

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
MAFIOSA O SIMILARE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

DELLA 61^a SEDUTA

MARTEDÌ 25 GENNAIO 2005

Presidenza del Presidente Roberto CENTARO

INDICE**Inversione dell'ordine del giorno**

PRESIDENTE:
CENTARO (FI), *senatore* Pag. 3

Discussione delle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata

PRESIDENTE:
CENTARO (FI), *senatore* . . . Pag. 3, 7, 10 e *passim*
BOBBIO (AN), *senatore* 10
CRISTALDI (AN), *onorevole* 3
LUMIA (DS-U), *onorevole* 14
SINISI (Margh-U), *onorevole* 7, 22

Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)

PRESIDENTE:
CENTARO (FI), *senatore* . Pag. 22, 27, 29 e *passim*
LUMIA (DS-U), *onorevole* 24, 30
MARITATI (DS-U), *senatore* . . 27, 29, 30 e *passim*
SINISI (Margh-U), *onorevole* 22, 30

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001 n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)

Discussione delle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata

Inversione dell'ordine del giorno

PRESIDENTE. Colleghi, propongo di procedere ad un'inversione dell'ordine del giorno e passare quindi alla discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Se non vi sono osservazioni, così resta stabilito.

Discussione delle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata

PRESIDENTE. Do pertanto la parola ai relatori, l'onorevole Cristaldi e l'onorevole Sinisi.

CRISTALDI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quando nasceva il decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, tutti ci auguravamo che si intraprendesse una strada capace di contribuire energicamente allo sradicamento della criminalità organizzata nel territorio, almeno in rapporto agli enti locali.

Non c'è dubbio che i risultati sono stati raggiunti e la Commissione ha avuto modo di constatare nel tempo come vi siano stati scopi prefissi diventati traguardi raggiunti ed altri che si sono invece rivelati orizzonti irraggiungibili. Ciò non per colpa della limitatezza del decreto legislativo, ma a causa di una serie di intrecci, di norme e di leggi. Del resto, il nostro è un Paese libero, democratico e non vi sono atti amministrativi contro i quali non si possa ricorrere. Se da un certo punto di vista questo elemento democratico sancisce il ruolo dell'essere italiano nella civiltà planetaria, dall'altro, per quanto riguarda lo specifico compito di combattere la criminalità organizzata, abbiamo la sensazione che vi siano delle limitazioni proprio nelle previsioni e nei contenuti delle disposizioni stesse.

In relazione a ciò ci poniamo pertanto degli interrogativi. Il primo è se il controllo del territorio possa essere esercitato a prescindere dalla complicità di coloro che si trovano a gestire il territorio localmente. L'esperienza ha insegnato a me a tutti i componenti della Commissione che

raramente si esercita un controllo del territorio senza un contatto, anche periferico, con coloro che si trovano a gestire il territorio medesimo.

Questa affermazione sembrerebbe portare alla conclusione che tutte le amministrazioni sono in qualche maniera complici della criminalità organizzata che agisce nel territorio. Così non è. Infatti, la complicità dell'ente locale non sempre si manifesta per la sua contiguità con il potere politico. Qualche volta, e da qualche tempo a questa parte con più insistenza, tale complicità e tale contiguità si toccano anche con il potere burocratico.

Lo scioglimento di un consiglio comunale arriva quando già l'attività giudiziaria ha adottato i relativi provvedimenti, quando già si respira nell'aria. Molto raramente lo scioglimento del consiglio comunale arriva all'insaputa del potere politico. Per settimane ne parlano i giornali e quando giunge il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale si dice che si è trattato di un atto previsto.

Tutto ciò ha portato ad un clima di insuccessi, senza voler essere catastrofista, perché anche dopo lo scioglimento di un ente locale e con la stessa gestione commissariale non si può dire che i rapporti sul controllo territoriale siano stati recisi, per le considerazioni da me citate in premessa. Questo significa, a mio parere, che lo strumento dato alla gestione commissariale è carente rispetto alla situazione di emergenza determinata dallo scioglimento del consiglio comunale. Si mandano a casa gli assessori, il sindaco e tutti i consiglieri comunali, anche quelli che magari sino ad un minuto prima dello scioglimento sono state persone per bene che hanno combattuto per mettere al bando la criminalità organizzata. Ma il provvedimento è generalizzato e quindi anche coloro che non hanno responsabilità diretta o indiretta vengono penalizzati. Ma la subentrante gestione commissariale si avvale poi della stessa burocrazia presente nell'ente locale.

Tutto ciò viene aggravato ancor più dalle recenti norme che disciplinano il ruolo della burocrazia negli enti locali. Ad esempio, la legge Basanini si occupa di trasferire competenze ai dirigenti e di sottrarre ruoli alla politica, determina il ruolo dell'assessore comunale come quello di colui che deve dare direttive e delineare programmi, ma in realtà dal punto di vista esecutivo, oggi nel sistema degli appalti è il dirigente dell'ufficio che decide. Pertanto, l'interrogativo che ci poniamo è il seguente: cosa cambia in un Comune quando rimane in piedi la logica della gara d'appalto affidata sempre allo stesso dirigente, che se ha avuto rapporti con la criminalità organizzata certamente non li recide perché è intervenuta la gestione commissariale ma tutt'al più li sospende momentaneamente? In proposito c'è un'espressione molto usata dalle mie parti «Per ora il tempo non lo consente, aspettiamo che torni la calma e si riprende».

Ci sono casi, anche in territori a me molto vicini, di uffici legali diretti da soggetti molto vicini ai rappresentanti della criminalità organizzata. Il provvedimento di spostamento del burocrate da un ufficio all'altro è un provvedimento raramente adottato e il più delle volte c'è solo un controllo, una sorta di occhio puntato sulla stessa burocrazia ma non si

cambia alcuna funzione, né si effettua lo spostamento radicale del burocrate.

Sollevo queste considerazioni e pongo questi interrogativi perché con l'onorevole Sinisi, che interverrà sulla questione dal punto di vista tecnico, si è concordata la stesura di una proposta di legge non su tutti gli argomenti oggetto delle mie considerazioni ma soltanto su quelli sui quali ci siamo trovati d'accordo. Vi sono quindi aspetti che possono essere affrontati a prescindere dal contenuto della proposta di legge, ma su quanto è contenuto in quella proposta io, come l'onorevole Sinisi, siamo pienamente d'accordo. Altri elementi sui quali non abbiamo trovato l'accordo non sono stati inseriti proprio per lasciarli alle valutazioni dei membri della Commissione.

Il decreto-legge n. 267 del 2000 ha veicolato le norme previste per la dirigenza pubblica statale anche degli enti locali. Questa separazione dei cosiddetti poteri nell'amministrazione non ha assicurato una effettiva trasparenza. I risultati ci pongono nella condizione di poter affermare che da qualche tempo, avendo spostato anche l'asse dell'attenzione giudiziaria, sono sempre di più gli ingegneri capo che finiscono in galera e sempre meno gli assessori accusati direttamente di collusione; ma se il provvedimento di scioglimento del consiglio è determinato esclusivamente dal perverso rapporto tra la politica e la criminalità organizzata e non anche dal perverso rapporto tra settori specifici della burocrazia della criminalità organizzata non si raggiunge alcun risultato.

C'è un altro aspetto specifico che a nostro parere va sollevato. Personalmente esprimo giudizi non sempre lusinghieri sulla qualità della gestione commissariale perché questa, che non è di qualche mese e il più delle volte ha almeno due anni, spesso si limita alle operazioni ordinarie, al pagamento degli stipendi e non alla programmazione o alla presentazione di progetti. Un primo dato che è facile toccare con mano è che la gestione commissariale esclude immediatamente il comune dalla fruizione di canali di finanziamento, per esempio di opere pubbliche, nei rapporti con la Regione, con lo Stato e la stessa Comunità europea.

C'è una decadenza della qualità strategica, progettuale della gestione commissariale, che non è di alto livello in primo luogo perché l'individuazione dei soggetti nominati commissari non avviene attraverso una scelta tra persone realmente competenti nella materia. Si tratta di funzionari dello Stato, di vice prefetti, di persone che hanno dimestichezza con gli aspetti gestionali, ma che sono molto lontane dalla logica del territorio, dalla capacità professionale di affrontare le questioni legate al comune. Ci sono state anche gestioni commissariali positive, però anche queste sono state limitate dall'obbligo di avvalersi di personale burocratico scarso, non dotato di grandi capacità progettuali.

Questo aspetto pone il problema di come affrontare la gestione commissariale. Secondo noi, questa deve essere affidata a soggetti (i quali possono essere inclusi in una sorta di albo nazionale curato dal Ministero dell'interno) che devono dimostrare di avere la formazione professionale

adatta, che devono rispondere a una logica manageriale, che devono potersi avvalere di deroghe a leggi e norme in vigore.

So bene che, se parliamo di trattativa privata nel sistema delle gare di appalto, può nascere la questione legata a un dibattito antichissimo e cioè che la trattativa privata immediatamente mette in correlazione il beneficiario e il beneficiante. Il più delle volte, la trattativa privata è lo strumento che consente ad un'impresa di «accaparrarsi» il lavoro, ma non sempre è così. Se ci fossero regole precise, se la qualità della gestione commissariale fosse assicurata, se la trasparenza fosse mantenuta e ci fosse anche maggiore snellezza nei procedimenti legati alla gestione commissariale, la trattativa privata potrebbe diventare un elemento positivo, una strada percorribile, che fa assumere la responsabilità diretta dell'affidamento della gara a colui che affida la trattativa privata (che è comunque una gara).

So che questa è una tesi ardita, che potrebbe essere confutata, ma l'onorevole Sinisi ed io riteniamo che, essendo garantiti i parametri legati alle considerazioni che ho fatto, questa possa essere una strada percorribile.

Un'altra questione riguarda le ragioni per le quali si scioglie un consiglio comunale. Negli ultimi 10-12 anni, ho osservato la cosiddetta politica dello scioglimento del consiglio comunale e non sempre mi è sembrata trasparente. Ho motivo di ritenere nel nostro Paese che ci siano stati anni bui, in cui lo scioglimento del consiglio comunale è sembrato un elemento caratterizzato da valutazioni politiche e amministrative elettorali, piuttosto che un provvedimento tendente al ripristino della legalità. Questo fenomeno è stato diffuso soprattutto nei primi anni Novanta; negli anni successivi non dico che questo sia scomparso, non ho elementi per affermarlo, però sicuramente si è molto attenuato.

Tuttavia, la considerazione che porta allo scioglimento del consiglio comunale finora è stata legata alla mancanza di efficienza, di efficacia, di speditezza e di economicità dell'ente. Questi parametri vanno mantenuti, ma non si può ritenere che basti dare risposta a questi quattro sostantivi, a queste quattro parole per rendere l'ente locale immune dal contatto con la criminalità organizzata, oppure capace di affrontare anche ragioni strategiche.

Pertanto, abbiamo inserito nella nostra proposta un altro parametro di valutazione, legato alla imparzialità. Si dice che si può essere economicamente concorrenti e positivamente proiettati nella gestione dell'ente locale, ma l'economicità non sempre assicura trasparenza piena; ecco perché inseriamo un elemento nuovo, il concetto di imparzialità, che è legato agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

L'aggiudicazione di una gara d'appalto (si dice nella nostra relazione) perché c'è il ribasso più alto rispetto ad altre offerte è una risposta economicamente valida, ma non sempre il ribasso del 40 per cento in una gara d'appalto assicura imparzialità. Non sempre assegnando la gara d'appalto a chi presenta il maggiore ribasso si assicura la maggiore utilità e trasparenza per la stessa amministrazione. È un concetto su cui discutere,

che può essere elemento di valutazione e che trova nella nostra proposta una sua articolazione.

Mi sono soffermato soltanto sulle questioni che ho approfondito insieme all'onorevole Sinisi, ma vorrei svolgere anche valutazioni di natura diversa, su elementi che non abbiamo trattato. Mi riferisco in particolare ad una considerazione che non trova un'intesa nella proposta di legge. Ritengo che debba essere garantita a chi gestisce il territorio la possibilità di confutare alcune tesi, cioè deve essere affidata all'ente locale la possibilità di ricorrere contro il decreto di scioglimento, che non può essere soltanto un provvedimento autoritario.

È vero che qualunque provvedimento può essere ricorribile, ma qui si apre un'altra questione nella individuazione dei passaggi per i cosiddetti ricorsi. Pongo un interrogativo a me stesso e a tutta la Commissione, non avendo in questo momento una tesi da esporre: come può essere assicurata al soggetto o all'ente locale che confutano la tesi dello scioglimento la possibilità che vengano ascoltate anche considerazioni diverse? Come Commissione ci siamo trovati di fronte a soggetti che hanno chiesto di essere ascoltati; certo, quando gli elementi sono lampanti non ci sono problemi, non c'è bisogno di ascoltarli. Ripeto, in presenza di provvedimenti giudiziari confutati, condanne, soggetti condannati per mafia il problema non si pone. Tuttavia, una valutazione di quei soggetti che sono completamente estranei e che finiscono per essere penalizzati dallo scioglimento del consiglio comunale va comunque effettuata.

Un'ultima considerazione va svolta anche al fine di evitare che i ricorsi alla TAR siano coincidenti territorialmente con il TAR competente. Credo che sia un elemento che è possibile affrontare per legge affinché nel caso di un ricorso, garantito dalle leggi dello Stato, a pronunciarsi sia un tribunale distante dal territorio del soggetto che ha presentato ricorso medesimo.

Mi fermo qui, avendo inserito come elemento estraneo alla nostra proposta di legge soltanto questa ultima parte che è legata alla garanzia costituzionale del soggetto che gli consente di esercitare la politica e di muoversi nella democrazia.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole Sinisi.

SINISI, *relatore alla Commissione*. Mi intratterrò su alcune note di carattere squisitamente tecnico con riferimento al contenuto della proposta di legge al nostro esame, non prima però di aver evidenziato – ringraziando sia l'onorevole Cristaldi sia gli altri colleghi che hanno partecipato al nostro lavoro – il metodo che ci ha condotto. Credo che sia la prima volta che la Commissione giunge ad un documento che non è ancora una proposta di legge e che serve appunto a costruire, sulla base del più largo consenso possibile, anche questa unitarietà d'intenti della Commissione stessa per quanto riguarda gli strumenti per il contrasto del crimine mafioso. Ritengo pertanto che almeno in termini di iniziativa la presente rappresenti sicuramente una bella pagina per la nostra Commissione.

Nel merito, cioè nel contenuto della proposta, l'ampia relazione svolta dal collega Cristaldi, mi esonera dal fare molte considerazioni.

Non vi è dubbio che esiste una esigenza di questa natura, non fosse altro perché la legge n. 108 del 1994 - che è sicuramente una norma importante che ha sortito anche effetti positivi sul nostro assetto ordinamentale e democratico, ma anche nel contrasto al crimine mafioso - oggi si può comunque ritenere una legge vecchia che non tiene più conto dei nuovi assetti ordinamentali. Mi riferisco all'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, che non era prevista quando la suddetta legge è stata approvata, ma anche e soprattutto a tutte le modifiche ordinamentali apportate dal decreto legislativo n. 29 del 1993 che ha attribuito in piena autonomia ai dirigenti una serie di compiti amministrativi di grande rilevanza che molto spesso si sottraggono al controllo del potere politico e amministrativo se non attraverso strumenti e formule di carattere generale.

Ritengo che questi due elementi ordinamentali siano alla base della motivazione che ci ha spinto ad assumere collegialmente e collettivamente una iniziativa di questa natura. Passo ora ad illustrare i punti fondamentali di questa proposta che, lo ribadisco, ha la struttura di una proposta di legge, nella quale ci auguriamo di poterla trasformare e che speriamo che come tale possa essere sottoscritta e sostenuta dall'intera Commissione.

Mi riferisco in primo luogo alla separazione della possibilità di commissariamento della struttura politica e amministrativa da quella gestionale; infatti, troverete nel testo che è possibile anche il commissariamento delle funzioni gestionali ed esecutive, quindi un'autonoma possibilità di intervento che volge proprio a cercare di colpire quelle situazioni che, pur non avendo interferito, né coinvolto la sfera politico-amministrativa, possano ritenersi tali da giustificare un intervento sovraordinato. Tuttavia - così come è stato già sottolineato - viene ritenuta importante la qualità di questo intervento. Ricorderete che nel momento in cui venne attuata la legge (in materia DIA), fu ampliato in maniera soprannumeraria il ruolo dei prefetti. L'intenzione a riguardo era appunto quella di dare a quei dieci prefetti i poteri commissariali in caso di scioglimento di enti locali per infiltrazione mafiosa. Di fatto, incassato quel numero di prefetti, nessuno di essi è stato però mai destinato a svolgere in concreto questa funzione. Tuttavia, al di là della volontà di recuperare quella norma, si è cercato di andare oltre e di costituire quindi un albo dei commissari presso il Ministero dell'interno, attraverso il quale si possa non soltanto recuperare quel *deficit* di conoscenze e di professionalità, ma anche evitare che qualche volta i commissari prefettizi, i commissari straordinari, vengano attinti proprio dal novero del personale delle stesse province nelle quali essi sono chiamati ad operare. Quindi riteniamo opportuno creare un rapporto di estraneità rispetto al territorio, ma anche di professionalità per quanto attiene alla tipologia dell'intervento. Insieme all'individuazione di elementi più oggettivi che rappresentino una guida per i prefetti onde conseguire il risultato dello scioglimento degli enti locali, si è inteso anche costruire degli

strumenti assai più penetranti in termini di capacità di intervenire sulla sfera amministrativa.

Al di là della questione relativa agli appalti, cui ha già accennato il collega Cristaldi, nella proposta sono previsti dei poteri penetranti in materia di organizzazione e gestione anche delle risorse umane interne. In primo luogo si prevede la possibilità di avvalersi di personale di pubbliche amministrazioni diverse al fine di sostituire eventualmente anche quei dirigenti che coincidano proprio con quelli che hanno suscitato quelle possibilità di infiltrazione del crimine mafioso. È quindi importante potersi avvalere di personalità specifiche ed esperte in sostituzione di alcuni settori chiave nelle organizzazioni amministrative locali, onde poter garantire la piena efficienza dell'ente medesimo, ma anche al fine di poter sostituire il personale, eventualmente cambiandolo di funzioni, fino ad arrivare al trasferimento del personale medesimo in deroga a quei vincoli che oggi vigono a garanzia del personale ma di quello che onestamente collabora con l'ente, che sono poi i vincoli di tipo ordinamentale e sindacale. Ribadisco pertanto che tale previsione è in deroga a quelli che sono i vincoli ordinamentali e sindacali che presiedono appunto la tutela del singolo lavoratore.

Si è voluto compiere un passo ulteriore con riferimento alle capacità gestionali ed altresì si è inteso dare la possibilità a questi, lo ricordava il collega Cristaldi, anche di compiere atti in deroga alla contabilità pubblica. Ovviamente tali atti - che se di natura economica possono essere anche adottati a trattativa privata, evidentemente nell'ambito della disponibilità di bilancio e senza imposizioni di nuovi tributi - atti in deroga alla contabilità dello Stato ed agli strumenti della licitazione pubblica, debbono servire appunto a dare massima efficacia all'esperienza amministrativa della gestione commissariale.

Vado rapidamente alla conclusione. Molto spesso, o meglio, talvolta - lo ricordava il collega Cristaldi - è accaduto che dopo una gestione commissariale si sia avuta una nuova gestione commissariale e che quindi i problemi non siano stati risolti. Nella proposta in esame si è quindi voluto introdurre una sanzione di tipo politico-amministrativo che ovviamente sottopongo all'attenzione della Commissione. Tale sanzione è di natura interdittiva e agisce nei confronti di coloro che sono stati direttamente coinvolti nel decreto di scioglimento, cioè quei pubblici amministratori che siano stati oggetto, essi stessi, del provvedimento del Ministro dell'interno di scioglimento dell'ente. A questi amministratori, espressamente indicati nel decreto di scioglimento, si fa divieto di partecipare alle successive elezioni amministrative, in modo che almeno per un turno - e mi sia concessa la battuta, senza voler far riferimento a dei giochi di società - ci sia la possibilità di un ristabilimento dell'ordine democratico, legittimamente eletto attraverso la consultazione popolare, senza che i soggetti - lo ribadisco - che hanno determinato lo scioglimento e siano stati espressamente indicati nel relativo decreto non abbiano la possibilità di concorrere ulteriormente, fermo restando che questa interdizione cessa ovviamente con le successive elezioni.

Quanto alla questione che ha formulato, da ultimo, il collega Cristaldi, debbo dire che il tema delle impugnative non è stato affrontato, ma è evidente che rimane attraverso tutti gli strumenti di carattere generale, che non vengono negati. Certo, si è fatto tesoro della giurisprudenza fin qui formata per venire incontro alle maggiori obiettività e concretezza che i tribunali amministrativi Regionali hanno richiesto nei provvedimenti, in verità non tantissimi, nei quali hanno ritenuto di dover annullare il decreto di scioglimento. È evidente che se il tema si dovesse ripresentare attraverso la richiesta dei commissari e se valutato in una chiave specifica e con delle specialità rispetto alla disciplina di carattere generale, non solo non vi è alcuna preclusione, ma vi è una grande disponibilità all'ascolto ed al dibattito.

Questa è una grande occasione per la Commissione parlamentare antimafia e credo sia un'esigenza viva all'interno del Paese. Se riusciremo a trasformare questo documento in una proposta di legge, anche il lavoro della nostra Commissione ne risulterà arricchito. Sono certo che la discussione, mi auguro la più rapida possibile, per avere anche tempi parlamentari congrui, qualora si ritenesse di portare a buon fine la questione, potrà favorire, non solo un dibattito, ma anche il raggiungimento di questo obiettivo.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione.

BOBBIO. Signor Presidente, intervengo subito perché ritengo che la materia sia già da molto tempo all'attenzione di tutti e, in parte, digerita e metabolizzata da parte nostra.

Non posso che manifestare assoluta soddisfazione e compiacimento nei confronti dei colleghi Sinisi e Cristaldi, che hanno preso l'iniziativa di muovere i primi passi, in maniera estremamente qualificata, anche problematica, ma comunque ipotizzando delle soluzioni, su un terreno che da molto tempo richiama l'attenzione della politica.

L'istituto dello scioglimento ormai è rodato e provato sul campo, purtroppo, infinite volte. Bene ha fatto lo Stato a dotarsi a suo tempo di uno strumento indispensabile per corredare ulteriormente l'ampio spettro dei rimedi, ai più vari livelli, per contrastare nei settori specifici l'invasione del contropotere criminale. Lo strumento stesso però mostra da più di qualche tempo, e credo che su questo siamo tutti d'accordo, una serie di profili problematici ed in alcuni campi, da parecchio tempo, anche la corda. Vi sono, infatti, troppi casi concreti che lasciano un senso di insoddisfazione.

Sono soddisfatto che si avvii oggi in Commissione il dibattito sull'argomento, prendendo spunto dalla bozza di documento, che ci auguriamo di veder trasformato presto in disegno di legge dei colleghi Sinisi e Cristaldi, perché ritengo che sia arrivato il momento di porsi dei problemi. Giusto per tentare di chiarire a me stesso, cogliendo questa favorevole occasione, una serie di punti che sollevano, hanno sollevato e continuano a sollevare, in virtù della prassi applicativa dell'istituto, perplessità e seri

dubbi circa, non solo l'opportunità, ma la necessità di modificare l'impianto normativo, se necessario riscrivendo proprio l'istituto nel suo complesso, dobbiamo partire da una constatazione di fondo. L'istituto dello scioglimento, motivato da indubbe necessità di approntare uno strumento idoneo a fronteggiare una realtà obbiettiva che purtroppo da anni è sotto gli occhi di tutti, cioè la costante pressione che la criminalità organizzata in molte regioni d'Italia esercita sulle amministrazioni locali per il tramite dei soggetti, elettivi e non, che ne fanno parte, non ci deve far dimenticare che lo Stato a suo tempo si dotò di uno strumento legislativo che sotto il profilo del gioco democratico, dei rapporti democratici poneva e pone dei momenti di grande attenzione e presenta dei profili di grande delicatezza, perché incide sul delicatissimo rapporto di democrazia esistente tra elettori ed eletti, tra cittadini e rappresentanti. L'istituto dello scioglimento trancia in maniera netta un momento di rappresentatività democratica costituito, attraverso il meccanismo elettorale, dai consigli comunali, che sono i soggetti di più diretta espressione del territorio. Questa delicatezza di rapporti, credo sia una delle preoccupazioni e delle prese d'atto che sono al fondo dell'iniziativa dei colleghi, necessita di alcune valutazioni. Ritengo sia opportuno interrogarsi, in tema di scioglimento dell'intero consiglio comunale, anche sull'entità dell'intervento in relazione all'entità dell'inquinamento e in relazione alla necessità di evitare, entro i limiti accettabili, ed anche il più possibile, che l'inquinamento, estremamente ristretto e circoscrittibile dal punto di vista soggettivo, possa provocare un effetto totalizzante sull'intero momento di rappresentatività. Se in consiglio comunale si accerta, all'esito dei lavori della commissione di accesso, che vi è la presenza di uno, due o tre soggetti elettivi in rapporti men che chiari, cioè di collusione, o illegali con la criminalità organizzata è necessario interrogarsi se non sia da prendere in considerazione, fino ad un certo limite, la necessità di interrompere il rapporto in relazione soltanto a quei singoli soggetti, salvaguardando il momento di rappresentatività nel suo complesso. Ci si deve cioè porre il problema, è una proposta che lancio così, perché mi farebbe piacere discutere del tema, di restringere, finché non ci siano elementi tali da dimostrare che meno della metà dei soggetti elettivi è in rapporto di inquinamento con la criminalità organizzata, intervenire su quei soggetti per i quali si accerta il momento di inquinamento, personalizzando, fintanto che l'invasività non è così forte da dare un chiaro panorama di inquinamento dell'intera assemblea, il momento di responsabilità in termini amministrativi. In questo modo, si eliderebbe il rapporto di rappresentatività in relazione a singoli elementi del consiglio comunale fino a quando il numero di costoro non sia tale da dimostrare, magari perché si è superata la percentuale del cinquanta per cento, che l'intera assemblea non è più affidabile sotto il profilo della trasparenza amministrativa e dell'impermeabilizzazione alla pressione di tipo criminale. È chiaro che non possiamo chiudere gli occhi di fronte alla circostanza che vi sono stati e vi sono casi di scioglimenti in ipotesi di consigli comunali composti da una valida base numerica di consiglieri per la presenza di non più di uno o due soggetti per i quali si è accertato il rapporto

con il crimine organizzato operante sul territorio. Ritengo si tratti di un momento di troppo forte penalizzazione di un intero sistema a base rappresentativa in relazione alle capacità inquinanti di uno o due soggetti. A mio avviso, questi ultimi vanno certamente rimossi, ma non possono, in percentuali così basse, mettere in discussione l'intero momento di rappresentatività. Credo, pertanto, che tale materia dovrebbe essere affrontata in questa sede.

Allo stesso modo, si deve rispettare e salvaguardare il più possibile, nelle sue fasce di legittimità, linearità e pulizia, il rapporto diretto tra la comunità territoriale e i soggetti che la stessa ha espresso in virtù di libere elezioni.

Tale discorso può valere, ad esempio, anche in relazione alle giunte comunali, per le quali non opera il momento elettivo; si tratta di un settore ancora diverso rispetto al momento della diretta rappresentatività.

Sono d'accordo anche su tutti gli altri aspetti evidenziati dai colleghi Cristaldi e Sinisi nel loro documento. In particolare, mi vorrei soffermare su alcuni punti come, ad esempio, quello relativo al problema dei funzionari. Certamente le leggi Bassanini, successive al provvedimento sullo scioglimento, hanno modificato in modo radicale il quadro di riferimento e hanno finito per creare, in un'ottica di razionalizzazione e di recupero di efficienza delle amministrazioni locali, una categoria di soggetti dotati di forti poteri di amministrazione diretta, però totalmente svincolati dal momento elettivo; le azioni di questi soggetti, però, a volte finiscono con il ricadere pesantemente sulle sorti dell'organo elettivo ed, inoltre, sono l'unico e vero momento di saldatura tra la criminalità organizzata operante sul territorio e l'agire concreto della singola amministrazione comunale.

I colleghi ricorderanno che, nel corso di alcune audizioni svoltesi nell'attuale legislatura, sono emersi momenti di sostanziale impossibilità di incidere sul ruolo e la posizione dei funzionari comunali di cui si sia accertato il rapporto operativo con la criminalità operante sul territorio del comune al cui servizio essi operano; addirittura anche per quei soggetti condannati con sentenza, in sede di giurisdizione penale, per reati riconducibili all'attività di sodalizi di tipo mafioso non è possibile - come ci è stato detto in varie occasioni - procedere di fatto al loro allontanamento dal comune nel quale prestano la loro opera. In virtù delle garanzie del lavoro dipendente non sono licenziabili, se dipendenti; spesso i loro rapporti non sono sostanzialmente risolvibili se si tratta di funzionari in rapporto di tipo contrattuale con l'amministrazione comunale.

Questo è un momento di grande delicatezza in un contesto nel quale spesso il ruolo, i poteri e le competenze del funzionario sono, per il membro di criminalità organizzata operante sul territorio, largamente più appetibili rispetto a ruoli, compiti e funzioni di uno o più consiglieri comunali. A mio avviso, quindi, dovremmo decidere finalmente di intervenire anche al riguardo.

Come è stato giustamente evidenziato dai colleghi, la strada dell'intervento non può essere quella di incidere nuovamente sulle leggi Bassanini, magari modificando i poteri e gli ambiti di intervento dei dipendenti

comunali; allora, la strada deve essere quella di individuare per costoro un momento chiaro, netto e non resistibile di recisione, in certi casi e a certe condizioni, del rapporto che gli stessi hanno con l'amministrazione comunale.

Un ulteriore problema, a mio avviso, è rappresentato dalla sede dei ricorsi amministrativi. Esiste certamente - troppi casi ce ne danno conto - un problema legato alla risposta che i TAR danno ai ricorsi proposti contro il provvedimento di scioglimento. Esiste un problema di risposta che, nella sua articolazione concreta, spesso si sostanzia in un momento di non ottimale valutazione del merito della controversia, che però probabilmente rappresenta nulla più che il riflesso di un problema di competenza. Credo, quindi, che ci si debba iniziare a porre il problema circa la possibilità o l'eventuale necessità, mantenendo fermo lo schema del ricorso amministrativo di tipo giurisdizionale, di modificare il meccanismo delle competenze; mi riferisco alla vasta congerie di provvedimenti largamente insoddisfacenti nel merito: non si contano i casi di travisamento dei fatti, di omissione di dati e documenti pure risultanti dagli atti, di pronunce assolutamente anomale adottate, ad esempio, da un TAR e poi riformate in modo pesante dal Consiglio di Stato. Non si può non constatare, a mio avviso, che questi casi spesso finiscono con l'essere in senso favorevole o sfavorevole all'amministrazione comunale sciolta il portato e la conseguenza di un'eccessiva contiguità territoriale tra la controversia di tipo amministrativo - si legga lo scioglimento del comune - e il Tribunale amministrativo regionale, ovviamente del territorio sul quale insiste l'amministrazione comunale oggetto della vicenda ablativa.

Credo che anche questo debba essere un profilo da non sottovalutare. Si tratta, quindi, di verificare la praticabilità di un percorso che ci porti a dislocare la competenza del TAR, diversamente da quella strettamente territoriale, chiamato a pronunciarsi sul singolo scioglimento, secondo lo schema (per essere più chiari) attualmente previsto per i processi riguardanti magistrati con la deroga alla competenza strettamente territoriale.

Questi sono alcuni profili che credo di poter enucleare ed evidenziare, in sede di discussione, all'interno dell'esposizione dei colleghi Cristaldi e Sinisi che io ritengo estremamente interessante e che condivido pressoché nella totalità delle sue linee espositive. Ad esempio, mi sembra di grande interesse il riferimento alla tematica degli appalti circa l'affidamento dei rapporti di lavoro attraverso il meccanismo della licitazione. Indubbiamente si tratta di un settore estremamente delicato. L'unica nota sulla quale forse dovremmo soffermarci potrebbe essere individuata, non dico in un pericolo, ma in una possibile deriva con la quale potremmo trovarci a confrontare in relazione all'approccio. Come peraltro correttamente ricordava l'onorevole Sinisi, l'ipotesi originariamente a monte di tutto questo complesso di norme, quella cioè dell'istituzione in ruolo sovrannumerario dei dieci prefetti, che avrebbero dovuto essere destinati allo svolgimento, in chiave pressoché professionale, del ruolo di commissario nell'ipotesi di scioglimento di un Comune per infiltrazioni di tipo mafioso, non vorrei ci portasse troppo verso una dimensione statalista, eccessiva-

mente autoritaria e, politicamente, in una dimensione di eccessiva sfiducia e diffidenza nei confronti della capacità di questo o quel territorio, e quindi dei suoi cittadini, di esprimere una classe dirigente locale di tipo amministrativo del tutto o in parte affidabile.

Da questo punto di vista credo quindi potremmo forse tentare di comprendere meglio l'effettiva portata di una spinta che i colleghi vorrebbero imprimere ad una modifica normativa che certamente, questo è il dato di fondo, credo fermamente debba essere messa in cantiere per modificare, affinare e migliorare uno strumento che comunque, purtroppo è e resta indispensabile per completare un quadro efficace di contrasto all'invasione del crimine organizzato.

LUMIA. Signor Presidente, mi chiedo: è finita la stagione del condizionamento della pubblica amministrazione da parte delle varie organizzazioni mafiose, soprattutto nei livelli territoriali? Penso proprio di no. Anzi, i dati che emergono dal lavoro che in Commissione parlamentare antimafia abbiamo svolto insieme sui territori vanno tutti nella direzione della permanenza di un tale livello di condizionamento. Ci sono alcuni indicatori. Pensate a un indicatore presente in modo massiccio, mi riferisco alle minacce di attentati ed agli atti che vengono messi in campo contro la pubblica amministrazione. Ne registriamo un numero così elevato in diverse regioni e territori che se dovessimo metterli in capo, ad esempio, ad un'azione terroristica, ne deriverebbe un grido di allarme e di mobilitazione tale da inserire il problema nell'agenda politica al fine di stabilire tempi, scelte e iniziative di primo piano.

Non è possibile che nel nostro Paese vi siano centinaia e centinaia di atti intimidatori che non suscitano allarme, non coinvolgono le istituzioni e non fanno compiere anche al Parlamento le scelte più adeguate. Naturalmente abbiamo imparato insieme a leggere questi atti nella loro complessità. In molti casi abbiamo potuto notare che sono atti intimidatori contro pubblici amministratori che ben esercitano la propria attività attraverso il principio di legalità. Ma vi sono anche molti casi in cui questi atti intimidatori sono dei segnali che vengono lanciati per esercitare un condizionamento o per richiamare al rispetto dei patti inconfessabili il pubblico amministratore.

Ecco perché la stagione del condizionamento non è finita e le mafie non rinunciano a provare a condizionare, non rinunciano ad esercitare una pressione, non rinunciano a tentare di infiltrare nella pubblica amministrazione e negli organi di rappresentanza loro uomini e in molti casi anche ad imporre loro scelte, negli appalti, nella pianificazione degli strumenti urbanistici e nell'attività, spesso anche minuta, di decisione della pubblica amministrazione. Lo abbiamo constatato e valutato insieme e quindi questo indicatore ci dice appunto che quella stagione del condizionamento e della collusione, non è finita.

Vi è poi un altro indicatore che emerge dall'attenzione che lo Stato, attraverso i suoi organi territoriali, esercita nei confronti della pubblica amministrazione. Più volte gli organi dello Stato, in modo particolare le

prefetture, le Forze dell'ordine ma anche la stessa magistratura, ci offrono un ventaglio variegato di situazioni, che in molti casi non è in grado di poter assurgere ad elemento di prova per l'esercizio dell'azione penale ma che in moltissimi casi è insegna di un'azione di condizionamento che incide sulla vita democratica della comunità locale, spegnendone di fatto la legalità, mettendo in crisi gli istituti basilari e fondamentali dell'esercizio della vita democratica sul piano locale e in molti casi anche condizionandone il principio di rappresentanza durante momenti elettorali nella scelta dei consiglieri comunali, del sindaco e dei suoi collaboratori, cioè degli assessori.

Abbiamo anche l'altro indicatore del condizionamento dei dirigenti della pubblica amministrazione. Anche in questo caso vi è una gamma amplissima di livelli e di percorsi di condizionamento e abbiamo anche potuto verificare come spesso questi compromettano l'azione della pubblica amministrazione, mettendola a rischio, facendole fare scelte sbagliate e costituendo anche elemento di scandalo, di preoccupazione e di denuncia da parte delle comunità locali dei cittadini e del sistema delle imprese.

Insomma, ci troviamo di fronte ad un panorama che è corretto definire preoccupante. Mi auguro allora che la Commissione parlamentare antimafia sappia dare il segnale giusto. La Commissione parlamentare antimafia di fronte a questo stato di cose interviene per dire al Paese: abbiamo ancora bisogno di una legge sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose e le modifiche che faremo non fanno fare alcun passo indietro a questo istituto; anzi, faremo modifiche per ammodernare e attualizzare il sistema dello scioglimento e così poter rendere ancora più complessa, difficile, costosa e penalizzante la decisione delle mafie di condizionare e della pubblica amministrazione, in sede di rappresentanza e di gestione amministrativa, di organizzare patti collusivi con le organizzazioni mafiose.

Penso che questo debba essere il segnale importante che dobbiamo lanciare. Lo debbo dire con molta onestà; ecco perché ho scelto di sottoscrivere e incoraggiare il lavoro che gli onorevoli Cristaldi e Sinisi hanno inviato, che contiene questo segnale forte e qualificato. Per cui nessuno può rimproverare un passo indietro allo Stato in questo campo, anzi penso che le innovazioni qui proposte costituiscano, con molta onestà, con quella coscienza retta che deve caratterizzare il nostro lavoro, un messaggio diverso, un messaggio forte. Un messaggio forte perché innovativo e che quindi diventa autorevole e in grado di incidere realmente su quell'evento di cui parlavamo all'inizio e cioè che oggi abbiamo ancora fortissimi tentativi di condizionamento.

Alla luce di questo criterio, di questa valutazione generale, vorrei scorrere brevemente le scelte più importanti che ho apprezzato e anche offrire qualche suggerimento alla vostra comune riflessione, di cui dobbiamo valutare i pro e i contro e, scevri dalle nostre legittime appartenenze, trovando il profilo istituzionale più adatto a dare una mano per compiere il passo in avanti che prima richiama.

Innanzitutto vogliamo fare il passo in avanti di ammodernare l'istituto dello scioglimento, alla luce dei tre grandi cambiamenti che sono avvenuti: l'elezione diretta del sindaco, la differenziazione tra la funzione del consiglio e quelle del sindaco e della giunta, l'autonomia (attraverso la riforma Bassanini) dell'attività amministrativa-esecutiva rispetto a quella della rappresentanza.

Abbiamo potuto constatare che ci sono stati questi cambiamenti che oggettivamente hanno rappresentato un passo in avanti, al di là dei limiti e di alcuni punti deboli che l'esperienza ha potuto manifestare, ma nonostante il fatto che il livello di rafforzamento avrebbe potuto maggiormente esaltare la forza della legalità rispetto a quella del condizionamento, le organizzazioni mafiose si sono adeguate e sono riuscite a mantenere un alto livello di condizionamento. Ecco perché è importante non fare un passo indietro e «rimproverare» queste innovazioni che ci sono state nel nostro sistema istituzionale, ma rafforzare tali livelli istituzionali per metterli al riparo – per quanto è possibile – dai livelli di collusione. Mi rivolgo ora al senatore Bobbio, perché volevo che su questo punto molto delicato trovassimo una intesa che io individuo nel testo che ci viene proposto: qual è il punto fondamentale che qui ritroviamo come elemento innovativo? Il condizionamento non è solo il prodotto di un rapporto collusivo di tipo soggettivo (le organizzazioni criminali ed il dirigente, le organizzazioni criminali ed il consigliere, l'assessore o il sindaco), ma dalle scelte che la pubblica amministrazione fa, tanto che i nostri colleghi ci propongono di inserire accanto al criterio di buon andamento (che è misurato attraverso i parametri dell'efficienza, dell'efficacia e dei risultati) anche quello dell'imparzialità. Per cui, se abbiamo un assessore ai lavori pubblici ed è solo lui soggetto condizionato, può far fare delle scelte complessivamente all'ente locale che ne compromettono quelle caratteristiche che diciamo noi (e che qui vengono indicate), che rendono tutto l'ente locale soggetto di condizionamento. Può succedere ciò. E questo può succedere anche in capo al sindaco o al singolo consigliere perché a causa della forza di intimidazione, per il ruolo simbolico che l'organizzazione gli affida dentro la pubblica amministrazione, per gli atti concreti che è in grado di mettere in moto, di far ruotare attorno a sé (abbiamo esempi ampilissimi da questo punto di vista), è in grado di determinare una scelta condizionata da parte della pubblica amministrazione. Ecco perché è interessante la proposta che ci viene offerta, che è di rovesciare il concetto. Non è solo l'andare ad individuare i gradi di parentela, il grado di collegamento soggettivo, che sono pure parametri indicatori importanti, che la proposta non accantona, ma ad essi viene aggiunto un altro parametro che ci mette in condizione, appunto, di valutare se quel condizionamento viene esercitato anche da figure che apparentemente sono a posto rispetto a quegli indicatori di cui dicevo prima (grado di parentela, vicinanza e rapporti) ma che in modo inconfessabile e sotterraneo, invece, sono in grado di favorire le organizzazioni mafiose con quelle scelte che vanno ad intaccare (anche in questo caso «è uscito» quell'altro criterio che ci viene proposto) il grado di imparzialità della pubblica amministrazione. È importante, è un

punto di innovazione che mi fa dire che noi non proponiamo al Paese un passo indietro, ma anzi facciamo capire che se le mafie si sono adeguate all'istituto dell'elezione diretta, all'istituto della separazione delle funzioni tra consiglio, giunta e sindaco, all'istituto della separazione tra organi di rappresentanza e gestione amministrativa, noi, per l'appunto, siamo in grado di adeguarci a nostra volta e di colpire anche i nuovi livelli di collusione.

Facevo questo esempio, perché, appunto, nel dialogo e nella costruzione comune di una valutazione possiamo insieme apprezzare, anzi arricchire la scelta che ci viene proposta per andare in questa direzione. Tanto che c'è una serie di scelte che ruota attorno a questa nuova percezione che abbiamo potuto constatare insieme sul territorio e che adesso qui trovano una risposta istituzionale. Mi riferisco alla possibilità di sciogliere solo l'organo amministrativo, l'apparato tecnico. Anche qui, se inseriamo un elemento quantitativo, rischiamo di avere un capo dell'ufficio tecnico attorno a cui ruotano decisioni basilari (in capo alla stessa persona, al di là della responsabilità collegiale o del grado di coinvolgimento di altri soggetti) e ci troveremmo in enorme difficoltà. Questa scelta, invece, ci mette in condizione di fare un passo in avanti e di valutare le opzioni che si fanno all'interno dell'apparato tecnico-amministrativo.

Ho molto apprezzato anche la proposta (che ci proviene da molte parti e che qui abbiamo tutti valutato bene insieme) di poter rescindere il rapporto di lavoro e quindi di poter collegare lo scioglimento del solo apparato amministrativo o di tutto il meccanismo attraverso questa opzione. E ho apprezzato molto l'accortezza ed anche una certa raffinatezza che ci viene proposta nello stabilire rapporti sindacali che si costruiscono legittimamente in un ente, prevedendo l'istituto della comunicazione e proponendo un male minore, ma inevitabile, che è quella sospensione dei livelli di concertazione e di contrattazione.

Così pure è importante prevedere la possibilità, prima di arrivare a questa scelta estrema della mobilità, di instaurare rapporti diretti nella fornitura di beni e servizi e quindi di poter dare un segnale positivo: la pubblica amministrazione sceglie l'impresa sana e così facendo lancia un segnale al territorio perché è sana, perché rispetta i contratti di lavoro, perché dà un prodotto qualificato, efficiente e perché viene premiata rispetto al circuito precedente che la penalizzava. L'abbiamo visto in Calabria: ricordate quando ci è stato segnalato il caso di quella impresa che aveva fatto un tratto di autostrada rispettando tutte le caratteristiche del capitolato, usando la giusta quantità di cemento e di ferro, aveva previsto le pendenze giuste e soggetti della 'ndrangheta o dell'ANAS o della pubblica amministrazione che dovevano fare i controlli che, accertata la qualità, si erano preoccupati perché pensavano che questo potesse distorcere, invece, il meccanismo collusivo che portava all'utilizzo di materiali scadenti, con un risultato addirittura pericoloso per la stessa sicurezza dell'opera? L'imprenditore pulito, bravo, efficiente e qualificato, veniva allontanato: l'abbiamo anche visto nella fornitura del calcestruzzo, quando abbiamo fatto l'esempio, in provincia di Trapani, di quella azienda commis-

sariata che forniva appunto questo importante prodotto nelle opere pubbliche: quando l'impresa era in mano alla mafia lavorava, quando è stata invece sottoposta al principio di legalità, rispettando tutti i requisiti di prodotto, di diritti e di sicurezza, veniva invece penalizzata dal sistema delle opere pubbliche, oggi ancora condizionato e controllato in buona parte dalle organizzazioni mafiose. Ecco perché anche quello strumento che viene previsto mette in condizione di fare bene l'interesse della pubblica amministrazione ed anche di promuovere innovazione e segnali importanti e produttivi sul territorio sul versante del rapporto legalità e sviluppo.

Qui sono poi previste altre scelte, come prevedere particolari canali di implementazione delle risorse pubbliche. Ciò vale soprattutto quando si prevede un piano su cui intervenire e che facilita l'accesso, per dimostrare che lo Stato quando interviene non penalizza tutta la comunità, come invece spesso accade facendo abbassare i livelli delle attività, delle opere e delle prestazioni di servizi; anzi, li migliora facendo affluire più risorse. Quindi, accanto ad un elemento penalizzante deve esserci un elemento promozionale: la legalità conviene; la legalità aiuta di più. Da questo punto di vista proporrei ai colleghi qualche elemento rafforzativo di quanto già previsto. Quando un comune viene sciolto, da un lato, arriva la mano pesante, dall'altro, arriva una mano amica. Questo modo di agire aiuta di più la comunità. Fa scoprire la stagione dei diritti, dell'efficienza dei servizi, del miglioramento della qualità ambientale ed economica del territorio. Su tale meccanismo, già previsto, potremmo inserire strumenti maggiormente incentivanti. Del resto erano previsti anche nella vecchia legge ma poiché questo resta un punto fondamentale, sul quale spesso abbiamo individuato un limite della gestione commissariale, è opportuno intervenire.

La definizione migliore del percorso che porta allo scioglimento rappresenta naturalmente un passo in avanti, così come la definizione degli ambiti, sia per l'eventuale direttore generale responsabile, sia per i soggetti che vanno a fare l'accesso.

Mi soffermo infine su una questione, su cui non sembra esservi accordo, posta dall'onorevole Sinisi. Mi riferisco al tema dell'interdizione, estremamente delicato e che presenta profili delicatissimi di costituzionalità. In questa materia, del resto, maneggiamo un materiale di confine. Più volte ci è stato fatto notare, soprattutto nei casi di recidiva (che non sono pochi) che spesso abbiamo a che fare con gli stessi soggetti tanto nella pubblica amministrazione quanto nella rappresentanza. Ritengo quindi necessario uno studio accurato per ricercare una soluzione equilibrata al fine di prevedere un meccanismo di interdizione tale da far respirare il territorio, da facilitare gli strumenti finalizzati al cambiamento del territorio e da ricreare meccanismi e legami di fiducia tra i cittadini e le istituzioni. A prescindere da questa legge, abbiamo addirittura casi di soggetti colpiti da provvedimenti di tipo penale con misure interdittive. Abbiamo potuto constatare che tali soggetti li abbiamo poi ritrovati, tanto che sono emerse anche delle proposte, avanzate dagli onorevoli Angela Napoli, Minniti e Bova in Calabria, volte ad impedire la corsa ad essere ascoltati di tutti co-

loro che hanno un precedente penale o un procedimento penale in corso, come se la politica fosse il luogo privilegiato in cui esprimere il loro legittimo disagio. Da questo punto di vista occorre sottolineare che anche se non ci troviamo in una sede penale o di adozione di provvedimenti, bensì di valutazione e di ispezione, sarebbe opportuno prevedere un passaggio interdittivo volto a dare maggior respiro. Tale passaggio, e a tal fine chiederò ai membri della Commissione di rafforzare la proposta, dovrebbe prevedere un'esaltazione degli istituti della partecipazione. In sostanza il commissariamento deve essere un fatto attraverso il quale la città riscopre la partecipazione. I comitati sono già previsti, ma occorre prevedere anche qualche meccanismo che obblighi i commissari ad ascoltare le organizzazioni politiche sul territorio prima dell'approvazione del bilancio. Noi non siamo contro; anzi, guai se dessimo un segnale contrario alla partecipazione politica. Siamo contro la collusione, ma riteniamo fondamentale la partecipazione politica che pertanto deve restare, per cui è opportuno che i commissari ascoltino i partiti, i sindacati, le organizzazioni di volontariato e i comitati cittadini. Da questo punto di vista non deve esserci soltanto un invito ma una modalità nuova di raccordare la pubblica amministrazione, al momento dello scioglimento, con la comunità locale e con le organizzazione che questa si dà per vivere sia il momento politico che quello della partecipazione dal basso. In questo modo, accanto all'intervento severo viene stimolata una nuova forma di partecipazione che aiuta a rendere gli anni del commissariamento non quelli della sospensione, dell'opacità, della lontananza dell'istituzione dai cittadini, ma gli anni in cui tutti verificano al proprio interno gli errori commessi, si rinnovano e hanno l'occasione di una rigenerazione per rimettere in moto la democrazia e le forme di partecipazione dal basso in modo da essere più forti di prima.

Da questo punto di vista avvanzerò anche delle proposte che vanno nella direzione da voi delineata e che ci mettono in condizione di fare un passo in avanti.

PRESIDENTE. Colleghi, vorrei svolgere alcune considerazioni, fermo restando che la discussione non viene chiusa e che l'Ufficio di Presidenza fisserà il termine per il prosieguo dei lavori.

Il fiorire degli atti intimidatori può essere significativo di un'inversione di rotta della politica, il che significa anche che le amministrazioni comunali non cedono più tanto facilmente agli interessi dei singoli ma veleggiano verso l'interesse generale. In più di un'occasione abbiamo accertato che forse la gran parte dei casi è rappresentata non tanto da atti intimidatori provenienti da organizzazioni criminali quanto dal singolo cittadino. Ciò è anche più allarmante perché comporta una reattività sociale nei confronti del pubblico amministratore che denega l'autorizzazione o la concessione e rappresenta l'anticamera per l'abbraccio con la criminalità organizzata. Sappiamo tutti che fa parte dell'organizzazione criminale il tentativo costante di infiltrazione, perché diversamente non potrebbe svolgere i propri affari. Quindi esiste sempre questo problema.

A mio parere nel documento che la Commissione sta esaminando, e che spero venga varato unanimemente in tempi rapidi, dovremmo, sotto un profilo squisitamente formale, escludere l'articolato specifico essendo più importante enucleare i principi dell'articolato stesso. Infatti, sebbene quest'ultimo sia un portato dei principi, è opportuno che esso venga enucleato nella proposta di legge perché altrimenti sarebbe eccessivamente vincolante ai fini parlamentari, senza voler togliere nulla al problema dell'articolato.

Vorrei che nel documento fosse posta in rilievo la circostanza che il provvedimento di scioglimento opera su un piano normativo assolutamente diverso da quello in cui opera l'autorità giudiziaria. Troppo spesso ci capita di sentire lamentele, provenienti dai luoghi che hanno visto scioglimenti di amministrazioni comunali per mafia e su cui la giustizia amministrativa non ha operato alcuna forma di revoca o di annullamento, relative alla circostanza che poi l'autorità giudiziaria non ha prodotto alcuna forma di procedimento penale o quant'altro.

È un aspetto importante perché è utile che il cittadino si renda conto di come non sempre i due piani corrispondono. Serve inoltre ad evitare colpevolizzazioni o il voler credere che si sia agito sull'onda di condizionamenti politici. È evidente che dobbiamo ancorare il tutto in maniera particolarmente forte al nesso di causalità, che nell'azione concreta della pubblica amministrazione può derivare non solo da un fatto quantitativo, ma a volte anche da un fatto qualitativo. È sufficiente infatti che vi sia l'accordo tra due capigruppo, possibilmente di maggioranza, per orientare un consiglio comunale, in cui magari gli altri vanno a rimorchio. Troppo spesso anche nella Aule parlamentari si verifica la circostanza che molti votano secondo indicazioni che ricevono in quel momento e addirittura non sanno neppure di cosa si sta parlando. Senza arrivare a questi estremi, tuttavia va verificata la capacità condizionante nel concreto, che può essere esercitata non solo dal singolo consigliere comunale o dal singolo assessore, ma talvolta anche dal consulente. Dobbiamo considerare infatti che questo tipo di indirizzo può essere svolto anche da persone terze rispetto all'amministrazione. Ciò non può assolutamente far venire meno una responsabilità in capo a chi attua in concreto questo tipo di indicazione, però secondo me il problema del nesso di causalità va particolarmente sottolineato, anche con riferimento ai criteri di buon andamento, di imparzialità e così via. Diversamente, entriamo in un campo particolarmente difficile sotto il profilo della individuazione specifica; d'altra parte, abbiamo anche un ulteriore strumento per snidare alcune nicchie che da dietro le quinte possono generare questo tipo di problematica.

È assolutamente condivisibile la proposta relativa alla sostituzione dei funzionari, o alla loro sospensione (poi vedremo). Non mi nascondo però la difficoltà di pervenire a questo tipo di soluzione, perché dovremmo anche modificare alcune leggi. È utile l'enunciazione dei principi proprio perché poi bisognerà probabilmente modificare tante leggi di contorno, per arrivare alla sostituzione dei funzionari. Tuttavia, non perdiamo di vista la circostanza che l'organo politico elettivo ha comunque il compito di

vigilare sull'attività dei funzionari. Non facciamone un falso bersaglio: è vero che con i provvedimenti Bassanini si è aggiunto un ulteriore soggetto che può essere interessato dal tentativo di infiltrazione, però comunque il politico deve vigilare. Questo è un atteggiamento che deve entrare assolutamente nell'ottica e nella logica dei nuovi amministratori.

Valuterei anche il problema della competenza dei tribunali amministrativi regionali. Ipotizzare una sorta di meccanismo analogo a quello dell'articolo 11 del codice di procedura penale, renderebbe probabilmente tale competenza più asettica, meno condizionata dal contesto. Nessuno intende ovviamente muovere critiche ai tribunali amministrativi, però per lo stesso motivo per cui si procede in questi termini per un magistrato, non si vede perché non si dovrebbe farlo per un'amministrazione comunale.

Per quanto riguarda la gestione commissariale e l'indicazione dei commissari, se si potesse dare luogo - al di là delle normative delle regioni a statuto speciale - ad una provvista in un elenco (soprannumero di prefetti o altro tipo di elenco), probabilmente si potrebbe andare verso una soluzione più obiettiva e concreta, scegliendo le persone più adatte, con una selezione abbastanza severa e non solo sulla base di titoli scritti sulla carta.

È vero quello che si verifica sulla gestione del commissariamento, ma proprio perché spesso questi commissari non sono all'altezza della situazione nell'attività ordinaria, fermo restando che quella straordinaria in teoria sarebbe esclusa dalla loro competenza. Allora, mi chiedo, perché dare direttamente al commissario il potere di affidare la gara a trattativa privata in via del tutto ordinaria? Prevediamola come misura eccezionale. Dovremmo cominciare a pensare la stessa soluzione anche per l'amministrazione in regime ordinario, sotto un profilo di sistematicità.

Onestamente, ho molte difficoltà e perplessità sulla questione della interdizione alle elezioni successive, sia sotto il profilo costituzionale, sia perché si rischia di penalizzare tanti eletti che hanno subito la situazione. Possono esserci consiglieri comunali o assessori in rami assolutamente diversi che magari hanno anche votato contro i provvedimenti che hanno provocato lo scioglimento, i quali in teoria verrebbero penalizzati, se si ipotizza la norma in termini generali. Difficilmente si può pensare diversamente, perché dovremmo svolgere un'indagine (appunto attraverso il nesso di casualità con il singolo provvedimento che concorre alla causa di scioglimento) per fare una cernita tra coloro che possono essere interdetti alle elezioni successive e coloro che invece possono parteciparvi. È certamente una norma importante sotto il profilo dell'impatto e della voglia di imporre un cambiamento, però dobbiamo anche porci il problema che oggi per vari tipi di elezioni non si guarda neppure ai precedenti penali e in questo caso invece bisognerebbe andare a considerare i precedenti di carattere amministrativo. Da ciò derivano le mie perplessità.

Per il resto, c'è assoluta condivisione da parte mia sul documento, che credo possa essere oggetto a breve di un'ulteriore discussione all'interno della Commissione e - mi auguro - di un'approvazione all'unanimità.

SINISI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, non intendo fare una replica, ma desidero semplicemente confermare che la trattativa privata è prevista in casi eccezionali. Nel testo si prevede espressamente che vi si faccia ricorso «nei casi di urgenza e quando sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento». Il sistema della licitazione privata e delle gare pubbliche rimane confermato.

Desidero anche precisare che il riferimento all'interdizione è – ma potrebbe essere specificato meglio – non nei confronti di tutti gli amministratori coinvolti, ma nei confronti di coloro che sono espressamente citati nel decreto e che hanno dato causa allo scioglimento. Mi rendo conto che si rischia addirittura di introdurre un meccanismo di interdizione nei confronti dei denunciati. È evidente quindi che questo passaggio va specificato in maniera puntuale.

Sulla questione del ricorso al TAR, il meccanismo dell'articolo 11 è notoriamente sconosciuto al procedimento amministrativo, però credo che l'onorevole Cristaldi ed io potremmo intrattenerci su questo punto, cioè analizzare il meccanismo di attribuzione al TAR del Lazio di una competenza amministrativa di carattere generale, che è invece un meccanismo assai noto, tanto più che il decreto di scioglimento è comunque un provvedimento amministrativo interno. Quindi, penso che potrebbe trovare già in questo aspetto una eventuale più facile risoluzione.

PRESIDENTE. Credo anch'io che quella da lei evidenziata, onorevole Sinisi, potrebbe rappresentare una ipotesi valida.

Seguito della discussione ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279).

Invito i colleghi che hanno presentato emendamenti alla relazione proposta dal relatore, senatore Maritati, ad illustrarli se pur rapidamente, affinché il relatore possa al riguardo esprimere le proprie valutazioni.

Do quindi la parola all'onorevole Sinisi.

SINISI. Illustrerò molto rapidamente i miei emendamenti, posto che li ho rassegnati in forma scritta e discorsiva, affidandoli non tanto come emendamenti alla relazione intesi in senso tecnico, ma come contributo formale alla discussione. È ovvio, comunque, che tali proposte possono essere riprese in forma pienamente emendativa riassumendole e sistemandole nelle parti che riguardano espressamente il provvedimento.

La prima questione che affronto nell'ambito delle mie proposte riguarda la dissociazione, un argomento che ho voluto segnalare, evidenziando anche alcuni casi concreti. Ho infatti richiamato non solo il pericolo che si è corso attraverso un espresso pronunciamento, i cui contorni e confini sono stati delineati in maniera puntuale nelle indicazioni che mi sono permesso di dare, ma anche un secondo caso, che avevo già avuto modo di sottolineare - mi riferisco a quello di Pietro Vernengo - ancor più insidioso, rispetto al quale il tribunale di sorveglianza ha dichiarato che qualora fosse stata invocata la dissociazione la avrebbe praticamente concessa.

La seconda questione che affronto riguarda il problema enorme dell'uniformità del trattamento che rappresenta uno dei punti cardine. Si assiste in proposito ad un peregrinare e ad una scelta della situazione penitenziaria dalla quale discende anche la possibilità di ottenere dei benefici. Esiste poi una questione di analogo rilievo e che, da un lato, è testimoniata dalle vicende formali delle proteste eclatanti e dei documenti che hanno accompagnato la vicenda dell'articolo 41-*bis*, e, dall'altro, dalla cessazione di queste proteste a seguito dell'approvazione della legge. Mi sono guardato dal mettere in chiaro, sia in un senso che nell'altro, la vicenda di Mariano Agate che abbiamo potuto accertare a Trapani. Ho quindi voluto recepire anche quel dubbio che era stato espresso dai magistrati in ordine alla interpretazione da dare alle congratulazioni agli avvocati; tuttavia, reputo che sia che si sia trattato di effettive congratulazioni, sia nell'ipotesi che queste ultime avessero una connotazione ironica, quello che è certo è che Mariano Agate, che sfuggiva ai rigori del 41-*bis*, continuando ad esercitare la sua influenza ed il suo potere, era nelle condizioni di seguire anche i lavori parlamentari relativi all'approvazione del nuovo disegno di legge. Questione che io pongo in relazione ai contenuti della norma stessa. Infatti, non sfugge a nessuno che l'approvazione del provvedimento, così come licenziato dalle Camere, non è esattamente analogo o identico a quello approvato dalla nostra Commissione. Infatti, mentre quest'ultima si è impegnata a fornire uno strumento a regime, il Parlamento ha poi ritenuto di intervenire all'interno del contenuto trattamentale, praticamente dimezzandone il rigore e sostanzialmente rendendolo «poco più sfavorevole» del trattamento ordinario e tengo a sottolineare questa espressione giacché ci si è posti esattamente nel mezzo tra il trattamento previsto dall'*ex* articolo 41-*bis* e quello ordinario.

Concludo quindi con alcune proposte. Sottolineo la necessità di tornare a dibattere della efficacia e della effettività dell'articolo 41-*bis* che oggi è largamente in discussione.

Infine, mi soffermo su una questione molto specifica. Quando sento parlare di organismi specializzati chiamati a svolgere attività altrettanto specifiche, la mia reazione è quella di verificare se non esistano già delle strutture ordinarie in grado di svolgere quelle stesse funzioni.

Pertanto, dal momento che la Procura nazionale antimafia ha competenze per i colloqui investigativi, ha un organismo a sua disposizione di polizia come la Direzione investigativa antimafia ed in particolare il Se-

condo reparto e anche la possibilità di strutturarsi in sezione al suo interno per dedicarsi in maniera compiuta a questo tipo di attività, piuttosto che costituire un organismo *ad hoc*, sarebbe a mio avviso opportuno che la suddetta Procura costituisse una sezione, delegasse quindi la Direzione investigativa antimafia e che questa, in un quadro di rinnovate competenze, potesse diventare destinataria delle competenze che a mio avviso sono connaturate alla sua funzione ed esistenza e che forse le riassegnano un ruolo che oggi si sta in qualche modo appannando o comunque smi-nuendo.

Questo è sostanzialmente il novero delle questioni contenute dalle proposte emendative da me avanzate.

LUMIA. Le proposte che avanzo a nome del mio Gruppo partono dall'apprezzamento del lavoro svolto dal relatore e di quello che insieme abbiamo cercato di portare avanti su un tema così delicato, complesso, e per alcuni versi anche rischioso quale è quello in discussione.

Abbiamo vissuto insieme in questa Commissione una prima tappa, quella dell'intervento legislativo. Anche allora svolgemmo un buon lavoro ed organizzammo un efficace dibattito all'interno della Commissione che portò poi alla elaborazione di quel documento di cui anche all'epoca era relatore il senatore Maritati che - lo ricordo - mise la Commissione nelle condizioni di offrire una buona analisi ed una buona proposta al Parlamento. Anch'io debbo constatare - come l'onorevole Sinisi - che poi il testo finale si è discostato eccessivamente - questo era legittimo - da quello da noi approvato, un discostamento che ha causato dei danni alla norma prevista dall'articolo 41-*bis*, visto che è prevalsa tutta una serie di accorgimenti, soprattutto per quanto riguarda la struttura trattamentale, che hanno causato in diversi casi l'allargamento delle maglie, il che ha aiutato i *boss* detenuti nelle carceri a comunicare con l'esterno. Abbiamo potuto constatare tanti e tanti casi attraverso le investigazioni e le informazioni che ci hanno fornito le varie direzioni distrettuali antimafia e non vale a riguardo l'argomento secondo cui, trattandosi di casi scoperti, abbiano contribuito alla attività investigativa, perché dovremmo allora occuparci dei casi non scoperti. Dovremmo infatti preoccuparci se il sistema è a maglie larghe per le deficienze del sistema medesimo, e non delle capacità positive di recupero che l'apparato investigativo e giudiziario ha nei confronti dei limiti che il sistema produce. È compito della Commissione e del Parlamento affrontare il problema dei punti deboli del sistema e non aumentarli, affidandosi successivamente ad altri organi per tentare di correggerne i limiti. Buona intenzione del sistema Italia nel suo complesso è quella di dotarsi di soluzioni che rispetto all'articolo 41-*bis* ci mettano realmente nelle condizioni di neutralizzare, per quanto possibile, il flusso copioso di comunicazioni verso l'esterno che causa morti, appalti truccati, racket ed usura a non finire ed altresì condizionamento politico. Per queste ragioni tale flusso deve essere bloccato e debbo dire che ad oggi non ci siamo ancora riusciti, così come avremmo voluto in Commissione; ab-

biamo ottenuto dei risultati, ma molto parziali rispetto alla percezione che avevamo e alle analisi che svolgevamo.

Ci troviamo adesso di fronte ad una seconda tappa che è stata causata dall'allarme – debbo dire un po' ritardato – lanciato dalla Commissione. Mi riferisco al fatto che più di un centinaio di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* ad un tratto non si trovino più in tale condizione, giacché sarebbero arrivate delle revoche. Il lavoro svolto ha cercato di individuare i limiti del sistema di valutazione da parte del giudice di sorveglianza e degli altri organi dello Stato, Ministero della Giustizia in testa, e di intervenire attorno al processo che produce la scelta del 41-*bis* e la gestione concreta dello strumento. Ci sono state prospettate ottime soluzioni. Alcuni emendamenti intendono rafforzare l'intervento previsto dalla relazione ed individuare, sia limiti del sistema sia alcune responsabilità.

Signor Presidente, sarebbe stato importante esaudire la richiesta della Commissione di audizione del Ministro, non per esercitare il classico gioco della strumentalizzazione politica, ma perché noi sappiamo che il Ministero della giustizia ha un ruolo istituzionale forte e diretto nell'avviare il percorso del 41-*bis*, sia a monte, quando si propone la sottoposizione alla misura, sia a valle, come generale istituzione di controllo sulle decisioni di altri organi. Questa funzione non l'abbiamo constatata. Vogliamo naturalmente dare un giudizio sobrio, scevro dalla contrapposizione politica che impedirebbe la convergenza comune in ordine al voto finale. Per cui, abbiamo voluto inserire delle valutazioni oggettive, che si attengono strettamente ai fatti senza quelle discrezionalità politiche che potrebbero dare un segno sbagliato. Non ci interessa polemizzare politicamente, bensì correggere il tiro, individuare gli errori, offrire soluzioni per migliorare il sistema del 41-*bis*. Alcuni emendamenti vanno proprio in questa direzione.

Con altre proposte emendative intendiamo aprire una terza fase che dovremmo gestire insieme, quella dell'accentuazione dell'effettività del 41-*bis*. Dobbiamo sapere cosa realmente sta succedendo, come strategia delle organizzazioni mafiose, in quell'universo. Sono tre le ipotesi che animano la riflessione e che si riferiscono ai collegamenti e alle possibili scelte dell'universo mafioso che si trova sottoposto al regime del 41-*bis*. La prima strada è quella della dissociazione, coltivata ripetutamente e con ostinazione da Pietro Aglieri e di chi ha deciso di sostenerlo in questa direzione. Signor Presidente, ne approfitto per chiederle di rivolgersi agli organi preposti, il Dipartimento e la Direzione nazionale antimafia, per acquisire nuovi elementi, per sapere se questa strada venga ancora riproposta, se ci siano segnali all'interno del carcere per rimettere in piedi la pista Aglieri e per dare una soluzione a ciò che sempre più caratterizzerà la storia del nostro Paese, cioè di avere nelle nostre carceri tanti *boss* come non mai con sentenze passate in giudicato. In questa lista dobbiamo aggiungere anche il figlio di Riina, che si è visto confermare l'ergastolo e che solleverà, all'interno delle organizzazioni mafiose, il problema di trovare una soluzione in grado di condizionare lo Stato per risolvere il tema della

punibilità, con quella richiesta di impunità che all'interno dell'organizzazione è molto forte.

C'è poi la seconda pista, cui tutti abbiamo guardato con estrema preoccupazione, quella ricercata da Bagarella, il quale a Trapani, durante un processo, ha letto il famoso proclama e ha utilizzato il linguaggio di sempre, della minaccia, dei segnali forti, condizionanti e devastanti nei confronti dello Stato. È la pista della contrapposizione, una sorta di richiesta di scambio forte e dura: o fate qualcosa o torniamo alle armi. Sarebbe interessante capire che fine abbia fatto il tentativo di Bagarella, perché prima del 41-*bis* le carceri sono state caratterizzate da un periodo di effervescenza, con proteste, segnali, lettere, denunce e manifestazioni, dopo la stabilizzazione della misura, che avrebbe dovuto essere vissuta come effetto penalizzante, sembrano invece arrivare segnali di altro tipo. È così? Cosa cova sotto le ceneri? Cosa si fa all'interno delle carceri? Cosa fa la componente più vicina a Bagarella all'interno delle carceri? Già la volta scorsa avevo chiesto come interpretare lo spostamento di Bagarella dal carcere de L'Aquila ad un altro carcere, se leggerlo come banale trasferimento, come si suole fare, o come un segnale che gli si dà, che tenta di ricondurlo verso un'altra pista per dissuaderlo, mettendolo in condizioni di avere un trattamento più favorevole e quindi di comunicare maggiormente con l'esterno. Anche su questo piano è bene che la Commissione valuti, studi, accerti, eserciti la sua funzione di inchiesta.

C'è poi una terza, possibile, mettiamola in questi termini, pista all'interno delle carceri, che si è evidenziata con i racconti che ci sono stati fatti su Mariano Agate, e cioè né dissociazione né contrapposizione, ma accomodamento. Non possiamo dissociarci, perché Cosa nostra dovrebbe riconoscere una parte della sua esistenza; non possiamo contrapporci perché il modello Bagarella non è proficuo per l'interesse dell'organizzazione, perché provocherebbe una reazione forte da parte dello Stato; quindi accomodamento, quindi soluzioni che consentano di rimanere in collegamento con l'esterno senza chiedere allo Stato ciò che non ci può dare. Sarebbe interessante approfondire, sviscerare, valutare e capire cosa stia avvenendo.

C'è una seconda parte della verifica dell'effettività del 41-*bis* che richiede un lavoro da parte della Commissione. Cosa succede concretamente nell'universo 41-*bis* durante i momenti della cosiddetta socializzazione, durante i momenti dell'attività culturale, animativa, sportiva, durante i momenti religiosi, durante tutti i momenti che scandiscono la vita quotidiana di un detenuto sottoposto al 41-*bis*? Siamo attrezzati? Abbiamo un'edilizia carceraria sufficiente? Abbiamo un'organizzazione interna adeguata? Le risorse ci sono? Abbiamo personale adatto? Ci sono incentivazioni? Sarebbe poi interessante capire cosa stia succedendo all'interno dei GOM, un reparto formato e specializzato: se ci sono incentivi, se c'è un miglioramento oppure se ci sono passi indietro. Dovremmo lavorare in modo approfondito sul punto.

Ho citato questi casi solo per far capire che si avverte la necessità di un'altra fase. Alcuni limitati emendamenti aprono degli spiragli per met-

tere in condizione la Commissione di dare delle prime indicazioni, di sollevare il problema, di procedere ad un nuovo lavoro. Il nostro compito è soprattutto quello di valutare e migliorare i limiti del sistema, ma anche quello di verificare concretamente come esso opera, se cioè il sistema opera in modo dissonante e contraddittorio rispetto alle indicazioni oppure se ne è coerente, se le risorse, i modelli organizzativi, le strutture e le strategie concrete sono adatte ad essere effettivamente coerenti, al di là della buona o della cattiva volontà. Insomma, si deve svolgere un lavoro.

Questo è il motivo per cui diamo indicazioni, forniamo un nostro contributo per rafforzare anche la necessità di aprire questa ulteriore fase (che possiamo definire terza fase) dei lavori della Commissione intorno alle problematiche inerenti all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

PRESIDENTE. Gli emendamenti del collega D'Alia si intendono illustrati.

Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Maritati.

MARITATI, *relatore alla Commissione*. Su questo, forse sarebbe il caso di sentire il collega.

Signor Presidente, a seguito della presentazione degli emendamenti, emergono tre punti fondamentali molto chiari, che esaminerò in modo particolareggiato.

Dopo la discussione svolta in questa Commissione, mi aspettavo richieste più puntuali, domande di modifica o di integrazione della relazione. Infatti, leggendo attentamente – come ho fatto – gli emendamenti presentati, rilevo che quasi nulla non è già contenuto nella relazione. Ritengo che gli emendamenti del collega Sinisi siano tutti recepiti, anche in modo adeguato, nella relazione. Le critiche alla errata interpretazione o alle decisioni dei tribunali sulla dissociazione sono ampiamente trattate nella relazione, nella quale si esprime viva preoccupazione per questo punto che indubbiamente è un errore. L'onorevole Sinisi ha affermato che questi aspetti sono stati esposti in modo discorsivo; ciò va bene, ma non credo che rientrerebbe nelle nostre funzioni il fatto di inoltrarci ancora più incisivamente nella critica delle sentenze; infatti, la Commissione non è un grado di giurisdizione, ma è un organismo politico, interparlamentare, che a mio giudizio può e deve avanzare critiche doverose (come sono in questo caso). Non c'è dubbio che è nostro compito stigmatizzare il fatto che venga inserito, riconosciuto e legittimato nel sistema giudiziario l'istituto della dissociazione, che non è previsto, anzi deve essere escluso. Ripeto, però, che tale punto è contenuto nella relazione.

Uno degli aspetti essenziali riguarda il contenuto della legge, sul quale c'è un richiamo anche del collega Lumia. Dobbiamo intenderci su cosa vogliamo che venga modificato nella legge, se riteniamo che questa debba essere sottoposta a correzioni. Sinceramente devo sottolineare che al momento non riscontro una necessità urgente di avviare un intervento legislativo a modifica della legge attuale, ma non lo escluderei. Se riuscis-

simo a focalizzare e ad indicare i punti concreti nei quali la legge deve essere modificata, certamente non mi opporrei. Quando si lamenta, però, il fatto che sono state allargate le maglie della tutela dell'interesse protetto dalla norma che prevede il 41-*bis*, mi permetto di ricordare che l'intervento della Corte costituzionale ha legittimato il valore di questa legge nella misura in cui non vengono superati certi limiti. Quindi, a mio giudizio, oggi potrebbe essere pericoloso per la stabilità dello stesso impianto normativo chiedere il superamento di tali limiti. La Corte costituzionale afferma che la legge va bene proprio perché sono rispettati principi fondamentali, essenziali, del detenuto.

Capisco e condivido che vi sono troppi colloqui; tuttavia il primo ed unico colloquio sarebbe comunque una via di trasmissione delle notizie e, quindi, un *link* tra il detenuto sottoposto al regime speciale e l'organizzazione criminale. Io non credo, pertanto, che la situazione possa mutare da uno a due o tre colloqui.

Infine, per quanto riguarda la corretta applicabilità, sottolineo che ciò rientra – come ha richiamato anche l'onorevole Lumia – in un'ipotesi di ulteriore attività che la Commissione potrebbe svolgere (come io ritengo sarebbe opportuno); mi riferisco al fatto di volgere la nostra attenzione – come viene evidenziato nella relazione – verso il sistema pratico con cui viene attuato l'istituto. Non abbiamo una percezione diretta, visiva, una verifica concreta dell'organizzazione carceraria nella parte in cui questa attiene al regime speciale previsto dall'articolo 41-*bis*. Abbiamo notizie e abbiamo esaminato e stigmatizzato fatti anche gravi, ma in realtà non sappiamo come viene attuato il regime di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Credo, pertanto, che tale punto sia da condividere.

Per quanto riguarda le nuove competenze, sempre in riferimento al contributo fornito dal collega Sinisi, è bene chiarire che nella relazione (se si rilegge con pazienza ed attenzione si può constatare) non ho previsto né formulato l'ipotesi di un nuovo organismo, ma solo di nuove funzioni, che peraltro non sono neanche nuove, ma sono da rimarcare. Ho posto in evidenza dal primo momento della discussione che paradossalmente, prima di individuare il mafioso e di affermare che lo è agli effetti giudiziari, vi è un'attività copiosa, intensa e produttiva di attività di polizia giudiziaria diretta ad acquisire e ad individuare le fonti di prova per un'attività giudiziaria; alla fine, quando abbiamo una sentenza che definisce il soggetto mafioso legato alle organizzazioni criminali, lo si affida al momento esecutivo della pena, al momento repressivo, e da quel momento non registriamo una specifica attività di polizia diretta a verificare se e in che modo il detenuto già classificato mafioso continua ad avere rapporti con le organizzazioni criminali esterne. Ribadisco che da ciò nasce la necessità di un organismo che venga indicato nella legge con un compito specifico: l'organismo non è inventato, ma – come ha rilevato il collega Sinisi – è già indicato nella DIA. Non è necessario, perché non c'è spazio, che i rapporti tra DIA e procura nazionale antimafia siano modificati: resterebbero quelli indicati dalla normativa vigente. Nessuno ha proposto

nella relazione che la Procura nazionale antimafia acquisisca nuovi compiti; dovrà svolgere quello che in maniera intelligente sta già facendo, ma con una copertura normativa più forte, che renda cogente l'attività che sta svolgendo. Non essendo previsto in modo specifico, un nuovo procuratore antimafia potrebbe organizzare l'ufficio in maniera diversa e non prevedere questo momento di coordinamento essenziale di una DIA e di altri organismi di polizia anticriminalità organizzata che possono certamente già svolgere questo ruolo, ma che in pratica non lo svolgono. Lo so per esperienza diretta: non c'è un compito specifico di polizie specializzate e non specializzate che eseguano, dopo che un detenuto viene sottoposto al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, un compito di controllo e di verifica costante tra la sua vita all'interno del carcere e le organizzazioni criminali esterne. Questa, dunque, è la proposta: se non è condivisa, la relazione va modificata in tal senso.

Le proposte avanzate dall'onorevole Lumia, a mio avviso, non creano alcun problema perché sono condivisibili: sono critiche, ma sono proposte specifiche che possono arricchire la relazione.

Per quanto riguarda l'ulteriore accertamento, che io condivido (ripeto che nella relazione è specificato con chiarezza che la Commissione dovrebbe svolgere un'ulteriore attività di verifica, quella che io definisco di conoscenza anche visiva), possiamo soltanto verificare se gli strumenti - stabilimenti, personale, regole interne - siano adeguati. Ovviamente non sarà possibile fare di più, perché non possiamo stare costantemente all'interno degli istituti carcerari per verificare la sua sistematica attuazione. Per quanto riguarda la verifica della bontà ed adeguatezza degli strumenti, credo che questo sia da fare.

Ripeto e sintetizzo i punti. Dobbiamo dire con chiarezza se riteniamo che la normativa sia ancora attuale ed efficace oppure, in caso contrario, dobbiamo indicare i punti essenziali e precisi che riteniamo debbano essere modificati e in che modo. In secondo luogo, come già detto, dobbiamo valutare l'efficacia dell'attuazione del sistema attraverso queste indagini, nonché la possibilità di offrire nuovi strumenti pratici, operativi ed investigativi al fine di una maggiore resa dell'istituto, e questo lo si può fare mediante i risultati che otterremo da ispezioni, verifiche e ulteriori accertamenti e con la proposizione di una disposizione normativa che attribuisca a organismi già esistenti, come ad esempio, la DIA (come suggerisce anche l'onorevole Sinisi) che svolgano tale specifica funzione.

Al momento non ho altre indicazioni. Resto comunque a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Cosa ne pensa degli emendamenti del collega D'Alia?

MARITATI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, condivido gran parte di quegli emendamenti, c'è solo da discutere un po' (e per questo propongo di aggiornarci) sulle proposte soppressive, che poi riguardano le critiche mosse al comportamento del Ministro nella mia relazione

e anche da una parte dei commissari. Non credo che su ciò la Commissione si dovrebbe, si dovrà dividere o si dividerà. Penso che si possa trovare una soluzione, però pensiamoci un po'.

LUMIA. Signor Presidente, vorrei proporle di rinviare la discussione in modo che nei prossimi giorni il relatore, sotto il suo coordinamento, insieme agli estensori degli emendamenti, possano trovare la soluzione più adeguata per arricchire la relazione (e sottolineo per arricchire), tenuto conto che almeno in questa sede, negli interventi dell'onorevole Sinisi e del sottoscritto si è partiti dal dato fattuale delle 100 e passa revoche e della segnalazione di tanti problemi seri in merito alla gestione del regime carcerario dell'articolo 41-*bis*, che richiedono un lavoro serio per verificare se la legge che il Parlamento ha licenziato sia buona e se anche il sistema sia tale, nonché, ed è la terza fase, se l'organizzazione quotidiana risponda appunto alla necessità che il Parlamento ha imposto al sistema carcerario con tale articolo.

Ecco perché ritengo tutti integrativi e positivi tali proposte e invito il relatore a valorizzarle con questo taglio, affinché attraverso un lavoro classico che il Presidente conosce bene, si possa poi arrivare a una soluzione adeguata e soddisfacente per tutti, per compiere un passo in avanti positivo per far sì che il 41-*bis* sia realmente uno strumento utile al nostro sistema per difendersi dalle minacce mafiose.

MARITATI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, sono molto d'accordo con questa proposta, però forse non riesco ad essere sufficientemente chiaro. Vorrei ribadire che i punti indicati dal collega Sinisi sono integralmente contenuti nella relazione. Pertanto, o mi si dice, come fatto da un altro collega, che ad esempio ad una certa pagina devo integrare una frase o modificarla, quindi concretizzando, altrimenti non c'è da contrapporsi perché siamo perfettamente d'accordo, al punto che dico di aver già scritto tali considerazioni nella relazione. Ho poi prospettato tre ipotesi di lavoro, una delle quali, indicata dall'onorevole Lumia, e già contenuta nella mia relazione, ritengo fondamentale, quella cioè di effettuare un'indagine più penetrante per acquisire una conoscenza viva dei luoghi ove si attua il regime speciale di cui all'articolo 41-*bis*.

SINISI. Signor Presidente vorrei dare un contributo a questa discussione. Non ho alcuna difficoltà a trasformare il contenuto di questo documento in chiave tecnicamente emendativa. Non l'avevo fatto perché ritenevo che un documento di questo tipo non dovesse essere emendato così come si emenda una proposta di legge. Tuttavia dinanzi ad un'esigenza di questo genere e avendo visto dai colleghi Lumia e D'Alia che questa può essere una tecnica utile, mi accingo a trasformare i contenuti precisi di questo documento in chiave tecnicamente emendativa. Debbo dire però, signor Presidente, che sarà per me assai facile emendare sopprimendo alcune parole relative alla dissociazione con quasi due pagine di descrizione degli avvenimenti così come da me rappresentati. Così mi sarà assai facile

fare un lavoro altrettanto emendativo di soppressione di alcune parole per sostituirlo con una descrizione della vicenda drammatica che ha portato alla rottura degli equilibri interni di Cosa nostra, rappresentata dal proclama di Bagarella, dagli striscioni allo stadio, dalle dichiarazioni di Mariano Agate e quant'altro. Quindi, la cosa non mi sarà difficile. Sono convinto che i contenuti genericamente intesi si sovrappongano ma sono tutt'altro che persuaso che il merito sia stato poi fedelmente e compiutamente rappresentato dal collega Maritati.

Detto questo, signor Presidente, e non volendo far sembrare la mia come una semplice presa di posizione, cosa che non è, perché ritengo che i contenuti non siano banali (vorrei ricordare quanto mi sono battuto nel corso della discussione relativa alla giurisdizionalizzazione dell'articolo 41-*bis*), vorrei evidenziare ai colleghi qui presenti e a quelli che leggeranno questi atti che noi oggi siamo sostanzialmente qui convenuti per discutere dei guasti di una ancorché limitata giurisdizionalizzazione del 41-*bis*. Mi interessa ulteriormente precisare che, in merito alla proposta di dare a Carabinieri, Polizia e Guardia di Finanza, segnatamente a ROS, GICO e SCO (che peraltro secondo le direttive emanate a livello centrale dal ministro Napolitano non dovrebbero più compiere attività di tipo operativo, quindi modificando anche la direttiva del ministro Napolitano del 1998) compiti specifici di indagine, secondo la proposta del senatore Maritati (che poi attribuisce alla DIA una funzione di coordinamento di detti compiti), il mio orientamento è invece quello di affidare alla Procura nazionale tale ruolo e alla DIA, in via esclusiva, la competenza. Mi sembra che non sia una modifica di poco conto, non coinvolgendo peraltro la polizia penitenziaria (nella proposta del senatore Maritati si propone anche un nucleo specializzato presso la polizia penitenziaria e quindi, avremmo quattro organismi più uno di coordinamento, che dovrebbero svolgere tale funzione, ribadisco, in deroga peraltro ad una direttiva del Ministro dell'interno).

Il punto che mi interessa di più dirimere (compito che intendo rimettere alla Commissione) riguarda le conclusioni. Se siamo venuti qui ad aprire un dibattito sull'articolo 41-*bis*, su mia iniziativa e non solo, lo abbiamo fatto perché ci sono stati oltre 100 provvedimenti di revoca su circa 600 persone sottoposte a tale regime speciale. Infatti, non c'è missione che abbiamo svolto in cui non ci sia stato segnalato dagli organismi preposti la violazione ripetuta del regime del 4-*bis*, sino all'aver accertato che ci sono quasi ovunque significative indagini sulla continuità, attraverso tecniche che abbiamo pure acquisito alla nostra documentazione, dell'attività del sodalizio criminoso attraverso direttive che vengono emanate proprio davanti al carcere. Se non partiamo da questo e non troviamo nelle nostre conclusioni la volontà di superare tale situazione andando a rivedere i meccanismi che hanno generato questo sfascio dal punto di vista della sottoposizione al 41-*bis* (ormai un quinto dei soggetti sono stati sottratti a tale regime a causa dei provvedimenti giudiziari e con ciò non si vuole criticare il provvedimento giudiziario singolo, fatta eccezione per la questione della dissociazione, di cui ho detto, ma evidentemente il sistema

che si è prestato e si presta a tutto questo), se non si parte dal fatto che noi in ogni missione abbiamo notizia che attraverso «pizzini», colloqui con i familiari (l'ultima missione che abbiamo fatto ci ha mostrato con chiarezza che attraverso le aumentate possibilità di socializzazione sono nate, all'interno del carcere e nel 41-*bis*, nuove alleanze tra sodalizi criminali) l'attività di socializzazione è stata utilizzata per siglare nuove alleanze. Se non partiamo almeno dal dato che abbiamo avuto a disposizione, penso che stiamo predisponendo una relazione blanda, inutile, non proficua dal punto di vista delle nostre conoscenze e soprattutto non utile alla lotta al crimine organizzato.

Ricapitolo. Non condivido affatto le osservazioni del collega Maritati in punto di merito perché se vogliamo citare la parola «dissociazione» in effetti è citata, ma mi sembra che nel mio documento la questione sia un po' più elaborata. Condivido il fatto che è citata la questione della protesta nelle carceri, ma anche qui credo che il mio documento sia un po' più elaborato di quello che ci viene offerto. Non condivido affatto la sovrapposizione tra la devoluzione degli organismi centralizzati, delle competenze specifiche in materia di indagine sulle violazioni del 41-*bis*, perché violano una direttiva ministeriale e perché introduce una pleora di organismi che possono solo generare confusione, tant'è che addirittura viene previsto un organismo di coordinamento. Soprattutto, alla luce delle questioni dell'uniformità e della efficacia del trattamento, ai fini di impedire che ci sia ogni tipo di fuga di notizie in continuazione dell'attività criminosa all'interno del carcere, penso che le conclusioni dovrebbero essere assai più robuste di quelle proposte nel documento.

Ringrazio il collega Lumia per aver avanzato la proposta di una discussione informale che possa sciogliere questa fase istruttoria e confermo la disponibilità a tradurre in un atto emendativo in senso tecnico-normativo il documento che ho formulato in modo che sia più agevole - se lei riterrà di convenire su questa richiesta - arrivare ad una più facile conclusione.

MARITATI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, interverrò molto brevemente. Non posso che ritenere di essere stato poco chiaro. Non credo che ci siano divergenze, anche se nelle conclusioni del collega Sinisi queste vengono rimarcate, ma soprattutto in termini di forma. Nella sostanza, condivido tutto ciò che egli ha scritto e ripetuto in questa sede. Non credo, quindi, che ci siano divergenze di vedute. Probabilmente, c'è una non accettazione del modo con cui è stesa la relazione e su questo sono pronto - ovviamente, è un mio dovere - a ricevere contributi, purché siano indicati in maniera specifica. Sul contenuto, ripeto, sono perfettamente d'accordo con le richieste del collega Sinisi. Accetto, quindi, di modificare la relazione, nella misura in cui ciò verrà formulato in maniera più concreta, non potendo ovviamente io trasferire il modo (certamente più articolato e ampio) con cui egli ha trattato temi che ho trattato anche io, come la dissociazione, ma non voglio ripetere ciò che ho già detto. At-

tendo quindi questi contributi in maniera formale o informale, pronto ad adeguare la relazione nei limiti e nel modo in cui l'abbiamo testé ripresa.

PRESIDENTE. Sotto un profilo squisitamente procedurale, considerato il fatto che il collega Sinisi ha depositato questo suo contributo emendativo nei termini, lo vorrei pregare di riformularlo in termini più specifici, magari entro la fine di questa settimana, se possibile (poniamo dunque il termine di venerdì prossimo). Accolgo anche l'indicazione, che mi proviene dai colleghi, di farmi carico (insieme al relatore, ovviamente) di operare un coordinamento complessivo di cui vorrei anche discutere in sede di Ufficio di Presidenza che convocherò la prossima settimana, dopo il rientro dalla missione a Treviso di uno dei nostri Comitati, presumibilmente il giorno di giovedì.

Non ho difficoltà ovviamente anche ad avanzare le richieste cui si riferiva il collega Lumia, ancorché ad una parte di esse sia già stata data risposta, muovendo anche dalla necessità di valutare che quando si ipotizza che lo spostamento di Bagarella possa essere stato fatto anche per consentirgli di comunicare meglio, entriamo in un campo di ipotesi di reato abbastanza evidente, ma certamente questo non era nelle intenzioni.

Passiamo in seduta segreta.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 13,02).

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 13,05).

PRESIDENTE. A questo punto, rinnovo la preghiera al collega Sinisi di redigere in una forma più specifica il suo contributo emendativo.

Rinvio al prossimo Ufficio di Presidenza una concreta ipotesi, che possa contemperare tutte le proposte che sono state presentate, ovviamente formulando anche un auspicio di decisione unanime che prescinda da problematiche di carattere politico, ma che sia assolutamente volta verso una verifica efficace dell'istituto e del sistema che lo deve applicare senza discussione.

La seduta è tolta.

I lavori terminano alle ore 13,10.

