

La quiete dopo la tempesta.
Politica e società civile in un Comune sciolto per mafia

Vittorio Mete

Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia (DISPO)

Università degli Studi di Firenze

[\(mete@unifi.it\)](mailto:mete@unifi.it)

Primissima versione

Si prega di non citare senza il consenso dell'autore

Ogni commento è ben accetto

Paper presentato al XIX Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica
Panel “Voto, politica e territorio in Italia fra continuità, fratture, nuove identità e ritorni”

Cagliari, 21-23 settembre 2005

Abstract

Il *paper* affronta il tema dei consigli comunali sciolti per presunte infiltrazioni mafiose, cui la letteratura socio-politologica ha finora prestato scarsissima attenzione. Dal 1991, data di entrata in vigore della normativa che prevede lo scioglimento, sono state oltre 100 le amministrazioni locali sottoposte a tale provvedimento. A guidare la classifica dei consigli sciolti per mafia è la Campania, seguita dalla Sicilia e dalla Calabria. Lo scioglimento dell'amministrazione cittadina costituisce di fatto una sospensione della democrazia a livello locale, rappresentando dunque uno shock sia per il mondo politico locale sia per la società civile.

Il *paper* presenta in primo luogo la dimensione quantitativa assunta dal fenomeno ed il suo andamento temporale. Dopo una breve discussione sulle caratteristiche della legge, sulla sua genesi e sui nodi problematici relativi alla sua applicazione, saranno presentati i risultati di una ricerca empirica svolta sul comune di Lamezia Terme (CZ). Tra tutti i comuni sottoposti al provvedimento di scioglimento, Lamezia Terme è uno dei più ampi sul piano demografico. Inoltre, in poco più di un decennio, il comune ha subito per ben due volte lo scioglimento dell'amministrazione comunale. Il periodo di commissariamento seguito al secondo scioglimento è durato 30 mesi e si è concluso solo con le elezioni dell'aprile 2005.

Le finalità conoscitive della ricerca empirica riguardano le reazioni delle forze politiche e sociali seguite allo scioglimento; l'andamento temporale del dibattito e le interpretazioni sulle "vere" motivazioni dello scioglimento avanzate dai vari attori; il giudizio sull'operato della Commissione straordinaria; alcune caratteristiche ed opinioni del personale politico locale emerso dalle ultime elezioni. La ricerca è basata su un'integrazione di tecniche d'indagine che prevede in particolare: l'analisi della stampa; una serie di interviste a testimoni qualificati; la somministrazione di un questionario strutturato ai neo consiglieri comunali e di quartiere.

*Qui tutto
è come prima,
tranne voi,
onorevoli,
governatori,
voi, amici,
Leonardi da Vinci
della Cassa del Mezzogiorno*

Franco Costabile

1 Introduzione

A partire dagli importanti provvedimenti di riforma del 1990 (legge 142 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali) e del 1993 (legge 81 sull'elezione diretta del sindaco) le amministrazioni locali sono state oggetto di una particolare attenzione da parte di giuristi, sociologi e politologi. Molto è stato scritto sulle conseguenze della legge 81/93, che ha posto la figura del sindaco al centro della vita politica locale e, più in generale, ha rappresentato un formidabile strumento di visibilità per le amministrazioni locali più attive ed innovative. Solo per citare alcuni degli studi più rilevanti, è opportuno richiamare le riflessioni e le analisi sulla figura dei nuovi sindaci (Segatori 2003); (Vandelli 1997), sulla trasformazione del ruolo dei consigli comunali (Brasca - Morisi 2003), sugli aspetti elettorali (Baldini - Legnante 2000), sul mantenimento o meno – a 10 anni di distanza dalle legge 81/93 – delle promesse d'innovazione e di maggiore efficacia contenute nelle riforme (Catanzaro - Piselli - Ramella - Trigilia 2002).

A fronte di questa ampia riflessione sui nuovi assetti e potenzialità delle amministrazioni locali è per contro da lamentare, nella letteratura socio-politologica, una scarsissima tematizzazione dei condizionamenti della criminalità organizzata di tipo mafioso sull'operato dei “nuovi sindaci” e delle amministrazioni da loro guidate. Eppure, le intimidazioni ed i numerosi attentati subiti quotidianamente dagli amministratori di ente locale, soprattutto nel Sud del paese, così come le notizie di cronaca che riportano arresti e condanne di politici e dipendenti delle amministrazioni locali collusi con le mafie, rappresentano un indicatore eloquente della gravità del fenomeno.

Tra le numerose politiche di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafiosa adottate dallo stato, che secondo alcuni starebbero riscuotendo un certo successo in termini di efficacia (La Spina 2005), ve ne sono alcune che, a vario titolo, toccano da vicino le amministrazioni locali. Ad esempio, la legge 109/96 sulla destinazione a fini sociali dei beni confiscati alle mafie attribuisce ai comuni un ruolo di primo piano nell'iter di confisca, e spesso anche nella gestione, dei beni sottratti agli appartenenti alle organizzazioni mafiose (CNEL 2005). La legge 142/90, inoltre, prevede la rimozione di singoli amministratori comunali che siano stati riconosciuti colpevoli di gravi e

persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico. Ma è soprattutto la legislazione che consente lo scioglimento dei consigli comunali per sospette infiltrazioni mafiose che costituisce lo strumento più importante nell'opera di contrasto dei condizionamenti e delle collusioni tra mafia e politica a livello locale. Installando una commissione straordinaria (composta da tre membri scelti tra funzionari dello stato o magistrati) al posto dei rappresentanti democraticamente eletti, il provvedimento incide profondamente sulla vita politica e sociale delle comunità locali. Nei fatti, si attua una sospensione della democrazia a livello locale, tanto da aver sollevato dubbi sulla costituzionalità della normativa¹.

Come è spesso accaduto per altri importanti provvedimenti antimafia (La Spina 2005, 58-9), anche la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose è frutto di una situazione emergenziale e tenta di rispondere alle richieste ed alle pressioni dell'opinione pubblica. Più specificamente, la legge 221 del 1991 venne rapidamente approvata in seguito ai feroci fatti di sangue svoltisi a Taurianova (RC) che fecero inorridire l'opinione pubblica, non solo italiana². Non a caso, a testimonianza del carattere emergenziale del provvedimento, il primo consiglio comunale cui fu applicata la nuova normativa fu proprio quello di Taurianova.

Dall'approvazione della legge sono stati finora sottoposti alla misura dello scioglimento oltre un centinaio di amministrazioni comunali. Tra i comuni sciolti per mafia ve ne sono anche di piccoli e piccolissimi³, con bilanci spesso dissestati o comunque con una capacità di spesa molto limitata. Verrebbe dunque da chiedersi cosa spinga "la mafia imprenditrice" ad occuparsi di realtà dal significato economico così modesto. Per rispondere a questa domanda bisogna evidentemente lasciare da parte le semplici spiegazioni di tipo economico ed utilitaristico e chiamare in causa le specificità del fenomeno criminale di tipo mafioso. Il controllo del territorio in concorrenza con l'autorità statale, tanto da far parlare dell'esercizio di una signoria politica sulla comunità (Paoli 2000), è difatti una delle caratteristiche distintive delle mafie tradizionalmente presenti nel Mezzogiorno. Controllare direttamente o condizionare in maniera indiretta l'amministrazione locale tramite il suo personale politico e/o burocratico costituisce uno strumento importante per stabilire quel controllo del territorio che è funzionale a molte delle altre attività, legali ed illegali, di cui si occupano le organizzazioni mafiose.

¹ A sollevare il dubbio sulla costituzionalità della legge è stato, nel 1992, il TAR del Lazio. La Consulta respinse tuttavia come "non fondate" le questioni di legittimità sollevate (Sudgest 2001, 17).

² Una descrizione dei delitti di Taurianova è contenuta in (Ciconte 1996, 3-5). Per una ricostruzione delle vicende che hanno portato all'approvazione della legge 221/91 e del dibattito sorto intorno a questo provvedimento ed alla sua applicazione si veda (Cavaliere 2004); (Cantadori 2002). Per una sintetica rassegna dei gravi fatti di cronaca che hanno sollecitato l'adozione di provvedimenti legislativi volti a contrastare la criminalità organizzata si veda (La Spina 2005, 57-8).

³ Delle 109 amministrazioni locali sciolte nel periodo 1991-2001, quasi il 30% riguardava comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Soltanto in 6 casi l'ampiezza demografica superava i 50.000 abitanti (Sudgest 2001, 25).

L'intento principale di questo *paper* è di tracciare un quadro più definito ed aggiornato sull'importante, quanto finora trascurato, fenomeno delle amministrazioni locali sciolte per presunte infiltrazioni mafiose. L'argomento, evidentemente, attiene al più ampio tema del rapporto tra la criminalità organizzata di tipo mafioso e la politica nel Mezzogiorno. Chiarire i diversi aspetti che riguardano questa politica pubblica di contrasto alle organizzazioni mafiose consente di metterne in luce i punti di forza ma anche le numerose criticità che sono alla base di una richiesta di modifica della legge⁴.

Dopo una presentazione dei dati più significativi sull'argomento (dimensione quantitativa e tendenza degli attentati e delle intimidazioni ai danni degli amministratori di ente locale, andamento temporale delle amministrazioni locali sottoposte a scioglimento, loro distribuzione territoriale etc.) ed una discussione del fenomeno, l'analisi si concentrerà su un caso specifico. Si tratta della città di Lamezia Terme (CZ) che, nel corso dell'ultimo quindicennio ha subito per ben due volte (nel 1991 e nel 2002) la procedura di scioglimento.

Il fenomeno preso in esame ha molte sfaccettature, con molte variabili che entrano in gioco. Adottare dunque una strategia di ricerca comparativa potrebbe apparire a questo proposito la scelta più idonea per studiare il fenomeno. Tale strategia consentirebbe infatti di mettere in luce le caratteristiche dei territori e dei comuni sciolti per mafia, i loro problemi e le modalità di azione della criminalità. Anche a causa delle risorse limitate per la realizzazione della ricerca empirica, si è al contrario scelto di concentrare l'analisi su una sola realtà territoriale. Questa scelta permette, peraltro, di effettuare una serie di approfondimenti sulla vita politica cittadina, altrimenti di difficile realizzazione.

Attraverso un'integrazione di tecniche di ricerca differenti (analisi della stampa; interviste a testimoni qualificati; distribuzione di un questionario ai consiglieri comunali e di quartiere eletti nell'aprile 2005, a termine del periodo di commissariamento)⁵, si è tentato di raggiungere diversi

⁴ Si veda al riguardo il dibattito in seno alla Commissione Parlamentare Antimafia sviluppatosi nei primi sei mesi del 2005 (in particolare le sedute 61, 62, 63, 68 e 71) che ha condotto all'approvazione di un documento da indirizzare al Parlamento e che sollecita la modifica di molti aspetti della normativa. Documenti reperibili su Internet all'indirizzo: <http://www.parlamento.it/Bicamerali/1/12/18/sommariostenograficibicamerali.htm>.

⁵ L'analisi della stampa è stata effettuata prendendo in considerazione gli articoli specificamente dedicati al tema dello scioglimento apparsi sul quotidiano "Il domani della Calabria" nel periodo settembre 2002 - aprile 2005.

I testimoni qualificati intervistati sono: il sindaco dell'amministrazione comunale sciolta per presunte infiltrazioni mafiose; un consigliere comunale all'epoca all'opposizione; il segretario cittadino dell'UDC; il segretario cittadino di Rifondazione Comunista; un attivista di uno dei partiti di centro-sinistra; uno dei tre commissari straordinari; un sacerdote impegnato nel sociale; un parroco di un quartiere della città; una sindacalista; un dipendente del comune con incarichi di rappresentanza sindacale; un'impiegata comunale operante nel campo dei servizi sociali. Le interviste sono state tutte realizzate nell'aprile del 2005, subito prima delle elezioni comunali che segnavano anche la fine del periodo di commissariamento. Non tutte le interviste effettuate sono state utilizzate per questa prima versione del *paper*.

Un questionario strutturato è stato somministrato, dal 15 luglio al 31 agosto 2005, ai 30 consiglieri comunali (più un assessore che è stato eletto come consigliere e subito si è dimesso per entrare a far parte della Giunta) ed ai 32 consiglieri circoscrizionali. Dei 63 casi complessivi, solo un consigliere circoscrizionale non ha restituito il

interessi conoscitivi. Tra questi, i più importanti sono: dar conto delle modalità di reazione delle forze politiche e della società civile in seguito alla procedura di scioglimento e saggiare così la coesione della classe politica locale; descrivere come è stato tematizzato l'evento e delineare l'andamento temporale del dibattito pubblico sorto intorno ad esso; tracciare i profili della nuova classe politica municipale e rilevarne le opinioni su alcuni temi rilevanti. Da ultimo, occuparsi delle vicende relative al secondo scioglimento che ha interessato la città consente, ai nostri fini, di mettere a fuoco alcune problematiche comuni a tutti i territori interessati dallo scioglimento dell'amministrazione locale e, dunque, di offrire una valutazione delle modalità di applicazione della normativa.

2 La scioglimento delle amministrazioni locali tra mafia e politica

Le azioni dello stato volte al contrasto delle organizzazioni criminali di tipo mafioso possono essere distinte in due grandi categorie: quella delle politiche dirette e quelle delle politiche indirette. Nella prima categoria ricadono le attività investigative e di repressione condotte dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, le politiche che riguardano i collaboratori di giustizia, le indagini sugli aspetti imprenditoriali e finanziari delle mafie etc. Alla categoria delle politiche indirette possono invece ricondursi tutte quelle attività che rendono più difficile o che tentano di prevenire i reati di tipo mafioso, anche rafforzando lo spirito civico e la collaborazione della società civile. Tra queste sono dunque da annoverare i corsi di educazione alla legalità nelle scuole, le politiche antirackett ed antiusura, il sostegno all'associazionismo antimafia nonché lo scioglimento dei consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose e la rimozione di singoli amministratori locali (La Spina 2005, 13).

Diversamente da quanto in genere si crede, specie dall'opinione pubblica di quei comuni colpiti dal provvedimento, lo scioglimento del consiglio comunale non ha una natura sanzionatoria nei confronti dell'amministrazione in carica, né tanto meno nei confronti dei suoi cittadini. Al contrario, esso tende a prevenire una cattiva amministrazione dovuta alle potenziali infiltrazioni mafiose. Come afferma molto opportunamente a questo riguardo Luciano Violante nell'ambito di un convegno dedicato ai problemi ed all'applicazione della legge 221/91, *“siamo arrivati a questa legge sullo scioglimento dei consigli comunali per la debolezza della politica, perché le forze politiche nazionali, territoriali, regionali, locali non avevano la forza di rompere con quei consigli comunali che sapevamo benissimo essere inquinati dalla mafia (...) si è dovuto fare un intervento surrogatorio nei confronti della incapacità dei partiti di risolvere queste situazioni”* (Violante 1995, 66).

questionario. Le informazioni di seguito presentate sono pertanto basate sulle risposte fornite da 31 consiglieri comunali e 31 consiglieri circoscrizionali.

La debolezza della sfera politica nel Meridione non è ovviamente un fenomeno recente né attribuibile esclusivamente alla presenza mafiosa. Particolarmente deboli sono state le organizzazioni partitiche, che altrove hanno invece costituito i soggetti intorno ai quali si è sviluppata una vivace partecipazione democratica e civica, anche delle classi meno abbienti. La debolezza dei partiti si spiega anche alla luce della centralità della clientela come sistema di regolazione sociale e politica, dei rapporti personali tra cliente e patrono, che ha accompagnato lo sviluppo politico del Meridione (Fantozzi 1993). Nel Sud, i gruppi e le catene clientelari hanno di fatto sostituito le funzioni di aggregazione ed articolazione degli interessi altrove esplicate dai partiti con conseguenti alti tassi di trasformismo dei gruppi politici dirigenti. Una pratica talmente radicata nelle pratiche politiche di cui è possibile rinvenire tracce significative anche oggi, in un contesto politico trasformato e tendenzialmente bipolare (Raniolo 2004). In un ambiente caratterizzato dalla debolezza dei partiti, dalla relativa autonomia dei gruppi politici dirigenti propensi ad operazioni trasformistiche e dalla capillare presenza della criminalità organizzata non stupisce dunque che le amministrazioni locali risultino altamente permeabili alle pressioni mafiose. *“La mafia, – afferma a questo riguardo Umberto Santino nella sua ricostruzione delle vicende relative al movimento antimafia – dalla formazione dello Stato unitario ad oggi, ha avuto un ruolo significativo nella formazione delle rappresentanze istituzionali, controllando e raccogliendo voti, partecipando direttamente o in forma mediata alle competizioni elettorali”* (Santino 1994).

La legge 221/91⁶ nasce dunque come uno degli strumenti di cui lo stato si dota per far fronte a questa ingombrante presenza. La normativa in vigore consente di sciogliere i consigli comunali e provinciali quando: *“emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”* (art. 2, comma 1, T.U.E.L). L’iniziativa investigativa sulle presunte infiltrazioni spetta al Prefetto che nomina una commissione d’accesso e trasmette gli esiti dell’attività della commissione al Ministro degli Interni. Per garantire l’imparzialità dell’operato dell’Esecutivo (Gullotti 2003, 1850), il provvedimento coinvolge i massimi organi costituzionali dei diversi poteri dello Stato. Lo scioglimento è infatti disposto dal Presidente della Repubblica su proposta del

⁶ La legge 221/91 converte in legge, con qualche piccola modifica, il Decreto Legge n. 164 del 31 maggio 1991, emanato immediatamente dopo i già richiamati gravi fatti di cronaca di Taurianova. Il testo legislativo ha subito nel corso del tempo ulteriori ma non fondamentali modifiche ed è confluito nel “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” del 2000. In particolare, gli articoli del Testo Unico che disciplinano lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per presunte infiltrazioni mafiose sono il 143, 144, 145 e 146. Per un approfondimento di natura giuridica sulla normativa si rinvia a (Gullotti 2003).

Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Inoltre, il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei Ministri è contestualmente trasmesso alle due Camere. Insieme al decreto di scioglimento viene nominata, al posto del disciolto consiglio comunale, una Commissione Straordinaria composta da tre persone scelte tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. I poteri della Commissione sono identici a quelli del Consiglio, della Giunta e del Sindaco. Malgrado questi ampi poteri, l'attività della Commissione è generalmente limitata alla gestione degli affari ordinari, evitando di prendere decisioni importanti e con ricadute nel lungo periodo per la comunità locale. Ciò non significa, come spesso purtroppo accade, che la vita amministrativa dell'ente si debba fermare – con tutte le conseguenze negative derivanti per l'economia e la vita sociale dei cittadini – in attesa che finisca il periodo di commissariamento ed una nuova compagine amministrativa democraticamente eletta prenda la guida della città⁷.

La normativa sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per presunte infiltrazioni mafiose prevede la possibilità di distaccare temporaneamente presso l'ente commissariato delle unità di personale senza aggravii di spesa. Durante il periodo di commissariamento, ma anche durante il primo mandato elettivo successivo allo scioglimento, la normativa contempla inoltre la possibilità di accedere a canali privilegiati per la concessione di finanziamenti e di prestiti, soprattutto per far fronte a carenze infrastrutturali.

Alla normativa sono stati mossi, da soggetti molto diversi tra loro e con finalità differenti, molti rilievi critici. Sicuramente l'elemento maggiormente contestato, soprattutto dagli amministratori e dalle forze politiche sottoposte al decreto di scioglimento, riguarda la sola presunzione di infiltrazione mafiosa come elemento sufficiente ad azzerare gli organi elettivi. Difatti, *“il commissariamento degli enti locali interessati può avvenire anche sulla base di semplici sospetti di infiltrazioni mafiose, in assenza di sentenze di condanna o di ordinanze di rinvio a giudizio”* (Sorge 2000, 150). Questa discrezionalità, derivante dalla non indispensabilità di azioni – né tanto meno di condanne – da parte della magistratura, presta in effetti il fianco a facili critiche – nonché alla reale possibilità di abusi (Nebiole 2005) – e sottopone il Potere Esecutivo al sospetto che gli atti di scioglimento abbiano una valenza politica. Al riguardo è stato infatti osservato che *“tali misure vengono applicate dall'esecutivo nazionale, il quale inevitabilmente ha una sua coloritura politica. Agire contro esponenti delle classi politiche locali dello stesso orientamento non è certo agevole, mentre se i politici locali oggetto di attenzione appartengono a partiti dell'opposizione, questi*

⁷ A questo riguardo, nota molto opportunamente Giuseppe De Rita in apertura di un convegno organizzato dal CNEL e dedicato al tema dei consigli sciolti per mafia: *“Nel momento in cui si commissaria, il commissario straordinario stesso non deve essere soltanto l'ibernazione dell'amministrazione e della politica, deve essere un'occasione per fare più amministrazione, più politica e più rapporto con i cittadini”* (De Rita 1995, 9).

potranno accusare la maggioranza nazionale di parzialità e atteggiamenti persecutori” (La Spina 2005, 98). Ad oltre un decennio di applicazione della normativa sugli scioglimenti, un’analisi della collocazione politica delle amministrazioni locali sottoposte a scioglimento mette in luce che *“tranne rari e marginali casi, i vari ministri che si sono succeduti alla guida degli Interni dal 1994 ad oggi hanno sciolto i consigli comunali i cui sindaci erano espressione dell’opposizione a livello parlamentare”* (il Riformista del 6.11.2004, citato in La Spina, 2005, 98). Come vedremo, il caso del comune di Lamezia Terme, pur non essendo affatto marginale per via della sua ampiezza demografica, costituisce una vistosa eccezione a questa regola. Difatti, il sindaco che guidava l’amministrazione comunale non solo apparteneva alla stessa coalizione di centro-destra all’epoca al governo, ma era addirittura dello stesso partito del Ministro degli Interni.

Altri aspetti di debolezza della normativa sullo scioglimento riguardano l’inadeguatezza, in termini di formazione e competenza, dei commissari straordinari (Sorge 2000, 159) tanto da suggerire l’istituzione di un apposito ruolo dei commissari straordinari che garantisca una maggiore e più specifica professionalità. Inoltre, provenendo da territori lontani e da esperienze professionali diverse i commissari straordinari devono scontare una carenza di conoscenza dell’ambiente sociale ed economico in cui si trovano ad operare. Se a ciò si aggiunge anche il fatto che i commissari si dedicano a questo ufficio spesso in maniera parziale, avendo anche altri incarichi da svolgere, con una conseguente permanenza limitata sul territorio, appare evidente l’inadeguatezza della definizione legislativa relativa a queste figure che hanno invece una funzione centrale e molto delicata nell’intero procedimento di “bonifica” degli enti locali sottoposti a scioglimento⁸.

Un’altra serie di problemi che concorre a diminuire l’efficacia della disciplina riguarda la posizione del personale burocratico ed amministrativo dei comuni. Una delle principali e più gravi conseguenze della permeabilità delle amministrazioni locali è infatti costituita dalla selezione clientelare dell’apparato amministrativo del comune che, in seguito alle riforme degli anni Novanta, gode di una relativa autonomia, rispetto al potere politico, nella gestione amministrativa dell’ente. Per tale motivo, rimuovere gli impiegati ed i dirigenti comunali collusi con la mafia appare a volte come un’operazione ancora più incisiva e prioritaria rispetto alla rimozione degli organi elettivi⁹.

⁸ L’esigenza di specifiche professionalità dei commissari straordinari e di un loro impegno a tempo pieno è indicata anche dalla Commissione Parlamentare Antimafia che di recente si è occupata di redigere una proposta di modifica alla normativa sugli scioglimenti. Nel documento approvato all’unanimità nel luglio scorso ed indirizzato al Parlamento a questo proposito si legge: *“poiché la gestione non deve rappresentare mero traghettamento dell’ente locale verso nuove consultazioni elettorali, bensì momento di arricchimento e di crescita per la dirigenza dell’ente, nonché occasione di rinascita per la collettività amministrata, è opportuno che la gestione straordinaria sia affidata a professionalità specificamente formate per la funzione, che si dedicano in via esclusiva alle funzioni commissariali, individuate nel ruolo dei Commissari Straordinari da istituire presso il Ministero dell’Interno e nel quale far confluire dirigenti in possesso di comprovate capacità di gestione di situazioni complesse, quali quelle che si presentano ordinariamente agli organi incaricati della gestione straordinaria”* (Commissione Parlamentare Antimafia 2005).

⁹ La netta distinzione tra le responsabilità del personale politico e quelle del personale burocratico è uno degli aspetti più innovativi del documento approvato dalla Commissione Antimafia appena citato. Nel documento si giunge perfino ad

Infine, anche le previsioni normative che consentono il ricorso a canali privilegiati di finanziamenti ed il distacco di personale da altre amministrazioni pubbliche non sembrano godere di una reale efficacia tanto da sollecitare proposte di modifica alla disciplina.

3 Le dimensioni e l'andamento temporale del fenomeno

Dall'introduzione della legge, avvenuta nel 1991, fino al 30 giugno del 2004 sono stati ben 141 i consigli comunali sciolti per presunte infiltrazioni mafiose¹⁰. Ovviamente, come mostra la tab. 1 che riporta i dati in dettaglio, la distribuzione territoriale dei casi si concentra nelle quattro regioni in cui è tradizionalmente presente la criminalità organizzata. Fanno eccezione il caso di Bardonecchia (TO) la cui amministrazione comunale è stata sciolta nel 1995 per presunte infiltrazioni di membri della 'ndrangheta¹¹ ed uno sporadico caso riguardante la Basilicata nel 1993. Anche i dati relativi ai singoli amministratori di ente locale rimossi in base alla legge 142/90 confermano questa connotazione territoriale del fenomeno. Difatti, dall'entrata in vigore della legge e fino al dicembre 2002 sono stati rimossi 289 amministratori locali, di cui circa l'85% nelle regioni meridionali (Commissione Parlamentare Antimafia 2003, 335).

Lo scioglimento dei consigli comunali è spesso una conseguenza di gravi episodi di cronaca che interessano la comunità locale e, più specificamente, i loro amministratori pubblici o esponenti politici. Una serie di omicidi, magari riconducibili all'aggiudicazione di appalti pubblici in cui l'amministrazione locale gioca un ruolo decisivo, può ad esempio costituire un fattore che facilita l'avvio delle procedure di accertamento delle infiltrazioni o dei condizionamenti mafiosi sull'operato del Consiglio, della Giunta e del Sindaco. Ovviamente, il rapporto tra mafia e politica è un terreno molto difficile da esplorare che spazia da fatti tragici, come la lunga serie di amministratori e politici onesti uccisi o pesantemente intimiditi dai poteri mafiosi, ad aspetti più singolari e non rilevanti sul piano penale, come ad esempio l'abitudine di un consigliere regionale siciliano – in realtà poi arrestato e condannato per associazione mafiosa – di utilizzare come

ipotizzare, qualora se ne riscontrassero le condizioni, il commissariamento della sola parte burocratica dell'Ente. Più specificamente, sostengono i parlamentari che fanno parte della Commissione Antimafia: *“è necessario introdurre alcune modifiche alle norme vigenti attraverso le quali prevedere la separazione della possibilità di commissariamento della struttura politica ed amministrativa dell'ente locale da quella dell'area gestionale-technica; il commissariamento dell'area gestionale potrà realizzarsi mediante la nomina di un commissario straordinario che svolga le funzioni del direttore generale con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati”* (Commissione Parlamentare Antimafia 2005).

¹⁰ Il numero totale dei provvedimenti di scioglimento calcolato utilizzando come fonti la relazione della Commissione Antimafia ed il rapporto “Lo stato della sicurezza in Italia 2005” predisposto dal Ministero degli Interni non combacia con quello che Luana Serpone (2003) ha ottenuto attraverso la consultazione sistematica della Gazzetta Ufficiale che pubblica i decreti di scioglimento. Probabilmente, fatti salvi gli errori materiali, la discrepanza – relativa a sei casi – è dovuta ai fenomeni di doppi scioglimenti cui sono andati incontro diversi comuni o al successivo annullamento del decreto di scioglimento.

¹¹ Sullo scioglimento dell'unico consiglio comunale al di fuori delle regioni a tradizionale presenza mafiosa si veda la ricostruzione di Stefano Caselli (2003).

sottofondo dei propri comizi elettorali la colonna sonora del film “il padrino” (Messina 2005, 129). In ogni caso le indagini della magistratura e l’operato della Commissione Parlamentare Antimafia hanno appurato numerosi ed eclatanti episodi di condizionamento, di collusione o di vera e propria occupazione degli organi degli enti locali. Oltre al comune di Taurianova, i cui già richiamati fatti di sangue che hanno condotto all’adozione della legge 221/91 coinvolgevano un consigliere comunale rimasto vittima della violenza mafiosa, è possibile citare numerosi altri episodi che testimoniano l’esistenza di uno stretto legame tra mafia e politica locale¹². Si va dal sindaco di Roghudi (RC) arrestato per traffico di droga ed il cui successore sarà ugualmente arrestato per associazione mafiosa, ai reati di furto, abusivismo edilizio, turbativa d’asta, falso, abuso in atti d’ufficio che riguarda il sindaco e la giunta del comune di Sant’Andrea Apostolo dello Ionio (CZ), all’assessore di Cesa (CE) finito in carcere per traffico di droga, detenzione e commercio di armi e traffici illegali di rifiuti¹³. Vi sono comuni nelle aree ad alta densità mafiosa in cui non si vota da tempo perché non si riescono a trovare candidati. Mentre nelle regioni meridionali si registra una serie impressionante di attentati ai danni di amministratori pubblici: dal 1993 al primo semestre del 1999 sono stati ben 830 gli attentati e 886 le intimidazioni nei confronti degli amministratori locali in Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Sardegna (Sudgest 2001, 10).

La singolare classifica delle regioni con il numero più alto di consigli comunali sottoposti al provvedimento di scioglimento vede saldamente in testa la Campania, che da sola fa registrare oltre il 42% dei casi. Segue la Sicilia con 40 amministrazioni comunali sciolte e, staccata di poco, la Calabria, con 32 casi, mentre ad una certa distanza (7 casi) si colloca la Puglia.

Tab. 1 Andamento temporale e distribuzione territoriale dei provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose

	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Altre regioni	Totale
1991	6	7	2	6	0	21
1992	4	8	0	9	0	21
1993	2	18	4	9	1	34
1994	0	3	1	0	0	4
1995	2	0	0	0	1	3
1996	2	5	0	1	0	8
1997	2	3	0	2	0	7
1998	1	5	0	0	0	6
1999	0	2	0	4	0	6
2000	2	1	0	1	0	4
2001	2	2	0	2	0	6
2002	1	4	0	0	0	6
2003	7	1	0	3	0	11
2004	1	1	0	3	0	4
2005 (fino al 30/6)	0	0	0	0	0	0
TOTALE	32	60	7	40	2	141

Fonti: (Commissione Parlamentare Antimafia 2003); (Ministero dell’Interno 2005)

¹² Per una rassegna delle situazioni in cui si evidenzia una commistione mafia-politica e che preludono allo scioglimento del consiglio comunale si veda (Cavaliere 2004).

¹³ Gli esempi sono tratti da (Sudgest 2001) che racconta sinteticamente i motivi che hanno condotto allo scioglimento delle amministrazioni locali di 50 comuni nel periodo 1991-2001.

L'andamento temporale degli scioglimenti mette in luce un grande balzo iniziale dell'applicazione della normativa: in soli tre anni si concentra, infatti, oltre la metà di tutti i casi di scioglimento. A partire dal 1994 il numero di amministrazioni sottoposte al provvedimento sembra essersi stabilizzato, con valori medi di 5/6 casi annui rispetto ai 20/30 dei primi tre anni. Netta è dunque la cesura, in termini di amministrazioni comunali colpite dal procedimento di scioglimento, tra il periodo antecedente e quello successivo all'entrata in vigore della legge 81/93. Malgrado la coincidenza temporale, imputare la decisa diminuzione del numero di amministrazioni comunali sciolte all'adozione del nuovo sistema elettorale sarebbe tuttavia una scelta imprudente. In primo luogo perché se attribuissimo un peso determinante al passaggio segnato dalla legge 81/93 non ci spiegheremmo il basso numero di amministrazioni sottoposte al provvedimento di scioglimento nel periodo 1994-95 durante il quale molte delle amministrazioni comunali erano state elette con il vecchio sistema elettorale. In realtà potrebbe dirsi, in via ipotetica, sia che l'introduzione delle nuove regole elettorali abbia facilitato il condizionamento e le infiltrazioni mafiose nell'amministrazione locale, sia che li abbia ostacolati. Uno dei principali esiti, forse quello in assoluto più rilevante, dell'intero processo di riforma degli enti locali consiste nel deciso aumento della personalizzazione della politica a livello locale (Legnante 1999). I sindaci godono di maggiore autonomia e visibilità, con conseguente aumento della loro responsabilità, rispetto al passato e ciò può costituire, appunto, sia un loro punto di forza sia di debolezza. Da un lato, per i gruppi mafiosi la personalizzazione della politica rende più visibile e facilmente individuabile il bersaglio delle loro pressioni. Inoltre, un'elevata concentrazione di potere nelle mani di un solo individuo può rendere la sfera della politica più fragile e più vulnerabile alle intimidazioni criminali. È a questa fragilità che si allude quando si paragonano i governi locali del meridione a dei "vasi di coccio" (Cavaliere 2004) collocati tra vasi ben più forti quali quelli – solo sul piano analitico distinguibili – economici e criminali. La personalizzazione sembra dunque semplificare ed estremizzare il rapporto tra mafia e politica. Il sindaco può diventare l'eroe che fa della lotta alla mafia una scelta di vita, ed in questo caso il contrasto alle pressioni criminali può risultare anche molto efficace. Oppure, come purtroppo testimoniano ancora più esplicitamente le vicende legate al fenomeno delle estorsioni ai danni di imprenditori, la personalizzazione può avere conseguenze tragiche su chi si batte in prima linea contro le organizzazioni mafiose. Per contro, offrendo ampia visibilità alle persone e lasciando sullo sfondo i partiti, il sistema maggioritario e la personalizzazione della politica che ne deriva possono consentire una maggiore trasparenza al processo elettorale, rendendo più difficoltose le infiltrazioni. Con candidati più visibili, i partiti dovrebbero in altri termini essere indotti a non candidare alla carica di sindaco delle persone "discusse". E ciò per un duplice motivo. In primo luogo perché così facendo diventerebbe evidente, non solo per le forze dell'ordine ma anche per le

altre forze politiche, il meccanismo d'infiltrazione dei gruppi mafiosi in ambito politico-amministrativo. In secondo luogo, questa maggiore visibilità dovrebbe rendere più facile da parte degli elettori la sanzione per una scelta del genere. Il sistema proporzionale basato sulle preferenze multiple, invece, consentiva di aggirare in parte questo duplice problema. I gruppi mafiosi potevano infatti più agevolmente inserire dei propri esponenti o dei fiancheggiatori in diverse liste, "mimetizzandoli" con il resto dei candidati onesti di cui si componeva la lista. Anche perché, a differenza dell'attuale assetto post-riforma, prima della legge 81/93 molto spesso il vero potere in seno alle amministrazioni locali non era detenuto dai sindaci che si alternavano alla guida dell'ente, ma da alcuni influenti consiglieri o assessori comunali, meno visibili rispetto ai sindaci, che rappresentavano i partiti o le correnti che esprimevano il sindaco e la giunta.

In ogni caso, per concludere sul controverso aspetto della minore o maggiore facilità d'infiltrazione derivante dal sistema elettorale, è opportuno riportare le parole dell'allora Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia che a pochi anni dall'entrata in vigore della legge 221/91 e della 81/93 notava: *"non c'è nessun sistema elettorale che di per sé eviti le contaminazioni; ritengo tuttavia che il sistema elettorale proporzionale era quello che clandestinizzava al massimo la presenza di gruppi mafiosi e ne consentiva, attraverso la manipolazione delle preferenze, una presenza maggiore. Un sistema maggioritario lo consente certamente meno, ma non nel senso che impedisce alla mafia di condizionare il voto, ma nella misura in cui apre uno scontro nel collegio e quindi fa emergere il problema. Se poi i mezzi d'informazione staranno attenti nel vagliare i candidati degli uni e degli altri ritengo che questo nuovo sistema possa aiutare un cambiamento"* (Violante 1995, 73).

Seppur suggestiva, l'interpretazione che fa coincidere la diminuzione delle amministrazioni comunali sciolte per presunte infiltrazioni mafiose con l'introduzione del nuovo sistema elettorale non sembra dunque del tutto fondata. Bisogna allora introdurre altre variabili capaci di ampliare l'analisi in vista di una spiegazione più articolata dello sbilanciato andamento dei provvedimenti di scioglimento. Il primo elemento che a questo proposito è possibile menzionare riguarda proprio la legge 221/91 ed il suo potere deterrente. Se si prende in considerazione il periodo di formazione anziché di scioglimento delle amministrazioni sottoposte al provvedimento, si nota una netta cesura proprio intorno all'entrata in vigore della legge 221/91 (Mareso - Serpone 2005). Nel 1992, detto in altri termini, si assiste ad una decisa diminuzione della formazione dei consigli comunali che saranno negli anni successivi sottoposti a scioglimento. Una coincidenza, questa, che potrebbe confortare l'ipotesi del raggiungimento di almeno alcuni degli obiettivi – quelli appunto di natura deterrente – che la legge si proponeva di conseguire.

Un fattore esplicativo di più ampio respiro rispetto al potere deterrente della legge, che può parzialmente render conto della diminuzione che si registra a partire dal 1994, è costituito dalla destrutturazione del sistema partitico e conseguente rinnovo del personale politico locale. Tra il 1993 ed il 1995 si registra infatti un profondo ricambio della classe politica nei suoi diversi livelli politici-amministrativi. In ambito parlamentare, ad esempio, il rinnovamento che si registra con le prime elezioni col nuovo sistema (prevalentemente) maggioritario e con un sistema partitico ristrutturato può essere equiparato, per la sua portata, solo ad altre tre fasi di profonda discontinuità che hanno segnato la storia politica italiana, il 1919, 1924 ed il 1946 (Lanza - Piazza 2002, 240). Un analogo processo di profondo rinnovamento interessa anche la classe politica locale. Una trasformazione che darà luogo a quella che è stata definita la “stagione dei sindaci” visti come *homines novi* della politica (Vandelli 1997); (Piselli - Ramella 2002). Più in particolare, le trasformazioni più rilevanti possono essere meglio colte prendendo in considerazione tre indicatori: “*l’esito quantitativo e qualitativo delle elezioni, il curriculum e l’identità dei sindaci eletti, le modalità di scelta degli elettori*” (Segatori 2003, 136). Senza entrare nei dettagli del nuovo assetto dei governi locali post riforma, la scomparsa dei tradizionali partiti di governo delle regioni del Sud e, più in generale, la profonda trasformazione che ha interessato tutte le altre formazioni partitiche può aver dato luogo ad una fase di confusione e riorganizzazione delle strategie politiche delle organizzazioni criminali. Sintomi molto parziali ma tuttavia eloquenti della rottura di consolidati equilibri possono essere considerati alcuni omicidi eccellenti verificatisi in quel periodo – tra cui il più significativo è quello dell’esponente democristiano Salvo Lima (1992) – e l’ipotesi di Cosa Nostra, presto rientrata, di dar vita ad un progetto politico autonomo (Torrealta 2002).

La stagione dei nuovi sindaci si accompagna e trae linfa vitale nella mobilitazione della società civile. Se nel panorama nazionale gli eventi che spinsero ad una rinnovata mobilitazione hanno soprattutto avuto a che fare con le vicende legate a Tangentopoli, nel Sud del Paese l’evento che più di ogni altro indusse ad una mobilitazione da parte della società civile fu senza dubbio la strategia della tensione adottata dalle mafie nel biennio 1992-93. Le mobilitazioni sociali e politiche, che fecero nascere e portarono sostegno a soggetti politici nuovi, offrirono un prezioso contributo sia alla realizzazione di importanti riforme istituzionali sia all’affermazione di una cultura della legalità che, secondo alcuni, ha indebolito permanentemente quella sudditanza culturale ed il diffuso consenso sociale tradizionalmente tributato alle organizzazioni mafiose (La Spina 2005, 145-6). Agli inizi degli anni Novanta, all’indignazione ed alla reazione della società civile si affiancò un’efficace opera di repressione da parte dello Stato e delle forze di polizia che culminò con l’invio dell’esercito in Sicilia all’indomani della strage di via D’Amelio (luglio 1992). Un’azione che

ottenne proficui risultati anche sul piano investigativo il cui simbolo più eloquente fu l'arresto, nel 1993, dell'ispiratore della strategia della tensione, nonché capo di Cosa Nostra, Totò Riina.

È dunque all'interno del quadro appena delineato, connotato da un rimescolamento delle appartenenze partitiche, da un forte ricambio del personale politico locale e nazionale e da un deciso attivismo antimafia di tipo sociale e culturale ma anche di tipo repressivo-militare, che si deve interpretare l'impennata del numero di scioglimenti dei consigli comunali che si registra nel periodo 1991-93. A partire dal 1995, infatti, si assiste ad una progressiva ricomposizione degli equilibri politici, ad un riflusso della mobilitazione antimafia legato anche ad una strategia di "inabissamento" dei gruppi criminali mafiosi (Lodato - Grasso 2001). A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, l'attenzione della classe politica, dei mass-media e dell'opinione pubblica sul fenomeno mafioso scema progressivamente. Con essa, diminuisce contestualmente anche il numero di consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose.

4 Il caso di Lamezia Terme

Tra gli oltre 100 comuni sciolti per presunte infiltrazioni mafiose, Lamezia Terme costituisce un caso particolarmente interessante. In primo luogo, con oltre 70.000 abitanti, Lamezia è uno dei comuni più grandi ad essere stato interessato da un provvedimento di scioglimento¹⁴. Inoltre, dall'introduzione della normativa, il comune ha dovuto affrontare due scioglimenti: il primo durante l'ondata di provvedimenti successiva all'emanazione della 221/91 (il decreto è del 30 settembre 1991, a soli quattro mesi dall'insediamento del Consiglio) ed il secondo, più recentemente, nell'autunno del 2002. Nel periodo che va dal termine della prima gestione commissariale (novembre 1993) all'elezione della seconda amministrazione sciolta per presunte infiltrazioni mafiose (maggio 2001), la città è stata amministrata – per due mandati consecutivi – da una coalizione di centro-sinistra, con a capo lo stesso sindaco, donna e magistrato. Un ulteriore aspetto che rende il caso di Lamezia particolarmente interessante è la già citata coincidenza, in genere poco frequente, tra il colore politico della maggioranza parlamentare e quello dell'amministrazione locale sciolta per presunte infiltrazioni mafiose.

La presenza pervasiva della criminalità organizzata a Lamezia, è un fatto accertato ed il suo radicamento ha un'origine non recente (Ciconte 1996); (Armeni 2005); (Cavaliere 1989). Il numero impressionante e costante di omicidi, anche eccellenti¹⁵, è solo l'indicatore più eloquente di questa

¹⁴ Tra i comuni sottoposti a scioglimento, solo Gela, con circa 77.000 abitanti, è più popoloso di Lamezia Terme.

¹⁵ Nel gennaio del 1992, a pochi mesi dal primo scioglimento del consiglio comunale, furono uccisi per le strade della città il sovrintendente di polizia Salvatore Aversa e la moglie, Lucia Precenzano. Negli ultimi anni, a causa di lotte interne ai gruppi criminali, il numero di omicidi è aumentato considerevolmente. A questo riguardo, si legge nella relazione predisposta dal Ministro degli Interni ed allegata al decreto di scioglimento: "[nel comune di Lamezia Terme] collocato in un contesto ambientale ad alta incidenza criminale, si sono verificati ripetuti, gravi ed inquietanti eventi

ingombrante presenza. Una realtà criminale, quella di Lamezia Terme, particolarmente preoccupante, tanto da esser stata a più riprese al centro dell'attenzione e dell'attività della Commissione Parlamentare Antimafia che nella città si è recata in missione proprio nei mesi precedenti l'atto di scioglimento.

L'amministrazione comunale sciolta per presunte infiltrazioni mafiose nell'autunno del 2002 era in carica da appena 17 mesi. Alle elezioni amministrative del 13 maggio 2001 la vittoria dello schieramento di centro-destra e l'affermazione personale del giovane candidato sindaco di Forza Italia – eletto al primo turno con quasi il 70% delle preferenze – fu schiacciante. Un risultato molto netto, che può essere interpretato anche alla luce delle divisioni interne e dell'incapacità della classe politica di centro-sinistra di raccogliere l'eredità dei sette anni di governo della città, e che offrì dunque un'ampia legittimazione popolare al sindaco ed una solida maggioranza (25 consiglieri su 30) che lo sosteneva in Consiglio. Malgrado il largo consenso riscosso, a distanza di poco più di un anno dall'insediamento della nuova amministrazione comunale, in città cominciarono a circolare le prime voci circa un possibile scioglimento a causa dei possibili condizionamenti mafiosi sull'operato dell'amministrazione comunale. In effetti, nel settembre del 2002 la commissione d'accesso nominata dal Prefetto¹⁶ aveva consegnato la sua relazione al Ministro degli Interni, il quale dispose un supplemento d'indagine che portò, in un breve lasso di tempo, alla stesura di una seconda relazione integrativa. A fine ottobre, sulla base delle due relazioni della commissione d'accesso e dei documenti forniti da altre fonti investigative, il Ministro degli Interni predispose la relazione sullo scioglimento da presentare al Consiglio dei Ministri per l'approvazione. Il 5 novembre il Presidente della Repubblica firmò il decreto di scioglimento nominando contestualmente la Commissione Straordinaria.

Quali sono state le reazioni della classe politica e della società civile alle voci relative ad un possibile scioglimento e, in seguito, le reazioni al decreto che sanciva la fine dell'esperienza amministrativa? Chi sono stati i protagonisti del dibattito pubblico sviluppatosi intorno all'evento? Quali le interpretazioni dell'evento che hanno goduto di maggior credito?

delittuosi ad opera delle cosche mafiose locali. Il livello di gravità della condizione locale e' dato dalla presenza sul territorio di tre agguerrite cosche mafiose, frutto di scissioni e di nuove alleanze, dedite all'attività estorsiva, al traffico di sostanze stupefacenti e di armi ed alla infiltrazione nell'imprenditoria locale e negli appalti pubblici. La guerra di mafia apertasi tra le suddette cosche ha fatto registrare in un breve periodo (settembre 2000 - luglio 2002) ben sedici distinti episodi di agguato di stampo mafioso, caratterizzati da particolare efferatezza e spregiudicatezza di esecuzione, con quindici omicidi e sette ferimenti gravi". (Il decreto di scioglimento e la relazione allegata sono reperibili su Internet all'indirizzo http://www.cuntrastamu.org/mafia/documenti/lamezia_11_2002.doc). La catena della violenza, purtroppo, non si è interrotta con lo scioglimento del consiglio comunale, facendo registrare – nel periodo agosto 2000 - febbraio 2005 – ben 30 morti.

¹⁶ La commissione d'accesso era presieduta da un vicePrefetto vicario e composta da un funzionario della polizia di stato, da un ufficiale dei carabinieri, da uno della guardia di finanza e dal direttore della ragioneria della Prefettura (Il Domani della Calabria 04/09/2002).

Nel loro insieme, le rappresentazioni dell'evento prodotte e le argomentazioni cui hanno frequentemente fatto ricorso i membri dell'amministrazione comunale sciolta sono essenzialmente riconducibili al composito filone del "complotto"¹⁷ che, come è stato notato, costituisce un elemento comune a tutti i casi di consigli sciolti per mafia (Cavaliere 2004, 95). Nota a questo riguardo l'allora sindaco rispondendo alla domanda relativa alle motivazioni che hanno condotto allo scioglimento: *"l'evento è nato... preparato. Infatti c'è stata un'escalation da parte della stampa, dei mass media. (...) L'opinione pubblica è stata molto disorientata ed alla fine era pronta ad accogliere qualsiasi cosa, anche un decreto di scioglimento verso un'amministrazione che aveva eletto solo un anno prima con grande consenso. Ho notato proprio questo: che c'è stata questa preparazione perché altrimenti [lo scioglimento] non sarebbe stato possibile. (...) I due anni e mezzo successivi hanno attestato che di tutto ciò di cui si parlava nulla era vero. A parte la mancanza di arresti; ma poi non c'è stata nemmeno un'indagine. Non c'è stato nemmeno un atto amministrativo che sia stato indicato come potenzialmente colluso o connivente o semplicemente condizionato. Tutti gli atti sono rimasti regolari, molti sono stati portati avanti dalla terna commissariale. Ripeto: c'è stata questa preparazione forte da parte della stampa e dai mass-media che hanno fatto sì che l'opinione pubblica, alla fine, accettasse [lo scioglimento] quasi come una liberazione (...) La sensazione che mi è rimasta è che senza questa attività [della stampa] non sarebbe stato possibile: almeno una risposta della società civile ci sarebbe stata"*.

Nel complesso, dalle prese di posizione dei diversi attori in gioco, riportate dalla stampa locale, emergono numerose interpretazioni che tuttavia possono essere ricondotte a tre spiegazioni principali dell'evento. La prima è quella che individua le cause dello scioglimento nei contrasti interni alle forze politiche che sostengono il sindaco e la giunta. La seconda spiegazione, che condivide con la prima la matrice del "complotto", imputa a poteri politici esterni alla città (soprattutto gli uomini politici della vicina Catanzaro) le pressioni che hanno portato allo scioglimento dell'amministrazione comunale. Infine, la terza interpretazione che è possibile desumere dallo spoglio degli articoli di stampa chiama in causa l'effettiva potenziale condizionabilità di stampo mafioso dell'operato dell'amministrazione. Di conseguenza, chi sposa una delle prime due interpretazioni presentate giudica ingiusto l'atto di scioglimento e gravemente negative le conseguenze sulla vita della città. Al contrario, chi reputa che le infiltrazioni mafiose –

¹⁷ Con questo termine s'intende fare riferimento a tutte quelle spiegazioni alternative rispetto alle motivazioni ufficiali, contenute nel decreto, che hanno condotto allo scioglimento. Spiegazioni che spaziano dall'esplicito riferimento a congiure ordite ai danni dell'amministrazione comunale; alla contestazione della fondatezza e della rilevanza – e dunque della loro sufficienza – dei motivi contenuti nel decreto di scioglimento; alla semplice constatazione – a distanza di tempo dallo scioglimento – che nessuna azione giudiziaria nei confronti dei membri della disciolta amministrazione è stata intrapresa e nessuna sua delibera annullata. Al filone del "complotto", in altri termini, possono essere ascritte tutte quelle interpretazioni che con estrema riluttanza considerano fondate le infiltrazioni mafiose come le vere ed uniche motivazioni che hanno portato allo scioglimento dell'amministrazione locale.

reali o potenziali – fossero una minaccia concreta, giudica giusta la scelta del Ministro ed un bene per la città essersi liberati di un'amministrazione condizionabile dalla criminalità organizzata. Ovviamente, queste tre interpretazioni sono da considerarsi alternative tra loro solo su un piano analitico. Nelle prese di posizione apparse sulla stampa e nelle indicazioni fornite tramite questionario dai consiglieri comunali e circoscrizionali si possono infatti rintracciare interpretazioni più articolate, che chiamano in causa una pluralità di fattori non semplicemente riconducibili soltanto ad una delle tre alternative proposte.

Dall'analisi del contenuto degli articoli di stampa esaminati emerge che i protagonisti del dibattito pubblico che ha preceduto e seguito l'evento sono stati essenzialmente gli esponenti politici – locali ma anche di rilievo regionale e nazionale – di diversi partiti. Quasi del tutto assenti – eccezion fatta per alcune posizioni espresse dal mondo ecclesiale – le prese di posizione degli ambienti imprenditoriali e della società civile. Dall'analisi della stampa emerge inoltre che gli esponenti della coalizione di centro-destra, con pochissime eccezioni tra cui quella vistosa e significativa della vicepresidente della Commissione Parlamentare Antimafia di Alleanza Nazionale, hanno abbracciato le tesi del “complotto” e quindi dell'amministrazione comunale come vittima di pressioni ed interessi poco trasparenti. Al contrario, gli esponenti della coalizione di centro-sinistra hanno fornito una spiegazione dell'evento concorde con le motivazioni ufficiali dello scioglimento, vale a dire della concretezza della minaccia mafiosa sull'operato dell'amministrazione.

Oltre alle prese di posizione desunte dalla stampa, anche le altre due fonti di informazioni utilizzate in questa ricerca concordano nel delineare una classe politica decisamente divisa sulla questione delle motivazioni reali per cui si è giunti allo scioglimento del consiglio comunale. I testimoni qualificati appartenenti allo schieramento di centro-destra intervistati (il sindaco e l'allora segretario cittadino della CDU, ora segretario cittadino dell'UDC) avanzano infatti una spiegazione che chiama in causa motivi diversi da quelli delle reali infiltrazioni mafiose. Al contrario, i due testimoni qualificati dell'area di centro-sinistra (uno dei consiglieri comunale all'epoca all'opposizione ed il segretario cittadino di Rifondazione Comunista) offrono una spiegazione del tutto diversa ed aderente alle ipotesi dell'effettiva condizionabilità dell'amministrazione comunale da parte dei poteri criminali.

A distanza di quasi tre anni dallo scioglimento, la stessa frattura interpretativa si rileva inoltre nella nuova classe politica cittadina. Alla domanda “che giudizio dà dello scioglimento del consiglio comunale avvenuto nell'autunno del 2002” i consiglieri comunali e circoscrizionali eletti nell'aprile del 2005 si sono infatti divisi tra le tre alternative proposte. L'analisi delle posizioni assunte secondo l'autocollocazione sulla dimensione sinistra-destra ripropone nettamente la differente interpretazione offerta dagli appartenenti ai due schieramenti.

Tab. 1 Interpretazione dello scioglimento del consiglio comunale per autocollocazione sulla dimensione sinistra-destra

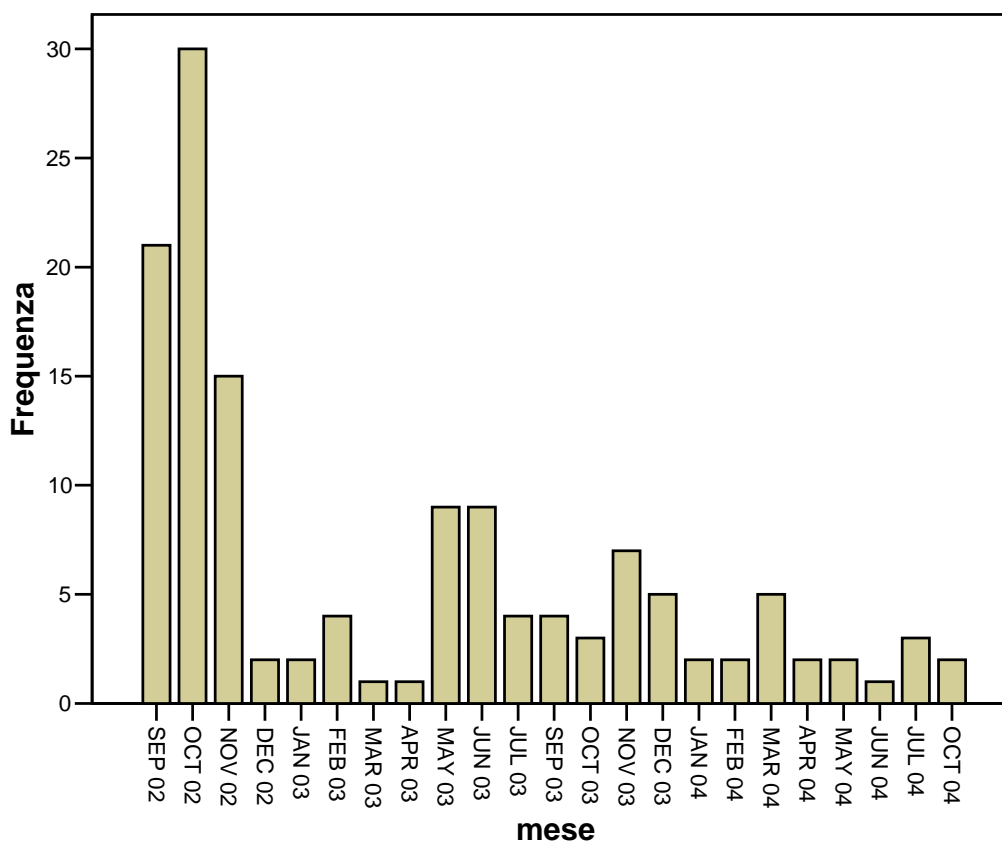
	Autocollocazione sinistra-destra			Totale
	Sinistra (1-4)	Centro (5-6)	Destra (7-10)	
E' stata una scelta giusta, le infiltrazioni mafiose erano a mio giudizio reali	55% (11)	25% (6)	7% (1)	30% (18)
È stata una scelta sbagliata, lo scioglimento è avvenuto a causa di problemi interni alla coalizione che appoggiava il sindaco	15% (3)	21% (5)	27% (4)	(20%) 12
È stata una scelta sbagliata, lo scioglimento è da imputare alla volontà di forze politiche esterne alla città	5% (1)	25% (6)	60% (9)	27% (16)
Altro	25% (5)	29% (7)	7% (1)	22% (13)
Totale	100% (20)	100% (24)	100% (15)	100% (59)

Come si vede, tra le tre interpretazioni alternative proposte la divisione tra consiglieri di destra e di sinistra è molto netta. I 13 consiglieri che hanno scelto l'opzione "altro" hanno dichiarato di non sapere bene quale possa essere stato il vero motivo dello scioglimento oppure, più frequentemente, non si sono collocati tra le alternative precedenti perché reputano che le motivazioni siano costituite da un intreccio di due o di tutte e tre le spiegazioni proposte. La divisione registrata sull'interpretazione dello scioglimento non è che il primo di una serie di sintomi della profonda frattura e della scarsa coesione della classe politica – e dirigente nel suo complesso – rimarcata anche dai diversi testimoni qualificati intervistati. Come afferma molto efficacemente a questo proposito il parroco di uno dei quartieri della città, ricordando quella che era la dialettica tra gli schieramenti politici sull'argomento: *"ci sono state molte frasi fatte. La città era piena di frasi fatte. Da un lato si dice: "dove sono i condannati?"; "chi sono i condannati?"; "quali gli atti annullati?". E dall'altra parte venivano dette altre cose ma in una diatriba che non portava ad un ripensamento vero e proprio. Perché? Perché non c'erano i partiti"*.

Nel complesso, al di là delle varie interpretazioni offerte in merito ai motivi dello scioglimento, il dibattito pubblico sorto intorno al provvedimento ha avuto l'andamento rappresentato nel grafico qui sotto riportato¹⁸.

¹⁸ Il grafico riporta il numero di articoli apparsi sul quotidiano "Il domani della Calabria" che hanno trattato direttamente la tematica dello scioglimento dell'amministrazione comunale. Per facilitare il compito di selezione degli articoli, è stata utilizzata la rassegna stampa del Consiglio Regionale della Calabria (consultabile su Internet all'indirizzo <http://www.regione.calabria.it/rassegna>) che consente di effettuare la ricerca tramite parole-chiave. Il periodo preso in considerazione va da settembre 2002 ad aprile 2005, data delle elezioni. In realtà le voci su un possibile provvedimento di scioglimento iniziarono a circolare già a luglio 2002. I dati relativi ai mesi di agosto 2002, 2003 e 2004 sono tuttavia mancanti a causa dell'indisponibilità della rassegna stampa per quei periodi.

Fig. 1 Andamento temporale del dibattito pubblico sullo scioglimento dell'Amministrazione comunale



Come si può facilmente dedurre dalla lettura del grafico, il dibattito pubblico fu particolarmente acceso nei due mesi precedenti lo scioglimento e durante lo stesso mese di novembre. Nei mesi seguenti, poco spazio fu riservato dalla stampa all'evento che investì la città. Gli unici momenti in cui il tema fu affrontato nuovamente con una certa intensità, fu in occasione degli strascichi giudiziari seguiti alla vicenda¹⁹ e delle polemiche politiche che coinvolsero esponenti locali dei diversi partiti così come esponenti nazionali, soprattutto alcuni parlamentari facenti parte della Commissione Parlamentare Antimafia. Dall'ottobre 2004 fino all'aprile 2005, data delle elezioni e quindi di termine del mandato della Commissione Straordinaria, nessun articolo del quotidiano preso in esame è stato specificamente dedicato al tema dello scioglimento, concentrandosi piuttosto sulle questioni più strettamente elettorali.

Passata la tempesta dello scioglimento, il dibattito sui giornali ha registrato dunque una decisa battuta d'arresto. Dalle interviste realizzate ad alcuni testimoni qualificati e dai questionari somministrati ai consiglieri comunali e circoscrizionali eletti nell'aprile 2005 emerge inoltre che

¹⁹ Contro il decreto di scioglimento il sindaco presentò immediatamente ricorso al TAR che tuttavia lo respinse nel maggio del 2003. Nel febbraio 2004 lo stesso sindaco si appellò al Consiglio di Stato contro la sentenza del TAR. Nel mese seguente, l'appello fu ritenuto "irricevibile" perché viziato nella procedura dal Consiglio di Stato.

un'analogia quiete e disorientamento ha caratterizzato la risposta all'evento della classe politica locale e della società civile nel suo complesso. Sintomo questo sia della endemica debolezza dei partiti sia della già richiamata scarsa coesione della classe politica e dirigente cittadina. Un giudizio a questo riguardo molto netto è ad esempio quello fornito dall'allora sindaco della città. Alla domanda se ci fosse stato un confronto, un dibattito tra le forze politiche e con i gruppi della società civile subito dopo lo scioglimento, così si esprime: *“no, la classe dirigente è mancata. C'è stato un vuoto totale. Capisco la botta in testa fortissima: il 31 ottobre sciogliono, poi novembre, dicembre, gennaio... Ma poi qualche interrogativo me lo sarei aspettato. Invece è scivolato così. Come una sorta di rimozione collettiva. Ripeto: il tempo dell'elezione è stato recentissimo rispetto allo scioglimento, un anno e qualche cosa. Un'adesione del 70%, due elettori su tre hanno votato per me. Il tempo è stato brevissimo; il consenso dato in maniera plebiscitaria; è mancato il terzo anello di questa catena: non c'è stata poi la reazione. Ma anche una reazione di ostilità! Una città che vede un consiglio comunale sciolto dovrebbe avere motivi o di grande doglianza verso chi ha portato a questa situazione o motivi di grande solidarietà. L'indifferenza è una cosa strana. Mi sarei aspettato uno dei due eccessi: o il pubblico ludibrio da parte di una società tradita, ingannata; o la solidarietà”*. (...) *Io dico sempre che la differenza tra la nostra classe dirigente, non solo della classe politica ma anche imprenditoriale, culturale etc. ed altre classi dirigenti – penso ad esempio a Catanzaro – è che [la nostra] è totalmente diversa. Lì quando sono in gioco gli interessi della città si fa fronte comune, si fa quadrato. Da noi no. Anche questa sinistra non ha compreso che lo scioglimento non l'avrebbe premiata. Lì era in gioco l'interesse della città, non era in gioco l'interesse del centro-sinistra o del centro-destra. Allora: è mancata la rivisitazione collettiva di quanto è accaduto. È mancato un interrogativo collettivo. Su Catanzaro vedo soggetti teoricamente in contrasto fra di loro che però quando poi è il momento di organizzarsi sanno come farlo. Penso a cosa fanno gli imprenditori di quella città quando è il momento di scegliere il presidente di Assindustria, piuttosto che il sindaco o il presidente di SACAL²⁰. Trovano l'accordo. Poi magari sul singolo affare si scontrano. Ma quando c'è l'interesse generale fanno quadrato. Qui è mancato il quadrato”*.

Pur fornendo una lettura per molti versi opposta a quella espressa in queste parole dal sindaco, sui motivi che hanno portato allo scioglimento e sulle responsabilità politiche della coalizione di centro-destra, il giudizio di uno dei consiglieri comunali all'epoca all'opposizione è, sulla questione della debolezza della classe politica, convergente con quello del primo cittadino. A questo proposito infatti dichiara: *“il centro-destra consegna questo scioglimento del consiglio comunale in un momento in cui è fortissimo. È a Roma, è a Catanzaro [alla guida della Giunta Regionale NdR], è*

²⁰ La società a partecipazione pubblica che gestisce l'aeroporto internazionale di Lamezia Terme.

alla Provincia, è alla città di Catanzaro, era alla città di Lamezia. E la città è rappresentata nelle istituzioni come non mai: un sottosegretario; una senatrice; tre consiglieri regionali; un assessore regionale alla sanità che è l'assessore più importante, più potente nella politica regionale. E malgrado questa presenza della città, mai la città è caduta così in basso (...) Allora, insieme a questi problemi emerge con forza che cosa? La mancanza di classe dirigente della città. Pur contando, o avendo la possibilità di contare, questa città, mai come adesso è nuda e priva di una classe dirigente”.

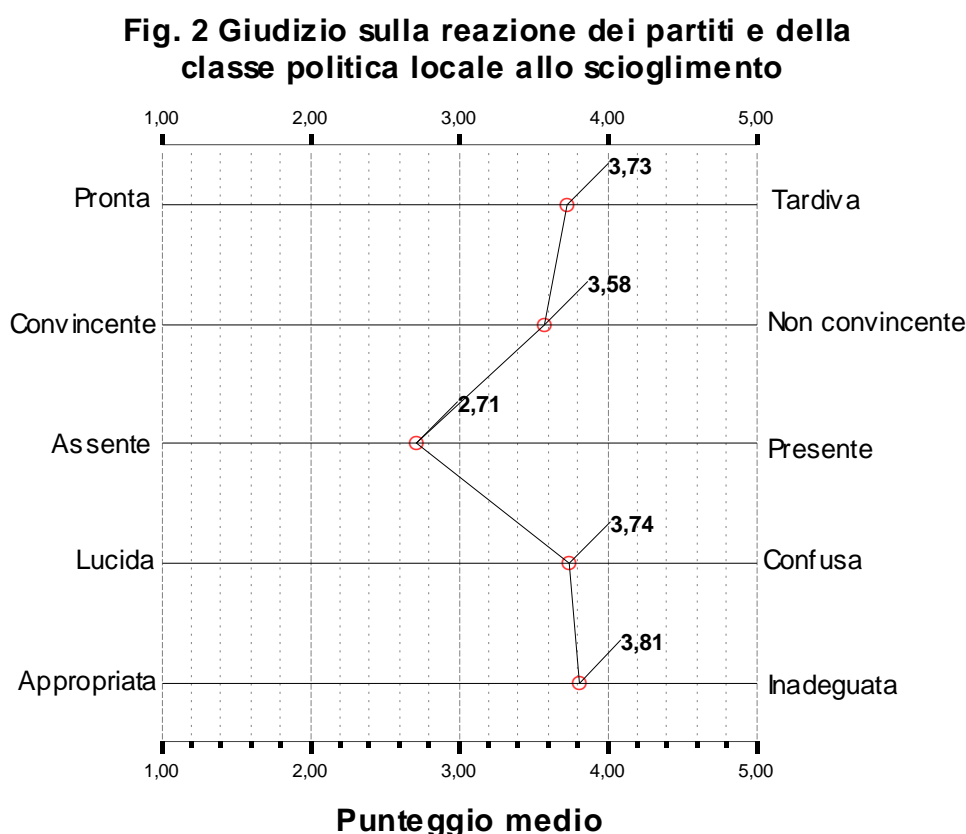
La rappresentazione della stasi e del disorientamento della classe politica locale e della società civile davanti al traumatico evento dello scioglimento è confermata anche dagli esponenti della società civile intervistati. Così ad esempio si esprime un sacerdote impegnato nel sociale: *“la società civile secondo me ha fatto i primi mesi in trance. (...) C’era proprio un lasciarsi andare, c’era proprio una stasi, ma c’era anche una paura. Perciò c’era una rassegnazione deleteria. Un conto è rassegnarsi 15 giorni... Mi ricordo uno di questi incontri dove c’erano tutti i gruppi invitati, con il Vescovo presente, ed io incaricato di tenere le fila per dire ‘qui bisogna vedere cosa possiamo fare’. Ecco, la gente mi sembrava come davanti al crollo delle Torri Gemelle. Come dire: ‘è crollato tutto’. Frastornata. Poi impaurita perché sono cominciati gli omicidi. E poi, da circa tre mesi [gennaio 2005], quando si è detto ‘ripartono le elezioni’, la gente si è rimessa un po’ in moto. Comunque più a sostegno dei partiti storici che a dire ‘proponiamo dei ricambi’. Non ho visto lo spirito del 1993. Certamente gli ultimi tre mesi sono differenti dai precedenti. Nei precedenti mesi facevo fatica a mettere insieme e far ragionare l’azione cattolica con gli scout²¹. Ed è gente che comunque al loro interno fa gli incontri settimanali, non è gente che se c’è il commissario smette di fare attività. Ho fatto fatica a metterli insieme su questo tema. Mentre se il tema fosse stato l’handicap, l’energia solare etc. sarebbero venuti. Su questo tema ho trovato una demoralizzazione, una depressione”.*

Analogo disorientamento iniziale e difficoltà di sviluppare una riflessione ed un’azione comune e costruttiva in seguito allo scioglimento è testimoniato anche dalla sindacalista intervistata: *“la mia impressione è stata quella che all’inizio, appena successa questa cosa, è come se i cittadini avessero ricevuto una botta in testa. Perché questa notizia già circolava da un po’, ma nessuno s’immaginava che potesse succedere veramente. Anche perché il sindaco era stato votato da quasi il 70% degli elettori. Per cui nessuno poteva immaginare. Siamo rimasti tutti quanti attoniti; come*

²¹ Il riferimento qui è indirizzato ad un importante tentativo da parte della Chiesa locale di riflettere, subito dopo l’evento dello scioglimento, sul significato dell’accadimento ed iniziare un cammino di approfondimento in vista di una rinascita culturale, sociale e politica della città. L’altro sacerdote intervistato così ricorda l’esperienza: *“Il Vescovo di allora invitò delle persone. Purtroppo le prime volte si presentarono “volti vecchi”, per cui non fu un buon inizio. Si è andati avanti, ma purtroppo non c’è stata la capacità di coinvolgere persone nuove, non compromesse. Per me fu un tentativo bellissimo, ma non siamo stati capaci di portarlo avanti”.*

se non avessimo avuto la capacità di reagire. Poi, dopo, si è incominciato a ragionare. È scesa in campo la Chiesa, i partiti, anche noi come organizzazioni sindacali. Però non siamo stati capaci di metterci tutti insieme, di preparare un progetto di riscatto per questa città. (...) Il coordinamento e le iniziative sono sorte circa dopo un anno. Non subito. Subito dopo lo scioglimento la città era rimasta attonita, la gente non aveva nemmeno voglia di parlare. Noi ci siamo incontrati con le altre organizzazioni sindacali ed abbiamo detto 'non è normale che non se ne parli nemmeno di questa faccenda'. Poi, piano piano, abbiamo cominciato a parlarne, a chiederci cosa fosse successo. Ma all'inizio era come se fossimo stati paralizzati".

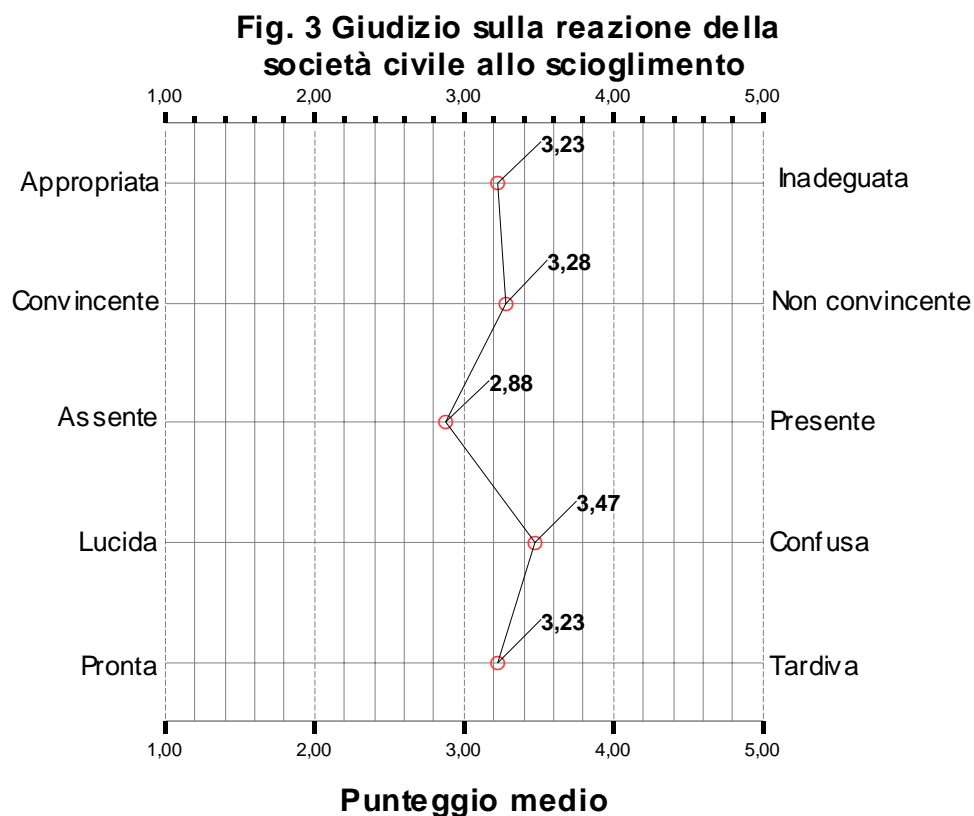
Un giudizio in qualche misura convergente con questa rappresentazione della reazione disorientata e inadeguata della classe politica e della società civile emerge anche dalle risposte fornite dai consiglieri comunali e circoscrizionali eletti nell'aprile del 2005. La figura che segue riporta la media dei punteggi, compresa tra 1 e 5, relativa a cinque coppie di termini utilizzati per descrivere la reazione della classe politica nel periodo di commissariamento²².



²² Le domande contenute nel questionario per rilevare il giudizio dell'operato della classe politica locale e della società civile durante il periodo dello scioglimento erano due. La prima relativa alla classe politica (*lo scioglimento del Consiglio comunale è sicuramente un evento importante per una città. Potrebbe indicare come giudica la reazione dei partiti e più in generale della classe politica locale subito dopo lo scioglimento e nei 30 mesi successivi?*) e la seconda sul ruolo della società civile (*e come giudica invece il ruolo della "società civile" [associazioni, parrocchie, sindacati, imprenditori, singoli cittadini, giornalisti etc]?*). In entrambi i casi, è stata utilizzata la tecnica del differenziale semantico applicata alle stesse cinque coppie di termini.

I punteggi medi delle cinque voci fanno trasparire un giudizio nettamente negativo sull'operato della classe politica in quello specifico frangente. Nel complesso, la risposta è infatti giudicata tardiva, non convincente, poco presente confusa e decisamente inadeguata.

Un giudizio altrettanto critico è stato espresso dai consiglieri comunali e circoscrizionali anche riguardo la reazione della società civile. Sebbene con toni leggermente meno netti, anche l'azione dei vari gruppi non politici della città è ritenuta complessivamente poco soddisfacente rispetto alla gravità della situazione.



Dalle dichiarazioni dei testimoni qualificati e dai risultati dell'indagine condotta tramite questionario si rileva la difficoltà di analisi e di azioni conseguenti da parte dei partiti e dei gruppi della società civile. Un giudizio negativo che deve probabilmente essere interpretato alla luce della particolare debolezza sia delle organizzazioni partitiche sia dei gruppi intermedi che animano la vita della comunità. Tra le numerose funzioni assolve un tempo dai partiti e che oggi affrontano invece un periodo di crisi, contribuendo alla trasformazione complessiva della loro fisionomia (Katz - Mair 1995); (Raniolo 2000); (Bartolini - Mair 2002), anche quella dell'effettiva selezione della classe politica e dell'efficace sostegno ai candidati in vista dell'elezione sembra essere fortemente compromessa. Si assiste infatti ad una forte personalizzazione della politica, soprattutto nelle dinamiche relative alla raccolta del consenso. In altre parole, sono le singole persone – molto spesso

espressione di gruppi d'interesse più o meno formalizzati – a catalizzare il consenso, e ciò quasi indipendentemente dal partito o anche dalla coalizione in cui ci si candida. Molti elementi emersi dall'analisi dei questionari distribuiti ai consiglieri comunali e circoscrizionali vanno in questa direzione, confermando così questa caratteristica peraltro ben nota della politica meridionale.

La debolezza dei partiti e, per contro, la centralità delle reti di relazione personale e della famiglia d'origine del candidato sono due caratteri che emergono in maniera molto nitida dall'analisi dei fattori che più di altri hanno influito, a giudizio dei consiglieri, sulla propria elezione. La tabella che segue riporta un indice ponderato²³ dell'importanza di una serie di fattori generalmente considerati utili nel favorire l'elezione dei candidati. L'ordine delle voci contenute nella tabella rispecchia l'importanza relativa complessivamente loro attribuita dai consiglieri comunali e circoscrizionali interpellati.

Tab. 2 Indice ponderato della rilevanza dei diversi fattori ritenuti rilevanti per la propria elezione

	1 fattore	2 fattore	3 fattore	Totale ponderato
La mia rete di conoscenze personali, professionali o scolastiche	37	11	3	136
La rete di conoscenza della mia famiglia	7	22	9	74
I crediti di riconoscenza. acquisiti nei confronti dei propri elettori	5	6	13	40
La militanza in un partito	3	3	5	20
La fiducia personale nei miei confronti di un politico	2	3	3	15
Il sostegno di una o più aree interne al partito	3	2	1	14
Le mie precedenti esperienze di Amministratore pubblico (consigliere, assessore etc.)	1	3	5	14
La mia attività in associazioni politiche non partitiche	2	2	2	12
La decisione di un partito di puntare su di me come candidato	1	3	1	10
La partecipazione ad una comunità parrocchiale / comunità religiosa		1	4	6
La mia appartenenza ad una o più associazioni civiche o di volontariato		1	2	4
L'impegno di una o più organizzazioni – esclusi i partiti - che aveva a cuore la mia elezione (sindacati, associazioni di categoria, ordini professionali etc.)		2		4
La partecipazione a movimenti sociali/gruppi di protesta		1	1	3

²³ Ad ogni consigliere è stato chiesto d'indicare i tre fattori, in ordine d'importanza, che più di altri hanno contribuito alla sua elezione. L'indice è stato calcolato tramite una semplice media ponderata che tiene conto delle frequenze complessive di ogni voce, differenziate per ordine di importanza. Così, per ogni rispondente che ha attribuito il posto di "fattore più importante" ad una specifica voce (colonna 1) sono stati attribuiti tre punti; due punti per ogni volta che è stato indicato come "secondo fattore importante" (colonna 2) ed un solo punto ogni volta che è stato giudicato "terzo fattore" per ordine d'importanza (colonna 3). Si è così ottenuta una classifica che fornisce una stima dell'ordine e della distanza relativa all'importanza che i diversi fattori hanno avuto nel facilitare l'elezione.

La prima voce riferita ai partiti si trova, a molta distanza dalle precedenti, soltanto al quarto posto. Nelle prime tre posizioni si collocano stabilmente la rete di conoscenze personali e familiari ed i crediti di riconoscenza acquisiti nei confronti dei propri elettori. Tutte voci che testimoniano il carattere strettamente personale del capitale di consensi che ha consentito ai candidati di essere eletti. Anche il ruolo della società civile esce da questa analisi molto ridimensionato rispetto alla retorica che sempre l'accompagna. Di fatto, sembra che le organizzazioni ed i gruppi diversi dai partiti e non direttamente riconducibili alla sfera politica (associazioni, gruppi religiosi, sindacati, associazioni di categoria etc.) abbiano ancora meno rilevanza nei processi di raccolta del consenso. Oltre a chiedere di indicare quali siano stati i fattori che hanno inciso di più sulla propria elezione, un'altra domanda era volta a rilevare l'opinione su quali fattori in generale – al di là del proprio caso specifico – siano d'aiuto ad un generico candidato per risultare eletto. La tabella che segue riporta un analogo indice costruito sulle risposte fornite a questa seconda domanda.

Tab. 3 Indice ponderato della rilevanza dei diversi fattori per essere eletti (in generale, al di là del proprio caso specifico)

	1 fattore	2 fattore	3 fattore	Totale ponderato
La rete di conoscenze personali, professionali o scolastiche	31	8	3	112
La rete di conoscenza della famiglia d'origine del candidato	9	14	5	60
I crediti di riconoscenza acquisiti nei confronti dei propri elettori	6	5	9	37
La militanza in un partito	1	9	9	30
La fiducia personale di un politico nei confronti del candidato	2	6	4	22
La decisione di un partito di puntare sul candidato	4	4		20
La partecipazione ad una comunità parrocchiale / comunità religiosa	2	1	7	15
Le precedenti esperienze di Amministratore pubblico del candidato		4	11	15
L'impegno di una o più organizzazioni – esclusi i partiti - che aveva a cuore l'elezione del candidato	1	3	4	13
Il sostegno di una o più aree interne al partito	2	1	1	9
L'attività in associazioni politiche non partitiche	1	1	2	7
L'appartenenza ad una o più associazioni civiche o di volontariato		2	1	5
La partecipazione a movimenti sociali / gruppi di protesta			2	2

Sebbene le distanze si accorcino un po' rispetto alla classifica relativa alla propria esperienza, l'ordine ed il significato dei singoli fattori contenuti in questa seconda tabella confermano il

giudizio sulla debolezza della funzione di canalizzazione del voto dei partiti e dell'importanza dell'appartenenza/partecipazione ai gruppi della società civile in vista dell'elezione.

Il carattere estremamente personale e familistico della raccolta del consenso, a scapito dunque della rilevanza delle formazioni partitiche, emerge anche dalle risposte fornite ad altre due domande poste ai consiglieri. Nella prima si chiedeva se si ritenesse che candidandosi con un altro partito della stessa coalizione si sarebbero ottenuti più voti, meno voti o più o meno gli stessi voti. Sulla falsa riga di questa domanda, la seconda chiedeva di ipotizzare cosa sarebbe successo se ci si fosse candidati in un partito diverso dal proprio ed appartenente alla coalizione avversaria. Incrociando le risposte fornite ad entrambe le domande si ricava un quadro ricco di spunti per comprendere meglio il carattere strettamente personale dell'espressione del consenso elettorale.

Tab. 4 Ipotesi sui voti raccolti se ci si fosse candidati in un altro partito della stessa coalizione o in un partito della coalizione avversaria

		Candidato in un partito della coalizione avversaria			Totale
		Più voti	Più o meno gli stessi	Meno voti	
Candidato in un altro partito della stessa coalizione	Più voti	3	2	4	9
	Più o meno gli stessi	3	26	16	45
	Meno voti	0	1	5	6
Totale		6	29	25	60

Dei 60 rispondenti, quasi la metà (29) dichiara che avrebbe ottenuto più o meno gli stessi voti anche se si fosse candidato in un partito della coalizione avversaria. Ben tre consiglieri su quattro reputano invece che avrebbero preso gli stessi voti se si fossero candidati con un partito della stessa coalizione in cui si sono effettivamente candidati. Ad accentuare il significato, peraltro già molto chiaro, di questi risultati concorre il dato sui sei consiglieri che dichiarano che candidandosi con un partito della coalizione avversaria avrebbero preso addirittura più voti e sui nove rispondenti che prevedono un analogo miglior risultato se si fossero candidati in un partito facente parte della stessa coalizione. La cella della tabella che ci si sarebbe aspettati accogliesse un buon numero di consiglieri – meno voti in entrambe le situazioni ipotizzate – fa registrare soltanto cinque casi su 60. Quasi quanto la cella ad essa speculare (tre casi) che mette insieme chi dichiara che avrebbe preso comunque più voti, sia che ci si fosse candidati in un partito della stessa coalizione sia in un partito della coalizione avversaria. Sempre dall'analisi delle combinazioni delle risposte fornite alle due domande si rileva che la modalità con la frequenza più elevata – che raccoglie quasi la metà dei consiglieri – è quella per la quale il partito in cui ci si è candidati è veramente ininfluenza. 26 consiglieri su 60, infatti, dichiarano che ci si sarebbe potuti candidare in un qualsiasi partito – della

stessa coalizione o di quella avversaria – ed il numero di preferenze raccolte sarebbe stato comunque più o meno lo stesso.

Sebbene i partiti non siano ritenuti degli strumenti efficaci ai fini della raccolta del consenso, altre sue funzioni sembrano invece assumere una certa rilevanza nella politica locale. Insieme agli esponenti politici significativi, i partiti sono infatti indicati come il principale ambito di formazione politica della classe politica locale. La famiglia, al contrario, pur essendo molto più rilevante per l’acquisizione del consenso, si colloca soltanto al terzo posto – dopo gli amici – nella classifica contenuta nella tabella che segue.

Tab. 5 Indice ponderato dell'importanza delle diverse agenzie di socializzazione politica

	1 fattore	2 fattore	3 fattore	Totale ponderato
Partiti o esponenti politici significativi	19	14	9	94
Amici	13	13	10	75
Famiglia	16	7	9	71
Associazioni, Gruppi, Movimenti, Sindacati	9	9	13	58
Scuola	3	5	9	28
Chiesa, Parrocchia		6	3	9

La tabella presentata è stata ottenuta utilizzando le risposte fornite dai consiglieri comunali e circoscrizionali alla seguente domanda “può indicare quali tra i seguenti gruppi o ambiti ha, a Suo giudizio, influenzato di più la Sua formazione politica e la scelta di impegnarsi politicamente?”. Ed è forse alla luce di questo ruolo di rilievo attribuito ai partiti che si deve leggere la “nostalgia” di partiti più solidi e strutturati espressa dai consiglieri. Posti davanti all’alternativa tra le seguenti due affermazioni “è auspicabile che i partiti perdano progressivamente la loro rilevanza nella società e nella politica” e “è auspicabile che i partiti recuperino la rilevanza sociale e politica che negli ultimi anni hanno perso” gli intervistati hanno avuto pochi dubbi su quale preferire.

Tab. 6 E' auspicabile che i partiti perdano/recuperino rilevanza nella società

	Frequenza	Percentuale valida
1 (perdita di rilevanza)	0	0
2	2	3
3	18	29
4	9	15
5 (recupero della rilevanza persa)	32	53
Totale	61	100

Tra i 61 consiglieri comunali e circoscrizionali che hanno risposto alla domanda nessuno si è collocato sulla posizione 1, vale a dire sull'auspicio di una perdita di rilevanza dei partiti nella società. Al contrario, più della metà dei rispondenti si è collocata sulla posizione opposta, quella che auspica un recupero di centralità sociale e politica dei partiti.

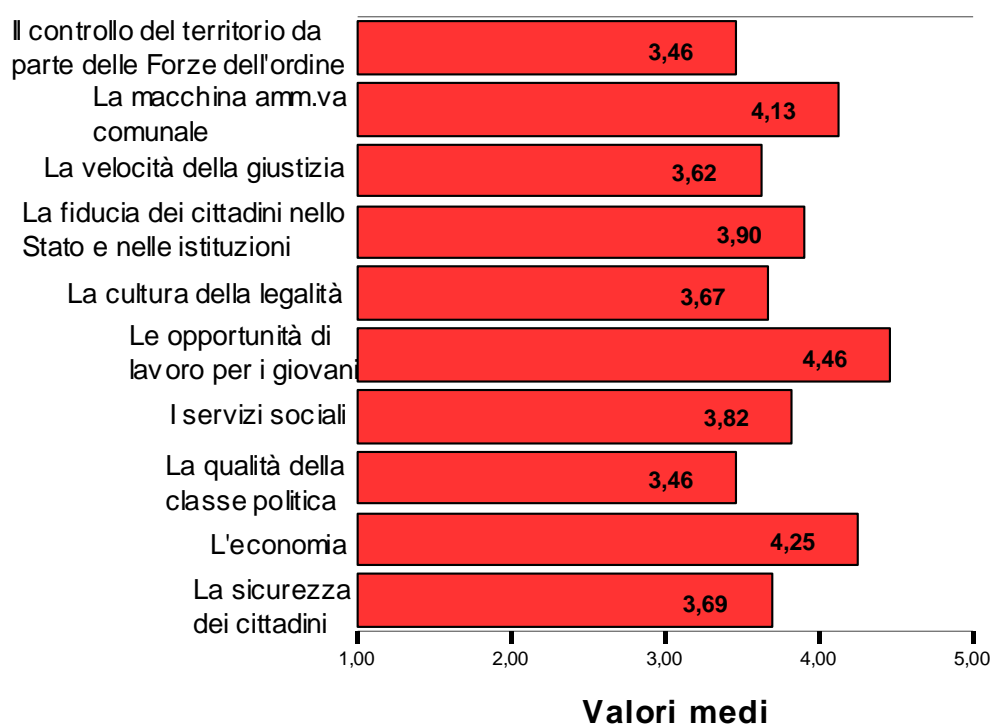
La digressione sulla debolezza dei partiti, sulle profonde fratture nella classe politica e dirigente locale e sulla peculiare forma di personalizzazione assunta dalla politica ha messo in rilievo l'inadeguatezza della risposta fornita dalla sfera politica e dalla società civile alla grave situazione determinatasi con lo scioglimento del consiglio comunale. La città, secondo il giudizio unanime dei testimoni qualificati intervistati e dei consiglieri comunali e circoscrizionali, si è decisamente indebolita nel periodo di commissariamento. I testimoni qualificati, ad esempio, insistono sulla perdita di numerose opportunità per la crescita sociale, cultura ed economica della città. In una società in movimento, in cui la sfida è sempre più tra i territori che devono riuscire a valorizzare le proprie risorse e specificità, 30 mesi d'immobilismo legati al commissariamento hanno significato non solo restare fermi, ma fare anche numerosi passi indietro. Così si esprime, ad esempio, un parroco di uno dei quartieri della città: *“Non solo abbiamo perso un sacco di opportunità, ma siamo andati indietro rispetto a tante cose. Penso all'attenzione verso gli anziani, verso i ragazzi in ambito scolastico, la cura di certe situazioni in cui vivono i ragazzi (...) I servizi sociali sono quelli che hanno risentito di più, proprio visibilmente. Malgrado Lamezia sia sempre stata all'avanguardia sui servizi sociali (...) per sistemare dei ragazzi con problemi gravissimi abbiamo impiegato due anni. (...) I servizi sociali sono il mio campo privilegiato d'osservazione. Ma se domandi ad un ingegnere ti dirà dell'incapacità di costruire perché [i commissari] sono stati incapaci di dare licenze edilizie, di organizzare attività. Proprio, fermi, fermi, fermi. La macchina amministrativa si è fermata completamente”*.

Se questo è il punto di vista di chi lavora nel sociale, in tema di sviluppo economico ed occupazione le cose non sembrano esser andate molto meglio. Questa è la sconfortata testimonianza della sindacalista intervistata: *“Il mio è forse un punto di vista unilaterale, che è quello socio-economico. Io in questi 30 mesi ho potuto contare solo i licenziamenti, solo le ditte che chiudevano, solo le ditte che hanno fatto mobilità, cassa integrazione. Il mio punto di vista è dunque particolare ed è il punto di vista della crisi che si è ripercossa sui lavoratori. Ecco perché il mio giudizio è duro”*.

Il giudizio complessivo sulle conseguenze del lungo periodo di commissariamento della città è dunque decisamente negativo. In generale, su 61 consiglieri che hanno risposto alla specifica domanda contenuta nel questionario sullo “stato di salute” della città al termine del commissariamento, soltanto uno ha dichiarato che la città è uscita rafforzata, sei ritengono che non

si sia né rafforzata né indebolita e la stragrande maggioranza dei consiglieri restanti (54) reputa che la città sia uscita indebolita da questa esperienza. Confermando il giudizio nettamente negativo sull'evoluzione della vita della città nei 30 mesi di commissariamento, l'ultima domanda contenuta nel questionario consente di articolare meglio questa valutazione prendendo in considerazione i singoli aspetti della vita della comunità. Ai consiglieri è stata sottoposta una lista di aspetti rilevanti per la vita della città e, per ognuno di essi, è stato richiesto un giudizio sul miglioramento/peggioramento della situazione nei 30 mesi di commissariamento. Il giudizio su ogni singolo aspetto poteva variare da “molto migliorato” (1) a “molto peggiorato” (5), passando per le situazioni intermedie “abbastanza migliorato” (2); “più o meno uguale” (3) e “abbastanza peggiorato” (4).

Fig. 4 Cosa è migliorato e cosa è peggiorato a Lamezia nei 30 mesi di gestione commissariale



Il grafico presentato mostra il deciso sbilanciamento verso il polo negativo di tutti gli aspetti sottoposti al giudizio dei consiglieri. Particolarmente peggiorate durante la gestione commissariale appaiono le opportunità di lavoro per i giovani, l'andamento dell'economia ed il funzionamento della macchina amministrativa comunale. Anche sul terreno del controllo del territorio e della tutela della sicurezza dei cittadini che, in un comune sciolto per infiltrazioni mafiose dovrebbe costituire una priorità dell'azione statale, non si registra un giudizio positivo. Del resto, come si notava in

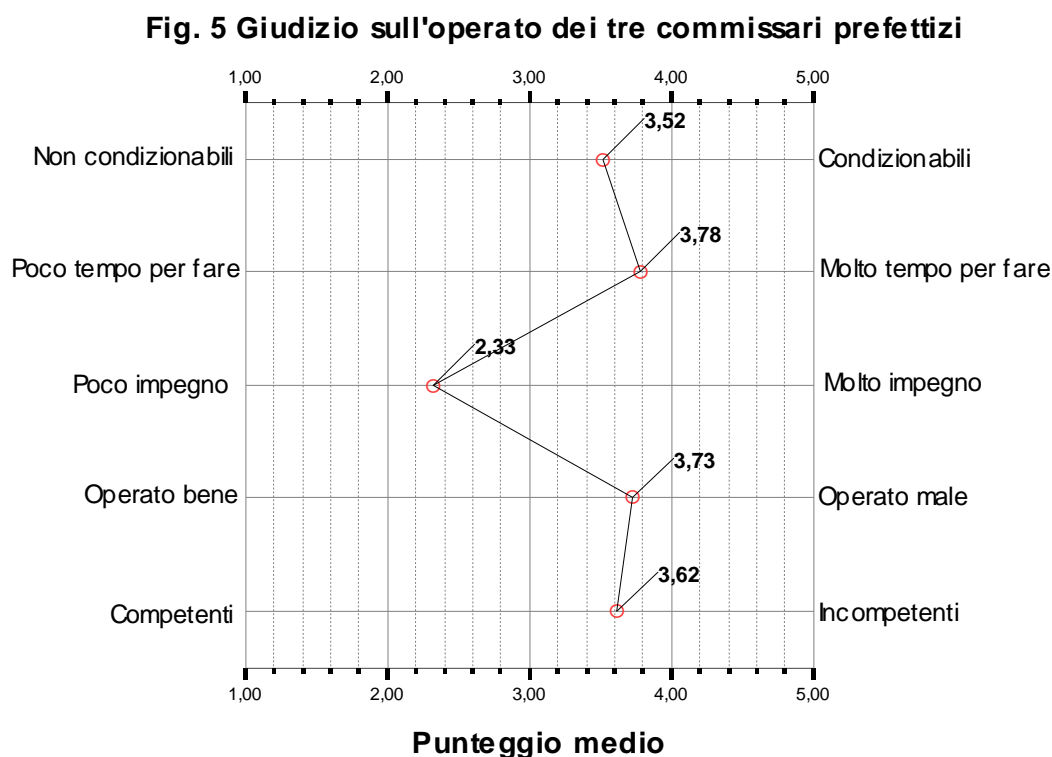
precedenza, nella città la serie di omicidi non ha risentito minimamente delle vicende relative allo scioglimento ed anche il nuovo sindaco, eletto nell'aprile del 2005, ha avuto un particolare "augurio di buon lavoro" da parte della criminalità organizzata che, a pochi giorni dal suo insediamento a guida dell'amministrazione comunale, ha incendiato – in pieno giorno – il portone della sala consiliare.

Parte della responsabilità di questa situazione di degrado e di inerzia è attribuita dai testimoni qualificati all'operato dei tre commissari straordinari. È, questo, un giudizio unanime, seppur con sfumature diverse. Vi è ad esempio chi imputa la responsabilità di una cattiva amministrazione all'inadeguatezza dello strumento legislativo, che prevede di far gestire una città di media grandezza a tre funzionari dello Stato, che conoscono poco i problemi e le specificità della città. È di questa opinione il sindaco che guidava l'amministrazione sottoposta a scioglimento che dichiara: *"la Commissione Straordinaria ha adottato, secondo me, un profilo che sarebbe stato corretto nel breve periodo. Purtroppo, l'esser rimasta qui per quasi tre anni avrebbe imposto una serie di attività diverse rispetto a quelle portate avanti. È stata una gestione ordinarissima, se parametrata ad un tempo di un anno e mezzo. Su un periodo di tre anni è risultata invece dannosa. Nei fatti dannosa, perché ha bloccato tutto lo sviluppo. Il vero problema non è però dei commissari, non è loro la colpa. E' stato commissariato non il consiglio comunale ma è stata commissariata la democrazia in questa città. All'inizio c'era questo lieto motiv: 'sì è stato commissariato solo il consiglio, continuiamo a fare politica...'. Non è così. La città è stata proprio ingessata, sia dal punto di vista della democrazia sia dal punto di vista dello sviluppo. L'azione amministrativa dei commissari è stata dunque deficitaria da tutti i punti di vista. Perché alcune scelte da compiere non sono state prese. Altre scelte che erano già pronte sono state congelate. (...) Ci sono stati una serie di danni non in toto ascrivibili ai commissari ma all'errore d'interpretazione del ruolo. Parliamo di una città di 75.000 abitanti. I tre commissari in un paese piccolo forse avrebbero fatto bene ad aspettare, a congelare e mantenere i servizi essenziali. Una città come Lamezia avrebbe invece preteso un'interpretazione del ruolo diverso da quello adottato dai commissari".* Verso i meccanismi istituzionali che prevedono l'affidamento della gestione amministrativa a tre commissari poco motivati, poco esperti in materia e con nessuna conoscenza del territorio e dei suoi problemi, punta il dito anche la sindacalista intervistata: *"l'attività amministrativa della città in mano a tre commissari ha bloccato di fatto il possibile percorso di una città che si stava muovendo in una certa direzione. L'ha bloccato perché sono arrivati i tre commissari che non conoscono la realtà territoriale, non conoscono i fatti, non conoscono bene forse neanche la pubblica amministrazione, che vengono da ambienti completamente diversi (vice-prefetti, Ministero degli Interni), che vivono in altri ambienti, in altri territori, non so quanta esperienza avessero di*

pubblica amministrazione. Credo poco, soltanto uno dei tre che poi è andato via per fare il Prefetto a Vibò. Gli altri, tre brave persone, senza ombra di dubbio, grandi professionisti nel loro campo, però inadeguati per una città come Lamezia dove c'è mafia, dove c'è criminalità, dove comunque ci sono infiltrazioni. Perché anche dietro un'azienda che sembra pulita, se andiamo a fare una visura catastale, il 51% di quell'azienda è in mano alla mafia. Ma se tu non conosci i fatti, non conosci le persone, tutto questo non lo puoi giudicare. (...) I Commissari sono stati troppo vincolati da un mandato ricevuto dal Ministero degli Interni e [tu], piuttosto che sbagliare, non fai. E quindi: non lavori, non progetti, non ti attivi, non partecipi ai bandi. Perché non fai tutte queste cose? Perché tu hai un mandato, ricevuto dal Ministero degli Interni, che ti dice che lì, in quella città, ci sono delle infiltrazioni mafiose e quindi tu piuttosto che risbagliare non fai nulla. E questo è un male. Ed è il problema per cui la città è bloccata da 30 mesi. Non si fa nulla!"

Oltre a questa lettura che sottolinea l'inadeguatezza della figura istituzionale del commissario straordinario prevista dalla legge che regola lo scioglimento delle amministrazioni locali, vi è anche chi attribuisce delle responsabilità più dirette all'operato specifico dei tre commissari, che pur concentrando nelle proprie mani i poteri che normalmente spettano al sindaco, alla giunta ed al consiglio, avrebbero speso male il tempo e le opportunità per far qualcosa di positivo per la città. Questa è, ad esempio, l'opinione di un sacerdote impegnato nel sociale: *"secondo me hanno svolto un lavoro sotto la normale soglia di attività amministrativa. Rispetto ai temi degli spettacoli, cioè ai temi "populistici" qualcosa hanno fatto. Per il resto hanno fatto degli atti dovuti. Rispetto ai temi sociali, rispetto ad una potenziale crescita di democrazia di base... non hanno nemmeno prefigurato che vi potesse essere una democrazia di base. Ed hanno perciò mantenuto fermo tutto. I commissari hanno tamponato l'ordinaria amministrazione, mentre Lamezia aveva bisogno di sostenere la democrazia sociale (...). Hanno confuso a mio avviso il commissariamento del consiglio comunale con il commissariamento della vita democratica. Secondo me non hanno capito. Non sono stati né buoni né cattivi"*. Oppure vi è ancora chi, come l'ex consigliere comunale di opposizione, che offre un'interpretazione ancora più negativa dell'operato dei tre commissari. Nell'intervista rilasciata egli si chiede, in maniera retorica: *"chi ha nominato la Commissione Straordinaria? L'ha nominata il Ministero degli Interni. Ed è stata quasi come un risarcimento dovuto al centro-destra che era stato sciolto. La Commissione Straordinaria non ha toccato niente se non per qualche elemento di facciata. Il centro-destra ha dunque continuato a governare. Ha governato negli enti, nelle nomine di competenza comunale, nell'aeroporto, nell'area industriale ex-Sir (...) I commissari sono dei burocrati che sono venuti qui, hanno gestito il gestibile, e sempre prendendo ordini [dal centro-destra]. Magari da Roma"*.

Sull'argomento, congruente con questo giudizio complessivamente negativo dell'operato dei tre commissari straordinari è anche la valutazione espressa dai consiglieri comunali e circoscrizionali. Come già visto in occasione del giudizio sulla reazione della classe politica locale e della società civile allo scioglimento dell'amministrazione comunale, ai consiglieri è stato chiesto un giudizio – su cinque dimensioni differenti – riguardo l'operato dei tre commissari. Il grafico che segue riporta in dettaglio le informazioni relative a questo aspetto.



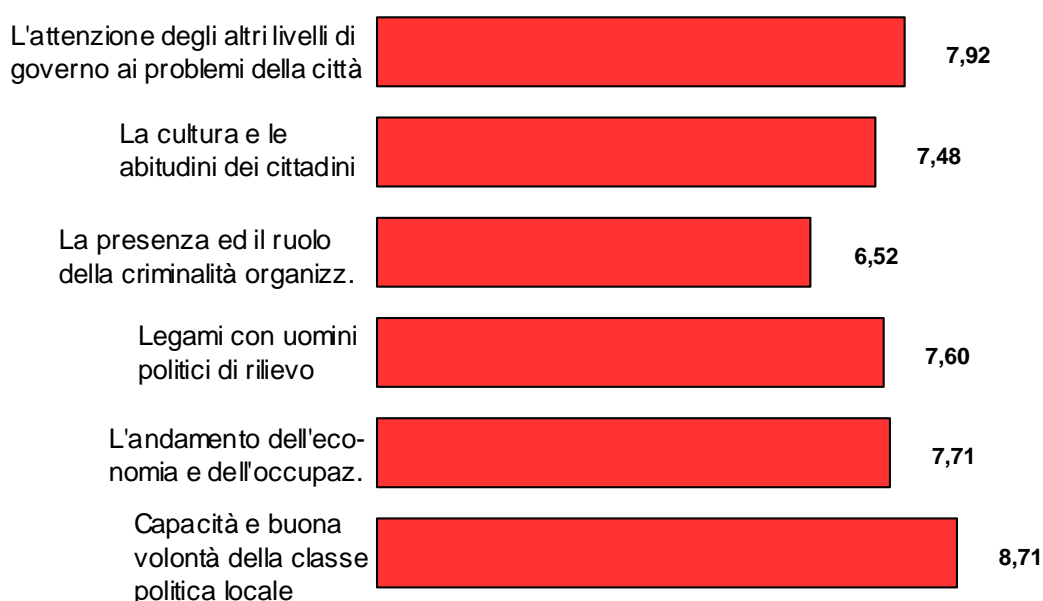
Il giudizio dei consiglieri sull'operato dei commissari, come si diceva, non è propriamente lusinghiero, sebbene i punteggi fatti registrare non siano del tutto schiacciati sul versante negativo delle alternative offerte. Malgrado abbiano avuto molto tempo per fare, dalla lettura del grafico emerge che i commissari hanno nel complesso operato male, che hanno messo poco impegno nello svolgere i compiti loro affidati. Inoltre, i consiglieri giudicano i commissari incompetenti e condizionabili.

Per concludere adeguatamente questa parte sui problemi vissuti dalla città in occasione dello scioglimento dell'amministrazione comunale, è opportuno volgere uno sguardo al futuro. Da questo punto di vista, le elezioni dell'aprile 2005 non hanno fatto emergere un assetto istituzionale solido, con una netta attribuzione di responsabilità di governo ad una delle due coalizioni. Difatti, a risultare eletto alla carica di sindaco è stato il candidato della coalizione di centro-sinistra che si è preparata per tempo e presentata compatta all'appuntamento elettorale. Con oltre il 50% dei

consensi attribuiti alle liste che sostenevano il candidato sindaco di centro-destra, tuttavia, i consiglieri della coalizione avversaria a quella del sindaco attualmente in carica hanno conquistato la maggioranza assoluta dei seggi in consiglio comunale. La città, dunque, ha un governo diviso, con un sindaco di centro-sinistra ed una maggioranza consiliare di centro-destra. Una situazione d'incertezza che sicuramente non renderà agevole la gestione amministrativa della città né il lavoro di coesione dei gruppi politici dirigenti di cui pure si avverte il bisogno.

Sempre riguardo al futuro della città, ai consiglieri eletti alle ultime elezioni amministrative è stato chiesto quanto incideranno nel determinare le condizioni di vita della città alcuni fattori. La scala della distribuzione va da un minimo di 1 (fattore per niente rilevante) ad un massimo di 10 (fattore molto rilevante). Il grafico che segue riporta i punteggi medi fatti registrare da ciascuna voce.

Tab. 6 Quanto incideranno i seguenti fattori nel determinare la vita della città nei prossimi 5 anni?



Quasi a voler rimarcare il deficit e l'inadeguatezza manifestata in occasione delle vicende relative allo scioglimento, la capacità e la buona volontà della classe politica è ritenuto il fattore più rilevante ai fini della determinazione della vita della città nei prossimi cinque anni. Un valore più elevato di quello fatto registrare dall'andamento dell'economia e dell'occupazione ed anche delle abitudini dei cittadini, solitamente indicate come poco virtuosi in termini di spirito civico. Infine, malgrado la città sia appena uscita dal secondo commissariamento per presunte infiltrazioni mafiose, negli ultimi cinque anni si siano registrati ben 30 omicidi di stampo mafioso in città, l'attuale sindaco sia costretto ad andare in giro sotto scorta per le minacce ricevute e la morsa del

racket soffochi notoriamente le attività commerciali cittadine, la voce relativa alla presenza ed al ruolo della criminalità organizzata è, tra quelle considerate, quella giudicata meno rilevante rispetto alla determinazione del futuro della città.

5 Conclusioni

Malgrado un crescente interesse nei confronti dei diversi aspetti della vita politica locale, soprattutto dopo le riforme dei primi anni Novanta, il fenomeno dei condizionamenti mafiosi sull'operato delle amministrazioni locali è un ambito decisamente trascurato dalle scienze sociali. Il *paper* ha affrontato questa tematica da un particolare punto di vista, quello dei consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Del fenomeno sono stati messi in luce vari aspetti, quali l'andamento temporale e la distribuzione territoriale delle amministrazioni locali sciolte e le varie problematiche attinenti l'applicazione della normativa. Avendo un carattere straordinario ed emergenziale, ed essendo stata varata prima della riforma elettorale del 1993 che ha introdotto l'elezione diretta del sindaco, la normativa presta infatti il fianco a numerose critiche. In primo luogo, ad esser messo in discussione è il carattere presuntivo, come elemento sufficiente a sciogliere un'amministrazione locale, delle infiltrazioni. La normativa sullo scioglimento dei consigli comunali ha essenzialmente natura preventiva e non punitiva nei confronti degli amministratori locali né delle loro comunità locali. Per tale motivo, non è necessario che vi sia alcun procedimento penale e, più in generale, nessun atto della magistratura, per poter giungere allo scioglimento dell'ente locale. Particolarmente delicato, per i possibili usi distorti e strumentali che pure si sono verificati (Nebiole 2005), appare dunque il ruolo delle diverse figure istituzionali coinvolte nel procedimento di scioglimento. Molto delicata, e quindi soggetta a potenziali critiche, è ad esempio la posizione che la legge assegna al Prefetto. Il rappresentante del Governo sul territorio ha il potere di disporre l'accertamento presso l'ente locale – nominando una commissione d'accesso – ed è colui che stende poi la relazione da inviare al Ministro degli Interni, con l'eventuale richiesta di scioglimento. Sebbene questo sia uno dei punti più contestati dell'intera normativa, il recente documento preparato – dopo una lunga discussione – dalla Commissione Antimafia, che pure affronta molti aspetti critici della legge in vista di un loro miglioramento, non discute affatto il ruolo attribuito al Prefetto. La proposta della Commissione Antimafia tocca però alcuni altri punti critici che lo studio del caso – condotto sul comune di Lamezia Terme – ha permesso di affrontare in maniera approfondita. In primo luogo, inadeguata e del tutto inefficace a contrastare la presenza mafiosa appare la risposta complessiva che lo Stato offre ai territori che subiscono uno scioglimento per presunte infiltrazioni mafiose. Come da più parti emerso nel corso della ricerca, l'azione dello Stato si limita spesso al solo scioglimento del consiglio comunale ed alla nomina dei Commissari Prefettizi, senza accompagnare

questo atto così rilevante con altri provvedimenti atti a contrastare la criminalità organizzata di cui si è appena sancita la presenza e la pericolosità sociale. Nel caso di Lamezia Terme, nel lungo periodo di commissariamento non si è registrato un maggior controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine, il funzionamento della giustizia ha continuato a fare i conti con un organico insufficiente, i canali di finanziamento privilegiati previsti dalla normativa non sono stati utilizzati (o comunque non hanno lasciato traccia di sé), l'economia e l'occupazione sembrano aver risentito negativamente della mancanza di una guida politica e, *last but not least*, il trauma dello scioglimento non sembra aver stimolato la classe politica locale e la società civile in vista di un reale rinnovamento delle forme e delle pratiche politiche, in particolare per quanto attiene le modalità di raccolta del consenso elettorale.

Soprattutto la parte della normativa relativa al ruolo dei Commissari Prefettizi, così come la sua applicazione nella pratica, è soggetta a motivate critiche. Non a caso l'attività ed il processo di selezione dei Commissari sono alcuni degli aspetti indicati dalla Commissione Antimafia come meritevoli di particolare attenzione in vista di una revisione della normativa. Anche a questo riguardo, il caso studiato offre molti spunti di riflessione. L'operato dei tre Commissari è stato giudicato nel complesso insoddisfacente soprattutto perché si riconosce l'inadeguatezza dello strumento. Come è stato notato, tre Commissari che non hanno specifiche conoscenze dei problemi e degli strumenti di lavoro propri degli enti locali, che conoscono poco (o per nulla) le specificità del territorio in cui sono inviati ad operare e che possono essere contestualmente chiamati a svolgere altri compiti – anche lontano dai comuni in cui svolgono la funzione di commissario – difficilmente possono rispondere adeguatamente alle molteplici esigenze di una città di medie dimensioni, che versa in grave situazione di difficoltà. A questo riguardo, la proposta elaborata dai parlamentari della Commissione Antimafia è quella di istituire un ruolo *ad hoc* dei commissari straordinari, che dovrebbero altresì maturare quelle competenze specifiche per far fronte adeguatamente al delicato compito loro affidato.

Nel complesso, senza dilungarsi ulteriormente sui punti problematici della normativa affrontati in questo *paper* e toccati anche dai pochi studi sull'argomento, è possibile concludere che, pur tentando di intervenire su un problema molto grave che attanaglia la vita di molte comunità locali del Mezzogiorno, la legislazione sullo scioglimento dei consigli comunali per presunte infiltrazioni mafiose, nonché la sua concreta applicazione, risulta per molti versi insoddisfacente. Ciò appare particolarmente vero in un contesto territoriale, quale è quello preso in considerazione in questo studio, in cui la criminalità organizzata ha continuato a manifestare la propria preoccupante presenza e vitalità, mentre la classe politica locale, la società civile e la classe dirigente appaiono molto frammentate. Questa scarsa coesione, peraltro acuita dalle vicende relative allo scioglimento,

è una delle principali cause che rende difficoltosa l'elaborazione di un progetto politico condiviso capace di garantire quello sviluppo economico, sociale e culturale che costituisce l'essenziale precondizione per giungere ad una sconfitta definitiva della criminalità organizzata.

Bibliografia

Armeni, Gianremo, (2005), *A Catanzaro un modello di economia criminale*, in: *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica*, 2, pp. 159-64

Baldini, Gianfranco - Legnante, Guido, (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino

Bartolini, Stefano - Mair, Peter, (2002), *Challenges to contemporary political parties*, in: Diamond, Larry - Gunther, Richard (a cura di), *Political parties and democracy*, Baltimora e Londra, Johns Hopkins University Press

Brasca, Alberto - Morisi, Massimo, (a cura di) (2003), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino

Cantadori, Andrea, (2002), *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in: *Per aspera ad veritatem: rivista di intelligence e di cultura professionale*, 24, Documento reperibile su Internet all'indirizzo: <http://www.sisde.it/sito/Rivista24.nsf/servnavig/5>

Caselli, Stefano, (2003), *Bardonecchia, l'unico comune sciolto per mafia al Nord*, in: *Omicron*, 39. Documento reperibile su Internet all'indirizzo: <http://www.omicronweb.it/raccolta%20PDF/39/omicron39.pdf>

Catanzaro, Raimondo - Piselli, Fortunata - Ramella, Francesco - Trigilia, Carlo, (a cura di) (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino

Cavaliere, Claudio, (1989), *Una tranquilla città: mafia tra urbanizzazione e residualità in un comune della Calabria: Lamezia Terme*, Lamezia Terme, La Modernissima

Cavaliere, Claudio, (2004), *Un vaso di coccio. Dai governi locali ai governi privati. Comuni sciolti per mafia e sistema politico istituzionale in Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Ciconte, Enzo, (1996), *Processo alla 'Ndrangheta*, Roma-Bari, Laterza

CNEL, (2005), *Rapporto su monitoraggio legge 109/96 concernente "disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati"*, Documento reperibile su Internet all'indirizzo: [http://81.208.28.44/portale/documenti.nsf/0/7E1D67BA95F8C1CBC1256FF200282D40/\\$FILE/rapporto%20su%20beni%20confiscati.pdf](http://81.208.28.44/portale/documenti.nsf/0/7E1D67BA95F8C1CBC1256FF200282D40/$FILE/rapporto%20su%20beni%20confiscati.pdf)

Commissione Parlamentare Antimafia, (2003), *Relazione annuale 2002*, Documento reperibile su Internet all'indirizzo: <http://www.parlamento.it/parlam/bicam/14/Antimafia/documenti/relazann2003.zip>,

Commissione Parlamentare Antimafia, (2005), *Proposta di modifica alle norme in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, Documento non pubblicato

De Rita, Giuseppe, (1995), *Intervento al forum del CNEL sui consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose*, in: CNEL (a cura di), *I consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Problemi economico-sociali*, Roma, Rinascimento

Fantozzi, Pietro, (1993), *Politica clientela e regolazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino

Gullotti, Enrico, (2003), *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, in: *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 16, pp. 1849-53

- Katz, S. Richard - Mair, Peter**, (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in: *Party Politics*, I, 1, pp. 5-28
- La Spina, Antonio**, (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino
- Lanza, Orazio - Piazza, Gianni**, (2002), *Il ricambio dei parlamentari*, in: Pasquino, Gianfranco (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino
- Legnante, Guido**, (1999), *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*, in: *Quaderni di scienza politica*, 3, pp. 395-487
- Lodato, Saverio - Grasso, Piero**, (2001), *La mafia invisibile: la nuova strategia di Cosa nostra*, Milano, Mondadori
- Mareso, Manuela - Serpone, Luana**, (2005), *Democrazia sospesa, per mafia*, in: *Narcomafie*, 6, pp. 7-9
- Messina, Pietro**, (2005), *'Viva la mafia!'*, in: *Limes: rivista italiana di geopolitica*, 2, pp. 127-34
- Ministero dell'Interno**, (2005), *Lo stato della sicurezza in Italia 2005*, Documento reperibile su Internet all'indirizzo: <http://www.interno.it/assets/files/8/20058141464.pdf>,
- Nebiolo, Marco**, (2005), *Cambiare la legge per salvarla*, in: *Narcomafie*, 6, pp. 13-6
- Paoli, Letizia**, (2000), *Fratelli di mafia: Cosa nostra e 'Ndrangheta*, Bologna, Il Mulino
- Piselli, Fortunata - Ramella, Francesco**, (2002), *Introduzione*, in: Catanzaro, Raimondo - Piselli, Fortunata - Ramella, Francesco - Trigilia, Carlo (a cura di), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino
- Raniolo, Francesco**, (2000), *Miti e realtà del Cartel Party. Le trasformazioni dei partiti alla fine del ventesimo secolo*, in: *Rivista italiana di scienza politica*, XXX, 3, pp. 553-81
- Raniolo, Francesco**, (2004), *Sindaci forti, consiglieri mobili, partiti omnibus. Il ciclo politico elettorale siciliano 1988-1998*, Relazione presentata al convegno "Governo delle città e trasformazioni urbane" svoltosi presso l'Università della Calabria il 27 e 28 ottobre 2004.
- Santino, Umberto**, (1994), *La mafia come soggetto politico. Ovvero: la produzione mafiosa della politica e la produzione politica della mafia*, in: Fiandaca, Giovanni - Costantino, Salvatore (a cura di), *La mafia le mafie*, Roma-Bari, Laterza
- Segatori, Roberto**, (2003), *I sindaci*, Roma, Donzelli
- Serpone, Luana**, (2003), *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose nell'intervallo temporale 1991-2002*, Tesi di laurea non pubblicata, A.A. 2002-03, Facoltà di Scienze Politiche - Università del Molise.
- Sorge, Giuseppe**, (2000), *Commissario prefettizio e governativo. Poteri, attribuzioni e competenze nell'amministrazione straordinaria dell'Ente Locale*, in: *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2, pp. 139-62
- Sudgest**, (2001), *La mafia in comune. Dallo scioglimento delle amministrazioni locali al recupero della legalità*, Roma
- Torrealta, Maurizio**, (2002), *La trattativa. Mafia e Stato: un dialogo a colpi di bombe*, Roma, Editori Riuniti
- Vandelli, Luciano**, (1997), *Sindaci e Miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*, Bologna, Il Mulino
- Violante, Luciano**, (1995), *Intervento al forum del CNEL sui consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose*, in: CNEL (a cura di), *I consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Problemi economico-sociali*, Roma, Rinascimento