in questo momento dal ministro e quindi mi riservo di approfondirle. Ho rilevato che vi è una sintonia nell'analisi della situazione per quanto riguarda la validità dell'istituto del commissariamento e la necessità di mantenere e rafforzare tale istituto. Vi è però anche il riconoscimento - attraverso il riferimento a quello che hanno detto con molta onestà e con molta lealtà i commissari straordinari - del fatto che le situazioni dei singoli comuni nei quali vi è stato il commissario straordinario non consentono l'esercizio del diritto di voto in maniera libera. Se non ho compreso male, mi pare che il ministro all'inizio abbia detto che vi è stata da parte dei commissari una richiesta di proroga del commissariamento. Anche nella relazione del senatore Cabras si rileva questo dato. Desidero leggere testualmente un brano del documento da lui predisposto: «Le risultanze dell'indagine ci consentono di ritenere non esaurite le ragioni che hanno giustificato l'intervento di scioglimento. L'impressione più convinta è che la forza dell'infiltrazione mafiosa, garantita da decenni di insediamento, sia rimasta intatta, anche quando deve piegarsi agli eventi mimetizzandosi, facendosi clandestina, aspettando il tempo della propria riscossa. Inoltre - aggiunge il senatore Cabras - l'opinione diffusa tra i commissari è che pur avendo avviato il risanamento, generalmente con determinazione, competenza e oculatezza, la fine della gestione commissariale coinciderà con il ritorno dei barbari». Vi è poi una serie di affermazioni di questo tipo in cui vi è il giusto riconoscimento della drammaticità della situazione.

Ora, non credo che possiamo disattendere queste valutazioni. Mi sembrano delle motivazioni che nell'ambito della giurisprudenza si chiamerebbero «motivazioni suicide», perché sono seguite da conclusioni da esse divergenti. Quindi, è vero che non possiamo privare la gente della possibilità di esprimere liberamente il voto e quindi di avere amministrazioni comunali che si sostituiscano ai commissari straordinari - che nessuno vuole -; però credo che i commissari straordinari nel fare queste proposte abbiano tenuto conto anche delle preoccupazioni della gente. Parlo non solo per i comuni del casertano ma anche per altri.

Per quanto riguarda i comuni del casertano, ho ascoltato moltissime persone e so - sia da quel che ha detto il prefetto Catenacci, sia da quel che ha riferito il prefetto che lo ha sostituito, sia da quel che ho appreso da organi di polizia, dalla magistratura e da cittadini - che svolgere le elezioni adesso significherebbe

consentire senz'altro la riconquista dei comuni da parte degli stessi soggetti eliminati e neutralizzati attraverso gli opportuni commissariamenti (e siamo grati al ministro per la tempestività, il coraggio e la prontezza con cui li ha decisi).

Quindi, richiamo l'attenzione di questa Commissione sull'opportunità di evitare di prendere una decisione che poi potrebbe anche ritorcersi contro la stessa Commissione antimafia perché, se dopo le elezioni che si terranno a maggio o a giugno prossimi, dovessimo trovarci di fronte alla stessa situazione di prima, con la necessità di un intervento del ministro (cosa che credo venga prospettata anche nella relazione del ministro), con uno scioglimento ulteriore di questi comuni commissariati, credo che questa non sarebbe una prova di oculatezza e di preveggenza.

Francamente, non so se tecnicamente sia possibile una proroga del commissariamento senza l'approvazione di una legge.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. E' necessaria una legge.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Si tratta di una situazione particolare. Non penso che le discussioni che ci sono state in Parlamento sulla non opportunità di differire le elezioni per altri comuni possano valere anche per i comuni sciolti. Queste sono situazioni particolari. Non vedo perché i colleghi di altre formazioni politiche...

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Imposimato, lei pensa a tutti i comuni o solo a quelli per i quali si pongono problemi particolari?

FERNANDO IMPOSIMATO. Mi riferisco ai comuni per i quali vi è una richiesta espressa da parte dei commissari.

ALTERO MATTEOLI. Occorrerebbe una forbice più ampia: invece di dodici, diciotto mesi, per consentire un più ampio margine. Ho preparato un emendamento in questo senso.

FERDINANDO IMPOSIMATO. Bisognerebbe stabilire caso per caso se si può, con legge, prevedere una proroga del commissariamento, tenendo anche conto di un fatto, cioè che sono in corso importanti indagini da parte della polizia e della stessa magistratura che riguardano proprio i comuni sciolti. Oggi abbiamo letto su tutti i giornali che sono in corso importanti indagini che riguardano comuni sciolti, come quello di Casal di Principe, e personaggi come Francesco Schiavone e Bidognetti e la loro nefasta influenza sulle amministrazioni comunali per quanto riguarda appalti, forniture e discariche.

Quindi, credo che non possiamo non tener conto di qualcosa che sta cambiando, che può aiutarci a modificare una situazione ambientale e a consentire, di qui a qualche mese, le elezioni libere che in questo momento credo siano inopportune.

LUIGI ROSSI. Nella mia qualità di portavoce della lega

nord mi accade spesso di parlare con giornalisti stranieri. Devo dare atto al ministro Mancino - e questo mi fa piacere - che parlando con autorevoli giornalisti stranieri essi hanno riconosciuto che effettivamente adesso la lotta alla mafia si è molto intensificata. Proprio questa mattina un giornalista del The European mi ha detto di essere rimasto impressionato dal fatto che il presidente Carnevale sia inquisito, il che significa che la lotta contro la mafia ha assunto atteggiamenti che effettivamente devono essere determinanti.

Nello stesso tempo, ho parlato anche con avvocati, i quali mi hanno detto che la questione del commissariamento - come del resto faceva presente il ministro Mancino - avrebbe bisogno di essere meglio regolamentata. Qui mi rifaccio ad alcuni capitoli del libro del ministro Mancino Schegge costituzionali, dove si parla dei rapporti con le regioni, i comuni

Pag. 1612

e gli enti locali; in modo particolare, per quel che riguarda l'articolo 117 della Costituzione, laddove è scritto che certe materie dovrebbero essere trasferite alle regioni, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, "sempre che le norme stesse non stiano in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni". Questi avvocati, questi professori di diritto costituzionale con i quali ho parlato mi ponevano il quesito se i limiti al commissariamento non possono eventualmente portare disagi, situazioni poco piacevoli per i comuni vicini a quelli che sono commissariati e se questo aspetto non possa essere maggiormente specificato. Altri invece mi hanno detto che bisogna rivedere tutto il sistema, anche perché è possibile che alle prossime elezioni ci troviamo di fronte gli stessi individui che sono stati cacciati con il commissariamento.

Un altro problema riguarda la questione che ha sollevato il collega Cabras, cioè la creazione di un osservatorio.

Infine, bisogna in modo particolare porre attenzione sui piani regolatori delle maggiori città che sono state inquisite o che sono comunque in odor di mafia.

MASSIMO SCALIA. Anch'io ringrazio il ministro per la sua ampia relazione. Non nascondo però - anche pensando all'intervento del collega Imposimato - che la Commissione si trova di fronte ad una tematica molto delicata e in qualche modo conturbante. L'ipotesi che da più parti si avanza di prorogare il commissariamento non può non preoccupare, in quanto essa viene a delineare - soprattutto in un'applicazione estensiva, che in molti casi è dovuta, della legge di cui stiamo parlando - un territorio nazionale che avrebbe, come dire, delle autonomie locali e dei governi regionali a sovranità limitata dalla presenza, in qualche modo obbligata, di un ente centrale che va a tutelare quelle parti di territorio dove la legalità non riesce a ripristinarsi. Non credo che possiamo fruire a lungo di uno schema del genere.

Credo che - qui non condivido alcuni aspetti che mi sembravano di eccesso di cautela costituzionale da parte del ministro - si debba applicare la legge; nel dubbio, con minore cautela costituzionale. Credo che la repressione che la legge consente debba essere perseguita e che nell'azione degli amministratori straordinari la magistratura dovrebbe avere uno spazio di intervento, perché la tipologia dello scioglimento del consiglio comunale è sempre legata a una serie di, a dir poco, abusi e illeciti, che spesso configurano il reato penale, proprio per quel che riguarda, per esempio, un uso distorto del territorio, il ricorso ad appalti, eccetera.

Dalla relazione del ministro questo aspetto non mi risulta chiaro. Si tratta di stabilire, in sostanza, in che modo le motivazioni che hanno portato allo scioglimento (oltre a determinare l'insediamento di un commissario straordinario) possano costituire anche oggetto di un'azione della magistratura, azione che in qualche modo potrebbe rappresentare una risposta al problema del "ritorno dei barbari". Infatti, se questi ultimi andassero in galera, non avrebbero più la possibilità di ritornare!

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Esiste un vaso comunicante tra lo scioglimento del consiglio comunale e l'intervento della magistratura: i due aspetti non rimangono indifferenti.

MASSIMO SCALIA. In realtà, nella sua relazione non ho colto bene tale concetto. Ritengo che un'attivazione più sollecita di questo canale probabilmente potrebbe costituire una risposta, nonostante nessun provvedimento umano...

PRESIDENTE. Onorevole Scalia, a sostegno della sua tesi, vorrei osservare che, nell'ipotesi in cui scattasse un'incriminazione nei confronti di certe persone, queste ultime non sarebbero candidabili. Ciò risolverebbe almeno uno dei problemi prospettati.

MASSIMO SCALIA. Sono favorevole all'applicazione della legge e, anzi, ri-

Pag. 1613

tengo che non si debba avere timore di introdurre aspetti repressivi. Se mi è consentito ricorrere ad una sorta di slogan, vorrei dire che, se nel nostro paese si usasse maggiormente la ruspa, ciò rappresenterebbe un deterrente ai fini di un buon governo. A tale proposito, ringrazio pubblicamente il ministro Mancino per essersi recentemente interessato al secondo caso di attivazione di ruspe verificatosi in Italia.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. L'onorevole Imposimato sa che c'era un prefetto che usava le ruspe. Mi riferisco all'ex prefetto di Caserta, attualmente a Bari.

MASSIMO SCALIA. Io ho conosciuto il prefetto di Catanzaro il quale, pur essendosi trovato ad affrontare un problema non certo irrilevante, ha comunque avuto il coraggio di procedere.

Nella proposta di risoluzione del collega Cabras è

contenuto un riferimento all'«impero». Forse si è trattato di una sorta di lapsus conscientiae.

PAOLO CABRAS, Relatore. E' un modo di dire!

MASSIMO SCALIA. Probabilmente pensavi al libro Decadenza e rovina dell'impero romano!

Sulla scorta delle disposizioni suggerite dalla legge n. 221 del 1991, mi corre l'obbligo, in ordine ai recenti provvedimenti adottati dalla magistratura, di chiedere al ministro quali siano le sue intenzioni in ordine al comune di Napoli. Se tutte le notizie che abbiamo acquisito dai giornali e dalla televisione corrispondessero a precise ipotesi avanzate dalla magistratura, ci troveremmo di fronte a quella che in termini giornalistici è stata definita una «cupola» nella quale confluivano affari, politica e camorra. In sostanza, ci troviamo di fronte ad una situazione nella quale le collusioni tra esponenti politici, amministratori e malavita organizzata dovrebbero rientrare a pieno titolo tra le ipotesi di scioglimento del consiglio comunale. Si tratta di un problema non lieve e non secondario che, se non altro in via di esercizio mentale, può rappresentare una sede di verifica di validità della legge n. 221 del 1991. Al di là di questo, attendo una risposta alla mia domanda: cosa intende fare il ministro in ordine alla situazione che si è manifestata, con dovizia di documentazione e di iniziative da parte della magistratura, nel comune di Napoli? Potremmo infatti rimanere nel dubbio che la legge n. 221 si applichi soltanto ai comuni con un certo numero di abitanti, vincolo questo che non mi sembra sia espressamente previsto.

GIROLAMO TRIPODI. Ho ascoltato con molto interesse la relazione del ministro, che mi pare abbia evidenziato alcuni aspetti molto interessanti dai quali si evince una particolare sensibilità in ordine all'azione che deve essere portata avanti per affrontare la battaglia contro la criminalità organizzata. Inoltre, ho molto apprezzato l'atteggiamento del ministro il quale, nonostante gli importanti risultati conseguiti sotto il profilo delle inchieste giudiziarie e dell'arresto di latitanti, non ha mostrato grande trionfalismo e, anzi, continua a manifestare preoccupazione per una situazione che resta pericolosa.

Per quanto riguarda il parere complessivo sulla scelta da noi compiuta in riferimento allo scioglimento dei consigli comunali inquinati da fenomeni mafiosi, ritengo che tale scelta vada portata avanti senza tentennamenti e senza modifiche, nonostante vi siano spinte che vanno in una direzione diversa, tendendo cioè all'obiettivo non dello scioglimento del consiglio comunale ma dell'eliminazione di parti dello stesso. Ciò può accadere, ma in casi particolari. Quando noi ci troviamo di fronte a situazioni che in qualche modo hanno determinato un inquinamento della vita pubblica, non bisogna fare distinzioni ma si deve procedere allo scioglimento del consiglio comunale.

Signor ministro, pur esprimendo una valutazione positiva

sulla scelta da noi

Pag. 1614

compiuta in questa materia, debbo tuttavia osservare che non possiamo dichiararci completamente soddisfatti di questa prima fase dell'esperimento, soprattutto in riferimento ai risultati conseguiti in direzione del risanamento di determinate situazioni. Del resto, si tratta di una valutazione ripresa nella relazione portata all'attenzione di questa Commissione dal vicepresidente Cabras. La stessa Commissione peraltro si è orientata verso l'accoglimento di tale valutazione.

Vi sono alcuni problemi che a mio avviso non debbono essere sottovalutati. Nella proposta di risoluzione si fa riferimento alle ipotesi in cui il personale sia collegato al vecchio ceto politico mafioso dominante. Accanto a questo fenomeno, va tenuto presente il ruolo dei segretari comunali. Si tratta in sostanza di stabilire in che modo si debba procedere quando venga accertato che il segretario comunale sia in qualche modo complice o connivente. Bisogna verificare insomma se il segretario comunale si sia differenziato rispetto alle attività illegali poste in essere dalle giunte e dai consigli comunali succedutisi, oppure se ne abbia accettato i comportamenti. Sappiamo che spesso i segretari comunali contano più dei singoli assessori in virtù dei poteri loro attribuiti. Questo problema va affrontato perché, in caso contrario, si rischia di far rimanere al loro posto gli amici e le persone assunte con metodi clientelari dai vecchi amministratori in odore di mafia.

I commissari straordinari, recatisi presso i comuni di assegnazione, hanno spesso constatato una situazione disastrosa sotto il profilo economico, amministrativo e della regolarità della gestione della cosa pubblica.

ALTERO MATTEOLI. Presidente, ma stiamo rifacendo il dibattito sulla relazione!

GIROLAMO TRIPODI. Poiché si tratta di un punto che avevo già richiamato nel corso della discussione ma che comunque non appare menzionato nella proposta di risoluzione, ho pensato bene di riproporlo.

PRESIDENTE. In realtà l'onorevole Matteoli sta eccedendo l'ampiezza dell'intervento.

GIROLAMO TRIPODI. Sarebbe opportuno - si tratta di un aspetto che, ripeto, avevo già affrontato nel corso della discussione sul documento - che in ordine alle modalità di gestione siano previsti ed affidati ai commissari specifici compiti di risanamento. Accade spesso che i commissari accettino di essere isolati da tutti o, in altri casi, si colleghino ai vecchi amministratori, oppure si limitino soltanto a gestire l'ordinaria amministrazione quando invece sarebbe necessario che essi agissero in funzione deterrente.

Lei, signor ministro, ha fatto riferimento al problema delle regioni, in merito al quale ritengo debbano essere individuate adeguate soluzioni. Non è possibile, infatti, che le regioni divengano i nemici dei commissari. Probabilmente

ciò è dovuto al fatto che con i commissari straordinari non è possibile istaurare un rapporto di natura clientelare, né si può contare su voti di scambio, a differenza di quanto poteva farsi in presenza degli amministratori mafiosi. Su questo aspetto credo che le amministrazioni comunali debbano essere richiamate alla loro responsabilità. Chiedo che anche di tale questione si faccia cenno nella risoluzione, sì da renderla più completa ed organica.

UMBERTO CAPPUZZO. Desidero esprimere al signor ministro un vivo apprezzamento per quello che ha detto e, soprattutto, per quanto ha fatto. Un apprezzamento rivolgo anche al collega Cabras, per la chiarezza della sua relazione. Cogliendo l'occasione quasi unica della presenza tra noi del ministro Mancino, vorrei affrontare quattro aspetti dei provvedimenti di cui stiamo discutendo: la procedura, l'irreprensibilità formale, la coerenza delle conseguenze e la visibilità dell'effetto.

Pag. 1615

Quanto alla procedura, essa investe tutti i consiglieri comunali. Il fatto che si possa prevedere l'impossibilità di essere candidati in futuro rappresenta un problema di democrazia molto importante. Però si può verificare il caso di membri parlamentari che siano anche consiglieri comunali ed allora si avrebbe l'effetto perverso...

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Ve ne sono due in un comune che scioglieremo in occasione della prossima riunione del Consiglio dei ministri!

UMBERTO CAPPUZZO. Si tratta comunque di un aspetto da valutare con attenzione. Mi preme sottolineare la presenza nei consigli comunali di alcuni giovani che per la prima volta hanno tentato l'esperienza democratica, con la determinazione di favorire un cambiamento ed una svolta. Tale determinazione, ovviamente, non può essere frustrata (richiamo a tale proposito l'attenzione dell'amico Cabras) penalizzando gli elementi del rinnovamento che, affacciatisi per la prima volta all'esperienza amministrativa, dopo soli 6-7 mesi sono stati colpiti da una misura che non li interessa direttamente.

Quanto all'irreprensibilità formale, i provvedimenti sono molto delicati e pregherei il ministro di farli esaminare attentamente prima che siano pubblicati. Non è ammissibile che contengano imperfezioni anagrafiche: Gattuccio che diventa Lettuccio, Lo Nero Salvatore che diventa Lo Nero Giuseppe, il tale indagato il quale ha avuto il processo definitivo con non luogo a procedere perché non ha commesso il fatto e che risulta ancora... La mancata osservanza formale della perfezione significa che il provvedimento è stato affrettato. Quindi, pregherei di sottoporre tutti i provvedimenti a particolare esame, con la lente d'ingrandimento, perché all'opinione pubblica sensibilizzata possono risultare poco comprensibili; il provvedimento può apparire affrettato e può non essere compreso da coloro che pure vogliono il rinnovamento.

Sotto l'aspetto della coerenza delle conseguenze, mi chiedo se non sia il caso, prima di procedere allo scioglimento, di coinvolgere la magistratura, perché il magistrato locale, o il procuratore della Repubblica o altri, potrebbe esprimere una qualche idea sull'assunzione del provvedimento in quel dato comune piuttosto che in quello contiguo, dove sta indagando magari per fatti più gravi e determinati.

Inoltre, una volta venuto a conoscenza di questi elementi di contiguità, il magistrato deve prendere provvedimenti conseguenti, perché altrimenti si rischia di dare una patente di "mafiosità" ad alcuni individui alla quale non segue poi un effetto punitivo. In una cultura come quella del meridione, il mafioso che non viene punito acquista prestigio; e questo è molto pericoloso. Vorrei perciò che al provvedimento seguissero, nei riguardi di coloro che sono effettivamente colpevoli sulla base di elementi concreti, conseguenze sul piano giudiziario.

Circa la visibilità dell'effetto, i colleghi hanno riferito di aver constatato un cambiamento. Mi auguro che sia vero. Tuttavia, essendomi capitato di andare in questi comuni all'improvviso, sono giunto alla conclusione che la visibilità debba riguardare i seguenti aspetti. In primo luogo, vi deve essere una vera svolta affinché i servizi diventino effettivamente più efficienti rispetto al passato; mi riferisco soprattutto alla nettezza urbana, un mio chiodo fisso: spesso do fastidio, lo so, ma vorrei vedere certi servizi funzionanti.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Questo è un punto nevralgico dell'affidamento alla malavita ed è causa di scioglimento dei consigli comunali.

UMBERTO CAPPUZZO. Basta percorrere la costiera siciliana per individuare il comune dove ci sono problemi: si capisce dai cassonetti, se sono pieni o vuoti, e da quante volte vengono svuotati ogni settimana.

Il secondo aspetto della visibilità è la trasparenza dell'effetto. Il terzo è quello

Pag. 1616

dell'efficienza; purtroppo, invece, c'è soltanto burocrazia, signor ministro, cioè perfezione burocratica. Vorrei soprattutto che si indagasse sulla presenza dei commissari, perché mi risulta che in qualche comune siano presenti soltanto una volta o due alla settimana, dando ai cittadini la sensazione che non ci sia a chi rivolgersi. Questo fatto, legato alla persistenza del vecchio sistema burocratico (segretario comunale e così via) può dare l'impressione che effettivamente non sia cambiato molto.

Vorrei porre un problema a monte. Siamo arrivati ad una grande svolta positiva, ma coloro ai quali competeva affermare l'autorità dello Stato dov'erano? Mi chiedo chi mai abbia segnalato queste disfunzioni palesi che, nel meridione, sono l'abusivismo edilizio, il problema dell'acqua. Non so a chi

rivolgermi per poter affermare il diritto ad avere l'acqua in certe zone del mio collegio. L'unico ad aver preso provvedimenti è stato il prefetto Di Francesco che, quando era alto commissario, sequestrò i pozzi, che poi furono restituiti. Adesso ci troviamo nella condizione di dover accettare l'acqua da costoro. Non so se siano mafiosi o meno e non voglio saperlo; voglio però sapere: se qualcuno che mi chiede di far parte del consorzio per avere l'acqua poi risulta mafioso, c'è una mia contiguità, se utilizzo l'acqua avendone bisogno, nei confronti di questo tale?

Il problema dell'acqua è delicatissimo in Sicilia e vorrei che i signori prefetti indagassero a fondo per vedere quali provvedimenti possano essere adottati. Si facilitino i consorzi, si provveda a dare certezza al cittadino. Essendo stato interessato per far avere l'acqua a certe zone, non ho trovato a chi rivolgermi, né cosa consigliare. Infatti, consigliando di accettare, come costoro vorrebbero, la costituzione di un consorzio li congloberei, qualora emergessero fatti di mafia, in un'associazione non trasparente. Anche questo è un problema che sottopongo alla sua attenzione, signor ministro, perché in alcune aree della Sicilia è molto grave.

Ritengo ottima la proposta di un osservatorio e credo che il Ministero dell'intero se ne debba far carico non solo per le aree a rischio ma anche per alcune zone della capitale, dove tante disfunzioni sfuggono mentre dovrebbero trovare immediata eco da parte del Ministero. In proposito, sottopongo all'attenzione del ministro l'opera che la stampa locale sta svolgendo; mi riferisco ai tre giornali della capitale che segnalano ogni giorno disservizi di ogni genere, con implicazioni di rilevanza penale. Se questo osservatorio, oltre alle risposte agli interessati, potesse farsi carico di questi elementi, probabilmente svolgerebbe un'azione diretta.

E' ottima anche l'idea di un pool per il supporto amministrativo; questo istituto mostra il coraggio che si è avuto nella lotta contro la mafia: di tutti, è quello che democraticamente tocca le cose da vicino. I vari ministri dell'interno, sia lei sia i suoi predecessori, l'hanno attivato senza guardare il "colore" dell'amministrazione; ciò fa onore a chi ha preso tali decisioni, con grande coraggio. Raccomando soltanto ciò che ho avuto modo di dire all'inizio del mio intervento, cioè che i provvedimenti devono essere perfetti, in maniera tale che noi possiamo presentarci agli elettori in regola, dicendo che è stato colpito chi doveva esserlo.

Concludendo il mio intervento, ringrazio il ministro ed il relatore per quanto hanno fatto.

ALTERO MATTEOLI. Desidero innanzitutto chiarire la mia interruzione di poco fa: non mi sarei permesso di sindacare quello che stava dicendo il collega Tripodi; volevo soltanto far presente che abbiamo già svolto la discussione generale e che gli interventi dovevano riferirsi al documento presentato.

Signor ministro, approfitto della sua presenza per richiamare quanto detto dall'onorevole Cappuzzo all'inizio del suo intervento relativamente al caso in cui alcuni consiglieri comunali siano anche parlamentari. Mi sono recato in Campania per motivi diversi da quelli della

Pag. 1617

Commissione antimafia ed ho scoperto che è stato preso il provvedimento di scioglimento dei consigli comunali di Pagani e di Scafati; non è stato preso per Nocera. Ho controllato i nomi dei consiglieri comunali. Mi sembra che i tre comuni abbiano le stesse caratteristiche, ma a Nocera ci sono due colleghi parlamentari che fanno parte del consiglio comunale. Non vorrei che i ritardi fossero dovuti a questa circostanza.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Posso assicurarle che, indipendentemente dalla presenza di due parlamentari, nel prossimo Consiglio dei ministri procederemo allo scioglimento del consiglio comunale di Nocera Inferiore.

ALTERO MATTEOLI. Questa notizia mi fa molto piacere. Al mio ritorno dalla Campania ho presentato a tal proposito un atto di sindacato ispettivo.

Tornando al documento presentato dal relatore - abbiamo già avuto modo di esprimere il nostro apprezzamento per la relazione del senatore Cabras - mi permetto di suggerire una modifica e due integrazioni. Alla prima pagina, laddove si afferma che "Le gestioni straordinarie in generale hanno mostrato competenza amministrativa...", mi parrebbe più appropriata, alla luce di quanto scritto nella relazione e dell'illustrazione della risoluzione, una formulazione di questo tenore: "Le gestioni straordinarie hanno mostrato, in alcuni casi, competenza amministrativa e consapevole motivazione dei compiti affidati mentre in altri sono state registrate carenze che lasciano intuire che i comuni sono ancora condizionati dalla mafia. Comunque, anche nei casi positivi, a causa di..." proseguendo poi con il resto della frase. Temo che il termine "in generale" possa far pensare che tutto vada bene. E' stata citato il caso di Lamezia Terme che, in questo modo, assolveremmo, cosa che sinceramente non sento di fare.

PAOLO CABRAS, Relatore. Forse non mi sono espresso con chiarezza. Volevo solo manifestare un apprezzamento ai commissari, riferendomi soprattutto alla visita svolta in Calabria, per la competenza e la consapevolezza del compito loro affidato. Mi è sembrato di poter rendere questa affermazione in generale. Intendevo dire che non gli effetti sono stati positivi - per carità, sono quelli che ho descritto - ma solo che le esperienze negative sono casi minoritari, come quello di Lamezia in Calabria ed altri in Campania ed in Sicilia. Mi riferivo non ai risultati prodotti ma esclusivamente alle attitudini ed alla competenza dei funzionari, nonché al modo in cui essi hanno affrontato il loro compito. In prevalenza, in generale, mi sono sembrati all'altezza del compito, salvo quelle esperienze negative.

ALTERO MATTEOLI. Allora, mettiamolo in evidenza.

PAOLO CABRAS, Relatore. Per tutto il resto sono d'accordo con lei.

ALTERO MATTEOLI. Allora, potremmo usare questa formulazione: «Le gestioni straordinarie hanno mostrato, nella maggior parte dei casi, competenza... ed in altri...».

Da questo documento e dalla sua illustrazione emerge che in alcuni dei comuni i cui consigli sono stati sciolti la mafia continua ad imperversare e l'attività delle commissioni incontra difficoltà per la ristrettezza dei mezzi; in altri la politica di rigore si scontra con la necessità e con l'efficienza dei servizi. Ma c'è un altro aspetto che è stato rilevato da tutti e soprattutto dal senatore Cabras nella sua relazione, cioè la serie di danneggiamenti: mezzi comunali messi fuori servizio, condutture dell'acqua che saltano.

Proporrei allora di aggiungere dopo la frase «L'osservatorio dovrà essere dotato di un ufficio tecnico...» un periodo del seguente tenore: «La Commissione ritiene opportuno che lo Stato (o il ministro dell'interno) affianchi le amministrazioni straordinarie con una più incisiva opera

Pag. 1618

delle forze dell'ordine». Infatti, questi danneggiamenti avvengono perché evidentemente servirebbe un controllo maggiore da parte dello Stato.

Infine, recependo il senso di molti interventi, proporrei di aggiungere al termine del documento il seguente periodo: «La Commissione antimafia ritiene infine che l'articolo 1, comma 3, della legge n. 221 del 22 luglio 1991 sia modificato nel senso di portare il periodo di commissariamento dagli attuali 12/18 mesi a 18/30 mesi».

PAOLO CABRAS, Relatore. Proporrei di inserire questa frase nel documento nel quale avanziamo proposte al ministro relativamente al decreto di cui egli ci ha parlato.

PRESIDENTE. La proposta è anche di alzare il periodo minimo?

ALTERO MATTEOLI. Sì, anche il periodo minimo; però non avrei nulla in contrario a lasciarlo immutato. Infatti, in un determinato comune la commissione può registrare la possibilità di procedere tranquillamente alle elezioni; qualora invece tale eventualità non si verifichi, non si può andare obbligatoriamente alle elezioni. Aumentando la forbice si possono svolgere le elezioni, dove possibile, dopo 12-18 mesi - che poi diventano 12 più 3 mesi perché occorre calcolare il periodo necessario per indirle - e, dove non sia possibile, c'è un'ulteriore possibilità.

PRESIDENTE. L'onorevole Matteoli, ha presentato i seguenti emendamenti: Sostituire il primo alinea del quarto capoverso, fino alla parola esperienze, con il seguente:

«Le gestioni straordinarie hanno mostrato nella maggior parte dei casi competenze amministrative e consapevole motivazione dei compiti affidati; in altri sono state

registrate carenze che lasciano intuire che i comuni sono ancora condizionati dalla mafia.

Comunque, anche a causa di alcune negative esperienze".
Aggiungere infine i seguenti capoversi:

"La Commissione ritiene opportuno che lo Stato affianchi le amministrazioni straordinarie con una più incisiva opera delle Forze dell'ordine";

"La Commissione antimafia ritiene infine che l'articolo 1, comma 3, della legge 221 del 22 luglio 1991 sia modificata nel senso di portare il periodo di commissariamento dagli attuali 12/18 mesi a 18/30 mesi";

ROMANO FERRAUTO. Desidero svolgere una semplice riflessione ed avanzare una proposta.

Laddove esistano le condizioni oggettive per lo scioglimento dei consigli comunali, dobbiamo ritenere in larga misura che anche l'apparato burocratico sia in parte colluso ovvero sia, dopo una lunga gestione di quel tipo, al limite del collasso, se non prostrato. Ritengo perciò opportuna in via di prima applicazione, più dell'allungamento dei termini (quest'ipotesi, laddove sia necessaria, appare comunque valida), una dotazione di esperienze professionali adeguate ai casi concreti. Quando un apparato burocratico non funziona per lungo tempo in una amministrazione comunale - come abbiamo constatato nella scorsa seduta, quando si parlava delle gestioni fuori bilancio - viene meno una corretta gestione finanziaria. Si arriva, quindi, al collasso finanziario e non vengono attuate una politica del territorio ed una politica urbanistica. Porrei anche l'accento sulle cosiddette commissioni commerciali e su quelle edilizie per le quali, se lasciamo le cose come stanno, dopo dodici, diciotto o ventiquattro mesi non accadrà assolutamente nulla; dobbiamo invece fornire al commissario gli strumenti per derogare alle leggi regionali e nazionali in materia, in modo che egli possa avere una sua commissione edilizia e una sua commissione commerciale.

Ritengo poi che non possa essere eluso il discorso di un ripristino della correttezza

Pag. 1619

contabile attraverso la certificazione della situazione patrimoniale da parte del commissario. Anche in questo caso credo siano opportune consulenze ad hoc in luogo di periodi di tempo più ampi che non risolvono nulla se non affrontiamo nel concreto il problema. Nel dire questo non dissento con l'onorevole Matteoli.

PRESIDENTE. Probabilmente servono entrambe le misure: rafforzare gli organismi e dare più tempo.

ROMANO FERRAUTO. Certo, perché dobbiamo partire dalla considerazione che gli apparati burocratici non funzionano?

FRANCESCO ALBERTO COVELLO. Svolgerò un breve intervento esprimendo anzitutto apprezzamento al senatore Cabras per la sua relazione ed un plauso al ministro dell'interno non solo per la sua esposizione ma anche per la sua azione quotidiana.

Purtroppo le sue iniziative e i suoi sforzi per determinare la legalità e la trasparenza in alcuni comuni vengono puntualmente vanificati, signor ministro, almeno nell'ambito del territorio calabrese, da parte del TAR di quella regione. Ben due comuni da lei autorevolmente sciolti - infatti - hanno avuto la sospensiva da parte del TAR Calabria: mi riferisco ai comuni di Scalea e di Mendicino, in provincia di Cosenza, dove, a fronte dei fatti poco piacevoli che si stanno verificando (surroghe da parte di decine di consiglieri, delibere bocciate dal CORECO), gli amministratori reintegrati puntualmente continuano ad agire nell'illegalità. Chiedo quindi l'autorevolissimo intervento del ministro Mancino e del presidente Violante presso gli organi competenti per far sì che il TAR Calabria non provochi altre mortificazioni, in particolare alla credibilità dello Stato.

Chiedo infine al ministro, come ultima raccomandazione e appello, se sia possibile che i commissari siano nominati di provincia o di regione diversa da quella di appartenenza, oppure utilizzare professionalità universitarie e possibilmente trasferire quei dirigenti che ricoprono cariche nell'amministrazione dello Stato da dieci o dodici anni: mi riferisco ai dirigenti dell'ANAS, delle opere pubbliche regionali e delle sovrintendenze che provocano ritardi e incrostazioni e dovrebbero, come i prefetti e i questori, essere trasferiti dopo due o tre anni.

ACHILLE CUTRERA. Signor ministro, colgo l'occasione per ringraziarla vivamente per la relazione e per complimentarmi per il lavoro che ha svolto e sta svolgendo. Nel complimentarmi anche con il senatore Cabras per la sua relazione, vorrei brevemente svolgere una riflessione, che potrebbe risultare utile per successivi e più ampi sviluppi.

Sia dalla relazione del ministro sia da quella del senatore Cabras appare viva la preoccupazione per la situazione esistente e per il fatto che questa normativa, ancorché possibile oggetto di modifiche e miglioramenti, lascia in un certo senso preoccupati i membri della Commissione dopo le valutazioni, sia pure sperimentali e sintetiche, compiute nelle varie situazioni.

A questo proposito, mi permetto di introdurre l'ipotesi che si debba cominciare a por mano, in un momento di cambiamenti nel paese, ad alcune modifiche che considero indispensabili, soprattutto se comparate con la situazione amministrativa del resto dell'Europa, anche in relazione al motivo per il quale ci troviamo con le amministrazioni comunali, non solo del meridione, in questa tragica difficoltà. E' mio convincimento che abbiamo conferito a queste amministrazioni i poteri di deliberazione negli appalti e nelle forniture che esse non possono svolgere (forse il ministro ricorda un dibattito svoltosi al Senato un paio di anni fa). Non riesco a comprendere perché in Italia, a differenza degli altri paesi della Comunità europea, si continui a ritenere, ereditando istituzioni dell'Ottocento,

che le amministrazioni comunali possano essere titolari del potere di appalto, di disposizione delle opere pubbliche ed anche di pianificazione del territorio

Pag. 1620

attraverso i piani regolatori generali, che poi sono le due fondamentali ragioni dell'illecito e della corruzione, poiché le concessioni edilizie (terza ragione) ne sono un derivato, se i piani regolatori fossero corretti, infatti, la situazione sarebbe diversa. Queste si rientrano nel potere comunale, non la disciplina dell'uso del territorio. Se questo è vero - mi interessa della questione anche come coordinatore del gruppo di lavoro che si occupa degli appalti all'interno di questa Commissione, ma bisogna ricordare le nostre esperienze altrimenti lavoriamo per settori troppo separati - si pone il dubbio se sia giusto, corretto e tempestivo il fatto che in leggi in itinere in questi giorni ci accingiamo a coltivare ancora una situazione nella quale diamo ai comuni responsabilità che non possono svolgere dal punto di vista tecnico (e io dico anche politico). Penso alle amministrazioni comunali come centri di politica a tutti i livelli, qualunque sia la loro popolazione e non come centri di distribuzione di potere, che non dovrebbe trovare sede in quella collegialità.

Dalla relazione del senatore Cabras, in quasi tutte le sue proposizioni, si evince questa difficoltà: quando essa invita a predisporre un osservatorio permanente centrale (indicazione accolta nella proposta del ministro) ed a dotarlo di "un ufficio tecnico in grado di offrire consulenza in materia urbanistica, legale e tributaria", mi permetto di dire che in queste osservazioni si coglie il momento critico al quale mi stavo riferendo. Si tratta ovviamente di una riflessione e vorrei non venisse intesa in altro modo, soprattutto in relazione alle leggi quadro che il Governo e il Parlamento devono valutare nella loro collegialità.

Stiamo valutando a fondo, insieme ai consulenti, questa situazione in relazione non all'aspetto delle amministrazioni straordinarie, quindi dei commissariamenti, ma in generale. Infatti, è proprio dal difetto della situazione generale che emerge la difficoltà che il relatore ha così bene posto in rilievo. Se il punto critico è che il nostro paese ha quattordici, quindicimila centri di appalto, che significano centri di decisionalità soggetti a pesanti poteri di interesse economico, mentre in Francia ve ne sono trecento, dobbiamo capire se questa diversità sia fondata, giustificata e al passo con i tempi.

PRESIDENTE. Tra l'altro la regione Sicilia ha prodotto un notevole irrigidimento.

ACHILLE CUTRERA. Esattamente, quello è un esperimento importante e interessante, per ora limitato alla Sicilia, e non ne conosciamo gli effetti.

Nel documento - mi dispiace di non essere potuto intervenire la volta scorsa - sarebbe stato forse opportuno un accenno circa l'opportunità che in sede legislativa si vada

oltre le modifiche riferite soltanto al regime di straordinarietà commissariale e si aprano orizzonti intorno ad una diversa distribuzione delle responsabilità; da ciò infatti discendono molti dei conflitti, in questa ma anche in altre regioni, che oggi tradiscono la tranquillità democratica delle istituzioni.

A parte quest'osservazione di carattere generale, concordo con le ipotesi sin qui avanzate e rafforzate dai colleghi in ordine alla possibilità, nel difetto di una situazione che considero avere radici altrove, di tener conto dell'utilizzazione della proroga in termini forse più ampi di quanto il relatore aveva proposto (come si legge nella sua relazione nella seduta precedente), come mi sembra abbiano suggerito i colleghi Matteoli, Ferrauto ed altri, che permetta una discrezionalità di valutazioni circa la durata della prova. Sono infatti convinto che vi è un punto della relazione del senatore Cabras assolutamente fondato, laddove si sostiene che le preoccupazioni intorno all'infiltrazione mafiosa, garantita da decenni di insediamento - questo è il problema del rapporto con la tradizione della società - sia rimasta intatta, anche quando deve piegarsi agli eventi, mimetizzandosi, facendosi clandestina e aspettando il tempo della propria riscossa. E' proprio come l'onda che si aspetta che passi nelle

Pag. 1621

operazioni di mafia. Sotto questo profilo, mi domando se il tempo non debba essere talmente ampio da permettere di immaginare che la proroga possa, laddove l'osservatorio rilevasse permanenza di infiltrazione e di elementi di deviazione, fornire la prospettiva che il tempo della riscossa sia sufficientemente allontanato.

VINCENZO SORICE. Credo che possiamo essere oggi tutti soddisfatti perché rileviamo una perfetta coincidenza tra le risultanze del dibattito svoltosi nelle sedute precedenti e l'impostazione del ministro Mancino, che indubbiamente recepisce quelle osservazioni.

Ritengo quindi che abbiamo svolto un buon lavoro e mi auguro che il Parlamento possa riceverlo. Nelle proposte avanzate anche il ministro trova grandi difficoltà e mi sembra di tornare al de iure condendo quando in Commissione giustizia e in aula alla Camera dovevamo portare quei provvedimenti restrittivi e quella reiterazione di decreti che tanto hanno fatto soffrire i governanti precedenti.

Mi permetto di svolgere qualche osservazione. Mi pare che il ministro abbia affermato la necessità di rafforzare l'efficacia delle norme già varate. Due punti che abbiamo analizzato durante le nostre visite non possono essere gestiti dal Ministero, uno dei quali attiene alla burocrazia e al capo della burocrazia, a livello comunale, che credo abbiano un rapporto di dipendenza gerarchica con il Ministero dell'interno, cioè i segretari comunali.

Si avverte una certa incapacità nella gestione laddove

esiste questo distacco tra il commissario, il segretario comunale e la burocrazia comunale. E' questo il nodo fondamentale che dobbiamo affrontare.

Abbiamo ascoltato quei poveri cirenei dei commissari che, come tutti i commissari straordinari, all'inizio hanno tanta buona volontà ma poi, nell'impatto con la realtà, dimostrano tutta la loro impossibilità di dare soluzioni. Non voglio qui fare riferimento a ciò che dicono i prefetti, che pure ha la sua importanza, ma nei comuni da noi visitati abbiamo constatato l'incapacità dei commissari di fornire soluzioni. Quanto alle dimissioni, queste sono un fatto conseguente per chi è in buona fede, perché, non potendo penetrare nel tessuto, automaticamente finisce per non svolgere le funzioni assegnategli. Sono convinto perciò che anche l'aumento del periodo di commissariamento da 18 a 24 mesi, rebus sic stantibus, non cambi assolutamente la situazione, che necessita invece di una revisione generale dal punto di vista dei rapporti.

Il secondo punto fa riferimento alla relazione del vicepresidente Cabras che ha toccato anche il problema del rapporto con la cittadinanza. Dobbiamo prendere atto che lo scioglimento di un consiglio comunale non trova, come ha osservato anche il ministro, ricezione da parte dell'opinione pubblica, anzi aumenta il distacco tra cittadino e istituzioni. Nessuno di noi vuole trasformare questo in uno Stato di polizia, perché è lungi da noi un'impostazione di tal genere ma, se prendiamo atto di questa situazione, non possiamo non osservare che le carriere dei prefetti potrebbero essere caratterizzate dalle misure di scioglimento di consigli comunali che essi stessi propongono al Ministero dell'interno, con un certo livello di emulazione che può prodursi.

Gradirei pertanto una maggiore accortezza anche relativamente alle osservazioni del senatore Cappuzzo: quando si procede allo scioglimento di un consiglio comunale sulla base di un semplice rapporto delle forze dell'ordine senza che la magistratura abbia messo in atto provvedimenti adeguati, la popolazione non recepisce la situazione.

Occorre procedere anche ad un'analisi molto attenta della differenza tra influenza della criminalità comune locale e quella della criminalità organizzata; in caso contrario, si corre il rischio di creare una grande confusione per cui è sufficiente l'intimidazione di un criminale o di un "rubagalline" locali per creare il fumus da cui immediatamente scatta una

Pag. 1622

denuncia da parte delle forze dell'ordine e conseguentemente lo scioglimento del consiglio comunale. Tutto questo non dà una risposta al problema.

Esprimo la mia viva preoccupazione per lo scioglimento di quei consigli comunali per i quali non vi sia una motivazione sufficiente. Ho la sensazione che ci troviamo di fronte ad un fenomeno di deresponsabilizzazione; la sostituzione o la

rimozione del singolo e l'avviamento di un procedimento penale, invece, creano una situazione più chiara e favoriscono una risposta adeguata da parte dello Stato. Vi sono stati casi (che mi riservo di far conoscere) di scioglimento di consigli comunali i cui amministratori non conoscono i motivi che ne sono alla base.

Sarebbe perciò opportuno, ed è questa la proposta che avanzo, che nei decreti di scioglimento e nelle relazioni di accompagnamento si facesse una valutazione esatta del fenomeno in modo da non creare né allarmismi né sottovalutazioni né generalizzazioni che non producono alcun risultato e non incidono minimamente sull'opinione pubblica.

Contemporaneamente, ed è questo il punto fondamentale, bisognerebbe far sì che allo scioglimento dei consigli comunali facesse seguito un'azione della magistratura su fatti evidenti, in modo che la stessa opinione pubblica abbia la certezza che lo scioglimento non è solo un fatto amministrativo ma è un fatto sociale di notevole rilevanza.

Solo così possiamo recuperare la solidarietà della cittadinanza, che il più delle volte recepisce lo scioglimento dei consigli comunali come un'offesa alla città dando vita a strumentalizzazioni di ordine politico le quali, a loro volta, possono favorire certe situazioni.

Invito quindi il ministro a sottoporre ai prefetti l'opportunità di proporre con maggiore oculatezza lo scioglimento dei consigli comunali. Personalmente propendo per una definizione delle responsabilità, nel senso di creare la situazione paritaria tra attività amministrativa e giudiziaria per identificare le responsabilità ed eliminare il cancro.

MICHELE FLORINO. Signor presidente, l'ultima parte dell'intervento del collega Sorice mi spinge ad alcune considerazioni; se prima c'era un accordo sull'emendamento Matteoli relativo all'ampliamento del periodo di commissariamento, ritengo che quest'ultima sia minima rispetto alla gravità dei fatti accaduti in alcuni comuni.

Il collega Sorice parla dei comuni commissariati come se fossero comuni del nord o del centro-nord colpiti dall'insinuazione di qualche accusatore, mentre si tratta di comuni con situazioni fuorilegge.

Colgo l'occasione per leggere a tutti i colleghi, ed in particolare all'onorevole Sorice, una parte della relazione del ministro dell'interno sulla situazione del comune di Mondragone, in provincia di Caserta: "Nel marzo 1989 veniva ferito con colpi di arma da fuoco il consigliere Camillo Federico che, a quell'epoca, si opponeva alla composizione di una possibile giunta presieduta dall'attuale sindaco Paolo Russo; nel marzo 1990 l'assessore Giovanni Miraglia, che aveva da poco rinunciato alla propria delega per dissensi con altri componenti della giunta nella gestione di alcuni progetti e finanziamenti, viene fatto segno a numerosi colpi d'arma da fuoco, senza però essere colpito; nel luglio 1990 l'assessore anziano Antonio Nugnes scompare senza lasciare alcuna traccia.

Tre anni prima era stato gambizzato".

Siamo al cospetto di comuni dove la legalità non esiste in ogni settore, di comuni fuorilegge dove, secondo il mio punto di vista, il previsto aumento del periodo di commissariamento non consentirebbe nemmeno di rientrare nell'ordinario, se le commissioni straordinarie non vengono messe nella condizione di operare. Queste ultime hanno denunciato chiaramente, dopo i sopralluoghi effettuati nei vari comuni, di non ricevere sostegno né da parte degli organi burocratici del comune, come tutti qui hanno ricordato, né da parte della regione, come molti hanno dimenticato di sottolineare. La relazione del vicepresidente Cabras fa cenno a questo aspetto del problema

Pag. 1623

ma non indica chiaramente la responsabilità delle regioni le quali non inviano, come facevano in precedenza con gli amministratori locali, i finanziamenti necessari per fronteggiare l'emergenza dei comuni.

E' necessario, quindi, arrivare a questo tipo di soluzione, anche se essa può configurarsi come anticostituzionale nei confronti del popolo sovrano che deve votare. Colgo l'occasione per ricordare ai colleghi il caso di Napoli dove in passato era stato trovato il pretesto di avere una maggioranza risicata; il popolo ha espresso la maggioranza dei voti ai partiti politici e questi, forti di 52 consiglieri su un totale di 80, non operano e così si va verso lo scioglimento del consiglio comunale. Occorre riflettere per capire dove subentri la responsabilità politica rispetto al condizionamento della camorra. Infatti, al condizionamento cui il vicepresidente Cabras fa riferimento nella prima parte del documento, si doveva aggiungere l'elemento rappresentato dalla diretta gestione delle amministrazioni da parte di malavitosi.

Onorevole ministro, lei conosce la situazione del comune di Marano dover per ben due volte il prefetto ha dovuto ritirare i commissari inviati sul posto? I commissari sono andati via perché sottoposti ogni giorno a ricatti e minacce provenienti anche da gente comune letteralmente aggregata al sistema malavitoso. I commissari sono stati sostituiti da un vicequestore di polizia che non so quali soluzioni abbia potuto trovare ai problemi drammatici di Marano. Comunque, una lettera da me ricevuta alcuni giorni fa denuncia che gli amministratori precedenti si apprestano in toto a partecipare alle prossime elezioni.

Dobbiamo avere il coraggio di assumere decisioni che consentano a questi comuni di raggiungere il ritmo ordinario, ed è per tale motivo che ipotizzo un periodo di commissariamento superiore ai 24 mesi; in caso contrario, torneremo alla situazione precedente e continueremo a trovarci di fronte a sostituzioni che non risolvono certo i problemi.

Quanto alla legge n. 16 del 18 gennaio 1992, se fosse applicata perentoriamente, certamente contribuirebbe a raggiungere risultati positivi nella lotta contro la mafia; ho il dubbio però che, rispetto a quanto previsto per gli

amministratori, si stiano colpendo solo i dipendenti. Infatti, a questa legge è stato assegnato un valore retroattivo, nel senso che si colpisce un dipendente comunale che si è macchiato di un reato anche non mafioso, al punto che molte centinaia di dipendenti comunali improvvisamente, dopo essere stati riammessi in servizio per reati commessi nel 1984, si vedono licenziati dopo dieci anni. Mi sa dire, signor ministro, a questo punto dove può trovare riparo il dipendente che doveva raggranellare lo stipendio per i bisogni della famiglia?

Ritengo che tale legge debba essere applicata senza effetto di retroattività, che non serve a risolvere il problema della mafia. Non va dimenticato che, nonostante essa sia diretta a tutti gli enti pubblici, è stata applicata solo da alcuni comuni. Colgo perciò l'occasione per richiamare all'attenzione del ministro la necessità di applicare in modo rigido questa che ritengo sia una buona legge, anche se necessita di una modifica riguardo ai termini di retroattività, che colpiscono i dipendenti e non gli amministratori.

SALVATORE FRASCA. Signor presidente, vorrei presentare alcuni emendamenti alla risoluzione del senatore Cabras, con il quale mi complimento per l'ottimo lavoro compiuto.

Il primo emendamento riguarda i commissari. Nella città di Reggio Calabria abbiamo appreso proprio dai commissari, soprattutto da coloro i quali sono funzionari di prefettura, che sono costretti a compiere il loro lavoro di prefettura e contemporaneamente quello di commissari. Ciò impedisce loro di approfondire nelle attività svolte tutto l'impegno necessario. Bisognerebbe dunque fare in modo che questi funzionari fossero esonerati dal prestare attività presso il proprio ufficio.

Pag. 1624

Siccome parliamo di comuni che sono nella maggior parte meridionali, tengo a sottolineare che la gente del Mezzogiorno è abituata ad avere un rapporto umano, quasi quotidiano con gli amministratori, rapporto che, invece, non può avere con i commissari: ciò, a volte, finisce per screditare l'istituto del commissario e favorire i precedenti amministratori.

Secondo emendamento. Noi abbiamo constatato che i funzionari di prefettura sono bravissimi ma lo sono nella conoscenza delle leggi, nell'imprimere rigore formale ai loro atti; non sempre sono amministratori, perché non hanno compiuto esperienze in merito. Il suggerimento che dovremmo dare al ministro dell'interno dovrebbe essere, dunque, quello di operare per la formazione di una leva di funzionari che abbiano anche capacità amministrative.

ROMANO FERRAUTO. C'è la scuola superiore di pubblica amministrazione.

SALVATORE FRASCA. Sì, ma nella scuola superiore di pubblica amministrazione si dà una preparazione che è piuttosto d'ordine tecnico; io mi riferivo ad una sorta di cultura del governo che questi funzionari dovrebbero avere.

Terzo emendamento. Dovrebbe essere raccomandato ai commissari di compiere alcuni atti - per così dire - di qualità che evidenzino, per molti aspetti, cose che i precedenti amministratori avrebbero potuto fare e non hanno fatto. Mi riferisco, ad esempio, all'intervento dei commissari nel comparto dell'edilizia abusiva. Sappiamo che i sindaci non applicano le leggi: si limitano, di fronte a casi di edilizia abusiva, ad emettere ordinanze di sospensione e di demolizione dei lavori; ma tutto si ferma qui. Questo sia perché i sindaci non sempre hanno il coraggio politico e morale necessario, sia perché a volte sono impossibilitati a far compiere opere di demolizione non trovando ditte disposte a demolire le opere costruite abusivamente. A mio giudizio, i commissari dovrebbero avere loro il coraggio di attuare una nuova metodologia (rappresentando, da questo punto di vista, un esempio, per i precedenti amministratori ma soprattutto per i nuovi) di cosa si possa fare quando l'impegno nella pubblica amministrazione viene portato avanti con scrupolosità e dedizione. Se si acquisisce al patrimonio del comune qualche palazzo ricorrendo alla cosiddetta legge Bucalossi, credo che si dia un esempio.

Nel corso dell'ultima visita che abbiamo compiuto in Calabria, abbiamo constatato che sindaci di comuni importanti, che pure hanno dimostrato attenta preparazione e robusta trasparenza nella loro azione quotidiana, all'interrogativo «perché non fate demolire qualche costruzione abusiva?» posto proprio con riferimento a casi da loro denunciati, non hanno dato risposta. Se dai funzionari della prefettura, dai commissari potesse venire un esempio in questa direzione, sarebbe un fatto positivo.

Detto questo, poiché sento di poterlo fare e non per «lustrare le scarpe» al ministro - in tanti anni di vita parlamentare sono stato sempre in polemica con i ministri, anche con quelli del mio partito, e non ho lustrato loro le scarpe -, dunque per una mia esigenza interiore, intellettuale e morale, desidero esprimere il mio compiacimento al ministro Mancino per il fatto che egli è presente ogni qualvolta la sua presenza venga richiesta in questa Commissione. Egli ci ascolta, ci risponde e, quando non è in grado di farlo immediatamente, lo fa per iscritto, anche se a volte le risposte che ci dà non sono soddisfacenti.

Vorrei anche cogliere l'occasione di quest'incontro per segnalare al ministro il comportamento veramente civile, statutale che hanno dimostrato, in occasione della recente visita che abbiamo compiuto in Calabria, il prefetto di Catanzaro e quello di Cosenza. Soprattutto il primo con il suo comportamento ha illustrato l'istituto prefettizio che, com'è noto, per le vicende storiche che il nostro paese ha vissuto, non sempre è accreditato presso la pubblica opinione.

Pag. 1625

Infine, vorrei raccomandare al ministro di stare attento quando si scelgono i commissari: impartisca direttive precise

ai prefetti anche per quanto riguarda la scelta dei commissari che vanno a gestire i comuni quando i consigli comunali vengono sciolti per cause previste dalla legge. Ad esempio, nel corso della visita che abbiamo compiuto a Cosenza, abbiamo appreso che il commissario prefettizio mandato dal prefetto di Cosenza in quel di Scalea per gestire il comune - anche se per pochi giorni, poiché poi la gestione commissariale è terminata per il sopraggiungere della decisione del TAR - ha approvato un piano di lottizzazione per il quale non aveva alcuna competenza, violando la legge e favorendo in questo modo personaggi non certo apprezzabili.

FRANCESCO ALBERTO COVELLO. Non è vero! L'ha detto il sindaco, che è uno dei sindaci peggiori d'Italia! Lei deve prima verificare. E' un sindaco democristiano. Mi spiace dire queste cose...

SALVATORE FRASCA. Il ministro ha la possibilità di poter fare...

PRESIDENTE. Potrà verificare.

FRANCESCO ALBERTO COVELLO. Verifichi, è un funzionario molto bravo.

SALVATORE FRASCA. ... potrà verificare queste cose. Il presidente della Commissione ed i colleghi che erano presenti hanno, come me, sentito dire queste cose. Comunque, poiché conosco la zona, anche se non si tratta del mio collegio, posso dire che il fatto è vero e quindi confermare quello che il collega Covello simpaticamente contesta...

FRANCESCO ALBERTO COVELLO. Pensi al suo collegio, che è molto peggio. Pensi a Cassano Ionico.

SALVATORE FRASCA. Inoltre, abbiamo sentito dire che una delle forme di riciclaggio del denaro sporco consiste nell'acquisto da parte della delinquenza organizzata di supermercati. In particolare, si è parlato di un supermercato, sito nel comune di Villapiana, gestito da una delle cosche che si scontrano nella Piana di Sibari. Vorremmo sapere con quale facilità sia stata data l'autorizzazione amministrativa a questa cosca. Inoltre, poiché questo fatto è stato denunciato dai consiglieri di minoranza al prefetto e da me a lei ed al ministro di grazia e giustizia con un'interrogazione, vorrei sapere da lei perché il prefetto non sia mai intervenuto e dal ministro di grazia e giustizia perché il procuratore della Repubblica non si sia mosso.

PRESIDENTE. Il senatore Frasca ha presentato il seguente emendamento:

Aggiungere, infine, i seguenti capoversi:

“La Commissione ritiene opportuno esonerare dal servizio usuale i funzionari di prefettura che sono stati nominati commissari”;

“La Commissione ritiene opportuno preparare una leva di funzionari prefettizi che, oltre ad essere preparati tecnicamente, siano in grado di affrontare i problemi del governo dei comuni”;

“La Commissione ritiene opportuno impegnare i commissari

straordinari nella acquisizione al patrimonio del comune delle costruzioni edificate abusivamente ai sensi della legge Bucalossi".

Ho anch'io alcune richieste da rivolgere al ministro. La prima riguarda la composizione dei seggi elettorali, nel senso che è emerso tanto dal lavoro svolto dal Comitato presieduto dal collega Cabras quanto dal lavoro di tutta la Commissione che vi è il problema assai grave di chi esercita la funzione di presidente di seggio, di chi compone il seggio elettorale, perché questo rischia di essere il primo elemento di inquinamento del modo di manifestazione del consenso elettorale.

Pag. 1626

Non vi è alcun sistema elettorale che possa in assoluto garantire l'impermeabilità dalla presenza mafiosa ma la garanzia che, una volta entrati nel seggio lì vi sia un primato di legalità e quindi anche di sicurezza per il cittadino che esprime il voto, credo si debba dare. Quindi la pregherei di valutare, magari anche per le prossime elezioni, la possibilità di avere prima una lista dei presidenti, attivando quel meccanismo di selezione che possa poi dare garanzie migliori.

Passo alla seconda questione. Non si tratta di una richiesta di scioglimento, perché non mi permetterei mai di avanzarla, ma c'è un problema da valutare ed è quello che riguarda il comune di San Giuseppe Jato, che è il comune dei Brusca, dove ci dicono che l'esponente più importante di tale famiglia va a trascorrere ogni fine settimana. E' un grosso comune sicuramente a formidabile presenza mafiosa, è una delle zone in cui si nascondeva Riina; Di Maggio aveva la sua villa-bunker (dove pare che Riina sia anche stato) vicino a San Giuseppe Jato, quindi vi è una serie di elementi che dovrebbe produrre un'attivazione nei confronti della possibilità di sciogliere il consiglio comunale. Poi si vedrà se esistono o meno i presupposti, questo non lo so, però forse un'attenzione andrebbe data, visto il tipo di mafia e la potenza della mafia in questa zona.

Giustamente il collega Frasca ha ringraziato il ministro per la sua assidua presenza; rilevo che tutta la Commissione deve ringraziare il ministro dell'interno, poiché egli è inondato da richieste della Commissione alle quali - devo riconoscerlo - risponde con grande tempestività e decisione, cosa di cui gli siamo veramente grati.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Ringrazio tutti i parlamentari che sono intervenuti e che mi hanno offerto la possibilità di un'ulteriore riflessione sugli adeguamenti normativi, ma anche amministrativi, da incoraggiare in questo difficile cammino dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali. Io non ho alcuna mania (se così si può dire) di sciogliere i consigli comunali ma mi trovo di fronte ad oggettivi riscontri documentali che mi inducono a proporre lo scioglimento.

A me dispiace che spesso motivi prudenziali (perché così bisognerebbe definirli) portino i TAR alla sospensiva. Voglio assicurare la Commissione che per quanto riguarda Scalea e Mendicino - poi parlerò di San Giuseppe Jato - interesserò l'autorità giudiziaria.

Sono convinto del limite di accertamento giudiziario per quanto riguarda provvedimenti di carattere collegiale. E' difficile sindacare la formazione del convincimento del magistrato, sia quando è organo monocratico sia, ancor di più, quando è organo collegiale, però questo è un problema. Voglio verificare se vi sia ancora il termine, perché spesso i rapporti con le avvocature dello Stato sono rapporti che dipendono direttamente dalla sollecitazione con cui i prefetti pongono all'attenzione questioni come queste e l'avvocatura dello Stato può rimettere al Consiglio di Stato la valutazione dell'attendibilità della sospensiva. Non vorrei che prima noi facciamo un lavoro durissimo di accertamento, poi, magari, ragioni prudenziali portano...

PRESIDENTE. Questo è un problema particolare per la Calabria o si riscontra in tutte le regioni?

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. C'è qualche caso di TAR che sospende. Però, di norma, i provvedimenti del Presidente della Repubblica - perché sono controfirmati dal Presidente della Repubblica - di scioglimento dei consigli comunali non vengono rivisti da parte del sindacato giurisdizionale amministrativo. Di norma è così.

Però - e per questo vorrei intervenire su una riflessione del senatore Cappuzzo, sempre puntuale - qui c'è una sollecitazione, una sorta di pregiudiziale giudiziaria, se così si può dire: se la magistratura non interviene, perché precedere con un provvedimento amministrativo,

Pag. 1627

che indubbiamente ha la sua implicazione? In realtà, per attendere la decisione dell'autorità giudiziaria ho bisogno di anni.

PRESIDENTE. C'è l'autonomia dell'ordinamento.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. A parte la separazione dei poteri, ritengo che vi sia sempre un vaso comunicante tra provvedimento di scioglimento ed eventuale intervento dell'autorità giudiziaria penale. Però non sempre noi possiamo dire che lo scioglimento corrisponde ad un comportamento penalmente rilevante degli amministratori.

Salvo ipotesi di collusione, dove probabilmente l'intervento della magistratura si lascia preferire rispetto a quello dell'autorità amministrativa (ma non sempre; di norma - dico io - ma non sempre), nei casi di condizionamento e di infiltrazione dobbiamo prestare sempre attenzione perché il condizionamento priva l'amministratore di autonomia psichica: nell'esplicitazione della sua volontà prevale l'intimidazione, la minaccia, che appartiene sempre al foro interno; se è così, sarà difficile sostenere che l'autorità giudiziaria penale possa intervenire. Si dirà magari che costui è un pusillanime,

un timoroso, uno che non ha coraggio ma, di fronte a queste valutazioni, non c'è magistratura penale che tenga. E' necessario allora liberare lo stesso amministratore da quel condizionamento del foro interno, il che rappresenta un problema rilevantissimo dal punto di vista ordinamentale.

Per quanto riguarda l'altra questione, relativa all'infiltrazione, quest'ultima rappresenta l'intervento, l'interferenza dell'ambiente esterno di tipo malavitoso all'interno della struttura; quando vi sono documenti che provano l'esistenza di questa infiltrazione, dobbiamo interrompere il cordone ombelicale tra il condizionamento esterno e la presenza all'interno della struttura da parte della malavita.

Anche se non sento di corrispondere a questa sorta di pregiudiziale cosiddetta giudiziaria, vorrei dire soprattutto agli onorevoli parlamentari che abbiamo già presentato in Parlamento due provvedimenti; di qui a poco, quando disporrò della sintesi finale di questa discussione della Commissione, presenterò un terzo disegno di legge. Dei miei provvedimenti, uno è relativo alle società, l'altro alla compravendita dei negozi (una piaga che si è estesa su tutto il territorio nazionale), e l'altro alla destinazione d'uso dei terreni. Questo provvedimento non ha ancora avuto un avvio; è allora il caso di sollecitare le Commissioni e ciascuno di noi deve fare quadrato intorno all'esigenza di portare avanti questi provvedimenti perché, se li condividiamo, dobbiamo stimolare il Parlamento a procedere al loro esame.

Da parte mia, ricorro alla forma del disegno di legge ma non vorrei ricevere critiche per aver scelto questa soluzione anziché la decretazione d'urgenza, perché anche questa è sottoposta ad un notevole "bombardamento" di critiche e di censure.

Anche sulla legge n. 16 vi sono adeguamenti, ed ulteriori adeguamenti derivano dalla riflessione svolta in questa Commissione. Mi domando in particolare perché un ordine di custodia cautelare emesso nei confronti di un amministratore debba sollecitare il ricorso all'articolo 40 della legge sull'ordinamento dei poteri locali per ragioni di ordine pubblico, nel momento in cui magari non sussistono ragioni di questo tipo ma si tratta solo di espellere dal consiglio comunale un amministratore corrotto o concussore o peculatore rispetto al quale, per i reati contro la pubblica amministrazione, deve operare una garanzia di carattere precauzionale: si procede ad un intervento di sospensione perché quell'amministratore non può restare nel consiglio comunale, essendo stato emesso a suo danno un provvedimento dell'autorità giudiziaria (quindi di un'autorità esterna alla politica ed anche all'esecutivo). In questa ipotesi, dovremmo far valere la prudenza di atti dovuti che intervengono nei confronti del pubblico

Pag. 1628

dipendente: come si sospende quest'ultimo, perché la

sospensione è obbligatoria, così si sospende anche il consiglio comunale.

Fortunatamente, dalla prossima volta dovremo applicare la normativa sull'elezione diretta del sindaco che, ponendo il problema della supplenza, rende il collegio sempre perfetto (mi riferisco a quello del consiglio comunale) nel plenum; possiamo sostituirlo attraverso il supplente o farlo rientrare tramite l'emarginazione del supplente. Si tratta di un problema che ho sottoposto all'attenzione del Parlamento.

Esiste poi un altro problema (perché la questione è stata posta) relativo alla retroattività: in tale materia, sono stato prudente fino a sollecitare l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Non mi sembrava infatti giusto che in materia di diritti si potesse invocare la retroattività, anche perché si tratta di diritti soggettivi sussistenti al momento dell'entrata in vigore della norma, e non di diritti soggettivi sopravvenuti.

Gli uffici del mio dicastero, quelli del Ministero di grazia e giustizia e quelli della Presidenza del Consiglio, sulla base di un parere della prima sezione del Consiglio di Stato, hanno sancito l'obbligo della retroattività. Quando sono andato all'amministrazione dell'interno, ritenevo di poter sollecitare un'ulteriore riflessione, tanto che ho pregato il presidente del Consiglio di Stato di convocare l'adunanza plenaria, la quale ha confermato la retroattività della legge n. 16. Di fronte ad un parere come quello...

MICHELE FLORINO. Il Consiglio di Stato dice anche: «In attesa di un eventuale momento legislativo chiarificatore».

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Io infatti l'ho portato in Parlamento e desidero far assumere all'intero Parlamento la responsabilità di una scelta, perché non mi sembra congruo far retroagire la normativa. Se esiste una norma interpretativa del legislatore, sono ben lieto di prenderne atto, a parte il fatto che alcune amministrazioni decidono nel senso di un provvedimento disciplinare (e quindi di un procedimento disciplinare) mentre altre ritengono di applicare automaticamente la retroattività della norma. Anche questo sarebbe in contraddizione con la posizione assunta dalla Corte Costituzionale, perché nei confronti del pubblico impiego è obbligatoria l'apertura di un procedimento disciplinare, al termine del quale vengono irrogate le congrue sanzioni, anche in rapporto alla gravità del reato consumato.

Si tratta di un problema sul quale posso sollecitare l'attenzione del presidente della Commissione bicamerale: tali provvedimenti sono stati portati infatti all'esame della Camera e potremo sollecitarne l'iter, oltre ad adeguarli rispetto alle questioni che sono state poste. A questo punto, se è possibile (per questo è giusto che io sia intervenuto prima del senatore Cabras), vorrei sottolineare l'esigenza che i poteri della commissione straordinaria siano esercitati previa caduta di qualunque presenza collegiale sia della

commissione edilizia sia della commissione per il rilascio delle licenze commerciali, perché se il comune ha avuto questo coinvolgimento...

PRESIDENTE. Certo, anzi, quelli sono i canali.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Occorre inoltre tenere conto che esiste un diritto del segretario comunale di permanere nel comune, anche se egli ha grosse responsabilità, non penalmente rilevanti o non ancora penalmente rilevanti. Nella normativa di adeguamento dovremmo consentire al prefetto di procedere alla rimozione, rendendo mobile questo rapporto e trasferendo l'interessato altrove, anche fuori della provincia, su sua domanda; pur non volendo infierire nei confronti dei segretari comunali, devo rilevare che la loro presenza, spesso conflittuale con le attività della commissione straordinaria, non è certamente comoda e va valutata attentamente con

Pag. 1629

quella discrezionalità che significa non arbitrio ma rispetto della funzione e del ruolo, salvaguardando nello stesso tempo l'esigenza di liberarsene.

Per quanto riguarda altre questioni, tra cui quella relativa ai seggi elettorali, è necessario quell'opportuno contatto tra l'amministrazione dell'interno e, in particolare, le presidenze delle corti d'appello oltre che i comuni, perché con la scelta (non so se ancora coerente) del sorteggio, non si può controllare l'esito: il sorteggio infatti presenta determinate caratteristiche ma nei seggi elettorali possiamo trovarci di fronte a persone che chiedono con maggiore insistenza.

Vorrei dire al presidente che mi sono trovato di fronte ad una relazione del prefetto di Avellino relativa ad un comune che è stato oggetto di più di uno scioglimento: mi riferisco al comune di Quindici, in cui si è svolta una gara regolare alla quale ha partecipato un solo soggetto, che ha ottenuto l'aggiudicazione. Poiché il formalismo italiano è tipico, vi è stata un'aggiudicazione nei confronti di un solo offerente, aggiudicazione che però è inquinata da un tasso di presenza camorristica per quanto riguarda sia le opere pubbliche sia i servizi. Pur comprendendo che siamo di fronte ad un rischio anche a livello di sindacato giurisdizionale, se si analizza bene la questione si può capire che un solo offerente può presupporre l'esistenza di intimidazioni e minacce affinché nessuno intervenga in quella gara. Ci avviamo allora verso l'ennesimo scioglimento, anche se molti mi dicono che il sindaco non c'entra: infatti, pur chiamandosi Graziano, non gli si possono rimproverare appartenenze di tipo malavitoso. Tuttavia, la vita amministrativa si inserisce in quella cornice. L'intervento finisce così con il configurarsi come un atto dovuto da parte del Governo, con la controfirma del Capo dello Stato.

Farò comunque tesoro delle vostre valutazioni e, per quanto riguarda la questione di San Giuseppe Jato, rispondo al

presidente che il prefetto ha disposto l'accesso, che deve dare un risultato. Mi auguro che possiamo rimuovere tale questione, perché mi sembra che esistano almeno le "vesti" esterne per provocare un intervento risolutivo.

Al collega Sorice vorrei rispondere che, se anche è vero quello che egli sostiene sui prefetti, dobbiamo percepire il rischio malavitoso esistente in alcune province; sono anzi dell'avviso che, se interveniamo in tempo, possiamo stroncare la diffusione della malavita, che ha radici profonde nel territorio. Se lo facciamo, lo facciamo nell'interesse di ciascuno di noi; mi sono trovato di fronte ad un parlamentare il quale mi ha detto: "Io non riesco più a controllare la vita politica della mia provincia". Preferisco che egli ammetta di non essere stato attento nei confronti di questo fenomeno, perché è difficile ritenere di far conciliare la presenza del parlamentare con la formazione vera delle volontà. Non vorrei che la volontà vera, che si estrinseca in alcune province, fosse non quella del rappresentante del popolo liberamente eletto ma quella di organi occulti che determinano queste situazioni.

Preferisco pertanto procedere ad uno scioglimento in più piuttosto che trovarmi domani di fronte ad un condizionamento più forte da parte della malavita organizzata.

Probabilmente, nella provincia di Caserta non abbiamo risolto tutti i problemi ma ne abbiamo posti alcuni in termini di denuncia. Starà ora alle forze politiche raccogliere il messaggio dello scioglimento: se interverrà la rassegnazione, la chiusura delle sezioni di partito ed il rinvio ad epoca migliore, probabilmente anche il termine di 30 mesi, che è stato suggerito, può non essere sufficiente per effettuare una bonifica di carattere ambientale.

Se è possibile correggere la bozza di risoluzione, si può prevedere un termine che vada dai 12 ai 30 mesi, demandandone la fissazione alla valutazione del prefetto: sono infatti molto rispettoso nei confronti della relazione documentata dello stesso prefetto, al quale lascerei la

Pag. 1630

responsabilità di stabilire il tempo necessario per la bonifica di un comune.

PRESIDENTE. E' possibile che all'inizio si pensi che 20 mesi siano sufficienti, mentre successivamente ci si accorge che non è così?

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Potremmo prevedere che tre, quattro o cinque mesi prima il prefetto presenti una relazione e il Governo intervenga tempestivamente, perché intervenire a ridosso...

PRESIDENTE. Occorre capire quanto tempo vi sia.

MASSIMO SCALIA. Che cosa può dirci a proposito dello scioglimento del consiglio comunale di Napoli?

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Indipendentemente da qualunque valutazione che possiamo compiere sugli ultimi avvenimenti derivanti da atti

dell'autorità giudiziaria, dobbiamo legare quel provvedimento ad un giudizio certo di condizionamento di tipo camorristico. A me sembra che Napoli soffra più dell'incapacità di darsi un'amministrazione che non di una stretta connessione. Del resto, ho sempre detto che l'avviso di garanzia non deve costituire per nessuno un giudizio anticipato di condanna: esso resta un avviso di garanzia ed anzi vi è l'esigenza che la magistratura agisca presto e bene (ma soprattutto presto). Non vorrei infatti che un avviso coinvolgesse una città in un giudizio generalizzato e diffuso, di presenza camorristica. Può essere che questa presenza vi sia - come c'è - ma che non interessi la maggioranza del consiglio comunale.

SALVATORE FRASCA. Signor presidente, incontrando i rappresentanti della procura della Repubblica di Lamezia Terme, abbiamo chiesto loro se, dopo lo scioglimento del consiglio comunale, nelle forze politiche si fosse mosso qualcosa. La risposta è stata che tutto è rimasto come prima. Non so se nella relazione si possa rivolgere alle forze politiche un invito ad adeguarsi al provvedimento, perché sarebbe importante.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Ad adeguarsi tempestivamente.

SALVATORE FRASCA. Se, infatti, si attua la gestione commissariale ma restano a dirigere i partiti coloro che avevano determinato l'elezione di quel consiglio comunale, non vi è dubbio che le nuove liste saranno come le precedenti.

PRESIDENTE. Credo però che a Lamezia siano cambiati tutti.

SALVATORE FRASCA. Però non è mutato niente. Sono cambiati i segretari, saranno cambiati i musicanti, ma la musica - almeno questo ha detto il procuratore della Repubblica - è rimasta sempre la stessa. Bisognerebbe vedere se tecnicamente sia possibile inserire un'esortazione ai partiti perché si muovano in assoluto coordinamento con il Governo.

PAOLO CABRAS, Relatore. Tra le ipotesi di modifica vi è una proposta dell'onorevole Tripodi secondo la quale ai commissari occorre affidare precisi compiti che vadano in direzione del ripristino della legalità democratica. Si chiede cioè al ministro dell'interno, e quindi ai prefetti, di fornire un indirizzo. Se la Commissione condivide il principio, credo che questa proposta possa essere accolta.

L'onorevole Tripodi ha presentato un altro emendamento che mi sembra ovvio (non so se possiamo inserirlo nello stesso contesto), il quale prevede che anche il segretario comunale debba essere rimosso qualora risulti complice di attività illegali. Si può pensare ad una particolare vigilanza sul ruolo del segretario comunale.

NICOLA MANCINO, Ministro dell'interno. Piuttosto che accusare direi di derogare alla normativa della stabilità

quando la commissione ritenga di utilizzare un diverso

segretario comunale.

PAOLO CABRAS, Relatore. Tanto più che già nella risoluzione si parla di superare ostruzionismi e inaffidabilità della burocrazia comunale. Il documento, quindi, già contiene un concetto che si avvicina all'indicazione dell'onorevole Tripodi. Credo quindi che, se siamo d'accordo, subito dopo si possa aggiungere un riferimento nel senso indicato dal ministro.

Al periodo iniziale della risoluzione, relativo alle gestioni straordinarie, si riferisce anche il primo emendamento dell'onorevole Matteoli, che è del seguente tenore: «Le gestioni straordinarie hanno mostrato nella maggior parte dei casi competenze amministrative e consapevole motivazione dei compiti affidati; in altri sono state registrate carenze che lasciano intuire che i comuni sono ancora condizionati dalla mafia. Comunque, anche a causa di alcune negative esperienze...»; eccetera.

La mia sola riserva, onorevole Matteoli, è che la preoccupazione che lei esprime affermando che in altre gestioni straordinarie sono state registrate carenze che lasciano intuire che i comuni sono ancora condizionati dalla mafia si può estendere anche alle situazioni in cui i commissari si sono dimostrati bravi, efficienti e ben motivati. Quindi, nonostante comprenda benissimo e condivida la sua intenzione, temo che la formulazione da lei suggerita sia limitativa rispetto alle valutazioni che abbiamo espresso e che lei - ricordo il suo intervento nella discussione generale - ha condiviso. Questa è la mia sola riserva; non vorrei che la sua proposta fosse contraddittoria rispetto alla preoccupazione che lei manifesta, che è anche la mia e credo di tutta la Commissione.

ALTERO MATTEOLI. Adottiamo una formulazione diversa. Ho espresso il concetto in quel modo per semplificare.

PAOLO CABRAS, Relatore. Laddove si dice: «... in altre sono state registrate carenze»; non aggiungerei «che lasciano intuire che i comuni sono ancora condizionati dalla mafia». Ricordo, per esempio, il caso di Rosarno, su cui abbiamo un'inquietante relazione di un giovane commissario, che sembrava un funzionario molto bravo e motivato.

In quel caso la relazione era ottima, il lavoro svolto dal commissario ed i provvedimenti assunti apprezzabili, ma quello stesso commissario ci ha detto: «Signori, se si va a votare, vinceranno quelli di prima».

ALTERO MATTEOLI. Concludiamo il periodo mettendo un punto dopo «carenze».

PAOLO CABRAS, Relatore. Se lei è d'accordo, farei così.

L'onorevole Matteoli propone inoltre di inserire il seguente capoverso: «La Commissione ritiene opportuno che lo Stato affianchi le amministrazioni straordinarie con una più incisiva presenza delle forze dell'ordine». Inserirei questa proposta come un'integrazione tra l'azione

dell'amministrazione straordinaria ed una particolare attività di vigilanza delle forze preposte all'ordine pubblico, attività che peraltro esiste. Abbiamo avuto infatti relazioni di collaborazione con i carabinieri e con i commissariati. Sono favorevole ad inserire la proposta dell'onorevole Matteoli, ma come integrazione, come interrelazione, piuttosto che come un intervento straordinario di ordine pubblico, che in quelle zone è ovvio.

ALTERO MATTEOLI. Ci siamo recati a Cittanova il cui consiglio comunale è stato sciolto e dove si è costituito quel gruppo...

PAOLO CABRAS, Relatore. L'associazione commercianti.

ALTERO MATTEOLI. Vi è un mega numero di agenti di pubblica sicurezza e di carabinieri, ma non è che... Per esempio, il colonnello ci ha riferito, nel corso della cena con il prefetto, che sul territorio

Pag. 1632

sono presenti 1.800 carabinieri. Forse, quindi, il problema non è di numero ma di strutture. Avvengono continuamente boicottaggi ma nei tre giorni in cui siamo stati in quel comune in nessun caso i colpevoli sono stati scoperti.

PAOLO CABRAS, Relatore. In questo senso posso accogliere il suo emendamento.

L'onorevole Matteoli propone inoltre - proposta che condivido, come la condivide il ministro - l'estensione del periodo di commissariamento da 12 a 30 mesi. Non ho nulla in contrario all'inserimento di questa proposta ma, se i colleghi sono d'accordo, pensavo che la relazione del ministro contenesse molti riferimenti da raccogliere concernenti modifiche di carattere legislativo: mi riferisco a quelle sui poteri speciali, sull'interdizione, sia pure temporanea, all'elettorato passivo ed a quella oggetto dell'emendamento dell'onorevole Matteoli. Non so se questi riferimenti possano far parte della relazione al nostro esame o di un'altra che si riferisca esclusivamente alle necessarie integrazioni legislative. Lascio al presidente ed ai colleghi questa valutazione. Sono d'accordo sull'emendamento Matteoli, ma...

ALTERO MATTEOLI. Al limite può essere pleonastico ma danni non ne fa!

PAOLO CABRAS, Relatore. Onorevole Matteoli, sulla sostanza sono d'accordo; sollevavo un problema di metodo.

MASSIMO SCALIA. Invito il collega Matteoli a ritirare il suo emendamento perché, sulla scorta delle osservazioni, molto schematiche, che ho svolto nel mio intervento, esso pone problemi rilevanti.

Lo stesso ministro ha osservato che a volte non basterebbero 20 mesi ma ne servirebbero 30. Però, potrebbero anche servirne 48 e non credo che possiamo risolvere questo problema prolungando addirittura i termini per legge. Davanti ad un emendamento di questo genere sarei molto perplesso. Poiché credo invece che il documento proposto dal

vicepresidente Cabras possa ottenere l'assenso dell'intera Commissione, credo sarebbe opportuno che la questione di cui all'emendamento Matteoli venisse esaminata separatamente.

PRESIDENTE. Se i colleghi sono d'accordo, avrei un proposta da avanzare: siamo di fronte a due ordini di questioni, uno di carattere amministrativo-gestionale, l'altro di tipo legislativo. Su quest'ultimo versante il ministro ha richiamato la nostra attenzione anche sui provvedimenti che ha presentato, sui quali forse sarebbe opportuna una breve valutazione della Commissione non per avanzare suggerimenti ma per sottolineare alle Commissioni di merito l'opportunità di procedere con una certa celerità all'esame di queste materie.

Mi sembra che la proposta del senatore Cabras sia molto utile: se non ho capito male, per ora definiamo il documento per quanto riguarda gli aspetti amministrativi, riservandoci di procedere sui profili legislativi anche con una valutazione - se il ministro consente - sui provvedimenti che egli ha presentato, in modo da andare avanti e superare il problema.

PAOLO CABRAS, Relatore. Questa è la mia proposta.

Vi sono anche i problemi, sollevati dai senatori Cutrera e Frasca, che mi sembrano importanti: il discorso, che riguarda anche il quadro generale, degli appalti pubblici (di cui si occupa lodevolmente in Commissione antimafia ma anche nello svolgimento della sua attività parlamentare il senatore Cutrera) e la questione dell'edilizia abusiva. Credo che entrambi facciano riferimento più ad integrazioni e modifiche legislative da inserire su un secondo documento. Richiamo questi argomenti - perché rimanga a verbale - in quanto mi sembrano di grande rilievo e credo che non possano essere oggetto solo di un'attenzione generica ma debbano essere semmai inseriti nell'altro documento.

Pag. 1633

Per quanto riguarda invece l'invito ad evitare sostituzioni di commissari nel corso del mandato, si potrebbe invece recepire l'indicazione del senatore Frasca che reclama - a mio avviso giustamente - un tempo pieno, sostenendo cioè che, in qualche modo, questi commissari, se sono gravati da altre attività coprendo anche uffici rilevanti - ne abbiamo visti alcuni - nelle prefetture, difficilmente possono svolgere bene la loro attività di commissari in comuni anche di una certa importanza. Dunque, recepirei direttamente nel documento in esame il suggerimento del senatore Frasca, mentre per le questioni dell'edilizia e degli appalti rimanderei all'altro.

PRESIDENTE. Con queste correzioni possiamo approvare in linea di massima il documento che riguarda, diciamo così, il versante amministrativo?

ALTERO MATTEOLI. Vorrei fare una precisazione alla luce dell'intervento dell'onorevole Scalia. Nel corso della discussione generale ho fatto una battuta dicendo: «Su questa strada si torna ai podestà». Il presidente mi ha interrotto dicendo: «No, ai governatori». Il problema esiste e me ne

rendo conto ma stiamo parlando di situazioni di emergenza che portano a questo tipo di discrasia. Bisogna tenere conto di questo aspetto: possiamo usare un'espressione sfumata e parlare di un periodo più ampio se non vogliamo stabilire limiti ma una formulazione di questo genere credo completi il documento.

PRESIDENTE. Se non capisco male, legando tra loro il periodo ed i poteri?

ALTERO MATTEOLI. Certo.

SALVATORE FRASCA. Avevo parlato anche della preparazione dei funzionari.

PRESIDENTE. Questo forse riguarda più il versante legislativo.

SALVATORE FRASCA. No, forse la questione si pone sul piano amministrativo e la raccomandiamo al ministro dell'interno.

PAOLO CABRAS, Relatore. Ho parlato di "accurata selezione" e questo rientra nei criteri di selezione contenuti nella risoluzione. Si tratta di una precisazione, o di un'estensione, comunque di un aspetto che effettivamente rientra maggiormente nella materia oggetto del documento in esame.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la relazione del senatore Cabras sui problemi connessi allo scioglimento dei consigli comunali.

(E' approvata).

Pongo in votazione i contenuti del documento di valutazione e proposte con le modifiche accolte dal relatore avvertendo che, come in altra occasione, il documento definitivo sarà predisposto dall'ufficio di presidenza.

(Sono approvati).

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora procedere al sorteggio per la determinazione del turno degli interventi di domani. Se ricordate, infatti, su richiesta dell'onorevole Taradash, abbiamo stabilito che per gli interventi in sede di discussione generale della proposta di relazione sui rapporti tra mafia e politica si sarebbe seguito - mi sembra giusto - l'ordine risultante dal sorteggio, così come avviene in Assemblea. Mi sembra che anche il senatore Frasca avesse sollevato in un'occasione un'eccezione sull'ordine degli interventi.

SALVATORE FRASCA. No, ho parlato soltanto della condizione di favore di cui godeva il senatore Brutti.

PRESIDENTE. Naturalmente quest'ordine riguarda solo il primo intervento di ogni gruppo. Ricordo che avevamo stabilito di prevedere un solo intervento per gruppo.

Pag. 1634

ALTERO MATTEOLI. Per quanto riguarda il gruppo del MSI-destra nazionale, per una esigenza del senatore Florino, chiedo che il primo intervento abbia luogo domani.

PRESIDENTE. I primi interventi dovrebbero svolgersi

tutti domani dalle 15.30 in poi (nella mattinata i gruppi potranno riunirsi e valutare la relazione). Poiché giovedì la Commissione sarà riunita per tutta la giornata, ho scritto ai capigruppo per chiedere che i commissari siano considerati in missione. Venerdì mattina, alle 9, si svolgeranno le repliche, le dichiarazioni di voto e il voto.

Prima di procedere al sorteggio, informo che è pervenuta una lettera dell'onorevole Scotti che intendo leggere perché ha un senso politico e morale che condivido profondamente: "Per me che ho combattuto con grande determinazione, coraggio e rischio personale la mafia e ogni altra forma di illegalità, come la maggioranza degli italiani ha giorno per giorno verificato, non esiste la possibilità di sentirsi minimamente implicato in vicende estranee alla propria tradizione di vita personale e politica. La mia condizione di vita, quella della mia famiglia e dei miei figli, sono dinanzi agli occhi di tutti gli uomini di buona fede. Chi ha usato il mio nome per coinvolgermi è innanzitutto un vile mentitore e ho chiesto che ne risponda ai giudici per calunnia. Personalmente attendo fiducioso che la tempestiva azione della magistratura ascoltandomi possa chiarire subito la mia posizione. Nel contempo, per coerenza interiore, mi dimetto da membro della Commissione antimafia e sospendo ogni impegno politico. Con i più cordiali saluti".

Mi rincresce molto che l'onorevole Scotti si sia dimesso dalla Commissione non solo per quello che ha fatto nei confronti della lotta alla mafia, che credo sia assolutamente esemplare, ma anche perché in Commissione ha costituito un punto di riferimento notevole.

Spero che la situazione si sblocchi prima possibile e che lui possa tornare con noi. Naturalmente le sue dimissioni devono essere accolte in quanto sono state indirizzate al Presidente della Camera.

SALVATORE FRASCA. Possiamo intervenire su questa lettera?

PRESIDENTE. Un dibattito mi sembra fuori ... La lettera è quella che ho letto e basta.

E' poi pervenuta una lettera della senatrice Ersilia Salvato del gruppo di rifondazione comunista che comunica le sue dimissioni dalla Commissione. La senatrice ha rassegnato al Presidente Spadolini le proprie dimissioni non essendo in grado di seguire i lavori della Commissione.

Ho ricevuto una terza lettera da parte dell'onorevole D'Amato il quale così scrive: "Con riferimento all'avviso di garanzia che mi è stato notificato dalla procura della Repubblica di Napoli in merito alla realizzazione di alcune opere pubbliche del pacchetto mondiali '90, ti comunico che ho deciso, unitamente al mio avvocato, di essere sentito dal magistrato inquirente; l'incontro avverrà entro la settimana; mi auguro di poter chiarire la mia posizione del tutto estranea alla questione oggetto dell'accertamento, tenuto conto che all'epoca non ero né consigliere comunale né tanto

meno amministratore (i fatti contestati si riferiscono al periodo 1987-1990) essendo noto che a quell'epoca non rivestivo alcuna carica pubblica. Tenuto conto, comunque, della delicatezza della carica che ricopro, sento l'obbligo morale di rimettere alle tue valutazioni ogni decisione. Nel contempo ti comunico che, prima del previsto chiarimento giudiziario, non parteciperò alle sedute della Commissione antimafia".

Questa è una lettera un po' delicata perché io non posso decidere per conto di altri, né alcuno di noi può farlo. Ho parlato brevemente col senatore Calvi,

Pag. 1635

capogruppo socialista in Commissione, il quale mi ha pregato di soprassedere ad ogni decisione fino a sabato. L'onorevole Cafarelli si è dimesso immediatamente, così come ha fatto l'onorevole Scotti. Se il gruppo socialista ci chiede di soprassedere a qualunque deliberazione fino a sabato, propongo che la richiesta venga accolta.

ALTERO MATTEOLI. Siamo in presenza di tre atteggiamenti diversi che dobbiamo segnalare: l'onorevole Scotti si è dimesso dalla Commissione; l'onorevole Cafarelli si è dimesso da segretario ma non dalla Commissione; l'onorevole D'Amato non si è dimesso.

PRESIDENTE. Non mi è sfuggita la differenza fra le tre posizioni.

Infine, l'onorevole Pecoraro Scanio del gruppo verde, ha formulato la seguente richiesta: "La Commissione da lei presieduta prevedeva per la fine del prossimo mese una seduta di lavoro nella città di Napoli, per valutare i rapporti tra consigli comunali e attività criminale organizzata. A seguito degli ultimi eventi giudiziari e considerata la drammatica situazione sociale non priva di tensioni in cui versa la città partenopea ed in virtù del carattere emergenziale che presenta l'attuale momento politico, le chiedo di voler anticipare a questa settimana la prevista visita". Questa settimana non sarà possibile, naturalmente. Considerato che queste visite possono essere utili o dannose in presenza di una situazione di tensione, valutiamo serenamente insieme quali siano le condizioni che ci consentono di fare una cosa utile e non dannosa. Potremo parlarne nel corso della prossima riunione.

PAOLO CABRAS. E' un po' insolito che un singolo deputato si rivolga ad una Commissione bicamerale, avendo altri modi per sollecitare, per esempio tramite l'onorevole Scalia.

PRESIDENTE. Infine, dobbiamo deliberare sull'acquisizione di alcuni documenti: copia della lettera inviata dal Presidente della Commissione d'inchiesta sugli interventi per la ricostruzione delle zone terremotate, onorevole Scalfaro, alle procure della Repubblica di Roma e Salerno, trasmessa alla Commissione antimafia in data 1[^] agosto 1990 (prot. Comm. antimafia n. 4041/90, documento n. 1442); verbali delle dichiarazioni rese da Antonino Calderone al giudice Falcone (rogatoria francese) e delle dichiarazioni

rese da Tommaso Buscetta, sempre al giudice Falcone, in data 1^a febbraio 1988 negli Stati Uniti. Tali documenti sono stati consegnati il 4 novembre 1988 dal consigliere istruttore, dottor Meli, ai componenti del gruppo di lavoro della Commissione in missione nella Sicilia occidentale (prot. Comm. antimafia n. 370/88, documento n. 49). Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.
(Così rimane stabilito).

Avverto che, in base al deliberato dell'ufficio di presidenza del 29 marzo 1993, nella giornata di domani inizierà la discussione sulla relazione sui rapporti tra mafia e politica. Potranno intervenire, in discussione generale, dapprima un oratore per gruppo e successivamente altri; le dichiarazioni di voto avranno luogo nella giornata di venerdì 2 aprile 1993 con interventi di un oratore per gruppo.

L'ordine degli interventi, stabilito mediante sorteggio, sarà il seguente:

- 1) gruppo della lega nord;
- 2) gruppo del movimento per la democrazia: la Rete;
- 3) gruppo della DC;
- 4) gruppo del PSDI;
- 5) gruppo dei verdi;
- 6) gruppo repubblicano;
- 7) gruppo del MSI-destra nazionale;
- 8) gruppo di rifondazione comunista;
- 9) gruppo del PDS;
- 10) gruppo federalista europeo;
- 11) gruppo del PSI;
- 12) gruppo liberale;
- 13) gruppo misto.

Pag. 1636

Avverto che la durata degli interventi non potrà superare i venti minuti e che il dibattito proseguirà nella giornata di giovedì. Nella giornata di venerdì 2 aprile si effettueranno le dichiarazioni di voto, un oratore per gruppo ed in base all'ordine stabilito, e la votazione finale della relazione.

Avverto altresì che eventuali emendamenti specifici dovranno essere presentati per iscritto entro la serata di giovedì 1^a aprile 1993. Per la presentazione di eventuali relazioni di minoranza è concesso un termine di 30 giorni.

SALVATORE FRASCA. Intervenendo sull'ordine dei lavori, propongo un incontro della Commissione antimafia con la commissione del Consiglio superiore della magistratura che si occupa della mafia.

PRESIDENTE. Tale incontro si è già svolto, senatore Frasca, però possiamo ripeterlo.

SALVATORE FRASCA. Lo ritengo opportuno, perché nel corso dei nostri sopralluoghi abbiamo appreso tanti fatti su cui è necessario un confronto. Sono emersi problemi di una certa rilevanza.

PRESIDENTE. Va bene.

La seduta termina alle 19,30.</pre>

```
</td></tr></table><table border="0" cellpadding="0" cellspacing="0" width="100%"><tr><td>
```

```
<p>&nbsp;</p>
```

```
<hr>
```

```
<p align="center"><tt>[<a href=" ../search/index.htm">Cerca</a>] [&nbsp;<a href="33_00.htm">Precedente</a>&nbsp;<a href=" ../index.htm">Copertina</a>&nbsp;<a href="index.htm">Indice</a>&nbsp;<a href="35_00.htm">Successiva</a>&nbsp;</tt></p>
```

```
</td></tr></table></body>
```

```
</html>
```