

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. XXI)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

SEZ. XXI DELLA RELAZIONE FINALE

**« LA TRASPARENZA NEGLI ENTI PUBBLICI
ANCHE NON TERRITORIALI »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022

(Proponente: **senatore LANNUTTI**)

INDICE

1. PREMESSA	Pag.	5
2. LA TRASPARENZA: UNO STRUMENTO DI PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE	»	6
3. I COMUNI SCIOLTI PER MAFIA E L'ANALISI DEI BILANCI	»	8
4. LE <i>WHITE LIST</i> E LE <i>INFORMATIVE ANTIMAFIA</i>	»	29
5. IL METODO SCIENTIFICO QUALE STRUMENTO DI ANALISI DEL FENOMENO MAFIOSO	»	35
6. LE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ADOTTATE AL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	»	38
7. LA CORRUZIONE NEI CONCORSI PUBBLICI UNIVERSITARI	»	41
8. BREVI CONSIDERAZIONI SUL LAVORO SVOLTO	»	50

SEZIONE XXI

Relazione sull'attività del Comitato XXIV sulla Trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali

1. PREMESSA

Nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere della XVIII Legislatura, nella seduta plenaria del 22 febbraio 2022 è stato costituito il Comitato XXIV sulla trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali, coordinato dal senatore Elio Lannutti.

La trasparenza, intesa come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Il Comitato si è posto, quindi, l'obiettivo di mettere in evidenza possibili legami tra l'assenza di trasparenza nelle procedure e negli atti amministrativi, e il proliferare di fenomeni corruttivi collegabili ad organizzazioni mafiose e associazioni criminali.

La riunione di insediamento del XXIV Comitato si è tenuta il 24 marzo 2022 e in tale occasione si è deciso di avviare i lavori con la programmazione di alcune audizioni finalizzate ad acquisire elementi identificativi ed informativi sulle forme di corruzione riconducibili alla criminalità organizzata, che trovano un terreno di coltura fertile nell'assenza di trasparenza amministrativa.

La Commissione, nella seduta plenaria del 26 aprile 2022 aveva già approvato la « *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia* » (Documento XXIII, n. 22) nella quale era stata evidenziata una diffusa inadempienza degli obblighi di trasparenza da parte dei comuni sottoposti a scioglimento *ex art. 143 Tuel*. Tale risultato preliminare ha indotto la Commissione a proseguire l'analisi, essendosi ipotizzata la sussistenza di un legame tra l'assenza di trasparenza e l'infiltrazione mafiosa negli enti locali.

Oltre all'approfondimento della situazione della trasparenza negli enti locali, con particolare attenzione ai profili inerenti la gestione finanziaria dei comuni sottoposti a gestione straordinaria nell'anno 2021, si è dato inizio alle audizioni programmate.

Il giorno 28 aprile 2022 è stato audito il dottor Salvatore Carli, rappresentante dell'« *Associazione nazionale per la lotta contro le illegalità e le mafie – Antonino Caponnetto* », nonché dirigente in servizio presso la prefettura di Napoli.

Il 13 luglio 2022 è stato audito il dottor Massimo Pulejo, dottorando di ricerca alla New York University.

Successivamente, sono state predisposte le audizioni del dottor Pierluigi Raimondi, già *Responsabile della prevenzione della corruzione e della*

trasparenza del *Consiglio nazionale delle ricerche* nel triennio intercorrente tra il 17 giugno 2019 e il 16 giugno 2022 ⁽¹⁾ e del dottor Giambattista Scirè, ricercatore dell'università di Catania e fondatore dell'associazione « *Trasparenza e Merito. L'Università che vogliamo* » ⁽²⁾.

Il susseguirsi delle dinamiche politiche che hanno portato allo scioglimento delle Camere, determinando la fine anticipata della XVIII Legislatura, ha precluso lo svolgimento delle audizioni programmate e il contributo dei predetti è stato acquisito attraverso gli elaborati dagli stessi inviati alla Commissione.

2. La trasparenza: uno strumento di prevenzione delle infiltrazioni mafiose

Nell'ambito delle politiche contro la corruzione ha assunto negli ultimi anni un ruolo centrale il rispetto della trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Con vari interventi normativi, a partire dalla legge 190/2012 (« *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* ») sono stati introdotti numerosi strumenti che hanno lo scopo di favorire la trasparenza quale strumento di prevenzione della corruzione. Tra questi: l'obbligo di tempestiva pubblicazione di alcune notizie inerenti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni pubbliche sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime, la previsione della figura del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza*; l'obbligo di redazione di un *Piano triennale della prevenzione della corruzione*; la regolamentazione dell'accesso civico semplice e dell'accesso civico generalizzato (il c.d. *Freedom of information Act* italiano); l'introduzione di una regolamentazione normativa del *whistleblowing* e dell'agente sotto copertura, e così via.

I dati acquisiti e le analisi operate da questa Commissione parlamentare, anche nelle precedenti legislature, consentono di affermare che le organizzazioni mafiose hanno subito negli ultimi decenni profonde trasformazioni e che la loro azione è ormai da tempo orientata alla sostituzione dell'uso della violenza, ormai residuale, con condotte di costante ampliamento di reti e capacità relazionali e di silente infiltrazione nell'economia pubblica e privata.

Gli ingenti patrimoni, accumulati grazie ad attività illecite diversificate ed estese in ragione di una sempre più spiccata attitudine imprenditoriale e affaristica, necessitano di « ripulitura » e di reimpiego al fine di essere a loro volta fonte di nuovi profitti. A tal fine le organizzazioni mafiose, tramite imprese intranee o, comunque, contigue, hanno occupato ampi settori del comparto pubblico (come quelli del trattamento dei rifiuti o delle opere pubbliche), o comunque interessati dall'erogazione di contributi pubblici (come nel caso della produzione da fonti rinnovabili, dell'agricoltura e dell'allevamento), alterando le normali dinamiche di mercato.

⁽¹⁾ L'audizione era stata programmata per il giorno 20 luglio 2022 ore 15,30.

⁽²⁾ L'audizione era stata programmata per il giorno 27 luglio 2022, ore 15,30.

Tali finalità sono perseguite tramite la sistematica infiltrazione degli apparati pubblici, resa possibile anche grazie all'inquinamento delle competizioni elettorali (con la conseguente collusione degli eletti) o alla corruzione di dirigenti, funzionari o anche semplici impiegati, senza che sia più necessario ricorrere ai tradizionali metodi della violenza e dell'intimidazione.

A fronte di tale pericolosa realtà, quindi, la normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, originariamente non elettivamente destinata a prevenire fenomeni di criminalità mafiosa, rappresenta, oggi, uno strumento essenziale per il contrasto all'azione di penetrazione delle organizzazioni mafiose nell'economia e nella pubblica amministrazione.

La Commissione, come anticipato in premessa, ha analizzato lo stato di attuazione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione⁽³⁾ nei 53 Comuni che durante il 2020 sono stati amministrati da una commissione straordinaria nominata ai sensi degli artt. 143 e 144 *Tuel*. Gli esiti di tale studio sono stati compendati nella « Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia »⁽⁴⁾, in cui si è evidenziato che « *le molteplici previsioni normative e le misure apprestate dall'ordinamento per prevenire i fenomeni corruttivi, e prime fra queste quelle volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, sono ampiamente trascurate se non addirittura obliterate, non soltanto prima dello scioglimento ma anche successivamente nel corso del periodo di gestione straordinaria* ».

Tale dato, a parere della Commissione, risulta particolarmente significativo anche in considerazione della circostanza, più volte riscontrata nel corso dei lavori svolti nella XVIII Legislatura, che molti dei comuni sciolti per le accertate infiltrazioni mafiose, nonostante il periodo di commissariamento, continuano a subire il condizionamento delle organizzazioni criminali tanto da essere nuovamente sottoposti, talvolta anche reiteratamente, al medesimo provvedimento di cui all'art. 143-*Tuel*.

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito il completamento dei lavori del XXIV Comitato e tuttavia l'attività svolta consente di affermare che la mancata attuazione del principio della trasparenza favorisce l'alterazione dei percorsi decisionali delle strutture pubbliche, rendendole permeabili all'incidenza di fenomeni di corruzione riconducibili, talvolta, all'azione illecita di gruppi di potere o di organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso.

⁽³⁾ Si fa riferimento, in particolare, alla c.d. *Legge anticorruzione* (legge n. 190 del 6 novembre 2012) – che ha istituito la figura del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Rpct), incaricato del compito di predisporre il *Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza* (Ptpt) e la *Relazione annuale sull'assolvimento degli obblighi di prevenzione della corruzione* – e al c.d. *Codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni* (decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, novellato con il decreto legislativo n. 97/2016), che ha riordinato in un unico corpo normativo, integrandole, le norme riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, l'accesso civico semplice e l'accesso civico generalizzato.

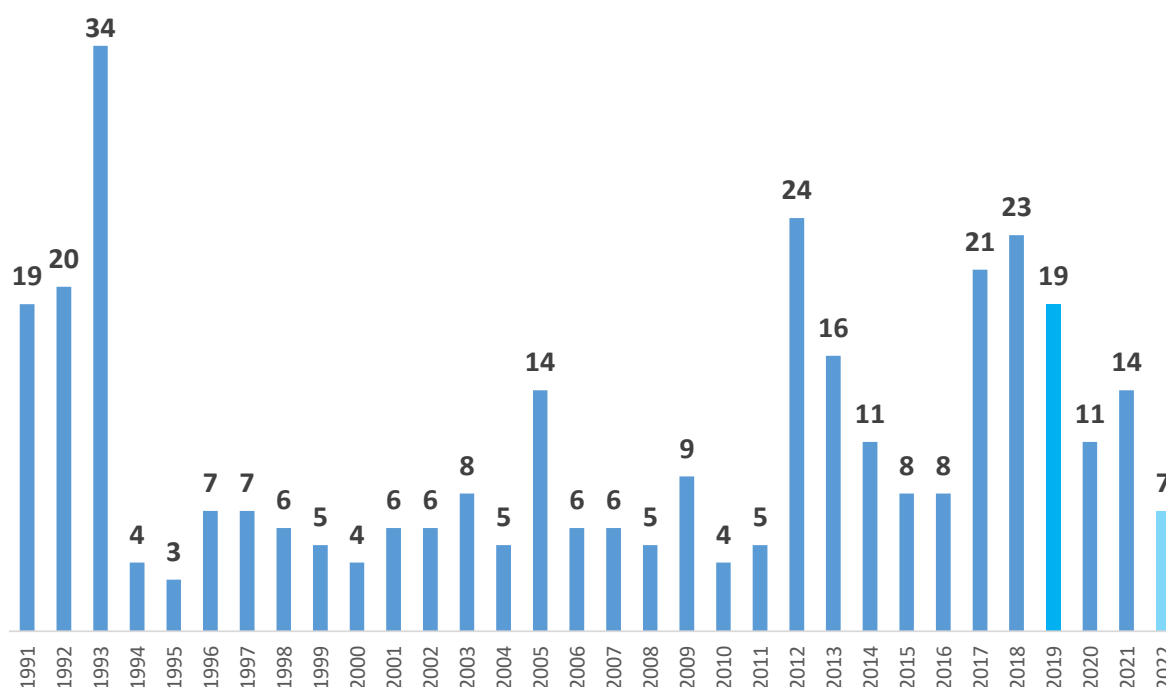
⁽⁴⁾ Approvata nella seduta del 26 aprile 2022.

3. I comuni sciolti per mafia e l'analisi dei bilanci

Dal 1991 al 31 agosto 2022, sono state sciolte per mafia ed affidate ad una gestione commissariale 345 amministrazioni comunali ⁽⁵⁾.

Nel grafico che segue è rappresentato il numero degli scioglimenti negli anni in questione ⁽⁶⁾.

Figura 1 – comuni sciolti per mafia per anno di scioglimento (numero)



Come visibile dal grafico sopra riportato, i provvedimenti di scioglimento sono stati particolarmente numerosi dal 1991 al 1993, nell'anno 2012 e nel periodo 2017-2019. Nell'ultimo triennio ⁽⁷⁾ il numero di scioglimenti delle amministrazioni comunali è risultato essere alquanto limitato ⁽⁸⁾ e non può escludersi che ciò sia da porre in relazione ad una riduzione dell'attività di controllo causata dall'emergenza sanitaria derivata dalla pandemia da Covid-19. L'ipotesi troverebbe conforto nell'andamento del numero dei casi, risultato particolarmente basso nell'anno 2020, caratterizzato dalla adozione delle misure più restrittive e dal *lockdown*.

⁽⁵⁾ Non sono considerati nel numero indicato gli scioglimenti annullati a seguito di impugnazione.

⁽⁶⁾ Elaborazione su dati Wiki Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio dei Ministri.

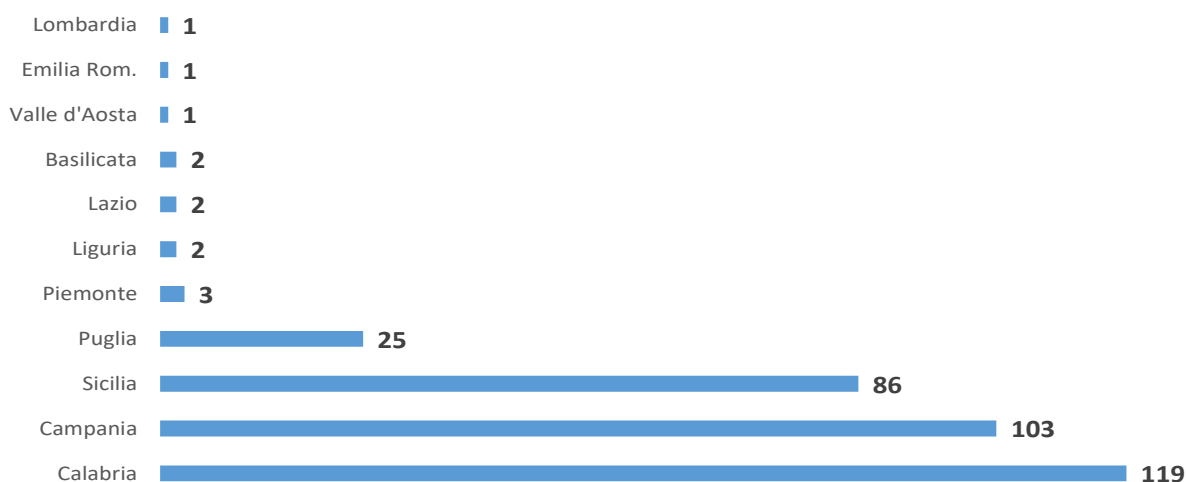
⁽⁷⁾ L'analisi ha riguardato gli scioglimenti delle amministrazioni comunali disposti fino all'agosto 2022.

⁽⁸⁾ Il numero complessivo di provvedimenti adottati sino al mese di agosto dell'anno corrente è pari a 7, a fronte degli 11 disposti nello stesso arco temporale dell'anno scorso.

Dalla rappresentazione grafica che segue ⁽⁹⁾ emerge come, salvo rari casi, il fenomeno dello scioglimento degli enti locali sia particolarmente frequente nelle regioni meridionali, interessando in primo luogo la Calabria (34%) e a seguire la Campania (30%), la Sicilia (25%) e la Puglia (7%).

Si segnalano diversi casi di reiterazione di provvedimenti di scioglimento nei confronti dello stesso ente: alcuni comuni sono stati sciolti sino a tre volte.

Figura 2 – comuni sciolti per mafia dal 1991 al 31 agosto 2022 per regione (numero)



Anche negli ultimi venti mesi, come risulta dal grafico riportato di seguito ⁽¹⁰⁾, i provvedimenti di scioglimento sono stati più numerosi nei territori del Sud Italia: in Calabria sono stati sciolti sei comuni, altrettanti in Puglia, cinque comuni sono stati sciolti in Campania e quattro in Sicilia ⁽¹¹⁾. Tra i ventuno comuni in questione vi è un solo capoluogo di provincia, il comune di Foggia ⁽¹²⁾, e cinque comuni di medie dimensioni, compresi nella città metropolitana di Napoli.

⁽⁹⁾ Elaborazione su dati WiKi Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁽¹⁰⁾ Elaborazione su dati Presidenza del Consiglio e Istat.

⁽¹¹⁾ Il decreto di scioglimento, ai sensi dell'art. 143 *Tuel*, conserva i suoi effetti per un periodo massimo di 18 mesi, prorogabili fino ad un massimo di 24 mesi. Le nuove elezioni si svolgeranno nel turno ordinario di primavera o in un turno straordinario di fine autunno.

⁽¹²⁾ Il comune di Foggia ha 150.000 abitanti.

Tavola 1 – comuni sciolti per mafia dal 1 gennaio 2021 al 31 agosto 2022

Comune	Provincia	Regione	Data di scioglimento	Popolazione al primo gennaio
Neviano	Lecce	Puglia	04/08/2022	4.986
Soriano Calabro	Vibo Valentia	Calabria	15/06/2022	2.291
San Giuseppe Vesuviano	Napoli	Campania	09/06/2022	30.147
Portigliola	Reggio Calabria	Calabria	26/05/2022	1.086
Torre Annunziata	Napoli	Campania	05/05/2022	40.674
Trinitapoli	Barletta-Andria-Trani	Puglia	31/03/2022	14.001
Castellamare di Stabia	Napoli	Campania	23/02/2022	63.694
Ostuni	Brindisi	Puglia	23/12/2021	30.276
Bolognetta	Palermo	Sicilia	18/11/2021	4.042
Calatabiano	Catania	Sicilia	15/10/2021	5.133
Simeri Crichi	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.673
Nocera Terinese	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.741
Rosarno	Reggio Calabria	Calabria	26/08/2021	14.561
Foggia	Foggia	Puglia	05/08/2021	147.467
Villaricca	Napoli	Campania	05/08/2021	30.710
San Giuseppe Jato	Palermo	Sicilia	08/07/2021	8.208
Marano di Napoli	Napoli	Campania	17/06/2021	57.700
Barrafranca	Enna	Sicilia	16/04/2021	12.063
Carovigno	Brindisi	Puglia	11/03/2021	16.761
Guardavalle	Catanzaro	Calabria	22/02/2021	4.205
Squinzano	Lecce	Puglia	29/01/2021	13.477

Il Comitato ha ritenuto funzionale rispetto ai suoi obiettivi analizzare la situazione della trasparenza (limitata, come si dirà, ai profili della gestione finanziaria) dei comuni italiani che nell'anno 2021 sono stati gestiti da una Commissione straordinaria nominata a norma dell'art. 144 *Tuel*.

Alla data del primo gennaio 2021 i comuni commissariati erano trentasei (sei erano stati sciolti nel 2018, diciannove nel 2019 e undici nel 2020⁽¹³⁾); ad essi, nel corso dell'anno, si sono aggiunti ulteriori quattordici comuni. L'analisi ha perciò riguardato un totale di cinquanta comuni che coinvolgono una popolazione di circa 880 mila residenti (poco meno dell'1,5% della popolazione italiana)⁽¹⁴⁾. A causa dell'emergenza sanitaria le elezioni amministrative che dovevano svolgersi nella primavera del 2021 sono state rinviate e in ventitré comuni (circa 400 mila abitanti) il rinnovo degli organi elettivi è stato oggetto di voto in autunno⁽¹⁵⁾. Al 31 dicembre 2021 risultavano ancora commissariati ventisette comuni (480 mila abitanti).

(13) L'emergenza pandemica ha impedito per un lungo periodo lo svolgimento dei comizi elettorali, con la conseguenza che il commissariamento si è protratto, in diverse ipotesi, oltre il periodo normativamente previsto.

(14) Popolazione residente al 1° gennaio dell'anno di scioglimento (fonte Demo.Istat.it).

(15) I comizi elettorali erano stati convocati anche nei comuni di San Cipirello e Mezzojuso, entrambi della città metropolitana di Palermo. Nel primo caso le elezioni non sono risultate valide per il mancato raggiungimento del *quorum* dei votanti, mentre nel secondo non si sono svolte per vizi di forma nella presentazione delle liste elettorali. La gestione commissariale è, pertanto, rimasta in carica per un periodo aggiuntivo fino all'effettuazione delle elezioni nella primavera del 2022.

Il 36% degli enti esaminati si trova in Calabria (diciotto comuni ⁽¹⁶⁾), sedici si trovano in Sicilia, otto in Puglia, sei in Campania ed uno, rispettivamente, in Basilicata e Valle d'Aosta.

Solo il comune di Arzano, nella città metropolitana di Napoli, prima dello scioglimento era retto da un sindaco di genere femminile ⁽¹⁷⁾.

Tra i comuni esaminati, quello di maggiori dimensioni è Foggia (oltre 150 mila abitanti); Marano di Napoli (NA), Manfredonia (FG), Cerignola (FG) e Vittoria (RG), superano i 50 mila abitanti; tra i restanti, nove sono comuni di medie dimensioni (popolazione compresa tra i 20 mila e i 50 mila abitanti), ventinove hanno meno di 10 mila residenti e il comune più piccolo è Sinopoli (RC) con meno di 2 mila abitanti. Il numero medio di residenti è pari a 17.604 ⁽¹⁸⁾.

Nel grafico di seguito sono indicate alcune informazioni di dettaglio riguardanti i comuni oggetto di analisi ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Dieci comuni calabresi sono tornati al voto nel 2021.

⁽¹⁷⁾ Secondo l'Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali del Ministero dell'Interno, nel 2020 in Italia c'erano 6.574 sindaci uomini e 1.149 donne (il 15% del totale). Nei comuni poi commissariati per infiltrazioni mafiose, tale percentuale è di appena il 2%.

⁽¹⁸⁾ Per tutti i comuni è ormai a regime l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), prevista all'articolo 62 del decreto legislativo 82/2005 (*Codice dell'amministrazione digitale*), che contiene oltre ai dati anagrafici della popolazione, i dati contenuti nell'archivio nazionale informatizzato dei registri di Stato civile e i dati delle liste di leva. L'Anpr assicura ai comuni anche un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni, necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza. Va sottolineato come, a maggior ragione per i comuni sciolti per mafia, la gestione centralizzata dell'anagrafe rappresenti un importante presidio di legalità soprattutto per la gestione delle liste elettorali e per l'accesso ai servizi sociali.

⁽¹⁹⁾ Elaborazione su dati Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Regione Sicilia, Comuni, Tuttitalia.it.

Tavola 2 – comuni in gestione commissariale nel 2021 (o parte di esso)

Comune	Provincia	Regione	Data di Scioglimento	Popolazione 1° gennaio	Elezioni rinnovo	Sindaco uscente	Giunta uscente	Anno elezioni	%voti
Ostuni	Brindisi	Puglia	23/12/2021	30.276		Guglielmo Cavallo	Centro Destra	2019	32,33
Bolognetta	Palermo	Sicilia	18/11/2021	4.042		Gaetano Grassadonia	Lista civica (1)	2017	41,19
Calatabiano	Catania	Sicilia	15/10/2021	5.133		Giuseppe Intelisano	Lista civica (1)	2017	41,37
Simeri Crichi	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.673		Pietro Mancuso	Lista civica (1)	2016	54,41
Nocera Terinese	Catanzaro	Calabria	26/08/2021	4.741		Antonio Albi	Lista civica (1)	2019	51,60
Rosarno	Reggio Calabria	Calabria	26/08/2021	14.561		Giuseppe Idà	Lista civica (1)	2016	57,71
Foggia	Foggia	Puglia	05/08/2021	147.467		Franco Landella	Centro Destra	2019	46,11
Villaricca	Napoli	Campania	05/08/2021	30.710		Maria Rosaria Punzo	Centro Sx e liste civiche	2016	54,81
San Giuseppe Jato	Palermo	Sicilia	08/07/2021	8.208		Rosario Agostaro	Lista civica (1)	2017	37,07
Marano di Napoli	Napoli	Campania	17/06/2021	57.700		Rodolfo Visconti	PD e 2 liste civiche	2018	55,36
Barrafranca	Enna	Sicilia	16/04/2021	12.063		Ettore Accardi	Centro sinistra	2016	34,53
Carovigno	Brindisi	Puglia	11/03/2021	16.761		Massimo V. Lanzillotti	PD e 3 liste civiche	2018	50,11
Guardavalle	Catanzaro	Calabria	22/02/2021	4.205		Giuseppe Ussia	Lista civica (1)	2018	55,64
Squinzano	Lecce	Puglia	29/01/2021	13.477		Giovanni Marra	Lista civica (1)	2018	39,97
Tortorici	Messina	Sicilia	17/12/2020	5.908		Emanuele Galati Sardo	Lista civica (1)	2019	36,90
Pratola Serra	Avellino	Campania	22/10/2020	3.664		Emanuele Aufiero	Lista civica (1)	2017	55,78
Cutro	Crotone	Calabria	07/08/2020	9.465		Salvatore Di Vuono	Lista civica (1)	2016	24,95
Sant'Eufemia di Aspromonte	Reggio Calabria	Calabria	07/08/2020	3.792		Domenico Creazzo	Lista civica (1)	2017	45,72
Partinico	Palermo	Sicilia	28/07/2020	30.621		Maurizio De Luca	C_DX e liste civiche (4)	2018	24,29
Maniace	Catania	Sicilia	15/05/2020	3.739	12/06/2022	Antonino Cantali	Lista civica (1)	2015	52,50
Sant'Antimo	Napoli	Campania	16/03/2020	32.238	12/06/2022	Aurelio Russo	PD e liste civiche C_SX	2017	32,52
Pizzo	Vibo Valentia	Calabria	25/02/2020	8.882	12/06/2022	Gianluca Callipo	Lista civica (1)	2017	62,27
Amantea	Cosenza	Calabria	13/02/2020	13.770	12/06/2022	Mario Pizzino	Lista civica (1)	2017	43,01
Saint-Pierre	Aosta	Valle d'Aost	11/02/2020	3.220	15/05/2022	Paolo Lavv	Lista civica (1)	2015	52,46
Scorrano	Lecce	Puglia	17/01/2020	6.689	12/06/2022	Guido Nicola Stefanelli	Lista civica (1)	2017	54,66
San Giorgio Morgeto	Reggio Calabria	Calabria	21/12/2019	2.965	07/11/2021	Salvatore Valerioti	Lista civica (1)	2016	59,02
Scanzano Jonico	Matera	Basilicata	21/12/2019	7.635	07/11/2021	Carmelo Ripoli	Lista civica (1)	2016	34,23
Mezzojuso	Palermo	Sicilia	12/12/2019	2.713	12/06/2022	Salvatore Giardina	Lista civica (1)	2017	54,88
Carmiano	Lecce	Puglia	02/12/2019	11.733	07/11/2021	Giancarlo Mazzotta	Lista civica (1)	2015	73,52
Africo	Reggio Calabria	Calabria	02/12/2019	2.791	07/11/2021	Francesco Bruzzaniti	Lista civica (1)	2016	58,47
Orta di Atella	Caserta	Campania	06/11/2019	26.950	07/11/2021	Andrea Villano	Lista civica (4)	2018	49,26
Manfredonia	Foggia	Puglia	16/10/2019	54.643	07/11/2021	Angelo Riccardi	PD e liste civiche C_SX	2015	57,97
Cerignola	Foggia	Puglia	10/10/2019	57.223	03/10/2021	Francesco Metta	Liste civiche (6)	2015	33,15
Misterbianco	Catania	Sicilia	26/09/2019	48.943	24/10/2021	Antonino Di Guardo	Liste civiche (9)	2017	52,33
Torretta	Palermo	Sicilia	06/08/2019	4.173	24/10/2021	Salvatore Gambino	Lista civica (1)	2018	40,50
Sinopoli	Reggio Calabria	Calabria	31/07/2019	1.897	07/11/2021	Annunziato Danaro	Lista civica (1)	2016	52,40
San Cipirello	Palermo	Sicilia	19/06/2019	5.050	12/06/2022	Vincenzo Geluso	Lista civica (1)	2017	53,75
Arzano	Napoli	Campania	20/05/2019	32.750	03/10/2021	Fiorella Esposito	Liste civiche (4)	2017	41,70
Stilo	Reggio Calabria	Calabria	08/05/2019	2.423	03/10/2021	Giancarlo Miriello	Lista civica (1)	2016	55,21
Palizzi	Reggio Calabria	Calabria	30/04/2019	2.097	03/10/2021	Arturo Walter Scerbo	Lista civica (1)	2014	56,64
Mistretta	Messina	Sicilia	28/03/2019	4.434	10/10/2021	Liborio Porracciolo	Lista civica (1)	2014	
San Cataldo	Caltanissetta	Sicilia	28/03/2019	21.255	10/10/2021	Giampiero Modaffari	Liste civiche (3)	2014	63,81
Pachino	Siracusa	Sicilia	15/02/2019	21.521	10/10/2021	Roberto Bruno	Ncd, Pd e liste civiche	2014	75,03
Careri	Reggio Calabria	Calabria	10/01/2019	2.145	03/10/2021	Giuseppe Rocco Giugno	Lista civica (1)	2014	100,00
Delianuova	Reggio Calabria	Calabria	21/11/2018	3.141	03/10/2021	Francesco Rossi	Lista civica (1)	2015	43,77
Cruoli	Crotone	Calabria	29/10/2018	2.798	03/10/2021	Domenico Vulcano	PD	2014	52,14
Casabona	Crotone	Calabria	29/10/2018	2.403	03/10/2021	Natale Carvello	Lista civica (1)	2014	60,37
Siderno	Reggio Calabria	Calabria	09/08/2018	17.493	03/10/2021	Pietro Fuda	PD e liste civiche C_SX	2015	82,04
San Biagio Platani	Agrigento	Sicilia	06/08/2018	2.946	10/10/2021	Santo Sabella	Lista civica (1)	2014	
Vittoria	Ragusa	Sicilia	02/08/2018	62.051	10/10/2021	Giovanni Moscato	Liste civiche (4)	2016	55,16

Come anticipato, il XXIV Comitato si è soffermato a verificare lo « stato di salute » dei comuni sottoposti a una gestione commissariale nel 2021, sotto il profilo della gestione finanziaria, esaminando in particolare i dati relativi al ciclo di programmazione del bilancio e al piano dei conti integrato pubblicati sulla pagina *Amministrazione trasparente* del sito *internet* istituzionale degli enti.

Nella *Relazione del Ministro dell'interno sull'attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso*, dell'anno 2020, è evidenziato che « gli

enti sciolti, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono più facilmente “esposti” a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa ».

I comuni sciolti per mafia spesso versano in condizioni deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto⁽²⁰⁾ o al dissesto finanziario⁽²¹⁾, e, tuttavia, dallo studio effettuato è emerso come anche nel corso delle gestioni commissariali spesso il ciclo di programmazione dei bilanci non sia rispettato e il piano dei conti integrato non sia prodotto o pubblicato.

La mancanza di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza dei bilanci non consente ai *Revisori dei conti* e alla *Corte dei conti*, ciascuno per la parte di propria competenza, di effettuare i dovuti controlli.

Dallo studio effettuato dalla Commissione è emerso che ben ventuno comuni dei cinquanta esaminati versavano in gravi condizioni finanziarie nel 2021: la percentuale riscontrata, pari al 42%, risulta all'evidenza nettamente superiore rispetto alla percentuale media nazionale, che si attesta al di sotto dell' 8%.

I comuni di Villaricca (NA), Nocera Terinese (CZ), Amantea (CS), Palizzi (RC), Pizzo (VV), Crucoli (KR), San Cataldo (CL), Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Partinico (PA), Tortorici (ME) e Pachino (SR) si trovavano in condizioni di dissesto finanziario; i comuni di Sant'Antimo (NA) e Calatabiano (CT) erano in condizione di *deficit* e quelli di Orta di Atella (CE), Marano di Napoli (NA), Carovigno (BR), Foggia, Manfredonia (FG), Guardavalle (CZ) e Careri (RC) avevano presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

I *principi contabili armonizzati* degli enti locali, introdotti con il decreto legislativo 118/2011⁽²²⁾ ed entrati a pieno regime a partire dal *rendiconto di gestione* per l'anno 2016, richiedono un'attività coordinata di programmazione e il rispetto dei tempi previsti per l'approvazione dei diversi atti di cui si compone il ciclo di bilancio.

Sul piano operativo la modifica normativa si traduce nella previsione della redazione del *Documento unico di programmazione* (Dup), del *Bilancio di previsione*, del *Piano esecutivo di gestione* (Peg), del *Rendi-*

⁽²⁰⁾ Il Piano di riequilibrio o pre-dissesto (in base agli artt. 243 e 243 bis, ter e quater Tuel) ha una durata compresa tra 4 e 20 anni e comporta sul piano finanziario aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, copertura integrale del servizio smaltimento rifiuti e del servizio acquedotto con i proventi delle tariffe, controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi, rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione. Può prevedere la richiesta di accesso al Fondo di rotazione.

⁽²¹⁾ Il dissesto finanziario ricorre quando il comune non è più in grado di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili oppure quando nei confronti dell'ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il ripristino dell'equilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (art. 244 Tuel).

⁽²²⁾ La riforma stabilisce, per regioni ed enti locali, l'adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l'adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l'affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

conto di gestione e di altri adempimenti connessi al ciclo di bilancio, nel rispetto delle scadenze previste e di schemi contabili predefiniti.

Nella pagina *Amministrazione trasparente* del sito internet istituzionale di ciascun ente, nella sottosezione « Bilanci » devono essere pubblicati tempestivamente il *Bilancio di previsione*, il *Rendiconto* (comprensivo delle tavole del piano integrato dei conti finanziari e della contabilità economico-patrimoniale) e il *Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*.

Se durante la gestione ordinaria dell'ente gli atti del bilancio sono emanati dalla Giunta comunale e sono, poi, approvati dal Consiglio, durante la gestione della Commissione straordinaria, che sostituisce entrambi gli organi amministrativi, la procedura è più rapida e gli atti predetti sono di competenza della sola Commissione.

La ricognizione effettuata il 24 agosto 2022 sui siti dei cinquanta comuni esaminati ⁽²³⁾ ha evidenziato che in trentatré comuni era presente il *Bilancio di previsione* del triennio 2021-2023 o di quello 2022-2024 ⁽²⁴⁾. I restanti diciassette comuni risultavano, invece, inadempienti: in sette casi il bilancio non era aggiornato e in altri dieci la pubblicazione era assente.

La situazione è ancora peggiore con riferimento al *Rendiconto di gestione* che, per l'anno 2021, doveva essere approvato entro il 30 aprile 2022. Va considerato che a quella data le commissioni straordinarie erano già insediate quanto meno dagli ultimi mesi del 2021 ⁽²⁵⁾.

Il *Rendiconto di gestione* relativo all'anno 2021, alla data in cui è stata effettuata la ricognizione (24 agosto 2022), risultava pubblicato solo da quattordici comuni (28%), mentre in altri quindici risultava pubblicato il rendiconto riferito all'anno 2020 (30%) e in ulteriori nove comuni quello riferito ad anni precedenti. Dei trentotto comuni che avevano pubblicato il rendiconto (a prescindere dall'anno di edizione), soltanto trentuno avevano pubblicato il conto economico, ovvero il prospetto che fornisce a saldo l'utile o la perdita di esercizio sotto il profilo della contabilità economico-patrimoniale. Dodici comuni (24%) non avevano affatto pubblicato il rendiconto o si erano limitati alla pubblicazione della sola delibera di approvazione del Consiglio o di alcune tavole riassuntive.

L'analisi dei bilanci comunali è stata, poi, approfondita attraverso l'esame del Piano degli indicatori e dei risultati di rendiconto degli enti locali (di seguito *Piano degli indicatori*), un sistema di rapporti statistici « normalizzati », costruito secondo criteri e metodologie comuni, che consente di analizzare in maniera omogenea vari aspetti dei bilanci comunali. La trasformazione in indicatori dei dati contabili, espressi sia in termini di « cassa » che di « competenza », permette di identificare le criticità di bilancio, differenziando quelle a carattere strutturale da quelle di natura contingente, oltre che di rilevarne le efficienze nelle diverse fasi di

⁽²³⁾ Otto comuni hanno recentemente rinnovato la pagina « Amministrazione trasparente » e laddove non sia più accessibile il precedente sito, ciò ha comportato una perdita di informazioni, benchè l'obbligo di pubblicazione permanga per un periodo di 5 anni, salvo diversa disposizione.

⁽²⁴⁾ Con successive proroghe il termine per l'approvazione del bilancio 2022-2024 degli enti locali è stato fissato al 31 agosto 2022.

⁽²⁵⁾ È il caso di Ostuni (BR) il cui scioglimento è stato deliberato il 23 dicembre 2021

previsione, assestamento e rendiconto⁽²⁶⁾. Otto indicatori del Piano sono selezionati come « parametri obiettivi » per definire la condizione di *deficit* strutturale di un comune (articolo 242 decreto legislativo 267/2000), che si verifica quando almeno la metà dei parametri supera una determinata soglia di criticità.

La possibilità di consultare il *Piano degli indicatori*⁽²⁷⁾, sia nella loro evoluzione temporale che ponendoli a confronto con quelli degli altri comuni, assume una particolare rilevanza, soprattutto per i comuni in difficoltà come quelli sottoposti a scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Solo dieci dei quattordici comuni che hanno approvato il rendiconto per l'anno 2021, rendono disponibile nel sito istituzionale il *Piano degli indicatori*; lo stesso è altresì disponibile in quindici comuni, pur se relativo ad annualità precedenti. In venticinque comuni, dunque la metà del totale, il *Piano degli indicatori* non è affatto pubblicato.

La mancata pubblicazione in *Amministrazione trasparente* del *Bilancio di previsione*, del *Rendiconto di gestione* e del *Piano degli indicatori*, non necessariamente coincide con la mancata emanazione dei rispettivi atti. Gli esiti dell'inchiesta già condotta da questa Commissione consentono, infatti, di ritenere che l'omessa pubblicazione è spesso da ricondurre ad una generale carenza di attenzione nei confronti degli obblighi di trasparenza che si riscontra anche da parte delle gestioni commissariali. Tale ultima evenienza rappresenta un grave danno, atteso che il rispetto degli obblighi di trasparenza da parte delle Commissioni straordinarie potrebbe costituire una valida occasione per ricondurre l'ente sui binari della legalità, prevenendo i rischi di nuove ingerenze della criminalità organizzata, causa di reiterati scioglimenti dello stesso ente.

L'analisi dei bilanci comunali e degli indicatori ad essi associati, in comuni che oltre a essere stati sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata versano, in molti casi, in condizioni finanziarie disastrose, potrebbe condurre a importanti evidenze, possibilità in parte compromessa dal mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito *Amministrazione trasparente*.

La *Banca dati delle amministrazioni pubbliche* (Bdap) del *Ministero dell'economia e delle finanze* mette a disposizione dei cittadini la possibilità di consultare un ampio *set* di informazioni sulla finanza territoriale⁽²⁸⁾. Ciò compensa parzialmente l'omessa pubblicazione sui siti *internet* di ciascun ente locale⁽²⁹⁾ e se, da un lato, comporta un ritardo nella disponibilità delle informazioni offre, comunque, il vantaggio di consentire un più agevole confronto dei dati delle diverse realtà territoriali.

⁽²⁶⁾ Il piano si compone di 55 indicatori sintetici raggruppati in 15 categorie e di tre tabelle che contengono rispettivamente la percentuale di riscossione delle entrate; l'incidenza di ciascuna missione e programma sull'ammontare delle spese; la capacità di pagamento.

⁽²⁷⁾ Per i comuni il Piano degli indicatori è approvato contestualmente al rendiconto di gestione.

⁽²⁸⁾ Nella versione Open Bdap sono messi a disposizione 50 file in formato .csv relativi agli schemi di bilancio del rendiconto di gestione.

⁽²⁹⁾ La trasmissione a BDAP dei dati di bilancio non rimuove l'obbligo del comune di pubblicare su *Amministrazione trasparente*, gli atti richiamati subito dopo la loro approvazione.

La verifica operata dalla Commissione ha consentito di accertare che quarantasei dei cinquanta comuni oggetto di esame hanno trasmesso a Bdap i dati di bilancio relativamente al rendiconto di gestione riferito all'anno 2020; mancano i prospetti di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR). La disponibilità del rendiconto di gestione relativo all'anno predetto - fatta eccezione, appunto, per i quattro comuni appena citati - ha permesso l'analisi di tale documento contabile e della situazione finanziaria nello stesso rappresentata.

Nelle valutazioni dei bilanci va considerata la particolarità dell'anno 2020, caratterizzato dall'emergenza sanitaria e dal conseguente *lockdown*, vicende che hanno costretto i comuni a spese impreviste (in parte compensate da trasferimenti statali) privandoli, di converso, di alcune entrate.

Nel grafico che segue ⁽³⁰⁾ le entrate risultanti dal rendiconto di gestione per l'anno 2020 dei comuni sciolti per mafia sono poste a confronto con quelle registrate negli altri comuni italiani.

Tavola 3 – Entrate Del Rendiconto Di Gestione 2020 Di 46 Comuni Sciolti Per Mafia ⁽³¹⁾ E Del Totale Dei Comuni Italiani

valori in euro

Titoli e categorie	Comuni sciolti per mafia (46)				Comuni italiani			
	Accertamenti	Riscossioni	% Risc.	Comp.%	Accertamenti	Riscossioni	% Risc.	Comp.%
100 Entrate correnti di natura tributaria, contrib. e pereq.	504.100.838	327.341.599	65	49	38.155.351.915	28.822.502.945	76	42
di cui Tassa/tributo rifiuti solidi urbani	171.182.253	59.575.190	35	17	10.330.901.218	5.537.604.019	54	11
di cui IMU/ICI	160.857.437	120.011.842	75	16	15.458.333.490	13.359.677.619	86	17
di cui Addizionale comunale Irpef	39.093.083	27.165.285	69	4	4.643.678.431	2.789.932.564	60	5
200 Trasferimenti correnti	207.524.734	176.343.367	85	20	18.954.219.416	16.130.758.885	85	21
300 Entrate extratributarie	87.239.143	38.821.207	44	8	11.216.708.305	6.846.837.192	61	12
di cui Vendita beni ed erogazione di servizi	63.227.546	23.264.027	37	6	6.079.585.077	3.849.017.075	63	7
di cui Controllo e repressione irregolarità (multe)	9.752.207	6.696.806	69	1	2.238.012.601	1.025.413.786	46	2
- Entrate correnti	798.864.714	542.506.173	68	77	68.326.279.636	51.800.099.022	76	75
401 Tributi in conto capitale	2.608.849	2.504.564	96	0	52.253.450	46.324.782	89	0
402 Contributi agli investimenti	75.310.560	40.522.711	54	7	8.778.817.548	3.354.904.630	38	10
403 Altri trasferimenti in conto capitale	20.945.886	9.737.036	46	2	1.001.116.543	404.203.049	40	1
404 Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	1.569.957	1.274.101	81	0	738.041.889	637.242.579	86	1
405 Altre entrate in conto capitale	18.108.668	15.592.725	86	2	1.712.955.207	1.515.068.514	88	2
- Entrate in conto capitale	118.543.920	69.631.138	59	11	12.283.184.637	5.957.743.554	49	13
501 Alienazione di attività finanziarie	-	-	-	-	85.244.137	76.118.865	89	0
502_3 Riscossione di crediti	83.413	-	-	0	49.974.083	24.905.386	50	0
504 Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	615.799	10.365	2	0	463.871.962	77.702.583	17	1
- Entrate da riduzione attività finanziarie	699.213	10.365	1	0	599.090.182	178.726.834	30	1
Entrate finali	918.107.847	612.147.676	67	89	81.208.554.455	57.936.569.410	71	89
- Accensione di prestiti	68.880.353	65.383.869	95	7	3.486.315.506	2.891.335.222	83	4
- Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	45.466.675	45.257.432	100	4	6.675.311.915	6.621.943.426	99	7
- Entrate per conto terzi e partite di giro	308.469.227	293.558.164	95		18.752.327.532	17.888.004.988	95	
Totale Entrate	1.340.924.102	1.016.347.141	76		110.122.509.408	85.337.853.047	77	
Entrate nette	1.032.454.875	722.788.977	70	100	91.370.181.876	67.449.848.058	74	100

Le entrate accertate per i quarantasei comuni esaminati ammontano a 1,3 miliardi di euro e corrispondono a circa l'1% delle entrate registrate nei comuni italiani. Il 77% di esse (al netto del *conto terzi* e delle *partite di giro*) è rappresentato dalle entrate correnti che registrano due punti in più

⁽³⁰⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽³¹⁾ I Dati Di Barrafranca (En), Bolognetta (Pa), Calatabiano (Ct) E Pachino (Sr) Non Sono Presenti.

rispetto alla media nazionale; l'11% è rappresentato da entrate in conto capitale, ove si registrano due punti in meno rispetto alla media nazionale.

La capacità di riscossione dei comuni sciolti per mafia, relativamente alle entrate finali è pari al 67%, risultando inferiore di 4 punti rispetto alla media nazionale (8 punti percentuali in meno per le entrate correnti e 10 in più per quelle in conto capitale).

Particolarmente critica è la capacità di riscossione della tassa (o tributo a seconda dei casi) sui rifiuti solidi urbani, che ha consentito la riscossione di soli 60 milioni di euro rispetto ai 171 previsti (35%), dunque un importo di poco superiore ad un terzo del totale. Le riscossioni sono variamente distribuite nei comuni esaminati: a Foggia, Scorrano (LE) e Squinzano (LE) i pagamenti hanno raggiunto i due terzi del dovuto; a Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) non è stato pagato nulla (l'importo dovuto era pari a 485 mila euro), a Saint Pierre (AO) è stato riscosso solo lo 0,1% del dovuto (264 euro su 410 mila euro), ad Africo (RC) lo 0,2% (854 euro su 421 mila euro), a S. Giorgio Morgeto (RC) lo 0,4% (1.378 euro su 349 mila euro), ad Arzano (NA) lo 0,7% (53 mila euro su 7,2 milioni di euro) e a Careri (RC), Mistretta (ME) e Sinopoli (RC) appena l'1%.

Insufficienti anche gli incassi derivanti da vendite o dalla gestione di beni e, soprattutto, di servizi: essi ammontano a 23 milioni di euro sui 63 previsti (il 37% del totale). A Palizzi i pagamenti sono stati appena 6.626 euro su 424 mila previsti (1,6%), ad Africo 15 mila euro su 580 mila (2,6%), a Careri 16 mila su 402 mila (4%) e in altri 5 Comuni l'importo degli incassi non raggiunge il 10% di quanto dovuto. In termini assoluti è particolarmente pesante la perdita di cassa a Marano di Napoli dove sono entrati solo 792 mila euro, a fronte dei 7,8 milioni di euro previsti.

Nella tavola che segue ⁽³²⁾, le uscite risultanti dal rendiconto di gestione per l'anno 2020 indicate dai comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, sono rapportate a quelle della totalità dei comuni italiani.

⁽³²⁾ Elaborazione su dati BDAP.

Tavola 4 – uscite del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽³³⁾ e del totale dei comuni italiani

valori in euro

Missioni	Comuni sciolti per mafia (46)				Comuni italiani			
	Impegni	Pagamenti	% Pag.	Comp.%	Impegni	Pagamenti	% Pag.	Comp.%
Servizi istituzionali, generali e di gestione	166.400.364	119.511.433	72	22	17.659.261.595	13.710.165.314	78	23
Giustizia	606.455	329.051	54	0	55.810.786	27.472.665	49	0
Ordine pubblico e sicurezza	34.211.653	28.830.930	84	4	3.222.441.990	2.693.807.562	84	4
Istruzione e diritto allo studio	49.102.182	19.170.480	39	6	6.097.065.094	3.926.335.324	64	8
Tutela e valorizzazione dei beni e delle attivita' culturali	11.446.004	5.182.598	45	1	1.894.357.650	1.310.151.954	69	2
Politiche giovanili, sport e tempo libero	7.271.167	3.210.739	44	1	1.418.172.360	898.467.476	63	2
Turismo	1.263.364	782.362	62	0	467.218.630	301.279.372	64	1
Assetto del territorio ed edilizia abitativa	33.290.825	14.764.517	44	4	2.386.581.849	1.375.749.160	58	3
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	219.961.786	151.926.462	69	29	13.754.840.281	10.021.557.626	73	18
Trasporti e diritto alla mobilita'	55.218.976	34.470.506	62	7	9.249.359.320	6.669.231.612	72	12
Soccorso civile	953.546	327.285	34	0	748.977.198	460.028.753	61	1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	94.992.197	40.117.157	42	12	10.328.431.106	6.778.898.163	66	13
Tutela della salute	966.233	630.616	65	0	97.900.641	61.919.071	63	0
Sviluppo economico e competitivita'	6.130.260	3.302.959	54	1	1.009.738.244	786.550.333	78	1
Politiche per il lavoro e la formazione professionale	318.758	266.083	83	0	91.928.663	63.050.127	69	0
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	4.708.330	4.330.834	92	1	122.537.755	85.813.829	70	0
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	917.240	331.959	36	0	441.737.870	246.156.909	56	1
Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	457.088	457.088	100	0	91.964.115	69.242.213	75	0
Relazioni internazionali	-	-	-	-	13.918.701	9.462.554	68	0
Fondi e accantonamenti	-	-	-	-	8.357.845	3.746.667	45	0
Debito pubblico	31.711.743	30.114.373	95	4	2.482.573.488	2.322.692.141	94	3
Anticipazioni finanziarie	45.470.275	44.348.925	98	6	6.694.896.657	6.208.986.326	93	9
Servizi per conto terzi	308.469.025	282.399.574	92		18.754.111.860	17.063.710.425	91	
Totale Uscite	1.073.867.473	784.805.929	73		97.092.183.698	75.094.475.574	77	
Uscite nette	765.398.448	502.406.355	66	100	78.338.071.838	58.030.765.149	74	100

Le uscite dei comuni sciolti per mafia oggetto di analisi ammontano a poco più di 1 miliardo di euro (l'1,1% del totale nazionale).

La principale voce di spesa è quella che riguarda la missione « Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente »: essa riguarda il 29% delle uscite (al netto dei servizi per conto terzi), con un impegno di quasi 11 milioni per il comune di Arzano, (pari al 53% del bilancio di quel comune), e di quasi 16 milioni per il comune di Marano di Napoli (pari al 44% del bilancio).

Risultano inferiori rispetto alla percentuale media nazionale, invece, le spese riguardanti « Trasporti e diritto alla mobilità » (ove si registra una differenza di 5 punti percentuali), « Istruzione e diritto allo studio » (la differenza è di 2 punti) e « Diritti sociali, politiche sociali e famiglia » (ove la differenza è di 1 punto).

La capacita di pagamento è pari al 66% per le uscite nette, circa due terzi del valore impegnato e 8 punti percentuali in meno rispetto alla media nazionale. Essa è risultata particolarmente bassa nel comune palermitano di Torretta (pari al 35%) e in quello napoletano di Sant'Antimo (pari al 36%).

Valori estremamente bassi si riscontrano per la voce « Istruzione e diritto allo studio »: sono stati effettuati pagamenti per 19 milioni di euro a fronte di 49 milioni impegnati (39%).

⁽³³⁾ i dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

Il *prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione* è uno dei principali *aggregati contabili* previsti dal sistema armonizzato dei bilanci degli enti locali, perché sintetizza tutti i principali movimenti relativi sia all'esercizio finanziario corrente, sia alla gestione dei residui.

Il risultato di amministrazione si ottiene sommando il fondo cassa alla fine dell'esercizio⁽³⁴⁾ ai residui attivi e sottraendo al totale i residui passivi e il fondo pluriennale vincolato (di parte corrente e in conto capitale).

Tavola 5 – formazione del risultato di amministrazione – rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽³⁵⁾

valori in euro

Voci del conto	Foggia	Vittoria	Marano di Napoli	Cerignola	Manfredonia	Misterbianco	Arzano	Altri 39 comuni	Totale comuni
Fondo cassa al 1 gennaio	54.752.452	9.844.397	9.676.337	9.616.067	9.592.034	8.536.402	5.765.757	63.739.040	171.522.487
Riscossioni	222.726.551	59.812.835	43.472.940	54.919.907	77.103.601	40.843.492	30.259.875	632.117.379	1.161.256.579
Pagamenti	208.745.106	53.857.967	35.540.203	49.605.156	57.368.054	30.268.059	21.265.511	551.448.693	1.008.098.749
Fondo di cassa al 31 dicembre	68.733.897	15.791.508	17.609.073	14.930.819	29.327.581	19.111.835	14.760.121	144.407.726	324.672.562
Residui attivi	114.775.892	71.576.524	149.683.258	86.708.842	44.255.508	57.008.725	43.409.419	540.516.418	1.107.934.586
Residui passivi	93.679.000	26.556.793	85.145.028	39.295.029	31.487.122	11.199.523	25.314.987	309.162.779	621.840.262
FPV per spese correnti	743.388	1.442.293	4.770.053	1.095.813	1.088.984	974.010	1.680.538	8.498.150	20.293.228
FPV per spese in conto capitale	13.800.713	4.848.795	5.703.682	0	0	4.119.901	68.152	61.197.155	89.738.398
Risultato di amministrazione	75.286.688	54.520.151	71.673.568	61.248.820	41.006.983	59.827.127	31.105.862	306.066.061	700.735.260

Come si evince dalla tabella sopra riportata⁽³⁶⁾, il saldo iniziale di cassa per i quarantasei comuni considerati era di 171,5 milioni di euro: 54,8 milioni di euro erano del solo comune di Foggia, mentre i comuni di Carovigno (BR), Squinzano (LE) e Maniace (CT) non avevano alcuna disponibilità liquida.

L'assenza o la scarsità di denaro in cassa ad inizio anno obbliga il comune a richiedere anticipazioni di liquidità agli istituti di credito, con un ulteriore aggravio di costi e spese per interessi.

Alla fine del 2020, avendo registrato un volume di *riscossioni* superiori ai pagamenti, anche per effetto dei trasferimenti erogati dallo Stato per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza sanitaria, il fondo cassa totale era quasi raddoppiato (324,4 milioni) e nessun comune risultava privo di liquidità.

I residui attivi⁽³⁷⁾ ammontavano a 1,1 miliardi di euro (150 milioni a Marano di Napoli), e quelli passivi⁽³⁸⁾ a 622 milioni di euro. Il fondo

⁽³⁴⁾ A sua volta il saldo finale di cassa è pari al saldo iniziale di cassa maggiorato delle entrate (residui attivi iniziali e accertamenti di competenza) e diminuito delle uscite (residui passivi iniziali e impegni di competenza) dell'esercizio.

⁽³⁵⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

⁽³⁶⁾ Elaborazione dati BDAP.

⁽³⁷⁾ I residui attivi sono costituiti dalle somme accertate ma non riscosse.

⁽³⁸⁾ I residui passivi sono costituiti dai pagamenti impegnati ma non ancora effettuati.

pluriennale vincolato ⁽³⁹⁾ ammontava a 110 milioni: di essi, più di 20 milioni erano previsti per le spese correnti e 90 per le spese in conto capitale.

Il risultato di amministrazione può essere scomposto nella parte accantonata (relativa alle riserve), in quella vincolata (utilizzata per le finalità a cui erano state inizialmente destinate le risorse), in quella destinata a investimenti e nella quota disponibile (ottenuta per differenza).

Tavola 6 – composizione del risultato di amministrazione – rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia ⁽⁴⁰⁾

valori in euro

Voci del conto	Foggia	Vittoria	Marano di Napoli	Cerignola	Manfredonia	Misterbianco	Arzano	Altri 39 comuni	Totale comuni
Risultato di amministrazione	75.286.688	54.520.151	71.673.568	61.248.820	41.006.983	59.827.127	31.105.862	306.066.061	700.735.260
Fondo crediti dubbia esigibilità	35.126.861	37.826.244	24.918.538	54.600.433	16.211.330	40.297.198	24.621.554	264.283.868	497.886.028
Fondo anticipazioni liquidità	16.070.887	47.815.298	0	5.801.034	2.754.619	0	8.100.902	93.467.151	174.009.892
Fondo perdite soc.partecipate	0	0	0	1.619.879	38	0	1.380.031	352.033	3.351.981
Fondo contenzioso	5.624.184	1.880.056	1.000.000	5.180.181	4.127.553	2.000.000	1.610.752	22.989.672	44.412.398
Altri accantonamenti	27.867.925	0	44.341.752	642.812	16.328.714	848.297	192.384	8.981.503	99.203.387
Totale parte accantonata	84.689.857	87.521.598	70.260.290	67.844.339	39.422.255	43.145.496	35.905.622	390.074.228	818.863.685
Vincoli da leggi e principi contab.	5.276.495	1.410.703	11.188.847	1.839.984	5.092.067	964.252	158.949	14.502.535	40.433.831
Vincoli da trasferimenti	1.756.079	75.176	658.658	2.793.389	15.565.834	3.420.480	1.596.995	21.970.890	47.837.502
Vincoli da contrazione di mutui	0	0	0	509.306	1.907.737	1.081.100	0	5.039.159	8.537.303
Vincoli attribuiti dall'ente	0	0	0	316.661	1.452.398	3.045.461	0	3.040.275	7.854.795
Altri vincoli	510	0	0	2.799	0	0	0	1.434.679	1.437.988
Totale parte vincolata	7.033.084	1.485.879	11.847.505	5.462.140	24.018.037	8.511.292	1.755.944	45.987.538	106.101.419
Destinata agli investimenti	629.736	0	0	4.638.980	0	120.721	0	10.788.981	16.178.419
Avanzo (+) / Disavanzo (-)	-17.065.989	-34.487.326	-10.434.227	-16.696.639	-22.433.308	8.049.617	-6.555.704	-140.784.686	-240.408.262

Come si evince dalla tavola appena riportata ⁽⁴¹⁾, quasi 500 milioni di euro di accantonamenti sono da ricondurre al *fondo crediti di dubbia esigibilità* (Fcde), che raccoglie i residui attivi che difficilmente saranno riscossi; 174 milioni di euro (di cui 48 del comune di Vittoria), sono accantonamenti dovuti al *fondo anticipazioni liquidità* (Fal), da ricondurre ad un prestito a tasso agevolato (concesso nel 2013 ai comuni per accelerare i pagamenti di debiti commerciali, certi, liquidi ed esigibili ⁽⁴²⁾), il cui ammontare deve essere restituito nel tempo; 44 milioni di euro sono accantonati per i contenziosi in corso. I residui 99 milioni costituiscono accantonamenti per altri motivi.

Le risorse vincolate, la cui destinazione non può essere modificata, ammontano a 106 milioni di euro, 48 dei quali derivano da trasferimenti e 40 da leggi e principi contabili.

Venti comuni hanno poi riservato una quota del risultato di amministrazione ad investimenti (per un totale di 16 milioni di euro), mentre per i restanti comuni tale importo è nullo.

⁽³⁹⁾ Il fondo pluriennale vincolato si riferisce alle somme che saranno spese negli anni successivi.

⁽⁴⁰⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

⁽⁴¹⁾ Elaborazione su dati BDAP.

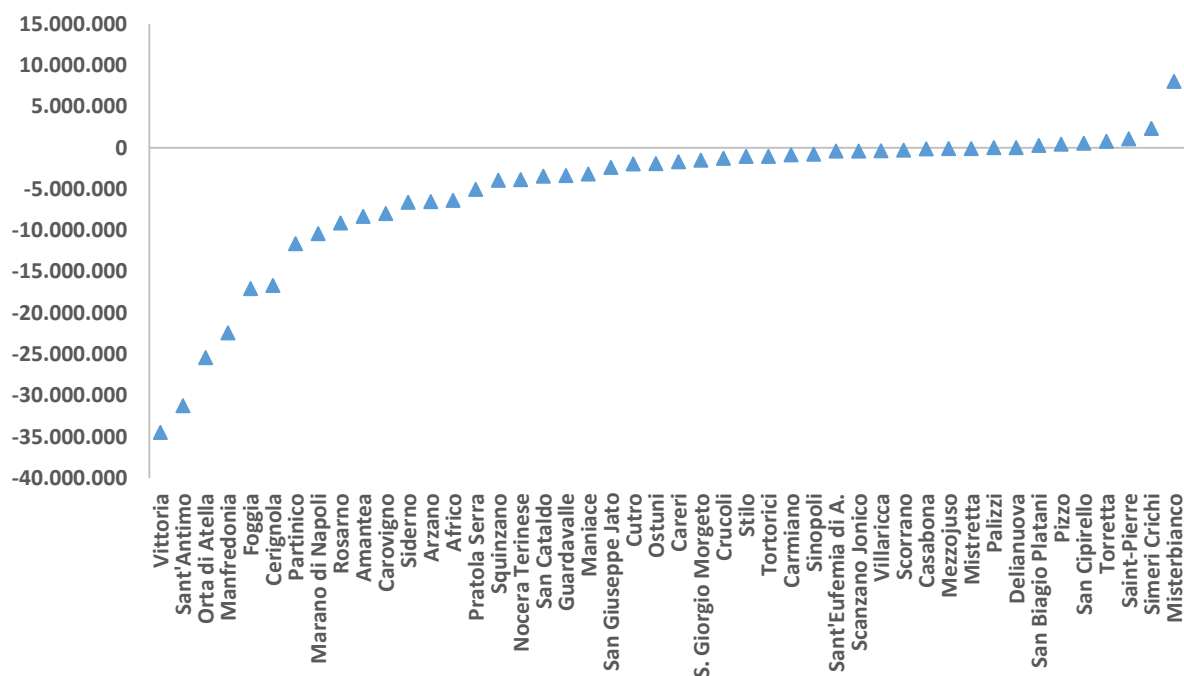
⁽⁴²⁾ Sono trentacinque su quarantasei i comuni che devono restituire il prestito ricevuto.

Come anticipato, sottraendo al risultato di amministrazione le quote accantonate, vincolate e destinate agli investimenti si ottiene, a saldo, la parte disponibile. Se essa è positiva si ha un *avanzo*; in caso contrario si ha un *disavanzo* il cui importo deve essere assorbito negli anni ⁽⁴³⁾.

Nel grafico che segue è rappresentata la situazione dei quarantasei comuni esaminati ⁽⁴⁴⁾, con riferimento alla esistenza di « avanzo » o « disavanzo » del risultato di gestione 2020 ⁽⁴⁵⁾.

Figura 3 – avanzo (+) o disavanzo (-) del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia

Valori in euro



Solo nove dei quarantasei comuni osservati presentano un avanzo di amministrazione, tra i quali Misterbianco (CT) per 8 milioni di euro, Simeri Cricchi (CZ) per 2,3 milioni e Saint Pierre (AO) per 1 milione di euro.

I restanti trentasette comuni si trovano in una situazione di disavanzo più o meno accentuato che, comunque, condiziona la gestione degli anni successivi.

Se il risultato di amministrazione è sufficiente a coprire almeno il Fcde e il Fal, allora si parla di disavanzo *moderato*, in caso contrario di disavanzo

⁽⁴³⁾ Il disavanzo rilevato nel 2014 è ripianato con rate costanti distribuite in 30 esercizi (a decorrere dall'esercizio 2015): il rateo annuale è annotato con segno negativo nel risultato di gestione. La regola non si applica per i comuni in *pre-dissesto*, con piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

⁽⁴⁴⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁴⁵⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

grave. Ben ventitré comuni presentano un disavanzo grave: versano in tale condizione i comuni di Vittoria (RG), Sant’Antimo (NA) e Orta di Atella (AV), diversamente dai comuni di Foggia, Manfredonia, Cerignola e Marano di Napoli in cui il disavanzo, pur essendo di livello consistente, è considerato moderato.

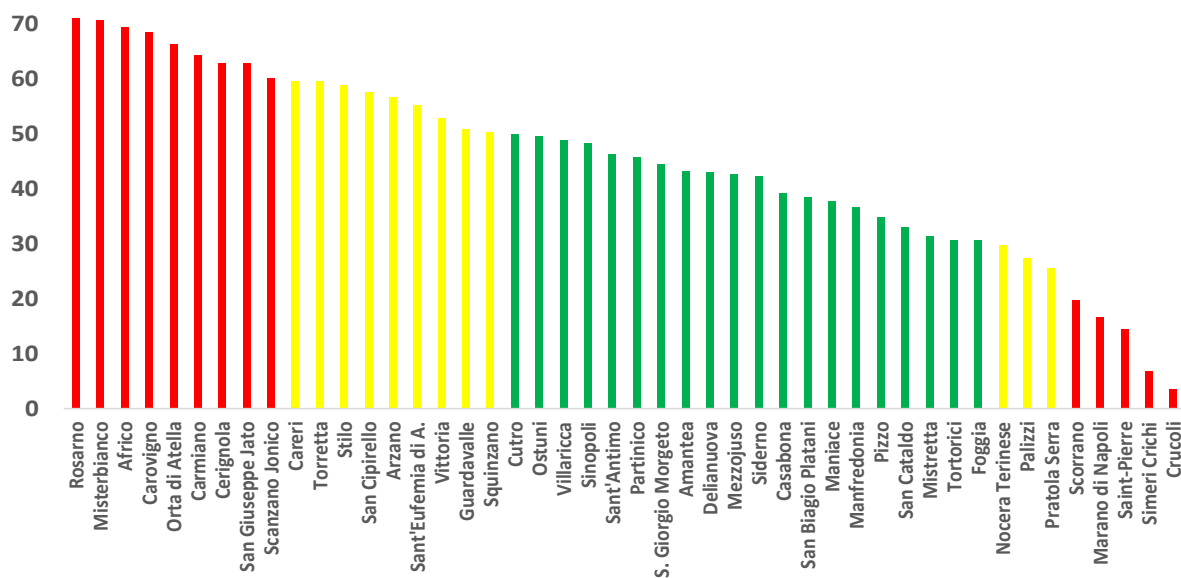
Una delle principali cause del disavanzo è la bassa capacità di riscossione dei comuni. Le risorse iscritte nel bilancio di previsione ed accertate devono, poi, essere riscosse, altrimenti finiscono tra i residui attivi, cumulandosi con quelli degli anni precedenti.

Tale voce rappresenta una posta positiva del risultato di amministrazione, ma ha un valore solo potenziale, atteso che, con il passare degli anni, la loro riscossione diviene sempre più difficile: alcuni residui attivi confluiranno nel fondo crediti di dubbia esigibilità o verranno, addirittura, cancellati.

Il rapporto tra il Fcde e l’ammontare dei residui attivi – rappresentato nel grafico che segue⁽⁴⁶⁾ – è un indicatore fondamentale per valutare la corretta gestione di questi ultimi.

Figura 4 – rapporto tra fcde e residui attivi nel rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁴⁷⁾

– valori percentuali



Nei comuni esaminati, poco meno della metà dei residui attivi è finito nel Fcde, con un valore medio del 45%.

I comuni di Rosarno (RC) e Misterbianco (CT) presentano un indicatore di valore superiore a 70, dal quale si comprende che il 70% delle

⁽⁴⁶⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁴⁷⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

somme iscritte come residui attivi ben difficilmente entrerà nelle casse. In altri sette comuni tale indicatore è superiore al 60%, soglia che deve essere considerata, comunque, altamente critica.

Va detto che anche valori troppo bassi dell'indicatore sono sintomo di criticità, in quanto potrebbero nascondere un'errata valutazione delle possibilità di riscossione delle somme e dunque degli accantonamenti al Fcde, con conseguente indebito *abbellimento* della situazione contabile. Cinque dei comuni esaminati presentano un indicatore inferiore a 20: tra essi spiccano Crucoli (KR), che ha un indicatore pari al 3,6% e Simeri Crichi (CZ), il cui indicatore è pari a 6,9%.

Meno della metà dei comuni oggetto di studio (venti) presentano indicatori collocabili in una fascia intermedia, compresa tra il 30% e il 50%, che fornisce informazioni rassicuranti: è necessaria invece una particolare attenzione tanto per i nove comuni con indicatore compreso nella fascia tra il 50% e il 60%, che per i tre comuni i cui indicatori si collocano nella fascia tra il 20% e il 30%.

La contabilità finanziaria degli enti locali si completa con il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, riportati, in parte, nella tavola che segue. Va precisato che i dati sono stati scaricati da Bdap, ove non risulta sia previsto un controllo di congruità, potendo dunque essere presenti valori errati.

Tavola 7 – piano degli indicatori del rendiconto di gestione 2020 di 46 comuni sciolti per mafia⁽⁴⁸⁾

valori % , in euro e a giorni

Comune	1.1 %	2.8 %	4.4 euro	5.1 %	7.1 %	9.5 giorni	10.3 %	10.4 euro	12.4 %	13.1 %	13.2 %	13.3 %
Africo	24,9	7,3	166,10	9,3	10,8	301	5,0	278,13	3,8	0,6		3,2
Amantea	61,0	33,3	99,35	31,7	6,3		12,0		39,0	0,0	19,5	0,0
Arzano	15,9	34,9	112,68	41,1	11,3		3,1	419,66	1,0			
Careri	35,0	9,2		50,0			5,1				0,0	0,0
Carmiano	22,6	67,6	125,20	42,4	4,9	403	1,1	204,48	3,0			
Carovigno	17,1	31,1	105,16	43,6	2,7	131	1,5	301,99	4,5	8,2		
Casabona	35,0	10,2	177,00	23,2	28,9	92	9,0		2,7	0,0	0,0	0,0
Cerignola	13,8	26,2	99,04	52,6	12,5	79	2,9	583,76	0,4	0,5	0,0	0,0
Crucoli	52,5	25,0	241,30	11,8	0,3		29,3		13,7	0,0	0,0	0,0
Cutro	37,8	19,5		21,2	9,1		8,1		1,1	0,0	0,0	0,0
Delianuova	40,2	25,3		24,8			7,9				0,0	0,0
Foggia	25,5	38,6	166,53	35,6	12,6	18	5,6	665,87	3,8	0,9	1,4	
Guardavalle	37,9	16,5	134,77	20,5	17,8	44	12,3		5,8	0,0	0,0	0,0
Manfredonia	25,2	22,1	119,55	40,0	12,5	23	6,8	749,19	4,9	0,2		0,1
Maniace	42,7	11,9		22,9	19,4	266	6,9		1,7			
Marano di Napoli	19,9	32,8	95,65	34,2	2,8		5,0	778,58	3,0	0,5		
Mezzojuso	42,8	16,5	532,23	20,6	13,7		1,0		3,2	0,0	0,0	0,0
Misterbianco	21,8	49,1	140,86	38,4	7,3	3	5,2	585,21				
Mistretta	42,9	12,5		18,3	40,7		2,4		4,0	0,0	0,0	0,0
Nocera Terinese	34,2	24,4	213,48	5,0	19,1		16,5		0,0	0,0	0,0	0,0
Orta di Atella	29,4	24,1		1,1	18,8		12,2		3,7	0,0	0,0	0,0
Ostuni	21,1	39,1	177,52	41,6	17,5		1,3	302,98	0,8	0,2	0,0	0,7
Palizzi	23,1	44,0	233,44		36,2	64	3,5	847,27	0,0	0,0	0,0	0,0
Partinico	37,4	25,8	225,88	23,5	2,1	264	1,8		9,0			
Pizzo	23,9	29,3		34,6			4,1				0,0	0,0
Pratola Serra	25,6	25,5	151,20	18,3	22,6	106	7,3	823,59	2,8		53,9	
Rosarno	23,4	17,3		14,2			2,0				0,0	0,0
Saint-Pierre	19,1	35,8	181,98	4,4	4,8		10,3		0,0	0,0	0,0	0,0
San Biagio Platani	35,6	22,9		27,6			5,3				0,0	0,0
San Cataldo	37,2	28,3		40,4	4,4		3,7		11,7	0,5	2,7	0,0
San Cipirello	34,2	11,1	337,39	23,0	7,9		0,6	140,06	0,0	3,4	2,3	0,0
San Giorgio Morgeto	50,3	16,5		21,1	17,3		5,1		7,1	2,2		
San Giuseppe Jato	42,4	22,5	334,55	20,2	16,1		2,8	62,15	1,5	0,7	0,1	1,5
Sant'Antimo	14,3	11,5	112,69	39,4	3,9	661	1,3	646,43	3,9	0,3	0,7	0,8
Sant'Eufemia di Aspromonte	31,7	7,7	198,71	17,1	10,2		9,6		0,5	2,8	0,0	0,0
Scanzano Jonico	20,0	22,2	174,81	40,4	6,4	326	6,1		1,0	9,8	0,0	0,0
Scorrano	16,0	27,2		30,8	20,4		4,1		0,5	0,0	0,0	0,0
Siderno	35,2	21,1	177,46	20,2	17,8	78			2,9	0,3		
Simeri Crichi	15,4	47,3	202,69	16,1	38,2	-11	1,7	340,67				
Sinopoli	33,9	5,8	238,96	19,4	4,8		4,4		1,9	0,0	0,5	3,6
Squinzano	19,6	28,4	120,19	33,5	9,8	77	6,3	730,13				
Stilo	33,5	17,8		80,0			8,0				0,0	0,0
Torretta	29,4	13,2	289,66	25,0	54,9		1,0	42,32	0,6	4,4	3,3	0,0
Tortorici	45,6	13,5		6,1	17,1	36	6,7		1,4	0,0	0,0	0,0
Villaricca	24,6	27,3		40,1	9,9		5,3		3,9	0,0	0,0	0,0
Vittoria	41,4	18,1	241,20	31,5	4,8		7,7		4,8	2,6	0,0	2,5
Media Comuni	30,7	24,3	191,20	27,9	14,5	156	6,1	472,36	4,1	1,2	2,6	0,4

L'incidenza percentuale media delle spese rigide (ripiano, disavanzo, personale e debito) sulle entrate correnti (indicatore 1.1) è pari al 30,7%:

⁽⁴⁸⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT) e Pachino (SR) non sono presenti.

essa, tuttavia, supera la soglia di criticità (pari al 47%) a San Giorgio Morgeto (RC), Crucoli (KR) e Amantea (CS).

L'incidenza percentuale degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (indicatore 2.8) dovrebbe essere superiore al 22% ed è dunque rispettata nel valore medio di tutti i comuni esaminati. Si registrano, tuttavia, valori inferiori in diciannove comuni, tra i quali Africo (RC), Sinopoli (RC), Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) e Careri (RC), ove tale dato è al di sotto del 10%.

La spesa *pro capite* per il personale (indicatore 4.4) è mediamente di 191 euro, ma mentre a Marano di Napoli (NA), Cerignola (FG) e Amantea (CS) si attesta al di sotto dei 100 euro per abitante, a Mezzojuso (PA) raggiunge l'elevatissima somma di 532 euro per abitante.

L'indicatore della percentuale di esternalizzazione dei servizi (indicatore 5.1) è mediamente fissato al 27,9%, ma varia ampiamente tra i singoli comuni. In dodici di essi si attesta al di sotto del 20%, facendo ritenere che la maggior parte dei servizi siano svolti *in proprio* dall'ente; nel comune di Stilo è riportato, salva l'ipotesi di una erronea indicazione, un valore elevatissimo, pari infatti all'80%.

L'incidenza percentuale degli investimenti sul totale della spesa corrente e in conto capitale (indicatore 7.1) è pari al 14,5%, sebbene nel comune di Crucoli (KR) sia prossimo a 0 (rivelando la totale assenza di investimenti) e nel comune di Torretta (PA) superi il 50%.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, previsto dall'articolo 9, comma 1, DPCM del 22 settembre 2014 (indicatore 9.5), mostra un generale ritardo nel pagamento delle fatture commerciali, che andrebbero onorate entro 30 giorni dalla loro scadenza. Il ritardo medio per i diciannove comuni che hanno comunicato il dato è di 156 giorni: nel comune di Sant'Antimo (NA) il ritardo raggiunge 661 giorni (22 mesi), in quello di Carmiano (LE) 403 giorni (più di un anno), ad Africo (RC) e Scanzano Jonico (MT) oltre 300 giorni. Solo Simeri Crichi (CZ) è in grado di rispettare il termine di scadenza, senza far attendere i fornitori per il pagamento di quanto dovuto.

La sostenibilità percentuale dei debiti finanziari (indicatore 10.3), che non dovrebbe eccedere il 16%, è mediamente fissata al 6,1%, anche se Nocera Terinese (CZ) e Crucoli (KR) superano il limite.

L'indebitamento *pro capite* (indicatore 10.4), indicato solo da diciotto comuni, è mediamente al di sotto dei 500 euro a persona, ma supera gli 800 euro a Pratola Serra (AV) e a Palizzi (RC).

Infine, la sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio (indicatore 12.4) dovrebbe mantenersi al di sotto dell'1,2%, ma sono venticinque i comuni che superano la soglia di criticità: valori molto elevati sono raggiunti ad Amantea (CS), Crucoli (KR) e San Cataldo (CL).

Particolare rilievo assume, in generale per tutti gli enti e, soprattutto, per quelli già sciolti per infiltrazioni mafiose, la gestione dei debiti fuori bilancio, cioè di quelle spese sopravvenute (spesso a seguito di sentenza di condanna nei confronti del comune) che non erano state inserite nel bilancio di previsione. La loro incidenza, ove eccessiva, è in grado di incidere

fortemente sulla gestione finanziaria di un ente, specie ove già in difficoltà, determinandone particolari criticità.

I debiti riconosciuti e finanziati (indicatore 13.1), non dovrebbero superare l'1% delle entrate correnti. Sette dei comuni esaminati superano considerevolmente tale soglia: tra essi si segnala il comune di Carovigno (BR) – che supera l'8% – e quello di Scanzano Jonico (MT) – che sfiora il 10%.

La somma dei debiti in corso di riconoscimento (indicatore 13.2) o di finanziamento (indicatore 13.3), non dovrebbe eccedere lo 0,6% delle entrate. Dodici comuni tra quelli in analisi hanno valori ben superiori alla soglia indicata: i comuni di Pratola Serra (AV) e di Amantea (CS) appaiono completamente fuori controllo.

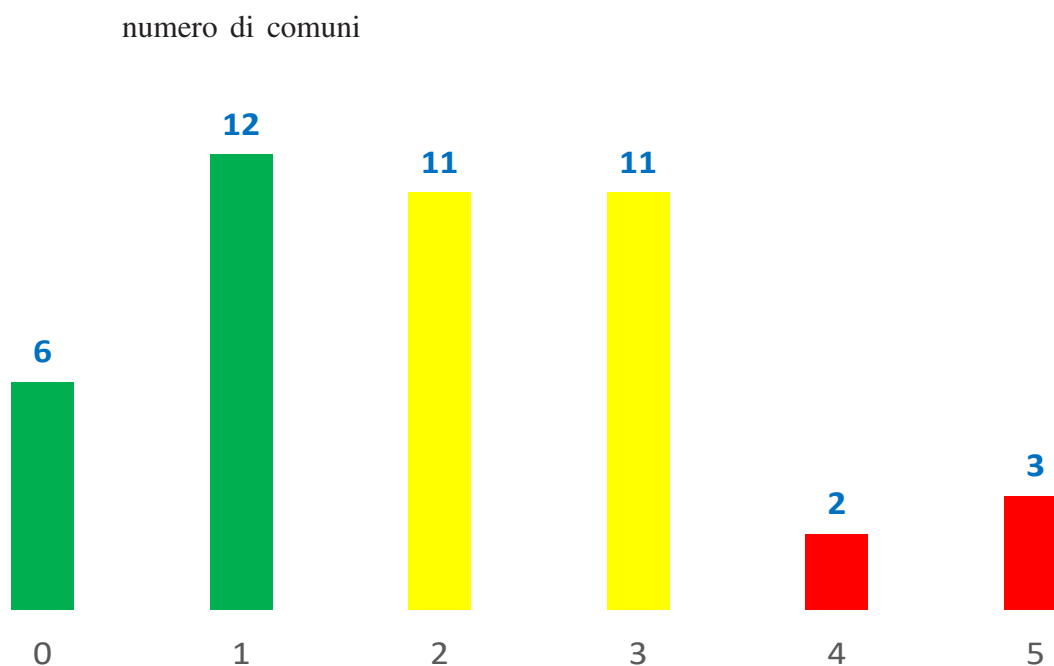
A partire dall'anno 2018 sono stati aggiornati i parametri obiettivi previsti dall'articolo 242 del decreto legislativo 267/2000 (*Tuel*) per definire la condizione di *deficitarietà* strutturale di un comune.

I parametri scelti tra quelli del *Piano degli indicatori* sono otto e per ciascuno di essi è stata individuata una soglia di positività.

La condizione di *deficit* strutturale si raggiunge in presenza di almeno quattro valori critici.

Nel grafico che segue è rappresentato il superamento di tali valori nei comuni oggetto di analisi. La fonte è sempre costituita dai dati pubblicati in Bdap.

Figura 5 – frequenze di superamento delle soglie di criticità dei parametri obiettivo per comune – rendiconto di gestione 2020 di 45 comuni sciolti per mafia⁽⁴⁹⁾



⁽⁴⁹⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT), Pachino (SR) E San Biagio Platani (AG) non sono presenti.

Cinque comuni, nel rendiconto per l'anno 2020, eccedono il massimo consentito di superamenti della soglia di criticità dei parametri obiettivi, versando dunque in una situazione di *deficit strutturale*. Si tratta del comune di San Giorgio Morgeto (RC), di Maniace (CT) e di Vittoria (RG), che presentano cinque valori critici. I comuni di Africo (RC) e di Rosarno (RC) presentano quattro valori oltre la soglia. Nessuno di essi è in condizione di pre-dissesto o dissesto finanziario.

Altri ventidue comuni (corrispondenti a quasi il 50% del totale) presentano due o tre valori oltre la soglia di criticità, trovandosi ad un « livello di guardia », in quanto un pur minimo peggioramento potrebbe condurli in una situazione di *deficit* strutturale.

I residui diciotto comuni non presentano alcun valore critico e sono, dunque, in una situazione di normalità.

Nella tabella che segue è rappresentata la frequenza del superamento dei valori soglia per ciascun indicatore ⁽⁵⁰⁾.

Tavola 8 – frequenze di superamento delle soglie di criticità dei parametri obiettivi per parametro – rendiconto di gestione 2020 di 45 comuni sciolti per mafia ⁽⁵¹⁾

numero di comuni

Parametro	Indicatori	Descrizione	Soglia	Comuni
P.1	1.1	Incidenza spese rigide su entrate correnti	> 48	3
P.2	2.8	Incidenza degli incassi entrate proprie sulle previsioni definitive correnti	<22	19
P.3	3.2	Anticipazione di tesoreria chiuse solo contabilmente	>0	0
P.4	10.3	Sostenibilità dei debiti finanziari	>16	2
P.5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	>1,2	28
P.6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	>1	10
P.7	13.2/3	Debiti in corso di riconoscimento o di finanziamento	>0,6	10
P.8		Effettiva capacità di riscossione (totale Entrate)	<47	18

Il limite alla sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio (P.5) non è rispettato da ventotto comuni su quarantacinque; l'incidenza degli incassi per le entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente (P.2) è nella soglia critica (sotto il 22%) in diciannove comuni; la capacità di riscossione rispetto alle entrate totali è scarsa in diciotto comuni (la situazione sarebbe ben peggiore se si facesse riferimento, come sembra più corretto, alle entrate finali); i debiti fuori bilancio sono eccessivi in dieci comuni per ciascun parametro (P.6 e P.7).

L'analisi sinora compiuta, riguardante il rendiconto di gestione per l'anno 2020 nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, evidenzia dunque rilevanti carenze nella gestione finanziaria degli enti, rendendo palese il conseguente rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

⁽⁵⁰⁾ Elaborazione su dati BDAP.

⁽⁵¹⁾ I dati di Barrafranca (EN), Bolognetta (PA), Calatabiano (CT), Pachino (SR) E San Biagio Platani (AG) non sono presenti.

A sua volta, il mancato adempimento dell'obbligo di pubblicazione dei dati relativi alla gestione finanziaria nella sezione *Amministrazione trasparente* del sito *internet* istituzionale dell'ente, impedendo la diffusione di informazioni dettagliate e aggiornate in merito, ostacola l'avvio di eventuali iniziative, volte a promuovere i doverosi interventi correttivi.

Come è emerso nella *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia* (Documento XXIII, n. 22) ed anche dall'analisi compiuta dal XXIV Comitato, l'obbligo di pubblicazione di tali dati, spesso, non viene rispettato e l'inadempienza permane, in taluni casi, nonostante il subentro delle commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente dopo lo scioglimento degli organi elettivi.

La medesima inosservanza è stata rilevata con riferimento ai dati riguardanti la gestione degli appalti, dei beni immobili in proprietà o locazione, del personale, dei concorsi, dei servizi affidati alle società partecipate o controllate, dei procedimenti amministrativi aperti: si tratta di temi, tutti, che ricadono negli obblighi di trasparenza previsti dal decreto legislativo 33/2013 e che, spesso, vengono trascurati all'interno di enti caratterizzati da infiltrazioni mafiose, anche dopo il subentro dei commissari prefettizi.

Dallo studio compiuto si può rilevare come alcune criticità nella gestione finanziaria degli enti siano costantemente presenti in parecchi dei comuni analizzati. Alcuni di essi erano già stati sciolti prima dell'anno – 2020 – in riferimento al quale il Comitato ha analizzato il rendiconto di gestione ed erano quindi già sottoposti a gestione commissariale; altri invece avrebbero subito il provvedimento dissolutivo nel corso dell'anno o successivamente.

Tale dato, adeguatamente esaminato, potrebbe consentire l'individuazione di un insieme di indicatori di rischio che, operando quali strumenti « spia » in un'ottica preventiva, potrebbero far cogliere anticipatamente il pericolo di ingerenza mafiosa o comunque agevolare il compito delle Commissioni d'accesso nella individuazione e valutazione dei presupposti dello scioglimento delle amministrazioni comunali *ex art. 143 Tuel*.

Per i comuni nei quali tali elementi di rischio permangono durante e nonostante la gestione commissariale, il dato potrebbe costituire sintomo di una perdurante fragilità ed esposizione dell'ente: gli indicatori « spia » potrebbero in questo caso essere considerati degli *alert*, tali da sollecitare interventi a sostegno della gestione commissariale per favorire il ripristino di una compiuta legalità, ovvero interventi di supporto per l'amministrazione subentrante una volta che, terminato il mandato della commissione straordinaria, si ritorni al normale funzionamento dell'autogoverno locale.

Sempre più opportuna ed urgente appare, comunque, la introduzione di strumenti che assicurino la piena applicazione della normativa vigente sulla trasparenza. In tal senso la Commissione ha già ampiamente manifestato di condividere la proposta del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione di costituire un portale unico per la gestione della sezione

Amministrazione trasparente⁽⁵²⁾: potrebbe in tal modo conseguirsi il significativo vantaggio di affrancare i comuni dall'onere formativo (garantendosi una preparazione unitaria e centralizzata del personale addetto all'inserimento dei dati) ed anche dagli importanti oneri finanziari connessi all'esigenza di ricorrere a società esterne per la progettazione, realizzazione e gestione della trasparenza sul sito *internet*. La realizzazione di un portale unico garantirebbe, inoltre, al cittadino un'interfaccia comune facilitando l'accesso alle informazioni e la loro fruizione. Ultimo ineguagliabile pregio del ricorso ad un portale unico per la trasparenza sarebbe quello di garantire l'effettiva pubblicazione di tutti i dati e, conseguentemente, quello di rendere concreta la possibilità di attuare un controllo diffuso ma anche centralizzato dei contenuti pubblicati, attivando tempestivi meccanismi di affiancamento o sostituzione in caso di rischio di infiltrazione mafiosa.

4. Le *white list* e le *informative antimafia*

Come accennato in premessa, l'azione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, caratterizzate da una sempre più marcata vocazione imprenditoriale, risulta elettivamente orientata alla produzione di ingenti profitti tramite la sistematica penetrazione nell'economia pubblica e privata.

I sodalizi in questione, infatti, hanno per un verso dimostrato una elevata capacità di accaparramento delle risorse offerte dal comparto pubblico, realizzata mediante l'aggiudicazione di appalti e concessioni, il controllo di società partecipate e l'ottenimento di erogazioni pubbliche; per altro verso, anche l'economia privata risulta profondamente condizionata dalla presenza di imprese riconducibili alle organizzazioni criminali che alterano i normali meccanismi di mercato, sia con l'utilizzo dei metodi dell'intimidazione mafiosa, sia perché dispongono di ingenti risorse finanziarie generate dalle attività illecite poste in essere.

Il tessuto economico risulta così profondamente « inquinato » da forme di concorrenza sleale e caratterizzato da mancanza di competitività. Ciò rappresenta una zavorra per la crescita e una « tassa occulta » che i cittadini onesti sono costretti a pagare.

Uno dei più importanti presidi apprestati dall'ordinamento per la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni mafiose nelle attività economiche è costituito dalla *documentazione antimafia*, disciplinata dal Libro II del D. Lgs. 159 del 2011 (c.d. *Codice antimafia*).

Il sistema della documentazione antimafia tutela l'interesse preminente delle pubbliche amministrazioni ad accertare l'affidabilità e l'integrità delle imprese con cui intrattengono rapporti contrattuali, sin dalle primissime fasi delle procedure di gara, nell'ottica della trasparenza e imparzialità⁽⁵³⁾.

Essa è volta ad impedire che le imprese coinvolte nel circuito della criminalità organizzata possano ingerirsi nelle attività economiche mediante

⁽⁵²⁾ Cfr. « *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia* » (Documento XXIII, n. 22), par. 21.

⁽⁵³⁾ Cfr. in tal senso la *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, relativa al primo semestre del 2021.

l'aggiudicazione o l'affidamento di commesse pubbliche o, comunque, che esse possano beneficiare di ulteriori erogazioni dagli enti. Allo stesso tempo, la normativa in questione mira ad impedire *tout court* che le imprese predette possano svolgere attività economica, laddove essa sia soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizione ad albi o, anche, alla segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.) oppure alla disciplina del silenzio assenso.

Si mira, in tal modo, a evitare quelle forme di « contaminazione » del tessuto economico prima indicate salvaguardando, quindi, non solo i rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati, ma anche i rapporti che coinvolgono esclusivamente soggetti privati.

Alla verifica dell'attuazione delle disposizioni in questione e della loro congruità ed efficacia è dedicata la Sezione XVI della presente Relazione.

In proposito la Commissione ha svolto una articolata attività istruttoria in sede plenaria.

L'argomento è stato affrontato anche nel corso dei lavori del XXIV Comitato, in particolare con l'audizione del dottore Salvatore Carli, rappresentante dell'associazione antimafia citata in premessa, nonché funzionario in servizio presso l'ufficio antimafia della prefettura di Napoli.

Egli ha fornito importanti elementi conoscitivi anche in merito all'importanza della *trasparenza* nelle Pubbliche Amministrazioni, fornendo ampia conferma a quanto già acquisito dalla Commissione nel corso dei suoi lavori.

L'audit ha, infatti, riferito dell'attività svolta dall'associazione predetta⁽⁵⁴⁾, impegnata nel contrasto ai fenomeni di illegalità, in particolar modo quelli che vedono coinvolte consorterie criminali riferibili ad ambienti mafiosi. Egli fornisce all'associazione il suo supporto collaborativo in virtù della pluriennale esperienza professionale maturata quale funzionario prefettizio⁽⁵⁵⁾ e quale consulente tecnico d'ufficio nominato da diverse Procure della Repubblica in procedimenti aventi ad oggetto reati contro la Pubblica Amministrazione.

Ha fatto presente che l'associazione attinge informazioni tramite diverse fonti, in particolare, oltre agli esposti che le pervengono, dalla sezione *Trasparenza* del sito *internet* delle amministrazioni pubbliche. La consultazione di tale sezione permette di acquisire una serie di dati e, in particolare, le determinazioni adottate dai dirigenti comunali ai quali è conferito il potere, ai sensi dell'art. 107 *Tuel*, di indire, fare, aggiudicare appalti e rilasciare autorizzazioni amministrative.

L'attività svolta tramite l'associazione ha consentito di accertare l'omessa pubblicazione di segmenti importanti delle procedure che devono essere rese pubbliche, ad esempio in materia di bilancio: i bilanci, infatti, vengono spesso pubblicati senza i pareri dei revisori dei conti, dalla cui lettura è, invece, possibile comprendere dove si annidano possibili anoma-

⁽⁵⁴⁾ Lo statuto dell'Associazione prevede il finanziamento dell'ente esclusivamente con le quote degli iscritti e con le somme provenienti dal 5 per mille sulle dichiarazioni dei redditi.

⁽⁵⁵⁾ L'audit ha anche più volte ricoperto l'incarico di componente delle Commissioni di accesso o delle Commissioni straordinarie di gestione di comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

lie; tale omissione risulta particolarmente insidiosa, con riferimento al bilancio consolidato, nei comuni che dichiarano il dissesto finanziario ⁽⁵⁶⁾.

Tramite l'attività dell'associazione o la sua esperienza professionale, l'auditore ha potuto riscontrare come la pubblicazione dei permessi di costruire avvenga, sovente, oscurando i dati identificativi dei beneficiari, impedendo così il controllo diffuso da parte dei cittadini in ordine ad eventuali illegittimità e favoritismi compiuti nei confronti di soggetti contigui alla criminalità organizzata.

Analogamente, è risultata alquanto diffusa la prassi, da parte degli enti locali, di omettere la pubblicazione delle autorizzazioni amministrative in materia di commercio o delle concessioni. Ciò impedisce la possibilità che sia esercitato un controllo diffuso su alcune, note, anomalie: nei territori della Campania, ove spesso ha svolto l'attività di commissario straordinario, è stato riscontrato, quasi, un monopolio nella gestione dei pubblici esercizi, in particolare nei settori della ristorazione o delle attività sportive, che sono tra quelli più ampiamente « invasi » dalla criminalità organizzata.

I dati acquisiti dall'Associazione Caponnetto vengono analizzati da un apposito gruppo di lavoro e, nell'ipotesi in cui vengano individuati atti o procedure che denotino una deviazione dell'attività amministrativa finalizzata a favorire contesti criminali, l'Associazione le segnala alle competenti autorità giudiziarie, cercando altresì di veicolare le problematiche focalizzate all'autorità politica, richiedendo a parlamentari particolarmente sensibili ai diversi temi di formulare apposite interrogazioni parlamentari.

Il dottor Carli ha, poi, riferito in merito alla sua esperienza nella materia delle informative antimafia maturata quale funzionario dell'Ufficio antimafia della Prefettura di Napoli e ha segnalato, in particolare, come uno dei settori maggiormente infiltrati dalla criminalità organizzata, in quanto altamente remunerativo, sia quello dell'igiene urbana. Ha, anche, indicato le tecniche, ormai collaudate, che vengono utilizzate per eludere la normativa anticorruzione e antimafia e per far aggiudicare gli appalti – spesso, appunto, grazie alla complicità di funzionari o politici corrotti- alle imprese contigue alle organizzazioni criminali, scoraggiando la partecipazione di imprese « sane » alle procedure ad evidenza pubblica.

Il settore cui ha fatto riferimento l'auditore è tra quelli previsti dall'art. 1 comma 52 e segg. della legge 190/2012 (contenente « *Disposizioni per*

⁽⁵⁶⁾ Cfr. XXIV Comitato, seduta del 28 marzo 2022, audizione del dottor Salvatore Carli: « Spesso i bilanci vengono pubblicati in assenza dei pareri del revisore ma è proprio attraverso la lettura dei pareri dei revisori che si riesce a capire dove si annidano le anomalie all'interno del bilancio, perché pubblicare un bilancio fatto da schede, da pagine excel di numeri contrapposti, significa non consentire al cittadino di capire cosa vuole esprimere quel bilancio [...] leggere la relazione del revisore dei conti che effettuano un controllo sui bilanci significa consentire ai cittadini di poter capire quali sono le discrasie, le anomalie che caratterizzano il bilancio stesso.

È stato notato pure che per i Comuni che dichiarano il dissesto finanziario il bilancio consolidato manca della relazione del collegio dei revisori, quindi l'esigenza di mantenere un equilibrio strutturale nei bilanci dall'esito del dissesto finanziario potrebbe essere anche un equilibrio simulato perché, in assenza di una relazione di tecnici della materia che possano eccepire o porre in evidenza le anomalie che caratterizzano quel bilancio, non è consentito a nessuno di poter formulare dei rilievi o delle denunce alla Corte dei conti. Lo stesso avviene per i rendiconti ai conti consuntivi ».

la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione »).

Come diffusamente esposto nella Sezione XVI della presente Relazione, per una serie di attività imprenditoriali, considerate « *maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa* »⁽⁵⁷⁾, è previsto che siano sempre compiute, a prescindere dalle soglie di valore dei contratti stipulati dalle cosiddette *stazioni appaltanti*, le verifiche antimafia più pregnanti, riguardanti l'accertamento dell'insussistenza delle cause di decadenza di cui all'art. 67 del *codice antimafia* e, anche, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte e gli indirizzi.

Il comma 52 dell'art.1 citato prevede, infatti, che per tali attività le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, nonché gli enti controllati e vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico, debbano obbligatoriamente acquisire la documentazione antimafia liberatoria, indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice antimafia, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco (la c.d. *white list*) di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori.

Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura e per ottenere l'iscrizione le imprese non devono essere soggette a provvedimenti di decadenza, sospensione o divieto ex articolo 67 del *Codice antimafia* (accertamento oggetto della *comunicazione antimafia*) né devono essere state oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionarne le scelte e gli indirizzi (accertamento oggetto della *informazione antimafia*). L'iscrizione ha la durata di dodici mesi, è rinnovabile a richiesta e sono effettuate verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa. L'iscrizione alla *white list* vale come « liberatoria antimafia » anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o subcontratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Il tema delle *white list* si interseca, quindi, con quello della comunicazione e dell'informazione antimafia (liberatoria o interdittiva), tutte di competenza prefettizia e legate da un principio di complementarietà, come affermato, anche, dal Consiglio di Stato⁽⁵⁸⁾: « *ai fini dell'adozione dell'interdittiva che, come si è detto, costituisce una tipica misura cautelare di polizia, preventiva e interdittiva, non è necessaria una prova che vada al*

⁽⁵⁷⁾ Art. 1, comma 52, L. 190/12: [...]

c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;

d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;

e) noli a freddo di macchinari;

f) fornitura di ferro lavorato;

g) noli a caldo;

h) autotrasporti per conto di terzi;

i) guardiania dei cantieri;

i-bis) servizi funerari e cimiteriali;

i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering;

i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti.

(lettere da *i-bis* a *i-quater* aggiunte all'art. 4-*bis*, legge n. 40 del 2020).

⁽⁵⁸⁾ Sentenza n. 2211 del 3 aprile 2019 della III sezione del Consiglio di Stato.

di là di ogni ragionevole dubbio, essendo sufficiente che gli elementi effettivamente riscontrati, valutati nel loro complesso e non atomisticamente, forniscano un quadro d'insieme in base al quale non sia illogico formulare un giudizio prognostico negativo, latamente discrezionale. Il diniego di iscrizione nella white list non presuppone infatti la prova di un fatto, ma solo la presenza di una serie di indizi in base ai quali non sia illogico o inattendibile ritenere la sussistenza di un collegamento con organizzazioni mafiose o di un condizionamento da parte di queste; tali elementi vanno considerati in modo unitario, e non atomistico, cosicché ciascuno di essi acquisti valenza nella sua connessione con gli altri».

Dal punto di vista operativo, la normativa risultante dal combinato disposto della *Legge anticorruzione*⁽⁵⁹⁾ e del *Codice antimafia*, dettata per evitare che gli enti pubblici entrino in rapporti contrattuali con imprese appartenenti a sodalizi criminali, sembra potere essere in qualche modo aggirata.

Va innanzitutto analizzata la complessità del sistema informativo sottostante, che può essere causa di inefficienza o di inefficacia rispetto agli obiettivi che si dovrebbe prefiggere.

L'articolo 96 del *Codice antimafia* ha istituito la *Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia* (BDNA), presso il *Ministero dell'interno – Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie*. Lo strumento in questione è volto a rendere maggiormente efficiente l'azione dello Stato contro la criminalità organizzata: nella banca dati sono infatti contenute le comunicazioni e le informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive, rilasciate dalle diverse prefetture che, all'atto dell'emissione dei provvedimenti in questione, si fanno carico dell'inserimento degli stessi nell'archivio informatico della BDNA. Secondo quanto disposto dal regolamento introdotto dal D.P.C.M. 30/10/2014, n.193, i provvedimenti di diniego di iscrizione e di cancellazione dagli elenchi di fornitori, prestatori di servizio ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa si considerano equivalenti alle informazioni antimafia interdittive. Deve, dunque, ritenersi che all'atto della loro adozione, le prefetture siano tenute ad inserire nell'archivio informatico della BDNA anche questi provvedimenti.

Tramite il collegamento al sistema informatico costituito presso la Direzione investigativa antimafia, la Banca dati consente, inoltre, la consultazione dei dati acquisiti nel corso degli accessi disposti dal prefetto ai cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

Risultano in tal modo agevolate ed accelerate le procedure e gli accertamenti propedeutici al riscontro delle nuove richieste di documentazione antimafia provenienti dai soggetti indicati dall'art. 83 del *Codice antimafia*.

Il funzionamento della BDNA, che è pienamente operativa dal 7 gennaio 2016, è disciplinato dal D.P.C.M. prima citato, contenente le

⁽⁵⁹⁾ Legge n. 190/2012.

modalità di funzionamento, accesso, consultazione e collegamento della BDNA con altre Banche dati, tra le quali il Centro elaborazione dati di cui all'art. 8 della legge 1° aprile 1981, n.121, il sistema informatico istituito presso la DIA ed i sistemi informativi istituiti presso le Camere di commercio. La BDNA non è pubblica ed è consultabile solo dai soggetti autorizzati (Amministrazioni pubbliche, enti pubblici, aziende vigilate dallo Stato), previo accreditamento.

Con riguardo alle cosiddette *white list*, è previsto⁽⁶⁰⁾ che ciascuna prefettura pubblici sul proprio sito istituzionale, nella sezione « Amministrazione trasparente », l'elenco per il quale è competente: ciò consente – o più precisamente dovrebbe consentire – la consultazione dell'elenco delle imprese iscritte nelle *white list*, nonché di quelle che hanno avanzato la richiesta di iscrizione, oltre che dello stato del procedimento.

In base a tali previsioni normative, dunque, risultano esistenti 103 elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, tanti quanti sono gli uffici del Governo presenti sul territorio nazionale.

L'inserimento in una banca dati unica (BDNA) delle comunicazioni e informazioni antimafia, sia liberatorie che interdittive, nonché dei provvedimenti di diniego di iscrizione e di cancellazione dalle *white list* per un verso, come detto, agevola gli accertamenti prodromici al rilascio della documentazione antimafia, per altro, costituisce un valido strumento di contrasto alla diffusa pratica delle organizzazioni criminali di approfittare di difficoltà e lentezze negli scambi informativi tra uffici variamente dislocati sul territorio nazionale.

La mancanza di esplicita previsione induce a ritenere, però, che la mere richieste di iscrizione negli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa non vengano inserite nella BDNA.

Va fatto cenno, a tale ultimo proposito, all'*iter* che porta all'iscrizione dell'impresa nella *white list*, anche in considerazione della ormai cronica carenza di organico nelle prefetture nonché della mancanza di una rete nazionale e di una gestione uniforme degli accertamenti. Laddove all'avvio delle verifiche si riscontri un *fumus* di infiltrazioni criminali, che richiedono ulteriori approfondimenti, il procedimento rallenterà e potrebbe non arrivare a definizione nel tempo normativamente stabilito. Le imprese, pertanto, sulla base della domanda presentata per l'iscrizione o per il rinnovo, potranno aggiudicarsi appalti ed iniziare ad operare, salva la previsione della interruzione dei rapporti nel caso di successivo accertamento della mancanza di requisiti. Ciò, tuttavia, accadrà solo dopo un certo tempo, sicuramente non breve, con evidente compromissione delle finalità perseguite e possibili danni alla stazione appaltante.

Nel quadro rappresentato, il mancato inserimento nella BDNA delle semplici richieste di iscrizione nelle *white list* può determinare inefficienze e dispersione di informazioni. Non è, infatti, da escludere che un'impresa

⁽⁶⁰⁾ Art. 8, DPCM del 18 aprile 2013.

che si veda respingere la richiesta di iscrizione presso una prefettura, si ricostituiscia sotto altra ragione sociale in un altro territorio, presentando una nuova richiesta alla diversa prefettura competente allo scopo di ottenere la possibilità di partecipare agli appalti, contando proprio sulla mancata condivisione delle informazioni tra prefetture.

Infine, la scelta di gestire numerose procedure informatiche per la generazione e il caricamento in rete dei dati, oltre ad essere poco giustificabile sotto il profilo dell'economicità, non consente la formazione di una *base dati* in termini informatici, con tutto quello che ne consegue per quanto riguarda l'integrità logica delle informazioni, tra cui i requisiti di completezza, non sovrapposizione, aggiornamento e interoperabilità con la BDNA.

Al di là delle criticità evidenziate, appaiono meritevoli di verifica sia la reale consistenza della BDNA, sia le modalità e i tempi di popolamento e aggiornamento della stessa. Come detto in premessa, la conclusione anticipata della Legislatura non ha, però, consentito di effettuare tali approfondimenti.

Il XXIV Comitato, muovendo da quanto sinora evidenziato e tenuto conto delle misure di semplificazione in materia di contratti pubblici previste dal PNRR e della previsione⁽⁶¹⁾ di un *Fascicolo digitale degli operatori economici* presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, intendeva anche verificare la fattibilità di una banca dati integrata, accessibile, nei limiti previsti dalla legge, anche a un pubblico più esteso, al fine di garantire una conoscenza « diffusa » dei risultati delle verifiche sull'ammissione delle imprese a partecipare a bandi di gara pubblici, e di consentire anche ad operatori privati una consapevole selezione dei contraenti.

Tale risultato presupporrebbe un più ampio coordinamento delle operazioni di inserimento e la massima condivisione delle informazioni, realizzabile attraverso l'interoperabilità delle varie banche dati esistenti e la piena realizzazione del principio della trasparenza.

Sarebbe, infine, assai utile, anche al fine di individuare un insieme di indicatori « spia » del rischio di infiltrazioni criminali, disporre di un *report* statistico, con un dettaglio territoriale del numero di richieste presentate, accolte, rigettate, del motivo del rigetto e dei tempi di completamento delle procedure di iscrizione e di rinnovo.

5. Il metodo scientifico quale strumento di analisi del fenomeno mafioso

Il XXIV Comitato ha audito il dottor Massimo Pulejo, autore, unitamente al professor Pablo Querubín, dello studio « *Plata y Plomo: How Higher Salaries Expose Politicians to Criminal Violence* ».

I due studiosi hanno operato un'analisi della possibile incidenza dell'entità della remunerazione riconosciuta a sindaci, assessori e consiglieri comunali – variabile in ragione dell'ampiezza demografica degli enti

⁽⁶¹⁾ Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77,

– sugli episodi di corruzione registrati all'interno dell'amministrazione e sulle aggressioni e minacce messe in atto da organizzazioni criminali nei confronti degli amministratori.

Si è già evidenziato che l'infiltrazione della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali ed il condizionamento delle funzioni pubbliche rappresentano, oggi, importanti mezzi dei quali le organizzazioni mafiose si avvalgono per realizzare i loro interessi affaristico-imprenditoriali. Tali fini sono perseguiti per lo più attraverso la corruzione di organi elettivi e dei componenti dell'apparato burocratico o, ancor prima, con l'inquinamento delle competizioni elettorali, strumenti che sono stati ormai pressoché totalmente sostituiti a quelli tradizionali della intimidazione e della violenza. Ad esse si ricorrerà solo nei casi in cui non sia stato possibile ottenere l'asservimento dei « soggetti pubblici ».

Secondo il rapporto dell' *Anac* del 2019, intitolato « *La corruzione in Italia (2016-2019). Numeri luoghi e contropartite del malaffare* », tra il 2016 e il 2019 nel settore degli appalti pubblici è stato scoperto un caso di corruzione a settimana: il 41% degli episodi corruttivi riguardava le amministrazioni comunali ed era caratterizzato dalla corresponsione illecita di importi di bassa entità (mediamente tra i 2 mila e i 3 mila euro, ma talvolta anche di 50-100 euro). Le azioni di corruzione, negli episodi esaminati, hanno riguardato le più svariate attività della pubblica amministrazione, assumendo molteplici forme. Sono state accertate, tra le altre, gravi e ripetute violazioni di legge nella materia degli appalti pubblici, affidamenti diretti non consentiti, ricorsi alla procedura di somma urgenza fuori dai casi previsti, gare mandate deserte, ribassi anomali, bandi c.d. sartoriali (ossia pubblicazione di bandi con l'indicazione di requisiti tali da condurre all'assegnazione a soggetti predeterminati), presentazione di offerte plurime riconducibili ad un unico centro di interesse, inerzia prolungata nel bandire le gare al fine di prorogare ripetutamente i contratti ormai scaduti (in particolare nel settore dello smaltimento rifiuti), assenza di controlli (soprattutto nell'esecuzione di opere pubbliche), ma anche assunzioni fondate su interessi clientelari, illegittime concessioni di erogazioni e contributi, illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia o nel settore commerciale, illiceità in procedimenti penali, civili o amministrativi, al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

L'associazione *Avviso Pubblico* annualmente redige il rapporto « *Amministratori sotto tiro* », nel quale vengono elencati gli atti di intimidazione operati nei confronti di persone che operano nella pubblica amministrazione italiana, analizzando il fenomeno nella sua complessità. Negli anni che vanno dal 2014 al 2020 si sono verificati 3.051 attacchi e intimidazioni (minacce, incendi dolosi, danneggiamenti o furti, esplosioni, violenza fisica, esplosioni di colpi d'arma da fuoco) di cui 2.464 perpetrati da gruppi criminali. Nella maggior parte dei casi (759 episodi) la vittima è rappresentata dal sindaco; molteplici sono anche le azioni rivolte contro consiglieri comunali (349 casi) o assessori (270 casi). Gli episodi hanno coinvolto 1.419 comuni (pari al 18% dei comuni italiani), tra i quali anche numerosi enti del centro-nord.

Il dott. Pulejo, nel corso della sua audizione, ha spiegato di avere analizzato, al fine di completare lo studio citato, 584.034 bandi di gara per importi superiori a 40 mila euro, effettuati dai comuni nel periodo intercorrente tra il 2013 e il 2020. Ha, in tal modo, potuto rilevare una tendenza a frazionare i contratti al di sotto dei 150 mila euro, così da evitare le verifiche preventive previste dal *codice antimafia*, e a escludere buona parte delle imprese interessate a un'offerta (soprattutto nei comuni di minori dimensioni), prima della fase di presentazione dell'offerta stessa. Ha inoltre riscontrato il frequente ricorso al subappalto del contratto o di parti di esso ⁽⁶²⁾. Infine ha rilevato come in più di un quarto delle gare c.d. *sopra soglia*, fosse individuabile, di fatto, una sola impresa offerente.

L'audito ha osservato come l'incremento delle retribuzioni tendenzialmente produca molti effetti benefici sulle amministrazioni: oltre all'attrazione nel settore pubblico di individui più qualificati (che altrimenti preferiscono continuare a svolgere attività nel privato, solitamente più remunerativo) e a un migliore rendimento sul luogo di lavoro, uno stipendio più elevato rende, normalmente, meno appetibili le offerte corruttive, specie se di piccola entità. La più alta remunerazione dei soggetti pubblici, rendendo, dunque, più frequente il rifiuto di proposte corruttive, potrebbe tuttavia aumentare il rischio di violenze mafiose nei loro confronti, con conseguenze potenzialmente drammatiche tanto per la loro incolumità, quanto per la vita pubblica delle comunità da loro amministrate.

Per verificare tali assunti l'audito ha riferito di avere analizzato i microdati riguardanti gli appalti pubblici in ambito comunale e gli atti di aggressione mafiosa ai danni degli amministratori locali.

L'analisi, realizzata attraverso una comparazione dei dati di comuni con caratteristiche e dimensioni simili, ha rivelato come le amministrazioni locali nelle quali gli stipendi erogati sono più elevati, gestiscono in modo maggiormente trasparente i loro fondi, in particolare nei settori più comunemente infiltrati dal crimine organizzato.

D'altro lato, è risultato che, più elevata è la remunerazione del sindaco e dei membri delle giunte comunali, più frequenti sono gli atti di violenza perpetrati in loro danno da organizzazioni criminali. Nei comuni appena al di sopra dei 5 mila abitanti, nei quali maggiore è la remunerazione, gli attacchi criminali ai membri dell'esecutivo comunale raggiungono quasi il triplo di quelli che si verificano nei comuni appena al di sotto di tale soglia.

Le conclusioni cui giungono gli autori dello studio renderebbero, dunque, opportuno coniugare più elevati livelli di remunerazione a un'adeguata azione di contrasto e prevenzione della violenza di stampo mafioso nei confronti di amministratori pubblici e di politici.

Prescindendosi in questa sede dalla validità dei risultati offerti dall'apprezzabile studio presentato dal dott. Pulejo, si ritiene di dovere sottolineare l'importanza di tali ricerche che, pur basate su un metodo diverso da quello tradizionale, appaiono molto utili per la comprensione delle dinamiche criminali.

⁽⁶²⁾ La circostanza è stata accertata in circa il 40% dei contratti. La percentuale raggiunge il 53% nei settori ad alta incidenza di infiltrazione criminale.

La raccolta sistematica di informazioni e la loro analisi con metodo scientifico, risulta essere particolarmente utile per evidenziare alcuni fenomeni o coglierne le peculiari modalità di atteggiarsi e si ritiene che, una volta sottoposti gli esiti di tali studi alla « prova dei fatti », da essi potrebbero trarsi validi spunti per individuare soluzioni adeguate a contrastare, anche in via preventiva, il diffondersi del potere mafioso.

Perché tale metodo di studio possa risultare realmente efficace è, tuttavia, estremamente importante che esso sia basato su dati prontamente disponibili, oltre che provenienti da fonti ufficiali e certe, quali potrebbero essere i siti istituzionali *Amministrazione trasparente* di ciascuna amministrazione, ove correttamente e compiutamente incrementati.

6. Le misure di prevenzione della corruzione adottate al Consiglio Nazionale delle Ricerche

Il *Consiglio nazionale delle ricerche* (Cnr) costituisce il più grande ente pubblico di ricerca con competenze multidisciplinari. Esso ha articolazioni territoriali (Istituti e Sezioni) in tutta Italia ed è vigilato dal Ministero dell'Università.

Le attività di ricerca del Cnr si articolano in 7 macroaree di ricerca scientifica e tecnologica, definite dal Consiglio di amministrazione in relazione alla missione e agli obiettivi di ricerca individuati dal Ministro dell'Università. Le strutture organizzative relative a tali macroaree sono i Dipartimenti, che hanno compiti di promozione, programmazione, coordinamento e vigilanza. Ai sette Dipartimenti tematici afferiscono gli Istituti di ricerca, articolati in sedi istituzionali e sedi secondarie, presso i quali vengono svolte le attività di ricerca del Cnr: essi hanno autonomia gestionale e finanziaria nell'ambito delle risorse assegnate per la realizzazione dei programmi e progetti loro affidati, nel rispetto degli indirizzi operativi dettati dal Direttore Generale e nei limiti indicati dal Regolamento dell'ente.

Il Comitato ha acquisito la relazione del dott. Pierluigi Raimondi⁽⁶³⁾, come detto in premessa, *Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza* (Rpct) del Cnr da giugno 2019 a giugno 2022.

Con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 febbraio 2020, il Cnr ha approvato il *Piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza* proposto dal nuovo Rpct; in esso il dottor Raimondi ha introdotto alcune azioni significative per il contrasto al fenomeno corruttivo e per la promozione della trasparenza amministrativa quale misura di prevenzione della corruzione.

Tra le misure specifiche proposte nel piano, alcune già implementate e altre in corso di implementazione, appaiono particolarmente significative:

lo sviluppo di una banca dati dei finanziamenti esterni che mira a raccogliere le informazioni rilevanti su ricerche finanziate con risorse pubbliche e private, come strumento di trasparenza e controllo, a prescin-

⁽⁶³⁾ Cfr. doc. 1253.1

dere dagli esiti scientifici dei progetti di ricerca (verificati dai tecnici del settore);

la predisposizione di una proposta di disciplinare in materia di rotazione ordinaria del personale, al fine di evitare che possano consolidarsi posizioni di privilegio nella gestione diretta di attività e che il medesimo funzionario tratti lo stesso tipo di procedimenti per lungo tempo, relazionandosi sempre con i medesimi utenti;

l'applicazione della rotazione straordinaria dei dipendenti in caso di procedimenti penali o disciplinari per illeciti di natura corruttiva;

la predisposizione di un modello di dichiarazione (c.d. « *pantouflage* ») da far sottoscrivere al personale al momento della cessazione del rapporto di impiego, ai fini del rispetto della disposizione dettata dall'art. 16-ter del d. l.vo 165/2001 ⁽⁶⁴⁾;

l'elaborazione di linee guida, regolamenti e manuali operativi sul nuovo codice degli appalti;

l'istituzione di albi di figure specializzate, quali l'albo nazionale dei Responsabili Unici del procedimento, quello delle figure professionali coinvolte nei lavori in edilizia e l'albo nazionale delle commissioni di reclutamento per il personale a tempo indeterminato con profilo di ricercatore;

la predisposizione di una dichiarazione di assenza di conflitto di interessi, per il personale che propone imprese *spinoff*.

Al fine di facilitare l'esercizio del diritto di accesso civico sono stati predisposti appositi moduli, rinvenibili nella apposita sottosezione dell'area dedicata alla *Trasparenza* del sito istituzionale dell'ente. Inoltre, come indicato nelle Linee guida dell'Anac, l'ente ha pubblicato in detta sottosezione anche il *registro degli accessi*.

La relazione, oltre a riferire l'attività svolta dal dottor Raimondi quale Rpct nei termini appena indicati, dà conto di alcuni casi specifici venuti all'attenzione del predetto, occorsi nel triennio in cui ha ricoperto l'incarico in questione: essi riguardano soprattutto ipotesi di conflitti di interesse, in particolare nelle procedure per l'acquisto di beni e, in un caso, per la partecipazione al Consiglio di amministrazione di una fondazione da parte di un revisore dei conti dell'ente. Viene, poi, riferito della richiesta di rinvio a giudizio, formulata dalla Procura della Repubblica nei confronti di alcuni dipendenti imputati, a vario titolo, dei reati di cui agli artt. 81, 110, 319-quater, 353-bis c.p., e della necessità di provvedere alla « rotazione straordinaria » degli incarichi, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera l *quater* del D.lgs. n. 165/20

Il dottor Raimondi ha provveduto, sia all'inizio del mandato che successivamente, con cadenza semestrale, ad effettuare il monitoraggio sull'adempimento degli obblighi di comunicazione in materia di trasparenza imposti dal D.lgs. n. 33/2013.

⁽⁶⁴⁾ Essa che prevede il divieto per i dipendenti che negli ultimi tre anni abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri.

Gli esiti di tale monitoraggio hanno continuamente evidenziato per le figure dirigenziali e per i titolari di posizioni organizzative con deleghe dirigenziali, il mancato o parziale aggiornamento, nonostante i ripetuti solleciti, delle dichiarazioni relative agli altri eventuali incarichi da loro ricoperti con oneri a carico della finanza pubblica nonché di quelle riguardanti l'ammontare complessivo dei compensi percepiti da enti pubblici e l'insussistenza di cause di incompatibilità con il conferimento degli incarichi ⁽⁶⁵⁾. Lo stesso monitoraggio ha evidenziato l'omessa pubblicazione dell'attestazione degli *Organismi indipendenti di valutazione* (OIV) sull'assolvimento di detti obblighi di comunicazione.

Tale monitoraggio è stato per la prima volta realizzato anche per le figure dirigenziali relative alle strutture della rete scientifica.

Anche in riferimento a tale ambito, il dottor Raimondi ha promosso la predisposizione e implementazione di diverse misure di trasparenza nonché l'aggiornamento della rete dei referenti per la trasparenza.

È stato anche predisposto un piano triennale della formazione in materia di trasparenza amministrativa e di azioni di prevenzione della corruzione.

Il Comitato avrebbe voluto approfondire il tema della osservanza da parte delle Pubbliche Amministrazioni delle norme introdotte con la legge di bilancio 2020 (art. 1 comma 163 legge n. 160 del 27 dicembre 2019). Essa prevede una serie di sanzioni amministrative, con conseguenze economiche e di carriera, a carico dei dirigenti e dei responsabili per omissioni come quelle reiteratamente rilevate dal dottor Raimondi presso il Consiglio nazionale delle ricerche nonché per l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente sulla trasparenza.

Anche per tale profilo, però, il breve tempo a disposizione e la chiusura anticipata della Legislatura non hanno consentito di effettuare l'analisi in questione, che attiene alla effettiva applicazione di un importante strumento introdotto per rafforzare la normativa sulla trasparenza.

In conclusione, il dottor Raimondi ha sottolineato come il mandato del *Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza* di un ente come il Cnr sia un'attività gravosa e caratterizzata da un'ampiezza di fattispecie di tale misura da necessitare di una struttura di supporto stabile e adeguata, per qualità del personale e per mezzi tecnici, al compito da svolgere. Egli ha infatti promosso la creazione di detta struttura, istituita solo nel gennaio di quest'anno.

Ha poi segnalato come, a suo giudizio, in enti caratterizzati da ampiezza e complessità come il *Consiglio nazionale delle ricerche*, dovrebbe essere garantita, per la figura dell'RPCT, una assoluta terzietà anche mediante il ricorso a figure esterne all'amministrazione, nominate even-

⁽⁶⁵⁾ Tale inadempienza, più volte contestata dal Rpct ai diretti interessati, sembrerebbe essere stata risolta, seppure non interamente, solo di recente: « *Alla data attuale, la maggior parte degli obblighi di pubblicazione in capo ai titolari di posizioni organizzative è pubblicata e aggiornata, così come l'attestazione OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione relativa all'anno 2019* ».

tualmente dall'ANAC o dal Ministero vigilante, in modo da consentirle di operare in assenza di vincoli di subordinazione e con piena autonomia.

7. La corruzione nei concorsi pubblici universitari

Un contributo rilevante al tema affrontato dal XXIV Comitato è pervenuto dal professor Giambattista Scirè che nella relazione inviata⁽⁶⁶⁾, ha riferito della sua esperienza – oltre che personale – quale presidente dell'Associazione *Trasparenza e Merito*.

Quest'ultima, nata nel 2017 dall'iniziativa di dieci tra ricercatori e docenti universitari che avevano subito ingiustizie nei concorsi per l'ingresso in ruolo o per l'avanzamento in carriera, è divenuta un punto di riferimento e supporto per coloro che intendano contrapporsi e segnalare alle competenti autorità nonché all'opinione pubblica, tramite i *media*, irregolarità e abusi perpetrati nelle università italiane.

Dal momento di nascita dell'associazione, osservatorio assai significativo, sono così state raccolte numerosissime segnalazioni e testimonianze di casi (Scirè definisce la documentazione raccolta « *un immenso archivio scientifico, sociologico e giudiziario* ») che forniscono un vasto materiale di studio sulla mancanza di trasparenza e sulle criticità ed anomalie nel sistema di gestione dei concorsi pubblici che contraddistinguono l'università italiana.

Nella relazione si pone in evidenza come non sia per nulla semplice convincere la vittima di un sopruso accademico a fare ricorso, vincendo le resistenze ad opporsi ad un sistema di potere così consolidato. E' emerso il dato oggettivo che il candidato penalizzato, prima di contattare l'associazione, si è, spesso, rivolto all'istituzione universitaria mediante uffici o contatti personali e, in seconda battuta, anche al Ministero dell'università e della ricerca, senza però avere mai risposte adeguate.

Nella prima fase intervengono, quasi sempre, i tentativi di risolvere la questione in via bonaria evitando così lo scontro: il « *padrino* » di turno riesce, solitamente, a convincere, e a volte a costringere, il candidato pretermesso a rinunciare alle sue legittime contestazioni e ad attendere. Il « *barone* », attraverso promesse e piccole concessioni, mantiene viva nel candidato la speranza di ottenere il suo posto o l'avanzamento di carriera. In tal modo, promuovendo e incentivando il senso di fedeltà e di appartenenza alla corporazione accademica, consolida e perpetua il sistema. La paura di rappresaglie e ritorsioni, l'omertà o anche valutazioni di convenienza, inducono a rinunciare alla denuncia. Su questa inazione, sull'immobilismo delle vittime si è fondato e consolidato il sistema di potere accademico.

Secondo quanto riportato nella relazione, a quattro anni dalla sua costituzione, fanno parte dell'Associazione *Trasparenza e Merito* 1001 studiosi provenienti da quasi tutti i settori scientifico-disciplinari, divisi in

⁽⁶⁶⁾ Cfr. doc. 1236.1, Relazione « sulla carenza di legalità e trasparenza nelle università italiane ».

232 tra professori ordinari e associati, 376 tra ricercatori a tempo indeterminato e determinato, e 393 tra dottori in ricerca, assegnisti, borsisti, *post-doc* e docenti a contratto. Gli aderenti sono presenti in diversi atenei, con una percentuale del 31% in quelli del nord-Italia, del 30% in quelli del centro, del 29% in quelli del sud e delle isole, e del 10% all'estero

Le segnalazioni pervenute in quattro anni all'associazione sono state 4.439, 1.055 delle quali si sono tramutate in ricorsi amministrativi o in esposti-denunce all'Autorità giudiziaria.

Le irregolarità più diffuse oggetto delle segnalazioni sono costituite da bandi c.d. « sartoriali », dall'eccesso di discrezionalità tecnica da parte delle commissioni giudicatrici dei concorsi (anche di abilitazione scientifica), con conseguente non congruità dei titoli e delle pubblicazioni valutati come rilevanti o decisivi rispetto alle previsioni del bando, dall'elusione da parte degli atenei delle previsioni del Piano anticorruzione nel sorteggio dei commissari, dall'elusione del giudicato delle sentenze, da forme di *mobbing* di varia natura, con molestie e violenze psicologiche e perfino sessuali.

Nella relazione sono poi elencati una serie di casi di studiosi, iscritti all'associazione, che sono stati vittime di abusi di vario tipo: diverse tra le vicende elencate sono state definite in sede giurisdizionale e risolte con sentenze favorevoli per i denunciati, cui l'ateneo di volta in volta coinvolto si è dovuto attenere.

Sono vicende in cui sono emersi alcuni aspetti che il professor Scirè sottolinea: un ostruzionismo di ritorsione posto in essere non ottemperando reiteratamente alle sentenze, l'uso di metodi di intimidazione e querele o denunce, finalizzate a convincere il soggetto a desistere rispetto alla denuncia in via amministrativa e/o penale, l'uso indiscriminato di procedimenti disciplinari per punire chi ha osato denunciare, l'isolamento dei docenti denunciati, proposte di ritirare i ricorsi con la promessa di procedure *ad personam*, il demansionamento a fini di ritorsione.

Dalle denunce di alcuni esponenti dell'Associazione sono scaturite molteplici indagini nelle quali la magistratura inquirente è giunta a contestare il reato di associazione a delinquere volta alla predeterminazione di concorsi pubblici: si segnalano, a titolo di esempio, l'indagine della Procura della Repubblica di Catania (denominata « *Università bandita* »)⁽⁶⁷⁾, quella di Firenze (denominata « *Concorsopoli* ») e quella di Reggio Calabria (denominata « *Magnifica* »). Pende, poi, anche un procedimento davanti all'Autorità giudiziaria di Roma, nel quale il rettore dell'Università Tor Vergata è stato condannato in primo grado per il reato di tentata concussione.

⁽⁶⁷⁾ Nel procedimento penale in questione il delitto di associazione a delinquere è stato escluso dal Giudice dell'udienza preliminare che in ordine a detta imputazione ha assolto l'imputato per cui si è proceduto nelle forme del rito abbreviato, ed emesso sentenza di non luogo a procedere per gli altri imputati. Avverso tali pronunce il Pubblico Ministero ha proposto impugnazione.

Altre importanti inchieste riguardanti concorsi oggetto di segnalazione da parte di iscritti all'associazione hanno coinvolto gli atenei di Genova⁽⁶⁸⁾, di Perugia⁽⁶⁹⁾, di Torino⁽⁷⁰⁾, di Palermo⁽⁷¹⁾, di Milano⁽⁷²⁾ e di Sassari⁽⁷³⁾.

La portata, diffusione e pervasività del fenomeno dell'illegalità negli atenei è dimostrata dalla circostanza che nelle varie indagini sono stati coinvolti ben dieci rettori. A tal proposito, nella relazione del prof. Scirè viene riportato un passo significativo della sentenza del giudice per l'udienza preliminare di Catania, emessa all'esito del giudizio abbreviato⁽⁷⁴⁾ nei confronti dell'ex pro-rettore. Pur essendo stato escluso il reato associativo, nella pronuncia in questione si legge: « *Tirando le somme di tutto quanto precede, la complessa disamina del materiale probatorio sottoposto al vaglio di questo Giudice ha consentito di accertare la diffusa, radicata presenza di una prassi comportamentale ormai invalsa e stabilizzatasi all'interno dell'Università di Catania, e molto probabilmente anche presso altre sedi universitarie dislocate nel territorio nazionale, che ha permeato e permea di sé l'intero apparato organizzativo dell'Ateneo condizionandone il funzionamento, sì da dar vita ad una pervasiva e consolidata mala gestio che ha finito per essere ormai socialmente tollerata quale ineludibile corollario della vita accademica* ».

Dal canto suo l'ufficio del pubblico ministero, nel ricorso per Cassazione proposto, ha osservato che « *Il rilevante numero di reati contestati nel procedimento evidenzia l'esistenza di un vero e proprio sistema criminale attraverso il quale gli imputati collocati in posizioni apicali – anche solo di fatto – all'interno dell'istituzione universitaria hanno controllato la spartizione clientelare di ogni singola posizione lavorativa bandita all'interno dell'Ateneo [.....]. La complessiva valutazione degli elementi probatori acquisiti consente di ritenere la sussistenza di un sistema all'interno dell'Università di Catania nell'ambito del quale vengono stabiliti in anticipo i vincitori di ogni singolo bando interno ed influenzate in tal senso le relative procedure. Il controllo sulle procedure è talmente stringente da non consentire nessuna selezione meritocratica e le pochissime situazioni che – a causa di imprevisti o della presenza di candidati liberi da condizionamenti – sfuggono al controllo dell'associazione vengono immediatamente sanzionate con ritorsioni sulla progressione in carriera dei soggetti “dissonanti”* ». E, ancora, si legge che le conversazioni intercettate « *..confermano, infatti, l'esistenza di un vero e proprio codice di comportamento “sommerso”[...] secondo il quale gli esiti dei concorsi devono essere predeterminati dai docenti interessati, nessuno spazio deve essere lasciato a selezioni meritocratiche e nessun ricorso amministrativo può*

⁽⁶⁸⁾ Nel relativo procedimento, secondo quanto riferito dal prof. Scirè, sono dodici gli indagati, compresa la prorettrice che si è dimessa.

⁽⁶⁹⁾ In tale procedimento gli indagati sono ventitré, tra docenti e personale amministrativo, e tra costoro vi è anche la rettrice, che si è dimessa.

⁽⁷⁰⁾ Nel procedimento torinese gli indagati sono cinque.

⁽⁷¹⁾ Nell'indagine che coinvolge l'Università di Palermo, il Dipartimento di medicina e il Policlinico, gli indagati sono ventuno.

⁽⁷²⁾ In detto procedimento sono imputati il rettore dell'Università statale e quello dell'Università « San Raffaele ».

⁽⁷³⁾ Gli indagati nell'indagine sarda sono undici.

⁽⁷⁴⁾ Sentenza n. 752/21 del 21 marzo 2022.

essere presentato contro le decisioni degli organi statutari. Le regole del codice hanno, altresì, un preciso apparato sanzionatorio e le violazioni sono punite con ritardi nella progressione in carriera o esclusioni da ogni valutazione oggettiva del proprio curriculum scientifico».

Osserva il professor Scirè come ciò che emerge dalle segnalazioni pervenute all'Associazione *Trasparenza e merito* è che non si tratta di episodi corruttivi a carattere occasionale, localistici e dal contorno ristretto, di competenza della sola magistratura ordinaria, ma di qualcosa di più ampio, avente carattere sistemico e quindi meritevole di essere portata all'attenzione anche della Commissione antimafia: *«L'università rappresenta un luogo molto ambito dalle organizzazioni criminali: è un settore che gestisce ingenti risorse economiche in forma di appalti, progetti, servizi e concorsi; permette di instaurare rapporti con ambienti in grado di facilitare il collegamento con settori importanti dell'apparato statale, dell'economia e della politica, di cui le mafie necessitano per proteggere e allargare i loro interessi».*

Alcuni episodi sembrano, poi, evocare le medesime modalità intimidatorie della criminalità organizzata, come l'incendio doloso dell'autovettura del nuovo rettore dell'Università mediterranea di Reggio Calabria (già direttore generale della stessa), designato dopo che il precedente rettore era stato sottoposto a misura cautelare interdittiva a seguito dell'operazione di polizia giudiziaria denominata *«Magnifica»*, in cui si ipotizza *«l'esistenza di un'associazione dedita alla commissione di delitti contro la pubblica amministrazione e contro la fede pubblica nella direzione e gestione dell'università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria e delle sue articolazioni compartimentali».* D'altra parte, tracce dell'ingerenza di organizzazioni criminali di tipo mafioso, ed in particolare della *ndrangheta* nelle università, si rinvencono in molteplici indagini, facendo trasparire il condizionamento di esami, concorsi e, più in genere, della gestione amministrativa degli enti in questione.

Il professor Scirè compie poi alcune valutazioni di carattere generale che meritano, ad avviso della Commissione, una attenta riflessione.

Secondo i dati di *«Transparency International»* e della *«Banca Mondiale sulla corruzione»*, l'Italia è al 52° posto su 180 Paesi. Gli studi sulla corruzione, però, si concentrano quasi sempre sul mondo politico in senso stretto e sui suoi legami con la criminalità organizzata *«classica»*. La corruzione complessiva della vita pubblica potrebbe essere meglio compresa studiando il fenomeno in questione, così come il clientelismo, anche nel mondo accademico. Si legge nella relazione: *«Ritengo, anche alla luce dei dati in possesso di Trasparenza e Merito, che la corruzione diffusa nel mondo accademico italiano, basato sulla "cooptazione clientelare" contribuisca alla corruzione generale, attraverso una complessa rete di "cricche" accademico-politiche. Raramente si può acquisire potere senza istruzione. Pertanto, potere accademico significa anche potere politico. Se una istituzione come quella universitaria fornisce esempi assolutamente immorali, diseducativi, a volte totalmente illeciti e illegali, come si è visto sin qui, essa non contrasta ma anzi educa alla cultura mafiosa, anche attraverso quei linguaggi, usati dai docenti, che abbiamo ascoltato*

e letto nelle intercettazioni di “Università bandita”. Il sistema, fondato sulle logiche della cooptazione, non produce solo una rete di relazioni e rapporti di potere dentro l’università, ma influisce soprattutto all’esterno. Prendiamo, per esempio, in rapporti con le imprese, con le assicurazioni, con le banche, con l’economia e la finanza, con le fondazioni e le associazioni, quindi con il mercato e con la società. Enormi sono state le trasformazioni a cui è andata incontro la società con la massificazione, la rivoluzione tecnologica, la finanziarizzazione e la globalizzazione dell’economia, e questo ha comportato un cambiamento del ruolo e del modello dell’alta istruzione. A questa evoluzione, purtroppo, si sono adeguati i gruppi illegali che agiscono all’interno, ma anche all’esterno, in un interscambio e un’osmosi di illegalità. Per provare a capire meglio il sistema di potere accademico occorre, come si è detto, guardare dentro ma anche fuori da esso. Per esempio ai rapporti con la politica, Esiste una vera e propri lobby accademica dentro ogni partito o movimento politico, Storicamente è così, basta dare uno sguardo alla “Navicella” dei parlamentari dagli anni Cinquanta in poi. L’università non è un mondo indipendente e autosufficiente. Fa parte di un sistema più generale dal quale percepisce risorse pubbliche e private, in modo lecito e a volte illecito. I rapporti di potere dentro l’università condizionano, dunque, non solo l’interno, ma anche l’esterno. La capacità di ottenere successo nel mondo dell’università (e la stessa possibilità di ingresso stabile in quell’ambiente da parte del ricercatore o docente) è legata, come si è visto, non alla qualità e ai risultati della ricerca scientifica [...] e tantomeno alla capacità del singolo di studiare, proporre soluzioni, questioni di metodo critiche, originali, innovative, autonome, ma dipende solo ed esclusivamente dalla capacità di costruire una “rete” di relazioni con l’esterno, spesso illegali, ovviamente seguendo da vicino le indicazioni del barone o della scuola accademica o della società scientifica di riferimento. È un meccanismo che si è consolidato nel corso dei decenni, fino alla nascita dello Stato italiano, in cui il sistema universitario ha sempre svolto funzioni non solo culturali, ma direttamente sociali, politiche ed economiche, che vanno molto oltre, dunque, rispetto alla funzione pubblica di diffusione del sapere e della cultura, del progresso scientifico. Ciò ha creato legami conservativi con vari gruppi di potere [...] Chi agisce dentro il mondo accademico con le modalità e gli strumenti illegali di cui ho parlato, con ogni evidenza non può che usare l’istituzione e le risorse pubbliche come un sistema di potere per seguire interessi personali o di un gruppo di persone al quale è collegato attraverso una “rete”. Si tratta di una maglia capillare di persone ben inserite nelle istituzioni, nella politica, nell’economia, che aderiscono a un gruppo di potere che fa interessi privati, da cui non trae beneficio soltanto il singolo, ma anche gli altri membri affiliati. Spesso questi membri esterni hanno origine illegale o criminale [...]. Non sono da sottovalutare, in questo tipo di meccanismo e di sistema, le pressioni nei confronti della magistratura[...]. Da alcune intercettazioni rese note nelle inchieste riguardanti concorsi pubblici negli atenei si ascoltano rettori, ex rettori, direttori di dipartimento, docenti, che disquisiscono tranquillamente di come contattare giudici di tribunali ammini-

strativi, penali, del lavoro, nel tentativo di condizionare l'esito delle sentenze. Pensate al conflitto di interessi con le università per quei magistrati (giudici amministrativi e penali) che negli atenei svolgono consulenze o corsi nelle scuole di specializzazione in materie giuridiche. Infine, e non ultimo in termini di importanza, questo sistema di potere massonico-mafioso accademico muove un giro di interessi economico-finanziari di enorme portata, specialmente se consideriamo alcuni settori scientifico-disciplinari (Medicina, Economia, Urbanistica, Diritto)[...]. Il fatto che quello accademico italiano sia un sistema di potere che agisce spesso con modalità mafiose – appunto una “masso-mafia” – lo dimostra la diffusione dei comportamenti illegali a tutti i livelli, in tutti gli atenei, grandi e piccoli, in tutti i dipartimenti, nei diversi settori scientifici [...]. Come in qualsiasi società mafiosa, l'omertà e la connivenza imposte alla maggioranza dei docenti rappresentano atti di complicità e sono il terreno fertile su cui prosperano i comportamenti illeciti. La mancanza di coscienza morale riscontrata in molti casi, il principio dello scambio di favori, l'eccessiva attenzione al potere, ai posti, al denaro, al guadagno facile, una cinica mancanza di rispetto della legge e la stretta osservanza del codice del silenzio e dell'omertà autorizzano a utilizzare [...] il termine mafia accademica. Troviamo la prova che questa mentalità mafiosa fa parte del sistema complessivo [...] nel fatto che spesso, dopo anni trascorsi all'estero, i docenti italiani la perdono, mentre gli accademici stranieri, purtroppo la acquisiscono dopo un lungo periodo nel sistema universitario italiano. È evidente che in un contesto come quello italiano nel XXI secolo dove le organizzazioni mafiose assumono sempre più profili organizzativi flessibili, spesso a “rete” con intrecci nel settore pubblico oltre che privato, e con modalità che prediligono piuttosto che l'intimidazione violenta, la collusione e la complicità degli attori istituzionali e soggetti incensurati (politici, funzionari, professionisti, imprenditori, personale amministrativo), le università rappresentano ambienti molto appetibili, per esempio, per il reinvestimento di proventi illeciti nell'economia pubblica, attraverso appunto la corruzione, l'infiltrazione negli appalti [...]. La storia del rapporto tra massoneria e mafia è la sintesi perfetta dell'opacità del potere in Italia potere economico, potere politico, potere accademico [...]. La corruzione accademica rappresenta, dunque, una forte calamita per la presenza mafiosa e il fatto che il livello di corruzione sia simile, al Nord come al Centro e al Sud negli atenei, almeno secondo le rilevazioni di Tra-Me, rende l'ambiente accademico come un ruolo facilmente avvicinabile per le mafie lungo tutto il territorio nazionale [...]. Va tenuto presente, quindi, un aspetto molto importante a mio avviso, assolutamente da non sottovalutare ai fini della nostra indagine, che potrebbe apparire paradossale, ma che non lo è affatto: non sono tanto le mafie e i gruppi criminali a causare la crescita e l'aumento del tasso di corruzione nel nostro Paese, ma è la corruzione insita nella società e nella pubblica amministrazione a vari livelli, al contrario, a essere un elemento facilitatore delle mafie [...] ecco la ragione per cui è fondamentale, anzi imprescindibile, una forte azione di contrasto alla corruzione accademica [...]».

Il professore Scirè ha poi sottolineato nella relazione che, a differenza di quanto accaduto nella pubblica amministrazione in genere, dove si è optato per una centralizzazione degli acquisti attraverso la Consip⁽⁷⁵⁾ e la piattaforma Mepa⁽⁷⁶⁾, negli atenei italiani si impiegano sistemi informatici non centralizzati, realizzati da un ente denominato « Cineca »⁽⁷⁷⁾. Quest'ultimo, secondo quanto riferito dal professor Scirè, è un consorzio privato che sarebbe stato erroneamente assimilato a un'azienda pubblica di Stato, al punto che il Ministero dell'Università e della Ricerca ne avrebbe imposto l'acquisto senza gara d'appalto⁽⁷⁸⁾. Sempre secondo quanto riferito nella relazione, questi sistemi informativi, gestiti in autonomia da ciascun ateneo, sono soggetti « *a gravi opacità, anomalie e soggetti a possibili infiltrazioni da parte di gruppi criminali* ». Su tali sistemi, continua il professor Scirè, « *non vengono caricati, infatti, solo i profili con i titoli e le pubblicazioni certificate di ricercatori, docenti e vario personale dirigente e di ufficio degli atenei, ma vengono anche gestiti gli esiti degli esami universitari degli studenti. Nulla vieta, stando alle informazioni rese da alcuni soggetti del personale tecnico amministrativo e dirigenziale di ambito informatico dell'Università della Calabria, che un database possa essere manipolato da un operatore. Gli operatori, in questo caso, sono sia quelli del Cineca, ma anche quelli locali, individuati dall'ateneo ma non noti al pubblico* ».

Viene poi segnalato un altro elemento che rende affini le dinamiche tipiche delle organizzazioni mafiose con quelle dei *centri di potere* oggetto di esame, ossia l'interesse ad inserire fra il personale, strutturato o precario, docente o tecnico-amministrativo, persone ad essi vicine non solo per poter contare sull'accrescimento del consenso e consolidare così la propria forza, ma anche per garantire posti di lavoro, per assicurare occasioni di guadagno e di carriera a parenti, amici e conoscenti, facenti parte del « giro ». Il professor Scirè richiama, a tal riguardo, una conversazione intercettata in uno dei procedimenti sopra richiamati, nel corso della quale il rettore affermava: « *si si riesce a fare l'articolo 24 [un concorso per professore associato o ordinario – ndr] perché ne ho uno al giorno, che è un problema di parentela o di [...] perché poi alla fine qua siamo tutti parenti [...] l'università nasce su una base cittadina abbastanza ristretta, una specie di élite culturale della città [...] perché fino adesso sono sempre quelle le famiglie* ». Un docente aggiunge: « *Sono famiglie che hanno piazzato centinaia di parenti* ».

Osserva il professor Scirè come il linguaggio utilizzato richiami quello proprio delle « *mentalità mafiose, spostato sul versante della cosiddetta élite alto-borghese [...]* ».

Nella relazione viene poi rilevato come, sulla base dall'esperienza dell'Associazione *Trasparenza e Merito*, si riscontrino nell'ambiente universitario preoccupanti dinamiche: persino davanti a sentenze dei tribunali

(75) Centrale acquisti della pubblica amministrazione.

(76) Mercato elettronico della pubblica amministrazione.

(77) Consorzio universitario del Nordest per il calcolo automatico.

(78) Secondo quanto riferito dal professor Scirè gli acquisiti del sistema informatico « Cineca » sarebbero caratterizzati da alcune anomalie oggetto di attenzione da parte della Commissione europea per il finanziamento annuale che viene erogato al *Miur* .

amministrativi e a inchieste delle Procure della Repubblica che hanno messo in evidenza illeciti ed abusi, si è assistito ad una difesa corporativa ad oltranza, ad un arroccamento sulla struttura cooptativa e clientelare dell'università. Inoltre, anche di fronte alle richieste di accesso agli atti da parte di candidati o semplici cittadini, alle richieste di maggiore trasparenza nella pubblicazione *on line* di decreti rettorali, di verbali di consigli di amministrazione, di senati accademici o di commissioni di concorso, gli atenei hanno sempre opposto una ostinata ed inopportuna resistenza.

Il professor Scirè ha dunque affermato che l'ambiente accademico non è riuscito a mettere in atto azioni di efficace gestione della *trasparenza e prevenzione della corruzione* e, in genere, dei rischi di infiltrazioni di poteri criminali esterni: in base a quanto emerso dalle inchieste giudiziarie e dalle segnalazioni pervenute alla Associazione Trasparenza e Merito, sarebbe emersa la quasi totale inutilità di uffici e organismi interni agli atenei preposti alla prevenzione della corruzione, al rispetto della legalità, alla trasparenza e al supporto, in casi di denuncia di *mobbing* o di altro tipo di molestie nei confronti del personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo.

Egli indica, quali soluzioni per curare i *mali* delle università : a) un sistema più democratico di elezione del Rettore, con l'eliminazione del cosiddetto voto ponderato; b) l'istituzione di un ruolo unico della docenza universitaria; c) la centralizzazione dei concorsi con commissioni sorteggiate e criteri di valutazione più oggettivi; d) l'integrale pubblicazione degli atti concorsuali; e) l'istituzione di un sistema di penalizzazione per le università nei quali si verificano contenziosi e sanzioni severe per i commissari coinvolti in concorsi « truccati »; f) il commissariamento degli atenei che hanno reiteratamente e gravemente violato disposizioni legislative; g) la creazione di un osservatorio nazionale sugli atenei presso l'Anac che vigili su concorsi e appalti, rendendo disponibili a chiunque i dati raccolti.

Il quadro rappresentato dal professor Scirè nella relazione trasmessa alla Commissione e da lui denunciato pubblicamente in più sedi, rende necessaria una particolare attenzione.

Esso, infatti, riproduce dinamiche riscontrate dalla Commissione in altri settori, anche particolarmente sensibili come quello della giustizia o delle forze di polizia, similmente caratterizzati, spesso, da una gestione distorta delle scelte, piegate agli interessi di centri di potere che ne definiscono l'intero operare.

La percezione di tale preoccupante analogia, in uno alla risonanza avuta dalle molteplici indagini che avevano riguardato il mondo accademico, hanno indotto il XXIV Comitato ad approfondirne lo studio, sia programmando l'audizione del professor Scire, sia avviando una verifica della adeguatezza e della attuazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza. Sono state rilevate alcune criticità.

In primo luogo, va osservato che le università rappresentano un *unicum* nel panorama degli enti pubblici, in quanto al loro interno coesistono soggetti con differenti posizioni lavorative, non tutte regolate dal contratto collettivo nazionale per lo più non applicabile a docenti e ricercatori. Ne

consegue che il corpo docente resta al di fuori dell'ambito di « competenza » del *Responsabile della prevenzione della corruzione*, responsabile, come noto, anche dell'attuazione degli obblighi di trasparenza.

Inoltre, la delibera Civit⁽⁷⁹⁾ n. 9/2010 ha previsto che gli atenei, anziché istituire gli *Organismi indipendenti di valutazione* (OIV) di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 150/2009 (incaricati, oltre che della valutazione della *performance* dei dirigenti, anche del compito di promuovere ed attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza), possano continuare ad avvalersi dei *Nuclei di valutazione* di cui alla legge n. 537/1993, come integrata e modificata dalla legge n. 370/1999. Questi ultimi, che hanno il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa, sono in genere presieduti da professori ordinari, non necessariamente della stessa università, ma comunque appartenenti al mondo accademico. Alla luce di quanto emerso, tale sistema potrebbe non garantirne la indispensabile terzietà.

Infine, l'analisi avviata dal XXIV Comitato ha evidenziato che, anche all'interno delle università, la misura anticorruzione costituita dalla possibilità, per un dipendente, di denunciare anonimamente un illecito di interesse generale di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro⁽⁸⁰⁾ – c.d. *whistleblowing* – ha avuto, sino ad oggi, scarsa attuazione.

La riuscita di tale misura si fonda sulla garanzia di riservatezza dell'identità del segnalante, che l'amministrazione dovrebbe assicurare attraverso la previsione di un apposito protocollo di crittografia, così da prevenire il rischio di ritorsioni a carico del denunciante.

Purtroppo, solo 37 delle 66 università pubbliche esistenti in Italia, nell'anno 2021 disponevano di un sistema di acquisizione delle segnalazioni con garanzia di anonimato, benché tanto l'*Autorità nazionale anticorruzione* che l'organizzazione *Transparency International*, abbiano messo gratuitamente a disposizione le piattaforme a tal fine necessarie.

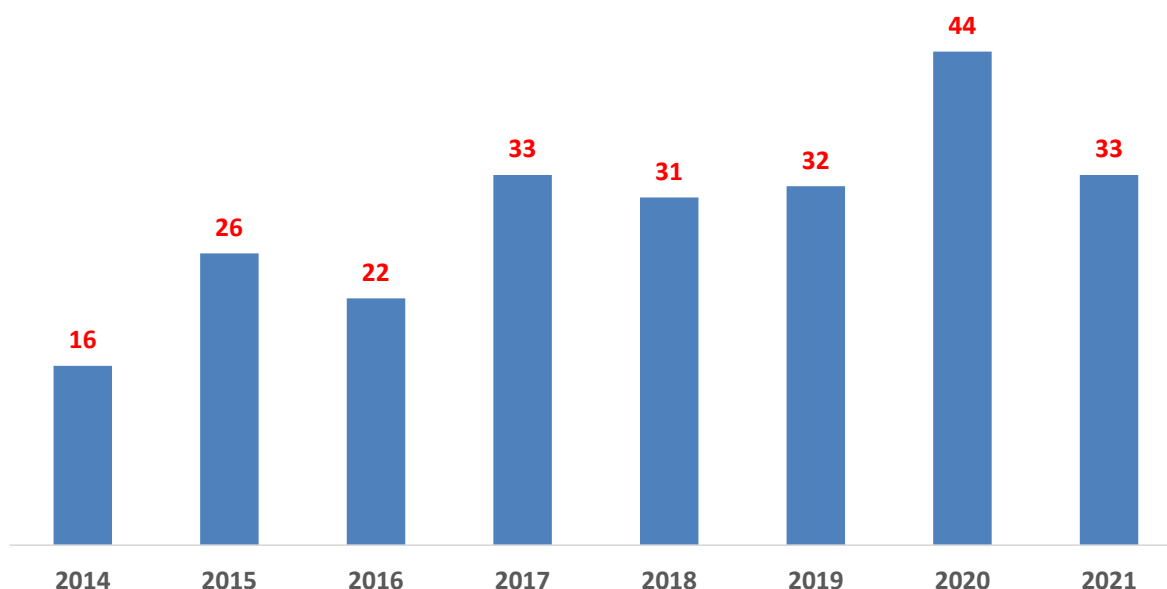
La conseguenza inevitabile è rappresentata nel grafico che segue⁽⁸¹⁾, dal quale emerge come il numero di segnalazioni ricevute tra il 2014 e il 2021 sia assai basso.

⁽⁷⁹⁾ La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha assunto la denominazione di A.N.A.C. – Autorità nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, con Legge n. 125 del 2013.

⁽⁸⁰⁾ Art. 54 bis del d.lgs. n. 165/2001, così come modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179.

⁽⁸¹⁾ Elaborazione sulle relazioni annuali degli *RPCT* delle università pubbliche.

Figura 6 – numero di segnalazioni di illeciti effettuate nelle università pubbliche – 2014-2021



Va sottolineato che le segnalazioni effettuate nell'anno 2021 provengono da nove atenei, otto dei quali avevano attivato la procedura a tutela dell'anonimato del segnalante. Esse sono così ripartite tra gli enti coinvolti: all'Università di Padova sono state effettuate 15 segnalazioni, in quella della Basilicata ne sono state inviate 5, 4 segnalazioni sono state effettuate all'Università di Pavia, 2 all'Università del Salento, altrettante a quella di Sassari e, infine, una sola segnalazione ha coinvolto l'Università Statale di Milano come quella di Genova, Bologna, Viterbo e il Politecnico di Bari. Non è stato possibile proseguire l'analisi attraverso, ad esempio la verifica degli esiti delle segnalazioni effettuate.

8. Brevi considerazioni sul lavoro svolto

Pur nella brevità del periodo in cui ha operato il XXIV Comitato, gli approfondimenti compiuti hanno consentito di cogliere la forte correlazione esistente tra la diffusione della corruzione, la mancanza di una normativa idonea a prevenirla, anche attraverso un'efficace disciplina della trasparenza, e la realizzazione degli interessi criminali delle organizzazioni mafiose.

L'assenza di adeguate forme di controllo sul perseguimento delle finalità istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche ha consentito il dilagare dei fenomeni corruttivi, spesso non collegati ad una immediata remunerazione economica del « soggetto pubblico ». I lavori svolti dalla Commissione hanno reso chiaramente percepibile, infatti, quanto sia diffusa la presenza di sistemi corruttivi che si fondano su dinamiche più ampie e complesse di quelle riferibili al mercimonio della funzione da parte del

singolo, essendo piuttosto basate su vaste reti di relazione e articolati meccanismi di favore capaci, grazie ad un ripetitivo meccanismo circolare, particolarmente ampio ed esteso, di investire i livelli più alti degli enti pubblici e di determinarne scelte politiche e amministrative. Ne risulta così alterato il regolare funzionamento, che viene piegato alla realizzazione di interessi individuali o di gruppi di potere.

È di tutta evidenza in siffatta situazione, per un verso, come le mafie e i gruppi criminali favoriscano la crescita e l'aumento dei fenomeni corruttivi nel nostro Paese; per altro verso, e ancor più, come sia proprio la « *corruzione insita nella società* » a favorire il diffondersi di dette organizzazioni criminali, determinandone l'ingerenza ed il condizionamento di interi settori non solo economici.

L'analisi condotta in ambiti diversi da quelli tradizionalmente considerati oggetto di infiltrazione mafiosa, quali quello universitario e della ricerca, ha permesso di accertare come anch'essi risultino afflitti da fenomeni distorsivi analoghi a quelli sinora descritti.

Appare particolarmente interessante quanto evidenziato in merito alla appetibilità di tali settori per le organizzazioni criminali mafiose, sia per le risorse e gli interessi professionali ed economici che ruotano intorno ad essi, sia, più a monte, per i collegamenti che presentano e consentono con ambiti importanti dell'apparato statale, dell'economia e della politica, necessari alle mafie per proteggere e allargare i loro interessi, sia, infine, per l'importanza che riveste l'istruzione, come ormai avvertito da dette organizzazioni sempre più sofisticate nel processo evolutivo che le caratterizza.

È indubbio, e lo studio compiuto lo comprova, che i fenomeni in questione trovano un terreno di coltura fertile nell'assenza di una efficace prevenzione della corruzione e che essi si diffondono indisturbati mancando una normativa che privilegi la trasparenza. Laddove quest'ultima sia intesa e realizzata come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (ma, anche, gli esiti – ove ostensibili – dei controlli effettuati ai fini del rilascio della documentazione antimafia e dell'iscrizione nelle *white list*), essa può favorire forme diffuse di controllo, consentire analisi, anche condotte con « metodo scientifico », utili per individuare soluzioni adeguate e costituire, in tal modo, valido strumento di prevenzione e contrasto all'azione e alle interferenze di gruppi di potere e di organizzazioni di tipo mafioso.

L'impiego del « metodo scientifico » nell'analisi che il XXIV Comitato ha compiuto sul rispetto della normativa sulla trasparenza nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, ha permesso di rilevare la costante presenza di alcune criticità nella gestione finanziaria di tali enti e la non immediata rilevabilità di queste in ragione dell'inadempimento dell'obbligo di pubblicazione dei dati sul sito istituzionale dell'ente.

Ad avviso della Commissione, il completamento di tale analisi con l'impiego del medesimo metodo, potrebbe consentire l'individuazione di un insieme di elementi « spia », che possano valere quali indicatori del rischio di infiltrazione mafiosa negli enti.

Anche sotto tale profilo risulta evidente l'importanza della piena applicazione della normativa sulla trasparenza in quanto l'effettiva pubbli-

cazione di tutti i dati, eventualmente anche per mezzo della istituzione di un portale unico presso l'ANAC, consentirebbe un controllo diffuso rendendo immediatamente percepibile ai cittadini e alle autorità competenti la presenza di un pericolo di ingerenza mafiosa, così da favorire la tempestiva attivazione delle opportune iniziative.