



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MINASI e CANTALAMESSA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GENNAIO 2025

Modifica degli articoli 143 e 144 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, in recepimento dei più recenti orientamenti del Consiglio di Stato

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge agisce su più aspetti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, novellando e integrando gli articoli 143 e 144 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, tenendo in considerazione il pronunciamento del Consiglio di Stato.

Sulla questione infatti, il Consiglio di Stato (sentenza n. 5460 del 30 giugno 2022) si è recentemente pronunciato in tal senso, per cui è illegittimo il decreto di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ove le circostanze fattuali provate e documentate, in relazione a ciascuna di esse ed anche complessivamente valutate, nonché l'inerzia della prefettura nell'assumere iniziative volte a rimuovere fattori di pregiudizio sociale mediante la sollecitazione degli organi comunali, non restituiscano un quadro sufficientemente probante, sia pure nella logica del più probabile che non, del condizionamento o del collegamento mafioso, ma consegnano una gestione non particolarmente efficiente ed efficace dell'attività amministrativa, che non può, però, giustificare lo scioglimento degli organi elettivi, il quale incide sui più alti valori costituzionali alla base del nostro ordinamento, quali il rispetto della volontà popolare espressa con il voto e l'autonomia dei diversi livelli di Governo garantita dalla Costituzione.

Il disegno di legge proposto agisce quindi su più aspetti della normativa vigente, al fine di migliorare il funzionamento del sistema. In particolare, viene previsto un albo di funzionari idonei ad essere nominati commissari, che abbiano specifica competenza in materia di gestione amministrativa degli enti locali e che possano quindi provvedere, nell'ambito delle proprie facoltà, anche a ripristinare il regolare funzionamento dei servizi nei settori amministrativi interessati, in accordo con il prefetto. Viene previsto un più ampio utilizzo della procedura di accesso, estendendola anche a società partecipate da enti locali e consorzi pubblici a partecipazione privata, nel caso in cui vi siano indizi o siano avanzati fondati rilievi su possibili condizionamenti della criminalità organizzata, al fine di sottolineare la funzione di acquisizione conoscitiva a scopo di prevenzione propria della procedura di accesso. Viene inoltre prevista per gli amministratori la possibilità, salvi casi di urgenza, di poter esprimere un contraddittorio con la commissione d'accesso.

Le modifiche proposte non alleggeriscono le misure di prevenzione personali e reali, di vigilanza e intervento, ma sono volte a migliorare il sistema, anche inserendo meccanismi che evitino, nei casi non strettamente necessari, lo scioglimento e che tutelino quindi la volontà popolare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifica dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. L'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Art. 143. – *(Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti)* – 1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi tali da determinare una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata o un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi a esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno

accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato per acquisire dati e documenti e accertare notizie concernenti i servizi stessi. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. I funzionari di cui al periodo precedente devono essere iscritti all'Albo dei soggetti abilitati, istituito presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 144, comma 2, del presente testo unico. Entro sei mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Il prefetto può estendere tali verifiche alle società partecipate da enti locali e ai consorzi pubblici, anche a partecipazione privata, in cui vi siano indizi o siano avanzati fondati rilievi su possibili condizionamenti della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali.

3. Salvi casi di urgenza, entro il termine di trenta giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto richiede osservazioni e prove contrarie, eventualmente corredate di documenti, al sindaco o al presidente della provincia, che possono presentarle entro venti giorni. Al termine della valutazione delle osservazioni e prove allegate, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto dell'eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente

locale. Nella relazione sono altresì indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antiggiuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

4. Fuori dai casi previsti dal comma 3, se dalla relazione dei commissari non emerge la sussistenza dei concreti, univoci e rilevanti elementi di cui al comma 1, ma situazioni comunque sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi a esse affidati, il prefetto, entro venti giorni, nomina un commissario iscritto all'Albo di cui all'articolo 144, comma 2, che provvede a ripristinare il regolare funzionamento dei servizi nei settori amministrativi interessati, così da evitare la procedura di scioglimento di cui al comma 1, attraverso la cessazione delle situazioni riscontrate. Ogni trenta giorni il commissario informa il prefetto dei provvedimenti adottati. Al termine dell'attività svolta, il commissario rassegna le proprie conclusioni al prefetto che, senza indugio, invia una relazione al Ministro dell'interno. La relazione è pubblicata nel sito *internet* istituzionale del Ministero dell'interno.

5. Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei

ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicate in modo analitico le anomalie riscontrate, come previste dal comma 1, unitamente ai provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica altresì gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

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

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

8. Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento come previsti dal comma 1 o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 6, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. I provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono pubblicati nel sito *internet* istituzionale del Ministero dell'interno.

9. Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a)* e *b)*, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

10. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno, la relazione del prefetto e le eventuali osservazioni presentate dall'amministratore locale, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario.

11. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si

svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenere in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 5.

12. Fatta salva ogni altra misura interdittiva e accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione di incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 5 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

13. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può ecce-

dere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 11 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

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

15. L'impugnazione giurisdizionale del decreto di scioglimento sospende il decorso dei termini della consiliatura fino alla definizione del giudizio. Nel caso di annullamento del decreto di scioglimento, il periodo compreso fra la pubblicazione del medesimo e la reintegrazione degli organi eletti non si computa ai fini del termine della consiliatura ».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 144 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

1. L'articolo 144 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

« Art. 144. - (*Commissione straordinaria e comitato di sostegno e monitoraggio*) - 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 da tre membri, iscritti all'Albo di cui al comma 2. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile e garantisce una presenza stabile e continuativa presso la sede dell'ente.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, presso il Ministero dell'interno è costituito l'Albo dei soggetti abilitati a effettuare attività di indagine, accertamento, sostegno e monitoraggio presso comuni e province in caso di pre-

sunte infiltrazioni o condizionamenti mafiosi. Possono essere iscritti all'albo i funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, i magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza e i funzionari della carriera prefettizia.

3. Presso il Ministero dell'interno è istituito, con personale dell'amministrazione iscritto all'Albo di cui al comma 2, un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 1 e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e funzionamento della commissione straordinaria per l'esercizio delle attribuzioni a essa conferite, le modalità di pubblicizzazione degli atti adottati dalla commissione stessa, nonché le modalità di organizzazione e funzionamento, del comitato di cui al comma 3 ».

