

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 3162**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori VILLONE, MANCINO, FLAMMIA,  
FORMISANO, MANZIONE, MARINO, PAGANO, PASCARELLA,  
SCALERA, SODANO Tommaso e TESSITORE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 OTTOBRE 2004**

---

Modifiche agli articoli 143, 144 e 145 del testo unico delle leggi  
sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18  
agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli  
comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione  
e condizionamento di tipo mafioso o camorristico

---

ONOREVOLI SENATORI. - L'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di stampo mafioso o camorristico è da qualche tempo segnato da polemiche crescenti. In specie, nell'occasione di alcuni scioglimenti - si potrà ricordare da ultimo quello del comune di Marano in provincia di Napoli - sono state avanzate forti proteste, ed è stata anche esplicitamente posta in dubbio l'imparzialità del Ministro dell'interno nell'esercizio del potere che la legge gli attribuisce. In proposito, sono state anche presentate interrogazioni parlamentari.

La vita democratica dell'ente locale trova nell'assemblea elettiva la sua sede naturale e imprescindibile. Lo scioglimento ne determina per un tempo assai lungo una fortissima compressione. Esso diventa accettabile solo in quanto tende al ripristino della normale dialettica democratica, lesa da fatti e situazioni non suscettibili per loro natura di un diverso rimedio. È perciò essenziale che l'istituto sia sottratto ad ogni dubbio circa un uso strumentale, volto all'utile politico delle forze vicine alla maggioranza di Governo. Se tale dubbio persistesse, è chiaro che l'istituto in sé diventerebbe radicalmente inaccettabile.

Non bisogna al tempo stesso dimenticare che lo scioglimento *ex* articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, opera in un'area che in ipotesi non giunge alla puntuale specificazione di elementi di prova che reggerebbero in un giudizio penale in senso proprio, con la individuazione di specifiche responsabilità individuali. Se così fosse, basterebbero le ordinarie previsioni della legge penale, e non vi sarebbe necessità alcuna dello scioglimento *ex*

articolo 143. L'ampiezza e l'elasticità della fattispecie - in qualche misura inevitabili - unitamente alle tensioni nascenti dal precario bipolarismo che attualmente connota il sistema politico-istituzionale, acuiscono il rischio che ad un uso strumentale del potere di scioglimento si pervenga davvero.

Per altro verso la normativa vigente è palesemente invecchiata. Essa riflette un'epoca in cui l'esecutivo era eletto dal consiglio, gli organi elettivi erano partecipi della gestione, e il principio della separazione tra politica ed amministrazione non era in alcun modo ancora tradotto nell'ordinamento dell'ente locale. E dunque si giustificava che un'infiltrazione o un condizionamento camorristico alla fine si traducessero comunque nello scioglimento dell'organo elettivo. Senza un coinvolgimento diretto o indiretto di quell'organo non si poteva pensare che infiltrazioni o condizionamenti potessero produrre i propri perversi effetti.

Lo scenario di oggi è profondamente cambiato. I sindaci sono eletti direttamente, la politica è separata dall'amministrazione, gli apparati burocratici vedono definita una propria area di autonoma responsabilità. È dunque indispensabile verificare in modo attento come e dove le infiltrazioni e i condizionamenti camorristici possono collocarsi, e definire coerentemente i rimedi. Diversamente, potrebbe realizzarsi ad esempio il paradosso di infiltrazioni e condizionamenti che raggiungono dirigenti o funzionari, e producono come effetto lo scioglimento e la conseguente rimozione del sindaco, degli assessori e dei consiglieri che intendono svolgere un'azione di contrasto.

È dunque urgente intervenire. Non sfugge, peraltro, che toccare una norma volta a difendere le istituzioni e le amministrazioni

pubbliche contro il rischio di infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso o camorristico sia questione delicata e complessa. La guardia deve essere tenuta sempre e comunque alta. E il fine deve essere quello non già di spuntare le armi da usare contro la criminalità organizzata, ma di conferire ad esse nuova efficacia, sottraendole alla censura di un uso strumentale a fini politici.

Per tali ragioni non si è inteso con il presente disegno di legge seguire la strada - semplice e tecnicamente più agevole - di rendere più puntuali e stringenti le formulazioni normative definendo limitativamente la fattispecie e riducendone l'ambito di applicazione. Si è invece preferito precisarla e integrarla sotto il profilo procedimentale, correggendo insufficienze e risolvendo ambiguità che la recente esperienza ha evidenziato, ma senza distrutturare l'impianto normativo, lasciato sostanzialmente intatto.

A tal fine, si articola anzitutto separatamente la fattispecie per quanto riguarda gli eletti - consiglieri, sindaci e presidenti di provincia - e gli apparati burocratici. Agli eletti vengono assimilati gli assessori, che sembra corretto ritenere chiamino in causa - in virtù della nomina fiduciaria da parte del sindaco o dal presidente della provincia - la responsabilità degli eletti.

È dunque possibile, in base alla proposta qui avanzata, che emergano collegamenti o condizionamenti indebiti riferibili in via esclusiva agli apparati burocratici. In tal caso non si va allo scioglimento degli organi elettivi, ma si adottano da parte del prefetto provvedimenti direttamente riferiti a dirigenti, funzionari o dipendenti dell'ente.

Si scioglie il consiglio, invece, quando emergono collegamenti diretti o indiretti di consiglieri, sindaci e presidenti di provincia che concretamente compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e

perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. La formula è sostanzialmente uguale a quella vigente. La novità è che essa viene assunta a fondamento dello scioglimento solo nelle situazioni direttamente riferibili agli eletti.

Un secondo punto di innovazione rispetto alla disciplina oggi vigente si trova nella trasparenza del procedimento. Si prescrive infatti che la relazione del prefetto, in base alla quale il Ministro provvede, sia pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, o insieme al decreto di scioglimento, ovvero anche in via autonoma, qualora il decreto non sopravvenga. Oggi, quella relazione si acquisisce in sostanza solo, e con grande ritardo, nell'ambito dell'impugnativa giurisdizionale del decreto di scioglimento.

Questa pubblicazione tende a molteplici obiettivi. Anzitutto, a stimolare rigore e puntualità negli accertamenti che preludono alla eventuale adozione di provvedimenti, per la consapevolezza che sulle risultanze degli accertamenti ci sarà a tempi brevi e certi un vaglio di pubblica opinione. Inoltre, la pubblicità necessaria può stimolare maggiore attenzione nella rappresentazione trasmessa dal prefetto al Ministro. Infine, si precisa la responsabilità politica del Ministro, per l'adozione - o anche la mancata adozione - del decreto di scioglimento, in rapporto ai fatti e alle situazioni evidenziati dagli accertamenti e riportati nella relazione.

Dal momento, peraltro, che nella relazione potrebbero evidenziarsi elementi di rischio per la sicurezza pubblica, e in particolare anche per gli eletti o gli amministratori dell'ente, si consente al Ministro di vietarne in tutto o in parte la pubblicazione. Anche per tale divieto, ovviamente, il Ministro si assume una specifica responsabilità.

Sia nel caso di scioglimento dell'assemblea elettiva, sia nel caso di provvedimenti adottati per dirigenti, funzionari e dipendenti dell'ente, si precisano le funzioni della Commissione straordinaria già prevista dalla disciplina vigente. Qualora siano emersi in-

filtrazioni e condizionamenti nell'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero nell'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la Commissione è chiamata a verificare puntualmente le deliberazioni dell'ente, assumendo comunque una determinazione: o nel senso della revoca delle deliberazioni e della rescissione dei contratti nel caso in cui infiltrazioni e condizionamenti sussistano; ovvero

nel senso della conferma degli atti nel caso in cui non sussistano. Quindi, non è più possibile che gli organi elettivi siano sciolti, ma appalti e contratti rimangano in piedi per mera inerzia o tolleranza. Ci dovrà comunque essere da parte della Commissione una precisa assunzione di responsabilità.

Infine, una norma transitoria disciplina l'applicazione delle nuove norme agli scioglimenti in corso, o già disposti.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 143  
del testo unico delle leggi sull'ordinamento  
degli enti locali, di cui al decreto legislativo  
18 agosto 2000, n. 267)*

1. All'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1, 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

«1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata dei consiglieri, assessori, sindaci o presidenti di provincia o su forme di condizionamento degli stessi, che concretamente compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonchè il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

2. Il procedimento di scioglimento è avviato dal prefetto della provincia con una re-

lazione che riferisce le risultanze degli accertamenti svolti, che tiene anche conto di elementi eventualmente acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, e successive modificazioni. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al comma 1 o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento. La relazione del prefetto è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana entro sessanta giorni dal completamento degli accertamenti di cui al presente comma, salvo che sia diversamente disposto dal Ministro dell'interno per gravi motivi di sicurezza pubblica. Se il divieto di pubblicazione è parziale, la relazione del prefetto è pubblicata per le parti che non sono oggetto del divieto.

3. Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Con il decreto sono pubblicate in allegato la relazione del Ministro dell'in-

terno e, qualora non sia stata già pubblicata ai sensi del comma 2, la relazione del prefetto di cui al medesimo comma 2, salvo che il Ministro dell'interno non disponga diversamente per gravi motivi di sicurezza pubblica. Se il divieto di pubblicazione è parziale, la relazione del prefetto è pubblicata per le parti che non sono oggetto di divieto.»;

b) dopo il comma 6 è aggiunto, in fine, il seguente:

«6-bis. Quando, a seguito del procedimento di cui al comma 2, i collegamenti diretti o indiretti o i condizionamenti di cui al comma 1 e i conseguenti pregiudizievoli effetti sulla vita amministrativa dell'ente o sullo stato della sicurezza pubblica siano rilevati con riferimento a dirigenti, funzionari o dipendenti a qualunque titolo dell'ente, il prefetto assume in rapporto ai dirigenti, funzionari e dipendenti medesimi ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione ovvero la destinazione ad altra amministrazione, o ad altro ufficio o mansione nella medesima amministrazione. I provvedimenti conservano i loro effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, ovvero, nel caso in cui venga adottato anche il decreto di scioglimento del consiglio, per lo stesso periodo di tempo del decreto medesimo. I provvedimenti vengono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana».

## Art. 2.

*(Modifiche all'articolo 144 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)*

1. All'articolo 144 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di

cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di due membri per i comuni fino a diecimila abitanti, e di tre membri per i comuni oltre diecimila abitanti e le province. I membri sono scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.»;

b) dopo il comma 3 è aggiunto, in fine, il seguente:

«3-bis. Nel caso che il prefetto adotti i provvedimenti di cui all'articolo 143, comma 6-bis, e non venga anche disciolto il consiglio comunale o provinciale, la commissione viene istituita al solo fine di eseguire le verifiche di cui all'articolo 145, comma 4, e di adottare le determinazioni eventualmente conseguenti».

### Art. 3.

*(Modifiche all'articolo 145  
del testo unico delle leggi sull'ordinamento  
degli enti locali, di cui al decreto legislativo  
18 agosto 2000, n. 267)*

1. All'articolo 145 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «indicate nel comma 1» sono inserite le seguenti: «e nel comma 6-bis»;



b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Nei casi in cui lo scioglimento, ovvero i provvedimenti del prefetto in ordine a funzionari, dirigenti o dipendenti dell'ente, sono disposti anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso, connesse all'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero l'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144 procede alle necessarie verifiche con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'articolo 14 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. A conclusione delle verifiche, qualora infiltrazioni e condizionamenti risultino confermati, la commissione straordinaria adotta tutti i provvedimenti ritenuti necessari e dispone d'autorità la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso. Qualora infiltrazioni e condizionamenti risultino insussistenti, la commissione straordinaria conferma le deliberazioni già adottate e i contratti già conclusi. Le deliberazioni di revoca, conferma o rescissione sono rese pubbliche con le stesse modalità utilizzate per gli atti originariamente assunti dall'amministrazione».

#### Art. 4.

##### *(Norme transitorie e finali)*

1. La presente legge si applica agli scioglimenti dei consigli comunali e provinciali il cui procedimento è già iniziato ai sensi dell'articolo 143 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'articolo 1 della presente legge e per i quali il decreto di scioglimento non è stato ancora adottato.

2. Qualora il decreto di scioglimento sia stato adottato e abbia prodotto i suoi effetti,

ma il termine in esso previsto non sia ancora interamente trascorso, il prefetto invia al Ministro dell'interno una relazione integrativa di quella presentata ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'articolo 1 della presente legge. Qualora non sussistano i presupposti per lo scioglimento del consiglio ai sensi della presente legge, il Ministro dell'interno revoca lo scioglimento con effetto immediato. Il prefetto e la commissione straordinaria adottano altresì i provvedimenti e le determinazioni previsti dagli articoli 143, comma 6-*bis*, e 145, comma 4, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, rispettivamente introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera *b*), e modificato dall'articolo 3 della presente legge.



