

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE  
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(istituita con decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306,  
convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356)*

(composta dai deputati: *Violante*, Presidente; *D'Amato*, Vice Presidente; *Cafarella*, segretario; *Tripodi*, Segretario; *Acciaro*, *Angelini Piero Mario*, *Ayala*, *Bargone*, *Biondi*, *Borghesio*, *Buttitta*, *Ferrauto*, *Folena*, *Fumagalli Carulli*, *Galasso Alfredo*, *Grasso*, *Imposimato*, *Matteoli*, *Olivo*, *Ricciuti*, *Riggio*, *Rossi Luigi*, *Scalia*, *Scotti*, *Sorice*, *Taradash*; e dai senatori: *Cabras*, Vice Presidente; *Ballesi*, *Biscardi*, *Boso*, *Brutti*, *Butini*, *Calvi*, *Cappuzzo*, *Covello*, *Crocetta*, *Cutrera*, *D'Amelio*, *De Matteo*, *Ferrara Salute*, *Florino*, *Frasca*, *Garofalo*, *Gibertoni*, *Postal*, *Ranieri*, *Rapisarda*, *Robol*, *Salvato Ersilia*, *Smuraglia*, *Zuffa*)

**RELAZIONE SULLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DISCIOLTE  
IN CAMPANIA, PUGLIA, CALABRIA E SICILIA**

(Relatore: senatore **Paolo CABRAS**)

*approvata dalla Commissione nella seduta del 30 marzo 1993*

---

*Presentata alle Presidenze il 4 agosto 1993  
ai sensi dell'articolo 25-quinquies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356*

---



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica  
Commissione Parlamentare d'Indagine  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali similari

Il Presidente

Roma, 4.6.93  
Prot. n. 5934  
Comm. Antimafia

Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 25 quinquies, primo comma, lettera d, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, la relazione sulle amministrazioni comunali disciolte in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia approvata da questa Commissione nella seduta del 30 marzo 1993.

*Con cura e signature del sottoscritto*

  
(Luciano Violante)

---

On. Dott. Giorgio NAPOLITANO  
Presidente della  
CAMERA DEI DEPUTATI

BA/pb



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica  
Commissione Parlamentare d'Indagine  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali similari

Il Presidente

Roma, 6-8-93  
Prot. n. 0993  
Comm. Antimafia

Signor Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 25 quinquies, primo comma, lettera d, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, la relazione sulle amministrazioni comunali disciolte in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia approvata da questa Commissione nella seduta del 30 marzo 1993.

*con una copia in originale*

(Luciano Violante)

---

Sen. Prof. Giovanni SPADOLINI  
Presidente del  
SENATO DELLA REPUBBLICA

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SULLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI DISCIOLTE  
IN CAMPANIA, PUGLIA, CALABRIA E SICILIA

(Relatore: senatore **Paolo CABRAS**)

PAGINA BIANCA

## GLI INTERVENTI LEGISLATIVI PER REAGIRE ALL'INFILTRAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NEGLI ENTI LOCALI

La legge n. 221 del 22 luglio 1991 ha provveduto a stabilire le condizioni di scioglimento dei consigli comunali e provinciali al di fuori dei casi previsti dall'articolo 39 della legge n. 142/90 sugli enti locali: tali condizioni sussistono « quando emergono elementi sui collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi, ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica ».

Con questo provvedimento si introduce per la prima volta nella legislazione il tema dell'influenza esercitata dalla criminalità organizzata sulla vita istituzionale e il tema del condizionamento della mafia nelle scelte di politica amministrativa.

Una organizzazione criminale, strutturata come un coeso centro di potere, non può non aspirare a quella forma di potere che è del sistema politico-istituzionale e la mafia con le sue regole, le sue sanzioni e gli interessi da tutelare non si limita a cercare alleanze, compiacenze e complicità ma interferisce nella vita pubblica; questa legge nasce da tale consapevolezza e predispone le difese.

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

Questa legge, unitamente alla legge n. 16 del 18 gennaio 1992 che sancisce il divieto di candidature anche prima della sentenza definitiva per i cittadini rinviati a giudizio per associazione a delinquere di stampo mafioso, e per reati contro la pubblica amministrazione, costituisce una svolta nella legislazione perché tocca l'essenza del rapporto fra la mafia e la politica, scegliendo un approccio assai rigorista.

Proporre come sanzione all'infiltrazione e all'influenza della criminalità organizzata, lo scioglimento di assemblee elettive ove accanto a soggetti conniventi o influenzati dal potere criminale convivono rappresentanti immuni da contatti e comunque non ascrivibili all'area di consenso e di complicità con la mafia, è un provvedimento estremo e denota tutta la gravità di un fenomeno ormai ampiamente accertato da inchieste giudiziarie e indagini parlamentari.

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

In base alla legge n. 221 finora sono state sciolte quarantasette amministrazioni comunali, mentre ai sensi della legge n. 142 è stata dichiarata la decadenza di numerosi consiglieri comunali e provinciali.

Il complesso degli interventi ha verosimilmente riguardato soltanto una parte degli enti locali inquinati dalla presenza mafiosa ed ha rappresentato la forma di repressione più incisiva da parte dello Stato, resa possibile da uno strumento di intervento diretto nelle assemblee elettive locali.

In tempo più recente il Ministro dell'Interno ha annunciato di avere disposto ispezioni su 70 amministrazioni comunali sulle quali, in base alle relazioni del Prefetto della Repubblica, gravavano sospetti di possibile condizionamento mafioso.

#### **LE RISULTANZE DI UN'INDAGINE DELLA COMMISSIONE A LAMEZIA TERME E IN PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA**

È in questo scenario che dobbiamo valutare i risultati conseguiti con l'indagine di una delegazione della Commissione parlamentare antimafia a Lamezia Terme e a Reggio Calabria nei giorni 28, 29 e 30 gennaio 1993.

A Lamezia lo scioglimento del Consiglio comunale, a pochi mesi dal rinnovo elettivo dell'amministrazione di quella città, era avvenuto sulla base di relazioni del prefetto di Catanzaro e dell'Alto commissariato antimafia e delle risultanze investigative dell'autorità giudiziaria e della polizia locale.

Nel decreto di scioglimento del 30 settembre 1991 si legge che sette consiglieri comunali erano direttamente o indirettamente collegati con esponenti della criminalità organizzata e il decreto elenca minuziosamente i rapporti con i capi delle cosche, l'affidamento di appalti per la raccolta dei rifiuti urbani ad imprese appartenenti a boss mafiosi, le pesanti intrusioni dei clan nella campagna elettorale.

Poco dopo lo scioglimento dell'amministrazione venivano uccisi due operatori ecologici del Comune in un agguato giudicato di stampo mafioso e successivamente veniva ucciso, insieme alla moglie, il sovrintendente di polizia Aversa da alcuni mafiosi denunciati successivamente da un testimone oculare dell'omicidio.

Della triade commissariale originaria due componenti su tre si sono dimessi per motivi che non sono stati chiariti.



Gli attuali commissari hanno riferito di un non meglio precisato disagio della popolazione avverso lo scioglimento, ma è apparso chiaro che si trattava di reazioni di alcuni gruppi politici e di esponenti della vecchia amministrazione che tentavano di delegittimare la gestione straordinaria.

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

Per quanto riguarda l'influenza mafiosa i commissari negavano pressioni sulla gestione straordinaria e si riferivano alla mafia come ad un fenomeno certamente esistente nella zona ma estraneo alla realtà amministrativa.

È sembrato che tale gestione straordinaria non fosse interamente consapevole dell'intreccio assai stretto fra la vita amministrativa e la criminalità organizzata e gli stessi indirizzi perseguiti appaiono inadeguati a ristabilire condizioni di trasparenza ed efficienza.

Nella provincia di Reggio Calabria numerosi e importanti sono i comuni colpiti da un provvedimento di scioglimento delle amministrazioni elette: fra i maggiori Taurianova, Gioia Tauro e Rosarno.

Nelle relazioni e nel lungo confronto con gli amministratori straordinari abbiamo potuto apprezzare la particolare sensibilità e consapevolezza del ruolo affidato e la competenza dei funzionari preposti a questo delicato compito, ma si è avuta anche la rivelazione di una situazione di grave degrado e di persistente influenza dei gruppi criminali sulla vita pubblica.

Sono stati denunciati furti e danneggiamenti di apparecchiature e macchine dell'amministrazione, episodi di resistenza passiva e di vero e proprio boicottaggio degli indirizzi della amministrazione straordinaria da parte del personale dipendente che spesso è il prodotto di assunzioni clientelari, rimane collegato con i vecchi amministratori e mostra una evidente carenza di professionalità.

A Taurianova la decisione di procedere all'inventario degli immobili comunali concessi in locazione a fitti irrisori e con alto tasso di morosità fu seguita da un incendio doloso degli uffici comunali che, per errore, distrusse pratiche diverse da quelle ricercate.

Una denuncia di particolare interesse viene dai commissari di Taurianova che rivelano di aver cercato una collaborazione di tutte le forze politiche presenti nel comune, ma, ad eccezione di Rifondazione comunista e del Movimento sociale, i partiti hanno rifiutato ogni forma di collaborazione.

Con un'espressione efficace un commissario ha detto: « I partiti hanno abbassato la saracinesca, non si sono mai riuniti e non hanno rivisto le loro posizioni ».

La previsione dei commissari, peraltro assolutamente condivisibile, è che la situazione è quella lasciata il giorno in cui è stato sciolto il consiglio comunale.

A Rosarno, comune di quindicimila abitanti, viene denunciata una situazione di disfunzione amministrativa: trenta milioni per la manutenzione e contributi di centinaia di milioni per la locale squadra di calcio, la mancata esazione dei tributi comunali, non essendo stati approvati i ruoli del 1987, la omessa fissazione degli oneri di costruzione dal 1977 con mancati introiti calcolati in oltre dieci miliardi di lire.

Vengono denunciati furti di attrezzature e macchine, effrazioni e atti vandalici negli uffici comunali, allocati in una scuola agraria, perché nel 1985 il palazzo comunale è stato dato alle fiamme con tutta la documentazione contenuta.

L'abusivismo è assai diffuso: la Procura della Repubblica ha aperto inchieste sugli appalti pubblici assegnati dal comune negli ultimi cinque anni, ha sequestrato gli atti relativi all'adozione del Piano regolatore e alla costruzione dell'ospedale che è in corso da 25 anni: l'abusivismo è aggravato dal fatto che centinaia di domande di condono edilizio non sono state mai esaminate mentre i cittadini sono convinti di avere beneficiato della sanatoria.

I commissari hanno ordinato il prioritario esame di tali pratiche ma si sono trovati di fronte al rifiuto di eseguire queste operazioni da parte dei dipendenti preposti: la commissione di disciplina non è attivata perché i dipendenti non si presentano a votare il componente interno secondo un preciso disegno di boicottaggio.

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

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

In tutta evidenza siamo di fronte, anche in questa circostanza, alla presenza di gruppi malavitosi che continuano ad influire sulla vita amministrativa e sulla economia cittadina.

Situazioni analoghe a quelle qui registrate sono state messe in evidenza dai commissari per i comuni di Seminara, Melito Porto Salvo, Delianuova; S. Ferdinando.

#### **LE RELAZIONI DEI COMMISSARI STRAORDINARI IN ALCUNI COMUNI DELLA CAMPANIA**

Un riscontro in merito all'analogia diffusione di comportamenti illegali e di degrado amministrativo rilevato in questo gruppo di comuni calabresi si può avere dall'esame di altre relazioni delle gestioni commissariali pervenute alla Commissione antimafia.

A Marano, un comune di cinquantamila abitanti in provincia di Napoli, ha operato da tempo la potente organizzazione camorristica di Lorenzo Nuvoletta alla quale, secondo il decreto di scioglimento,

risultavano aderenti cinque consiglieri comunali: nell'abitazione di uno di questi, tale Francesco Santoro, i carabinieri sorpresero una riunione di camorristi alla presenza dello stesso Lorenzo Nuvoletta.

Rapporti così stretti fra amministratori e boss camorristici costituiscono la prova che oramai mafia e camorra sono impegnate ad eleggere direttamente nelle amministrazioni locali, e non solo, i loro affiliati, rifiutando la mediazione dei politici contigui o conniventi e mirando ad occupare le istituzioni con uomini dei clan.

A Marano ben tre commissari straordinari si sono dimessi nel corso di un solo anno e praticamente si sono avvicendate due commissioni straordinarie in un breve arco di tempo, aumentando le difficoltà operative già rilevanti e ritardando gli interventi risanatori.

La relazione commissariale descrive il quadro consueto di illegalità e disfunzioni.

Fra gli interventi di maggior spessore quelli relativi all'abusivismo edilizio con l'emissione di 80 provvedimenti di sequestro giudiziario e l'impulso all'attività di acquisizione al patrimonio comunale degli immobili abusivi che, secondo il commissario, spesso sono un modo di riciclare risorse finanziarie di illecita provenienza.

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

Nell'ambito degli appalti pubblici per servizi era invalsa la pratica di regolare i rapporti con la tacita rinnovazione dei contratti e confermando così la presenza delle stesse ditte appaltatrici: la gestione straordinaria ha fissato per la prima volta termini di scadenza certa del contratto.

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

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

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

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

La situazione amministrativa è scandita secondo le martellanti note dell'indebitamento vertiginoso, della mancata esazione dei tributi sostenuta dalla mancata emissione dei ruoli per il servizio di approvvigionamento idrico e di raccolta dei rifiuti solidi, dal dilagante abusivismo edilizio e dall'assenza di strumenti urbanistici.

I commissari affermano che l'80 per cento delle costruzioni andrebbero demolite ai sensi della legge n. 47 del 1985: sono state emesse finora 120 ordinanze di demolizione che verosimilmente non potranno venire eseguite per carenza di fondi e per la difficoltà di abbattere alcune ville bunker che costituiscono l'abusivismo dei capi clan.

È necessario citare anche il comune di Casal di Principe (22.000 abitanti in provincia di Caserta) dove hanno dimora le organizzazioni camorristiche di Francesco Schiavone detto « Sandokan » e di Francesco Bidognetti detto « Cicciotto e mezzanotte ».

Fra le cause dello scioglimento vi era la presenza di consiglieri comunali affiliati o collegati alla camorra che si erano resi colpevoli di favoreggiamento personale nei confronti di latitanti, di membri del clan Bardellino e dello stesso Francesco Schiavone.

Nello stesso comune era stata rilasciata una carta d'identità valida per l'espatrio a Mario Jovine, un noto capo clan, ucciso in Portogallo il 6 marzo 1991 e vi era un inserimento generalizzato di associazioni camorristiche negli appalti pubblici.

La sequela del dissesto amministrativo non si discosta dalle precedenti con servizi inefficienti, esposizione debitoria, abusivismo edilizio, uffici tecnici disorganizzati e inaffidabili, mancata emissione dei ruoli per le imposte locali.

La gestione commissariale ha operato per la riorganizzazione dei servizi essenziali come quello della raccolta dei rifiuti, per la sollecita adozione del piano regolatore generale, per l'avvio della riscossione dei tributi ma dinnanzi alla devastante infiltrazione malavita sopradescritta, appare evidente la forbice fra gli interventi opportunamente attuati e l'entità del danno provocato in precedenza.

#### **LE RELAZIONI DEI COMMISSARI STRAORDINARI PER ALCUNI COMUNI DELLA SICILIA**

Un esempio fra i più clamorosi di assemblee elettive afflitte da infiltrazioni della criminalità organizzata e uno fra i maggiori centri sottoposti a scioglimento del consiglio comunale è quello di Gela in provincia di Caltanissetta, una città di circa centomila abitanti.

Il decreto di scioglimento si riferisce ad illegalità diffusa; a forme di intimidazione e di violenza contro consiglieri e dipendenti comunali e al procedimento penale per la costruzione della rete fognaria, per il quale erano rinviati a giudizio dieci consiglieri comunali compreso il sindaco in carica all'epoca dell'appalto.

Occorre rammentare che a Gela operano gruppi mafiosi facenti capo a Giuseppe Madonia e ad altre famiglie come gli Iocolano, gli Ianni, i Cavallo e i Lauretta, in feroce guerra fra loro per il predominio del territorio: dal 23 settembre 1987, epoca dei primi delitti

ad oggi, si sono verificati 164 omicidi e 139 tentati omicidi, mentre la diffusione del fenomeno estorsivo ha mietuto vittime fra i commercianti oggetto di tale violenza.

Se a questo aggiungiamo l'alto livello di disoccupazione e i preoccupanti fenomeni di devianza minorile, abbiamo uno degli scenari più allucinanti di un territorio lontano da qualsiasi modello accettabile di convivenza civile.

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

La inadeguatezza del personale in termini di professionalità è un fattore ostacolante anche perché le carenze come sempre riguardano i livelli medioalti dell'amministrazione: vi sono 3 capi ripartizione dei 12 previsti dalla pianta organica.

Si è provveduto comunque a rendere più trasparente la gestione dei lavori pubblici espletando regolari gare d'appalto che hanno provocato atti intimidatori nei confronti del Commissario straordinario con funzioni di capo della amministrazione e delega nei settori dei lavori pubblici e dell'urbanistica.

Sono state ricostituite le Commissioni edilizia e urbanistica in una città gravata da un abusivismo edilizio selvaggio e si è avviata una soluzione congrua per l'approvvigionamento idrico e si sta predisponendo un appalto concorso per il servizio di nettezza urbana, contraddistinto da infiltrazioni mafiose.

La Regione Sicilia ha anche approvato uno speciale stanziamento di risorse per finanziare opere volte ad incrementare investimenti e occupazione.

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

Analogamente a Campobello di Mazara in provincia di Trapani i commissari denunciano nella relazione vari tentativi di contrastare lo sforzo di rinnovamento amministrativo diffondendo false informazioni, danneggiando strutture e mezzi dell'amministrazione per paralizzare i servizi pubblici essenziali, pressioni sulla commissione provinciale di controllo per respingere le delibere commissariali e perfino atti di vandalismo come il danneggiamento delle condutture idriche.

In tale azione si distinguono gli *ex* amministratori spalleggiati da taluni dipendenti comunali a loro collegati e protagonisti di vari episodi di violazione dei doveri d'ufficio, di sparizione di documenti e di assenteismo reiterato.

La relazione rivela che si tratta di affiliati ad una locale loggia massonica alla quale aderiscono sia esponenti politici locali, sia dipendenti del Comune: la loggia si copre dietro la sigla dell'AVIS,

ha sede in un edificio comunale e dispone di un computer nel quale sono riversati dati prelevati dagli archivi elettronici comunali.

Il segretario comunale partecipa all'azione di delegittimazione della gestione commissariale e, d'intesa con gli esponenti politici, attua interventi ostruzionistici: i commissari hanno riferito alla Procura di Marsala su taluni episodi e hanno chiesto all'Assessorato agli enti locali della Regione il trasferimento del segretario.

Nella città di Adrano, in provincia di Catania, che conta 35.000 abitanti, lo scioglimento del Consiglio è stato causato, tra gli altri fattori, dal sospetto di collusione con il capomafia Antonino Monteleone di tre assessori e di un consigliere comunale: già nel 1989, durante una precedente gestione straordinaria il Commissario era stato oggetto di un grave attentato minatorio.

Va sottolineato che l'amministrazione disciolta oggi ai sensi della legge n. 221 era composta dagli stessi consiglieri e assessori della precedente gestione elettiva, a conferma della vischiosità dell'intreccio fra criminalità organizzata e struttura comunale.

Ancora oggi, a distanza di un anno dall'insediamento della Commissione, la mafia si inserisce: l'appalto per la raccolta dei rifiuti è stato vinto da una ditta sospettata di appartenere a gruppi mafiosi e la gestione commissariale sta provvedendo all'annullamento della gara.

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

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

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

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

#### **LE RELAZIONI DEI COMMISSARI STRAORDINARI IN DUE COMUNI DELLA PROVINCIA DI LECCE**

A Surbo, città di 11.000 abitanti in provincia di Lecce, nel provvedimento di applicazione delle misure di sorveglianza speciale antimafia per il boss locale Angelo Vincenti, il Tribunale affermava: « la cosca Vincenti ha potere di determinare tutte le scelte politico

amministrative del comune di Surbo, avvalendosi della presenza di uomini di fiducia delle cosche come il sindaco e alcuni consiglieri comunali ».

La mafia locale era presente negli appalti pubblici (come quello per lo smaltimento dei rifiuti) e nell'attività edilizia abusiva.

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

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

La gestione commissariale ha potuto iniziare l'azione di risanamento regolarizzando la situazione degli immobili di proprietà comunale occupati abusivamente, assegnando le abitazioni dell'Istituto Case popolari arbitrariamente non assegnate dalla precedente amministrazione, bandendo regolari gare d'appalto per il servizio di raccolta dei rifiuti, per quello di manutenzione degli impianti elettrici comunali e delle fognature, finora sempre assegnati con affidamento in via d'urgenza, rinnovando la commissione edilizia e quella del commercio in prorogatio da alcuni anni e predisponendosi ad adottare un piano regolatore generale.

### CONSIDERAZIONI FINALI

Abbiamo esaminato a seguito delle nostre indagini o attraverso le relazioni e i documenti delle Commissioni straordinarie, un campione vasto e significativo di amministrazioni comunali disciolte e vicine alla scadenza dei diciotto mesi previsti come termine massimo di durata ai sensi della legge n. 221 del 22 luglio 1991.

La nostra escursione in questa vicenda di straordinaria corruzione e di degrado politico e amministrativo è ritmata ossessivamente dalla ripetizione di disfunzioni, trasgressioni, violazioni di norme e regolamenti, e pratiche arbitrarie di gestione.

Dalla Campania alla Sicilia, passando per la Puglia e per la Calabria il quadro è monotonamente simile e costante è la conferma che i provvedimenti di emergenza erano giustificati dalla gravità del danno che aveva corroso quelle amministrazioni.

Soltanto l'interruzione del normale corso della attività dei consigli poteva rappresentare la discontinuità rispetto a gestioni intollerabili secondo il comune sentimento di giustizia e secondo i canoni dell'interesse pubblico.

Abbiamo disegnato uno scenario allarmante del logoramento di istituzioni locali che hanno subito un assalto da parte dei poteri

criminali: non c'è soltanto l'ambiguità del contatto fra mafia incombente e politici succubi, vi è l'esproprio delle decisioni, vi è l'assunzione di una gestione diretta da parte delle cosche criminali; vi è insomma la presenza di mafiosi nei consigli comunali, nelle giunte, nelle aziende dipendenti, fra il personale amministrativo.

Vi è il disarmo della politica come confronto fra progetti diversi, come antenna delle tensioni e dei movimenti della società: l'attività delle assemblee elettive in questa realtà è ridotta alle ragioni di scambio fra l'egemonia criminale e un personale politico amministrativo disposto ad ogni transazione per trarre profitti e rassegnato ad essere il comitato di gestione degli affari malavitosi.

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

Le risultanze dell'indagine ci consentono di ritenere non esaurite le ragioni che hanno giustificato l'intervento di scioglimento.

L'impressione più convinta è che la forza dell'infiltrazione mafiosa, garantita da decenni di insediamento, sia rimasta intatta anche quando deve piegarsi agli eventi, mimetizzandosi, facendosi clandestina, aspettando il tempo della propria riscossa.

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

L'opinione diffusa fra i commissari è che pur avendo avviato il risanamento generalmente con determinazione, competenza e ocularità amministrativa, la fine della gestione commissariale coinciderà con il ritorno dei barbari.

È difficile contraddire questa previsione: le rivelazioni sull'ostruzionismo della burocrazia comunale la dicono lunga sulla persistenza delle condizioni ambientali che continueranno a favorire la nidificazione mafiosa.

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

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

Non propongo una proroga del regime straordinario perché non ignoro che sul tema delle scadenze e dei rinvii elettorali vi è un dibattito acceso e una diversità di orientamento fra le forze politiche e anche nell'ambito della nostra particolare competenza è difficile evitare l'influsso di altre discussioni e di altre polemiche.

Il problema però esiste, anche solo in termini di modificazione legislativa per aumentare nell'avvenire la durata delle gestioni stra-



ordinarie e comunque qualsiasi ipotesi di soluzione può essere esaminata ricercando sempre il più ampio consenso all'interno della commissione.

Penso inoltre ad alcune iniziative da proporre al Governo: nei casi di scioglimento dei consigli comunali è necessario che il ministro dell'Interno disponga di una struttura che funzioni da osservatorio per sottoporre a costante monitoraggio le gestioni straordinarie e anche le successive amministrazioni elettive.

Tale osservatorio andrebbe costituito prevedendo la presenza di competenze diverse: ne dovrebbero far parte oltre ai funzionari del Ministero, magistrati amministrativi, esperti di gestione aziendale, esperti della gestione degli appalti e delle gare per forniture e servizi comunali.

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

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

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

Deve esserci la ferma determinazione di interdire l'attività politica a quanti siano soltanto inquisiti per reati contro la pubblica amministrazione.

I partiti dovranno garantire un rinnovamento radicale delle liste elettorali perché in tal modo diminuiscono i rischi di tornare a vecchie pratiche di gestione: è auspicabile un ricambio assai vasto della classe dirigente locale in queste situazioni di inquinamento.

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

Non possiamo guardare alla crescita mafiosa all'interno delle istituzioni con il distacco della osservazione scientifica.

La crescita è stata favorita da errori di indirizzo, da sottovalutazione della capacità pervasiva della criminalità e dall'inadeguatezza delle strategie di contrasto.

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

**DOCUMENTO DI VALUTAZIONI E PROPOSTE**

(Approvato dalla Commissione nella seduta del 30 marzo 1993)

La Commissione parlamentare antimafia sulla base di indagini sul posto e delle relazioni dei commissari straordinari ha esaminato la situazione delle amministrazioni comunali disciolte in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia ai sensi della legge n. 221 del 22 luglio 1991 a causa di condizionamenti degli amministratori da parte dei gruppi malavitosi locali.

L'evidenza dei collegamenti con i clan criminali e l'influenza sulle scelte amministrative, il degrado delle strutture amministrative, il dissesto finanziario dei comuni interessati compongono un quadro che giustifica l'iniziativa assunta con lo scioglimento delle amministrazioni locali, rendendo indilazionabile ogni sforzo per il recupero della legalità ma inducono a non ritenere esaurito l'impegno dello Stato con la gestione straordinaria.

Dall'indagine e dal dibattito svoltosi in Commissione si raccolgono di seguito alcune indicazioni:

Le gestioni straordinarie hanno mostrato nella maggior parte dei casi competenza amministrativa e consapevole motivazione dei compiti affidati; in altri sono state osservate carenze e inadempienze. Comunque in ragione anche delle esperienze negative si deve raccomandare al Ministro dell'Interno una particolare cura nella selezione degli incarichi di collaborazione nei confronti delle gestioni straordinarie.

Si propone al Ministro dell'Interno di disporre che i commissari dipendenti dell'Amministrazione siano esonerati dall'attività di ufficio.

La Commissione invita il Ministro dell'Interno a predisporre un osservatorio permanente centrale che funzioni come organismo di propulsione, di supporto e di controllo dell'attività dei componenti delle Commissioni straordinarie, sottoponga a monitoraggio l'attività delle Commissioni e prosegua la vigilanza anche dopo il ripristino delle rispettive assemblee elettive.

Tale monitoraggio dovrà rivolgersi anzitutto ai rapporti delle amministrazioni con la Magistratura per le violazioni della legalità riscontrabili, alla attuazione delle leggi rilevanti in materia di autonomie locali come la 142 e la legge 241 sui procedimenti amministrativi e ai comportamenti del personale burocratico amministrativo.

L'osservatorio dovrà essere dotato di un ufficio tecnico in grado di offrire consulenza in materia urbanistica, legale e tributaria.

La Commissione ritiene inoltre di grande efficacia per il ripristino delle condizioni di agibilità democratica, che le amministrazioni straordinarie informino i cittadini dell'attività svolta e attuino forme di consultazione popolare, attraverso *referendum*, favorendo strumenti di partecipazione alla vita pubblica.

La Commissione antimafia si impegna nell'ambito del proprio compito istituzionale a costituire al suo interno un gruppo di intervento che segua le attività delle commissioni straordinarie e la

nuova esperienza delle assemblee elettive dopo le gestioni dei commissari, per verificare gli indirizzi e per contribuire al recupero della legalità e della partecipazione popolare.

La Commissione antimafia ritiene che l'articolo 1 comma 3 della legge n. 221 del 22 luglio 1991 possa essere modificato nel senso di estendere il periodo di commissariamento dagli attuali 12-18 mesi a 18-30 mesi per consentire la scelta di prolungare la gestione ove sussista evidente e motivato rischio di vanificare la finalità del provvedimento.

La Commissione antimafia rivolge un pressante invito ai partiti politici perché, nel predisporre le liste elettorali per le prossime consultazioni nei comuni dove è conclusa la gestione straordinaria, si attengano scrupolosamente a criteri di selezione rispettosi della trasparenza e dell'affidabilità dei candidati dal punto di vista della legalità e dell'assenza di collegamenti diretti o indiretti con i gruppi di criminalità organizzata.

La Commissione ritiene utile una continua verifica delle norme che recentemente hanno introdotto strumenti di prevenzione e di interdizione dei legami fra istituzioni e criminalità organizzata anche al fine di mettere in evidenza la necessità di eventuali integrazioni e correzioni della legislazione.