



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 153

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni  
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL PREFETTO CLAUDIO SGARAGLIA,  
CAPO DEL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI  
E TERRITORIALI DEL MINISTERO DELL'INTERNO

154<sup>a</sup> seduta: martedì 14 dicembre 2021

Presidenza del presidente MORRA

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore . . . . . Pag. 3

## Audizione del prefetto Claudio Sgaraglia, Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore . . . . . Pag. 3, 13,  
14 e *passim*PAOLINI (*Lega*), deputato . . . . . 10, 11, 13CANTALAMESSA (*Lega*), deputato . . . . . 11PELLEGRINI Marco (*M5S*), senatore . . . . . 11LANNUTTI (*Misto-IdV*), senatore . . . . . 14SGARAGLIA, Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno . . . . . Pag. 4, 11, 12 e *passim*

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI: Misto-I-C-EU; Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa - Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Movimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia -Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LEU; Misto-MAIE-PSI-FacciamoEco: M-MAIE-PSI-FE; Misto-Noi Con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-NCIUSEI-R-AC; Misto: Misto; Misto-l'Alternativa C'è: Misto-L'A.C'È; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto.Min.Ling.; Misto-Azione-+Europa-Radicali Italiani: Misto-A-+E-RI.

*Interviene il prefetto Claudio Sgaraglia, Capo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,04.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Mi corre l'obbligo di rammentare, ancora una volta, le garanzie che sono state stabilite in Ufficio di Presidenza allorquando vi siano consulenti o senatori e deputati che seguano da remoto. In tali circostanze tutto il personale di supporto presente in Aula e collegato in video, nessuno escluso, è vincolato al rispetto della segretezza di quanto dichiarato; il Presidente è sempre in condizioni di poter valutare di interrompere il collegamento audio con i poli remoti; qualora ciò non accada è bene rammentare sempre che coloro i quali seguono in videoconferenza sono censiti dalla Commissione, con tutto ciò che ne discende in termini di responsabilità per la divulgazione e comunicazione a terzi di quanto emerge in seduta.

#### **Audizione del prefetto Claudio Sgaraglia, Capo del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del Ministero dell'interno**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del prefetto Claudio Sgaraglia, capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, l'audio ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere divulgate.

Al termine dell'intervento, potranno prendere la parola, in ordine di prenotazione, i senatori e i deputati per porre quesiti.

Do pertanto la parola al dottor Sgaraglia, ringraziandolo per aver accettato la nostra richiesta.

*SGARAGLIA.* Signor Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione per l'opportunità che mi è data oggi di poter rappresentare il lavoro che viene svolto dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali in tema di gestioni commissariali per condizionamento mafioso.

Vorrei fare solo un breve cenno sulle norme e le procedure per lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione mafiosa, che sono disciplinate dall'articolo 143 del testo unico degli enti locali, che è stato notevolmente novellato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha recepito alcuni orientamenti e indirizzi forniti dalla giurisprudenza, anche costituzionale.

Lo scioglimento di un organo elettivo rappresenta una misura straordinaria per esigenze straordinarie – così l'ha definita anche la Corte costituzionale – ed è una misura amministrativa di carattere preventivo che mira a ristabilire l'ordinato svolgimento dell'apparato amministrativo. Incide, ovviamente, su un diritto assai importante, che è quello della scelta dei propri rappresentanti da parte delle comunità locali. Ecco perché occorre un attento esame prima dello scioglimento di un Comune e la norma richiede che gli elementi alla base della valutazione per lo scioglimento siano concreti, cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; univoci, nella loro direzione agli scopi che la misura in vigore è intesa a prevenire, che è quella di evitare il condizionamento; rilevanti, si devono cioè caratterizzare per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale. Queste sono le definizioni che anche la giurisprudenza ha voluto fornire.

Il procedimento è scandito da varie fasi e secondo termini assai precisi, proprio in ossequio al principio della certezza temporale del procedimento. Si inizia con l'accesso ispettivo, che viene disposto dal prefetto su delega del Ministro, che nomina una commissione composta da tre funzionari di pubblica amministrazione. L'attività dell'accesso deve durare tre mesi, prorogabile questo termine una sola volta per ulteriori tre mesi; al termine di questo lavoro viene consegnata una relazione al prefetto, che ha quarantacinque giorni di tempo per convocare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato dal procuratore della Repubblica competente per territorio e dal procuratore distrettuale antimafia, per fornire un parere su questa relazione e trasmetterla, sempre entro questo termine, al Ministro dell'interno. Vi saranno poi ulteriori tre mesi per arrivare o all'adozione del provvedimento di scioglimento, con un decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'interno, oppure, come anche previsto in una delle recenti innovazioni normative, alla chiusura del procedimento qualora si ritenga che non vi siano gli elementi prima detti di idoneità e concretezza previsti per lo scioglimento, oppure non vi sia stata l'adozione nei confronti di alcuno dei dipendenti dell'apparato burocratico e amministrativo di un provvedimento ai sensi del comma 5, che consente la possibilità di sospendere o destinare ad altro incarico uno o più dipendenti, qualora risulti una loro connivenza con la criminalità organizzata.

Il suddetto comma contiene un'innovazione importante, perché consente, aldilà dello scioglimento, di adottare dei provvedimenti nei con-

fronti di singoli dipendenti. La giurisprudenza ha specificato sia l'aspetto formale del rito, in quanto tale provvedimento veniva impugnato davanti al giudice del lavoro, che ricusava la propria competenza, ritenendo che fosse del giudice amministrativo (proprio recentemente la Cassazione a Sezioni unite ha previsto la competenza del TAR Lazio, sede di Roma), sia quanto ai presupposti, perché essi devono avere gli stessi presupposti di idoneità, concretezza e rilevanza previsti per lo scioglimento del Comune, oltre che di attualità, per cui non sarà possibile adottare un provvedimento se nel frattempo il dipendente sia stato già destinato ad altro incarico. Necessita comunque poi dell'avvio di un procedimento disciplinare, che è obbligatorio, nei confronti del dipendente per il quale è prevista questa misura.

Vorrei ricordare anche il comma 8, che prevede che il Ministro dell'interno comunichi la relazione al procuratore della Repubblica competente per territorio ai fini dell'applicazione delle eventuali misure di prevenzione che ritenga di adottare.

Qual è l'attività delle commissioni? Ovviamente le commissioni, quando si insediano, tendono a ripristinare la legalità e quindi si trovano a dover affrontare alcuni temi che sono ricorrenti e particolarmente importanti per la vita dell'ente locale: la gestione del ciclo dei rifiuti, l'adozione di strumenti urbanistici, come i piani regolatori o il piano di spiaggia; il contrasto all'abusivismo edilizio; le opere pubbliche deliberate come indifferibili ed urgenti ancora incompiute; la ricognizione del patrimonio immobiliare con definizione delle condizioni d'uso e recupero dei canoni; il contenzioso irrisolto, che provoca molte volte un grande aggravio economico per l'ente; le situazioni di squilibrio finanziario. Abbiamo verificato come in realtà tutti i Comuni sciolti per mafia si trovino in un grave disequilibrio economico.

Le commissioni devono anche adottare provvedimenti organizzativi dell'ente, proprio per ripristinare quella legalità e mettere ordine nell'apparato amministrativo, aspetto assai sensibile, dove potrebbe insediarsi l'attività criminale. Ecco quindi che vengono adottati provvedimenti organizzativi per l'ordinamento degli uffici, per definire i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi di consulenza, ricerca e studio, l'acquisizione dei lavori in economia, la concessione di contributi e le entrate tributarie. Le commissioni procedono assai spesso anche a un avvicendamento del personale che è nell'ente, per inaffidabilità o per incapacità tecnica.

Bisogna dire che inizialmente c'è una sorta di diffidenza nei confronti della commissione da parte del personale, che a volte viene ridimensionato, quindi c'è poi una collaborazione, mentre altre volte il personale mostra subito una certa collaborazione per una voglia di riscatto. La commissione, però, può anche avvalersi di personale in posizione di distacco e di comando, anche di sovraordinazione, che viene impiegato soprattutto nei settori dove maggiormente è sensibile l'attività amministrativa: in materia urbanistica, di lavori pubblici, nel settore economicofinanziario e nella polizia municipale.

La commissione svolge anche un'attività di recupero di credibilità nei confronti delle comunità locali. Si parlava di trasparenza: i commissari sono molto attenti anche nell'informare la cittadinanza delle iniziative che assumono, avviando contatti con le associazioni di categoria e le comunità locali per spiegare il loro lavoro, ma soprattutto tendono ad adottare provvedimenti per tutelare le posizioni dei soggetti fragili, come servizi per l'infanzia, a favore degli anziani o dei soggetti diversamente abili, o iniziative per la promozione turistica o per la fruibilità di impianti sportivi.

Parliamo adesso di numeri: finora nel 2021 vi sono stati tredici scioglimenti di Comuni per mafia ai sensi dell'articolo 143 del testo unico. Quattro sono stati in Calabria: Guardavalle, Nocera Terinese e Simeri Crichi, questi in Provincia di Catanzaro, e Rosarno. Quattro sono stati in Sicilia: Barrafranca (Enna), San Giuseppe Jato (Palermo), Calatabiano (Catania), Bolognetta (Palermo). Tre in Puglia: Squinzano (Lecce), Carovigno (Brindisi) e Foggia. Due in Campania: Marano di Napoli (Napoli) e Villaricca (Napoli).

Sempre nel 2021 sono stati disposti, sino ad oggi, sedici provvedimenti di proroghe di gestioni commissariali. La durata degli incarichi degli scioglimenti è pari a diciotto mesi, prorogabili per altri sei mesi. È anche vero che a causa della pandemia le elezioni sono state rinviate e alcune di queste gestioni si sono protratte ben oltre i ventiquattro mesi. C'è stato anche recentemente un turno elettorale proprio dei Comuni sciolti per mafia, per cui attualmente i Comuni sciolti sono ventiquattro, otto in Calabria, sette in Sicilia, quattro in Puglia, quattro in Campania e uno in Valle d'Aosta. Ci sono stati sette provvedimenti di conclusione delle indagini nel 2020 senza scioglimento e nessun provvedimento di conclusione nel 2021; vi sono stati poi dal 2009 ad oggi – giusto per fornire altri dati – cinquanta provvedimenti adottati ai sensi del succitato comma 5 nei confronti di dipendenti.

Nel 2021 tra i vari procedimenti che sono stati conclusi senza lo scioglimento vorrei ricordare quello nei confronti della ASL di Napoli 1: non sono stati rilevati elementi concreti nei confronti dell'intera azienda. Peraltro, l'Ospedale «San Giovanni Bosco», che forse era l'unità organizzativa dove maggiormente si erano concentrate le criticità, non poteva essere sciolto, perché non aveva una propria autonomia organizzativa. Tuttavia, nel principio di leale collaborazione, questa volta con la Regione, sono state individuate dalla commissione di accesso alcune criticità amministrative, poi comunicate al prefetto, perché a sua volta le potesse comunicare alla Regione, la quale è stata invitata ad adottare gli opportuni accorgimenti per superarle. Sempre nell'ambito di questo principio di leale collaborazione un'analoga iniziativa l'anno scorso era stata adottata nei confronti del Comune di Melfi: anche in questo caso l'ente non è stato sciolto, ma sono state individuate alcune criticità e comunicate al prefetto, perché le comunicasse al Comune. In questo caso però non c'è stato un provvedimento di conclusione, perché è stato adottato un provvedimento

nei confronti di un dipendente, ai sensi del comma 5, e quindi non c'è stata la chiusura del procedimento.

Per parlare ancora di numeri vorrei dire che dal 1991, cioè da quando è entrato in vigore il decreto-legge n. 164 del 1991, al 2021, vi sono stati 364 scioglimenti, 357 dei quali di Comuni e sette di aziende ospedaliere. Le Regioni interessate sono undici, non sono solo del Sud, ma anche del Centro e del Nord, ma ovviamente il 90 per cento dei Comuni che sono stati sciolti hanno interessato le Regioni Calabria, Sicilia e Campania. Le aziende sanitarie che sono state sciolte sono sette: la prima è stata quella di Pomigliano d'Arco nel 2005, cui hanno fatto seguito l'ASL di Locri, l'ASP di Reggio Calabria nel 2008, l'ASP di Vibo Valentia, l'ASP di Sant'Anna e San Sebastiano a Caserta, nuovamente l'ASP di Reggio Calabria nel 2019 e da ultimo l'ASP di Catanzaro. In tutto, si è trattato di cinque aziende calabresi e due campane.

Si è anche verificato che alcuni Comuni sono stati sciolti più di una volta: questo è segno purtroppo di una presenza mafiosa capillare molto radicata nel territorio, che comprende anche il tessuto economico e riesce quindi ad avere un bacino elettorale amico anche nel tempo. Tra questi possiamo indicare il Comune di Rosarno, che era stato sciolto nel 1992, poi nel 2008 ed è stato nuovamente sciolto recentemente: qui le indagini giudiziarie hanno verificato come la presenza criminale potesse addirittura programmare i discorsi del sindaco e svolgesse una dettagliata attività politica. Poi vi è Marano di Napoli, sciolto nel 1991, nel 2004, nel 2016 e di nuovo recentemente, quindi per quattro volte: anche qui si è visto che alcuni componenti del Consiglio comunale che era stato in precedenza sciolto sono stati rieletti e quindi il Comune è stato sciolto nuovamente per condizionamento mafioso.

In un Comune addirittura è successo che il sindaco si è ripresentato, nonostante l'ente fosse stato sciolto per mafia, ed è stato eletto; nel frattempo – poi ne parlerò – è intervenuta la sentenza definitiva di incandidabilità, il Comune non ha preso atto di questa situazione e il sindaco è restato in carica fino a quando il prefetto non ha dovuto agire con l'azione popolare e finalmente far dichiarare la decadenza del sindaco. Ci sono poi vari casi in cui, successivamente alla fine della gestione commissariale, nessuno si presenta alle elezioni e bisogna ricommissariare l'ente, stavolta per motivi ordinari.

Per quanto riguarda gli accessi, a cui pure si è fatto riferimento, dal 1993 ad oggi sono stati eseguiti 417 accessi: il numero più alto in Calabria, poi in Campania e in Puglia. Sono queste le Regioni, in ordine di numeri, maggiormente coinvolte. Attualmente vi sono dodici deleghe per l'accesso, che sono in corso di attuazione. Gli accessi fatti nel 2021 sono: Rosarno, Ostuni, Foggia, Bolognetta, Simeri Crichi, Nocera Terinese, Castellammare di Stabia, San Giuseppe Vesuviano, Trinitapoli, Soriano Calabro, Portigliola, Torre Annunziata.

Un cenno al contenzioso mi pare importante, perché dimostra com'è l'attività dell'amministrazione nell'adottare questi provvedimenti. Dal 2015 ad oggi non vi è stata alcuna soccombenza nei ricorsi che sono stati

presentati nei confronti di provvedimenti di scioglimento. Anche in precedenza devo dire che le soccombenze sono state irrisorie: dal 2010 al 2014 solo quattro provvedimenti su 63 sono stati annullati.

Gli elementi che vengono presi in considerazione dall'amministrazione per lo scioglimento di un Comune sono i seguenti: l'esame dell'attività gestionale dell'ente, il contesto ambientale, la sussistenza o meno su quel territorio di organizzazioni criminali, i rapporti tra le locali consorterie e gli amministratori. Ovviamente hanno rilievo sintomatico le ripetute illegittimità nelle procedure poste in evidenza dall'ente, il sostegno elettorale a esponenti malavitosi, i rapporti di parentela o di frequentazione fra amministratori ed esponenti criminali, le vicende giudiziarie che coinvolgono gli stessi amministratori. Tali elementi indizianti però devono comporre un quadro – questo lo afferma sempre la giurisprudenza – in cui venga messo in evidenza e motivato quali sono i collegamenti con la criminalità organizzata, ancorandoli a fatti concreti e univoci, in modo da giustificare questo intervento così penetrante dello Stato.

È inutile citare tutta la giurisprudenza: prima si parlava dell'incandidabilità. Una delle misure conseguenti allo scioglimento, è la possibilità di rendere incandidabili gli amministratori che sono responsabili delle condotte. A tal fine il Ministro trasmette al tribunale competente per territorio la relazione allegata al decreto di scioglimento. Dal 2009 ad oggi vi sono stati 231 provvedimenti definitivi di incandidabilità, mentre nel corso del 2021 sono intervenuti 25 provvedimenti di incandidabilità, di cui sette definitivi. La giurisprudenza ha specificato che si tratta di un provvedimento diverso da quello dello scioglimento, perché mentre quest'ultimo riguarda l'intera compagine del Comune, l'altro riguarda il singolo esponente comunale. Quindi, pur mettendo in evidenza che il sindaco ha un proprio compito di sorveglianza, vigilanza e controllo sull'attività amministrativa, richiede che vi sia anche un elemento soggettivo: la colpa nell'aver omesso di vigilare, richiedendo in alcuni casi che ci siano dei fatti concreti e univoci di collegamento diretto del comportamento del sindaco con la criminalità organizzata. Anche in questo caso nella relazione che lascerò c'è una sintesi delle principali pronunce e indirizzi della giurisprudenza.

Un'altra misura che può essere adottata nei confronti degli amministratori è quella prevista dall'articolo 142 del testo unico, ossia la rimozione degli amministratori, quando vi siano atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico, nonché – questo è stato aggiunto recentemente da una disposizione normativa – per gravi inosservanze degli obblighi posti a carico dei Comuni e delle Province nella gestione del ciclo dei rifiuti. Dal 1991 ad oggi sono adottati 308 provvedimenti di rimozione nei confronti di sindaci, vicesindaci, consiglieri, assessori e presidenti circoscrizionali. Hanno interessato in genere soggetti raggiunti da misure cautelari e talvolta sono emerse frequentazioni e connivenze con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Nel caso in cui il provvedimento colpisca un sindaco, conseguentemente si procede allo scioglimento del Consiglio comunale.



Nel 2009 sono stati anche adottati tre provvedimenti di rimozione, ai sensi della norma sul ciclo dei rifiuti, a Maddaloni, Casal di Principe e Castel Volturno: anche questi casi hanno superato il contenzioso e sono stati riconosciuti legittimi dal Consiglio di Stato.

C'è molto interesse per le norme sugli scioglimenti degli enti locali per mafia e sono allo studio ipotesi di modifiche normative. C'è anche una bozza di delega di modifiche del testo unico degli enti locali, dove, tra le varie modifiche, che riguardano anche l'articolo 143. Tra le altre si sta verificando la possibilità di prevedere, nel caso in cui non si pervenga allo scioglimento del Comune, la adozione di misure di accompagnamento del Comune verso forme di maggiori garanzie amministrative. Ricordo come vi fosse un comma *7-bis*, dichiarato poi incostituzionale, che prevedeva una serie di misure che potevano essere indicate al Comune e la nomina di un commissario *ad acta*, qualora le misure non fossero adottate, norma dichiarata incostituzionale per questo intervento sostitutivo ritenuto dalla Corte costituzionale troppo generico ma che forse, nell'ambito di una leale collaborazione, si potrebbe riscrivere in sintonia con la decisione della Consulta.

Altre disposizioni sono oggetto di delega, come quella che prevede un potenziamento dell'attività del comitato di sostegno e monitoraggio, in modo tale da accompagnare i Comuni sia nella fase dello scioglimento che in quella successiva, e la possibilità di istituire un albo specifico di personale della carriera prefettizia, con le professionalità specifiche, da destinare appunto alle gestioni commissariali.

Si parlava anche prima del fatto che molti Comuni sciolti per mafia si trovano in situazioni di grave squilibrio finanziario. Vorrei ricordare che la legge di bilancio del 2018 ha previsto, proprio per gli enti sciolti per mafia che sono in riequilibrio finanziario, dei fondi a sostegno dei loro bilanci: 5 milioni annui, a cui si aggiungono le economie di bilancio; i primi vengono distribuiti entro il 30 giugno, mentre le economie di bilancio vengono assegnate il 30 ottobre. Sono favoriti – come dice la norma – soprattutto i Comuni sotto i 15.000 abitanti. Nel 2020 il contributo annuo dei 5 milioni è andato a favore di 48 Comuni e le economie di bilancio, pari a 17.615.000 euro, sono state attribuite a 35 Comuni, quelli risultanti sciolti in quel momento. Per l'anno 2021, i 5 milioni sono stati ripartiti in 41 Comuni, mentre le economie, pari a 18 milioni, sono state assegnate a favore di 30 Comuni.

C'è una sempre maggiore attenzione verso la trasparenza e una delle questioni di cui ci stiamo occupando è quella relativa ai compensi che vengono dati ai componenti delle commissioni. Vorrei ricordare che vi è una direttiva del 2 settembre 2013 firmata dai capi dei dipartimenti affari interinali e personale pro tempore, che aveva individuato in maniera uniforme e per fasce demografiche quali fossero le indennità da attribuire ai commissari prefettizi, sia per lo scioglimento dei Comuni in regime ordinario, sia per quelli per mafia. Non sempre questi compensi vengono pubblicati sui siti, ma invieremo sicuramente una nota di richiamo ai prefetti. Ricordo che la responsabilità della trasparenza in genere è del segre-

tario comunale. Richiameremo quindi l'attenzione su questo adempimento in modo da verificare dove mancano e farli pubblicare.

Ho concluso la mia breve relazione e sono disponibile a rispondere a eventuali domande.

PAOLINI (*Lega*). Signor Presidente, prefetto Sgaraglia, l'ho ascoltata e anche alla luce di altre conoscenze avrei tante domande da farle, ma mi limiterò a quelle più significative.

Innanzitutto, il sistema a mio avviso non funziona e si può migliorare. Vi chiedo – e in parte ha già risposto – quali sono, *de iure condendo*, le previsioni del Ministero: mi pare interessante quella di creare delle *task force* di pronto impiego, una celere, un reparto mobile da mandare dove serve. I numeri a quanto vedo non sono così elevati e sarebbe quindi ipotizzabile che il Ministero disponesse di una forza di 200 persone. Le volevo chiedere però innanzitutto se tra le proposte prevediate un aumento della durata del commissariamento a dodici più sei mesi, oppure a diciotto più sei mesi, fino a un massimo di due anni, in caso di recidiva. Occorre lanciare il messaggio che, se si continua con il vecchio andazzo, i mesi diventano anni: in sostanza si toglie la possibilità di reiterare queste condotte in luoghi dove purtroppo la volontà dei cittadini onesti viene coartata in modo illegittimo da chi onesto non è.

Poi le volevo chiedere cosa succede degli atti assunti dalle amministrazioni infiltrate, cioè quello che hanno deciso: vengono revocati *tout court*, o vengono invece lasciati correre, visto che al momento della loro assunzione e deliberazione erano formalmente in carica? Il bottino di questa corruzione che fine fa?

Inoltre, le chiedo se ritenete opportuno prevedere – in parte ha già risposto – dei ruoli specifici di personale, ad esempio assunto dal personale della Guardia di finanza che ha particolare competenza in materia di analisi di una certa tipologia di reati, proprio per creare delle *task force* che sostituiscano le amministrazioni che non sono più in grado di gestirsi da sé.

Infine, quanto al personale colluso, prevedete che vi sia un rafforzamento delle sanzioni? Il vero punto non è infatti cambiare il sindaco (tanto cambiano nome, ci mettono un parente e non si risolve niente, sono armi totalmente spuntate), quanto prevedere delle procedure di rimozione definitiva e licenziamento del personale assunto dal Comune, che doveva fare e non ha fatto, doveva vedere e non ha visto. Secondo il problema è che si può anche cambiare il comandante, ma se tutto il resto della compagine è colluso o intimidito, perché spesso è anche questo, occorre prevedere delle sanzioni più veloci e serie, in modo da fornire anche a chi vuol fare l'onesto un pretesto per dire no al boss, per consentirgli di dire che non può aiutarlo perché altrimenti perde il posto. Penso di aver trasmesso il senso.

Vorrei sapere la sua opinione, se il Ministero sta valutando queste cose o se spetta magari a noi fare delle proposte di legge in tal senso.

CANTALAMESSA (*Lega*). Signor Presidente, mi riallaccio all'ultima domanda fatta dal collega Paolini rispetto al problema dei dipendenti pubblici. Io sono della Provincia di Napoli, per cui da Torre Annunziata, Marano, Casavatore, Arzano, nella cerchia dei Comuni che circondano la città di Napoli, si verificano purtroppo tanti di questi episodi e spesso vediamo che gli stessi Comuni, a distanza di qualche anno, si trovano ad essere nuovamente sciolti. Le chiedo quindi quali sono le armi che ha il Ministero nei confronti dell'apparato della macchina pubblica, quando si intuisce che, oltre al piano politico, è coinvolta anche l'amministrazione. Cosa si potrebbe fare in più?

PELLEGRINI Marco (*M5S*). Signor Presidente, ringrazio sua eccellenza il prefetto per la relazione e vorrei fargli una domanda brevissima per quanto riguarda l'incandidabilità degli amministratori dei Comuni sciolti per mafia: secondo lei, così com'è, è un istituto che funziona o si potrebbe o dovrebbe intervenire per renderlo ancora più penetrante?

SGARAGLIA. Vorrei partire dalle domande: questi temi saranno ovviamente oggetto di approfondimento nel lavoro che stiamo facendo, di predisposizione alla delega. Adesso, come dicevo, c'è uno studio per un disegno di legge delega di riforma del testo unico degli enti locali che prevede anche una revisione delle norme riguardanti lo scioglimento. Tutti gli aspetti che sono stati esaminati saranno poi oggetto di approfondimento nei decreti delegati.

Si è parlato del personale adibito: per quanto riguarda le gestioni commissariali, è possibile avvalersi di personale qualificato, prevedendo una rotazione del personale, ma è possibile anche richiedere personale esterno all'amministrazione comunale, i cosiddetti sovraordinati, che possono essere posti nei settori chiave. Quindi, è ovvio che nel momento in cui finisce la gestione commissariale, questo personale deve rientrare e non sarà più possibile utilizzarlo, ma ciò non esclude che si possa prevedere una forma di accompagnamento, sia da parte del Ministero col proprio personale (abbiamo un comitato di monitoraggio), sia attraverso altre forme di collaborazione esterna, in modo da aiutare il nuovo Comune e il nuovo sindaco con personale più qualificato.

Per quanto riguarda questa *task force* da gestire, è già allo studio la possibilità di utilizzare un albo di personale della carriera prefettizia da destinare esclusivamente a questi scopi. È già stato pensato, stiamo predisponendo i regolamenti necessari in modo tale da poterlo fare al più presto. Ovviamente abbiamo un problema di organico.

PAOLINI (*Lega*). Mi scusi, prefetto Sgaraglia, il senso è proprio quello: attingere anche ad albi di professionisti, gente esterna alle amministrazioni che rafforzi l'organico, sotto la guida di un prefetto o comunque di una persona dell'amministrazione. Occorre reclutare questo tipo di personale: dico il finanziere perché ha particolari competenze in certi settori, ma anche il professionista o l'esperto di *software* per alcune opera-

zioni strane, per esempio rispetto alla contabilità di alcune ASL che non c'erano e si dava la colpa al *software*. Occorre intervenire anche con personale esterno, come fanno in altri Paesi peraltro, perché non sempre all'interno del Ministero ci sono tutte le competenze che possono servire a gestire situazioni, tipo appunto quella della ASL di Catanzaro che non aveva i bilanci da vari anni. Mi scusi l'interruzione ma era per capire meglio.

*SGARAGLIA*. Si tratta di due livelli differenti: la commissione in genere è composta dal nostro personale, perché ha una competenza e una visione amministrativa più generale di gestione degli enti. Per l'attività più specifica e tecnica c'è la possibilità di avvalersi di questo personale sovraordinato che va a supportare i dirigenti degli enti locali e può fare tutte quelle verifiche e quegli accertamenti tecnici che sono necessari in questa fase.

È ovvio che la gestione commissariale deve anche valutare tutta l'attività svolta dal precedente ente locale: tutti gli atti che sono ritenuti passibili di illegittimità sono presi in esame dalla commissione e vengono sempre valutati. L'attenzione nei confronti dell'attività svolta precedentemente è sempre massima. Abbiamo verificato anche come tra gli elementi sintomatici vi sia, ad esempio, l'evasione fiscale o l'occupazione abusiva di alloggi popolari proprio da parte di coloro che sono maggiormente connessi alla criminalità organizzata. Sono tutti elementi sintomatici che ci fanno rendere conto come vi sia una commistione, un mancato controllo e vigilanza sia da parte del sindaco che degli apparati amministrativi per l'esatta applicazione delle norme.

Per quanto riguarda altre possibilità, attualmente il comma 5 prevede unicamente la possibilità di sostituzione o sospensione: la rimozione è un provvedimento di carattere definitivo e occorrerà eventualmente un ripensamento anche in sede di disciplina dei decreti delegati. L'incandidabilità è un tema importante, e c'è una giurisprudenza a cui noi dobbiamo adeguarci. Non l'ho detto prima ma c'è stata una sentenza della Corte d'appello che ha previsto che l'incandidabilità, anche se definitiva, entri in vigore solamente per le elezioni successive. Questo comporta che il sindaco attualmente in carica, che è stato eletto nelle more del giudizio di incandidabilità, possa continuare a svolgere le funzioni di sindaco. Ovviamente abbiamo impugnato questo provvedimento, perché riteniamo che sia immediatamente efficace la decadenza di diritto. Attualmente il giudizio è davanti alla Cassazione.

L'incandidabilità è uno strumento importante: attualmente è prevista per due consiliature. Si potrebbero anche prevedere tempi più stretti per esempio nelle decisioni, in modo tale da essere più certi per i provvedimenti definitivi e poter intervenire in maniera più tempestiva eventualmente nella sostituzione della compagine dell'ente locale. Anche questo è uno dei temi che potrà essere oggetto di approfondimento in questa riforma del testo unico.

PAOLINI (*Leга*). Mi scusi, Presidente, le domando se può chiedere al prefetto Sgaraglia di produrci questa sentenza della Corte d'appello, perché credo sia interessante conoscerne i motivi, dato che è in Cassazione.

PRESIDENTE. Prefetto Sgaraglia, lei ha esordito facendo riferimento ai numeri e comunque ha ricordato a tutti noi che l'istituto è previsto da una legge che è vigente dal 1991. Quindi, di fatto siamo a trent'anni dall'entrata in vigore di questo strumento.

Io sono convinto che sulla base di studi scientificamente condotti, tenendo conto anche di quanto prevede la norma sulla trasparenza a capo delle amministrazioni che debbono dare l'esempio, anche in relazione a strumenti contabili (faccio riferimento ad uno studio di recente condotto da due ricercatori, uno per l'Università Ca' Foscari e l'altro per il Trinity College di Dublino), il Ministero possa comunque affinare sempre più degli strumenti capaci di cogliere dei segnali quantomeno indicativi di fenomeni che non sempre vengono portati all'attenzione di chi di dovere.

Faccio riferimento ad un dato che lei ha fornito: nel corso del 2021 – e fra poco l'anno si concluderà – noi abbiamo registrato lo scioglimento di tredici amministrazioni comunali e nessuna azienda sanitaria. Mi sembra che i numeri siano in regressione, perché qualche anno fa gli scioglimenti erano superiori alla ventina per anno e siamo arrivati comunque a centinaia di Comuni sciolti. L'altra riflessione che faccio è che, di fatto, pur essendoci statisticamente parlando un susseguirsi di inchieste che rivelano la presenza della criminalità organizzata in tante zone del nostro Paese non tradizionalmente collegate a queste presenze, poi gli scioglimenti quest'anno sono tutti circoscritti alle quattro Regioni in cui tradizionalmente le mafie vengono ad essere allocate. Non è che anche con la rimodulazione del sistema delle interdittive, giacché poi la proposta di scioglimento è sempre in capo all'autorità prefettizia, vi sia una sorta di venir meno dell'attenzione con cui in passato si osservavano certi fenomeni per aggredire, appunto, l'infiltrazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche?

Poi, da tante e tante inchieste è venuta fuori anche una capacità di infiltrare altre amministrazioni pubbliche che non siano appunto gli enti locali, i Comuni o le aziende sanitarie. A suo avviso, visto che è a capo di questo Dipartimento che deve monitorare e studiare tale fenomeno, il legislatore potrebbe trarre spunto per allargare il novero di amministrazioni pubbliche oggetto di potenziale scioglimento? Infatti, spesso e volentieri vengono coinvolti in inchieste giudiziarie particolarmente imbarazzanti i rappresentanti dei cittadini eletti in Consigli regionali, ma il Consiglio regionale non viene previsto dal legislatore come un organismo che sia potenzialmente da sciogliersi; pur tuttavia, per esempio con la riforma del Titolo V, il Consiglio regionale ha competenze nell'ambito della spesa sanitaria che inducono tanta parte della criminalità organizzata a prestare attenzione alla possibilità di infiltrare un ente per dirigere poi la spesa che lo stesso in qualche modo dirige, essendone responsabile.

*SGARAGLIA.* Sì, Presidente, questi sono tutti spunti di riflessione importanti. Per quanto riguarda il numero degli scioglimenti, siamo più o meno in linea; in ogni caso adesso verifichiamo il dato. Al di là di questo, per gli scioglimenti per mafia non è previsto l'avvio del procedimento, anzi la giurisprudenza anche recente ha sempre affermato che le ragioni di speditezza e riservatezza prevalgono su quella della partecipazione al procedimento. Proprio recentemente il Consiglio di Stato ha ribadito la legittimità di questa procedura, anche di fronte alle norme di carattere europeo, proprio perché c'è un'esigenza di contrasto al condizionamento mafioso che prevale su quelle del procedimento. Sono state fatte delle modifiche recentemente per le interdittive antimafia che riguardano singole imprese: si tratta di altri fenomeni che hanno anche una dimensione differente. Per quanto riguarda gli scioglimenti permangono le stesse norme procedurali sino ad ora vigenti.

Per quanto riguarda la possibilità di sciogliere altri enti locali, questo lo lascerei alla valutazione del Parlamento, nel senso che si tratta, anche in questo caso, di modificare notevolmente l'ordinamento e disciplinarne le modalità, perché il Ministero dell'interno non si occupa delle Regioni.

Qual era l'altra osservazione che aveva fatto?

*PRESIDENTE.* Relativamente all'incrocio di dati forniti dall'analisi dei bilanci, lei faceva riferimento, per esempio, al problema dell'evasione fiscale oppure dell'occupazione abusiva di alloggi.

*SGARAGLIA.* Questi sono gli elementi sintomatici che vengono adottati dalle prefetture: sono proprio questi gli elementi principali che vengono valutati quando si fa la procedura di accesso. Si tratta di procedure complesse, che sono sicuramente attenzionate. Si fanno tutti questi incroci di dati e le commissioni di accesso (che in genere durano sei mesi, ma anche meno se necessario) valutano tutti gli elementi cui lei accennava.

Si potrà sicuramente potenziare l'attività delle prefetture, però devo ammettere che tutte le gestioni e le attività – ce lo conferma anche il contenzioso che abbiamo – sono sempre svolte con molta ponderatezza. Cercheremo sicuramente di migliorare e potenziare la nostra attività in modo tale da verificare maggiormente situazioni di condizionamento nei Comuni, per i quali l'attenzione è sempre massima da parte del nostro Ministero.

*LANNUTTI (Misto-IdV).* Signor Presidente, ringrazio il prefetto Sgaraglia per la relazione.

Vorrei citare alcuni numeri dei Comuni sciolti per mafia: nel 2017 sono ventuno, nel 2018 ventitré, nel 2019 diciannove, nel 2020 undici i Comuni sciolti per mafia. C'è un'interessante statistica che riguarda anche le Regioni: la Lombardia, tra il 1991 e il 2020, ha un Comune sciolto per mafia; l'Emilia-Romagna uno; la Valle d'Aosta uno; la Basilicata due, il Lazio due; la Liguria due; il Piemonte tre, la Puglia 19, la Sicilia 82, la

Campania 98, mentre la Calabria, la Regione del presidente Morra, 113, che è un numero davvero molto importante.

Vorrei chiederle, signor prefetto, se questo allentamento degli scioglimenti possa essere legato alla pandemia e a un allentamento dei controlli, oppure se si ritiene che ci sia una sorta di assuefazione a questi fenomeni. Tra l'altro, si sciolgono i Comuni, ma si ripresentano spesso gli stessi amministratori e vengono rieletti. Lei può suggerire, magari al Parlamento, qualche modalità per evitare queste recidive?

*SGARAGLIA.* Grazie a lei, senatore Lannutti. Escluderei ovviamente un'assuefazione o un calo di interesse nei confronti di questo fenomeno; anzi, devo dire che l'attenzione è sempre massima. Se i numeri sono diminuiti (ma forse sono leggermente aumentati quest'anno rispetto all'anno precedente), ciò è dovuto al fatto che si tratta di attività complesse ma c'è sempre grande attenzione da parte delle prefetture.

Per quanto riguarda il radicamento che c'è – cui accennavo prima – e il fatto che vi siano Comuni sciolti più di una volta, è ovvio che è anche un fenomeno culturale. Se ne parlava prima: occorre investire innanzitutto sui giovani, sulla formazione e la cultura; bisogna investire forse anche sull'occupazione per i giovani e creare loro nuove opportunità. Bisogna creare una società che consenta ai cittadini di capire che lo Stato è presente e funziona bene, ma questo però comporta investimenti.

Parlavo prima del fatto che nei Comuni sciolti per mafia sono state previste delle forme d'incentivo finanziario della legge di bilancio del 2018 e questo è stato fatto proprio per favorire l'attività delle commissioni straordinarie, per far sì che nei Comuni interessati la collettività possa comprendere come l'attività delle commissioni sia concreta e faccia qualcosa di veramente importante a favore della collettività. Forse questi investimenti devono continuare anche in un momento successivo, insieme alle altre misure di cui pure si parlava, come l'accompagnamento dei nuovi organi comunali alla verifica del corretto comportamento e alla legittimità degli atti, in modo tale da incidere anche su questo aspetto culturale e su questo sostrato delle persone che devono imparare a fidarsi dello Stato. Ci deve essere uno Stato che funzioni bene e occorre dare alle persone le opportunità giuste da questo punto di vista.

*PRESIDENTE.* Non essendovi altri quesiti da parte dei commissari, ringrazio il prefetto Sgaraglia e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15.*

