

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1512

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa della deputata **BRUNO BOSSIO**

Modifica dell'articolo 143 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, provinciali e delle città metropolitane conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare

Presentata il 17 gennaio 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge sostituisce l'articolo 143 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, provinciali e delle città metropolitane nelle ipotesi di collegamenti o di condizionamenti causati dalla presenza della criminalità organizzata, al fine di rendere più efficaci e incisivi i provvedimenti adottati in coerenza con le finalità previste dalla norma.

I provvedimenti di scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa, ai sensi del citato articolo, hanno carattere amministrativo di tipo preventivo e non sanzionatorio.

La norma si configura a tutela delle amministrazioni locali che sono esposte all'elevato rischio di pressioni e forme di

condizionamento che, soprattutto in alcuni contesti ambientali e territoriali, sono conseguenti a un'aggressiva presenza di organizzazioni criminali e mafiose.

Accertata la costituzionalità della norma (sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 1993), il carattere amministrativo è salvaguardato anche e soprattutto dal fatto che il provvedimento di scioglimento è considerato giustiziabile in sede extragiudiziale.

Fermi restando, dunque, la validità costituzionale dell'impianto normativo e il suo configurarsi come uno strumento certamente utile alla superiore necessità di un'efficace lotta al fenomeno mafioso, con la presente proposta di legge si intende intervenire su alcuni aspetti che hanno determinato un'incompiuta e non adeguata applicazione della norma stessa.

Spesso il provvedimento di scioglimento non ha prodotto in maniera efficace gli effetti che si prefiggeva. Infatti è ampio il numero dei casi di un ente locale sciolto e commissariato che poi, in seguito al rinnovo degli organi elettivi, è stato nuovamente sciolto per la ravvisata permanenza delle situazioni di condizionamento mafioso.

Il principio fondamentale a cui è stato uniformato l'ordinamento degli enti locali è quello della separazione tra i poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo affidati agli organi elettivi e i poteri di gestione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile di competenza della dirigenza burocratico-amministrativa.

Al fine di prevenire o rimuovere le criticità che, nello svolgimento dell'attività amministrativa, si determinano attraverso forme di condizionamento criminogeno, alla luce del principio di separazione delle funzioni di indirizzo e controllo politico da quelle gestionali, l'istituto dell'accesso-scioglimento deve essere, pertanto, uno strumento selettivo.

L'accertamento della sussistenza del collegamento, nello svolgimento dell'attività dell'ente locale, con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare deve fondarsi non su ipotesi suggestive ma su un esame oggettivo degli atti amministrativi improntato non solo ai principi di efficienza e di efficacia ma anche al principio di imparzialità, sancito dagli articoli 3 e 97 della Costituzione ed equivalente alla necessità che ogni atto della pubblica amministrazione sia improntato alla giustizia non solo formale ma anche, e soprattutto, sostanziale.

I provvedimenti che si intendono assumere in base alla sussistenza delle condizioni previste dal citato articolo 143, comma 1, dovranno essere rivolti a un efficace processo di riordino e di ripristino delle condizioni di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Alla luce di ciò, con la modifica prevista dalla presente proposta di legge si è cercato non solo di prevedere una valutazione più stringente degli atti amministrativi sul piano della conformità formale ai principi di ef-

ficienza, efficacia, speditezza ed economicità, ma anche di valutare la sfera di incidenza concreta dell'atto all'interno della comunità, del tessuto sociale e dei soggetti destinatari o beneficiari.

Non sempre, infatti, il rispetto del criterio di buon andamento garantisce di per sé che l'azione amministrativa risulti anche imparziale, soprattutto quando si versa in situazioni di condizionamento mafioso dell'attività amministrativa. Non è raro il caso di appalti aggiudicati al prezzo più basso, in tempi celeri e senza un apparente spreco di risorse pubbliche, ma dove l'aggiudicataria risulta essere un'impresa mafiosa; è evidente che, in tali casi, il danno è in *re ipsa* e ciò sia per l'inquinamento del tessuto economico sociale sia per gli aspetti strettamente connessi al livello qualitativo dell'opera o del servizio aggiudicato.

L'assoluta necessità di verificare che l'attività amministrativa degli enti locali interessati da fenomeni di condizionamento mafioso sia improntata all'imparzialità, oltre che al buon andamento, impone quindi di prevedere che i controlli delle commissioni di accesso e di indagine vertano anche e soprattutto su tale aspetto e che la violazione di tale principio, se causata da fenomeni di infiltrazione o di condizionamento, costituisca sufficiente motivazione, prima ancora che dello scioglimento del consiglio dell'ente locale, anche di misure e di interventi finalizzati e specificamente orientati, anche in coerenza con il principio della separazione dei poteri.

Da qui la previsione di introdurre la fattispecie di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-tecnica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale e con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati.

La compiutezza del procedimento che presiede l'attivazione dell'accesso e delle misure conseguenti non può essere garantita da un esame unilaterale sollecitato dalle iniziative assunte dal prefetto senza acquisire, in sede istruttoria, sotto forma di osservazioni, le valutazioni del rappresen-

tante legale dell'ente locale. A questo fine è prevista la facoltà del sindaco di produrre una memoria, che diventa atto integrante del procedimento, nella quale formulare eventuali controdeduzioni.

A tutela del principio di assoluta imparzialità e serenità nella conduzione delle attività di accertamento si propone, inoltre, che i membri della commissione di accesso siano scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione, iscritti a un apposito albo ministeriale, al fine di evitare ogni possibile forma di conflitto di interessi o di incompatibilità ambientale.

Le modifiche proposte meritano un'attenta considerazione dettata dall'assoluta delicatezza degli interessi coinvolti, poiché esse attengono al rispetto delle condizioni di legalità necessarie per il regolare svolgimento dell'azione amministrativa.

L'inderogabilità della rappresentatività e del libero esercizio dell'azione amministrativa nel rispetto dei principi costituzionali, infatti, costituisce un indefettibile presupposto per un sano sviluppo civile ed economico delle collettività amministrate dagli enti locali.

La consapevolezza che il provvedimento di scioglimento degli enti locali elettivi rappresenta, comunque, un evento traumatico per l'intero sistema democratico impone un'attenzione costante nell'adozione e nel perfezionamento di strumenti che pongano al riparo il principio della rappresentanza democratica e il primario interesse delle stesse comunità amministrate di essere tutelate dai rischi di infiltrazione e condizionamento mafioso.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

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, provinciali e delle città metropolitane conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile*) – 1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141 del presente testo unico, i consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi, riscontrabili nelle finalità e nello svolgimento dei procedimenti amministrativi di specifici atti di gestione o di indirizzo politico-amministrativo, che attestano la sussistenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile, degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, del presente testo unico ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare 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, provinciali e delle città metropolitane, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad 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, provinciale o della città metropolitana, al diret-

tore 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. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione anche in quiescenza, iscritti a un apposito albo tenuto presso il Ministero dell'interno, che esercitano le loro funzioni o risiedono fuori dal territorio della provincia dell'ente interessato. La commissione 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.

3. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo di massimo tre mesi, la commissione di cui al comma 2 termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Il prefetto comunica le risultanze dell'attività svolta dalla commissione al sindaco o al rappresentante legale dell'ente locale il quale, entro venti giorni dalla comunicazione, ha facoltà di inviare al prefetto una memoria scritta contenente eventuali controdeduzioni. Entro i successivi trenta giorni 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 con allegate le risultanze dell'attività della commissione e l'eventuale memoria del sindaco o del rappresentante legale dell'ente locale. Nella relazione si dà conto dell'eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale, provinciale o della città metropolitana, 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 anti-giuri-

dica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente un procedimento penale, il prefetto può chiedere 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. 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 indicati in modo analitico le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e 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, provinciale o della città metropolitana 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.

5. Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento e non sia applicata la misura prevista dal comma 4, qualora la relazione di cui al comma 3 rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale, provinciale o della città metropolitana, 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 a ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente locale, compresa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione a un altro ufficio o a un'altra mansione con

obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

6. Se a seguito degli accertamenti della commissione di cui al comma 2 si registrano forme di condizionamento di cui al comma 1 che escludono il coinvolgimento del livello di responsabilità politica degli amministratori dell'ente locale, il prefetto può proporre la nomina di un commissario straordinario che esercita anche le funzioni del direttore generale dell'ente, ai sensi del presente testo unico, con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati. Il commissario straordinario per le funzioni gestionali e amministrative dell'ente locale è nominato con decreto del Ministro dell'interno ed esercita le funzioni a esso attribuite per un periodo di diciotto mesi, indipendentemente dalle consultazioni elettorali e amministrative e provvede ad adottare i necessari provvedimenti di riorganizzazione burocratico-amministrativa finalizzati a contrastare ogni possibile forma di condizionamento di tipo mafioso o similare.

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 o per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 5, 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. Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

9. Nell'ipotesi di cui al comma 8, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministra-

tivi, situazioni 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 ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a venti giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci.

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

11. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, 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.

12. 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 dal comma 4.

13. Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed 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 d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 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.

14. 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 lo-

cale mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 12 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

15. Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, ai sensi del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1 del medesimo articolo, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'articolo 141 ».

PAGINA BIANCA



18PDL0044140