

| | | |
|-----------------------|--|--|
| | | sottoscritto dalla Commissione un protocollo di intesa con Prefettura, Questura e CSA per la promozione dell'educazione alla legalità in seno agli istituti scolastici superiori. |
| 31. VICENZA | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 32. GENOVA | | La scarsa incidenza della fenomenologia criminosa di tipo mafioso, che si manifesta in maniera del tutto marginale e con il carattere di assoluta episodicità, ha indotto gli enti locali a non assumere iniziative in materia. La pur capillare diffusione del materiale informativo relativo ai benefici previsti dalla legge 512/99 in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso non ha determinato la presentazione di nuove richieste di accesso al Fondo istituito dalla citata legge. |
| 33. VERCELLI | | Non risulta che gli enti locali abbiano istituito organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 34. LATINA | | Non risultano iniziative del tipo oggetto dell'indagine; va tuttavia, segnalato il Protocollo di intesa tra il Comune di Roccasecca dei Volsci e l'AIRP - Associazione italiana riabilitazione protestati prevenzione usura e fallimenti (già convenzionata con Provincia di Roma). |
| 35. ASTI | | Non esistono apposite strutture del tipo oggetto dell'indagine; è in fase di costituzione il Gruppo Interforze Antimafia, per il monitoraggio dell'attività delle imprese aggiudicatrici di appalti riguardanti opere pubbliche di carattere strategico. |
| 36. MATERA | | Gli enti locali non hanno avviato alcuna iniziativa concernente gli organismi oggetto dell'indagine, in quanto il numero degli episodi delittuosi da ascrivere alla criminalità di tipo mafioso non è rilevante e non assume connotazioni e caratteristiche di fenomenologia. |
| 37. ASSARI | | Nessuna iniziativa del tipo oggetto dell'indagine risulta adottata dagli enti locali. |
| 38. CAMPOBASSO | | Non risulta che gli enti locali abbiano o siano dotati di organismi o articolazioni finalizzati al potenziamento della vigilanza e dell'intervento preventivo contro le illegalità di tipo mafioso. Presso la Prefettura operano il Gruppo di lavoro misto che sta monitorando tutte le imprese affidatarie di lavori pubblici e privati connessi alla ricostruzione post sisma (eventi del 31 ottobre e del 1° novembre 2002), nonché il Gruppo Interforze Antimafia, al quale è demandato il compito di vigilare sulle infrastrutture e sugli insediamenti industriali connessi alla realizzazione delle "Grandi Opere" di cui alla cosiddetta "legge Obiettivo", al fine della prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa. |
| 39. BELLUNO | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine: il fenomeno delittuoso di tipo mafioso è attualmente inesistente. |
| 40. LA SPEZIA | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 41. ENNA | | Non risulta che gli enti locali abbiano dato luogo alla costituzione di organismi del tipo oggetto dell'indagine. La generalità degli enti ha, tuttavia, fatto presente di aver aderito alle seguenti iniziative in tema di legalità, promosse dalla Prefettura: Protocollo di legalità in materia di appalti e opere pubbliche; istituzione dell'associazione antiracket e antiusura provincia di Enna; istituzione del Consorzio per tutela beni archeologici nel PON sicurezza; previsione dello sportello unico per le attività produttive in forma associata a livello provinciale. |
| 42. FIRENZE | | Legge regionale 11/99 educazione alla legalità e lotta alla |

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

| | | |
|--------------------------|---|--|
| | | criminalità organizzata; centro di documentazione cultura legalità democratica; protocollo di intesa Regione- Direzione scolastica - Libera e associazione "Avviso Pubblico"; protocollo tra Regione e Arciconfraternita della misericordia di Siena per antiusura; osservatorio regionale sugli appalti che collabora con DIA, Questura e GDF; protocollo (ottobre 1997) tra regione, associazioni regionali enti locali e parti sociali per trasparenza appalti e lotta lavoro nero e irregolare. |
| 43. FORLI' CESENA | | Nessuna amministrazione ha attivato organismi né articolazioni specifiche per l'intervento preventivo nell'azione di contrasto alle illegalità di tipo mafioso. |
| 44. PERUGIA | Vi è riserva di ulteriori comunicazioni | La Provincia e 27 Comuni hanno comunicato di non aver istituito alcun organismo del tipo oggetto dell'indagine. Il Comune di Nocera Umbra ha istituito l'osservatorio sulla ricostruzione post terremoto del settembre 1997. |
| 45. TRIESTE | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 46. ORISTANO | | Non si evidenziano iniziative regionali o degli enti locali atte a potenziare le aree di vigilanza e di intervento preventivo a contrasto di eventuali distorsioni od anomalie nelle attività correnti della Pubblica Amministrazione e, segnatamente, delle illegalità di tipo mafioso di cui finora, localmente, non sono emersi segnali di presenza. |
| 47. BOLZANO | Vi è riserva di ulteriori comunicazioni | 45 Comuni hanno comunicato di non aver istituito alcun organismo del tipo oggetto dell'indagine. |
| 48. VENEZIA | | Non è stata segnalata l'adozione di organismo od interventi preventivi di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata di tipo mafioso o similare. |
| 49. TRENTO | | Non sono stati istituiti organismi specifici per contrastare illegalità di tipo mafioso, non risultando elementi -allo stato attuale- che ne possano far presupporre l'esistenza nel territorio. |
| 50. LODI | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 51. PRATO | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. Nondimeno viene segnalata la costituzione di un'Unità operativa, in seno alla Polizia municipale del Comune di Prato, per il monitoraggio del fenomeno della massiccia presenza di immigrati extracomunitari. |
| 52. NAPOLI | Vi è riserva di ulteriori comunicazioni | Alcuni comuni (9) hanno sottoscritto, con la Prefettura, Protocolli per la legalità contenenti disposizioni finalizzate a contrastare l'eventuale insorgenza di fenomeni mafiosi nelle attività di conferimento di appalti di opere pubbliche, di forniture di beni e di prestazione di servizi; alcuni comuni (7) hanno aderito al patto di legalità per l'ambiente; alcuni comuni hanno istituito commissioni o assessorati a cui è affidata l'azione di contrasto delle illegalità anche di tipo mafioso (Napoli: assessorato alla tutela del cittadino dal racket e dall'usura; Casavatore: assessorato al dialogo per la legalità; Volla: assessorato alla trasparenza; Grumo Nevano: Commissione alla trasparenza; Castellammare di Stabia: Consulta per la legalità); alcuni comuni hanno sottoscritto il contratto per la sicurezza urbana (2); il Comune di Afragola ha istituito la Consulta anticamorra. Il Comune di Napoli ha promosso la costituzione del Coordinamento per la sicurezza dei pubblici appalti (basato su un |

| | | |
|--------------------|---|--|
| | | <p>protocollo di intesa sottoscritto dalle organizzazioni ed associazioni di categoria più rappresentative dell'economia cittadina, con la funzione di monitorare l'andamento delle opere pubbliche appaltate dal comune, per prevenire e denunciare tentativi di estorsione), la costituzione di tre associazioni di commercianti antiracket (nelle aree di Pianura, Bagnoli e S. Giovanni a Teduccio); ha, altresì, istituito l'osservatorio per la trasparenza del commercio e dell'artigianato (sulla base di un protocollo di intesa con le associazioni più rappresentative del commercio e dell'artigianato) che ha avviato un monitoraggio delle licenze commerciali, diretto ad individuare fenomeni di penetrazione della camorra nella gestione degli esercizi commerciali; ha promosso l'attivazione di uno sportello anti-usura (è prevista, a breve, l'apertura di altri due sportelli); ha istituito l'osservatorio permanente sul carcere, organismo del quale fanno parte le istituzioni e le associazioni operanti nella realtà penitenziaria, con compiti -tra gli altri- di prevenzione della criminalità, attraverso l'individuazione di percorsi diretti alla reintegrazione sociale dopo la detenzione.</p> |
| 53. CATANIA | Vi è riserva di ulteriori comunicazioni con riferimento a 58 Comuni della provincia | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. |
| 54. BOLOGNA | | Non risultano istituiti organismi del tipo oggetto dell'indagine. Le Amministrazioni comunali di Anzola dell'Emilia e di San Giovanni in Persiceto sono aderenti alla associazione "Avviso Pubblico" che riunisce gli Enti Locali per la formazione civile contro le mafie. |

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 10

MAFIA E POLITICA

1. LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONI E CONDIZIONAMENTI DI TIPO MAFIOSO

L'intervento statale nei confronti delle amministrazioni comunali che risultino condizionate dalla mafia rappresenta l'*extrema ratio* di fronte alle variegata forme di penetrazione poste in essere dalla criminalità organizzata nel tessuto istituzionale e amministrativo del nostro Paese.

Esso offre una risposta (incompleta ed emendabile) all'esigenza di interrompere alla radice il perverso rapporto che la criminalità mafiosa intrattiene con pezzi non marginali della politica e della struttura amministrativa per realizzare i suoi fini lucrativi ed affaristici.

La natura parassitaria della mafia spinge i suoi protagonisti a ricercare e sviluppare canali di collegamento con l'organismo della cui linfa vitale intende nutrirsi e con la quale intende alimentare i propri affari: non si contrappone allo Stato ed alla Pubblica Amministrazione, ma mira a controllarne stabilmente gli snodi gestionali e le fonti erogatrici di spesa.

Punta, in altri termini, a conseguire il controllo socio-economico e «politico» della comunità: decidere, cioè, chi può trovare una occupazione lavorativa, chi può esercitare un'impresa (e a quali condizioni), chi può essere chiamato a far parte delle assemblee rappresentative della collettività.

La mafia ha imparato a sfruttare ogni più sottile spiraglio: spesso l'intreccio mafia-politica diviene secondario rispetto al connubio preferenziale che si determina con l'apparato burocratico, sempre più direttamente arbitro dei processi decisionali della Pubblica Amministrazione e meno soggetto, rispetto a chi è investito di ruoli elettivi, a rischi di ricambio o rotazione.

Ed allora, una valutazione approfondita e serena, che abbia come suo scopo quello di esplorare i legami effettivi tra mafia e politica, di esaminarne la portata eversiva delle regole democratiche oltre che dell'assetto economico e produttivo, senza intenti meramente strumentali e vanamente declamatori, passa necessariamente attraverso la rassegna delle amministrazioni comunali sciolte in Italia per infiltrazione o condizionamento mafioso.

I 157 comuni e la ASL sciolti dal 1991 al 2005 – nella quasi totalità nel Mezzogiorno del Paese – rappresentano la dimensione di un fenomeno cospicuo ed allarmante: nelle realtà amministrative locali si annidano i

luoghi ove corruzione, minacce e violenza condizionano ed influenzano le pubbliche decisioni, mentre si consolidano i poteri illegali.

I dati relativi al più recente periodo mostrano come i tentacoli della piovra mafiosa non abbiano predilezioni ideologiche né partitiche: la mafia per farsi potere ha bisogno del rapporto con chiunque rappresenti il potere.

Su questo terreno più che la predicazione antimafia impiegata per la demonizzazione dell'avversario politico, occorre realizzare la sinergia delle forze sane del Paese che sappiano resistere, sostenendosi l'un l'altra - se necessario -, alle intimidazioni ed alle lusinghe della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Solo una politica forte, che si avvalga di un fronte coeso nella lotta all'avversario comune (quell'avversario che corrompe le classi dirigenti e inquina le Istituzioni), potrà aver ragione della mafia.

Ogni altro tentativo si infrangerà contro le strumentalizzazioni di parte che hanno come prima conseguenza la delegittimazione dell'agire politico di tutti.

La Commissione ha già avuto modo di approfondire le questioni relative allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso nel documento approvato all'unanimità nella seduta del 12 luglio 2005, che si riporta di seguito. Il documento muoveva dall'esigenza di indicare al Parlamento le modifiche necessarie a rendere efficace l'attuazione concreta dell'istituto, da un lato, e a colmare alcune lacune che si erano appalesate nell'esperienza concreta, dall'altro. Senza ripercorrere diffusamente le argomentazioni ivi svolte, appare comunque utile proseguire nell'opera di monitoraggio ed analisi delle emergenze oggettive che anche successivamente all'approvazione del suddetto documento sono state portate all'attenzione degli organi istituzionali competenti.

Nel 2005, infatti, emergono due elementi di primario rilievo ed al medesimo tempo di novità rispetto agli anni dal 2000 al 2004. Il primo elemento di novità è rappresentato dallo scioglimento di un consiglio comunale in una regione finora non interessata da tale situazione ossia la regione Lazio. Il dato non rappresenta una sorta di eccezione rispetto alla statistica degli scioglimenti che finora avevano interessato le regioni Campania, Sicilia, Puglia, e solo in modo rapsodico le regioni Basilicata e Piemonte, bensì la conferma di un allarme da tempo emerso in Commissione sulla pressante infiltrazione delle organizzazioni criminali nella regione Lazio medesima ed in particolare lungo il litorale. In altri termini, questo dato di novità rappresenta una sorta di conferma di come le organizzazioni criminali non considerino la regione Lazio solo un luogo di transito occasionale per i propri affari, bensì una sorta di luogo non secondario nella articolazione e gestione del proprio potere in ambito nazionale e transnazionale.

Il secondo elemento inedito, finora assente nella prassi dell'istituto in parola, riguarda invece lo scioglimento di una azienda sanitaria locale nell'*hinterland* napoletano. Anche questo secondo aspetto permette di con-

fermare l'analisi che considera quale oggetto privilegiato del condizionamento mafioso non solo l'ente politico in sé considerato, ma anche e in misura non inferiore l'apparato servente ovvero l'amministrazione in senso tecnico.

La regione più colpita di recente dai meccanismi di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso sui consigli comunali e provinciali, da un lato, e sulle strutture amministrative, dall'altro, è rappresentata dalla Campania.

La Commissione non può che rimarcare la seria preoccupazione circa la tenuta di un parametro di legalità adeguato per tutte quelle realtà laddove la compromissione del buon andamento, dell'imparzialità, dell'efficienza dell'attività amministrativa rischiano di incrinare lo stesso significato del confronto e del momento elettorale.

Rispetto a quanto già osservato nella precedente relazione, ed alla luce delle novità sopra evidenziate, ossia l'estensione dell'istituto dello scioglimento alla regione Lazio e ad una Azienda sanitaria locale della Campania, si possono ulteriormente dettagliare i tratti sintomatici della contiguità mafiosa: oltre all'inefficienza dei servizi in generale alla scarsa osservanza del diritto in tutte le manifestazioni della convivenza civile alla rete di parentele, affinità, amicizie, frequentazioni tra amministratori ed esponenti delle organizzazioni criminali locali, appaiono sempre più decisivi i meccanismi di assunzione del personale con metodi clientelari ancor più ampliati in prossimità delle competizioni elettorali, nonché l'alterazione dolosa o colposa della regolarità amministrativa nelle procedure di gara per gli appalti di fornitura di beni, servizi e per la realizzazione di opere pubbliche.

Sempre con maggiore frequenza il rapporto tra mafia e politica non si limita ai rappresentanti dei partiti, ma si estende con una frequenza preoccupante e crescente agli apparati, ai dirigenti, ai *manager*.

Per le ragioni sopra esposte si conferma anche in questa sede la necessità di ulteriore affinamento delle tecniche di intervento e delle modalità di contrasto attraverso l'adeguamento della normativa in materia di scioglimento secondo le direttive tracciate nel documento approvato dalla Commissione.

Si riportano infine i dati concernenti il numero degli scioglimenti relativi al triennio 2003-2005.

Consigli comunali sciolti in conseguenza a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

| | 2003 | 2004 | 2005 | Totale |
|------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|
| CALABRIA | | | | |
| Catanzaro | 2 | | | 2 |
| Crotone | 2 | | | 2 |
| Reggio Calabria | 3 | 1 | | 4 |
| Vibo Valentia | 1 | | 1 | 2 |
| Totale | 8 | 1 | 1 | 10 |
| CAMPANIA | | | | |
| Napoli | | 2 | 6 | 8 |
| Salerno | 1 | | | 1 |
| Caserta | | | 1 | 1 |
| Totale | 1 | 2 | 7 | 10 |
| SICILIA | | | | |
| Agrigento | | 1 | 1 | 2 |
| Caltanissetta | | 1 | | 1 |
| Catania | 1 | | | 1 |
| Messina | | | 1 | 1 |
| Palermo | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Trapani | 1 | | | 1 |
| Totale | 3 | 3 | 4 | 9 |
| LAZIO | | | | |
| Roma | | | 1 | |
| Totale | | | 1 | 1 |
| Totale Generale | 12 | 6 | 13 | 31 |

Decreto proroga gestione commissariale

| | 2003 | 2004 | 2005 | Totale |
|------------------------|----------|----------|----------|----------|
| CALABRIA | 1 | | 2 | 3 |
| CAMPANIA | 1 | 1 | | 2 |
| SICILIA | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Totale Generale | 4 | 2 | 3 | 9 |

Negli ultimi tre anni sono stati sciolti i seguenti consigli comunali:

- 2003:

Pantelleria (TP), Briatico (VV), Misilmeri (PA), San Giovanni la Punta (CT), Botricello (CZ), Isola Capo Rizzuto (KR), Strongoli (KR), Monasterace (RC), Roccaforte del Greco (RC), Africo (RC), Guardavalle (CZ) e Montecorvino Pugliano (SA)

- 2004:

Niscemi (CL), Villabate (PA), Marano (NA), Canicattì (AG), Volla (NA) e Calanna (RC)

- 2005:

Burgio (AG), Nicotera (VV), Vicari (PA), Tufino (NA), Crispano (NA), Casoria (NA), Torre del Greco (NA), Torretta (PA), Nettuno (RM), San Tammaro (CE), Terme Vigliatore (ME), Pozzuoli e Melito (NA)

2. PROBLEMATICHE CONCERNENTI LA RELATIVA NORMATIVA SULLO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI

Il 12 luglio 2005 la Commissione ha approvato il seguente Documento di sintesi della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

2.1 Premessa

La pressione esercitata dalla criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali, rende necessario apportare modifiche alle norme già esistenti in materia di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali, nelle ipotesi di collegamenti o di condizionamenti causati dalla presenza della criminalità organizzata nell'ottica di un'esigenza, sempre più attuale, di contrapporre validi strumenti a tutela di interessi fondamentali. Tale operazione va condotta con l'obiettivo di fornire maggiore efficacia ed incisività ai provvedimenti adottati dallo Stato a salvaguardia del regolare svolgimento della vita delle comunità locali.

È noto che le norme che disciplinano l'intervento antimafia negli enti locali sono relativamente recenti.

Fu, infatti, il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, ad aggiungere l'art. 15-*bis* alla legge n. 55 del 1990 introducendo un'ipotesi di scioglimento nuova rispetto a quelle previste dalla legge sulle autonomie locali promulgata nel 1990.

Prima di allora, la legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, consentiva lo scioglimento dei Consigli comunali in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico. Il decreto-legge n. 164, convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221, modificato ed integrato con legge n. 108 del 1994 di conversione del D.L. 529/1993, disponeva che i Consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando, in seguito all'esercizio dei poteri ispettivi del Prefetto, fossero accertati elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon an-

damento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Le norme in materia attualmente in vigore risiedono negli articoli 143 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel quale sono state praticamente trasfuse le previsioni dell'articolo 15-*bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, contenente l'originaria disciplina in materia di scioglimento di Consigli comunali e provinciali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

A pochi giorni dall'entrata in vigore delle norme che modificavano la legge sulle autonomie locali del 1990, con due decreti del Presidente della Repubblica del 2 agosto 1991 vennero sciolti per infiltrazioni mafiose, su proposta rispettivamente del Prefetto di Reggio Calabria e del Prefetto di Napoli, i Consigli comunali di Taurianova (RC) e di Casandrino (NA).

L'applicazione di dette norme, che pure rivestono un'importanza fondamentale nel più ampio contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata, non ha fornito sempre i risultati sperati, poiché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal gergo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Le cause di tali insuccessi sono molteplici ed in relazione ad esse è opportuno operare alcune considerazioni in vista di opportuni adeguamenti della disciplina, resi altresì necessari dalla presenza delle norme sulla dirigenza pubblica e delle norme sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, introdotte nel nostro ordinamento successivamente alla legge 8 giugno 1992, n. 142, sull'ordinamento degli enti locali e contenute proprio nel decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'esperienza applicativa di oltre un decennio, unita alla presenza di questi due elementi nel nostro ordinamento, nuovi rispetto alle norme sullo scioglimento, spinge la Commissione ad assumere collegialmente un'iniziativa che, intervenendo ancora prima della relativa proposta di legge, possa esprimere un atto di impulso nell'approntamento degli strumenti di contrasto del crimine mafioso.

È necessario ancora premettere che la giurisprudenza formatasi in seno alla Corte Costituzionale ed al Consiglio di Stato, in sede di applicazione della normativa, fornisce un quadro preciso nel quale inserire lo specifico intervento dello Stato a tutela delle comunità locali di fronte all'influenza della criminalità organizzata.

Il potere straordinario di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa si caratterizza in misura rilevante per l'aspetto di prevenzione sociale al quale si ricollega un potere che, pur restando discrezionale, appare ancorato alla ricorrenza di situazioni di fatto in connessione con conseguenze ritenute pregiudizievoli. La ricorrenza di tali situazioni e la logicità del ragionamento seguito dall'Amministrazione dell'Interno per giungere alle conclusioni resta oggetto delle valutazioni del

giudice amministrativo in sede di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti di scioglimento.

Ciò posto, resta in ogni caso da precisare che l'ambito di intervento delle norme in materia di scioglimento degli organi degli enti locali occupa uno spazio extrapenale e, dunque, gli elementi posti a base delle motivazioni delle misure adottate dall'Amministrazione dell'Interno non sfociano necessariamente in un procedimento penale, ben potendo rimanere circoscritti all'ambito originario di prevenzione e di difesa sociale in presenza di fenomeni di criminalità organizzata.

L'assunto trova conferma in una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 4467 del 2004), ove si evidenzia che la *ratio* sottesa allo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è da ritenere collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare inteso ad evitare che gli indizi raccolti in ordine all'esistenza di un'infiltrazione della criminalità organizzata possano compromettere il regolare e legittimo andamento della *res* pubblica. Detta *ratio*, quindi, non tende a stroncare la commissione di illeciti, ma si inquadra nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dell'interesse pubblico.

In altra pronuncia (sentenza n. 3386 del 2002), il Consiglio di Stato mette in rilievo come l'adozione del provvedimento di scioglimento sia da ricondurre all'esercizio di un potere politico-amministrativo posto a tutela delle libertà democratiche dei cittadini, in situazioni in cui la presenza della criminalità organizzata consente al legislatore di disegnare istituti di eccezione rispetto al quadro generale dell'ordinamento.

L'adozione di strumenti di tale rigore, per non trasformarsi in arbitrio, deve fondarsi su fatti e circostanze plausibili che non è necessario che assumano la consistenza di prove in senso tecnico giuridico, né che assumano i connotati che legittimano l'applicazione di misure di prevenzione previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575; tali elementi devono consentire di configurare una situazione nella quale l'interferenza con la libera determinazione degli organi di autogoverno locale sia collegabile all'esistenza di fenomeni, certi ed accertati, di criminalità organizzata che sono ragionevolmente riconducibili agli esponenti politici locali oggetto del provvedimento.

2.2 Responsabilità nella gestione dell'ente locale

Il citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha veicolato all'interno degli ordinamenti degli enti locali le norme previste per la dirigenza pubblica statale, contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di funzioni e responsabilità della dirigenza. Il principio fondamentale cui è stato uniformato l'ordinamento degli enti locali è il principio di separazione dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di

governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti.

Diretta conseguenza è il passaggio alla competenza dei dirigenti di una lunga serie di atti riguardo ai quali gli amministratori esercitano solo un compito di indirizzo politico e di controllo con l'ausilio di strumenti e formule di carattere generale.

Da tale considerazione scaturiscono due conclusioni alle quali è necessario uniformarsi nell'adeguamento della normativa in materia di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali.

La prima di esse è costituita dalla necessità di salvaguardare l'Amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità del livello politico; l'altra conclusione è costituita dalla necessità che il livello dirigenziale, responsabile della gestione, sopporti le conseguenze della propria condotta che, sebbene immune da rilievi di ordine penale, fondi, o concorra a fondare, la proposta di scioglimento formulata dal Prefetto.

In tale ottica, 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-tecnica; 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.

È necessario, inoltre, prevedere norme che regolino le misure da adottare nel caso in cui emergano precisi elementi a carico del personale e dei dirigenti. Pur non dimenticando la funzione di controllo che l'organo di gestione politica continua a svolgere sull'operato di coloro che sono responsabili della gestione amministrativa, finanziaria e contabile, è opportuno che all'accertamento di elementi atti a fondare lo scioglimento del consiglio a carico di questi ultimi consegua un momento chiaro di revisione, e se necessario di rescissione, del rapporto con la Pubblica Amministrazione, con un regime diverso in base alla categoria di appartenenza del soggetto. Nello specifico, l'accertamento di elementi precisi a carico dell'operato di dirigenti deve poter comportare la risoluzione del rapporto di diritto pubblico o privato instaurato con l'ente, per il venire meno del rapporto fiduciario sottostante.

In particolare per gli incarichi fiduciari disposti dal Sindaco, dal Presidente della provincia o dal legale rappresentante dell'ente, se da un lato è necessario evitare che scaturisca una presunzione di responsabilità nei confronti dell'autorità che ha affidato l'incarico, ovvero disposto la nomina, è altresì opportuno che questi abbia in ogni momento il potere di rescindere il rapporto qualora emergano, a carico di questi ultimi, elementi conoscitivi riguardanti la insorgenza delle cause che potrebbero contribuire o condurre allo scioglimento dell'ente.

Ne consegue che il mancato esercizio di tale potere sarebbe suscettibile di valutazione in sede di accesso e sarebbe, altresì, idoneo a rafforzare

le determinazioni in ordine alla esigenza di promuovere lo scioglimento dell'ente.

Per quanto concerne i lavoratori dipendenti, invece, l'accertamento dei predetti elementi deve poter determinare la sospensione dall'impiego e l'avvio del procedimento disciplinare per l'accertamento degli elementi che costituiscono giusta causa del licenziamento ai sensi delle norme legislative e contrattuali vigenti in materia di pubblico impiego; è evidente, infatti, che in siffatte circostanze assuma autonomo rilievo la violazione dei doveri di diligenza, fedeltà e correttezza, con specifico riguardo alla peculiarità del rapporto che prioritariamente postula il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'attività amministrativa.

2.3 Verifica dei requisiti per la richiesta del decreto di scioglimento

Uno degli aspetti che merita particolare attenzione concerne la necessità che il Prefetto nomini una commissione di indagine per l'accesso presso l'ente locale, mediante la quale accertare, con l'esercizio dei poteri del Prefetto delegati dal Ministro dell'interno all'atto della cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, la consistenza degli elementi sui quali fondare la proposta di scioglimento, rappresentati dai vizi e dalle anomalie dell'azione amministrativa dell'ente.

In relazione a tale specifico aspetto, la normativa attualmente in vigore prevede l'ipotesi dello scioglimento del Consiglio nei casi in cui, tra le altre cose, risulti compromesso il buon andamento dell'ente, ove per buon andamento si intende, solitamente, il dovere, o l'onere, del funzionario pubblico di svolgere la propria attività secondo le modalità più idonee ed opportune al fine dell'efficienza, dell'efficacia, della speditezza, dell'economicità.

Se la verifica del buon andamento dell'amministrazione fa riferimento al riscontro del rispetto dei parametri efficienza ed efficacia, non bisogna, però, dimenticare un altro principio cardine dell'attività amministrativa: il principio di imparzialità, sancito dagli articoli 3 e 97 della Costituzione ed equivalente, in buona sostanza, alla necessità che ogni atto della Pubblica Amministrazione sia posto in essere senza alcuna discriminazione, poiché la P.A. deve sempre porsi in posizione di estraneità rispetto agli interessi particolari e deve trattare questi ultimi in maniera sostanzialmente uguale.

La necessità di apportare oculate modifiche allo specifico punto delle norme vigenti scaturisce dalla ovvia considerazione che l'azione amministrativa di un ente locale che risulti improntata al rispetto dei criteri riasumibili nel principio di buon andamento, non è necessariamente, né automaticamente, un'azione amministrativa connotata anche da imparzialità, poiché può ben accadere che un atto, pur non ledendo i principi di efficacia, efficienza, speditezza ed economicità, abbia leso quello di imparzialità. Ciò è tanto più vero quando si versi in situazioni di condizionamento

mafioso dell'attività amministrativa e le cronache giornalistiche e giudiziarie forniscono facile prova della fondatezza di tali affermazioni; non è stato, infatti, infrequente incontrare, ad esempio, appalti aggiudicati sì al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche, ma assegnati favorendo un'impresa mafiosa: non si può pensare che, in siffatti eventi, l'interesse dell'amministrazione pubblica non sia stato leso.

L'assoluta necessità di verificare che l'attività amministrativa degli enti interessati da fenomeni di condizionamento mafioso sia improntata all'imparzialità, oltre che al buon andamento, impone di prevedere che i controlli delle commissioni di accesso e di indagine vertano anche su tale aspetto e che la violazione di tale principio, se causata da fenomeni di infiltrazione o condizionamento, costituisca giusta causa dello scioglimento del consiglio dell'ente, oltre che causa di risoluzione del contratto con il dirigente che ha posto in essere, o ha agevolato, la condotta lesiva; tutto ciò, fermo restando l'interesse alla maggiore specificazione delle ipotesi ed alla concretezza dei rilievi sulla base dei quali può fondarsi la proposta di scioglimento.

Le connessioni tra la sfera politica e quella amministrativa sono state tratteggiate in precedenza, nel disegno di rendere autonome le previsioni normative, distinguendo tra lo scioglimento dell'ente ed il commissariamento delle funzioni gestionali.

Pur tuttavia va tenuta presente e disciplinata la eventualità che un autonomo accertamento su condizionamento della struttura burocratica possa far emergere analoghe compromissioni della sfera politica.

In tal caso va prevista la possibilità di sovrapporre al commissariamento delle funzioni gestionali il commissariamento dell'ente.

È evidente che, qualora accada il contrario, i poteri conferiti alla gestione commissariale dell'ente, che consentono di operare anche sui rapporti fiduciari e di dipendenza all'interno dell'ente medesimo, non richiedono specifiche previsioni al riguardo.

Infine, va prevista la eventualità che le indagini svolte dalla commissione di accesso possano condurre all'accertamento di compromissioni individuali non interferenti con la vita amministrativa dell'ente.

In tal caso, la proposta legislativa deve disciplinare autonomi poteri amministrativi di sospensione e decadenza dalla funzione svolta, ancorché elettiva.

Tali poteri possono essere conferiti al Prefetto, ma solo in via di urgenza, mentre per la decadenza andrebbe prevista la medesima procedura prevista per lo scioglimento dell'ente, incluse le garanzie giurisdizionali.

2.4 Termini per l'esecuzione delle indagini

Al fine di evitare un'eccessiva dilatazione dei tempi di intervento dell'azione statale, che potrebbe compromettere ulteriormente la funzionalità dell'ente oggetto dell'indagine, è necessario che la norma preveda termini massimi entro i quali la commissione di accesso concluda l'attività

d'indagine ad essa delegata e riassume in un documento formale l'esito della propria attività.

Si ritiene, pertanto, congruo fissare il termine di tre mesi entro il quale la commissione dovrà ultimare l'attività di accesso, fissando altresì nei successivi tre mesi il termine entro il quale dovrà essere emanato il provvedimento definitivo che potrà essere di scioglimento, ovvero di commissariamento delle funzioni gestionali, ma anche di insussistenza dei requisiti previsti dalla legge per adottare i relativi provvedimenti.

2.5 Consultazione del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica

È opportuno, inoltre, prevedere con legge che il Prefetto abbia facoltà, nel corso del processo decisionale di sua competenza, di consultare il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio.

La ragione di tale proposta risiede nella prospettiva di fornire al Prefetto la migliore conoscenza possibile della realtà oggetto di indagine con riferimento ai fattori criminali potenzialmente inquinanti e condizionanti; inoltre, la presenza del rappresentante dell'Ufficio del Pubblico Ministero competente per territorio nel predetto Comitato può contribuire a conferire maggiore solidità argomentativa alle motivazioni poste a base delle decisioni adottate dall'Amministrazione dell'Interno nell'ambito della propria autonomia.

2.6 Gestione straordinaria

L'emanazione del decreto di scioglimento pone in rilievo un ulteriore aspetto da esaminare: la gestione straordinaria.

Il sistema vigente è stato spesso caratterizzato da gestioni, da parte delle commissioni straordinarie, rivolte per lo più alla revoca degli atti emanati dagli organi colpiti dal decreto di scioglimento o, al massimo, al ripristino della situazione preesistente; gestioni raramente distinte per l'azione propulsiva e di proposta tesa al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta costituzionale. In considerazione di ciò, appare necessario introdurre una modifica alla norma vigente che consenta di vedere evidenziati, sin dalla relazione del prefetto allegata alla proposta di scioglimento, i punti critici dell'azione amministrativa che, se da un lato generano la necessità di un intervento statale di scioglimento degli organi consiliari e di sostituzione nella gestione, dall'altro richiedono anche adeguate soluzioni di recupero di ogni aspetto della legalità dell'azione amministrativa condotta nell'interesse della collettività.

L'individuazione di tali punti critici deve rappresentare l'inizio di un percorso che gli organi deputati alla gestione straordinaria devono condurre a termine con l'individuazione di soluzioni concrete ai casi specifici di anomalia che affliggono la gestione dell'ente.

Inoltre, 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 dedichino 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. Preliminarmente, nel predetto Ruolo potrebbe confluire l'aliquota di prefetti individuata dall'articolo 3-*bis*, comma 1, del decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345 convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 1991, n. 410.

Accanto alle doti di professionalità e di conduzione manageriale richieste ai commissari incaricati della gestione straordinaria, si ritiene opportuno introdurre una norma che disponga la provenienza di essi da territorio esterno alla provincia in cui opera l'ente, e la presenza costante nelle amministrazioni interessate dallo scioglimento per tutto il tempo della gestione straordinaria, al fine di garantire la massima efficacia all'intervento.

Inoltre, nella medesima ottica, i poteri della commissione straordinaria devono ispirarsi a principi di promozione della legalità, dello sviluppo e della partecipazione democratica, e devono essere caratterizzati da una maggiore incisività concessa, anche in deroga alle norme vigenti nei singoli comparti, in ragione del carattere di eccezionalità che le esigenze di contrasto alle infiltrazioni mafiose rendono necessaria.

Sul versante degli appalti, dei servizi e delle forniture, la maggiore incisività si deve estrinsecare nella possibilità di stipulare contratti a trattativa privata anche in deroga alle norme di contabilità pubblica, fermi restando ovviamente i limiti posti dalle assegnazioni dell'ultimo bilancio approvato e la congrua motivazione, nella considerazione che si tratta comunque di uno strumento in deroga da adottare solo quando non si possa accedere con la stessa efficienza e celerità agli ordinari strumenti offerti dalle norme in vigore in materia di evidenza pubblica.

Nella medesima ottica debbono essere previste delle forme di facilitazione nell'accesso al credito che, senza risultare una opzione di vantaggio che in definitiva trasformi lo scioglimento dell'ente in una convenienza amministrativa, consentano di procedere con efficacia al ripristino della qualità dei servizi negata dalla amministrazione soggetta al condizionamento mafioso.

La commissione straordinaria, inoltre, nel corso delle attività condotte nell'esercizio delle attribuzioni conferite con il decreto di scioglimento, deve procedere alle necessarie verifiche in ordine all'aggiudicazione di appalti di opere, di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, nonché in ordine al ri-