

## LO SCIoglimento DEI COMUNI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: NORMATIVA ATTUALE E PROPOSTE DI RIFORMA

*Domenico Bonanno*

SOMMARIO: 1. Osservazioni preliminari ed introduzione – 2. Le infiltrazioni mafiose, natura e mire espansionistiche – 3. Politica e mafia, evoluzione di un rapporto pluriennale – 4. La nascita della normativa sugli scioglimenti per infiltrazioni mafiose – 5. L'istituto dello scioglimento: evoluzione storica e normativa – 6. Normativa attualmente in vigore: criticità riscontrate e proposte di modifica – 7. Conclusioni

1. - Le organizzazioni mafiose, dalle variegata e differenti origini, hanno quale unico comune denominatore la volontà precipua di detenere un forte ed intangibile potere di controllo sul territorio e sulle comunità di riferimento. Avere il controllo del territorio significa gestirne gli aspetti economici e le risorse, nonché quelli sociali, culturali e politici. Controllare il territorio per fare pressione sullo Stato e sui cittadini, al fine di tutelare i propri interessi e perseguire i propri scopi. Da sempre, quindi, la mafia è stata interessata a svolgere un ruolo di primo piano nel mondo della politica e delle istituzioni, anche se il fenomeno per troppo tempo sottovalutato, è stato derubricato a problematiche di categoria inferiore. Nel 1991, in seguito ai drammatici eventi di Taormina, il caso esplose in modo incontrollato e alla luce di ciò lo Stato si trovò costretto ad intervenire con forza. Da quel momento si iniziò finalmente a parlare del fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli enti locali e del condizionamento delle attività politiche e gestionali all'interno delle varie articolazioni amministrative dello Stato. La normativa che rappresentò il punto di partenza per l'approfondimento del fenomeno fu il Decreto legge n. 152 del 13 maggio 1991 recante: *"Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, di tipo mafioso"*, convertito in Legge n. 203 del 12 luglio 1991, attraverso cui per la prima volta il legislatore pose in evidenza il problema degli effetti dell'infiltrazione mafiosa sull'andamento di un ente e sullo sviamento della sua attività dai fini istituzionali. Il variegato e



farraginoso *excursus* normativo e storico ha portato poi all'approvazione del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, attuale normativa di riferimento solcata da varie modifiche succedutesi nel tempo. Gli artt. 141-146 del T.U.E.L. disciplinano la materia dei controlli e degli scioglimenti dei comuni e degli enti locali genericamente intesi, con particolare approfondimento circa le cause e le modalità di applicazione del provvedimento in presenza di infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso. Una scelta netta del legislatore, che volle intervenire con forza anche se con una normativa in parte lacunosa, oggi oggetto di proposte di modifica.

Ciò che salta all'occhio è la diffusione del fenomeno al di là di ogni appartenenza politica delle amministrazioni. La mafia, infatti, non appare in alcun modo sensibile a ideologie partitiche e politiche.

Lo spaccato che viene fuori è quello di una mafia che spesso prende le sembianze dell'amministratore locale, del Sindaco, del Consigliere comunale, dalla faccia pulita ma dagli interessi loschi e criminali. Ma non è solo il ceto politico ad essere target della criminalità organizzata. Anche il ceto burocratico, tecnico e amministrativo, spesso e volentieri diviene destinatario degli interessi mafiosi. La netta separazione dei poteri <sup>1</sup> tra organi politici ed organi amministrativi ha, infatti, rappresentato la principale motivazione alla base di questo interesse criminale.

I primi tre anni di applicazione della normativa sullo scioglimento dei Comuni per infiltrazioni mafiose evidenziarono un suo utilizzo plurimo e da record. Oltre un centinaio di enti sciolti e commissariati in tre anni, quasi tutti in Sicilia, Campania e Calabria. Dal 1994 in poi, complici forse anche l'approvazione della nuova legge elettorale <sup>2 3</sup> per gli enti locali e una pervasiva attività antimafia posta in essere in *primis* dalla società civile, il fenomeno ebbe

<sup>1</sup> Art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

<sup>2</sup> Lo Stato Italiano con l'approvazione della l. 25 marzo 1993, 81 ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco da parte dei cittadini. Con la l. 81/1993 sono state introdotte altre importanti novità al sistema elettorale degli enti locali quali ad esempio il meccanismo di collegamento tra diverse liste ed il candidato alla carica di Sindaco o di Presidente della provincia oppure la conclusione anticipata della legislatura a seguito di cessazione dal mandato del sindaco o del presidente per dimissioni o in seguito a mozione di sfiducia approvata dall'organo consiliare.

<sup>3</sup> Attualmente le elezioni amministrative sono normate dagli artt. 71 e 72 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 con successive modifiche e integrazioni.

minore diffusione e la fattispecie normativa minore applicazione. Fino al 2012, anno in cui tornò a salire prepotentemente il numero di Comuni sciolti e per la prima volta venne sciolto un capoluogo di provincia: Reggio Calabria.

2. - Quando si parla genericamente di infiltrazioni mafiose si suole intendere quelle variegate ed eterogenee attività messe in atto dalle consorterie criminali di stampo mafioso, con l'obiettivo di penetrare all'interno delle istituzioni democratiche e della macchina burocratico – amministrativa al fine di ottenerne il controllo o l'influenza dominante così da poter incidere notevolmente sugli andamenti, le scelte e le attività svolte.

La mafia, nella sua più ampia accezione, fonda il suo potere sul controllo del territorio nel quale opera. Un'attività che dimostra il bisogno di prestigio su cui fonda il suo potere e la sua legittimazione autoritaria, ma che al tempo stesso diviene pilastro di un sistema di potere difficilmente attaccabile mediante gli strumenti dell'ordinaria politica legislativa. Le mire espansionistiche della criminalità organizzata hanno da sempre puntato al controllo diretto e indiretto di enti locali, comuni in particolar modo, con l'obiettivo primario di puntare alla gestione del patrimonio di potere e alle risorse finanziarie di cui dispongono sebbene drasticamente ridotte col passare degli anni. Queste ultime sono nulla se paragonate al volume degli introiti che provengono da altre e più remunerative attività illecite. Eppure, il radicamento sul territorio e il suo conseguente dominio restano una prerogativa base per qualsivoglia attività malavitosa, ancor di più se di stampo mafioso. Fonte di supremazia e legittimazione, il controllo degli enti locali e delle istituzioni rappresenta altresì uno strumento di potere per imporre il proprio sistema di regole improntato all'illegalità. Un modo per intaccare ed orientare dall'interno anche l'architettura amministrativa, nonché un mezzo per sottoporre al proprio potere e alle proprie decisioni l'intera cittadinanza e l'istituzione stessa.

3. - Il rapporto tra politica e mafia <sup>4</sup> nel corso dei decenni si è evoluto e

<sup>4</sup> Vastissima bibliografia sul tema, si citano: U. Santino, *Politica e mafia*, in *Nuovo Dizionario di mafia e antimafia*, a cura di M. Mareso- L. Pepino, Torino, 2008, passim; G. Ayala, *Troppe coincidenze. Mafia, politica, apparati deviati, giustizia: relazioni pericolose e occasioni perdute*, Milano, 2013, passim; G. Fiandaca, S. Costantino, *La mafia, le mafie. Tra vecchi e nuovi paradigmi*, Bari, 1994, passim; G. Fiandaca, *Riflessi penalistici del rapporto mafia-politica*, in *Il foro italiano*, vol.116, 3, 1993, pp. 137 s.

ha subito mutamenti nei suoi connotati principali, pur mantenendo l'assunto di base che ha sempre visto le consorterie mafiose affascinate da un ruolo di forte influenza del mondo politico ed istituzionale.

Un rapporto<sup>5</sup> in continua evoluzione nel tempo, nelle sue forme e nelle sue variegata sfaccettature, il quale ha visto mutare negli anni scenari, orizzonti, obiettivi, scelte. Una relazione che da ausiliaria è diventata paritetica o quasi<sup>6</sup>.

Intorno agli anni '70, il mutato contesto di forte contrapposizione e di dura bagarre elettorale, favorì indubbiamente l'infiltrazione del potere mafioso all'interno di partiti e istituzioni. La mafia intuì che era il momento di passare da forme di pressione diretta e di accordo nei confronti della politica all'inserimento più o meno palese di propri rappresentanti all'interno delle istituzioni. La mafia inizia, quindi, ad assumere una propria autonomia facendo valere il proprio peso elettorale con l'obiettivo di "internalizzare" propri fidati rappresentanti, seppur non formalmente appartenenti alle cosche, all'interno dei partiti politici e delle amministrazioni, a svariati livelli. Trattative, minacce, pressioni e prove di forza iniziarono a venire meno, la mafia era dentro la politica. Da qui ha preso avvio un vero e proprio processo di lobbying messo in atto dalle consorterie mafiose, con il precipuo scopo di "piazzare" propri rappresentanti nei ruoli chiave delle istituzioni al fine di indirizzare e controllare la gestione della "cosa pubblica", del potere che da essa deriva e soprattutto delle risorse economiche<sup>7</sup>.

4. - L'istituto dello scioglimento dei consigli elettivi e delle amministrazioni locali a causa di infiltrazione o condizionamento ad opera delle organizzazioni criminali divenne realtà a partire dal 31 maggio 1991. Decenni di

<sup>5</sup> G. Fiandaca, C. Visconti, *Nuovi scenari nel rapporto tra mafia e politica?*, in *Questione giustizia*, 2, 2006, 395 s.

<sup>6</sup> Sul tema si richiamano: P. Arlacchi, *Mafia Partiti e Pubblica Amministrazione*, Napoli, 1985, passim; M. Pantaleone, *Mafia e politica. All'origine di Cosa Nostra*, Milano, 2013, passim; S. Lupo, *Storia della Mafia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, 2004, passim; N. Di Matteo, L. Mazzetti, *Asedio alla toga. Un magistrato tra mafia, politica e Stato*, Reggio Emilia, 2011, passim; N. Dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Milano, 2010, passim; E. Macaluso, *La mafia e lo Stato. L'organizzazione criminale e la politica dalla prima alla seconda Repubblica*, Ragusa, 2013, passim; F. Armao, *Il sistema mafia. Dall'economia del mondo al dominio locale*, Torino, 2000, passim.

<sup>7</sup> E. Cicone, *Storia criminale. La resistibile ascesa di Mafia, 'Ndrangheta e Camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, 2008, passim.

radicamento e rafforzamento da parte della mafia, di infiltrazioni e condizionamenti della politica, delle istituzioni, degli enti locali globalmente intesi. Ci sono voluti eventi tragici, clamorosi, capaci di colpire anche l'opinione pubblica per far sì che nel nostro paese venisse introdotta una nuova quanto incisiva normativa in materia, come quando in seguito all'assassinio del Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, il Parlamento approvò con un iter rapidissimo la c.d. Legge Rognoni - La Torre<sup>8</sup>. Le misure in materia di lotta alle infiltrazioni mafiose, infatti, sono divenute da meri intendimenti, concreti atti normativi in seguito ad un tragico e delittuoso evento: il c.d. "Venerdì nero di Taurianova". Venerdì 3 maggio 1991 a Taurianova in provincia di Reggio Calabria, in piena guerra tra famiglie locali affiliate alla *'ndrangheta*, vennero uccise quattro persone pubblicamente ed in modo particolarmente efferato. Questo provocò un notevole risalto mediatico ma allo stesso tempo un interessamento istituzionale e giudiziario, in seguito al quale venne fuori uno spaccato drammatico: le amministrazioni locali non erano semplicemente influenzate ma erano totalmente legate alla criminalità organizzata, la quale ne disponeva a piacimento condizionandone in modo pregnante e palese l'andamento, la gestione e le scelte.

Ancora una volta lo Stato e la politica erano arrivati troppo tardi: gesti delittuosi di grande richiamo mediatico si sono dimostrati spinte decisive per nuovi e necessari provvedimenti legislativi.

5. - L'impianto normativo così come modificato dopo gli eventi di Taurianova risultava essere ancora molto scarno e incompleto. Da lì in poi si susseguirono diversi interventi legislativi che si ponevano l'obiettivo di rendere la normativa più idonea a combattere al meglio il fenomeno. Il Decreto legge n. 420 del 19 ottobre 1993, reiterato dal Governo con Decreto legge n. 529 del 20 dicembre 1993, convertito successivamente nella Legge n. 108 dell'11 febbraio 1994, rappresenta il primo degli interventi da parte del Go-

<sup>8</sup> La l. 13 settembre 1982, n. 646, trae origine da una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati il 31 marzo 1980, che aveva come primo firmatario Pio La Torre, alla quale si aggiunsero le proposte di Virginio Rognoni ed alla cui formulazione tecnica collaborarono anche i magistrati italiani, all'epoca in servizio presso la Procura della Repubblica di Palermo, Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. La suddetta legge ha introdotto il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso disciplinata dall'art. 416 c.p.

verno e del Parlamento in tal senso. La Legge 108/94 introduce la possibilità di proroga di uno scioglimento, stabilendone la durata tra i dodici e i diciotto mesi, prorogabili a ventiquattro in casi di eccezionale gravità. La suddetta legge diede anche ai Prefetti la facoltà, su richiesta della commissione straordinaria, di disporre assegnazioni temporanee o distacchi di personale di amministrazioni ed enti pubblici sottoposti alla misura dello scioglimento. Sempre con la suddetta legge si diede vita al c.d. «*circuito preferenziale per l'accesso ai finanziamenti statali e regionali per la realizzazione di opere pubbliche*» con il chiaro intento di sopperire alle disfunzioni degli enti commissariati, il tutto però esteso anche al periodo di durata del primo mandato elettivo successivo al periodo di commissariamento, con l'obiettivo di promuovere un più rapido ripristino di sufficienti condizioni di funzionalità e operatività degli enti provenienti da procedura di scioglimento e commissariamento. La disciplina per alcuni anni non subì modifiche e venne riportata all'interno di quanto previsto dal Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali. Con il passare degli anni si avvertì l'esigenza di rinnovare tale quadro normativo al fine di adeguarlo alle mutate condizioni sociali, economiche, politiche ma soprattutto organizzative e operative delle cosche. Proposte di modifica del quadro normativo, recanti per esempio disposizioni più efficaci in materia di sanzioni nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni collegati, direttamente o indirettamente alla mafia, videro iniziare il loro iter sia nella XIV che nella XV legislatura ma non furono mai convertiti in provvedimenti legislativi a causa di iter parlamentari farraginosi e della complice fine delle legislature.

Le modifiche arrivarono nel 2009, con l'art. 2, comma 30, della Legge n. 94 del 2009, il c.d. «*Pacchetto sicurezza*». Con tale provvedimento venne riformulato l'articolo 143<sup>9</sup> del T.U.E.L. apportando alcune novità di rilievo.

<sup>9</sup> «1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità 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.

La prima di queste concerne presupposti e limiti della procedura per l'adozione del provvedimento di scioglimento dell'ente locale. Allo stesso tempo si procedette con l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto dello scioglimento: a riguardo vennero individuate diverse ulteriori tipologie di organizzazioni criminali ad integrazione di quelle già precedentemente previste ed inoltre le misure previste per i membri degli organi consiliari elettivi vennero estese anche ai dirigenti e ai dipendenti pubblici.

Un intervento normativo, l'ultimo citato, di fondamentale importanza e

*Al fine di verificare la sussistenza dei cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2 quater, del Decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 dicembre 1991, n. 410. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.*

*Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione sono, altresì, indicati agli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta anti-giuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.*

*Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico: la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.*

Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussi-

di forte pervasività che però non ha rappresentato la panacea per tutti i mali. Secondo una parte consistente della dottrina e dell'opinione pubblica, il quadro normativo di riferimento non risulta essere esauriente al punto da rappresentare uno strumento completo ed efficace di contrasto al variegato fenomeno a tutto tondo delle infiltrazioni e dei condizionamenti mafiosi alla gestione degli enti locali. Le eterogenee e variegata esigenze che promanano dalla manifestazione del fenomeno non risultano essere a pieno soddisfatte dalle previsioni normative e da quanto introdotto con il c.d. "Pacchetto sicu-

stenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con Decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

*A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento sono risolti di diritto gli incarichi di cui all'articolo 110, nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria di cui all'articolo 144 entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.*

Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Le modalità di pubblicazione degli esiti dell'attività di accertamento, Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della Legge 31 maggio 1965, n. 575.

*Il decreto di scioglimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della Legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata Legge n. 182 del 1991, e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di*

rezza”: in particolar modo si rinviene con forza la necessità di integrare quanto già previsto con strumenti di lotta alla mafia dotati di maggiore incisività. Mezzi, quindi, in grado di combattere ed estirpare dalla radice il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa all'interno del ceto politico ed amministrativo, intervenendo in particolar modo su quelli che oggi sono diventati i nuovi target della criminalità organizzata: gli enti che più degli altri detengono ingenti risorse finanziarie e potere di intervento ovvero le società partecipate.

6. - La disciplina vigente riscontra alcune rilevanti criticità<sup>10</sup> in grado di minare l'efficacia della norma e degli strumenti da essa individuati, oltre che di tutta l'impalcatura che sovrintende all'istituto dello scioglimento e all'attività di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso, con particolare riferimento ai fenomeni di infiltrazione e condizionamento della vita degli enti locali. Sintomatico della inadeguatezza di parte della normativa in vigore è l'elevato numero dei decreti di proroga dei commissariamenti, a conferma della difficoltà di riportare sui binari della legalità e della trasparenza

*proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4.*

Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

*Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 10 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.*

Si dà luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'articolo 141.

*Articolo così sostituito dall'art. 2, co. 30, Legge 15 luglio 2009, n. 94.*

*Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, v. Legge 7 aprile 2014, n. 56».*

<sup>10</sup> J.P. De Jorio, *Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa*, Roma, 2018, *passim*.

l'azione amministrativa dell'ente.

Una prima criticità, di non indifferente rilevanza, è certamente quella legata al clima di forte e accesa ostilità da parte dei componenti della commissione amministrativa dell'ente ma anche da parte della quasi totalità della popolazione, nei confronti della terna commissariale nominata *ad hoc*. Spesso, quindi, i commissari vengono etichettati come nemici da combattere, approfittatori e soggetti interessati meramente all'aspetto economico dell'incarico o a quello legato ai poteri connessi alla nomina, senza riconoscere in loro capacità e volontà ausiliarie e necessarie alla risoluzione dei problemi del comune. Ciò accade, da un lato perché il clima di sfiducia della cittadinanza nei confronti di qualsivoglia potere politico o amministrativo sovraordinato raggiunge livelli elevatissimi, dall'altro perché gli stretti legami tra mafia, politica, burocrazia e cittadinanza che per anni hanno pervaso attività, gesti, coscienze e prospettive, rappresentando un muro troppo spesso difficilmente valicabile con una mera attività burocratica, quale quella svolta da tre soggetti esterni al contesto culturale, sociale e di conoscenze del luogo di interesse.

In considerazione della delicatezza del ruolo, della centralità dell'azione dei commissari, delle finalità di più ampio respiro che non possono limitarsi al «*mero traghettamento dell'ente verso le successive consultazioni elettorali, bensì momento di crescita per la dirigenza dell'ente e occasione di rinascita per la collettività amministrata*»<sup>11</sup> si palesa chiara e forte la necessità di modifica circa i criteri di scelta dei soggetti che andranno a svolgere il ruolo di commissario straordinario. Con riferimento quindi all'ideale composizione della commissione straordinaria, appare utile propendere verso un *mix* di competenze, esperienze e qualità in grado di assicurare eterogeneità e garanzie amministrative, tecniche, professionali e legali. Un *mix*, quindi, di persone professionalmente legate al mondo della lotta alla criminalità e della giustizia e di soggetti con assodate capacità di gestione della macchina amministrativa improntate ai principi di efficacia, efficienza, razionalità e trasparenza. Personalità però che, ricche di un forte animo umano e civile, sappiano confrontarsi con il popolo e con le forze sociali, politiche ed imprenditoriali. Profondi conoscitori del territorio, degli equilibri vigenti,

<sup>11</sup> Relazione illustrativa della proposta di legge di iniziativa parlamentare di modifica al testo unico di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa, presentata il 12 gennaio 2007.

dei legami, del *background* culturale. Soggetti con la volontà di riordinare i pezzi di un puzzle, di riscrivere i termini di un patto sociale e generazionale tra cittadinanza e istituzioni, con lo scopo di rompere definitivamente i rapporti con il recente passato per una vera rinascita dell'ente e della comunità locale. Da qui prende spunto la proposta di istituire, presso il Ministero dell'interno, un "Albo dei commissari straordinari", da cui attingere ogni qualvolta se ne presenti la necessità. Albo al quale siano iscritti su base volontaria, funzionari e tecnici idonei allo svolgimento del delicato ruolo, rispondenti ad un profilo tecnico, personale, socio - culturale e familiare atto a garantire terzietà, onestà, capacità gestionali, tecniche e relazionali. Figure professionali, inoltre, costantemente formate sugli argomenti di maggior interesse nell'ottica di una gestione commissariale. Con riferimento alla scelta dei commissari tra quelli iscritti all'albo proposto, appare importante sottolineare la preferenza verso soggetti provenienti dalla stessa provincia o, al più, dalla stessa regione in cui ha sede il comune commissariato, con il precipuo scopo di garantire una maggiore conoscenza del territorio e degli ambienti.

Un'altra novità che ad avviso dello scrivente dovrebbe essere introdotta, riguarda l'esclusività nello svolgimento dell'attività commissariale<sup>12</sup>. L'adempimento in via esclusiva appare nettamente preferibile<sup>13</sup>, in quanto in tal modo oltre ad essere garantito lo svolgimento a tempo pieno dell'attività in oggetto da parte del commissario, al contempo vengono tutelate la terzietà, l'indipendenza e l'autonomia dello stesso nello svolgimento delle sue funzioni, rispetto a qualsivoglia interesse confliggente legato all'ulteriore e precedente ruolo assolto.

Con riferimento, invece, al c.d. principio di sussidiarietà orizzontale sancito e tutelato dall'art. 118 della Costituzione<sup>14</sup>, in virtù del quale al cittadi-

<sup>12</sup> La norma attualmente non prevede incompatibilità tra le funzioni di commissario straordinario ed altre funzioni amministrative e dirigenziali svolte nell'ente di provenienza.

<sup>13</sup> V. ad es. N. Musumeci, Mafia, *Cambiare la legge sullo scioglimento dei comuni*, in *Lasicilia.it*, 18 agosto 2020.

<sup>14</sup> "Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza.

*I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

*La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b)*

no deve, sempre e comunque, essere garantita la possibilità di partecipare attivamente alla vita politica e gestionale dell'ente e di cooperare con le istituzioni al fine di incidere sulle scelte, sugli orientamenti e sulle decisioni che hanno immediato effetto sulla realtà locale e sugli interessi collettivi, si ritiene opportuno proporre la previsione obbligatoria di strumenti e forme di partecipazione e coinvolgimento popolare<sup>15</sup>, con cadenze temporali ricorrenti e stabilite *ex ante*. Un modo questo per riconsiderare il ruolo dei cittadini in un'ottica proattiva, con l'obiettivo principale di contribuire così alla creazione di una nuova e sana classe dirigente e di un nuovo clima di fiducia all'interno del comune, improntato alla voglia di partecipazione attiva e di coinvolgimento consapevole dei cittadini nella politica e nelle istituzioni.

Con riferimento alla separazione tra i poteri<sup>16</sup> di gestione ed indirizzo politico e quelli amministrativi in senso stretto (ambito finanziario, contabile, legale) i quali sono nelle mani dei tecnici e non degli esponenti eletti dalla collettività<sup>17</sup>, si palesa la necessità di un intervento netto di riforma<sup>18</sup> anche per quanto concerne l'apparato burocratico-amministrativo. In considerazione anche della fattibile possibilità di infiltrazioni mafiose solo ed esclusivamente all'interno del ceto amministrativo, gli strumenti a disposizione del Prefetto e del Ministro circa la sospensione, la rimozione e la destinazione di personale dipendente e dirigenziale non appaiono sufficienti per combattere al meglio questa battaglia. In tal senso appare una proposta<sup>19</sup> logica e adeguata alla normativa vigente e alle caratte-

*e b) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.*

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

<sup>15</sup> Relazione finale attività della commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2014.

<sup>16</sup> F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Torino, 2015, passim; G. Corso, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Torino, 2015, passim.

<sup>17</sup> D.lgs. 30 marzo 2001, n.165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

<sup>18</sup> Relazione finale attività della commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana, Palermo, 2015.

<sup>19</sup> Idea riportata anche nel testo della proposta di legge Vilecco Calipari, Modifiche al testo unico di cui al Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa, presentata alla Camera dei Deputati il 15 marzo 2013.

ristiche dell'istituto, quella che auspica l'introduzione nel T.U.E.L. di un nuovo articolo attraverso il quale introdurre nel nostro ordinamento il commissariamento dell'ente locale limitatamente all'area gestionale, tecnica, burocratica o contabile, con conseguente nomina di un commissario straordinario con funzioni di direttore generale, il quale oltre a gestire a livello amministrativo l'ente, possa partecipare anche alle riunioni politiche degli organi.

Infine, a conclusione della presente elencazione delle proposte di modifica ritenute più urgenti e più importanti, non si può non fare riferimento ad un fisiologico incremento delle attività di contrasto e lotta alla criminalità organizzata messa in campo dallo Stato. È proprio in questo momento, che i commissari ma anche la cittadinanza, devono sentire forte la presenza dello Stato e delle forze di polizia con due principali scopi: tutelare e rafforzare il ruolo della commissione straordinaria e dei loro componenti, intensificare le attività di repressione della criminalità organizzata. Un modo questo per combattere la mafia, dal punto di vista militare, giudiziario e patrimoniale, oltre che amministrativo, politico e culturale.

Un quadro normativo rinnovato e così integrato non sarebbe certamente pienamente esaustivo, con particolare riferimento a tutte le sfaccettature e dimensioni di un fenomeno così complesso, quale quello delle infiltrazioni mafiose negli enti locali e del relativo scioglimento. Allo stesso tempo, però, le proposte indicate potrebbero davvero andare a limare le criticità e le difficoltà palesate, integrando una normativa che inevitabilmente abbisogna dell'avvio di un processo di riforma.

7. - Alla luce di quanto fin qui enunciato è evidente che la normativa vigente, seppur in parte ben delineata, appare oggi troppo poco efficace con riferimento ad alcuni particolari ambiti di applicazione.

In *primis*, un versante sul quale intervenire è rappresentato da quello burocratico - amministrativo. Pensare oggi di risolvere i problemi legati all'infiltrazione mafiosa esclusivamente tramite la sospensione e l'allontanamento del ceto politico appare veramente una prospettiva miope.

Con riferimento alle prospettive *de iure condendo* un ruolo di primo piano bisogna darlo alle proposte di modifica della normativa vigente che si pongono l'obiettivo di intervenire direttamente sul ceto amministrativo anche con riferimento alla netta separazione dei poteri tra apparato politico ed

apparato burocratico. Questo potrebbe sostanziarsi nell'introduzione di un nuovo istituto, quello del commissariamento amministrativo - gestionale. Una sospensione formale e sostanziale dei funzionari e dei dipendenti ritenuti conniventi o peggio complici della criminalità organizzata, cui dovrebbe far seguito la conseguente nomina di un commissario straordinario facente le funzioni di direttore generale, che oltre a gestire a livello amministrativo l'ente, possa partecipare anche alle riunioni politiche degli organi.

Ma il quadro delle proposte, non può limitarsi a quanto fin qui detto. La professionalizzazione dell'attività commissariale sembra essere un'ulteriore contromisura in grado di valorizzare il ruolo dei commissari straordinari e la loro attività, garantendo al contempo reale volontà ed interesse nel perseguimento degli scopi dell'istituto da parte degli stessi commissari. Altresì, garantendo consolidata e certificata rispondenza a requisiti di idoneità tecnica, personale e caratteriale allo svolgimento del ruolo. Tutto questo per dare diffusione ad un inequivocabile intendimento: il commissariamento dei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose non può e non deve essere una mera attività formale, ma deve tradursi in una sostanziale attività di lotta al crimine e di ri-orientamento della strategia di un ente locale.

La letteratura e gli atti parlamentari sono pieni di proposte di modifica e di integrazione della normativa attualmente vigente. Proposte troppo spesso rimaste tali e non divenute atti concreti, a causa di numerose, losche e varieghe pressioni.

Appare chiaro però che in continuità con quanto fin qui analizzato ed approfondito, un serio processo di riforma debba essere avviato. Ad avviso dello scrivente andrebbe anche evidenziata la necessità di una valutazione costante e settoriale delle attività svolte dai commissari e dei risultati da questi ottenuti. Un piglio ed una formazione anche imprenditoriale non guasterebbero, tenendo però a mente le peculiari finalità sociali di un ente locale. Un mix di caratteristiche in grado di dare vita alla figura del perfetto commissario. Peculiarità caratteriali, familiari e storiche. Capacità amministrative, piglio imprenditoriale, apertura al dialogo. Approfondita conoscenza del quadro normativo e stretto rapporto di fiducia con gli organi centrali dello Stato e con il Prefetto. Sono queste alcune caratteristiche base che dovrebbe avere un commissario straordinario, meno burocrate e più politico, meno funzionario e più imprenditore, meno formale e più sostanziale.

La strada fatta è tanta, ma ancora tanta ne va fatta. Le proposte di riforma in campo sono numerose e abbastanza trasversali con riferimento agli ambiti di approfondimento. Appare, però, decisamente necessario ed utile riorientare il sistema centrandolo su due figure: quella appunto del commissario straordinario e quella collettiva della comunità locale. È da essi che bisogna ripartire, per evitare di rendere vuoto qualsiasi progetto di riforma che possa auspicabilmente vedere presto la luce con il precipuo obiettivo di intensificare anche su questo fronte la lotta alla criminalità organizzata. Una battaglia che deve essere condotta da tutti gli attori in campo e su più fronti, in *primis* in campo culturale e sociale, onde evitare di rendere vani gli sforzi di quanti ogni giorno lottano per liberare la nostra terra dal giogo mafioso e in onore di quanti per salvare il nostro paese, sono morti da eroi.

*Abstract*

L'infiltrazione delle consorterie mafiose nella politica e nelle istituzioni, in particolare all'interno degli enti locali, rappresenta uno dei principali strumenti di pressione e di potere delle organizzazioni criminali. Controllo del territorio e dell'istituzione, influenza sulle scelte politiche ed amministrative, importanti conseguenze sociali e culturali sono il risultato di uno spaccato preoccupante, a cui si ricollega un processo di lobbying in continua evoluzione il quale ha gettato le basi per la nascita dell'istituto dello scioglimento dei comuni. Istituto sviluppatosi nel tempo, seppur attualmente manchevole di strumenti e aspetti che lo renderebbero più efficace e più utile. In un'ottica di riforma, il ruolo del ceto burocratico diventa centrale per colmare le lacune di una normativa che dà troppo peso alle ingerenze sul ceto politico, palesando miopia nei confronti di aspetti parimenti incisivi e destabilizzanti per il corretto andamento della gestione di un ente locale.

The infiltration of mafia factions in politics and institutions, particularly within local authorities, represents one of the main instruments of pressure and power of criminal organizations. Control of the territory and the institution, influence on political and administrative choices, important social and cultural consequences are the result of a worrying cross-section, which is linked to a continuously evolving lobbying process which has laid the foundation for the birth of institute of the dissolution of municipalities. This institute developed over time is currently lacking in tools that will make it more effective and more useful. With a view to reform, the role of the bureaucraties becomes central to filling the gaps in a legislation that gives too much space to interference on the political class, highlighting shortsightedness for destabilizing and incisive aspects for the correct management of a local authority.