

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

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

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

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

—————

SEZ. XVIII DELLA RELAZIONE FINALE

**IPOTESI DI MODIFICA LEGISLATIVA CIRCA IL COMMISSARIA-
MENTO E LO SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI E DEGLI
ALTRI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE, AI SENSI DEL TESTO
UNICO SUGLI ENTI LOCALI**

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

(Proponente: **onorevole MIGLIORE**)

—————

INDICE

PREMESSA	Pag.	00
DISCIPLINA NORMATIVA	»	00
L'ATTIVITÀ SVOLTA	»	00
PROPOSTE	»	00

SEZIONE XVIII

Ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo Unico sugli Enti Locali

PREMESSA

Il XXIII Comitato è stato l'ultimo tra quelli istituiti in seno alla Commissione e ha iniziato i propri lavori soltanto nel marzo 2022.

Tuttavia, nonostante il breve tempo che ha avuto a disposizione per lo svolgimento della sua attività, interrotta dall'anticipata cessazione della XVIII legislatura, ha svolto una proficua attività di approfondimento della complessa tematica dello scioglimento degli enti territoriali determinato dalle infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo mafioso: ha infatti individuato, attraverso un'analisi delle criticità riscontrate, alcuni significativi profili atti ad indirizzare le necessarie modifiche alla vigente disciplina normativa, svolgendo riflessioni che potranno essere oggetto di esame e valutazione, oltre che di ulteriore approfondimento, da parte della prossima Commissione.

Il Comitato, nello svolgimento del suo compito si è avvalso del costante supporto dell'apparato amministrativo del Senato, ma soprattutto della competenza dei consulenti che ne hanno accompagnato il lavoro collaborando con tutti i suoi componenti.

Nell'introdurre il lavoro svolto, si ritiene opportuno svolgere alcune preliminari considerazioni al fine di evidenziare come, anche nella più decisa e stringente convinzione garantista, il sistema previsto dalla normativa attualmente in vigore, sebbene necessiti di adeguate modifiche, debba essere mantenuto, risultando indispensabile per un efficace contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata negli enti locali.

Tra i principi costituzionali che governano il momento afflittivo appaiono inderogabili quelli che sanciscono il diritto penale come *extrema ratio* e la pena non solo come emenda, ma come strumento di rieducazione e reinserimento sociale.

Le conseguenze che il sistema amministrativo connette alle misure amministrative di prevenzione spesso sono in concreto più gravose delle pene tradizionali, tanto esse risultano, in alcune ipotesi, quasi irresolubili e irrimediabili.

Il nostro sistema amministrativo antimafia si distingue per la previsione di una serie di misure a carattere preventivo, alcune *ante delictum*, altre, anche di più recente introduzione, *sine delicto*, applicabili senza che emerga, non ancora o mai, un fatto-reato.

Questa prospettiva che prescinde, proprio in ragione del suo carattere preventivo, dalla realizzazione di un fatto reato per l'applicazione di una misura amministrativa, contraddistingue sia le misure apprestate per contrastare le infiltrazioni nel tessuto economico, sia quelle previste per

contrastare i condizionamenti di medesima natura negli apparati politico-amministrativi.

Quanto al primo profilo, viene in considerazione la misura della informazione antimafia.

Una infiltrazione, mai divenuta reato, un tentativo di condizionamento, mai divenuto concreto sono elementi sufficienti per l'applicazione di una *informazione interdittiva*.

Il tutto in una derivata legalità amministrativa che si distingue dalla legalità penale e che reprime, come già evidenziato, situazioni che non assurgono a fattispecie di reato.

Il giudizio che determina l'applicazione delle misure interdittive non richiede di assurgere al livello di certezza *oltre ogni ragionevole dubbio*, tipico dell'accertamento finalizzato ad affermare la responsabilità penale, ma implica una prognosi assistita da un attendibile grado di verosimiglianza, quello del *più probabile che non*, dovendo il pericolo di infiltrazione mafiosa essere valutato sulla base di indizi concreti, univoci e rilevanti.

La contaminazione mafiosa prospettata dai provvedimenti della Pubblica autorità deve quindi risultare non certa, ma la più probabile delle altre ipotesi alternative prospettabili.

Ciò è giustificato proprio dallo scopo a cui è diretto il diritto amministrativo della prevenzione antimafia: esso mira, infatti, a scongiurare una minaccia per la sicurezza pubblica, ovvero l'infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale e la probabilità che siffatto *evento* si realizzi.

D'altro canto « *le condotte infiltrative mafiose nel tessuto economico non solo sono un pericolo per la sicurezza pubblica e per l'economia legale, ma anzitutto e soprattutto un attentato al valore personalistico(art. 2 Cost) e, cioè, quel fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità ed il valore della persona anche in ambito economico e che è rinnegato in radice dalla mafia che ne fa, invece, un valore negoziabile nel "patto d'affari" stipulato con l'impresa, nel nome di un comune e convergente interesse economico, a danno dello Stato* ». ⁽¹⁾

Il pericolo dell'infiltrazione mafiosa non può tuttavia sostanziarsi in un sospetto della pubblica amministrazione o in una vaga intuizione del giudice, in una sorta di diritto della paura, ma deve ancorarsi a condotte sintomatiche e fondarsi su una serie di elementi.

La clausola è generale e aperta, ma non costituisce una *norma in bianco*, né una delega all'arbitrio dell'autorità amministrativa, imprevedibile per il cittadino e insindacabile per il giudice.

Il Prefetto è piuttosto chiamato ad un equilibrato apprezzamento del rischio infiltrativo in chiave di prevenzione secondo corretti canoni di inferenza logica.

Ad escludere qualsivoglia timore di abuso del diritto, vi è, peraltro, il controllo del giudice amministrativo che scongiura il rischio che la valutazione dell'autorità amministrativa si traduca in una *pena del sospetto* e

⁽¹⁾ Cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 452/2020.

che la portata della discrezionalità amministrativa, in questa materia necessaria per ponderare in concreto l'esistenza del pericolo infiltrativo, sconfini nel mero arbitrio.

Tale esigenza di legalità è stata sottolineata dalla Corte Costituzionale⁽²⁾ che, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, co. 1, del decreto legge n. 113 del 2018, norma che disciplina l'attivazione del potere di scioglimento del Consiglio comunale o provinciale, ha affermato la necessità che gli elementi in ordine alla presenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso raggiungano un livello di coerenza tale da poterli qualificare come *concreti, univoci e rilevanti*, così da poter garantire la soddisfazione del principio secondo cui « ogni potere amministrativo deve essere determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa ».

La funzione di *frontiera avanzata* svolta dalla misura interdittiva dell'informazione antimafia nel continuo confronto tra Stato e anti-Stato impone, a servizio delle Prefetture, un uso di strumenti, accertamenti, collegamenti, risultanze, necessariamente anche atipici come atipica e caratterizzata da estrema duttilità, è, del resto, la capacità delle mafie di perseguire i propri fini.

In questa materia il potere del Prefetto è indirizzato a prevenire un evento che, per la stessa scelta del legislatore, non necessariamente è attuale, o invero, ma anche solo potenziale, purchè desumibile da elementi non meramente immaginari o aleatori.

Ne discende che il potere valutativo della Pubblica autorità deve arrestarsi solo di fronte ad un fatto inesistente od obiettivamente non sintomatico.

Negare, infatti, in radice che il Prefetto possa valutare elementi « atipici », dai quali trarre il pericolo di infiltrazione mafiosa, vuol dire annullare qualsivoglia efficacia alla legislazione antimafia e neutralizzare, in nome di una astratta e aprioristica concezione di legalità formale, proprio la sua decisiva finalità preventiva di contrasto alle associazioni criminali di stampo mafioso, finalità che, per usare le parole della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *De Tommaso c. Italia*⁽³⁾, consiste anzitutto nel « tenere il passo con il mutare delle circostanze » secondo una nozione di legittimità sostanziale.

È così che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha enucleato – in modo sistematico e con uno sforzo tassativizzante⁽⁴⁾ – le situazioni indiziarie, tratte dalle indicazioni legislative o dalla casistica giurisprudenziale, che possono costituire indici o spie dell'infiltrazione mafiosa.

Si tratta di un *catalogo aperto* e non già di un *numerus clausus*, tale da consentire all'ordinamento di poter contrastare efficacemente l'infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa via via che essa assume forme nuove

(2) Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 195 del 24 luglio 2019.

(3) Sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2017, ricorso n. 43395/09.

(4) a partire dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1743 del 2016.

e sempre mutevoli, e ne deriva che la tipizzazione operata è suscettibile di ampliamento e perfezionamento.

Nel contesto sin qui descritto il sistema della prevenzione amministrativa antimafia non solo non costituisce, e non potrebbe costituire in uno Stato democratico, un diritto della paura, ma consente, al contrario, l'affermazione della *libertà dalla paura*.

Tale condizione si realizza anche attraverso lo smantellamento della reticolare organizzazione, che le mafie costruiscono attorno e talvolta all'interno degli organi elettivi delle amministrazioni locali, dalla quale i cittadini tutti sono *ingabbiati* e costretti a subire condizionamenti. Le organizzazioni criminali impongono in tal modo la legge del potere criminale sul potere democratico, garantito e, insieme, incarnato dalla legge dello Stato, per perseguire fini illeciti e conseguire illeciti profitti.

A contrastare queste infiltrazioni è volto il sistema disciplinato dal *Tuel* agli art.143 e ss. oggetto di studio e di analisi da parte del Comitato XXIII.

Ritiene a questo proposito, la Commissione che non si possa, come invece taluni ritengono, rinunciare al sistema di prevenzione che si è mostrato così efficace nella lotta contro la mafia, ma che ci si debba, però, interrogare sul carattere talvolta dirompente degli effetti che esso produce e sul loro rapporto con i principi fondamentali su quali si regge il nostro ordinamento.

Diverse sono le domande che possono essere poste e che riguardano, tutte, l'interferenza tra i provvedimenti di scioglimento degli enti ed i diritti fondamentali dei singoli cittadini.

Quanti scioglimenti sono stati accompagnati da procedimenti penali ? Quanti sindaci decaduti sono stati indagati e quanti condannati ? Quante volte, dunque, la compromissione di un diritto fondamentale – quale quello alla eleggibilità e alla rappresentanza popolare – ha trovato giustificazione nella sussistenza di condotte penalmente rilevanti ? Quale è il carattere identificativo della *infiltrazione* giuridicamente rilevante, e quale è la soglia oltre la quale un ente è meritevole di scioglimento ? Quante volte le infiltrazioni criminali e il condizionamento dell'azione degli enti sono stati resi possibili grazie al contributo, la complicità, o la semplice connivenza dei dirigenti e funzionari locali, che tuttavia non hanno patito alcuna conseguenza ? Quanto l'azione di *bonifica* dell'ente compiuta dai commissari nominati con il decreto di scioglimento corrisponde alla relazione prefettizia che precede la proposta di scioglimento ?

Ciascuna di queste domande entra nel cuore della tenuta di una prospettiva *para-sanzionatoria* che, semmai sfuggisse alle regole costituzionali che presiedono alla irrogazione delle sanzioni penali (non trattandosi di pene), non può tuttavia sfuggire alle regole di concordanza che misurano la coerenza e l'efficacia di *misure* comunque *afflittive* che meritano, esse stesse, di essere *misurate*.

DISCIPLINA NORMATIVA

L'articolo 143 del D. Lgs. 267/2000 (c.d. *Tuel*) prevede lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali in presenza di fenomeni di infiltrazione

e di condizionamento di tipo mafioso: la misura viene adottata su proposta del Ministro dell'interno qualora emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento nei riguardi degli amministratori stessi, che alterino la libera determinazione degli organi elettivi ed amministrativi o comunque compromettano il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni o il regolare funzionamento dei servizi ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

L'avvio del procedimento per lo scioglimento degli enti locali è da ricondurre all'iniziativa del prefetto che, informato dalla magistratura o dalle forze di polizia, o venuto comunque a conoscenza della presenza di elementi indiziari o sintomatici del possibile condizionamento, richiede al Ministro dell'interno di potere eseguire un *accesso ispettivo* presso l'ente per verificare, attraverso un'attività istruttoria, la sussistenza dei presupposti dello scioglimento ed inviarne a lui l'esito.

È, dunque, di fondamentale importanza che sia assicurata al Prefetto una piena ed esatta cognizione del livello di rischio di infiltrazione negli enti locali, facendo convergere nel suo patrimonio conoscitivo le acquisizioni di tutte le forze dell'ordine in modo da consentirgli di operare i necessari approfondimenti. Appresa la notizia del rischio di condizionamento mafioso di un ente locale, egli potrà promuovere l'*accesso ispettivo* o, in presenza di indicatori di rischio non sufficientemente qualificati, potrà avviare una preliminare ed accurata azione di *monitoraggio* dello specifico contesto segnalato, avvalendosi del contributo dei gruppi interforze.

Al fine di assicurare il corretto funzionamento di tale delicato *iter* amministrativo è necessario che le articolazioni territoriali delle forze dell'ordine, come le Stazioni dell'Arma dei Carabinieri, i Commissariati della Polizia di Stato e le Brigate della Guardia di Finanza, comunichino ogni approfondimento informativo e di analisi, attraverso i previsti passaggi gerarchici, ai vertici provinciali (Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri, Questore e Comandante Provinciale della Guardia di Finanza) i quali potranno così versare il loro qualificato contributo al Prefetto, nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica da quest'ultimo presieduto.

Il Prefetto, laddove abbia promosso l'*accesso ispettivo* o (nel caso in cui non sussistano indicatori di rischio sufficientemente qualificati) avviato l'azione di *monitoraggio*, all'esito di tali attività, acquisite le conclusioni della commissione di indagine eventualmente nominata, nonché le relazioni redatte al riguardo, sentito anche il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, invierà al Ministro dell'Interno una relazione nella quale, rappresentando la sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi dimostrativi del ricorrere di collegamenti diretti od indiretti degli amministratori dell'ente con la criminalità organizzata o del condizionamento dei predetti da parte di quest'ultima, proporrà lo scioglimento degli organi dell'ente. Nella medesima relazione il Prefetto darà pure conto della eventuale sussistenza di collegamenti o condizionamenti che interessano anche altri soggetti, quali il segretario comunale o provinciale, il direttore

generale i dirigenti ed i dipendenti dell'ente. Ancora, nella relazione del Prefetto dovranno essere indicati gli appalti, i contratti ed i servizi interessati dai fenomeni di compromissione od interferenza con la criminalità organizzata.

Qualora il Ministro dell'Interno condivida la valutazione prefettizia, allo scioglimento dell'ente, che viene disposto con decreto del Presidente della Repubblica, si perverrà dopo l'eventuale conforme delibera del Consiglio dei Ministri, che dovrà intervenire entro tre mesi dalla trasmissione della relazione del Prefetto e che, una volta assunta, dovrà essere immediatamente trasmessa alle Camere.

Il decreto di scioglimento dell'ente determina la cessazione dalle cariche elettive dei componenti dei suoi organi e conserva i suoi effetti per un periodo di diciotto mesi prorogabile, in casi eccezionali, sino ad un massimo di ventiquattro mesi.

L' art. 143 co. 5 del *Tuel* stabilisce poi che « *anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al co. 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'Interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente ovvero la sua destinazione ad altro ufficio od altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente* ».

I successivi artt. 144 e 145 prevedono, rispettivamente, il primo la nomina di una Commissione straordinaria per la gestione dell'ente ed il secondo le modalità con le quali la Commissione straordinaria opera e ciò in relazione a peculiari aree di intervento, quali quelle relative alla gestione dei servizi pubblici, delle pubbliche forniture e della realizzazione di opere pubbliche, attribuendo alla medesima la facoltà di avvalersi della collaborazione ed ausilio di personale tecnico ed amministrativo diverso ed ulteriore da quello dell'ente.

In particolare, la norma in questione consente alla Commissione straordinaria, a seguito degli accertamenti e approfondimenti svolti, di adottare tutti i provvedimenti ritenuti necessari e finanche di procedere alla revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o alla rescissione dei contratti già conclusi.

L' art. 145-*bis* del *Tuel* stabilisce, in ultimo, che la Commissione straordinaria può provvedere anche alla redazione di un piano di risanamento della situazione finanziaria dell'ente, che deve essere approvato con decreto del Ministero dell'Interno.

L'ATTIVITÀ SVOLTA

Il ciclo delle audizioni tenutesi nell'ambito del Comitato è stato breve e circoscritto ai soggetti ritenuti in grado di offrire spunti di riflessione più

direttamente inferenti l'eventuale ma, ad avviso della Commissione, necessario intervento sul quadro normativo.

Non si è, quindi, a tal fine ritenuto utile ampliare l'indagine ed affrontare l'analisi di singoli casi, che pure sono emersi all'attenzione di questo organismo parlamentare di inchiesta in occasione dei lavori in seduta plenaria e, soprattutto, nel corso delle missioni sul territorio, anche a seguito delle audizioni di membri delle Commissioni prefettizie i quali hanno riferito in ordine alla loro esperienza di gestione dei comuni sciolti ai sensi dell'art. 145 *Tuel*, evidenziando le problematiche e le difficoltà in tale ruolo riscontrate ed affrontate.

Il Comitato ha provveduto, come detto, all'audizione di diversi soggetti, nella specie nell'ordine cronologico in cui le sedute si sono svolte: il Consigliere di Stato, già Prefetto della Repubblica e capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno, dott. Marco Valentini ⁽⁵⁾, il Presidente della Commissione Sicurezza e Legalità dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (*Anci*), dott. Bruno Valentini ⁽⁶⁾, il responsabile dell'Area Relazioni internazionali sicurezza legalità del medesimo ente, dott. Antonio Ragonesi ⁽⁷⁾, il sottosegretario di Stato al Ministero dell'Interno, on. Ivan Scalfarotto ⁽⁸⁾.

Il Consigliere Marco Valentini, profondo conoscitore della materia in ragione della sua pregressa esperienza professionale ⁽⁹⁾, nel corso della sua audizione ha offerto significativi spunti di riflessione ed ha indicato alcune possibili modifiche normative atte a risolvere le criticità riscontrate.

Appare quindi opportuno riportare di seguito uno stralcio della sua audizione.

« Nell'ambito dello svolgimento di tutte queste attività sono venuti all'attenzione alcuni elementi di riflessione sull'efficacia delle misure che sono previste dal quadro normativo vigente al fine di rendere più incisiva l'azione pubblica e rendere effettive le finalità che il legislatore si è dato prevedendo una normativa che già è notevolmente di rigore nei confronti dei Comuni che sono oggetto di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Devo dire che per comprendere questo tema fino in fondo, va affrontato nell'arco di qualche decennio e che c'è stato un grande impegno da parte dell'amministrazione dell'interno nel corso degli anni, tenuto conto che il compito dei commissari straordinari, quando hanno l'incarico di andare a gestire un Comune, è effettivamente molto delicato. Da un lato per il rapporto costituzionalmente rilevante tra lo Stato e le Autonomie, dall'altro per tutti gli elementi di contesto che fanno parte di realtà problematiche. Da questo punto di osservazione si sono notate alcune cose che mi sento di evidenziare come punti di partenza di una analisi del problema ad oggi.

⁽⁵⁾ Riunione n. 2 del comitato XXIII, in data 24 marzo 2022.

⁽⁶⁾ Riunione n. 4 del Comitato XXIII, in data 9 giugno 2022.

⁽⁷⁾ Riunione n. 4 del Comitato XXIII, in data 9 giugno 2022.

⁽⁸⁾ Riunione n. 6 del Comitato XXIII, in data 6 luglio 2022.

⁽⁹⁾ Il predetto ha ricoperto sia del ruolo di Prefetto di Napoli, sia quello di Capo dell'Ufficio legislativo del Ministero dell'Interno.

La prima questione è il reiterarsi degli scioglimenti ex articolo 143 nei confronti di amministrazioni che erano già state sciolte in periodi precedenti.(.....) Quindi primo tema la reiterazione, Comuni che vengono sciolti più volte, quattro volte Marano, tre volte Arzano, c'è tutta una classifica, sono molti quelli che sono stati sciolti due volte.

Secondo punto, il riproporsi in successivi turni elettorali di personaggi non colpiti da provvedimenti definitivi di incandidabilità che, ricordo, possono riguardare secondo la legge soggetti che sono specificamente citati nelle relazioni d'accesso del prefetto poi nella relazione del Ministro come coinvolti in determinate condotte. C'è poi un procedimento che si svolge davanti al giudice ordinario e che può terminare con la dichiarazione di incandidabilità.

Naturalmente ci sono altri personaggi che svolgono un ruolo nel contesto in qualche modo inquinato di determinate compagini locali e questi noi, come accennavo prima, li ritroviamo sempre nelle amministrazioni successive. Quindi, da un lato il reiterarsi degli scioglimenti, dall'altro il riproporsi, anche a distanza di anni, sempre degli stessi soggetti che sembrano bene o male avere in mano la situazione elettorale di questi Comuni.

Terzo elemento, le difficoltà di vario tipo che incontrano le gestioni commissariali quando devono intervenire sugli assetti amministrativi dell'Ente, perché in qualche modo devono ricorrere a procedure burocratiche di tipo ordinario. Abbiamo da un lato una specialità, lo Stato che interviene addirittura commissariando un Ente locale, dall'altro invece numerose procedure - poi dirò quali - che quando le commissioni devono metterle in atto si comportano come se fosse un Comune normale.

Finisce allora che l'arco di tempo che sembra lungo in realtà non lo è; 18 mesi prorogabili per altri 6, non consente anche per questi motivi di dare una svolta anche per la presenza, questo è un altro elemento di riflessione, di numerosi dipendenti dei Comuni sui quali emergono in sede di accesso delle controindicazioni che potremmo definire generiche, nel senso che non sono tali da diventare giuridicamente un elemento preclusivo ma che sono talmente numerose, parlo di procedimenti penali, condanne, rapporti di parentela con famiglie di camorra di vario tipo. Sono numeri - non li ricordo a memoria - per i Comuni che abbiamo citato, quelli con 40-50 dipendenti che hanno problematiche di questo tipo, ma non tali da poter determinare l'allontanamento, trasferimento, eccetera del soggetto dal Comune dove lavora.

Questo rappresenta un terzo elemento che mette le commissioni in difficoltà a dimostrare un cambio di passo quando arriva lo Stato. Naturalmente noi non dobbiamo accontentarci che una commissione straordinaria vada in un Comune per gestire l'ordinaria amministrazione, per rimettere un po' a posto le cose, non è questo il senso, quello che dovrebbe essere importante è che il cittadino percepisca che quando arriva lo Stato le cose cambiano e cambiano in maniera duratura. Gli strumenti per il cambiamento duraturo però ci devono essere è questo il punto.

Questo riguarda nei Comuni alcuni temi tradizionali dell'infiltrazione criminale, appalti, contratti, la gestione urbanistica, la gestione tributaria

e, non ultimo, questo ve lo do come testimonianza diretta, la gestione dei beni confiscati. Io sono andato in Comuni che avevano 100 beni confiscati e non li avevano nemmeno censiti, non gestiti o destinati, non faccio il nome dei Comuni ma sono importanti, con mille alibi, giustificazioni situazioni di ogni tipo che non sono casuali. Addirittura mi viene in mente un Comune con emergenza abitativa importante dove però non si trovava un appartamento dove mettere delle persone che avevano gli sfratti mentre c'erano delle palazzine confiscate alla camorra nuove, che però nessuno andava a toccare, però con un po' di impegno queste cose si possono rimuovere.

L'osservatore vede questi tre grandi macro problemi che ci dicono qualcosa; Comuni sciolti tante volte, persone che sono sempre le stesse e queste commissioni che si barcamenano per cercare di fare il meglio, ma con poco tempo e a volte anche con mezzi non pienamente adeguati.

Il funzionamento efficace delle commissioni straordinarie mette in campo diversi profili, però dico subito che sarebbe un errore, dal mio punto di vista, lo dico anche da ex capo dell'ufficio legislativo del Ministero dell'interno, pensare che facendo o modificando le norme noi abbiamo la capacità di dare una svolta decisiva.

C'è tutta una serie di cose che vanno fatte insieme, le norme sicuramente possono essere modificate, dirò qualcosa in proposito. Occorre poi che ci sia anche uno sforzo di consapevolezza e di impegno da parte di tutte le istituzioni altrimenti rischiamo una sorta di eterogenesi dei fini, cioè andiamo lì per portare lo Stato, ma quello che otteniamo è che si pensa che la situazione ritorni come prima, in poche parole, questo è il concetto.

C'è un piano che sicuramente è normativo, parlo completamente a titolo personale sulla base della mia esperienza e dell'idea che mi sono fatto, tematiche che andrebbero e andranno sicuramente approfondite e un piano invece non normativo, che spiegherò poi come secondo me si potrebbe realizzare.

Sul piano normativo la prima questione è che non tutti i Comuni possono essere trattati nello stesso modo, dal punto di vista di questa sorta di recidiva, uso un termine realistico abusivamente, ma secondo me quando un Comune in un arco di tempo, che noi possiamo definire, viene sciolto due volte, tre volte, non possiamo trattare questo Comune, quindi la nomina della commissione straordinaria, come tutti gli altri perché lì c'è un vero e proprio problema di sospensione della democrazia.

Quando in vent'anni sei sciolto quattro volte vuol dire che lì la libertà dei cittadini di votare o di avere un'amministrazione comunale non c'è. Uso volutamente la locuzione sospensione della democrazia perché chi pensa che invece sciogliere un Comune sia un atto autoritativo dello Stato pensa che venga sospesa la democrazia, ma la mia domanda retorica capovolge questo meccanismo. Dov'è che è veramente sospesa la democrazia? Dove in realtà noi dobbiamo continuamente andare a risolvere questi problemi oppure nel caso precedente? Direi che, se si pensa di modificare in senso di maggiore rigore la normativa vigente, si potrebbe immaginare una norma che preveda invece un commissariamento più lungo anche per

l'intera consiliatura comunale, quando in un arco di tempo si siano verificati reiterati scioglimenti.

Questo risponde anche alla prima osservazione, alla prima cosa che dicevo prima, a quello che tutti vedono, a questa coazione a ripetere di continue condotte di questo tipo.

Nella stessa maniera, cioè nella stessa ratio giuridica, ci si potrebbe muovere nei casi di incandidabilità seguita al provvedimento definitivo che tocca, abbiamo detto, le persone che sono citate espressamente come autori di condotte nella relazione prefettizia e ministeriale.

Oggi la norma prevede che la dichiarazione di incandidabilità valga per due turni elettorali successivi però, attenzione, si vota continuamente del nostro Paese, due turni elettorali successivi può essere un periodo molto breve di uscire dallo scenario elettorale. Allora anche in questo caso si potrebbe immaginare una norma che determini non il turno elettorale, ma un periodo di tempo, come avviene per le interdizioni dai pubblici uffici, per intenderci, nel campo penale, non per tutti ma per coloro che sono stati dichiarati incandidabili ed essere già stati parte di un'amministrazione sciolta per mafia.

Ci muoviamo sempre nella logica di un comportamento più grave o reiterato e in quel caso invece dei due turni elettorali che valgono per tutti, se tu vieni dichiarato incandidabile e stavi pure già un'altra volta in una consiliatura che era stata sciolta per mafia, questa incandidabilità vale per cinque anni invece che per due turni elettorali.

Poi, c'è un tema che riguarda la concreta operatività delle commissioni straordinarie. Le commissioni straordinarie hanno la possibilità, ai sensi dell'articolo 145, comma 4, del Testo Unico degli Enti locali di procedere con i poteri del collegio degli ispettori che è prevista nella norma sugli appalti, cioè richiedere a ogni impresa, a ogni stazione appaltante, tutti gli atti.

Questa norma già esiste, è scritta nell'articolo 145, che i commissari procedano alla verifica dei contratti quando vanno e possono determinarsi alle revoche. Però devo dire che nella mia esperienza è una norma che non viene utilizzata se non da alcuni, questo significa che arriva la commissione straordinaria e se un appalto è citato nella relazione del prefetto, la commissione può revocare o rescindere il contratto. Qui forse si potrebbe rafforzare un po' questo impatto, che è importantissimo, perché significa far venir meno subito tutti i contratti nelle situazioni critiche mettendo la norma in una maniera un po' più assertiva tipo che, entro 90 giorni dall'insediamento la commissione procede e se conferma, motiva, per cui siamo certi che la commissione ha fatto l'analisi e se non ha revocato ha ritenuto che non era necessario farlo.

Ripeto, la norma c'è, ma sta lì e non prevede nessun effetto di cogenza perché non c'è un obbligo. Io dico anche per esperienza che può diventare problematico per una commissione perché revocare un contratto significa fare una nuova gara, quindi c'è un problema di gestione di servizi, di arco di tempo e così via. Però ne vale la pena perché, almeno per quei contratti che sono stati oggetto delle censure nella relazione, si dovrebbe fare. È anche questa una cosa che si potrebbe fare e nella stessa norma, cioè il

145, comma 4, si potrebbe fare anche qualcosa di più. Se voi leggete la norma c'è un'elencazione, questa attività che vi ho citato che può portare alle revoche dei contratti, vale per l'aggiudicazione degli appalti di opere e lavori pubblici, pubbliche forniture o concessioni di servizi pubblici locali.

La norma dice espressamente per quale tipologia di attività non ci sono le autorizzazioni amministrative, le quali hanno l'ampliamento della possibilità. Parlo del campo delle interdittive antimafia di richiedere l'informazione antimafia anche per le autorizzazioni amministrative con l'introduzione dell'articolo 89-bis del Codice antimafia che ha consentito un salto di qualità sulle interdittive.

La procedura era che Tizio ha il ristorante o il bar, si fa l'interrogazione in Banca dati nazionale unica, esce fuori che ha dei precedenti ma non sono precedenti che, ai fini della Comunicazione antimafia sono tabellarmente preclusivi. Fino a prima dell'introduzione dell'89-bis non succedeva niente, cioè lui aveva la Comunicazione antimafia, ora l'89-bis invece consente, nei casi in cui emergono precedenti nella interrogazione della Banca dati nazionale unica, di fare l'informazione.

Dall'informazione, che è un'indagine più approfondita delle forze di polizia sulla condizione del soggetto, possono emergere gli elementi per fare l'interdittiva. allora se noi nella stessa logica aggiungessimo anche le autorizzazioni amministrative in questo elenco del 145, quarto comma, amplieremmo molto il periodo di intervento, cioè come adesso in teoria rendendolo più cogente in pratica, una commissione arriva e revoca un appalto potrebbe revocare un'autorizzazione.

Attenzione che adesso non vanno sottovalutate le autorizzazioni amministrative, perché in un piccolo centro avere il bar o la pizzeria al centro del paese come luogo anche simbolicamente di potere (che), invece, lo Stato chiude è una cosa importante. Però la normativa attuale, l'articolo 21-nonies della legge 241 del '90, prevede che l'amministrazione può revocare in autotutela un'autorizzazione illegittima non oltre i 18 mesi dalla data di rilascio, quindi quando la commissione arriva l'autorizzazione è già stata fatta 2-3 anni prima.

Ecco perché se noi portiamo questo potere dei collegi e degli ispettori anche sulle autorizzazioni amministrative potremmo avere un impatto molto più grande sia in termini di rendere cogente la norma, sia di ampliamento della prospettiva.

Un'altra questione riguarda la possibilità dei commissari straordinari di avere le informazioni di polizia. Io so già per esperienza che il discorso è un po' delicato però in realtà si potrebbe immaginare anche di prevedere nelle norme il fatto che la commissione possa in qualche modo avvalersi direttamente di un supporto delle forze di polizia territoriali, carabinieri o commissariato o Guardia di Finanza dove ci sono.

Se voi pensate addirittura – passo alla prefettura però la logica del discorso è sempre la stessa – quando la commissione straordinaria chiede un'informazione antimafia si mette in fila come tutte le altre stazioni appaltanti. Questo, per l'evoluzione recente che ha avuto la normativa antimafia è molto problematico, lo è perché sapete che ci sono dei termini

dove scatta un silenzio assenso, anche se si può sempre intervenire dopo, però rischiamo che dopo 30 giorni diamo il contratto, diamo l'autorizzazione alla ditta legata all'organizzazione criminale, anche se dopo un anno in teoria gliela possiamo andare a togliere.

Con l'ultima riforma del 2021, che prevede questa sorta di preavviso di interdittiva e di prevenzione collaborativa, questo tema rischia di diventare ancora più acuto perché i procedimenti che già erano lunghi, intervenendo questa sorta di compensazione intermedia che tutti conoscete, rischiano di diventare tempi ancora più lunghi. Allora perché non pensare a una norma che dà un canale privilegiato alle commissioni straordinarie quando chiedono l'antimafia dando un termine breve perché la prefettura dia la risposta che deve dare, cioè sta dentro il concetto di specialità di questa attività.

Questo è un intervento speciale, una commissione che va in una situazione patologica drammatica a lavorare, non possiamo pensare che si comporti come un'amministrazione burocratica come tutte le altre. Questo non mi sembra una cosa difficile, né da pensare né da realizzare.

C'è poi il tema del personale che è molto critico e ricade sempre in questo aspetto che stavo trattando poco fa, cioè nel fatto che ci sono delle situazioni in cui la commissione diventa un Comune come tutti gli altri. Ci sono dirigenti e non dirigenti in un Comune, i dirigenti sono importanti perché, secondo la normativa sugli Enti locali, hanno poteri gestionali diretti e personali che gli derivano dal loro status, dall'articolo 107 del Testo Unico, poi c'è il restante personale nel quale rientrano tutte quelle persone che abbiamo detto prima, quei 40-50 ogni volta.

Le norme attuali e l'articolo 143, comma cinque, del Testo Unico prevedono che possa disporsi la sospensione dall'impiego o del dirigente o del dipendente oppure il suo trasferimento ad altre mansioni con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, quando emergono sempre nella famosa relazione prefettizia che poi diventa la relazione del Ministro, gli elementi del comma uno, che sono i concreti, univoci e rilevanti collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata.

È praticamente una previsione di carattere sanzionatorio questa nei confronti del dirigente che ne viene colpito che è limitata solamente a coloro che sono oggetto di specifica menzione nella relazione.

Però, quando le commissioni straordinarie vanno in questi Comuni problematici si trovano in forte imbarazzo ad avere settori strategici della vita del Comune, quelli che ho citato prima, con i dirigenti che stanno lì da 10 o da 20 anni e che hanno visto magari altri due, tre o quattro scioglimenti. Qual è il problema? Perché questi dirigenti non si possono cambiare?

In teoria si potrebbero cambiare, ma in realtà non si possono cambiare perché di fatto il Comune non ha le risorse, non è attrattivo per il dirigente che sta altrove venire a lavorare presso il Comune sciolto per mafia. Di conseguenza c'è questa difficoltà perché il dirigente che uno toglie dalla propria mansione e lo mette a fare un'altra cosa, lo mette a fare un lavoro dove "c'è minore rischio di coinvolgimento", allora occorrerebbe preve-

dere per questa specifica funzione la possibilità che le commissioni abbiano dei finanziamenti ad hoc.

Parliamo di cose veramente risibili se uno deve assumere due o tre dirigenti che vengono da un altro Comune, avendo la possibilità di operare subito e togliere le persone che stanno lì da tanto tempo. Purtroppo, la realtà a volte è impressionante, io vi posso dire casi di Comuni che ho visto personalmente dove il dirigente che gestiva determinati settori aveva fatto definanziare progetti, Comuni che hanno perso milioni di euro. (.....) Poi, oltre a prevedere dei finanziamenti ad hoc si potrebbe prevedere che quel comma cinque, cioè quella sanzione della sospensione per le persone che sono state citate nella relazione, potrebbe – questo è un problema molto sentito – applicarsi anche nei confronti di persone che non sono citate nella relazione ma a cui, nel corso della gestione commissariale, arrivano condanne o sono indagate o sono oggetto di informative di polizia particolarmente dettagliate su dei condizionamenti che subiscono. Anche qui c'è un paradosso, perché arriva la commissione, può operare la sospensione sulla base della relazione, poi ha dentro una persona che viene condannata tre mesi dopo e non può fare nulla nei confronti di quella persona.

C'è un ultimo tema, anzi due temi. Il primo lo dico subito perché riguarda sempre la necessità di evitare che la commissione operi come un Comune normale. Spesso le commissioni vanno in Comuni che devono dichiarare dissesto finanziario, magari perché proprio il Comune sciolto ha eluso di fare tutti quegli atti che portassero a questa dichiarazione, cioè ha trascinato il Comune fino a quando il dissesto lo doveva dichiarare qualcun altro.

Voi sapete che quando un Comune va in dissesto ha delle pesantissime limitazioni nello svolgimento delle proprie attività in termini di assunzioni, di spesa, di varie cose. Come si può pensare che un Comune commissariato dallo Stato, che non è certo lo Stato che lo ha mandato in dissesto, abbia tutte queste limitazioni che ha un Comune normale e non abbia la possibilità di fare quel salto di qualità che noi chiediamo. Non chiediamo che i commissari vadano a gestire il Comune, i commissari devono dare la sensazione che lì è cambiata la situazione e per fare questo devono fare delle cose. Per fare delle cose deve avere la disponibilità di poterle fare e non avere queste limitazioni.

L'ultimo tema, ultimo ma non meno importante, che non è oggetto di modifiche normative, come tutte le cose che ho detto finora, però non lo voglio omettere essendo stato fino a poco tempo fa un prefetto, che riguarda proprio la formazione e la professionalizzazione delle persone che vanno a fare questo lavoro.

Questo è un tema sul quale il Ministero dell'interno ha lavorato nell'ultimo periodo perché è stato creato un nucleo di persone specificamente dedicate alle funzioni commissariali. C'è poi un comitato di monitoraggio su queste funzioni ma il problema comunque esiste perché ci sono anche tutti i commissariamenti ordinari che devono fare i funzionari prefettizi e, secondo me, in una relazione la commissione potrebbe anche in qualche modo sollecitare una riflessione sulla necessità per il Governo

di prendere in considerazione degli strumenti di forte professionalizzazione di queste persone.

Pensate in particolare, perché emergono sempre fatti nuovi, nell'ultimo periodo per esempio, nell'area metropolitana di Napoli si sono verificate cose che non si erano mai verificate prima, delle vere e proprie campagne di disinformazione tese a delegittimare l'operato delle commissioni prefettizie. Questo avviene soprattutto attraverso l'uso dei social e spesso ad opera delle amministrazioni che sono state sciolte.

Confrontarsi con questo tipo di problema richiede che uno sia capace di farlo, siccome non si possono fare mille lavori, compito dell'amministrazione è anche dare gli strumenti alle persone che hanno questo delicato compito, in modo che capiscano se devono fare un comunicato stampa oppure no, se devono denunciare un comportamento oppure no, cioè abbiano una professionalizzazione perché è un lavoro, questo, che richiede una specifica professionalizzazione. Non basta conoscere come funziona un Comune, conoscere un Comune è utile per farlo funzionare però, in una realtà patologica serve capire come in quel contesto specifico bisogna fare qualcosa di più ».

L'auditore ha, dunque, sulla base della sua lunga e articolata esperienza, individuato alcune delle criticità della disciplina normativa che regola attualmente la materia, che riguardano sia l'iter che conduce allo scioglimento dell'ente che la fase ad esso successiva, relativa alla sua gestione da parte dei componenti della Commissione straordinaria.

Il Consigliere Valentini ha evidenziato in particolare come, oltre che un adeguamento della disciplina normativa alle esigenze che il confronto con la realtà ha rivelato, sia necessaria la promozione di un processo che renda i cittadini consapevoli dei gravi rischi che le infiltrazioni mafiose in un ente pubblico ed il suo conseguente condizionamento determinano. I singoli membri della comunità dovrebbero acquisire consapevolezza della significativa lesione dei propri diritti generata dall'influenza delle organizzazioni criminali e dovrebbero, quindi, avvertire come sia proprio tale situazione e non, invece, l'intervento operato dallo Stato con lo scioglimento dell'ente, a determinare la *sospensione* della democrazia.

Ciò in particolare quando oggetto dell'intervento statale sia un Comune che ha già subito un commissariamento, soprattutto se non risalente nel tempo. Non può infatti ignorarsi, ad avviso dell'auditore, la peculiare condizione di un ente che si riveli estremamente permeabile alle infiltrazioni, con la conseguenza che il provvedimento di scioglimento, lungi dall'assumere un carattere punitivo, risulta e deve ritenersi volto a sanare una situazione *malata*, migliorando lo stato delle persone che in quel territorio inquinato vivono.

L'auditore ha pertanto rappresentato la necessità di un aggiornamento normativo che adegui la disciplina e che consenta di affrontare con efficacia le criticità palesatesi, anche dotando i componenti delle Commissioni straordinarie, cui è demandato il difficile compito di gestire queste complesse e variegate realtà, di una specifica formazione oltre che di risorse idonee.

Tre sono, a suo avviso, alla luce della sua pluriennale esperienza, le direttrici sulle quali appare utile ed opportuno operare.

In primo luogo, partendo dalla considerazione che enti che presentano una maggiore permeabilità alle infiltrazioni mafiose, comprovata dalla sussistenza di una o più precedenti esperienze di scioglimento, necessitano di un periodo di commissariamento più lungo, occorrerebbe conseguentemente prevedere, solo per tali ipotesi, un ampliamento del termine, risultando certamente inadeguato quello attualmente stabilito.

In secondo luogo, l'esigenza di una maggiore efficacia dell'istituto della incandidabilità, potrebbe essere soddisfatta disponendo che essa operi per un preciso intervallo temporale fissato per legge e che non sia, invece, connesso ad un certo numero di mandati. Quest'ultimo è, infatti, un dato di per sé incerto e flessibile nella durata, soprattutto alla luce della frequenza con la quale nel nostro Paese si svolgono le tornate elettorali.

In terzo luogo, ha rilevato il Consigliere Valentini, proprio la gravità delle situazioni e la complessità delle questioni che le Commissioni straordinarie si trovano a dover affrontare nella attività di gestione dell'ente sciolto per infiltrazioni criminali, rende necessari, da un canto un più penetrante intervento delle medesime, dall'altro una formazione specifica dei membri che le compongono.

Sulla scia di tali considerazioni egli ha sottolineato l'importanza della facoltà di revoca delle deliberazioni già assunte e di rescissione dei contratti già conclusi, prevista al co. 4 dell'art. 145 del *Tuel*, evidenziando come sarebbe opportuno, in determinate situazioni, attribuire carattere cogente a tale disposizione.

L'art. 145, comma 4, del citato *Testo Unico* consente, infatti, nei casi in cui lo scioglimento sia disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso connesse all'aggiudicazione di appalti o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, che la Commissione straordinaria proceda alle necessarie verifiche e che, all'esito possa revocare d'autorità le deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso.

La detta norma, però, ha attualmente solo sporadica applicazione: invece, alla luce dell'esperienza concreta, risulterebbe assai utile una previsione che imponesse alla Commissione straordinaria di procedere ad una formale preliminare valutazione di tutti gli appalti e i contratti che risultino indicati nella relazione prefettizia al fine di provvedere eventualmente, laddove ne sussistano le ragioni, alla loro revoca.

Di analogo estremo rilievo sarebbe poi la possibilità per la Commissione straordinaria di sradicare qualsivoglia collegamento tra l'ente ed il personale infedele, estendendo la possibilità di procedere alla sospensione anche nei confronti di coloro che, sulla scorta di elementi emersi nel corso della gestione commissariale, risultassero coinvolti nelle dinamiche causa dello scioglimento, pure in assenza, quindi, di una espressa menzione nella relazione prefettizia.

Il Presidente della Commissione Sicurezza e Legalità dell'*Anci*, nel corso della sua audizione, ha rappresentato come il fenomeno della

presenza mafiosa e delle sue infiltrazioni nel funzionamento delle istituzioni locali sia una questione diffusa in tutto il territorio nazionale e non più circoscritta soltanto ad alcune aree geografiche del paese.

L'auditore ha altresì sottolineato l'importanza di recidere i legami, più o meno stabili e forti, che i dipendenti dell'ente talvolta presentano con l'organizzazione mafiosa che lo condiziona. A tal fine egli ha auspicato una revisione della disciplina che attiene alla mobilità dei dipendenti degli enti locali, così da poter far fronte all'esigenza di promuovere processi di rinnovamento in grado di sostenere l'attività delle Commissioni straordinarie e rendere efficace il loro intervento.

A tale riguardo ha evidenziato l'opportunità che i membri delle Commissioni straordinarie non si limitino ad amministrare l'ente oggetto di scioglimento, ma partecipino attivamente alla promozione del territorio, accompagnando la capacità di gestione con la capacità di governo che richiede una visione più lungimirante ed uno sguardo rivolto ad un orizzonte più ampio.

A suo avviso, quindi, i commissari dovrebbero avere non soltanto una formazione tecnico-giuridica, ma anche una esperienza amministrativa.

Il dott. Antonio Ragonese, responsabile dell'Area Relazioni internazionali sicurezza legalità dell'*Anci* ha, nel corso del suo intervento, sottolineato la rilevanza di prevedere innovazioni normative sul tema della mobilità dei dipendenti, ritenendolo di fondamentale importanza per una efficace gestione dell'ente da parte delle Commissioni straordinarie.

L'on. Ivan Scalfarotto, sottosegretario al Ministero dell'Interno, ha ribadito, nel corso della sua audizione, quanto sia allarmante il fenomeno della infiltrazione e del condizionamento mafioso degli enti locali, evidenziando come dall'entrata in vigore del decreto legge 164/91 siano stati adottati ben 371 provvedimenti di scioglimento, con una media di circa 12 scioglimenti l'anno.

I Comuni coinvolti risultano essere 277, in ragione della circostanza che diversi tra essi sono stati più volte oggetto di scioglimento. Proprio la consistenza del dato numerico è sintomatico, ad avviso dell'auditore, della gravità del problema e dell'urgenza dell'attività di ripristino della legalità con particolare attenzione ai territori in cui vi è un maggior radicamento della criminalità organizzata.

L'on. Scalfarotto, condividendo la preoccupazione già espressa dal Consigliere Marco Valentini, ha manifestato la necessità di avviare una seria riflessione avuto riguardo ai frequenti fenomeni di reiterati scioglimenti che interessano alcuni comuni, soprattutto in specifici territori, e ha sottolineato come tale esigenza appaia ancor più urgente laddove si consideri che il *PNRR* prevede un cospicuo piano di investimenti che senza alcun dubbio appare atto a sollecitare « gli appetiti » della criminalità organizzata.

In questo contesto, che si appresta a divenire sempre più difficile, si rende dunque necessario, ad avviso dell'auditore, un intervento legislativo che dovrebbe essere volto non già a smantellare e ridurre in termini di prevenzione l'azione dello Stato, quanto piuttosto ad ampliarla rendendola più incisiva e penetrante.

Il sottosegretario ha, quindi, esaminato le proposte formulate dal Consigliere Marco Valentini riguardo l'estensione del periodo della gestione commissariale dell'ente in caso di recidiva, l'ampliamento delle ipotesi di incandidabilità, la sospensione del personale dipendente dell'ente disciolto e la formazione professionale dei membri delle Commissioni straordinarie, osservando come lo scioglimento dell'ente comporti una sia pur temporanea sospensione della democrazia e debba, quindi, essere intesa come una soluzione estrema.

Con analoga cautela ha valutato la eventuale modifica del regime normativo dell'incandidabilità, evidenziando come l'istituto si risolva in una significativa limitazione del diritto di elettorato passivo garantito dalla Carta costituzionale.

Per quanto attiene, poi, la disciplina delle Commissioni straordinarie l'on. Scalfarotto ha condiviso l'esigenza di specifica formazione dei componenti delle medesime, espressa dal Consigliere Valentini; ha affermato che l'auspicata possibilità delle Commissioni straordinarie di avvalersi per la gestione dell'ente di personale dipendente da altre amministrazioni dovrebbe essere subordinato alla valutazione del Dipartimento della funzione pubblica e del Ministero dell'economia e delle finanze. Ha pure prospettato la possibilità che i soggetti trasferiti presso i Comuni oggetto di scioglimento possano beneficiare di incentivi economici.

Dopo aver puntualizzato gli approdi giurisprudenziali del Consiglio di Stato in tema di individuazione degli elementi sintomatici atti a dare dimostrazione della sussistenza di infiltrazioni mafiose o di un'attività di condizionamento, il sottosegretario ha manifestato serie perplessità riguardo le proposte di legge concernenti la disciplina in questione che al momento dell'audizione erano all'esame della Commissione affari costituzionali, in ragione della loro capacità di pregiudicare l'efficacia dell'impianto normativo in vigore.

PROPOSTE

Questo organo parlamentare, all'esito delle audizioni e dell'attività di approfondimento svolta da parte del XXIII Comitato anche attraverso l'esame delle proposte di riforma del *Tuel* oggetto di analisi e studio da parte della Commissione affari costituzionali⁽¹⁰⁾, ha ritenuto di condividere alcune delle riflessioni svolte dagli auditi (in particolare quelle del Consigliere di Stato Marco Valentini, pure consulente del Comitato XXIII) e di avanzare quindi, sul solco di queste, alcune proposte di intervento legislativo.

Al riguardo va rilevato come la Commissione Antimafia abbia già in passato affrontato il tema delle infiltrazioni mafiose negli enti locali e della trasparenza delle liste elettorali, riscontrando il «*fortissimo interesse da parte dei gruppi criminali per le risorse gestite dagli enti locali e di una strategia volta a condizionare dall'interno le singole amministrazioni, a*

⁽¹⁰⁾ Dibattito realizzatosi nella riunione del Comitato XXIII in data 29.6.2022.

partire da quelle dei comuni di più limitate dimensioni, al fine di indirizzarne le decisioni di spesa », ed evidenziando come le regioni ed enti locali siano « *utilizzati come porta d'accesso per l'infiltrazione nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese* »⁽¹¹⁾.

Orbene, è convinzione anche di questa Commissione che sussista sovente una stretta correlazione tra i fenomeni corruttivi che si verificano negli investimenti pubblici – in particolare nella realizzazione di opere infrastrutturali – e la presenza mafiosa nelle istituzioni. Ciò determina un progressivo deterioramento delle condizioni di legalità in seno a molti enti locali – prevalentemente, ma non esclusivamente del meridione d'Italia – che va quindi affrontato in maniera più incisiva, non risultando gli strumenti normativi attualmente in vigore dotati della necessaria efficacia.

Negli anni sono state elaborate diverse proposte di intervento, alcune relative ai profili correlati all'avvio della procedura di scioglimento ed al processo decisionale che determina il relativo decreto (è stato, ad esempio, proposto un maggior ricorso alle commissioni di accesso ed una maggiore trasparenza nell'*iter* che conduce al decreto di scioglimento), altre dirette alla previsione di una soluzione intermedia tra lo scioglimento dell'ente e l'archiviazione della procedura, nonché al rafforzamento della gestione straordinaria.

Questo organismo parlamentare, muovendo dalla ferma convinzione che il sistema di tutela preventiva attualmente in vigore non possa essere abbandonato e che al fine di renderlo efficace e idoneo, nel rigoroso rispetto dei principi costituzionali, alle esigenze di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso, esso necessiti di diversi correttivi, ha individuato le criticità più significative da affrontare.

Nella specie esse sono rappresentate da: i reiterati scioglimenti di un medesimo ente; il frequente condizionamento da parte delle organizzazioni criminali del personale dipendente dell'ente disciolto; la permanenza di rapporti contrattuali *inquinati*, instaurati prima dello scioglimento, anche durante la gestione della Commissione straordinaria.

Tali problematiche determinano, secondo l'analisi della Commissione, alla luce dell'attività istruttoria compiuta dal Comitato XXIII, l'esigenza di stabilire un periodo più lungo di commissariamento nel caso di reiterazione dello scioglimento, nonché di ricorrere all'istituto della sospensione del personale dipendente in maniera più incisiva e frequente; la necessità che le Commissioni straordinarie svolgano obbligatoriamente un approfondito esame dei contratti in corso, e soprattutto degli appalti, qualora nelle indagini prodromiche allo scioglimento siano stati individuati elementi di *contaminazione* degli stessi, e che avvino gli accertamenti previsti dalla legge, facendo quindi più ampio ricorso, all'esito, al potere di revoca e di rescissione già stabilito dalla legge. Si è, infatti, osservato come i decreti di scioglimento sino ad oggi emessi abbiano interessato in prevalenza determinate aree geografiche ed abbiano colpito in diversi casi in maniera

⁽¹¹⁾ Capitolo 4.7. intitolato « Mafie e politica locale » della relazione finale della Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura.

ripetuta alcuni Comuni, così dimostrando l'esigenza di « trattare » tali realtà in maniera diversificata.

Certamente l'intervento legislativo volto ad estendere il periodo di commissariamento deve essere cauto, comportando lo scioglimento – come più volte sottolineato anche nel corso delle audizioni – una sostanziale sospensione della democrazia con l'interruzione del rapporto di rappresentanza tra il cittadino-elettore ed il candidato-eletto. Tale prolungata sospensione può, quindi, trovare giustificazione solo nella particolare gravità della situazione che risulta, proprio in ragione della intensità del condizionamento delle istituzioni operato dalla criminalità organizzata, estremamente seria.

Il rischio, connesso alle infiltrazioni mafiose nell'ente, risulta ancor più elevato quando vi sia una reiterazione nello scioglimento, manifestando tale *recidivanza* la stabilità del condizionamento operato dalle organizzazioni criminali sull'ambiente sociale e sul contesto istituzionale, con conseguente piena legittimazione di un periodo di commissariamento più ampio.

Ancora, la Commissione ritiene che debba essere modificata la disciplina che attiene ai dipendenti dell'ente oggetto di scioglimento, essendo attualmente previsto che possano essere destinatari del provvedimento di sospensione soltanto coloro che risultino menzionati nella relazione prefettizia. La Commissione straordinaria non dispone, pertanto, di significativi poteri di intervento per poter rimuovere dal servizio, anche temporaneamente, o poter trasferire dipendenti, non individuati nella citata relazione, che risultino, però, sensibili alle infiltrazioni mafiose sulla base di elementi successivamente emersi, e che ostacolano, anche solo non prestando la dovuta collaborazione, il concreto processo di rinnovazione dell'ente che la predetta commissione deve perseguire.

In ultimo, ma non di minore rilievo, è poi il tema della revoca dei contratti in essere al momento dello scioglimento per i quali questo organismo parlamentare auspica un maggior e più penetrante intervento della Commissione straordinaria attraverso un rafforzamento della previsione di cui all'art. 145 *Tuel* che renda cogente e non meramente facoltativo l'esercizio del potere di revoca e di recesso.

Altro aspetto sul quale si intende porre attenzione è quello relativo al commissariamento di organizzazioni complesse, come sono le Asl.

In base all'art. 146 del citato *Testo Unico*, la procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose negli enti locali si applica anche « *agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere* »: dal 1991 al 2022 le *commissioni di accesso* nominate dal Ministero degli Interni hanno svolto un'attività di approfondimento che ha condotto al commissariamento di 7 aziende (nel caso dell'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano, all'archiviazione del 2014 ha fatto seguito, nel 2015, un decreto di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata), mentre in altri 6 casi la procedura si è conclusa con un'archiviazione.

Tutte le aziende commissariate sono situate in Calabria e Campania: il fatto non è certamente casuale se si considera che nei territori di Napoli, Caserta, Reggio Calabria e Vibo Valentia si registra il più alto numero di

Consigli comunali sciolti per condizionamento della criminalità organizzata.

Diverse sono le ragioni che spingono le organizzazioni mafiose ad estendere la loro influenza alle aziende sanitarie. Tra queste assume particolare importanza l'interesse delle associazioni criminali, che si fa ancora più intenso in questo periodo storico fortemente inciso dall'evento pandemico, ad accaparrarsi la gran parte delle risorse poste dallo Stato a disposizione del sistema sanitario. Si assiste così alla violazione sistematica del *codice degli appalti*, che si realizza attraverso il mancato rispetto delle procedure di gara tramite il frazionamento delle spese, la proroga illegittima dei contratti, la violazione della disciplina dei subappalti e del *codice antimafia* con la sistematica elusione dell'obbligo di verificare l'esistenza di misure interdittive a carico delle società che stipulano contratti con la pubblica Amministrazione. Più in generale si rivela la presenza di una gestione amministrativa caratterizzata da forte inefficienza e disordine, tutte condizioni che facilitano l'affidamento di servizi e forniture a soggetti legati alla criminalità organizzata.

Strumentale al perseguimento di tale obiettivo è l'individuazione da parte delle mafie di *referenti* tra il personale dirigenziale e amministrativo, in particolare negli uffici preposti alla gestione delle spese, che possano indirizzare l'attività dell'amministrazione a favore delle cosche locali.

Proprio alla luce della descritta situazione, questa Commissione segnala la necessità di ampliare la portata del citato art. 146 prevedendo la possibilità di applicare la norma anche alla singola azienda ospedaliera, così da affrontare situazioni in cui le gravi illecità riscontrate non riguardano la struttura complessa, ma solo la articolazione periferica rappresentata dal singolo nosocomio.

In tal modo si eviterebbe l'anomalia che si verifica allorché, a fronte di condotte illecite circoscritte alla sola articolazione periferica, si proceda al commissariamento della struttura complessa ovvero si ometta qualsivoglia intervento.

In entrambi i casi si determina, infatti, un *corto circuito*: il commissariamento, esteso all'intera struttura risulta eccedere l'obiettivo, penalizzando anche quelle articolazioni ove non ricorrono gli estremi della drastica misura dello scioglimento; il mancato commissariamento comporta, invece, un aggravamento del rischio e offre una *patente di legalità* a chi non la merita.

In ultimo, la Commissione ritiene di avanzare una proposta diretta, attraverso il mantenimento ed anche l'incremento della tutela degli autori delle segnalazioni di presunti illeciti, ad ampliare le possibilità di conoscenza di coloro che sono preposti a raccogliere le informazioni necessarie all'adozione delle misure previste nel sistema di prevenzione antimafia.

Il *whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, è un sistema di prevenzione della corruzione introdotto dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 contenente « *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica amministrazione* ». Di seguito, con legge 30 novembre 2017 n.179, recante « *Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a*

conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato » è stata rafforzata la tutela del dipendente pubblico che, nell'interesse dell'integrità della Pubblica amministrazione, segnala al *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* o all'Autorità Nazionale Anticorruzione (*Anac*) o denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro.

Il dipendente pubblico che segnala un illecito non può essere, infatti, sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Inoltre, la denuncia da lui inoltrata è sottratta all'accesso documentale previsto dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Il principio della tutela della riservatezza dell'identità del dipendente autore della segnalazione è garantito anche da altri accorgimenti che le pubbliche amministrazioni devono adottare in base al Piano nazionale anticorruzione (*Pna*).

Le Pubbliche amministrazioni devono dotarsi poi di una procedura informatica in grado di assicurare la tutela della riservatezza dell'identità del dipendente che effettua la segnalazione. Il servizio può essere collocato nell'area *web* del Comune in una apposita sezione che possa veicolare le informazioni e garantire la riservatezza del segnalante.

Nel contesto normativo delineato, potrebbe dunque inserirsi l'obbligo per i Comuni oggetto di un provvedimento di scioglimento di creare appositi canali dedicati alle predette segnalazioni, che ben potrebbero risiedere all'interno del sito *web* dell'ente. Con tali modalità si consentirebbe ad ogni cittadino di promuovere direttamente, attraverso precipue sollecitazioni, l'attività di ritorno alla legalità del Comune e della comunità di appartenenza.

Si tratta quindi di uno strumento atto, da un canto a sollecitare il processo di acquisizione di consapevolezza del senso civico del singolo e, dall'altro, ad agevolare le Commissioni straordinarie nel difficile compito di rinnovamento del Comune e di rimozione delle situazioni di criticità attraverso un'attività di vera e propria *bonifica* delle aree oggetto del condizionamento delle organizzazioni criminali.

La *trasparenza* nella gestione dell'ente, assurge, pertanto – all'esito dei lavori del Comitato XXIII, in maniera del tutto coerente a quanto segnalato da questa Commissione in altre relazioni ⁽¹²⁾ seguite ad un ampio e specifico approfondimento sul tema – a indispensabile ed efficace mezzo per garantire la legalità delle istituzioni e della nostra società.

(12) Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 aprile 2022;

Il sistema della documentazione antimafia per il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia, sez. XVI della Relazione finale, approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e 13 settembre 2022.