

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

DELLA 68^a SEDUTA

MARTEDÌ 17 MAGGIO 2005

Presidenza del Presidente Roberto CENTARO

I N D I C E**Discussione di un documento sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . .	Pag. 3, 15, 26 e passim
BOBBIO (AN), senatore	6, 7, 15 e passim
CEREMIGNA (Misto), onorevole	7
CRISTALDI (AN), onorevole	17, 26, 33
DIANA (DS-U), onorevole	20, 21, 22
GAMBALE (Margh-U), onorevole	23
LUMIA (DS-U), onorevole	10, 16, 21
NOVI (FI), senatore	22
SINISI (Margh-U), onorevole . . .	3, 26, 29 e passim
ZANCAN (Verdi), senatore	35

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore	Pag. 36, 38
BOBBIO (AN), senatore	37
DIANA (DS-U), onorevole	37
GAMBALE (Margh-U), onorevole	36
LUMIA (DS-U), onorevole	38

I lavori hanno inizio alle ore 10,40.

Discussione di un documento sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione di un documento sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata. Prego l'onorevole Sinisi di illustrare brevemente il documento sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per le infiltrazioni della criminalità organizzata, onde verificare la eventuale necessità di modifiche, per poi procedere a fissare in tempi brevi la data per la votazione.

SINISI, *relatore*. Signor Presidente, rispetto a quanto già sottolineato nelle precedenti occasioni desidero soltanto aggiungere che il documento al nostro esame è stato di nuovo istruito al solo fine di porlo in coerenza con quelli che erano i propositi della Commissione, ovvero l'elaborazione di un documento il più possibile descrittivo ed aperto delle questioni emerse nel corso del dibattito parlamentare svolto in questa sede. Ovviamente la premessa è quella del riconoscimento del documento per il suo valore positivo di strumento, ma anche del fatto che l'esercizio della critica svolto è funzionale a rendere tale strumento più efficace e adatto alla legislazione succedutasi nel tempo, il tutto prendendo le mosse da alcune questioni poste alla nostra attenzione e concernenti: la professionalità e la capacità della struttura commissariale di incidere in profondità; la possibilità di introdurre sia degli strumenti che recidano definitivamente i legami con le organizzazioni criminali che delle misure di trasparenza e di chiarezza che facciano in modo che su questa vicenda non vi sia possibilità di alludere a strumentalizzazioni di alcun genere, misure che abbiano quindi, nella concretezza dei presupposti e nella chiarezza della procedura, una sede assolutamente trasparente e non censurabile.

Ciò premesso, il primo livello di intervento riguarda la separazione tra la parte politica e quella gestionale e tecnica, dotate di strutture che consentano la separata disposizione commissariale, ma che si coordinino nelle eventualità che si determinino degli effetti della struttura politica e amministrativa su quella puramente amministrativa e viceversa.

La seconda linea di intervento riguarda i requisiti e la procedura per lo scioglimento. Al riguardo sono stati introdotti degli elementi di concretezza e chiarezza ed anche alcuni limiti di tipo temporale. Si è ad esempio ritenuto opportuno determinare con chiarezza i tempi relativi alle procedure, fissando in tre mesi il termine entro il quale la commissione dovrà

ultimare l'attività di accesso e nei successivi tre mesi il termine per l'emanazione del relativo decreto di scioglimento, limitando così a sei mesi complessivi il periodo intercorrente dall'inizio della procedura fino al suo completamento.

Viene inoltre affidato un ruolo al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, considerato il rapporto esistente anche con l'autorità giudiziaria, che può essere ovviamente coinvolto come organo consultivo del prefetto che ha la titolarità di avviare il procedimento.

Per quanto riguarda la gestione straordinaria e nello specifico la formazione del ruolo dei commissari straordinari si ritiene opportuna la formulazione di proposte che tengano conto della professionalità in capo a queste figure. Ricordo anche che in base alla legge n. 410 del 30 dicembre 2001, che ha istituito la DIA, confluisce nei suddetti ruoli una aliquota di prefetti individuata ai sensi della medesima norma.

Inoltre, per scongiurare la possibilità di interferenze, si ravvisa l'opportunità di introdurre una norma che disponga la provenienza dei commissari straordinari da territori esterni alla provincia in cui opera l'ente.

Si introducono altresì norme finalizzate a garantire una maggiore incisività della gestione straordinaria su tutti i rapporti in essere al momento dell'intervento, quindi sia sul versante dei rapporti con il personale - ovviamente fatte salve le garanzie previste in materia di procedimenti disciplinari - sia su quello relativo agli appalti e alle concessioni fino alla possibilità di agire al di fuori della contabilità dello Stato, onde rendere efficiente, efficace e tempestiva l'attività della gestione commissariale, pur sempre nel rispetto di alcuni limiti costituiti dalle dotazioni di bilancio preventivamente approvate, dalla congrua motivazione e dalla non esperibilità della gara pubblica che deve essere ovviamente oggetto della motivazione.

Nel documento in esame si fa riferimento anche alla questione dell'analisi e della verifica degli incarichi professionali che talvolta costituiscono un momento di scarsa trasparenza delle gestioni destinate allo scioglimento.

Sono state avanzate delle proposte in ordine alla questione assai delicata del rapporto con il personale, anche se non si è addivenuti ancora a prospettare una soluzione definitiva. L'auspicio è che su questo tema possa avere luogo un approfondito dibattito onde pervenire al più presto ad una soluzione chiara e soprattutto tutelata dal punto di vista costituzionale che consenta davanti alla reiterazione di determinati comportamenti che conducono a nuovi scioglimenti del medesimo ente, l'introduzione di cause di ineleggibilità, ancorché limitate a coloro che siano stati espressamente indicati come causa dello scioglimento sia nell'ambito del decreto prefettizio che del provvedimento emanato dal Ministro dell'interno, al territorio nel quale essi hanno svolto la loro professione politica ed al turno di elezioni immediatamente successivo. È importante avviare un ragionamento su queste ipotesi affinché possano essere viste come un possibile sbocco, anche perché molto spesso non si tratta soltanto di una questione di opinione pubblica, ma della maggiore funzionalità ed efficacia

dello scioglimento. Attraverso lo strumento dell'ineleggibilità non soltanto è possibile dare fiato alla parte onesta e sana della città, ma anche recidere il legame con le organizzazioni criminali e mafiose e, comunque, spezzare quel rapporto che ha determinato lo scioglimento dell'ente medesimo.

Con tutte le cautele e le limitazioni cui si è fatto cenno e senza voler in alcun modo fornire una soluzione chiusa, ed altresì nella consapevolezza dei necessari approfondimenti da parte della Commissione, credo che le ipotesi testé enunciate rappresentino uno dei punti chiave sui quali dovremmo cercare di ragionare e lavorare.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale, da parte dei colleghi sono state avanzate delle proposte di soluzione del problema della possibile interferenza territoriale tra la decisione dello scioglimento e l'autorità amministrativa chiamata a decidere sullo scioglimento medesimo. In base ad alcune di queste proposte, piuttosto che prevedere forme di rotazione assai complesse, sarebbe bene tenere conto del decreto che viene emesso dal Ministro dell'interno e quindi radicare la competenza affidandola al Tribunale amministrativo del Lazio con sede a Roma e quindi concentrare in un'unica giurisdizione amministrativa tutti i ricorsi in materia di gestioni commissariali, contribuendo così a formare una giurisprudenza unitaria a livello nazionale su questo tema. Tra l'altro, c'è anche una competenza territoriale che giustificerebbe molto bene la concentrazione dei vari procedimenti presso il Tribunale amministrativo del Lazio.

Credo che questi siano in buona sostanza tutti i punti. Confido nel fatto che la Commissione parlamentare antimafia possa fornire al Parlamento un indirizzo di innovazione, attento alle garanzie dal punto di vista sia individuale che democratico, attraverso questo provvedimento che afferisce ad entrambi i profili di libertà da me citati. Mi auguro che possa essere una occasione per dare un segno unitario della volontà di questa Commissione di affrontare il tema del rapporto tra mafia e politica – anzi tra mafia, amministrazione e politica in questo caso, perché più correttamente riguarda entrambi i versanti del rapporto con le organizzazioni criminali – e per passare ad una seconda fase che mi auguro assai produttiva, quella del dibattito.

Presidente, come è noto, insieme al collega Cristaldi che ha lavorato con me ed ha voluto assumere la responsabilità di portare avanti il testo in esame, ho chiesto di poter promuovere con la Commissione un dibattito pubblico nel quale poter affrontare i vari temi, di cui ho già fatto cenno: alcuni sono molto rilevanti e riguardano aspetti delicati come l'elettorato passivo; altri sono interessanti perché riguardano la vita degli enti locali; altri ancora concernono la politica in sé e il suo rapporto con le questioni riguardanti la scelta dei candidati. Quindi, bisogna cogliere questa occasione anche al fine di poter avviare un dibattito.

Mi auguro che la Commissione parlamentare antimafia voglia non solo licenziare il documento in esame, ma anche promuovere un dibattito esterno con organismi, associazioni e con i segretari dei partiti affinché questo testo non solo sia condiviso – sono certo che registreremo una larghissima condivisione all'interno della Commissione – ma possa anche

rappresentare il punto di partenza per svolgere un ragionamento più ampio.

BOBBIO. Presidente, ringrazio il collega Sinisi per l'elaborato davvero apprezzabile che ritengo rispecchi perfettamente l'andamento della discussione svolta.

In ordine alla bozza di documento al nostro esame vorrei fare alcune considerazioni, sulle quali poi eventualmente potrete svolgere le vostre valutazioni.

In primo luogo, partendo dalla tutela giurisdizionale, è indubbio che la previsione di una sorta di autorità giudiziaria unica nel TAR del Lazio possa rappresentare una soluzione al grave problema emerso nel corso di tutte le audizioni svolte in questa legislatura, legato alla tematica dell'approccio dei tribunali amministrativi regionali locali competenti *ratione loci* con i provvedimenti di scioglimento. Ritengo, però, che una soluzione altrettanto valida per tentare di dipanare quello che ormai sembra essere diventato un vero e proprio groviglio, per quanto riguarda la competenza dei TAR sui provvedimenti di scioglimento, potrebbe essere non l'individuazione di una autorità competente sul piano nazionale, ma l'utilizzazione – mi sembra di averlo già accennato in un mio precedente intervento – dello schema attualmente previsto nell'articolo 11 del codice di procedura penale. Mi riferisco al fatto di prevedere lo spostamento territoriale in ragione dell'individuazione di un tribunale amministrativo competente sulla base di criteri predeterminati, diverso da quello normalmente competente in base al luogo in cui è sito il comune in ordine al quale si è pronunciato lo scioglimento. A mio avviso, ciò ci consentirebbe di avere comunque una articolata giurisprudenza, di non concentrare i pronunciati in questa materia in un'unica autorità che potrebbe diventare una sorta di autorità massima nazionale, una sorta di Cassazione dello scioglimento. Al tempo stesso ci consentirebbe di evitare problemi che ritengo gravi – condivido lo spirito che detta una iniziativa di cambiamento di questo tipo – in relazione alle modalità di approccio che ormai i TAR (sarà per una forma di empatia territoriale o di sottovalutazione, o per scarsa comprensione del fenomeno) hanno nei confronti dei provvedimenti di scioglimento. Non possiamo infatti negare, in senso sia positivo che negativo, che si assiste sempre più a pronunce dei tribunali amministrativi e talvolta anche del consiglio di Stato che, totalmente sbilanciate a favore e totalmente contro, sembrano non cogliere o non voler cogliere lo spirito di un provvedimento di scioglimento. Ciò è tanto più evidente quando l'accoglimento o il rigetto del ricorso, in primo o in secondo grado, appare come la pedissequa submotivazione (la chiamo in questo modo) in relazione alla allegazione di provvedimenti di giurisdizione penale favorevoli o contrari. Assistiamo, cioè, a forme di approccio della giurisprudenza amministrativa – anche su questo forse bisognerebbe intervenire, se vogliamo davvero apportare modifiche – che sono di piatto allineamento a provvedimenti della giurisdizione penale, in ragione della quale abbiamo situazioni di conferma di provvedimenti di scioglimento, a volte avventurosi,

o di accoglimento di ricorsi contro essi che non sembrano tenere conto sotto alcun profilo la vera ragione del provvedimento di scioglimento. In tal modo spesso si creano scialbe ripetizioni di procedimenti penali già esauriti o che hanno dato frutti legati allo specifico della giurisdizione penale.

Dovremmo quindi spingere affinché la normativa venga, da questo punto di vista, modificata in maniera tale da fornire alla giurisdizione amministrativa non solo una competenza più tranquillizzante, in quanto più imparziale e più neutrale, ma anche criteri di operatività e di intervento sicuramente più in linea con le esigenze di fondo cui tende una normativa come quella sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose.

Tornando indietro, e precisamente a pagina 5 della bozza del documento, sono assolutamente concorde con tutto quanto si dice in merito allo specifico argomento legato alla responsabilità nella gestione dell'ente locale. Vorrei solamente sottolineare che è sicuramente giusto affermare (è riportato all'inizio di pagina 5) quanto segue: «le conclusioni alle quali è necessario informarsi nell'adeguamento della normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali. La prima di esse è costituita dalla necessità di salvaguardare l'amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione, elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità del livello politico».

Mi pongo una domanda. Sono d'accordo con il principio. Tuttavia, quando la compromissione riguarda soggetti di apparato di diretta nomina o indicazione politica (*general manager*, direttore generale), oltre le conseguenze che vengono adombrate, non sarebbe più opportuno prevedere che è proprio il rapporto di diretta derivazione politica o para politica della carica che ci porta a ritenere anche una responsabilità del soggetto politico che l'ha nominato? Dovremmo probabilmente apportare una piccola variazione su questo passaggio.

CEREMIGNA. Credo che sia abbastanza implicito, in quanto il testo dice «evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità».

Vuol dire che, se ho la responsabilità politica di nominare un direttore generale, sussiste la responsabilità stessa.

BOBBIO. Lo espliciterei, in quanto si potrebbe intendere questo passaggio legato al fatto che ci debba essere una responsabilità di livello politico nell'atto o nei singoli atti. Rilevo, però, che già nella nomina, proprio per il rapporto fiduciario di tipo politico, possiamo ritenere esistente una compromissione di tipo politico. Ciò vale per i direttori generali e per tutti quei soggetti che devono essere individuati dall'autorità politica nella zona di saldatura fra l'azione amministrativa dipendente dell'ente locale e l'azione gestionale del soggetto politico di Governo.

Inoltre, condivido fortemente – è un altro aspetto emerso nel corso di varie audizioni – il passaggio riportato all'inizio della pagina 6 in ordine alla necessità di modulare in modo differente la normativa del rapporto di lavoro del lavoratore dipendente. In più di un'occasione, siamo venuti a conoscenza di casi veramente drammatici di dipendenti comunali, strettamente intesi, occupanti posizioni amministrative anche di grande rilievo e delicatezza, che sono stati condannati per reati collegabili al fenomeno della criminalità organizzata, ma che non si è riusciti in alcun modo a rimuovere. In questi casi, il giudicato penale deve fare premio sulla questione politica e quindi sullo scioglimento proprio perché è collegato all'aspetto della gestione.

Per quanto riguarda lo scioglimento, credo che potremmo approfondire, forse inserendo un passaggio di maggiore nitidezza e chiarezza, il problema legato all'impossibilità o alla mancata previsione di sciogliere amministrazioni comunali in relazione ad inquinamenti riguardanti i dipendenti. Intendo dire che dovremmo chiarire meglio la nostra linea di condotta, se cioè vogliamo escludere qualsiasi possibilità che l'infedeltà amministrativa ricada sull'aspetto politico-elettorale nella gestione del comune oppure se vogliamo che determinati livelli di infedeltà amministrativa, nascenti da collusioni di dipendenti con la criminalità organizzata, possano riverberare effetti sulla parte elettorale, cioè sulla gestione politico-amministrativa del comune stesso. Non ho una soluzione a questo problema, ma ritengo si tratti di un nodo da affrontare in maniera diversa.

Allo stesso modo, forse dovremmo affrontare con maggiore incisività l'aspetto legato alla percentuale delle presenze colluse all'interno di una compagine politica insediata in consiglio comunale in relazione alla necessità o alla possibilità di arrivare allo scioglimento dell'ente locale. Dovremmo chiederci, infatti, se per le valutazioni della commissione di accesso in ordine allo scioglimento è sufficiente che risultino pesantemente e pervasivamente collusi o collegabili alla criminalità organizzata, ad esempio, uno o due consiglieri comunali su 30 oppure vogliamo che gli effetti incidano solamente sulle persone pesantemente colluse. Dovremmo capire, in sostanza, se vogliamo mettere in diretta relazione con lo scioglimento la presenza di percentuali non quantificate di diretta collusione o se, invece, vogliamo prevedere che in questi casi l'effetto di caducazione del risultato delle urne si ricollegli solo alle persone, al di sopra o al di sotto di una certa percentuale, presenti nell'amministrazione locale.

Tutto ciò si collega ad un altro problema che sta venendo alla nostra attenzione. Inizialmente non ero favorevole alle cosiddette ineleggibilità; tuttavia il panorama delle ultime realtà elettorali locali ha dimostrato come in troppe zone la sensibilità delle articolazioni politiche locali (partiti o liste in generale) nei confronti della qualità personale e civile di molti candidati a ricoprire cariche in enti locali sia veramente al di sotto della soglia di accettabilità. Mi domando, pertanto, se la Commissione non possa iniziare a considerare, non un decalogo dei partiti in relazione all'individuazione dei candidati, ma – aggirando l'ostacolo – i casi di ineleggibilità in ordine alle specifiche storie o vicende personali di singoli candi-

dati; in tal modo, si fornirebbe un ulteriore strumento di valutazione con un filtro a monte quando si arriva alla presentazione delle liste o quando, ad elezioni avvenute, si devono proclamare gli eletti. Questo aspetto potrebbe essere meritevole di considerazione.

A mio avviso, le recenti tornate amministrative mostrano una sorta di ritorno del vecchio clima presente tra il 1992 ed il 1993 in relazione a talune disinvolute scelte di candidati alle elezioni amministrative; tutto ciò non può che preoccuparci.

Vorrei esprimere un'ulteriore valutazione riguardo al principio di imparzialità, rispetto al quale sono completamente d'accordo. Mi preoccupa, però, l'esempio citato nel documento perché sembra che venga dimenticata l'esistenza di un altro problema, del quale forse non possiamo occuparci in questa sede. Alla pagina 7 si afferma: «Ciò è tanto più vero quando si versi in situazioni di condizionamento mafioso dell'attività amministrativa e le cronache giornalistiche e giudiziarie forniscono facile prova della fondatezza di tali affermazioni; non è stato, infatti, infrequente incontrare, ad esempio, appalti aggiudicati sì al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche, ma assegnati favorendo un'impresa mafiosa». L'affermazione è certamente congrua e comprensibile, ma sembra sfiorare un po' il problema. Infatti, se una gara è stata comunque corretta, non viene violato il principio di imparzialità soltanto perché risulta vincitrice o aggiudicataria un'impresa che qualifichiamo come mafiosa. Il problema è come e per quale difetto di normativa quell'impresa mafiosa ha potuto partecipare a quella gara. Potremmo arrivare all'assurdo - a volte ciò accade - di un'impresa mafiosa che risulta vincitrice di una gara in modo assolutamente «corretto»; ciò vuol dire - come purtroppo sappiamo - che, al di là del sistema di sbarramento legato ai principi correttamente richiamati circa lo svolgimento della gara, continuiamo ad avere un problema di qualità, di congruità e di efficienza dei controlli che devono fare da filtro e da griglia affinché un'impresa qualificabile come mafiosa non possa arrivare, all'esito di un procedimento amministrativamente corretto, ad essere aggiudicataria di una gara.

A mio avviso, a monte di tutta questa vicenda in senso categoriale-amministrativo continua a porsi - lo sottolineo chiaramente - il problema dell'efficacia della griglia, cioè della certificazione antimafia. Ancora una volta dobbiamo andare a verificare se e in che modo tale normativa, in relazione alla qualificazione soggettiva delle categorie imprenditoriali che aspirano ad entrare in rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, mantenga tutt'oggi parametri di reale efficienza tali da garantire, non il formalismo del risultato, ma la sostanza del risultato (cosa profondamente diversa). Non possiamo trovarci di fronte, rispettate tutte le procedure formali e tutti i principi generali correttamente richiamati della buona amministrazione, ad un'impresa mafiosa che nella vicenda amministrativa di affidamento di una gara per un bene o un servizio non si è mossa in maniera scorretta nello specifico - arrivo al paradosso - e che, dunque, si trova a beneficiare e a lucrare di un rapporto con la pub-

blica amministrazione. Questo non mi sta bene sul piano soggettivo in relazione al soggetto che vince la gara.

Un elemento marginale all'inizio di pagina 8, dove si conclude il discorso sulla commissione di accesso: onestamente non ricordo bene la normativa vigente, ma credo che dovremmo prevedere un obbligo specifico, e se già c'è prevedere una specifica sanzione di violazione dell'obbligo, di presenza fisica dei commissari presso il luogo ove si svolge l'accesso. Talvolta, infatti, si verifica che vi siano forme di presenza virtuale, vale a dire commissari che invece di essere presenti presso i luoghi dove si svolge l'accesso si fanno mandare nelle prefetture di appartenenza le copie degli atti. Questo è, per così dire, un risultato di conoscenza verificato sul campo di battaglia, ci sono state anche delle contestazioni; per evitare che tutto ciò possa essere meno che una mera malignità forse un intervento modificativo nel senso indicato sarebbe utile e contribuirebbe anche a dare il senso di una ristrutturazione del concetto di commissione di accesso, che colgo nella nota in maniera molto chiara e sul quale sono assolutamente d'accordo, a cominciare dalla sua durata. Vedo poi con grande piacere e favore questa sorta di sganciamento, di elisione, dell'automatismo commissione di accesso - commissario; anche questo è un passaggio che andrebbe evitato, sia pure come semplice possibilità teorica.

Un'ultima osservazione: sempre a pagina 8 si prevede la possibilità di consultazione del comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica. Ebbene, prevedere una possibilità di consultazione di autorità territoriali come il prefetto e il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza a mio avviso potrebbe rappresentare una sorta di sdoppiamento della responsabilità, ampliando la base, ovvero potrebbe rappresentare in qualche maniera un momento di interferenza ufficializzata, anche se teorica, da parte del comitato. A mio avviso dovremmo prevedere la possibilità dell'intervento del prefetto; non in maniera ufficiale, non vorrei dire neanche ufficiosa, ma comunque riconoscere la possibilità del prefetto di esercitare anche in questo settore un ruolo apicale in relazione all'acquisizione e allo scambio di conoscenze con le forze di polizia. Si tratta peraltro, come ho premesso, di un aspetto tutto sommato marginale, mi può stare bene anche la previsione di una consultazione.

LUMIA. Signor Presidente, anch'io ritengo che questo sia un ottimo testo e rappresenti una buona base per arrivare ad un'importante indicazione che la Commissione parlamentare antimafia può dare al Parlamento per affrontare un nodo molto spinoso come quello della legislazione sullo scioglimento dei comuni per condizionamento mafioso. Si tratta di una buona base che ci mette nelle condizioni di aprire quella fase di consultazione e di interlocuzione (con cui sono d'accordo) con chi in questi anni ha maturato un'esperienza sul campo di vario tipo, dai prefetti ai commissari fino alle stesse forze politiche; è bene responsabilizzare tutti.

Lo scioglimento dei comuni per condizionamento mafioso va a toccare principi delicatissimi del nostro ordinamento costituzionale e democratico; si tratta di una misura che a mio parere va confermata, di una mi-

sura utile per affrontare un problema che sempre più riscontriamo nei territori, cioè la crescita del sistema delle collusioni, per cui è bene che ci prepariamo non solo con un buon testo ma anche con una fase di dialogo, di confronto, di persuasione, che ci metta nelle condizioni di arrivare in Parlamento ad una legislazione concertata e condivisa.

Venendo ad alcune questioni di merito, ho apprezzato molto l'innovazione che si propone, alla luce anche delle modifiche apportate alla nostra legislazione sull'ordinamento degli enti locali a seguito dell'emanazione del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164. Bene ha fatto l'onorevole Sinisi a sottolineare come abbiamo sempre più di fronte la separazione della funzione d'indirizzo, che spetta direttamente agli organi elettivi, e la funzione di gestione, che spetta ancor più direttamente agli organi amministrativi. Mi pare che quelle che si prevedono siano ottime soluzioni nei confronti sia dei dirigenti che del personale amministrativo. Prevedere la possibilità di un «commissariamento» dell'apparato amministrativo come pure quella di una rescissione del rapporto di lavoro sia con i dirigenti sia, come ulteriore motivo di giusta causa, con i dipendenti mi pare siano delle soluzioni abbastanza importanti.

Sono d'accordo (pensavo che il testo fosse esplicito, ma si può ancora di più argomentare) sulla questione relativa alla responsabilità che comunque rimane agli organi elettivi quando vi sono dei dirigenti direttamente coinvolti, attraverso quel rapporto fiduciario che abbiamo visto molte volte essere utilizzato strumentalmente, per prendere le distanze quando le cose vanno male o per prendersi merito quando si ottengono risultati. Quando c'è la nomina in alcuni posti di responsabili dei lavori pubblici o della sezione contratti o della pianificazione del territorio che sono strettamente legati da un rapporto fiduciario all'organo elettivo, è bene che ci sia la possibilità che questo sia uno dei motivi e causa di verifica dell'esistenza o meno di un condizionamento mafioso. Ho visto, e su questo punto chiedo all'onorevole Sinisi un'ulteriore attenzione, che non c'è un'adeguata riflessione in ordine all'altro aspetto che è intervenuto successivamente alla legislazione di inizio anni Novanta: mi riferisco alla separazione tra le funzioni dei consigli comunali e quelle del sindaco e della giunta. Prima abbiamo avuto la separazione tra l'apparato amministrativo e quello elettivo, poi all'interno dell'apparato elettivo abbiamo avuto questa ulteriore suddivisione di funzioni e di compiti. È chiaro che si tratta di un punto molto delicato: spesso può accadere che il condizionamento sia in capo al consiglio e che a pagarne le conseguenze sia l'organo esecutivo, il sindaco e la giunta comunale o il presidente della provincia e la giunta provinciale. A mio avviso dovremmo riflettere insieme e vedere se anche qui sia possibile, come è stato fatto per l'apparato amministrativo, prevedere una sorta di divisione delle responsabilità per cui se più direttamente è coinvolto l'organo consiliare, è bene che si sciogla direttamente l'organo consiliare, se invece è più coinvolto l'organo esecutivo si scioglie l'organo esecutivo. Ci può essere anche un terzo caso in cui le responsabilità sono suddivise in capo sia all'organo consiliare sia a quello esecutivo per cui lo scioglimento vale per entrambe le realtà isti-

tuzionali di tipo elettivo. Secondo me su questa novità che ci segnala una diversa intensità di collusione vuoi in capo all'organo elettivo consiglio vuoi in capo all'organo elettivo apparato esecutivo, sindaco, giunta, su tutto questo dovremmo riflettere. Certo si pone il problema, sia in riferimento al consiglio sia in riferimento all'esecutivo, dei singoli casi; ebbene, da questo punto di vista dobbiamo stare molto attenti. È vero che in qualche misura si può prevedere un'operazione «chirurgica» per evitare di trascinare tutto l'organo elettivo con tutto l'organo esecutivo sindaco giunta, mi pare sia una possibilità che può essere anche presa in considerazione. Starei tuttavia molto attento e utilizzerei molta cautela perché da questo punto di vista si rischia di esercitare una sorta di deresponsabilizzazione nei confronti della visione complessiva del Consiglio. Come è noto esiste una responsabilità complessiva del consiglio comunale a prescindere dal ruolo che si ha come singolo consigliere, lo stesso vale per il sindaco che ha una precisa funzione, ad esempio nella scelta degli assessori da attribuirsi direttamente in capo alla sua responsabilità. Anzi agli assessori nella nuova configurazione normativa, dopo il varo della legge n.142 del 1990, sono sostanzialmente figure ausiliarie, sono dei collaboratori del sindaco; esiste quindi una sorta di responsabilità generale e collettiva in capo sia al Consiglio, sia all'organo esecutivo che naturalmente pone anche la necessità di una funzione di controllo che spesso non viene esercitata e che non può essere naturalmente stralciata come una sorta di responsabilità individuale. Quindi si tratta di ipotesi su cui si può ragionare, tenendo però presenti le difficoltà cui ho fatto menzione e con cui dobbiamo necessariamente fare i conti.

Un'altra questione interessante riguarda la gestione straordinaria. Anche alla luce dell'ampio dibattito svolto in Commissione, ho molto apprezzato la scelta di sottolineare ed enfatizzare la funzione della tutela e della promozione della legalità. Si prevede infatti che la missione dei commissari straordinari non si limiti alla sola funzione di rescissione degli atti della precedente amministrazione, ma ne comprenda una assai più attiva e dinamica di promozione della legalità, andando così a rimuovere quei punti critici che già nella stessa proposta di documento si individuano come nodi su cui si è esercitato un condizionamento. Questo è un passaggio che apprezzo molto, che considero molto importante anche perché ci aiuta ad uscire da un approccio indistinto e generalista che certo non facilita la funzione di concreta rimozione delle cause dello scioglimento.

Al riguardo vanno considerate altre due importanti funzioni che a mio avviso debbono essere affidate ai commissari straordinari, di cui la prima attiene alla promozione dello sviluppo. Lo Stato e la legalità diventano infatti più forti se, grazie all'azione dei commissari straordinari, si determina una implementazione della qualità dei diritti dei cittadini e della crescita economica del territorio. Ripeto, quindi, che anche questa funzione deve entrare a far parte di quelle dirette e costitutive del ruolo di commissario straordinario. Infatti, il nostro interesse non è solo quello della tutela di una visione statica della legalità, ma contempla anche la funzione dinamica della legalità che consiste, appunto, nel creare le con-

dizioni di maggiore tutela dei diritti e dello sviluppo che il condizionamento in molti casi blocca, paralizza o devia. Quindi se c'è stato un condizionamento intorno a determinate situazioni, a maggior ragione dobbiamo dimostrare che un'azione di scioglimento non è solo afflittiva nei confronti dei cittadini ma, al contrario, diventa un fatto di crescita e di sviluppo. Ritengo si tratti di una dimensione molto importante giacché spesso ci viene rimproverato che con l'intervento dei commissari si addi-viene ad una gestione tutta burocratica e chiusa che penalizza gli interessi degli artigiani, dei commercianti, dei cittadini, della scuola, tanto da paradossalmente determinare per tutta la vita della comunità piuttosto che un beneficio, una sorta di paralisi e congelamento.

Al contrario, ai commissari deve essere affidato un compito strategico per assolvere al quale devono essere dotati di adeguate qualità ed abilità professionali da verificare al momento della selezione dei soggetti che entreranno a far parte del relativo albo. Bisogna fare in modo di incrementare questo tipo di abilità e quindi non dobbiamo escludere che lo Stato centrale e le Regioni possano prevedere risorse destinate ad implementare la funzione dei commissari straordinari, onde porli nelle condizioni di migliorare la qualità dei diritti e dello sviluppo locale. In tal senso è quindi opportuno prevedere delle corsie preferenziali o, addirittura, dei capitoli di spesa appositi ai fini di promuovere un aspetto che oltre ad essere molto importante spesso è anche quello risolutivo. È necessario, ripeto, prevedere capitoli di spesa appositi che possono essere utilizzati o attraverso una corsia preferenziale quale è quella dell'accesso ai bandi, oppure prevedendo delle forme di trasferimento diretto in capo agli enti locali onde permettergli di esercitare al meglio la funzione di promozione dello sviluppo.

Una terza questione è rappresentata dagli istituti della partecipazione democratica dei cittadini. Spesso il condizionamento blocca questa funzione dal momento che viene espropriata la funzione principe degli organi elettivi rappresentati dal consiglio, dal sindaco e dalla giunta e quindi paralizzato anche il rapporto fiduciario con i cittadini e conseguentemente deviata la partecipazione democratica della comunità. Occorre tenere conto anche di questo terzo importante aspetto che deve diventare obiettivo costitutivo e prioritario dei commissari straordinari che sono chiamati a dedicare una grande attenzione alla partecipazione democratica degli interessi organizzati della comunità e, direttamente, dei cittadini. Diversamente, così come abbiamo avuto modo di constatare, quando i commissari straordinari si chiudono rispetto non solo alle logiche dell'incremento dello sviluppo, ma anche alla funzione di concertazione e di promozione della capacità di partecipazione attiva degli artigiani, dei commercianti, dei produttori, dei cittadini o delle associazioni di volontariato, i risultati sono estremamente negativi.

Al contrario, l'obiettivo prioritario da perseguire e sostenere è fare in modo che l'intervento dei commissari straordinari diventi un momento di massima valorizzazione della funzione di partecipazione della comunità - precedentemente bloccata dal condizionamento mafioso - onde renderla

trasparente e progettuale, esaltando e promuovendo le potenzialità che l'ordinamento ci offre attraverso gli istituti di partecipazione diretta, la concertazione e quant'altro; esiste infatti in proposito tutta una gamma di esperienze sia nel campo legislativo, sia nella pratica amministrativa che debbono diventare un patrimonio fecondo della gestione dei commissari straordinari.

Per quanto riguarda invece lo *status* dei commissari straordinari, condivido l'istituzione del relativo albo, ed anche l'opportunità che queste figure non siano direttamente collegate al territorio in cui sono chiamate ad operare onde evitare evidenti conflitti d'interesse. Sarebbe altresì importante che i commissari straordinari garantissero la loro presenza effettiva nell'ambito dell'ente locale commissariato, posto che da più parti si è lamentata la loro scarsa presenza che in alcuni casi si riduce solo a pochissimi giorni, a fronte di una evidente sproporzione tra la retribuzione di cui godono e l'impegno concretamente profuso. È opportuno quindi prevedere che questa presenza venga effettivamente garantita e che la funzione svolta dai commissari straordinari non sia residuale rispetto a quella ricoperta in altri enti, ma *full time*, intendo dire che nel periodo in cui ricoprono l'incarico di commissari straordinari questi soggetti devono dedicarsi a tempo pieno al loro lavoro e ciò richiede la loro presenza nell'ente commissariato onde svolgere al meglio il proprio ruolo a presidio della legalità, dello sviluppo del territorio e della partecipazione della comunità alla vita democratica dell'ente medesimo. Occorre, quindi, prevedere anche da questo punto di vista un qualcosa che impegni i commissari straordinari al rispetto di questo ulteriore importante parametro di valutazione per la loro attività.

Per quanto riguarda l'ineleggibilità, senatore Bobbio, penso che la soluzione che abbiamo trovato sia interessante. È vero che si potrebbe replicare che intorno al TAR del Lazio si crea una funzione giurisdizionale molto impegnativa e centralizzata. Tuttavia, la soluzione di una sorta di articolo 11 che potremo applicare per valutare i Comuni, e quindi tutti i ricorsi presentati avverso i provvedimenti per i consigli comunali sciolti per mafia, potrebbe crearci problemi simili a quelli che riscontriamo di volta in volta per l'applicazione... (*Commenti del senatore Bobbio*). Potremo da questo punto di vista creare una sezione intorno al TAR del Lazio; potremo conferirgli un potere e metterlo nelle condizioni di poterlo esercitare nel migliore dei modi. Studiare un'altra soluzione che crea un sistema complesso e articolato nel quale si cominciano a creare quei rimbalzi a cui abbiamo assistito con l'articolo 11 in sede penale quando sono coinvolti magistrati, ci fa correre il rischio di creare più problemi di quanti ne vorremmo risolvere.

Ritengo, quindi, opportuno approfondire la funzione proposta in questa sede per il TAR del Lazio. La discussione è comunque aperta ed è un punto su cui possiamo lavorare tutti insieme.

PRESIDENTE. Desidero sottoporre agli onorevoli Sinisi e Cristaldi alcune mie valutazioni, relative in parte a certe considerazioni svolte dai colleghi che mi hanno preceduto.

A pagina 1 della bozza di documento cancellerei l'aggettivo «crescente», che è riferito alla pressione esercitata dalla criminalità organizzata, in quanto significa dover poi dare conto di dati statistici che non credo siano in nostro possesso. Basta dire solo «la pressione», perché alla fine il risultato è assolutamente identico.

Per quanto riguarda il problema della competenza del TAR del Lazio, si potrebbe ipotizzare una metodologia analoga a quella dell'articolo 1 del codice di procedura penale. Si potrebbe, quindi, ipotizzare un circuito che evita la reciprocità. Potremo, però, correre il rischio di avere una diversità giurisprudenziale che potrebbe creare problemi concreti nell'ambito della valutazione e nell'indirizzo dell'attività. Potremmo, infatti, trovarci di fronte a due TAR che valutano la stessa questione in maniera rispettivamente più e meno severa.

Dobbiamo poi considerare che in ogni caso la decisione è centralizzata su proposta del Ministero dell'interno e Presidenza del consiglio dei ministri. È chiaro che, centralizzando sul TAR del Lazio, abbiamo un'unica giurisprudenza. Riflettiamo su entrambe le ipotesi che potrebbero essere alla fine prospettate, aggiungendo come contorno i vari pro e i contro; rimettiamo quindi alla discussione successiva, che si svolgerà in sede parlamentare o governativa, la scelta delle due opzioni, muovendo però dal presupposto che al TAR regionale del luogo non spetta la decisione.

In merito alla vicenda delle nomine di designazione diretta da parte del sindaco e del Presidente della provincia, se ipotizziamo la mafiosità del soggetto designato direttamente (può essere il segretario generale o qualsiasi altra figura di designazione diretta), dobbiamo considerare anche il fatto che introduciamo un caso di responsabilità obiettiva nella vicenda. Dobbiamo considerare anche coloro che sono stati amministratori locali; spesso può capitare che un segretario generale venga indicato da altro collega che lo conosce o che il soggetto indicato come persona di fiducia si possa rivelare successivamente altra persona.

BOBBIO. Parliamo di responsabilità del nominante.

PRESIDENTE. A volte può capitare questo meccanismo. Infatti, se domani dovessi essere io il candidato e venissi eletto sindaco, non è detto che io conosca segretari generali e possa chiedere informazioni o verificare nell'albo. Probabilmente si dovrebbe accentuare il discorso di una vigilanza maggiore e più qualificata da parte di colui che ha direttamente designato il soggetto, rispetto al sistema di vigilanza generale della parte politica su quella gestionale.

In effetti, accentuerei l'entità in virtù della quale si può ipotizzare un discorso di scioglimento di una amministrazione comunale, con riferimento alla presenza di uno o più consiglieri o assessori più o meno in odore di mafia. Se ci si rende conto che l'amministrazione comunale o

provinciale in ogni caso funziona e va avanti nella sua strada malgrado la presenza del o dei consiglieri infiltrati, è chiaro che, in ragione di un confronto politico più o meno acceso, andiamo ad incidere su una amministrazione che comunque compie il suo dovere e riesce anche ad evitare o a tenere fuori le infiltrazioni mafiose. In quel caso si potrebbe cominciare anche ad ipotizzare un discorso di modifica normativa delle eventuali decadenze, derivanti ovviamente da accertamenti di questo tipo. Dovremmo cominciare ad ipotizzare in termini generali un nesso di causalità tra le presenze in questione e l'attività che sia il più esplicito possibile. Non basta, infatti, solo la presenza ma è necessaria anche l'attività, come è scritto nel documento; in esso infatti è riportato un passaggio, che reputo importante, secondo cui non basta la procedura in sé formalmente legittima e rapida per l'aggiudicazione al massimo ribasso se poi è coinvolta l'impresa mafiosa. Potrebbe, però, in tal caso subentrare un problema di difficile soluzione preventiva, in quanto spesso parliamo di appalti di entità relativamente bassa in cui è difficile ipotizzare una attività preventiva da parte di prefetture od altro. Parliamo, infatti, di una mole di lavoro praticamente impossibile da svolgere preventivamente, mantenendo rapidi i tempi della pubblica amministrazione. Pensiamo a cosa potremmo fare nel caso dei cottimi fiduciari e delle somme urgenze. Purtroppo il problema andrebbe posto successivamente, qualora si verificasse che l'impresa a cui è stato aggiudicato il lavoro risulti collegata ad organizzazioni mafiose.

Sono ovviamente d'accordo sulla necessità che siano fisicamente presenti i componenti della commissione di accesso e, domani, i commissari straordinari. Suggestisco, pertanto, di ipotizzare una vigilanza del prefetto sia sui componenti che sui commissari straordinari per assicurare una presenza effettiva che non si limiti soltanto ad uno o due giorni o addirittura alla semplice trasmissione dei documenti.

Per quanto riguarda l'azione dei commissari straordinari, ritengo che tutto si giochi sulla loro qualità e che questo ruolo speciale sia più che utile. Al riguardo, a pagina 9 si afferma: «Preliminarmente, nel predetto ruolo dovrà confluire l'aliquota di prefetti...»; a mio avviso, sarebbe meglio sostituire la parola «dovrà» con la parola «potrebbe» perché, trattandosi di un problema del Ministero, è solo un suggerimento, un indirizzo della Commissione.

Ritengo necessario, inoltre, che venga posta una maggiore attenzione ai problemi del territorio. Si deve sempre considerare che il commissario straordinario rappresenta un momento di transizione che deve precludere al rientro del mandato democratico. Chiaramente è necessario che svolga un ruolo di cesura con il passato; non so fino a che punto, però, si possano ipotizzare fondi speciali. Io giocherei tutto sulla capacità di coinvolgimento della comunità, su una cesura con il passato e su un segno diverso.

LUMIA. Farò senz'altro una ricerca nel merito, ma credo che nell'attuale normativa sia già prevista una priorità dei Comuni sciolti per mafia su alcuni fondi di trasferimento del Ministero dell'interno.

PRESIDENTE. Si potrebbe ipotizzare un ampliamento di questo tipo di fondi.

Per quanto riguarda i termini per l'esecuzione delle indagini, sono d'accordo sulla necessità che la commissione ultimì l'attività di accesso entro 90 giorni. A mio parere, però, non è tanto importante che siano fissati altri tre mesi di tempo per arrivare alla presentazione della relazione del prefetto; è necessario piuttosto che nei tre mesi successivi venga emesso il provvedimento. Apporterei, pertanto, tale correzione suggerendo che venga comunque emesso un provvedimento, sia esso di scioglimento o di dichiarazione di inesistenza dei presupposti. Infatti, troppo frequentemente capita che un'amministrazione comunale sottoposta ad accesso rimanga sospesa solo con una «informale» indicazione che non vi è stata alcuna pronuncia negativa e quindi di scioglimento; in tali casi, rimane sempre un dubbio, un'ombra, sull'amministrazione. A mio parere, dunque, dovrebbe esserci una pronuncia sia in caso positivo che in caso negativo sottolineando se ci sono o non ci sono i presupposti per lo scioglimento: è la risposta che va data ad una comunità messa in subbuglio dall'arrivo della commissione di accesso.

I tempi devono essere rapidi: sono d'accordo, pertanto, che vengano previsti 90 giorni per concludere l'attività di accesso e poi altri tre mesi per arrivare al provvedimento definitivo (un decreto del Presidente della Repubblica o un altro provvedimento emesso da un'autorità centrale). Pertanto, si prevedono tre mesi di tempo per svolgere l'attività di l'accesso e poi, altri tre mesi per consentire al prefetto di inviare la propria richiesta al Ministro il quale valuterà se proporre lo scioglimento. Nel caso in cui venga deciso lo scioglimento, deve essere emanato un decreto del Presidente della Repubblica entro tre mesi; nel caso in cui, invece, il Ministro non ritenga vi siano i presupposti per lo scioglimento (o il prefetto stesso affermi che a suo avviso non vi sono tali presupposti, rimandando la valutazione, sempre all'interno dei tre mesi, al Ministro), deve emettere un provvedimento dichiarativo dell'insussistenza dei presupposti. In tal modo, si riesce a concludere una vicenda che altrimenti rimarrebbe sospesa, lasciando ombre e dubbi sull'amministrazione.

Sono d'accordo, poi, sul fatto di prevedere una consultazione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica; si tratta, infatti, di una consultazione di carattere formale, necessaria più per attingere notizie che per avere un altro organo da affiancare al prefetto. Infatti, in tal modo, si possono avere notizie sui collegamenti, non solo parentali, ma anche effettivi tra i funzionari e gli appartenenti all'organizzazione criminale. Anche il meccanismo delle misure di prevenzione patrimoniale prevede questo tipo di collegamento per arrivare a stabilire la pericolosità sociale e, quindi, il sequestro del bene, come ovviamente il procuratore distrettuale può fare. Pertanto, sotto questo profilo, manterrei tale precisazione.

Rimetto, dunque, tutte queste valutazioni ai relatori e ai colleghi.

CRISTALDI, *relatore*. Signor Presidente, ho seguito attentamente le sue considerazioni che condivido nella quasi totalità. Lei, però, ci ha posto

alcuni interrogativi che credo abbia sollevato anche a se stesso perché, se avesse avuto una convinzione piena, ci avrebbe notificato il percorso da seguire.

Quindi, partecipo con lo stesso stato d'animo alle considerazioni frutto del suo ragionamento, ma mantengo alcune convinzioni e lo affermo da non addetto ai lavori: per fortuna, mi intendo di cemento armato e non di codice penale! In particolare, insisto affinché le decisioni siano del TAR del Lazio: infatti, l'esperienza ci ha portato, non soltanto in questo campo ma anche in molti altri, a vedere pronunciamenti completamente diversi e contrastanti. Il più delle volte l'istituzione non fa una bella figura, soprattutto in una materia come questa in cui bisogna essere certi di quello che si fa. Insisto, pertanto, perché la competenza sia del TAR del Lazio, magari prevedendo tutte le regole ed anche una sezione speciale (non voglio affrontare questi aspetti). Credo però che assicurare l'unità, l'omogeneità decisionale sia in questo campo una cosa molto delicata.

Sulla questione dei segretari comunali, lei ha centrato il problema. Al riguardo penso che si debba creare una condizione perché i sindaci e i presidenti delle province abbiano maggiori poteri. Mi spiego: se un sindaco viene eletto entro i primi sei mesi può chiedere la sostituzione del segretario comunale. Ebbene, il segretario comunale dopo sei mesi diventa un'altra persona: per i primi sei mesi è il massimo collaboratore del sindaco, dopo sei mesi è un'altra persona, si sente intoccabile e sfida i sindaci dicendo: licenziateci. Ci sono sindaci che accettano anche una sorta di cogestione politica con l'apparato burocratico. Non c'è dubbio allora che dobbiamo porci il problema di un sindaco o di un presidente della provincia che con i vertici burocratici, e non solo con il segretario comunale, possa avere un potere che viene sancito dalla legge ma non è applicabile per una serie di questioni. Per esempio, un sindaco può nominare un dirigente, ma poi si scopre che per una serie di questioni questo dirigente non si può nominare perché non può essere lesa il diritto di un altro. Praticamente, è una sorta di labirinto giurisprudenziale e legislativo da cui non si riesce ad uscire, ci vogliono senza dubbio norme più chiare, tali da far assumere al sindaco o al presidente della provincia una responsabilità piena. La rimozione o lo spostamento di un vertice burocratico rappresenta certo un provvedimento grave, però ha un responsabile, chi lo fa se ne assume la piena responsabilità. Di contro, il consentire invece di non spostarlo aggiunge dubbio al dubbio: non l'ho spostato perché la legge non me lo consente, lo avrei tolto però non l'ho potuto togliere perché c'era questo altro intrigo, quest'altro ostacolo, e via dicendo. A mio avviso, questa vicenda va affrontata dal punto di vista legislativo.

Passo ora ad un punto sul quale insiste l'onorevole Lumia, che io apprezzo per la sua buona fede e anche per la passione che mette nella materia, in relazione al quale il rischio che intravedo (lo dico da siciliano) è l'inserimento dell'ordinarietà della straordinarietà: lo scioglimento di un consiglio comunale è un evento traumatico e tale deve restare. La mia impressione è che far ritenere normale lo scioglimento di un consiglio e addirittura l'arrivo del commissario ed una sorta di momento in cui la città

viene lanciata a grandi obiettivi, a grandi orizzonti, può essere affascinante dal punto di vista lessicale ma non è concreto. Innanzi tutto, è una sostituzione della democrazia ed io non sono d'accordo: sono convinto che un popolo debba essere governato dagli eletti del popolo e i commissari devono provvedere all'ordinaria amministrazione rispondendo pienamente ad un organo superiore. Introdurrei poi la relazione semestrale del commissario straordinario da presentare ad un organismo (non voglio qui individuarlo) che anche dal punto di vista politico abbia la possibilità di esprimere una qualche opinione. Non so quale possa essere, ma del resto mi allineo anche all'onestà intellettuale del Presidente che su alcune questioni ha certezze assolute e su altre pone interrogativi anche a se stesso.

Per quanto riguarda poi la questione del commissario straordinario che arriva e può disporre di fondi speciali perché è stato sciolto il Consiglio, si punisce un popolo perché elegge mafiosi al consiglio comunale. Ma allora bisogna incidere anche sulla cultura delle elezioni: un popolo che elegge dei soggetti che non sono degni di stare in consiglio devono riflettere; il provvedimento di scioglimento certo non incide sulla civiltà di una intera popolazione, però deve rappresentare anche un invito alla riflessione nella scelta dei candidati. Non è possibile che i partiti pensino solo al risultato elettorale di quel momento, e poi si vedrà: l'individuazione dei candidati non può essere un passaggio di poco conto. Formulo una proposta che può sembrare pericolosa: perché non fare un controllo preventivo sui candidati? Perché i partiti possono candidare chiunque, prendendolo per la strada, e soltanto dopo si fa un'analisi per cui c'è anche un processo successivo? Non dico che ci vuole il nullaosta del magistrato, però perché non creare una condizione che in qualche maniera costringa i partiti ad essere consapevoli dei rischi che corrono candidando persone ambigue, che non sono pulite, che hanno delle vicende giudiziarie in corso o anche semplicemente che sono in odor di mafia?

Per quanto riguarda la presenza di soggetti inquinanti, pericolosi, comunque in odor di mafia, all'interno del consiglio non necessariamente essi incidono sulla buona amministrazione: può anche darsi che questi soggetti siano mandati lì solo per controllare, oppure perché ormai in un comune di 30.000 abitanti guadagnano 4 milioni al mese ed è una maniera per trovare occupazione per il proprio nipote. Questa è un problema per il quale anch'io recito il *mea culpa*: per aspetti legislativi abbiamo consentito l'esistenza di una professionalità soltanto per quanto riguarda lo stipendio, dopodiché abbiamo non solo consiglieri comunali le cui qualità sono discutibili, ma anche una situazione di incoraggiamento nei confronti di soggetti ambigui a trovare in quel modo occupazione, e quindi anche un collegamento con la criminalità, con parti certo non sane della società; è una riflessione che certamente dobbiamo fare. Tuttavia la presenza di un mafioso, diretta o indiretta, nel consiglio comunale di per sé non determina i presupposti per poterlo sciogliere, ma un clima comunque lo crea. Allora l'accertamento dello scioglimento del consiglio non può essere legato solo (questa è la parte che più vorrei si osservasse)

alla presenza di un particolare soggetto nel consiglio comunale, perché di per sé non significa niente: occorre invece il controllo degli atti, il sapere perché l'amministrazione comunale intraprende una strada piuttosto che un'altra, se la presenza di certi consiglieri comunali comporta delle conseguenze; ad esempio, come sta accadendo in molti comuni d'Italia (mi fermo alla provincia di Trapani), se un piano regolatore viene approvato il 30 maggio non è possibile che il 15 di giugno vi siano decine di richieste di varianti a quel piano regolatore. Il tentativo dunque è quello di andare a vedere se quel particolare soggetto è in qualche maniera politicamente interessato ad un atto o comportamento che appare illogico; questo crea il clima. So che è difficile da determinare, però uno scioglimento del consiglio comunale che fosse determinato dalla mera presenza fisica di un soggetto senza altre evidenze non sarebbe da me condiviso, mentre uno scioglimento che invece fosse il frutto di una pressione in qualche maniera dimostrabile rientrerebbe nella logica e nello spirito da noi condiviso.

DIANA. Signor Presidente, mi scuso se prendo la parola dopo il suo intervento, lo faccio solo limitatamente ad alcuni punti.

Penso che sia assolutamente necessario rivedere la normativa che tutto sommato è abbastanza recente, dal 1991 ad oggi sono passati appena 14 anni, ma ormai ci sono esperienze che consentono di mettere mano a limiti, a errori, migliorando quindi le norme stesse. Su un punto che poco fa il collega Cristaldi valutava con giudizi critici, cioè l'impatto della commissione di accesso sulle popolazioni fatte oggetto dei decreti di scioglimento dei consigli comunali, vorrei testimoniare l'esperienza vissuta da me personalmente in un consiglio comunale che avevo richiesto di sciogliere. Nel 1992 il Ministro dell'interno dell'epoca, Mancino, scioglie il consiglio; arriva la Commissione, la quale non può fare altro che prendere atto delle condizioni di dissesto delle finanze comunali e quindi massimizza tutti i tributi locali, dall'ICI alla TARSU e via dicendo. Risultato: non c'era una lira per poter mettere mano al benché minimo intervento di funzionalità, ad esempio, delle scuole o delle strade. Quindi, penso che ci sia un problema oggettivo. Sicuramente è bene che le popolazioni sappiano valutare in una visione di autogoverno le scelte elettorali che fanno, però penso che vi sia un problema, quello del modo per creare le condizioni minime di agibilità del governo locale. Per questa ragione il Ministero dell'interno ha già istituito un fondo, che però è insufficiente, con il ricavato di una piccola percentuale della lotteria di Campione. Penso che sia opportuno garantire alcuni aspetti. Innanzitutto, per quanto riguarda ad esempio le risorse finanziarie, era stata avanzata una proposta che a mio avviso andrebbe rilanciata, mi riferisco all'istituzione di un fondo rotativo presso la Cassa Depositi e Prestiti al quale attingere sulla base di quel famoso piano di priorità che il collega Sinisi ha evidenziato nell'ambito della bozza di documento. Ripeto, sarebbe bene che sulla base del suddetto piano definito dalla Commissione, gli enti locali che si trovassero nelle condizione di non disporre di risorse finanziarie sufficienti ed adeguate potessero ricorrere ad un fondo rotativo, impegnandosi a re-

stituire successivamente i fondi alla Cassa Depositi e Prestiti, così come del resto già oggi avviene per quanto riguarda la progettazione delle opere pubbliche. Non si tratterebbe quindi di un regalo, ma in questo modo sarebbe possibile mettere sia la commissione straordinaria che l'ente locale interessato nelle condizioni di agire e quindi di garantire quel minimo livello di servizi richiesti dalla comunità.

Un'altra questione, per altro già toccata dal collega Lumia, è quella della scarsa presenza garantita alla funzione di gestione straordinaria che alcuni funzionari di prefettura spesso svolgono contemporaneamente ad altri innumerevoli compiti. Ritengo pertanto opportuno proporre che i funzionari incaricati della gestione commissariale possano venire esonerati da altri incarichi. In caso contrario, l'unica possibilità è appellarsi alla buona volontà dei commissari, posto che vi sono - ripeto - vicari di prefetti che presi tutti giorni dalle mille quotidianità delle prefetture, dedicano alle emergenze del comune commissariato solo il tempo residuale.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda quanto succede dopo la gestione commissariale, posto che sono numerosi i comuni che dopo tale periodo tendono a ricadere per così dire nel «vizio». In Campania, dove la percentuale dei comuni sciolti dal 1991 ad oggi è del 40 per cento circa, ve ne sono alcuni che sono stati posti sotto commissariamento per ben tre volte e siccome sia la camorra, in questo specifico caso, che la mafia, non scompaiono dopo il ripristino del consiglio comunale ritengo sarebbe utile proporre che nei due o tre anni successivi al commissariamento venissero effettuate delle verifiche, da parte della stessa commissione d'accesso che ha deciso il primo commissariamento, o anche di un altro organo. Ripeto, in alcune realtà il ripetersi di condizionamenti è diventata quasi una consuetudine; vi sono due comuni della provincia di Caserta che vengono considerati dalla prefettura come degli abitudinari dello scioglimento, visto che una volta superato lo scoglio delle elezioni, tutto ricomincia come prima.

PRESIDENTE. Credo sia difficile ipotizzare questa sorta di controllo su un'espressione democratica del comune.

DIANA. Non intendevo riferirmi all'espressione democratica del comune, ma alla gestione, proprio al fine di verificare se vi sia la tendenza a ripetere certi comportamenti.

PRESIDENTE. In questo modo si prefigurerebbe una specie di commissione d'accesso permanente.

DIANA. A mio avviso sarebbe comunque importante che si ponesse una qualche forma di verifica, di controllo a distanza su queste realtà, nel periodo successivo al primo commissariamento.

LUMIA. In tal senso esistono studi sull'eleggibilità che ci aiutano.

DIANA. Due ultime questioni, di cui la prima riguarda la durata dell'attività di indagine per l'accesso. In proposito condivido quanto proposto dal Presidente, posto che esistono comuni in Campania dove tale attività si protrae da oltre un anno e mezzo e questo significa far pendere una specie di spada di Damocle sul destino di un ente locale, mantenendo un giudizio di sospetto sulle sue istituzioni che diventa insopportabile per tutta la cittadinanza.

Vi è infine il problema di quando ricorrere allo scioglimento di un consiglio comunale oppure alla rimozione di un amministratore. In proposito ritengo che in questo caso non si possa porre una questione di tipo quantitativo, ma attinente al carattere del fenomeno. Infatti, se anche il singolo amministratore è parte prevalente e dominante della qualità dell'amministrazione comunale diventa poi difficile ipotizzare andare a rimuovere quel singolo amministratore che può determinare anche da solo un reale condizionamento camorristico o mafioso del consiglio comunale.

Questi erano sostanzialmente gli ultimi aspetti che desideravo sottolineare all'attenzione della Commissione, assieme a quello già evidenziato della necessità di intervenire sulla burocrazia specie ora che vige la distinzione tra indirizzo politico e gestione. Un altro elemento che mi sembra importante introdurre nel documento riguarda la necessità di prevedere quella che definirei una specie di «bonifica ambientale». Durante le gestioni interessate da condizionamenti mafiosi o camorristici spesso le amministrazioni comunali tendono ad innervare la propria macchina comunale di presenze che garantiscono i clan; ci sono comuni della Campania i cui i vertici amministrativi sono ormai presidiati da familiari di capi clan ed anche quando arrivano i nuovi amministratori in odore di santità e di trasparenza, la gestione degli appalti rimane nelle mani di questi familiari che magari nel frattempo sono stai anche allontanati. Per questa ragione diventa fondamentale affondare il bisturi anche sull'aspetto del condizionamento nell'ambito della burocrazia.

NOVI. Per quanto riguarda la questione del TAR sono perfettamente d'accordo con l'onorevole Cristaldi. In realtà i TAR regionali spesso sono condizionati da vere e proprie campagne di stampa martellanti e da interventi da parte di «soggetti» istituzionali della Regione finalizzati a che vi siano delle sentenze che talvolta risultano inconciliabili con la legalità. Ritengo che sottrarre ai Tribunali regionali queste decisioni sia più che necessario. Il TAR del Lazio, invece, non sarebbe sottoposto a quel tipo di pressione da parte di alcuni settori dell'opinione pubblica, o a quelle campagne di stampa cui facevo riferimento che invece subiscono i TAR regionali. Certo, nel caso del TAR del Lazio si porrebbe un altro problema e cioè che il condizionamento sarebbe centralizzato, nel senso che una omogeneità di governo a tutti livelli potrebbe anche indurre alcuni settori istituzionali a interferire sul lavoro del TAR, tuttavia, ciò richiederebbe una omogeneità dei vari livelli istituzionali quasi totalizzante. A fronte di ciò i TAR regionali sono certamente di gran lunga più condizionati.

I tempi dell'attività d'indagine per l'accesso spesso tendono a dilatarsi perché le burocrazie trovano in questa condizione una fonte non indifferente di integrazione del proprio reddito; tale attività si prolunga quindi non per consentire ai funzionari di riflettere e studiare, ma perché questi ultimi in questo modo ottengono una integrazione economica. Questi comportamenti oltre ad essere lesivi della legalità affievoliscono la stessa credibilità dello Stato. Infatti, quando il cittadino si trova di fronte a questo genere di comportamento è chiaro che perde ogni fiducia nella credibilità delle istituzioni. Ritengo questo un argomento da affrontare, come quello sottolineato dall'onorevole Cristaldi, relativo all'ordinaria amministrazione alla quale dovrebbero limitarsi, in una futura disposizione normativa, i soggetti del commissariamento. Spesso ciò non avviene e i soggetti del commissariamento, le istituzioni in questo caso, sono dei veri e propri esecutori testamentari delle scelte delle amministrazioni che vengono sciolte. Si tratta di un altro punto sul quale bisogna assolutamente riflettere.

In alcuni comuni del Mezzogiorno il commissario straordinario a volte completa l'opera devastante delle amministrazioni sciolte e dei consigli comunali sciolti per infiltrazioni ed inquinamenti mafiosi. A mio giudizio, occorre riflettere sul modo attraverso il quale arrivare ad una presenza e ad un ruolo delle istituzioni che non sia fonte di ulteriori inquinamenti e di affievolimenti della legalità.

GAMBALE. L'iniziativa che abbiamo preso è importante perché va ad incidere su un settore sul quale più volte abbiamo rilevato nel Paese, soprattutto nel Mezzogiorno, l'esigenza di un intervento legislativo. Mi auguro, pertanto, di trovare velocemente tutti insieme un accordo sulla relazione in esame, per passare poi alla presentazione di un testo di legge che, nei pochi mesi di legislatura che ancora ci rimangono, apporti modifiche concrete e reali. Reputo questo un grande contributo che la nostra Commissione potrebbe dare ad un tema così importante.

Desidero sottolineare due punti. In primo luogo, mi soffermo sulla necessità di prevedere tempi certi per la commissione di accesso. Reputo questo un fatto indispensabile, che vivo direttamente nel comune principale del mio collegio, dove da un anno e mezzo abbiamo la commissione di accesso e assistiamo solo a proroghe e non si arriva mai ad una determinazione. Ciò rappresenta un danno davvero insostenibile alla vita democratica dei comuni.

L'altro punto su cui ci siamo tante volte soffermati è l'incidenza della commissione di accesso - come giustamente è stato previsto a pagina 6 della bozza del documento - sulla parte amministrativa, che poi spesso è quella che subisce le maggiori infiltrazioni e per la quale è più difficile trovare la soluzione; molte volte abbiamo visto che, rimuovendo la parte politica, rimangono concretamente i capi degli uffici tecnici e via dicendo.

Dobbiamo quindi compiere uno sforzo di tipo normativo, che in parte è stato già sostenuto, al fine di poter prevedere la risoluzione dei contratti,

i meccanismi di mobilità e quelli che ci consentano di rimuovere in ogni caso coloro nei confronti dei quali sono state accertate responsabilità penali dal punto di vista sia politico che amministrativo. Dobbiamo poi avere la capacità di rimuovere i funzionari o di trasferirli o comunque di eliminare il più possibile tutti gli elementi di condizionamento.

Non credo alla buona volontà dei prefetti di liberare i commissari e lasciare maggiore tempo. Non esiste tale possibilità. Si tratta di una scelta netta che dobbiamo fare. Molte volte i capi di gabinetto, le prefetture e gli stessi funzionari sono caricati delle più diverse situazioni. Dobbiamo rendere certo chi sono i commissari attraverso la previsione di un albo e determinazioni concrete, per non andare incontro ad un sicuro fallimento.

A Napoli – per il momento caso unico in Italia – abbiamo una commissione di accesso in una ASL. Non so se si arriverà allo scioglimento della ASL o al suo commissariamento. La legge lo prevede. In ogni caso, questa è la prima volta che si assiste ad una commissione di accesso per infiltrazioni camorristiche in una ASL. Non so materialmente che cosa succederà. Devo dire che la ASL in questi giorni sta letteralmente impazzendo, in quanto non si capisce quali sono i poteri della commissione. Anche in tale caso dobbiamo dare certezze. Dovremo modificare la norma dal momento che esiste un precedente. Il capo di gabinetto della prefettura di Napoli che presiede la commissione mi ha detto che si muovono a tentoni, essendo il primo esperimento che compiono.

Anche il coinvolgimento del comitato per l'ordine e la sicurezza rappresenta un elemento importante e lo abbiamo rilevato durante la nostra ultima visita a Napoli. In qualche maniera dovrebbe essere considerato il fatto che a volte esiste una discrepanza nei tempi per quanto riguarda le informative che arrivano dall'autorità giudiziaria al comitato per l'ordine e la sicurezza e al prefetto, in particolare, le quali sono spesso coperte dal segreto istruttorio e prevedono i tempi lunghi di una indagine di mafia. Il comune, dove è necessario, deve in qualche maniera andare incontro all'accesso e allo scioglimento, e spesso ciò accade con tempi molto diversi tra l'indagine per fatti di camorra e quella di natura amministrativa.

A mio giudizio, un maggiore raccordo con il comitato per l'ordine e la sicurezza potrebbe consentire di evitare tempi diversi tra l'indagine in corso e le informative che comunque al prefetto arrivano. Spesso non si capisce – lo rilevo personalmente essendo in possesso di alcuni elementi rilevati nelle audizioni segretate – per quale motivo la commissione di accesso non arriva in quei Comuni dove la situazione territoriale è devastante.

Anche al tal proposito non possiamo consentire certe lungaggini ed avere, come succede in molte realtà, i tre quarti dei Comuni sotto osservazione, metà con commissioni di accesso, per tempi davvero lunghi. È una situazione che in qualche modo deve finire.

BOBBIO. Devo nuovamente intervenire perché tutti gli interventi sinora svolti hanno dimostrato la grande centralità dell'aspetto legato alla parte giurisdizionale.

Vorrei sottolineare alcuni passaggi, non senza evidenziare che dal mio punto di vista oggi - prendo spunto dall'ultimo intervento del collega Gambale - ogni centro di spesa pubblica dotato di autonomia è fonte di attenzione da parte della criminalità organizzata. Dobbiamo stabilire alcuni criteri di operatività per lo Stato. Non dobbiamo però prevedere forme di esenzione dal controllo in relazione a centri di imputazione di spesa pubblica e le ASL oggi più che mai lo sono e, per questo solo fatto, rappresentano una grande fonte di interesse e di attenzione per la criminalità organizzata.

Quindi, sono d'accordo in merito alla chiarezza e alla nitidezza dei criteri, ma aggiungo che occorre prestare attenzione nel delineare forme di esclusione dalla possibilità di commissariamento e scioglimento.

Per quanto riguarda il problema del TAR del Lazio o di altri TAR, parto dalla seguente considerazione. Mi rendo conto che l'individuazione, condivisa fortemente da molti colleghi, del TAR Lazio come un organo unitario ed unico di giurisdizione amministrativa di primo grado, in ordine ai provvedimenti di scioglimento, rifletta una esigenza molto sentita, da me per primo come cittadino, di certezza ed univocità nelle applicazioni giurisprudenziali di una normativa. Ma è anche vero - rimango della mia opinione - che spetta alla legge conferire alle vicende sociali e giuridiche il carattere della certezza, o meglio creare le premesse perché tali vicende si avvicinino il più possibile ai connotati della certezza. Con la unicità del soggetto chiamato a fare giurisprudenza di primo grado in questa materia non diamo una risposta ad una esigenza di certezza, chiarezza ed univocità giurisprudenziale. Probabilmente i criteri di scioglimento devono essere più chiari e netti, ma non per questo vincolanti (parliamo di criteri generali) in maniera tale da riflettersi in più chiari e vincolanti, in questo caso, criteri di valutazione da parte del TAR e del Consiglio di Stato, nel rispetto delle rispettive prerogative giudiziarie, in merito alla valutazione del provvedimento emanato ed adottato in relazione a quei criteri, in questo caso più chiari, per lo scioglimento. Voglio evidenziare che una pluralità dei soggetti che fanno giurisdizione, salvo rarissimi casi, è comunque garanzia di democrazia. Nel momento in cui si stabilisce l'unicità della giurisdizione in relazione a provvedimenti di tipo amministrativo pesanti come questi, si crea comunque un filone interpretativo che potrebbe tanto essere ampio, cioè di favore, quanto rivelarsi assolutamente stretto - a questo punto in modo insormontabile - rispetto al concetto stesso di scioglimento; ne conseguirebbe un'eccessiva ampiezza oppure, viceversa, una sorta di ablazione dell'istituto dello scioglimento dal punto di vista della giurisprudenza con un'eliminazione sistematica di tutti o quasi tutti i provvedimenti di scioglimento. È pur vero che il TAR del Lazio, come unico soggetto competente, avrebbe a sua volta un controllore nel Consiglio di Stato; tuttavia, se al Consiglio di Stato si continuasse a fornire, oggi, domani e dopodomani, una giurisprudenza che non può ne-

gare se stessa sia in senso ampliativo che in senso assolutamente restrittivo, oltre certi limiti tale organo non potrebbe andare, a meno di non essere in netta, totale e continua contraddizione con la giurisprudenza formata dal TAR Lazio come soggetto unico.

PRESIDENTE. Alla fine, quindi, il Consiglio di Stato si adeguerebbe.

BOBBIO. Sì, alla fine si adeguerebbe. In tal modo, pertanto, in Italia un solo soggetto giudiziario farebbe la legge in materia di scioglimento. Queste sono le mie perplessità.

CRISTALDI, *relatore*. La Sicilia farebbe eccezione.

BOBBIO. Non possiamo essere sempre «siciliocentrici». Ricordo che ci sono anche la Calabria, la Puglia, la Campania e molte altre Regioni interessate a tale questione.

Come ultimo suggerimento e mia valutazione personale voglio evidenziare che, anche se decidessimo di concentrarci sull'idea del TAR del Lazio come soggetto unico (ferma restando la stranezza istituzionale di questa unicità, anche toponomastica, della giurisdizione in tale materia che verrebbe ad essere concentrata su Roma, ferma restando la particolare negatività o comunque non esaltante esperienza del tribunale di sorveglianza di Roma come soggetto unico in relazione ai collaboratori di giustizia e ferma restando una serie di altre valutazioni a mio avviso non del tutto tranquillizzanti in relazione alla giurisdizione del tribunale unico), il TAR Lazio dovrebbe vedersi assegnata la competenza di almeno tre sezioni, peraltro a rotazione, per garantire al suo interno quanto meno una minima varietà di giurisprudenza.

PRESIDENTE. Il problema si pone per le diverse interpretazioni e decisioni giurisprudenziali perché, a fronte di un codice penale abbastanza tipicizzato e chiaro, si vedono giurisdizioni e la stessa Corte di cassazione mutare opinione anche a sezioni unite con una certa frequenza. Ciò determina problemi di disparità di trattamento e ovviamente rimane sempre l'obiezione di cui sopra.

SINISI, *relatore*. Vorrei provare a svolgere una rapida replica, se lo consente il collega Cristaldi ancorché io non l'abbia concordata pienamente con lui. Partirei proprio dalle considerazioni dello stesso onorevole Cristaldi con cui sono pienamente d'accordo.

Condivido interamente il fatto che non possiamo introdurre il principio secondo cui lo scioglimento del consiglio comunale, dell'ente locale o dell'ente pubblico per ragioni di infiltrazione mafiosa è conveniente. Ripeto che non possiamo avvalorare tale principio. Credo, però, che l'onorevole Cristaldi sia assolutamente concorde con me (e credo di poter estendere il concetto anche al collega Lumia) sul fatto che pretendiamo

che lo scioglimento funzioni. Non dobbiamo costruire un principio di convenienza per cui alla fine un popolo malizioso potrebbe addirittura immaginare che forse è meglio, in carenza di risorse, sciogliere l'ente per infiltrazione mafiosa; dobbiamo piuttosto costruire un senso di efficacia nell'azione dello Stato che, nel momento in cui interviene, si occupa della gestione, senza però introdurre nuove opere mirabolanti. Infatti, abbiamo inserito il limite che si operi all'interno delle previsioni del bilancio, come è stato bene indicato, ma nello stesso tempo vi sia tempestività ed efficacia nell'azione amministrativa. Per funzionare – questo è l'aspetto più importante – si devono individuare e recidere i legami con le organizzazioni criminali che hanno determinato l'infiltrazione mafiosa. Credo che nel merito siamo tutti largamente concordi e posso ritenere che abbiamo precisato un punto.

Con il collega Cristaldi, siamo arrivati, da correlatori, ad un punto finale: vogliamo che da qui parta il ragionamento per affrontare il tema più grande rappresentato dal modo in cui recidere il rapporto tra mafia e politica. Chiaramente lavoriamo su questo tema, ma immaginiamo che si faccia anche un passo in avanti. Come sempre, l'obiettivo non è tanto quello di andare ad incidere su un male che si è già verificato, quanto quello di prevenirlo. Pertanto, se affrontassimo il tema successivo che io reputo assai più importante, lavoreremmo sul controllo preventivo della politica rispetto ad ogni forma di infiltrazione; se riuscissimo a fare questo come secondo passaggio e come naturale evoluzione di tale lavoro – come ho evidenziato in premessa questa mattina – faremmo una grande opera al servizio del nostro Paese.

Inoltre, concordo pienamente con il collega Cristaldi – con ciò credo di avere evidenziato i tre punti più importanti – sul fatto che, se si distingue tra sfera politica e sfera amministrativa, bisogna concedere alla prima i poteri di effettiva rimozione di quel rapporto e di quei legami nell'autonomia del proprio potere decisionale. È altrettanto vero, però, che non possiamo (nel merito siamo tutti d'accordo e penso che il collega Cristaldi non lo abbia specificato solo per una ragione di sintesi) introdurre una disciplina generale del rapporto tra sindaco e segretario comunale perché ciò non rientrerebbe nella nostra materia. A mio avviso, però, si può immaginare che, anche oltre il termine di sei mesi, il sindaco possa recidere in ogni momento il rapporto di fiducia sulla base di una motivazione congrua che rappresenti proprio l'eventualità collusiva. Credo che su tale aspetto possiamo lavorare senza stravolgere le finalità che ci siamo dati, visto che affronterà il tema generale dei rapporti il Comitato che si occupa di enti locali. Così come, lo avevamo concordato con il collega Cristaldi, c'è bisogno di dare omogeneità giurisprudenziale, anche se dico al collega Bobbio che ovviamente, da giuristi praticati e per così dire pratici, sappiamo che il pluralismo giurisprudenziale è uno dei fondamenti della democrazia all'interno del sistema giudiziario e quindi ci scandalizza meno l'idea che vi siano due sentenze contraddittorie perché il fatto che un cittadino possa avere questa pluralità di giudizio in fondo è una garanzia del sistema stesso. Ci sarà poi una soluzione piramidale che dovrebbe portare

verso una massima convergenza e verso un indirizzo unitario, ma mai verso un'unicità, altrimenti saremmo fuori dai principi dell'ordinamento democratico; questo ragionamento con il collega Cristaldi lo avevamo fatto. È anche vero che dobbiamo contemperarlo con un'esigenza di omogeneità di un indirizzo dello Stato rispetto ad un provvedimento che incide sulla sfera democratica del nostro sistema. Quindi, senza voler introdurre un principio *ex* articolo 11 (principio assolutamente non presente all'interno della giustizia amministrativa del nostro Paese perché è tipico della giurisprudenza penale e in parte di quella civile) nel sistema amministrativo, noi abbiamo un elemento forte sul quale possiamo lavorare che è il radicamento del provvedimento conclusivo nella sede di Roma, quindi nella sede che naturalmente converge verso il TAR del Lazio. Come risolvere questa preoccupazione senza affrontare il tema del sospetto, perché su questo poi alla fine rischieremo di avventurarci se introducessimo il meccanismo *ex* articolo 11: possiamo affrontarlo (nella relazione ovviamente lo possiamo mettere ma nella legge no) auspicando che vi sia, così come per la criminalità organizzata presso la suprema Corte di cassazione, un principio di rotazione tra le sezioni all'interno del TAR, quindi che il Presidente del TAR nell'approvazione delle tabelle, dell'organizzazione, introduca un principio di rotazione di modo che la giurisprudenza non si cristallizzi, non tanto intorno alla stessa sezione quando intorno alle stesse persone, che poi è l'obiettivo ultimo che ci prefiguriamo. In questo modo avremmo il doppio vantaggio della pluralità ed al tempo stesso dell'omogeneità del sistema.

Vado ora molto velocemente a scandire le risposte alle singole questioni. Per quanto riguarda il collega Bobbio sono molto d'accordo su alcuni temi, altri vanno solo precisati e credo che sarà l'occasione per arricchire questa relazione perché non c'è divergenza. Non c'è divergenza, ad esempio, sul problema del rapporto tra persona di fiducia e responsabilità politica: lo abbiamo detto con chiarezza, se c'è una separazione, allora si incide sul commissariamento dell'organo amministrativo, se c'è invece una responsabilità politica s'incide sull'organo politico. È di tutta evidenza che non dobbiamo costruire un rapporto di responsabilità oggettiva, ma nel momento in cui la commissione di accesso accerta che la scelta è frutto di un proposito collusivo a quel punto l'ente non sarà commissariato, ma sarà sciolto, è di tutta evidenza. Voglio solo aggiungere che abbiamo previsto (nel disegno di legge era chiaro ma qui nelle indicazioni è traslucido) la possibilità di convertire o meglio di sovrapporre i due istituti, cioè che un ente che abbia l'amministrazione commissariata possa essere sciolto, quindi che ci possa essere una commissione di accesso rispetto alla sfera politica che faccia emergere tali questioni e travolga il commissariamento dell'amministrazione, quindi che superi questa fase se dovesse emergere che la nomina del personale fiduciario sia stata una nomina essa stessa condizionata. Il principio c'è, forse va messo con maggiore chiarezza. Con ciò credo di aver risposto anche sulle infedeltà amministrative che si riverberano sulla parte politica.

La questione della rimozione delle persone: è un tema che viene posto anche dal Presidente, è un tema interessante. Mi riservo con il collega Cristaldi di valutare se la commissione di accesso possa concludere la sua attività con una proposta non di scioglimento, ma di sospensione o di decadenza del singolo. È un tema che non avevo sufficientemente esplorato, su cui quindi si può ragionare. È chiaro che siamo a cavallo tra le questioni che riguardano la sfera politico-amministrativa e quelle che invece potrebbero essere misure di carattere interdittivo anche se (voglio ricordarlo) le misure interdittive non possono incidere su coloro che sono eletti ma possono incidere esclusivamente su coloro che sono nominati e quindi la sfera democratica viene in qualche modo salvaguardata anche dalle misure interdittive. Ciò nonostante, possiamo ragionare su una sospensione, su una decadenza, su quelle posizioni che rientrano nella sfera amministrativa e quindi immaginare che all'esito la commissione di accesso possa valutare (ipotesi di scuola ma non necessariamente avulsa da un contesto pratico) che ci sia un mafioso che è consigliere comunale e che ciò nondimeno non abbia interferito sulla vita amministrativa dell'ente ma che si debba andare a quel punto a rompere questo vincolo di presenza. Ovviamente sappiamo tutti benissimo che sarebbe una *rara avis* che un mafioso nella giunta non condizionasse gli altri.

PRESIDENTE. Nella giunta sarebbe veramente un caso di scuola, nel consiglio comunale forse potrebbe essere.

BOBBIO. A volte un mafioso nel consiglio comunale serve semplicemente ad avere il consigliere comunale.

SINISI, *relatore*. Comunque è un tema interessante, che non avevo esplorato, a cui si può dedicare attenzione.

Signor presidente, le chiedo qualche minuto di più ma vorrei dare una risposta a tutti i quesiti, per quanto in maniera sintetica. Nella relazione viene posta la questione dell'imparzialità come canone di valutazione autonomo. Voglio ricordare che la commissione di accesso svolge la propria funzione con poteri investigativi e quindi è ben possibile che essa accerti che a monte o a valle del singolo rapporto o contratto di appalto si sia verificata una situazione nella quale una ditta sia stata privilegiata ancorchè con vantaggio economico della pubblica amministrazione, ancorchè in assoluta coerenza con il principio di efficienza ma ciò nondimeno con un nocumento per l'economia di mercato in quel territorio. A mio avviso dobbiamo fare salva la possibilità che la commissione di accesso, ovviamente con i poteri d'indagine che essa ha e con una congrua motivazione, possa andare a rescindere un rapporto contrattuale non già viziato dall'economicità e dall'efficienza ma dall'esistenza di un'azienda seria, onesta, che aveva fatto o che avrebbe potuto fare un'offerta concreta ed altrettanto vantaggiosa, la quale è stata pretermessa in virtù di una preferenza per un'azienda che ha un vincolo mafioso. Credo che questo prin-

cipio di imparzialità sia un tema sul quale la commissione di accesso debba riflettere.

BOBBIO. Sul tema dell'imparzialità, chiedevo di spingerci quanto meno nella fine del documento addirittura oltre, cioè dicendo che vi sono casi nei quali non possiamo accertare che, pur rispettato anche il principio di imparzialità, la griglia abbia mostrato una falla nel consentire ad un'impresa mafiosa di arrivare a competere in quelle condizioni e quindi l'esclusione dell'impresa mafiosa in quanto tale dal contesto economico.

SINISI, *relatore*. Qui però non parliamo più di scioglimento di enti, ma di altra materia.

PRESIDENTE. Ma anche mettendolo alla fine del documento, come si fa a verificare preventivamente la mafiosità dell'impresa?

SINISI, *relatore*. C'è la certificazione antimafia. Ma qui entriamo in un altro tema.

PRESIDENTE. In questo modo apriamo un tema interessante, ma enorme, anche perché spesso nei piccoli comuni si parla dell'articolo 70, dei cottimi...

SINISI, *relatore*. Sul tema della certificazione antimafia ho lavorato un paio d'anni, devo dire senza successo: si è arrivati semplicemente ad uno snellimento burocratico senza ottenere nessuna efficacia dello strumento amministrativo.

BOBBIO. Però non possiamo neanche, nella condizione attuale, continuare a vedere che partecipano ai rapporti con la pubblica amministrazione imprese o attività di tipo commerciale che formalmente sono anche in possesso della certificazione antimafia e che di fatto (si dice che sono due cose diverse; d'accordo, si tratta di scegliere il livello dello scontro che vogliamo avere con queste organizzazioni) sono di proprietà o sono gestite da fratelli, figli o parenti che non hanno nessun collegamento con persone condannate per fatti di mafia.

SINISI, *relatore*. Non rispondo a questa sollecitazione, nonostante mi farebbe molto piacere farlo. Si tratta infatti di un tema su cui ho lavorato molto, tentando di introdurre al posto della certificazione antimafia delle misure di carattere interdittivo, certo di natura preventiva, ma capaci di colpire la singola azienda. Ripeto, tuttavia, che addentrarsi in questo ambito significherebbe rischiare di non concludere il ragionamento che siamo chiamati a condurre in questa sede.

Per quanto riguarda la presenza fisica dei componenti della commissione d'accesso nell'ente commissariato, credevo con questo documento di

aver risolto il problema alla radice. Infatti, avendo posto come condizione l'istituzione di un albo, il possesso di una professionalità specifica, e l'obbligo di provenienza per i commissari da un territorio esterno alla provincia in cui opera l'ente, ritenevo che fosse evidente che si dovesse trattare anche di soggetti dedicati a tempo pieno a svolgere la funzione di commissari. Se però quest'ultimo dato non dovesse emergere con chiarezza dal documento, vi è ovviamente tutta la mia disponibilità a rafforzare questo concetto ulteriormente.

PRESIDENTE. Proporrei di prevedere anche una vigilanza prefettizia ai fini della permanenza nelle funzioni.

SINISI, *relatore*. Concordo con il Presidente sulla necessità di rimettere al prefetto la verifica dell'effettività e della continuità dell'esercizio delle funzioni svolte.

Il collega Lumia ha posto una questione interessantissima e di estrema rilevanza, mi riferisco a quella inerente il rapporto tra sindaco e giunta e tra sindaco e consiglio comunale. Il documento in esame è ispirato anche ad un criterio di modifica della legge che procede nel senso della massima selettività dell'obiettivo da perseguire onde evitare problemi di genericità. Infatti, nell'ambito di un consiglio comunale che viene sciolto, oltre ai colpevoli, ci sono soggetti che non solo sono incolpevoli, ma che potrebbero essere anche i promotori dell'iniziativa di scioglimento. Per questa ragione il documento - ripeto - si ispira ad un criterio di massima selettività.

Tuttavia, è necessario approfondire questi aspetti anche alla luce delle connessioni legislative ed elettorali tra sindaco e consiglio comunale. Intendo dire che ci sono dei vincoli di reciprocità che tengono insieme questi due organi che è difficile separare e rescindere. Infatti, se è possibile individuare una funzione per cui al sindaco possa essere fatto obbligo di revocare la delega all'assessore colluso, faccio però fatica a immaginare di non sciogliere il consiglio comunale se è il sindaco ad essere colluso, oppure a far venir meno l'intero consesso, compreso il sindaco, se invece è colluso il consiglio comunale, posto che la maggioranza del sindaco siede nel consiglio comunale, e il sindaco è eletto nelle medesime liste in cui sono iscritti i consiglieri comunali della maggioranza che lo sostiene. Esiste quindi un intreccio fortissimo, tant'è che se si dimette il sindaco si scioglie il consiglio comunale e se si scioglie il consiglio comunale viene meno il sindaco.

Ripeto, si tratta di un intreccio difficile da sciogliere sul quale possiamo comunque cercare di ragionare giacché sono dell'avviso che forse nel rapporto sindaco-giunta sia possibile in qualche modo intervenire.

Condivido moltissimo quanto è stato detto a proposito dell'opportunità che vi siano commissari che si facciano carico di promuovere la legalità, e che garantiscano l'attività del comune e la partecipazione democratica dei cittadini nella convinzione che disabitare la comunità ad una vita democratica significhi anche inceppare il meccanismo di ricostruzione

delle condizioni di legalità democratica sul territorio; è pertanto necessario introdurre dei principi cui la gestione commissariale deve potersi ispirare.

Condivido i suggerimenti circa l'eliminazione di determinate espressioni e mi compiaccio per l'adesione alla proposta relativa al TAR manifestata dai colleghi. Ritengo anch'io che non vadano introdotti casi di responsabilità oggettiva, però va anche tenuto conto che i poteri investigativi della commissione d'accesso possono fare emergere che magari la stessa nomina fiduciaria è stata frutto di rapporti collusivi e quindi in questo caso non si tratterebbe certamente di responsabilità oggettiva.

Da parte mia vi è inoltre tutta la disponibilità ad affrontare un argomento che al momento è del tutto inesplorato, mi riferisco alla possibilità che la commissione d'accesso concluda con una proposta di sospensione o di decadenza del singolo - che ovviamente non sia il sindaco - laddove risulti possibile isolare le responsabilità. Si tratta di un caso marginale ma che si può verificare e quindi in questa sede deve essere preso in considerazione.

Condivido altresì - come già affermato - l'opportunità di una vigilanza del prefetto sull'azione dei commissari.

Riguardo alla questione della disponibilità per gli enti locali sciolti di accedere a fondi, premesso che condivido il principio della responsabilità, qualora fosse possibile trovare delle formule di facilitazione dell'accesso al credito non avrei nulla da eccepire, non vorrei però che qualcuno fosse portato a ritenere di poter trovare convenienza nello scioglimento.

Le procedure in materia di accesso prevedevano che entro tre mesi si dovessero concludere con l'emanazione di un provvedimento ed al riguardo considero assai interessante il suggerimento secondo cui in presenza di un decreto allo stato degli atti, un decreto di non luogo a procedere, è possibile concludere comunque la procedura con una pronuncia del Ministro dell'interno che, non trasmettendo gli atti alla Presidenza della Repubblica, dichiara che allo stato non sussistono le condizioni per lo scioglimento. Del resto, la formula che prevedeva l'insufficienza di prove è stata abolita, però, mi sia permesso di affermare che l'onore o uno ce l'ha, oppure nessuno lo può dare. Sono tuttavia dell'opinione che una dichiarazione conclusiva in cui si affermi che allo stato non sussistono i requisiti necessari per procedere allo scioglimento dell'ente, vada comunque concessa, tenuta anche presente la facoltà di consultazione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica che, se il prefetto lo ritiene opportuno, può rappresentare un utile strumento in chiave consultiva.

Credo di aver già risposto alle prime due questioni poste dal collega Diana sottolineando la mia condivisione in ordine alla possibilità di facilitare l'accesso al credito a condizione che non si tratti di fondi aggiuntivi. Quanto poi alla opportunità di esonerare i commissari da altri incarichi, provvederò a rafforzare quanto in proposito già previsto dal documento in esame.

Per quanto riguarda invece l'eventualità di effettuare delle verifiche nei due tre anni successivi al commissariamento non voglio aprire con una polemica rispetto ad un tema di grande rilevanza, ma tengo a preci-

sare che appartengono a quella minoranza che ritiene che l'aver abolito del tutto i controlli amministrativi non sia stata un'operazione del tutto vantaggiosa, posto che ha aperto la strada verso la refluenza nel sistema penale. Immaginare di ripristinare delle forme di controllo amministrativo sugli atti degli enti sciolti per mafia nel periodo successivo al commissariamento è una ipotesi che non so in che termini possa essere valutata. Certamente non intendiamo ripristinare i CORECO, però credo che ad esempio la trasmissione di copia delle delibere al prefetto, o comunque un qualcosa che metta in condizione una autorità amministrativa di valutare, pur senza incidere sull'efficacia dell'atto, possa rappresentare un aspetto su cui ragionare.

PRESIDENTE. Il problema può essere sollevato, lasciando però aperta la soluzione, a partire proprio dal venir meno di questi controlli sugli atti amministrativi e sulla periodicità dello scioglimento di alcune amministrazioni comunali. Al di là di questo francamente non riterrei opportuno andare.

SINISI, *relatore*. Vorrei però evitare di sollevare problemi senza adombrare delle soluzioni, se non abbiamo una soluzione, una proposta.

BOBBIO. Condivido l'idea del controllo e del suo ripristino, ma mi lascia perplesso il fatto di creare Comuni sotto tutela.

SINISI, *relatore*. Al di là del ripristino del sistema dei controlli, ho parlato di una trasmissione obbligatoria degli atti alle istituzioni amministrative di controllo, come la Corte dei conti e la prefettura; potrebbe rappresentare un vantaggio per l'esercizio facilitato di quei controlli che potrebbero essere richiesti.

Adombriamo in questo momento tale elemento, sul quale mi riservo di ragionare così come sulle decadenze e sospensioni.

Il collega Novi condivide il discorso fatto sul TAR del Lazio. Ho già parlato delle motivazioni che presiedono questa scelta e dell'interruzione del rapporto tra amministrazioni colluse e commissariamento. Credo che i poteri che abbiamo conferito o che siamo disponibili a conferire alle gestioni commissariali siano tali da poter recidere. L'obiettivo che deve avere la gestione commissariale è proprio quello di recidere quel rapporto. Guai se dovesse porsi in continuità amministrativa. Gli conferiamo poteri sul personale e sui rapporti contrattuali in essere. Gli stiamo attribuendo una serie di garanzie.

CRISTALDI, *relatore*. Il problema è che sono loro mafiosi se non lo fanno.

SINISI, *relatore*. È chiaro.

Concludo l'intervento rivolgendomi al collega Gambale. Concordo pienamente sulla questione dei tempi certi per la commissione di accesso.

Abbiamo proposto un periodo di tre mesi e di tre mesi successivi per il provvedimento. Saranno anche tempi angusti ma, se il lavoro viene svolto con continuità e a tempo pieno, sono assolutamente congrui. Quando infatti l'accesso viene disposto, vuol dire che gli elementi già esistono. Si parte, quindi, da una condizione di fondamento; si tratta di una indagine che parte non da zero, ma da elementi concreti da sviluppare.

Confermo la capacità di rimuovere, attraverso la risoluzione del contratto, il rapporto con il personale eventualmente colluso e questo è riportato nel documento in modo molto chiaro.

Per quanto riguarda la commissione di accesso e le ASL, non abbiamo trattato la questione specifica riguardante gli enti pubblici. La legge parla degli enti locali e degli enti pubblici. Allo stato riguarda tutti quegli enti che sono di promanazione politica e che hanno consigli di amministrazione e di gestione frutto della rappresentanza negli enti stessi che possono essere sciolti. Quindi, temo di non avere allo stato una soluzione. Verificherò se la previsione delle ASL è legata ancora all'epoca in cui esistevano i comitati di gestione delle ASL stesse. Credo, però, che in questo momento non sia opportuno aprire un capitolo di tal genere. In ogni caso, si tratta di un approfondimento che mi riservo di compiere. Esaminerò se una modifica legislativa giustificava all'epoca un tipo di intervento che oggi invece non giustifica più. Un fatto è rimuovere un comitato di gestione di una ASL, altro fatto è rimuovere il direttore generale di una ASL. Sono due situazioni assai diverse, anche perché sono poteri di revoca e questi personaggi non sono nominati in virtù di una forma divina.

PRESIDENTE. Vengono nominati con contratti di diritto privato, per una certa durata e con certe regole.

SINISI, *relatore*. Confermo che la disciplina si applica anche agli altri enti pubblici. Mi riservo di compiere un approfondimento se per tutti gli altri enti pubblici può sussistere qualche ragione per prevedere disposizioni *ad hoc* per rendere più congrua la normativa.

Presidente, poiché la relazione è stata ampliata, nello spazio temporale di una settimana vorrei concludere l'argomento e metterlo a disposizione della Commissione. Con il collega Cristaldi faremo in modo di convenire su questo lavoro anche attraverso le forme più moderne, oltre la conversazione diretta. Le chiedo, Presidente, di poter prevedere un termine nel più breve tempo possibile. Mi rivolgo anche all'ufficio pregandolo di accompagnare la reazione con un dato aggiornato dello scioglimento degli enti locali. Suggerisco di compiere una verifica di tutti gli scioglimenti degli enti locali dal momento di applicazione della legge, in modo che la relazione si accompagni ad un lavoro istruttorio, ad una elaborazione aggiornata.

BOBBIO. Aggiungo anche attraverso il rapporto incrociato fra ricorsi accolti e ricorsi non accolti tra TAR e Consiglio di Stato.

SINISI, *relatore*. La documentazione deve essere aggiornata sulla situazione in modo tale da essere un lavoro di accompagnamento istruttorio davvero efficace. Ci farebbe piacere se la Commissione aprisse una fase di consultazione con i prefetti, i commissari, il Ministro dell'interno, l'ANCI, l'Unione delle province italiane, gli amministratori locali e i segretari politici per svolgere tutti insieme un ampio dibattito. La discussione svolta questa mattina è stata molto proficua, e ve ne ringrazio davvero; quando si discute e ci si ascolta reciprocamente, le idee degli altri arricchiscono le proprie e ci attribuiscono la capacità di fornire al Paese il migliore servizio in termini non soltanto di analisi ma anche di produzione legislativa, che è poi l'obiettivo finale che intendiamo perseguire.

ZANCAN. Mi dispiace molto di non aver potuto dare un mio contributo, sia pure modesto, a questa importante iniziativa. Le chiedo, pertanto, Presidente, di prevedere una ulteriore seduta per svolgere qualche mia osservazione.

PRESIDENTE. Senatore Zancan, vorrei chiudere oggi la discussione generale. Dal momento che tutte le valutazioni espresse sono in sostanza condivise ed accolte da tutti, vorrei licenziare rapidamente il provvedimento. Se lei lo ritiene opportuno, potrebbe formulare osservazioni scritte ai relatori e, in sede di espressione del voto sul documento finale, svolgere le sue valutazioni che possono anche apportare lievi correzioni.

ZANCAN. Posso contattare direttamente i colleghi relatori.

PRESIDENTE. Chiedo ai colleghi Cristaldi e Sinisi di indicarmi entro quale tempo sono in grado di recepire le indicazioni provenienti dai membri della Commissione e di redigere il documento finale.

SINISI, *relatore*. Posso dirle entro la giornata di venerdì.

PRESIDENTE. In relazione a questo tempo possiamo fissare già da ora il momento dell'approvazione del documento.

SINISI, *relatore*. Abbiamo bisogno di due ore.

PRESIDENTE. La Commissione ha già preso una serie di appuntamenti: nella prossima settimana, e precisamente lunedì 23 maggio, ci saranno le celebrazioni dell'anniversario della strage di Capaci e per il 24 maggio sono previste altre manifestazioni connesse; nella settimana successiva, in particolare il 31 maggio con eventuale prosecuzione il 1° giugno, vi sarà la visita della Commissione, per quanto rapida, a Salerno; nella settimana ancora successiva, il 6, 7 e 8 giugno, è prevista la missione a Messina. Dobbiamo, pertanto, riuscire a «confezionare» questo documento in modo tale da metterlo in votazione anche in una seduta notturna della prossima settimana - ad esempio, il 25 o il 26 maggio prossimi

– perché altrimenti rischiamo di rinviare tutto alla settimana successiva a quella in cui è prevista la missione a Messina. Dobbiamo considerare, poi, che il 2 giugno è festa.

SINISI, *relatore*. Signor Presidente, io sono senz'altro favorevole. Peraltro, è già stata prevista dall'Ufficio di Presidenza una seduta notturna per il 25 o il 26 maggio.

Credo che potremmo riuscire a presentare il documento venerdì prossimo.

PRESIDENTE. Come ho già avuto modo di evidenziare in altre occasioni, sono assolutamente d'accordo sul fatto di coinvolgere, oltre al Ministro dell'interno e alle prefetture, anche l'ANCI e l'Unione delle Province italiane per discutere sul tema. Ritengo, infatti, sia comunque utile ascoltare anche quanto ci potranno riferire tutti questi soggetti.

Sull'ordine dei lavori.

GAMBALE. Signor Presidente, compatibilmente con tutti gli impegni già deliberati, vorrei porre all'attenzione della Commissione la necessità di prendere in esame la vicenda che ha investito l'Arma dei carabinieri nella provincia di Napoli perché si tratta di una questione molto grave. A tale proposito, lei, signor Presidente, ha rilasciato alcune dichiarazioni che concordano con la mia richiesta. Ritengo, però, che la Commissione antimafia debba occuparsi di tale vicenda in tempi brevi. So che lei ha presentato richiesta degli atti.

PRESIDENTE. Sì, ma non sono ancora pervenuti.

GAMBALE. Ribadisco che in qualche modo dobbiamo occuparci della questione perché i vertici dell'Arma dei carabinieri a Napoli si stanno indagando a vicenda. Penso che ciò delegittimi fortemente l'azione di contrasto alla criminalità organizzata e non vorrei che ciò accadesse proprio ora che, almeno in parte, la situazione appare in qualche modo migliorata.

Riassumo brevemente il fatto, signor Presidente, per far comprendere ai colleghi di cosa stiamo parlando. La procura di Napoli da una parte ha affidato a due carabinieri (che sono esponenti di polizia giudiziaria) alcune indagini delicatissime, coperte e segretate anche rispetto ai vertici dell'Arma, ma dall'altra ha indagato e poi arrestato questi stessi due carabinieri per altri reati.

PRESIDENTE. Ho chiesto spiegazioni anche sotto questo profilo.

GAMBALE. Abbiamo, dunque, l'urgenza e la necessità di fare chiarezza perché in questa vicenda oltretutto raggiungiamo il ridicolo.

BOBBIO. Signor Presidente, mi associo alla richiesta avanzata dall'onorevole Gambale e chiedo anzitutto di acquisire la copia della richiesta e del provvedimento di custodia cautelare conseguentemente emesso dal GIP nei confronti dei due carabinieri citati dal collega Gambale. Credo sia interessante soprattutto conoscere la fine di tale provvedimento: sarà veramente interessante capire come nasce l'arresto nei confronti dei due carabinieri in questione; mi è stato detto che sarebbe nato con il ritrovamento di un foglietto su cui compaiono un nome (ad esempio, Roberto o Luigi) e poi una cifra.

PRESIDENTE. Va bene, lo verificheremo.

BOBBIO. Voglio evidenziare anche che, a proposito del caso Mancuso, ho preso visione del materiale pervenuto da Napoli: sto finendo di valutarlo e mi riservo di inviare una lettera con ulteriori richieste integrative.

DIANA. Signor Presidente, chiedo a lei e alla Commissione antimafia di voler prendere in esame l'evoluzione della situazione nella provincia di Caserta. Infatti, nel corso del mese di aprile, all'indomani di una nuova collaborazione di giustizia, si sono già verificati alcuni fenomeni di recrudescenza criminale: è stato assassinato lo zio di un nuovo collaboratore di giustizia immediatamente dopo l'assegnazione al programma di protezione dei familiari e si sono verificati anche due attentati contro l'abitazione della sorella e del fratello di questo nuovo collaboratore di giustizia. Ciò fa temere una *escalation* di violenza criminale che potrebbe far piombare l'agro aversano in particolare, ma tutta la provincia di Caserta, in una situazione veramente grave. Si tenga conto che siamo alla vigilia della conclusione del processo «Spartacus». È ovvio che questa nuova collaborazione potrebbe accrescere la possibilità di arrivare alle condanne e agli ergastoli per i capi cosca che, sentendosi colpiti, stanno reagendo immediatamente con forte violenza. Non c'è un presidio sufficiente delle Forze di polizia capace di vigilare e tenere sotto controllo il territorio della provincia di Caserta. Pertanto, se non vi sarà un intervento immediato dello Stato, si corre il rischio che nell'agro aversano e nel casertano si verifichi una vera e propria mattanza.

Per tale ragione, signor Presidente, le chiedo di inserire in calendario le audizioni, qui a Roma, del procuratore antimafia di Napoli e del prefetto di Caserta, affinché si intervenga in tempo, prima che sia troppo tardi. Non è escluso che l'apertura di queste nuove conflittualità nelle cosche casertane possa determinare un nuovo livello di violenza che quella terra non conosce. C'è il rischio che si apra un conflitto tra tutti i capi dell'attuale camorra e le nuove cosche, che potrebbe determinare una precipitazione della situazione democratica e dell'ordine pubblico in provincia di Caserta.

Intervengo, pertanto, per sottoporre la gravità della situazione nel casertano e per chiedere di prendere in esame la possibilità di inserire in ca-

lendario le audizioni del prefetto di Caserta e del procuratore antimafia di Napoli.

LUMIA. Signor Presidente, apprendo stamani da un quotidiano nazionale che è stato depositato, presso il processo che è appena iniziato sul problema della mancata perquisizione del covo di Riina, un documento di 12 pagine scritto a mano da Vito Ciancimino dove si parlerebbe della pseudo o vera trattativa che in quegli anni si aprì tra alcune parti delle istituzioni e le organizzazioni mafiose attraverso l'intermediazione di Ciancimino. Sarebbe importante, visto che almeno da notizie di stampa è acquisito al processo, poter avere in Commissione parlamentare antimafia tale documento.

PRESIDENTE. Sarebbe nell'ambito del processo al prefetto Mori e al colonnello De Caprio. Va bene.

Rinvio il seguito della discussione del documento in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13,10.

