

# Scioglimenti, dati in rete contro il silenzio

di Vittorio Mete

*La Lega delle Autonomie ha promosso in Calabria la pubblicazione sul Web di una aggiornata banca dati che descrive il fenomeno delle amministrazioni locali "chiusse per mafia". Dalla condivisione delle informazioni un'occasione per capire il problema e ridurre il deficit informativo di molti cittadini*



In venti anni di applicazione, la normativa sullo scioglimento delle amministrazioni locali per presunte infiltrazioni mafiose ha permesso di azzerare ben 202 Consigli comunali. A questi devono aggiungersi quattro Aziende sanitarie colpite da analogo provvedimento: le Asl di Pomigliano D'Arco e di Locri, le Asp di Reggio Calabria e Vibo Valentia. Probabilmente a causa di aspettative troppo elevate e mal riposte, vale a dire la durevole rimozione dei rapporti tra mafia e politica a livello locale, l'insoddisfazione per l'applicazione della legge è molto ampia. Al di là di casi specifici, in cui l'azione dei commissari straordinari si è rivelata realmente incisiva, la sua efficacia è generalmente ritenuta abbastanza circoscritta. Molto spesso il commissariamento rappresenta una mera parentesi tra una gestione soggetta a infiltrazioni mafiose e un'altra che si basa sulle stesse modalità di raccolta del consenso, fa perno sulle stesse cordate affaristico-clientelari, torna a occuparsi degli stessi affari poco puliti che avevano condotto allo scioglimento. In non pochi casi, sulla scena politica si ripresentano addirittura gli stessi consiglieri, assessori e sindaci mandati a casa dal provvedimento governativo.

L'indicatore più eloquente dell'inadeguatezza della normativa è probabilmente costituito dal numero di Comu-

## Per saperne di più



[www.autonomiecalabria.it](http://www.autonomiecalabria.it)

ni per i quali si è resa necessaria una proroga della gestione commissariale, che sono stati sciolti due volte o, per ora in un solo caso, addirittura tre. Lungi dal rappresentare un rimedio risolutivo, lo scioglimento e il commissariamento dell'Ente locale, per un periodo che può variare da 12 a 30 mesi, è piuttosto un provvedimento emergenziale, volto a tappare una falla che si è aperta (o che si potrebbe aprire) nella buona amministrazione dell'Ente locale.

Un primo e più importante motivo di questa inadeguatezza è dato dalla natura delle infiltrazioni mafiose che, assai spesso, difficilmente possono definirsi vere e proprie infiltrazioni, vale a dire azioni nascoste, dissimulate, perpetrate da mafiosi ai danni e all'insaputa di altri onesti amministratori e di ignari cittadini. L'ingerenza mafiosa nell'amministrazione comunale è piuttosto un'azio-

ne che si svolge, più frequentemente di quanto si pensi, alla luce del sole, in cui ai mafiosi (o, più spesso, a persone a loro riconducibili) è attribuita un'esplicita delega di rappresentanza politica. Le infiltrazioni mafiose nei Comuni sono dunque solo in seconda battuta un problema di cattiva amministrazione e di ordine pubblico. Esse sono in primo luogo un problema di funzionamento della democrazia a livello locale, e quindi di cultura civica e politica dei cittadini, di capacità organizzativa e d'iniziativa della società civile, di responsabilità delle classi dirigenti, specie del suo segmento politico e dei partiti.

## COMMISSARI INAPPROPRIATI

Oltre a questo macro problema di natura culturale e politica - che è utopico voler risolvere solo tramite un intervento legislativo - i problemi specifici della normativa sugli scioglimenti degli Enti locali per presunte infiltrazioni mafiose e sulla sua prassi applicativa sono molti. La figura dei commissari straordinari, ad esempio, è ritenuta non del tutto appropriata, visto che in molti casi essi non conoscono il territorio nel quale andranno a operare, sono tenuti a risiedere nel Comune amministrato solo per qualche giorno a settimana, devono contestualmente svolgere altri incarichi nel loro ente di provenienza e gli incentivi economici e di carriera sono tut-

to sommato modesti. Lo scioglimento raramente si accompagna, poi, a un rafforzamento dell'apparato repressivo e di controllo, per cui l'organico degli uffici giudiziari rimane solo parzialmente coperto, la presenza delle forze dell'ordine è quella usuale, e scarsi sono i mezzi di cui dispongono. Sebbene la riforma dell'articolo 143 del Tuel dell'estate del 2009 abbia previsto la possibilità di intervenire anche sull'apparato burocratico-amministrativo dell'Ente locale, la rimozione o la destinazione ad altro incarico del personale sospettato di collusione con i gruppi mafiosi si sono fin qui dimostrate poco agevoli.

Tuttavia, tra i tanti limiti della normativa e della sua applicazione, qui sommariamente elencati, uno spicca in maniera particolare. Si tratta della disponibilità di informazioni sui vari aspetti del fenomeno. In questi venti anni di vigenza della legge, è stato infatti difficile reperire informazioni certe e accurate sul numero degli scioglimenti, sulle proroghe, sulle persone ritenute responsabili delle infiltrazioni, sui ricorsi al Tar e al Consiglio di Stato da parte delle amministrazioni disciolte, sulle procedure di accesso agli atti, sui motivi che hanno condotto all'azzeramento delle amministrazioni locali, sul colore politico delle amministrazioni sciolte, sui profili professionali dei commissari, sulle reazioni della società civile e della classe politica locale, regionale e nazionale all'indomani dello scioglimento, sull'operato dei commissari straordinari, sugli esiti delle nuove elezioni, sulle vicende giudiziarie riguardanti gli amministratori

## Scioglimenti e discrezionalità del Prefetto

Il tentativo di mettere le mani sulle amministrazioni locali è un comportamento connaturato alle strategie dei gruppi mafiosi. A fronte di questa endemica minaccia cui sono sottoposti i governi locali, solo un numero relativamente ristretto di amministrazioni comunali è stato finora sciolto. Si sa che il Mezzogiorno non è uniforme e che in alcune zone la pressione mafiosa è più alta che altrove. Difficile però sostenere che vi siano isole felici, come alcune province siciliane o quella di Cosenza, con un unico scioglimento nell'estate del 2008. Davanti a questa realtà, bisogna piuttosto riflettere sulla capacità degli organi dello Stato di individuare i potenziali condizionamenti e giungere poi a un effettivo scioglimento. Un'ipotesi plausibile è che il prefetto avvii la procedura di accertamento quando su un dato territorio si verifichi qualche evento clamoroso che richiama l'attenzione delle autorità, come un omicidio, l'arresto di un sindaco o un appalto platealmente clientelare. Un po' come quei medici di famiglia che prescrivono lo stesso farmaco per sintomi diversi,

anche la "sensibilità" del prefetto e la sua propensione a ricorrere a questo strumento di contrasto può fare la differenza in termini di procedure di accesso e di scioglimenti dei Comuni in una Provincia. In termini più generali, ci si chiede quali siano i presupposti concreti e le specifiche circostanze alle quali un Consiglio comunale viene sciolto. E, a monte, ci si chiede quali siano le condizioni in cui un prefetto avvia una procedura di accesso che condurrà, eventualmente, a uno scioglimento.

Da questo punto di vista, la normativa non indica criteri chiari e precisi. In primo luogo, non specifica a quali condizioni il prefetto è tenuto a procedere all'accesso agli atti del Comune e indica condizioni molto generiche per dar luogo allo scioglimento. Pertanto, non è azzardato affermare che in tema di scioglimenti l'autorità preposta (Prefetto, ministro dell'Interno) godano di un'ampia discrezionalità.

(tratto da V. Mete, "Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose", Bonanno, 2009)

ri indicati come responsabili delle infiltrazioni mafiose.

### LACUNA RILEVANTE

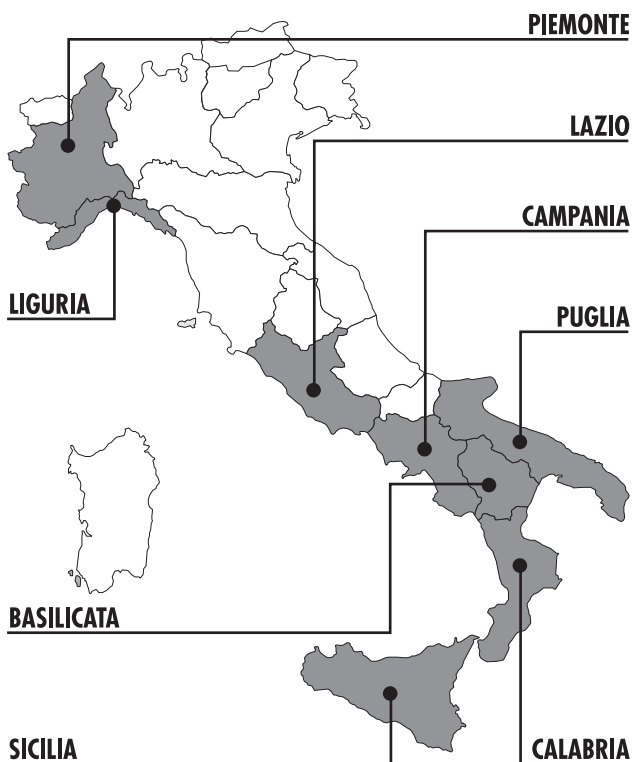
Si tratta di una lacuna rilevante che diventa tanto più vistosa - e a tratti incomprensibile - se si considera che il fenomeno delle infiltrazioni mafiose non è circoscritto a piccole realtà di scarsa importanza: basti ad esempio pensare che circa il 40% della popolazione residente in provincia di Napoli è stata amministrata almeno una volta da una terna commissariale. Il deficit informativo stride inoltre con la crescente attenzione che la politica, i mezzi d'informazione, la società civile organizzata e l'opinione pubblica hanno attribuito negli ultimi anni al fenomeno mafioso nel suo complesso (anche qui è sufficiente richiamare il successo editoriale di libri come "Gomorra" o quello cinema-

grafico di film come "I cento passi") e che è solo parzialmente colmata dai pochissimi studi specificamente dedicati all'argomento, dai numerosi ma frammentari reportage giornalistici, dagli articoli tecnici di taglio giuridico destinati agli addetti ai lavori, dalla fin troppo burocratica documentazione ufficiale prodotta dal ministero dell'Interno e trasmessa periodicamente alle Camere.

Per far fronte a questa carenza di informazioni interviene ora un lodevole progetto realizzato da Legautonomie Calabria che ha iniziato a costruire, rendendola pubblicamente consultabile sul proprio sito web ([www.autonomiecalabria.it](http://www.autonomiecalabria.it)), una banca dati sui Consigli comunali sciolti per mafia. La banca dati è al momento composta da file di Excel, articolato in più fogli di lavoro, e da una



## Interessate da almeno uno scioglimento



## Gli scioglimenti dal 1991/1



mappa cliccabile dell'Italia. Il primo foglio di lavoro contenuto nel file scaricabile dal sito - che ricalca quello che, a richiesta, è fornito dal competente ufficio del ministero dell'Interno (Direzione

centrale per gli uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali) - contiene un elenco di tutti i provvedimenti di scioglimento, di proroga e riduzione della gestione commissariale dall'introduzione della normativa (maggio 1991) a oggi. Per ogni provvedimento è indicato il nome del Comune, la Provincia di appartenenza, la popolazione residente, il numero e la data del Dpr col quale è disposto allo scioglimento, la data della Gazzetta Ufficiale in cui il Dpr è stato pubblicato.

Un secondo foglio di lavoro contiene una semplice tabella riassuntiva, su base regionale, dei provvedimenti di scioglimento. Il terzo foglio del file Excel è specificamente dedicato agli enti calabresi sciolti. Esso contiene solo alcune informazioni di base quali: il nome del Comune, l'anno di scioglimento, la Provincia in cui ricade il Comune sciolto.

Da ultimo, il quarto foglio di lavoro offre alcune informazioni organizzate su base provinciale. Per ogni provincia sono infatti riportati: il numero di provvedimenti riguardanti i Comuni che ricadono nel territorio provinciale, la somma della popolazione residente nei Comuni appartenenti alla stessa Provincia. Nello stesso foglio si trova poi una lista dei Comuni sciolti due o tre volte: si apprende così che, al 30 giugno 2011, sono 34 i Comuni sciolti due volte, un solo comune (Roccaforte del Greco) ha subito per ben tre volte il provvedimento di rigore, finora sono 82 le proroghe e 2 le riduzioni della durata del commissariamento, e 19 i decreti di scioglimento in seguito annullati. I testi dei Dpr e, documenta-

zione particolarmente preziosa, le relazioni del ministro dell'Interno che li accompagnano e (laddove disponibili) le sentenze dei Tar e del Consiglio di Stato che annullano i decreti di scioglimento sono invece consultabili cliccando sull'apposita cartina raffigurante il territorio nazionale.

Le Regioni evidenziate nella mappa (Sicilia, Calabria, Basilicata, Campania, Puglia, Lazio, Liguria, Piemonte) sono quelle che sono state interessate da almeno uno scioglimento. Purtroppo, le relazioni delle commissioni d'accesso, che contengono molte e più dettagliate informazioni per capire meglio le vicende amministrative contestate e a chi si debbano imputare le responsabilità dello scioglimento, sono secrete. Per meglio dire, erano sì secrete prima della recente riforma dell'articolo 143, ma lo rimangono di fatto da quando, rese pubbliche, sono zeppe di omissis (perfino sul nome del sindaco del Comune sciolto!) che rendono poco proficua la loro lettura.

Il valore dell'iniziativa di Legautonomie Calabria risiede nella sua capacità di mettere in circolazione informazioni sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel governo locale. In questo caso, la conoscenza non è fine a se stessa e non è nemmeno soltanto uno strumento in più a disposizione di giornalisti, studiosi, amministratori locali, cittadini. Piuttosto, la diffusione di notizie e la tematizzazione degli scioglimenti contribuiscono a "creare" il problema, che altrimenti rimarrebbe un fatto privato delle comunità interessate dai commissariamenti. Come sembra mostrare la rapida di-

minuzione del numero di Comuni sciolti coincide col calo di attenzione dell'opinione pubblica e delle Istituzioni sul fenomeno mafioso (da una media di circa 30 nel periodo 1991-93 a 3,5 nel biennio 1994-95), creare il problema è il primo passo per tentare di risolverlo o comunque per agire su di esso.

### FORTI POTENZIALITÀ

Proprio per questo motivo la banca dati in progress allestita da Legautonomie Calabria ha molte potenzialità, al momento solo in parte dispiagate. Per aumentare la sua efficacia, sarebbe ad esempio opportuno offrire uno spazio di confronto e dialogo tra i vari attori sociali, politici e istituzionali coinvolti nel complesso processo dello scioglimento e della gestione commissariale. Con le tecnologie digitali attualmente disponibili, sarebbe relativamente semplice e poco costoso avviare forum di discussione sui vari aspetti della normativa e della sua applicazione, creare un ambiente in cui caricare documenti (articoli di stampa, delibere e altri documenti ufficiali, contributi di analisi e studio), attivare una o più mailing list tematiche o anche una semplice newsletter.

Si potrebbe così migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa e rendere più partecipi gli amministratori e i cittadini, specie quelli dei Comuni commissariati. Questi ultimi, infatti, proprio perché prigionieri di un frame cognitivo che rinchioda la mafia e l'antimafia in un recinto popolato quasi esclusivamente da latitanti, manette, violenza, magistrati e carabinieri, non capiscono fino in fondo la natura

preventiva e presuntiva degli scioglimenti. Non vedendo, in molti casi, persone arrestate e non riscontrando delibere annullate, assistendo anzi alla ricandidatura di personaggi chiacchierati, essi tendono a misconoscere la decisione dello scioglimento e denigrare l'azione di risanamento condotta dai commissari straordinari. Creare e alimentare questo ambito di confronto sarebbe molto utile per gli stessi commissari straordinari che potrebbero approfittare di questo spazio virtuale per scambiare opinioni, documenti, buone pratiche, proposte di collaborazione, magari aperte anche ad amministratori di Comuni non colpiti dal provvedimento di scioglimento.

Un altro intervento che potrebbe aumentare l'utilità e l'efficacia del progetto predisposto da Legautonomie Calabria riguarda l'ampliamento e l'analisi delle informazioni raccolte. Una domanda che rimane spesso senza risposta riguarda, ad esempio, il colore politico delle amministrazioni sciolte. In uno studio del 2009 è stato documentato il carattere sostanzialmente bipartisan delle infiltrazioni, così come la quasi analoga propensione dei governi nazionali di colore differente a ricorrere allo strumento dello scioglimento. Oltre al meritorio recupero delle informazioni "storiche" intrapreso sin qui, sarebbe ora interessante continuare a monitorare quali partiti e quali schieramenti siano più vulnerabili alle infiltrazioni mafiose, così come sarebbe opportuno capire cosa succede durante il commissariamento e come si svolgono le elezioni immediatamente successive.

## Gli scioglimenti dal 1991/2



Il salto di qualità che i promotori della banca dati potrebbero fargli fare sarebbe allora trasformarla, nel medio periodo, in un vero e proprio osservatorio sui Comuni sciolti per mafia, magari in collaborazione con istituzioni formative e di ricerca, come le Università, o altre istituzioni in prima linea contro le mafie, come la Commissione Parlamentare Antimafia, la Commissione Regionale Antimafia, o associazioni come "Libera" e "Avviso Pubblico". Un po' come succede per il rapporto ecomafie presentato ogni anno da Legambiente, il lavoro di documentazione e ricerca condotto da un osservatorio così concepito potrebbe sfociare nella realizzazione di un rapporto annuale sulle infiltrazioni mafiose nei Comuni. Le notizie sui Comuni sciolti risalirebbero allora di qualche pagina nella foliazione dei quotidiani e, uscendo il tema dall'ombra, anche i soggetti istituzionali preposti all'applicazione della normativa avrebbero un sostegno e uno stimolo in più per condurre al meglio il loro non facile incarico.

