

- provincia in cui ci si candida – da parte delle prefetture, con la necessaria collaborazione dei responsabili degli uffici giudiziari affinché ne garantiscano l’apertura anche nelle giornate festive;
3. previsione dell’obbligo a carico del candidato di autocertificare tutte le condanne e tutti i processi in corso, non solo quelle efficacemente previste dalla legge Severino e che vanno tenute ferme nella disciplina giuridica già vigente, ma anche di qualsiasi altro processo che, pur non rientrando formalmente nel campo di applicazione della legge, può evidentemente rivelare un interesse sostanziale alla conoscenza piena del profilo morale del candidato. Si pensi che oggi il condannato in primo grado per reati anche gravi – bancarotta, rapina, violenza sessuale, falso, e sono esempi tratti dalla realtà osservata in questi anni – a meno di due anni di reclusione, non è tecnicamente incandidabile. Pur corretta dal punto di vista della disciplina vigente, che deve essere coerente con la previsione dell’articolo 48 della Costituzione (“Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge”). Esso, in altri termini, prevede che l’elettorato attivo e passivo può essere limitato solo in forza di condanna definitiva e questo presidio giuridico deve essere ampliato dal valore sociale della trasparenza e della pubblicità. Le situazioni processuali sono infatti sicuramente note e pubbliche e l’interessato ne ha evidentemente la conoscenza, poiché non sono più soggette a segreto di indagine.
 4. previsione di specifiche condizioni di incandidabilità e di sospensione e decadenza dalla carica in caso di dichiarazioni false in sede di autocertificazione. In altri termini, deve essere escluso dalla competizione elettorale chi viene scoperto ad aver dichiarato il falso in sede di attestazione dei requisiti ovvero di comunicazione delle proprie pendenze. In tal caso, inoltre, va prevista una causa di incandidabilità per le successive tornate elettorali. Soprattutto, se la scoperta della dichiarazione mendace avviene dopo l’elezione, è indispensabile la sospensione e la successiva decadenza per chi abbia mentito su circostanze tanto rilevanti sul piano politico e elettorale.
 5. prosecuzione nella riforma del casellario giudiziale nazionale, anche attraverso il rapido esercizio della delega già pendente, e in scadenza il 3 agosto 2018, per rendere tempestivi e corretti gli inserimenti in una banca dati nazionale realmente affidabile, sia per le condanne definitive sia per i carichi pendenti, recuperando l’arretrato che nelle regioni del sud è anche di due anni;
 6. per i comuni sciolti per mafia, occorre rafforzare la previsione dell’incandidabilità ai sensi del comma 1 dell’articolo 143 del TUEL, nei termini indicati nel paragrafo a seguire, ampliandone la portata a tutte le tornate elettorali, comprese le elezioni europee, come stabilito dalla giurisprudenza, e prevedere tempi più celeri per il procedimento in tribunale e forme cautelari per evitare, come è accaduto, che nelle more del procedimento si possa ricandidare l’amministratore locale che aveva dato causa allo scioglimento, magari anticipato dalle dimissioni volontarie per confondere le acque.

Per la ricostruzione in dettaglio delle criticità emerse e delle verifiche sulla situazione degli enti e dei comuni oggetto delle indagini della Commissione, si rinvia pertanto all’illustrazione delle relative risultanze ovvero dell’approvazione delle citate relazioni, effettuate in occasione delle sedute del 29 maggio 2015, del 27 aprile 2016, del 31 maggio 2016 e del 29 novembre 2017.

4.8.2 Scioglimento dei comuni

Premessa

La Commissione ha dedicato uno specifico filone di inchiesta al tema dello scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni della criminalità organizzata⁴¹⁵. Tale fenomeno ha assunto anche in questa legislatura un andamento molto preoccupante, a conferma del fortissimo interesse da parte dei gruppi criminali per le risorse gestite dagli enti locali e di una strategia volta a condizionare dall'interno le singole amministrazioni, a partire da quelle dei comuni di più limitate dimensioni, al fine di indirizzarne le decisioni di spesa.

Tale materia, oggetto dei compiti previsti dall'articolo 1, commi f) e n) della legge istitutiva, è stata pertanto oggetto di una pluralità di iniziative nei diversi ambiti dell'attività della Commissione.

A tale proposito, si segnala che è stato periodicamente ascoltato in sede plenaria il Ministro dell'interno in carica in ciascuno dei Governi avvicendatisi nel corso della XVII legislatura; in occasione di ogni tornata elettorale amministrativa svolta nel corso della legislatura è stato effettuato un *focus* sulla situazione dei comuni che tornavano al voto dopo lo scioglimento e il periodo di gestione commissariale straordinaria ovvero dopo essere stati sottoposti ad accesso ispettivo ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), in cui sono stati ascoltati anche i sindaci neoeletti in relazione alla disamina delle criticità emerse in sede di accesso e scioglimento e agli impegni da assumere a livello politico da parte delle nuove amministrazioni; in tutte le missioni territoriali il tema è stato infine approfondito nelle sue manifestazioni locali attraverso le audizioni dei prefetti e dei responsabili provinciali delle forze di polizia; è stato inoltre istituito un apposito comitato di lavoro ai sensi dell'articolo 3 della legge istitutiva.

Inquadramento del fenomeno

Dal 1991 ad oggi⁴¹⁶ si registrano ben 298 scioglimenti (292 nei confronti di amministrazioni comunali e 6 di aziende sanitarie e ospedaliere) nei confronti di 230 enti (al netto delle "recidive"). Sono numerosi i casi di comuni sciolti due volte (è accaduto in 41 occasioni)⁴¹⁷ o addirittura tre volte (si è verificato in 14 casi)⁴¹⁸. Dal 2010 sono 35 i procedimenti ispettivi avviati dal Ministero

⁴¹⁵ Sul tema, nella sua dimensione generale, cfr.: missione a Milano del 16 dicembre 2013, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano, (Governo Letta - v. allegato al resoconto stenografico della seduta del 19 dicembre 2013); seduta del 14 ottobre 2014, audizione del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, Raffele Cantone (resoconto stenografico n. 58); sedute del 15 e del 22 marzo 2016, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano - Governo Renzi (resoconti stenografici nn. 144 e 145); seduta del 13 giugno 2017, audizione del Ministro dell'interno, Marco Minniti - Governo Gentiloni (resoconto stenografico n. 210); seduta del 14 novembre 2017, audizione del presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno (resoconto stenografico n. 232); seduta del 6 dicembre 2017, audizione del Presidente del Consiglio dei ministri, Paolo Gentiloni Silveri (resoconto stenografico n. 235).

⁴¹⁶ Dati aggiornati alle deliberazioni del Consiglio dei ministri del 19 gennaio 2018 e del 9 febbraio 2018, relative agli scioglimenti di Cirò Marina (KR) e San Gennaro Vesuviano (NA)

⁴¹⁷ I 41 comuni destinatari di provvedimenti di scioglimento *ex* articolo 143 del TUEL per due volte sono i seguenti: Afragola (NA)*; Africo (RC)*; Altavilla Milicia (PA); Arzano (NA); Bagheria (PA); Boscoreale (NA); Bova Marina (RC); Briatico (VV); Caccamo (PA); Campobello di Mazara (TP); Casandrino (NA); Castel Volturno (CE); Cerda (PA); Cirò (KR)*; Crispano (NA); Isola di Capo Rizzuto (KR); Lusciano (CE); Marina di Gioiosa Jonica (RC); Mascali (CT); Nardodipace (VV); Niscemi (CL); Nola (NA)*; Pagani (SA); Pago del Vallo di Lauro (AV); Plati (RC); Poggiomarino (NA); Quarto (NA); Quindici (AV); Riesi (CL); Rizziconi (RC); Rosarno (RC); S. Giovanni La Punta (CT); S. Giuseppe Vesuviano (NA)*; S. Luca (RC); S. Maria la Fossa (CE); S. Paolo Bel Sito (NA); Scafati (SA); Scicli (RG)*; Seminara (RC); Taurianova (RC); Villa di Briano (CE); Villabate (PA). Per i comuni contrassegnati da asterisco (*), uno dei provvedimenti di scioglimento è stato successivamente annullato in sede di giustizia amministrativa.

⁴¹⁸ I 14 comuni destinatari di provvedimenti di scioglimento *ex* articolo 143 del TUEL per tre volte sono i seguenti: Casal di Principe (CE); Casapesenna (CE); Gioia Tauro (RC); Grazzanise (CE); Lamezia Terme (CZ); Marano di

dell'Interno e conclusi con la chiusura del procedimento. Si tratta per lo più di comuni di piccole e medie dimensioni. Però in un sedici casi, soprattutto negli ultimi anni, lo scioglimento ha coinvolto città con più di 50 mila abitanti come, per esempio, Giugliano in Campania, Battipaglia, Marano di Napoli, Scafati; gli ultimi due casi sono Lamezia Terme, che ha circa 70 mila abitanti e Ostia, X Municipio di Roma capitale, che ne ha oltre 200 mila; e nel 2013 è stata sciolta per la prima volta una città capoluogo di provincia (Reggio Calabria).

La stragrande maggioranza degli scioglimenti è avvenuta in Campania e Calabria (rispettivamente 35 per cento e 34 per cento), seguite da Sicilia (24 per cento) e poi dalla Puglia (in cui si registrano undici scioglimenti⁴¹⁹); ancora limitati sono i casi di scioglimento nelle regioni del centro-nord (tre in Piemonte e Liguria, due nel Lazio, uno in Lombardia ed Emilia-Romagna), sebbene sia ormai pacifica la consapevolezza del radicamento delle organizzazioni criminali anche al di fuori dei confini tradizionali di insediamento delle organizzazioni mafiose.

Le province più colpite sono quelle di Reggio Calabria con 59 provvedimenti di scioglimento e Napoli con 55 provvedimenti di scioglimento. Colpisce infatti che in 25 anni circa siano stati sciolti per mafia, almeno una volta e al netto delle “recidive” dei comuni sciolti più volte, 42 comuni⁴²⁰ su 97 facenti parte della provincia di Reggio Calabria e 41 comuni⁴²¹ su 92 facenti parte della provincia di Napoli, pari in entrambi i casi a circa il 43 per cento del totale dei comuni delle rispettive province.

L'evoluzione più recente.

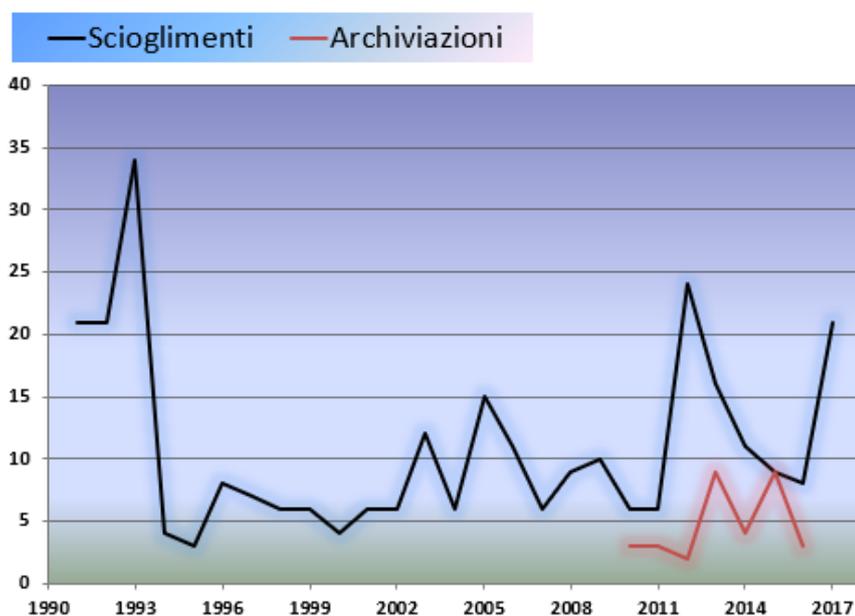
Il grafico evidenzia l'andamento estremamente irregolare degli scioglimenti dal 1991 a oggi. Si registra un ricorso frequente a tale strumento nei primi anni di attuazione della nuova normativa (21 scioglimenti sia nel 1991 che nel 1992 e ben 34 nel 1993) mentre negli anni a seguire gli scioglimenti sono stati molto più limitati, se si fa eccezione per il periodo 2012-2013, nel corso del quale sono stati emanati complessivamente 40 decreti di scioglimento: tale andamento irregolare può essere attribuito solo in minima parte alle modifiche della normativa del 2009, che hanno reso più stringenti i requisiti dello scioglimento, esplicitando la necessità di “elementi concreti, univoci, e rilevanti”.

Napoli (NA)*; Melito di Porto Salvo (RC); Misilmeri (PA); Nicotera (VV); Roccaforte del Greco (RC); S. Cipriano D'Aversa (CE)*; S. Ferdinando (RC), S. Gennaro Vesuviano (NA)*. Per i comuni contrassegnati da asterisco (*), uno dei provvedimenti di scioglimento è stato successivamente annullato in sede di giustizia amministrativa.

⁴¹⁹ Gallipoli (LE), Surbo (LE), Modugno (BA), Terlizzi (BA), Gioia del Colle (BA), Trani (BAT), Monopoli (BA), Cellino san Marco (BR), Monte S. Angelo (FG), Parabita (LE) e Valenzano (BA).

⁴²⁰ Africo, Ardore, Bagaladi, Bagnara Calabria, Bova Marina, Bovalino, Brancaleone, Calanna, Camini, Canolo, Cardeto, Careri, Casignana, Condofuri, Cosoleto, Delianuova, Gioia Tauro, Laureana di Borrello, Marina di Gioiosa Ionica, Melito di Porto Salvo, Molochio, Monasterace, Montebello Jonico, Plati, Reggio Calabria, Rizziconi, Roccaforte del Greco, Roghudi, Rosarno, Samo, San Ferdinando, San Lorenzo, San Luca, San Procopio, Sant'Ilario dello Ionio, Santo Stefano in Aspromonte, Seminara, Siderno, Sinopoli, Stilo, Taurianova, Villa San Giovanni, oltre alle ASL 9 di Locri e 5 di Reggio Calabria.

⁴²¹ Acerra, Afragola, Arzano, Boscoreale, Bruscianno, Casalnuovo di Napoli, Casamarciano, Casandrino, Casavatore, Casola di Napoli, Casoria, Castello di Cisterna, Crispano, Ercolano, Frattamaggiore, Giugliano in Campania, Gragnano, Liveri, Marano di Napoli, Melito di Napoli, Nola, Ottaviano, Pimonte, Poggiomarino, Pomigliano d'Arco, Pompei, Portici, Pozzuoli, Quarto, San Gennaro Vesuviano, San Giuseppe Vesuviano, San Paolo Bel Sito, Santa Maria La Carità, Sant'Antimo, Sant'Antonio Abate, Terzigno, Torre Annunziata, Torre del Greco (poi annullato), Tufino (poi annullato), Villaricca, Volla.



In questa legislatura sono stati sciolti nel complesso 64 enti locali, dei quali ben 26 negli ultimi 16 mesi (e attualmente sono 29 le amministrazioni commissariate), segno inequivocabile della rilevanza attuale del fenomeno delle infiltrazioni nelle amministrazioni locali e della necessità di affrontare con estrema decisione tutte le problematiche a esso collegate.

Desti in particolare preoccupazione la situazione della Calabria, colpita in questa legislatura da ben 34 decreti di scioglimento.

L'attività della Commissione.

A partire dal caso dello scioglimento del comune di Reggio Calabria, la Commissione ha svolto sul tema un'importante opera di impulso e sostegno, anche attraverso plurime missioni⁴²², all'azione della commissione straordinaria, al fine di consentire il superamento dei forti ostacoli da essa affrontati, con particolare riguardo al significativo coinvolgimento di dirigenti, funzionari e dipendenti dell'amministrazione comunale e all'adozione di misure incisive nei confronti dell'apparato burocratico del comune.

Sia nella sede plenaria sia in quella del Comitato⁴²³ sono state svolte numerose audizioni con sindaci, commissari di governo e prefetti per affrontare le problematiche relative ad alcuni enti

⁴²² V. in particolare: missioni a Reggio Calabria del 9 e 10 dicembre 2013, del 28 e 29 aprile 2014 e del 9 agosto 2014; missione a Catanzaro del 23 febbraio 2015; missione a Reggio Calabria e Locri del 31 marzo e del 1° aprile 2016; missione a Reggio Calabria del 21 ottobre 2016.

⁴²³ Il III Comitato *Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali*, coordinato dal senatore Mario Giarrusso, ha svolto le seguenti audizioni: seduta del 30 ottobre 2014: audizione del prefetto Elisabetta Belgiorno, capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno (resoconto stenografico n. 1); seduta del 18 dicembre 2014: audizione del prefetto Claudio Palomba, presidente del sindacato dei prefetti - SINPREF (resoconto stenografico n. 2); seduta del 19 febbraio 2015: audizione del segretario nazionale unione nazionale segretari comunali e provinciali, Alfredo Ricciardi (resoconto stenografico n. 3); seduta del 16 aprile 2015: audizione del coordinatore nazionale di Avviso pubblico, Pierpaolo Romani (resoconto stenografico n. 4); seduta del 14 maggio 2015: audizione del prefetto Maria Rosaria Ingenito Gargano, segretario nazionale dell'UNADIR (resoconto stenografico n. 5); seduta del 22 settembre 2015: audizione dei componenti della commissione di accesso presso il comune di Torre Annunziata, Raffaele Sirico (coordinatore), Antonio Bruno e Rossella Zingaro (resoconto stenografico n. 6); seduta del 15 ottobre 2015: audizione del procuratore presso il tribunale di Torre Annunziata, Alessandro Pennasilico (resoconto stenografico n. 7); seduta del 24 novembre 2016: audizione del già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Africo (RC), Franca Tancredi (resoconto stenografico n. 8); seduta del 2 febbraio 2017: audizione del consigliere comunale di Siracusa, Simona Princiotta (resoconto stenografico n. 9); seduta del 23 febbraio 2017: audizione del

oggetto di procedimenti ispettivi ai sensi dell'articolo 143 TUEL, in particolare il comune di Roma in relazione alla cosiddetta "mafia capitale", conseguenti all'inchiesta "Mondo di mezzo" della procura distrettuale di Roma. Attesa la rilevanza di una vicenda di infiltrazione criminale che coinvolgeva l'amministrazione della capitale del Paese, la Commissione vi ha dedicato un particolare lavoro, svolgendo un gran numero di sedute e di audizioni e acquisendo un'ampia mole di documentazione⁴²⁴. Tale lavoro ha accompagnato lo svolgimento di tutto l'*iter* amministrativo previsto dall'articolo 143 del TUEL, e ha fatto emergere posizioni molto differenziate in ordine alla sussistenza o meno delle condizioni per lo scioglimento. La dialettica tra le forze politiche si è vivacemente appuntata su tale alternativa; viceversa, larga convergenza si è registrata sulla necessità di una "terza via", ovvero un modello più flessibile per la gestione di siffatte situazioni di crisi, di cui si dirà meglio più avanti.

Il metodo di lavoro seguito ha permesso di raccogliere anche le opinioni degli amministratori locali interessati, ovvero dei comuni già colpiti da decreto di scioglimento (come Africo, Plati, Ricadi, Badolato, Scalea, Battipaglia, Bovalino, Bagnara Calabria, Arzano, Quarto, Torre Annunziata⁴²⁵), affrontando contestualmente il tema della trasparenza delle liste e delle modalità di svolgimento delle campagne elettorali.

sindaco di Roccamena (PA), Tommaso Ciaccio (resoconto stenografico n. 10); seduta del 20 luglio 2017: audizione del già dirigente presso l'ufficio del catasto di Reggio Emilia, Potito Scalzulli (resoconto stenografico n. 11); seduta del 14 novembre 2017: audizioni del sindaco di Aversa (CE), Domenico De Cristofaro, e del sindaco di Castellammare di Stabia (NA), Antonio Pannullo (resoconto stenografico n. 12).

⁴²⁴ Seduta dell'11 dicembre 2014, audizione del prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro (resoconto stenografico n. 71); sedute dell'11 dicembre 2014 e del 1° luglio 2015, audizioni del procuratore distrettuale di Roma, Giuseppe Pignatone (resoconti stenografici nn. 70 e 100); seduta del 17 dicembre 2014, audizione del sindaco di Roma, Ignazio Marino (resoconto stenografico n. 74); seduta del 12 maggio 2015, audizione della presidente della commissione di accesso presso il comune di Roma, Marilisa Magno (resoconto stenografico n. 93); seduta del 22 luglio 2015, comunicazioni della presidente in merito alle vicende note come "mafia capitale" (resoconto stenografico n. 106); sedute del 5 agosto 2015 e del 26 gennaio 2016, audizioni del prefetto di Roma, Franco Gabrielli (resoconti stenografici nn. 110 e 132); seduta del 3 dicembre 2015, audizione del prefetto Marilisa Magno, già presidente della commissione di accesso presso Roma Capitale, della dottoressa Enza Caporale e del dottor Massimiliano Brandani, già componenti della medesima commissione (resoconto stenografico n. 125); seduta del 9 febbraio 2016, audizione del presidente del Municipio VI di Roma Capitale, Marco Scipioni (resoconto stenografico n. 136); seduta del 17 febbraio 2016, audizione dell'onorevole Matteo Orfini e del professor Fabrizio Barca (resoconto stenografico n. 137); seduta del 1° marzo 2016, audizione del commissario straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, Francesco Paolo Tronca (resoconto stenografico n. 139); seduta dell'8 marzo 2016, audizione del presidente della commissione di accesso presso il comune di Sacrofano (RM), Antonio Tedeschi, e seguito dell'audizione dell'onorevole Matteo Orfini (resoconto stenografico n. 142); seduta del 9 marzo 2016, audizione dei componenti della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale (resoconto stenografico n. 143); seduta del 15 marzo 2016, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (resoconto stenografico n. 145); seduta del 22 marzo 2016, audizione del presidente della regione Lazio, Nicola Zingaretti (resoconto stenografico n. 146); sedute del 19 e 26 ottobre 2016, audizione del sindaco di Roma, Virginia Raggi (resoconti stenografici nn. 175 e 177); seduta del 1° febbraio 2017, audizione del presidente della commissione straordinaria incaricata della gestione del X municipio di Roma Capitale, Domenico Vulpiani (resoconto stenografico n. 188).

⁴²⁵ Su Africo (RC), cfr. missione a Locri del 1° aprile 2016, audizione dei membri della commissione straordinaria di Africo Franca Tancredi (presidente), Roberto Micucci e Vito Laino; III Comitato, seduta del 24 novembre 2016, audizione del viceprefetto Franca Tancredi, già presidente della commissione straordinaria del comune di Africo (RC). Su Plati, cfr. seduta del 22 giugno 2016, audizione del prefetto Anna Palombi, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Plati; seduta del 22 giugno 2016, audizione del viceprefetto Luca Rotondi, già commissario prefettizio per la provvisoria gestione del comune di Plati; seduta del 22 giugno 2016, audizione del sindaco di Plati, Rosario Sergi.

Su Badolato: seduta del 6 luglio 2016, audizione del prefetto Umberto Campini, già commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune di Badolato (CZ); seduta del 26 luglio 2016, audizione del sindaco di Badolato (CZ), Gerardo Mannello.

Su Scalea: seduta del 13 luglio 2016, audizione del vice prefetto Salvatore Caccamo, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Scalea (CS); seduta del 13 luglio 2016, audizione del sindaco di Scalea (CS), Gennaro Licursi.

Nelle citate audizioni dei Ministri dell'interno e del Presidente del Consiglio di Stato⁴²⁶, sono stati altresì approfonditi criteri seguiti nella redazione delle relazioni prefettizie ai fini di una più puntuale identificazione degli elementi raccolti in ordine all'accertamento dell'influenza esercitata dai gruppi criminali in ciascun contesto territoriale e all'evoluzione della giurisprudenza amministrativa al riguardo.

Proprio sulla base delle analisi svolte e del contributo fornito dai tanti soggetti auditi, la Commissione ritiene necessario formulare – sulla scia delle riflessioni già contenute in due precedenti relazioni (Doc. XXIII nn. 13 e 16) – alcune proposte volte ad adeguare la normativa vigente alle nuove e più complesse forme di manifestazione del fenomeno mafioso e garantire così una maggiore efficacia alle misure di ripristino della legalità nei territori interessati.

Le proposte della Commissione: la fase ascendente del procedimento.

La decisione in ordine all'esistenza di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali si sviluppa attraverso un articolato procedimento, disciplinato dall'articolo 143 del TUEL, che trova avvio nella nomina, da parte del prefetto su delega del Ministro dell'interno, di una commissione per l'accesso ispettivo presso l'ente interessato. La commissione di indagine riferisce al prefetto, il quale – in base alle risultanze del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica a cui partecipa, tra gli altri, il procuratore distrettuale antimafia – predispone una relazione per il Ministro dell'interno, che poi sottopone al Consiglio dei ministri la decisione finale in ordine allo scioglimento, disposto con decreto del Presidente della Repubblica⁴²⁷.

Tale procedura – che ha superato anche il vaglio di legittimità della Corte costituzionale, che si è pronunciata con le fondamentali sentenze 19 marzo 1993, n. 103, e 23 giugno 2014, n. 182, - appare nel complesso idonea a garantire un'accurata valutazione degli elementi “concreti, univoci e rilevanti” sui collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali e sulle forme concrete di condizionamento, che, pur in assenza di responsabilità penali, siano comunque tali da incidere negativamente sulla funzionalità degli organi elettivi. L'esistenza di tali elementi giustifica, ai sensi della legge vigente, l'adozione di una decisione così delicata ed estrema quale è quella che incide sul rapporto tra gli elettori e i rappresentanti eletti democraticamente: la misura dello scioglimento trova il suo fondamento proprio con la necessità di difendere la collettività dalle infiltrazioni mafiose all'interno delle istituzioni locali.

Tale procedura di verifica è di norma avviata a seguito di inchieste della magistratura; appare invece assolutamente necessario un più intenso utilizzo di questo istituto in tutti i casi in cui vi siano indizi o siano avanzati fondati rilievi su possibili condizionamenti della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali, proprio al fine di esaltare la funzione di acquisizione

Su Battipaglia: seduta del 27 luglio 2016, audizione del vice prefetto Gerlando Iorio, già coordinatore della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del comune di Battipaglia (SA); seduta del 27 luglio 2016, audizione del sindaco di Battipaglia (SA), Cecilia Francese.

Su Bovalino: missione a Reggio Calabria e Locri del 1° aprile 2016, audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Bovalino, Alberto Gentile (presidente), Rosa Correale e Emiliano Consolo.

Su Arzano: seduta del 26 luglio 2016, audizione del sindaco di Arzano (NA), Fiorella Esposito.

Su Quarto: seduta del 19 gennaio 2016, audizione del sindaco di Quarto (NA), Rosa Capuozzo.

Su Torre Annunziata: III Comitato, seduta del 22 settembre 2015, audizione dei componenti della commissione di accesso presso il comune di Torre Annunziata, Raffaele Sirico (coordinatore), Antonio Bruno e Rossella Zingaro; La commissione d'accesso è stata nominata dal prefetto di Napoli e incaricata degli accertamenti disposti dal Ministro dell'interno con decreto del 14 marzo 2013 presso il comune di Torre Annunziata (NA).

⁴²⁶ Seduta del 14 novembre 2017, audizione del presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno. Cfr. anche seduta del 22 gennaio 2014, audizione del segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roberto Garofoli, in ordine alle le risultanze della commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta anche patrimoniale alla criminalità, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 7 giugno 2013.

⁴²⁷ Art. 143, comma 4, TUEL: “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”.

conoscitiva a scopo di prevenzione propria della procedura di accesso. In quest'ottica sarebbe altresì utile estendere questa procedura di verifica alle società partecipate da regioni ed enti locali e ai consorzi pubblici anche a partecipazione privata.

Parimenti, appare auspicabile un più intenso e incisivo ricorso, allorché ne ricorrano i presupposti, alla misura di cui all'articolo 142 del TUEL in base al quale “con decreto del Ministro dell'interno il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico”. Ciò è recentemente avvenuto in occasione della rimozione, su encomiabile iniziativa del prefetto di Lecce, della presidente del consiglio comunale di Squinzano, per la comprovata vicinanza a esponenti di un sodalizio di tipo mafioso⁴²⁸.

Nel corso degli anni si è assistito a un progressivo affinamento, nelle relazioni che accompagnano il decreto del Presidente della Repubblica, dei criteri di verifica dei pericoli di infiltrazione mafiosa, grazie anche al fondamentale apporto fornito dai giudici amministrativi in sede di esame sui ricorsi presentati avverso i provvedimenti di scioglimento. Si tratta, in particolare, dei casi di amministratori che abbiano ricevuto l'appoggio delle associazioni criminali per la loro elezione, con conseguente loro rapporto di sudditanza, ovvero di partecipazione organica dell'amministratore locale – o di suo fiancheggiamento – all'organizzazione criminale; sulla base di tali collegamenti sono emersi provvedimenti favorevoli alle associazioni criminali locali oppure rilevanti anomalie nella gestione degli appalti o nei provvedimenti concessori o autorizzatori o, ancora, ostacoli al riutilizzo sociale di beni confiscati alla criminalità organizzata.

Proprio la previsione di un apposito giudizio sui ricorsi presentati avverso i decreti di scioglimento, affidato in primo grado al TAR del Lazio e successivamente al Consiglio di Stato, consente comunque un'ulteriore rigorosa valutazione degli elementi raccolti dalla commissione di accesso prefettizia e dal Governo e del pieno rispetto dei presupposti di legge. La percentuale dei ricorsi accolti è complessivamente ben inferiore al 10 per cento del totale dei decreti di scioglimento, e rispetto ai primi anni di applicazione della normativa delinea un *trend* nettamente discendente, in particolare negli ultimi tempi, degli annullamenti dei decreti di scioglimento da parte degli organi di giustizia amministrativa, e ciò depone molto positivamente nel senso del più che corretto esercizio dell'azione amministrativa in tale delicato campo.

In tale fase, al fine di garantire la massima trasparenza del processo decisionale, appare comunque auspicabile integrare la disciplina dell'articolo 143 prevedendo, in primo luogo, forme di comunicazione ufficiale dell'avvio della procedura di accesso – quantomeno, l'invio di un'apposita comunicazione alle Camere – in modo da informare pienamente l'opinione pubblica, da un lato, e dall'altro poter consentire alle istituzioni politiche, in particolare la Commissione Antimafia, di monitorare le situazioni di crisi.

Oltre a garantire il puntuale rispetto della tempistica prevista per le successive fasi della procedura, ciò consentirebbe soprattutto di offrire uno spazio in cui ascoltare, se e quando ritenuto opportuno, soggetti coinvolti nella vicenda, in particolare gli esponenti della politica locale, che spesso hanno lamentato l'assenza di una sede in cui poter rappresentare il proprio punto di vista, fermo restando che lo speciale procedimento amministrativo *ex* articolo 143 deve essere preservato da interferenze improprie.

Con riferimento ai componenti delle commissioni di accesso, appare altresì preferibile che essi siano individuati al di fuori dell'ambito territoriale del comune attenzionato e comunque in persone estranee al contesto di riferimento, geografico e amministrativo. In merito alla composizione, inoltre, questa potrebbe essere più opportunamente calibrata nel caso limitandola, anche per ragioni di costi economici e amministrativi, nei casi relativi a enti di dimensioni ridotte, ovvero aumentandola, nei casi relativi a enti di dimensioni maggiori.

⁴²⁸ V. decreto del Ministro dell'interno del 23 marzo 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 14 aprile 2016, con cui è stata disposta la rimozione della signora Fernanda Mentrangolo dalla carica di consigliere comunale di Squinzano (Lecce).

Alla Commissione Antimafia andrebbero sempre trasmesse, dopo il vaglio da parte del Consiglio dei ministri, tutte le relazioni prefettizie e delle commissioni di accesso, anche ai fini di una loro migliore conoscenza, in modo da consentire alle forze politiche e all'opinione pubblica di conoscere i settori più a rischio di infiltrazione della criminalità organizzata e le eventuali responsabilità già accertate⁴²⁹.

Sempre in ragione della attuale rilevanza del fenomeno degli enti sciolti per mafia, si potrebbero modificare i termini di presentazione della relazione governativa in materia (Doc. LXXXVII), attualmente con cadenza annuale, che potrebbe essere opportunamente allineata a quella della relazione del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo sull'attività svolta, e da sottoporre alla discussione dell'Assemblea su sollecitazione della Commissione parlamentare.

Sarebbe inoltre auspicabile assicurare una corsia preferenziale agli atti di sindacato ispettivo che sollecitano una risposta del Governo in ordine all'influenza dei gruppi criminali sulla gestione di specifiche amministrazioni locali: il richiamo dell'attenzione in sede politica e istituzionale e ove necessario la tempestiva attivazione della commissione d'accesso rappresenta la soluzione idonea a garantire l'acquisizione in tempi brevi dei necessari elementi informativi.

Sempre nell'ottica dell'indispensabile trasparenza su un tema così delicato, occorre infine individuare in via legislativa diverse modalità applicative al processo amministrativo della disciplina sulla protezione dei dati personali⁴³⁰, attualmente estesa in modo indiscriminato a tutti i soggetti, luoghi, enti e società menzionati nelle sentenze di TAR e Consiglio di Stato, per permettere la puntuale identificazione delle responsabilità delle amministrazioni accertate dalla magistratura – a maggior ragione trattandosi di cariche elettive – e dei soggetti dei clan criminali che ne hanno ricavato illeciti benefici.

Le proposte della Commissione: un'alternativa tra scioglimento e archiviazione. “La terza via”.

La procedura di verifica di cui all'articolo 143 del testo unico prevede attualmente due possibili soluzioni: da un lato, lo scioglimento dell'ente, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica; dall'altro, la chiusura del procedimento, con successiva pubblicazione del decreto del Ministro dell'interno in Gazzetta Ufficiale. Non sono invece disciplinati in modo soddisfacente i problemi connessi al mancato scioglimento di un ente che, seppure immeritevole della misura sanzionatoria, presenti segnali di compromissione irrisolti, come potrebbero essere i casi di appalti in cui siano state turbate le procedure di gara in favore di soggetti o imprese riconducibili all'associazione mafiosa; ovvero le situazioni in cui una determinata percentuale di dipendenti o di dirigenti sia sospettata di collegamenti con soggetti o imprese riconducibili all'associazione mafiosa.

Nel corso delle audizioni è stato lo stesso Ministro dell'interno a prospettare l'opportunità di individuare, nei casi meno pervasivi di infiltrazione e condizionamento mafioso - ma per i quali vi siano comunque elementi che individuano collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata oppure quando il condizionamento si esercita esclusivamente nei confronti dell'apparato burocratico - soluzioni diverse e meno “traumatiche” dello scioglimento del consiglio comunale e che permettano comunque di garantire la piena trasparenza nella gestione amministrativa.

⁴²⁹ Nel caso del comune di Castelvetro (TP), la Commissione, acquisite nel corso della propria attività alcune risultanze dell'attività ispettiva della commissione di accesso, nel maggio 2017 ha ritenuto di assumere un'iniziativa specifica, prospettando al Ministro dell'interno l'opportunità di sottoporre al Consiglio dei ministri, prima delle elezioni amministrative, la proposta di scioglimento del comune ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del TUEL. Il comune è stato poi effettivamente sciolto con decreto del Presidente della Repubblica del 7 giugno 2017.

⁴³⁰ Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

L'inchiesta della Commissione ha, infatti, rilevato, in base all'esperienza concreta degli ultimi anni, una vera e propria *escalation* del fenomeno relativo ai comuni sciolti per mafia o comunque sottoposti ad accesso ispettivo in termini di diffusione in tutto il territorio nazionale di popolazione, arrivata a comuni di grandi dimensioni, con centinaia di migliaia di abitanti; della rilevanza amministrativa, giunta al primo capoluogo di provincia sciolto per mafia (Reggio Calabria) e alle misure, di per se stesse straordinarie trattandosi della capitale, rese necessarie nel già citato caso di Roma⁴³¹.

Ciò rende evidente l'esigenza di uno strumento più duttile rispetto all'alternativa manichea tra scioglimento e non scioglimento dell'ente, tra la misura "dissolutoria" e la misura per così dire "assolutoria", poiché quest'ultima produce effetti inevitabilmente legittimanti, agli occhi della comunità locale, della compagine amministrativa dell'ente ispezionato, anche a fronte di criticità serie, ma non così gravi da giustificare l'adozione del provvedimento *ex* articolo 143 del testo unico.

Occorre in altri termini rendere più flessibile e quindi ancor più efficace un insostituibile e preziosissimo strumento – uno dei numerosi aspetti che rendono la legislazione antimafia italiana un modello anche internazionale e sovranazionale – di contrasto alle mafie e alle loro capacità di infiltrarsi nella vita politica delle comunità territoriali e di corrompere la vita amministrativa degli enti deputati a rappresentarle.

Nelle situazioni per così dire *borderline* si potrebbe pertanto ipotizzare la nomina di una "commissione di affiancamento" che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento e faciliti l'adozione di tutte le misure idonee, senza che l'ente locale debba essere necessariamente commissariato e affidato all'amministrazione temporanea di funzionari dello Stato⁴³². Rientrano tra queste misure, per esempio, il controllo di legittimità degli atti, l'annullamento delle procedure di spesa viziate da gravi irregolarità, la mobilità obbligatoria presso altro ente dei dipendenti coinvolti, o i provvedimenti urgenti di sospensione nelle more dell'adozione di provvedimenti disciplinari, incluso il licenziamento, in aggiunta alle misure già previste dal comma 5 dell'articolo 143 TUEL,

⁴³¹ Seduta del 22 luglio 2015, comunicazioni della presidente in merito alle vicende note come "mafia capitale": "I primi casi di applicazione della nuova legge nell'ormai lontano agosto 1991 riguardano infatti i comuni del sud di poche migliaia di abitanti, a partire da Casandrino a Napoli, a Taurianova a Reggio Calabria e prima ancora nell'entrata in vigore della legge di Bovalino e Limbadi in Calabria.

Da allora abbiamo assistito soprattutto negli anni più recenti a una vera e propria *escalation* anzitutto in termini di coinvolgimento e infiltrazioni in comuni e regioni tradizionalmente ritenute immuni come il Piemonte (Bardonecchia 1995, Leini 2012, Rivarolo Canavese 2012), la Liguria (Bordighera 2011, poi annullato, Ventimiglia 2012) e la Lombardia (Sedriano 2013).

Purtroppo già si intravedono nuovi scenari territoriali come quelli posti dall'inchiesta "Aemilia", che lo scorso mese di giugno hanno indotto il prefetto di Reggio Emilia ad inviare una commissione di accesso al comune di Brescello, oppure gli altri quattro comuni della provincia di Roma (Sacrofano, Castelnuovo di Porto, Morlupo e Sant' Oreste) cui è stato disposto l'accesso a seguito dell'inchiesta "Terra di mezzo".

È inoltre cresciuta la rilevanza in termini di popolazione degli enti sciolti, arrivati progressivamente negli ultimi tre anni a comuni con decine di migliaia di abitanti. Tra i tanti Augusta (Siracusa) con 33 mila abitanti sciolto nel 2013, Quarto in provincia di Napoli con 36 mila abitanti sciolto nel 2013, Battipaglia (Salerno) con 50 mila abitanti sciolto nel 2014, fino al picco di Giugliano in Campania (Napoli) con 100 mila abitanti sciolto nel 2013.

Anche la rilevanza amministrativa dei comuni sciolti è cresciuta e nel 2012 si è purtroppo arrivati a sciogliere per infiltrazioni mafiose per la prima volta un capoluogo di provincia importante come Reggio Calabria, comune di 180.000 abitanti".

⁴³² Seduta del 15 marzo 2016, audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano: "La norma non contempla, infatti, misure diverse da quella dissolutoria, anche quando gli elementi, sebbene non sufficienti a giustificare l'*extrema ratio* dello scioglimento, richiedano tuttavia soluzioni meno traumatiche, ma non meno efficaci a riportare l'amministrazione sui binari di una maggiore correttezza legalitaria. Si tratta di un vuoto legislativo (...) si fa strada da tempo l'idea che, in sostituzione di sanzioni afflittive, si possano proficuamente applicare misure di carattere "terapeutico" che non comportino l'interruzione delle attività da parte degli organi ordinari, né il loro allontanamento definitivo, ma il loro affiancamento con l'intervento mirato di commissari *ad acta* e di *tutor*".

che restano ancor più da sostanziare e incentivare nella pratica, in tutti i casi di rischio o accertamento di infiltrazione e condizionamento di tipo criminale⁴³³.

L'introduzione di tale strumento – la cui *ratio* potrebbe ispirarsi a quella dell'innovativo istituto del controllo giudiziario delle aziende sequestrate, previsto dall'articolo 34-*bis* del nuovo codice antimafia⁴³⁴ – permetterebbe di intervenire, attraverso la nomina di una speciale commissione, non sulla selezione degli obiettivi dell'azione politica, ma sull'organizzazione e l'azione amministrativa in via ausiliare e sussidiaria, eventualmente procedendo ad individuare, ove necessario anche in surroga dell'organo politico, i vertici dell'apparato amministrativo.

A tale riguardo, appare opportuno ricordare che, già al momento delle prime notizie sull'indagine giudiziaria “mafia capitale”, era stato autorevolmente ipotizzato un ruolo del prefetto come “sostegno collaborativo” agli organi del comune di Roma, sulla base dei principi generali che regolano la cooperazione istituzionale, senza privare il comune di una guida politica, ma che anzi la rafforzasse agli occhi sia dei cittadini che del corpo amministrativo⁴³⁵.

Tale soluzione – da disciplinare preferibilmente in via normativa, primaria o secondaria, o in subordine attraverso protocolli sulla base di linee guida del Ministero dell'interno – potrebbe anche essere adottata in determinate situazioni, al termine del periodo di 18-24 mesi di gestione straordinaria, quando cioè si manifesti l'esigenza di assistere i neo eletti che devono affrontare situazioni di particolare difficoltà, legate al forte radicamento nel territorio dei gruppi criminali, alla loro perdurante capacità di influire sulle scelte dell'amministrazione e a una debolezza strutturale dell'apparato burocratico; l'esperienza ha mostrato che scioglimento e commissariamento possono non essere di per sé risolutivi e che ci sia spesso bisogno di un periodo più lungo per garantire il pieno ritorno alla legalità democratica; analogamente, si potrebbe ricorrere a questa forma di accompagnamento e sostegno anche nei casi di società a totale o parziale partecipazione pubblica locale, che andrebbero in ogni caso ricompresi nella disciplina in materia.

Si ritiene, in conclusione, che l'adozione di una pluralità di modelli di intervento consentirebbe di affrontare in modo più corretto situazioni caratterizzate da forti differenze (numero degli abitanti, dimensione dell'apparato amministrativo, maggiore o minore presenza delle organizzazioni mafiose, capacità delle forze politiche di avviare un processo di risanamento, eccetera), adattando così le misure finali al contesto territoriale di riferimento. È apparso di tutta evidenza che situazioni complesse come quelle del comune di Reggio Calabria o del municipio di Ostia necessitano di strumenti di intervento più incisivi e articolati rispetto a quelli ordinari validi per enti locali di minore rilevanza e limitata estensione.

In quest'ottica – e proprio a partire dalle amministrazioni coinvolte nella procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose di cui all'articolo 143 del TUEL – va avviata anche una

⁴³³ “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 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”.

⁴³⁴ Come noto la legge 17 ottobre 2017, n. 161, recante “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate”, nasce da un progetto di legge presentato da membri della Commissione Antimafia e contiene previsioni innovative quali appunto quella che introduce nel decreto legislativo n. 159 del 2011 l'articolo 34-*bis*. (“controllo giudiziario delle aziende”), in base al quale quando l'agevolazione mafiosa risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni.

⁴³⁵ Seduta del 26 gennaio 2016, audizione del prefetto di Roma, Franco Gabrielli, resoconto stenografico n. 132: “In assenza dei presupposti voluti dall'ordinamento per la risoluzione dell'organo consiliare, è stata ricercata e attuata una soluzione in grado, a legislazione vigente, di accompagnare l'ente in un processo di recupero della dimensione di legalità e di efficienza amministrativa, senza incidere sulla sua autonomia costituzionalmente garantita”.

riflessione approfondita sull'intero sistema dei controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali e sul ruolo dei segretari comunali, superando alcuni limiti della disciplina vigente.

Occorre, infatti, rispondere a un'esigenza molto avvertita e spesso rappresentata alla Commissione, sia al livello istituzionale sia non di rado politico locale, e cioè quella di rafforzare l'attività di verifica preventiva, attraverso l'introduzione di nuove forme di vigilanza e controllo, eventualmente attivabili anche a richiesta, sugli atti degli enti locali. Oltre a migliorare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, ciò permetterebbe di prevenire, sia pure in parte, il condizionamento della criminalità sugli amministratori locali onesti, spesso visti come terreno di facile conquista, nella misura in cui forme di controllo preventivo dell'attività da parte di soggetti esterni ne potrebbero limitare, almeno potenzialmente, la condizione di solitudine e quindi di debolezza a fronte di indebite richieste e pressioni.

Le proposte della Commissione: la fase successiva allo scioglimento

L'esperienza maturata in questi anni ha evidenziato la necessità di supportare l'azione della commissione straordinaria incaricata della gestione dell'ente sciolto e, successivamente, dei nuovi organismi democraticamente eletti nella prima fase del loro mandato.

A tale scopo appare essenziale che i componenti della commissione straordinaria svolgano la funzione in via esclusiva ed evitando cumuli con incombenze derivanti da altri compiti d'ufficio, come avviene attualmente, al fine di potersi dedicare totalmente ai gravosi impegni connessi alla loro funzione; i componenti della commissione dovrebbero essere scelti nell'ambito di un apposito nucleo costituito presso il Ministero dell'interno, cui affiancare, presso lo stesso Ministero, una struttura di sostegno e monitoraggio, composta da figure specializzate che, allorquando necessario, operi come un'unità di crisi. Tali innovazioni appaiono molto importanti soprattutto nei casi di gestione di enti di grandi dimensioni ovvero caratterizzati da particolari problematicità.

Occorre inoltre dotare le singole commissioni straordinarie di adeguate risorse umane aggiuntive, in possesso delle necessarie competenze tecniche, non solo di tipo amministrativo, al fine di poter consentire un'analisi approfondita del contesto territoriale di riferimento: ciò in particolare quando si sia registrata una compromissione di parte dell'apparato burocratico con le organizzazioni criminali e risulti perciò necessario rimuovere gli appartenenti all'amministrazione coinvolti nelle vicende che hanno dato luogo allo scioglimento ovvero laddove le limitate dimensioni dell'ente non consentano di avviare procedure di rotazione interna del personale.

Da questo punto di vista, una delle principali criticità rilevate dalla Commissione parlamentare è stata quella legata al ruolo delle burocrazie nei casi di scioglimento per infiltrazione e condizionamento mafioso, in cui la misura che colpisce efficacemente la compagine politica non riesce a debellare con la stessa adeguatezza e uguale tempestività l'inquinamento della compagine amministrativa di supporto agli organi elettivi. Quest'ultima, invece, quasi sempre concorre ampiamente a rendere possibili le cause dell'infiltrazione mafiosa attraverso la vischiosità dell'azione amministrativa e la permeabilità degli apparati, nei quali coloro ai quali è affidato l'esercizio delle funzioni in fondo presentano, rispetto agli stessi esponenti politici, caratteri di maggiori stabilità e durata, e quindi di attrattività per gli interessi delle organizzazioni criminali.

A tale proposito appare utile, da un lato, una riflessione in sede legislativa sull'ampliamento delle fattispecie e dei poteri di intervento da parte della commissione straordinaria a cui è affidata la gestione dell'ente sciolto ai sensi dell'articolo 143 del TUEL; dall'altra, che quest'ultima abbia come dovere quello di dedicare sempre una specifica attenzione al tema del personale che ha prestato il proprio servizio presso l'ente sciolto, a qualunque titolo giuridico esso vi abbia operato.

Occorre, inoltre, intervenire sulla ridefinizione e qualificazione del personale, senza però ricorrere alla copertura dei posti in organico solo con personale assegnato per brevi periodi di tempo, come spesso avviene in queste situazioni; e vanno rafforzati i programmi di formazione per favorire la creazione di anticorpi contro l'ingerenza mafiosa e contro la corruzione.

Potrebbe inoltre essere utile un'ulteriore specificazione dei poteri della commissione straordinaria, cui la legge già attribuisce la rimozione, in sede di autotutela, di tutti gli atti amministrativi compiuti dalla precedente amministrazione in favore delle consorterie criminali; tali poteri trovano conferma anche nella giurisprudenza amministrativa con riguardo anche ai casi di rimozione di personale dell'ente esposto al pericolo di condizionamento mafioso, a prescindere da eventuali responsabilità penali o disciplinari.

Al fine di favorire il massimo rigore in quest'opera di valutazione della passata gestione amministrativa degli enti sciolti, sarebbe opportuno individuare anche forme di tutela per i commissari straordinari a fronte di richieste di risarcimento danni, in modo strumentale e per indebiti scopi di pressione, da parte dei soggetti colpiti dalle misure adottate in sede di autotutela.

Essenziale in ogni caso è la previsione di maggiori strumenti economici, specie nelle situazioni – molto frequenti - in cui al condizionamento della criminalità organizzata si unisce una situazione di dissesto delle finanze locali: va in questa direzione lo stanziamento nell'ultima legge di bilancio di nuove risorse, sia pur di limitata entità, per la realizzazione e manutenzione di opere pubbliche nei comuni sciolti per mafia.

In conclusione, la Commissione sottolinea l'importanza che l'avvio della procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose – e il successivo, eventuale, scioglimento del consiglio – dia origine a un organico programma di misure concrete di risanamento, all'interno del quale il rispetto delle regole si coniughi con un'efficace gestione della spesa, con un miglioramento generale della capacità di risposta ai problemi del territorio: solo in tal modo le decisioni assunte dallo Stato centrale non saranno vissute come un evento negativo da parte della comunità interessata – come purtroppo è stato spesso riferito – ma come l'occasione per un salto di qualità dell'azione dell'amministrazione locale e per un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini all'interno del loro comune.

In ogni caso, è opportuno che tutta l'attività della commissione straordinaria sia comunque improntata alla massima trasparenza e in quest'ottica appaiono apprezzabili le iniziative sempre più spesso adottate dalle varie commissioni straordinarie – è avvenuto in particolare in Calabria e Sicilia – allo scopo di rappresentare lo Stato e manifestarne la presenza in tutte le occasioni pubbliche di rilievo per la cittadinanza, in modo da dare il segno della presenza delle istituzioni e di informare sull'azione di risanamento e sulle fasi di realizzazione del programma di interventi adottati per rimuovere le cause che hanno indotto allo scioglimento dell'ente, illustrando il percorso per il ripristino della completa agibilità politica nei territori interessati.

Le proposte della Commissione: il tema della incandidabilità *ex* articolo 143, comma 11, TUEL

L'articolo 143 del TUEL disciplina anche l'ipotesi di incandidabilità degli amministratori che hanno dato causa allo scioglimento per le “prime elezioni” che si tengono dopo l'adozione del relativo decreto, al fine di precludere ai soggetti responsabili dello scioglimento di ricoprire nuovamente i medesimi (o simili) ruoli amministrativi.

Si tratta di una causa di incandidabilità specifica, che si aggiunge a quelle previste dal decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (cosiddetta legge Severino)⁴³⁶.

Come correttamente interpretato dalla Corte di cassazione, l'incandidabilità riguarda tutte le diverse tornate elettorali (regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali) che si svolgono nel

⁴³⁶ “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, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190”. Come noto, la Commissione si è occupata a lungo delle prospettive di modifica della legge Severino nell'ambito dell'attività di inchiesta, in ossequio ai compiti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere f) e n) della legge istitutiva, sulle candidature in occasione delle tornate elettorali nel 2015, 2016 e 2017. Cfr. la *Relazione sulla trasparenza delle candidature ed efficacia dei controlli per prevenire l'infiltrazione mafiosa negli enti locali in occasione delle elezioni amministrative*, approvata dalla Commissione nella seduta del 27 aprile 2016, Doc. XXIII, n. 13.

territorio regionale interessato: tale misura si applica perciò anche nel caso in cui si siano già tenuti alcuni turni elettorali nelle more del procedimento per la dichiarazione di incandidabilità.

Al riguardo appare opportuno includere nell'articolo 143 anche un riferimento alle elezioni nazionali e europee in modo da ricomprendere tutte le tornate elettorali ovvero – come inizialmente previsto da un disegno di legge del Governo presentato nel corso della legislatura⁴³⁷ – un lasso temporale di durata predeterminato (4-6 anni) per l'incandidabilità di tali amministratori, sulla scia del modello previsto dal decreto legislativo n. 235 del 2012. In ogni caso sarebbe necessario stabilire tempi certi e ravvicinati per la conclusione del procedimento da parte del tribunale civile al fine di evitare – come già accaduto in passato⁴³⁸ – che, nelle more della dichiarazione di incandidabilità, possa essere vanificata la finalità della disposizione, prevedendo al contempo, ove possibile, forme cautelari al riguardo.

In tale ottica, in merito alla dichiarazione di incandidabilità e soprattutto ai tempi delle relative procedure, appare infine opportuno riflettere sulla possibilità di introdurre misure per intervenire nei casi in cui lo scioglimento dell'ente, nelle more dell'accesso ispettivo, sia derivato dalle dimissioni volontarie del sindaco e dei componenti della giunta con finalità dissimulatorie o dilatorie, ferma restando la possibilità di uno scioglimento per mafia che intervenga comunque in un momento successivo.

⁴³⁷ Cfr. AS 1687: tale disposizione non è però contenuta nel testo definitivo del provvedimento approvato dalle Camere.

⁴³⁸ Cfr. Doc. 49.1 in merito alla vicenda degli amministratori del comune di Nardodipace (VV), sciolto per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso con DPR del 19 dicembre 2011, prorogato con DPR del 9 aprile 2013, in cui in assenza della definitività del provvedimento ex articolo 143, comma 11, del TUEL ha consentito al sindaco *pro tempore* di ricandidarsi, sebbene dichiarato incandidabile con sentenza di primo grado. Tale comune è stato di recente nuovamente sciolto con DPR del 7 dicembre 2015, prorogato con DPR del 13 aprile 2017.

4.9 Il recupero delle ricchezze mafiose

Sul crinale dell'economia e sul fronte dell'aggressione ai patrimoni illeciti, nel contrasto alla criminalità organizzata assume valenza strategica il complesso normativo che governa le misure di prevenzione.

Dall'approvazione nel 1982 della legge Rognoni-La Torre, che per la prima volta le introduceva, fino al varo nel 2011 del codice antimafia, che a esse voleva offrire una disciplina organica, le misure di prevenzione patrimoniale sono state sempre al centro del dibattito sulla lotta alla mafia e nel tempo sempre di più si sono imposte come strumento operativo privilegiato per arginare i poteri criminali basati sulle ingenti disponibilità finanziarie e sul controllo delle attività economiche.

Nonostante lo stratificarsi di interventi normativi e nonostante poi il tentativo del legislatore di sistematizzare la materia nel codice antimafia, fin dall'inizio della legislatura si registravano diverse doglianze sulle serie criticità che ancora permanevano nel settore delle misure di prevenzione patrimoniale.

A fronte di una sempre più efficace azione investigativa e giurisdizionale finalizzata a svelare l'origine illecita di patrimoni, le infiltrazioni mafiose nell'imprenditoria e le ricchezze sproporzionate e non giustificabili di soggetti di accertata pericolosità sociale, farraginosi e spesso insoddisfacenti veniva considerata l'attività di gestione dei beni in sequestro e quella di destinazione a scopi sociali degli stessi beni dopo la loro confisca.

Le critiche si levavano da più parti e non sempre in direzioni convergenti: dagli operatori della giustizia che sottolineavano la scarsa aderenza alle esigenze pratiche degli strumenti normativi; dagli operatori sociali che specie sul fronte della destinazione dei beni denunciavano lentezze e ostacoli che si frapponessero ad un utile riutilizzo degli stessi; dagli operatori economici che specie sul fronte della gestione delle aziende lamentavano l'incapacità del sistema della prevenzione e dei suoi operatori a confrontarsi con le esigenze del mercato; dai sindacati che additavano la carenza di efficaci tutele per i lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate; dalle pubbliche amministrazioni e dall'Agenzia nazionale per i beni confiscati che si dolevano delle condizioni nelle quali venivano loro consegnati i beni dopo la confisca e dell'inadeguatezza delle piante organiche delle strutture cui è demandato il compito di destinare i patrimoni; dai giuristi e dai difensori che censuravano l'ancora inadeguata disciplina in tema di garanzie per i titolari dei beni per i quali veniva richiesta la confisca.

Tutte queste voci critiche di così diversificata provenienza costituivano ulteriore prova della valenza assunta dalle misure di prevenzione nel contesto non solo giudiziario, ma soprattutto economico e sociale. Una materia originariamente pionieristica e marginale sia nelle statistiche giudiziarie sia nei riflessi socio-economici, a trent'anni dalla legge Rognoni-La Torre si trovava ora posta al centro dell'attenzione di tutte le istituzioni, di svariate figure professionali, del mondo imprenditoriale e dei cittadini.

Una materia di elevata complessità tecnica aveva quindi assunto una forte valenza politica per il coacervo di interessi che coinvolgeva e per la conseguente esigenza di giungere ad un adeguato punto di sintesi tra le istanze che da tali interessi promanavano, non solo sul fronte repressivo ma anche sul fronte della gestione dei beni in sequestro e della loro destinazione dopo la confisca.

Va certamente riconosciuto un merito storico a coloro che negli anni hanno lavorato all'implementazione nel nostro ordinamento del sistema delle misure di prevenzione patrimoniale; un lavoro difficile, non sempre accompagnato da adeguati strumenti normativi e da sufficienti risorse, ma nemmeno a dire il vero dalla collaborazione di molti dei soggetti sociali e istituzionali dei quali solo di recente si è risvegliato l'interesse verso tale materia frattanto divenuta strategica.

In queste condizioni tuttavia si è determinato il rischio che le voci di soggetti resi esperti dalla loro più risalente attività del settore, sebbene spesso più attendibili sul piano tecnico, non venissero sottoposte ad adeguato confronto con quelle degli altri attori sociali e istituzionali, che in

numero sempre maggiore e in campi sempre più estesi sono ora coinvolti nelle articolate attività (grandemente aumentate in relazione all'aumento dei successi investigativi), necessarie per rendere funzionale, economicamente efficace e socialmente utile il sistema della sottrazione dei beni alla criminalità per restituirli alla collettività.

La Commissione ha ritenuto quindi necessario raccogliere con attenzione tutte le valutazioni sul sistema, ma anche tutte le critiche e le conseguenti proposte per migliorarle, per valutarle in maniera approfondita.

Sono state svolte numerose audizioni i cui contenuti verranno di seguito richiamati e la Commissione ha voluto tuttavia rielaborare in una visione di sintesi le istanze da più parti provenienti, al fine di formulare una proposta organica di revisione del codice antimafia e più in particolare del sistema di aggressione dei patrimoni della criminalità organizzata.

Dall'esame sinottico delle criticità denunciate dai vari soggetti sentiti sono emerse fondate doglianze alle quali spesso corrispondevano proposte spesso condizionate dal particolare angolo di visuale dei soggetti che le formulavano e anche per questo non sempre adeguatamente funzionali alla giusta tutela degli altri interessi in gioco e alla complessiva funzionalità del sistema.

Anche per questo la Commissione ha ritenuto necessario individuare efficienti strumenti normativi che, nella prospettiva di una riforma organica, potessero perseguire obiettivi univoci in un'ottica di adeguato contemperamento degli interessi in gioco.

La sintesi dei lavori di indagine è confluita nella relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata del 9 aprile 2014, poi fatta propria con due rispettive risoluzioni da Senato e Camera dei deputati il 17 e il 18 giugno 2014, e quindi tradotta in un articolato normativo depositato ad ottobre del 2014 che ha costituito la più ampia piattaforma di lavoro per giungere ad una profonda revisione del codice antimafia.

Il complesso cammino che ha condotto all'approvazione della legge 17 ottobre 2017 n. 161 ha comportato delle modifiche, qualcuna anche significativa, del testo elaborato in seno alla Commissione Antimafia, che pure aveva tenuto conto di diversi altri testi proposti al Parlamento e che era stato unificato in un testo base con altri disegni di legge.

E al di là dei profili oggetto di dibattito pubblico, inerenti l'estensione delle categorie di pericolosità qualificata alle ipotesi di associazione finalizzata alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, con la riforma si sono poste le condizioni per superare molte delle criticità operative emerse nel corso dell'indagine condotta dalla Commissione.

Si sono introdotte norme che sollecitano il previo coordinamento tra le autorità che possono svolgere indagini patrimoniali e la maggiore completezza degli accertamenti prima della formulazione della proposta al Tribunale sezione misure di prevenzione.

Sono state potenziate le garanzie per i soggetti potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione consentendo loro una tempestiva informazione sugli elementi a loro carico e un più ampio ed effettivo esercizio del diritto di difesa.

È stato snellito il procedimento imponendo la previa e tempestiva risoluzione di questioni preliminari inerenti la competenza del giudice.

Sono state istituite le sezioni specializzate composte da magistrati dotati delle esperienze necessarie ad una visione completa delle questioni coinvolte dalla gestione e dalla confisca dei patrimoni (non solo quindi giudici penali, ma anche magistrati con esperienze nel settore fallimentare, delle esecuzioni forzate e del diritto di impresa).

Si è introdotto un subprocedimento più trasparente per la selezione degli amministratori giudiziari e per le decisioni fondamentali inerenti le modalità di gestione o di liquidazione delle imprese sottoposte in sequestro.

È stata in particolare disciplinata un'udienza che fin dalle prime fasi del sequestro consenta al giudice di valutare in contraddittorio con le parti, con il proposto e con l'Agenzia quali siano le prospettive di prosecuzione dell'impresa. In maniera trasparente e tenendo conto anche - grazie alla partecipazione dell'Agenzia - delle praticabili prospettive di destinazione dei beni in questo, la gestione esce dall'ambito riservato del rapporto inaccessibile tra giudice delegato e amministratore

giudiziario e diventa questione da affrontare alla luce delle differenti prospettive e proposte dei soggetti interessati con conseguente ampliamento delle informazioni disponibili e con una più ampia assunzione di responsabilità da parte dei soggetti chiamati a interloquire.

Viene razionalizzata la disciplina della tutela dei creditori, facendola uscire dalle secche in cui la avevano condotta gli strumenti normativi di matrice fallimentaristica, originariamente inseriti nel codice antimafia, che di fatto finivano per rendere complesso l'effettivo e tempestivo riconoscimento dei diritti in capo ai soggetti in buona fede e che incidevano sulla concreta possibilità dell'impresa di proseguire la sua attività.

Grazie alla riforma inerente le modalità della gestione, infatti, si è prevista la possibilità di soddisfare tempestivamente i creditori titolari di rapporti funzionali alla prosecuzione dell'azienda e di rinviare la verifica dei crediti con le forme procedurali più rigide previste dal titolo IV del codice antimafia alla fase successiva alla confisca di primo grado solo per quei creditori che non debbono proseguire le loro relazioni economiche con l'impresa in sequestro.

Sono stati previsti un potenziamento dell'organico dell'Agenzia e una razionalizzazione delle sue competenze in modo che essa possa concentrarsi fin dal sequestro sulle possibilità di utile destinazione.

Ampi interventi sono stati elaborati e introdotti con questa riforma in tema di tutela di lavoratori delle imprese in sequestro favorendo la regolarizzazione del personale dipendente "in nero" se utile alla prosecuzione e agevolando l'assunzione presso altre imprese dei lavoratori che non potranno proseguire il rapporto con l'azienda in sequestro.

Maggiore trasparenza e maggiori controlli previ derivano dalle nuove norme in ordine ai costi dell'amministrazione giudiziaria visto che essi dovranno essere ancorati al programma di prosecuzione e dovranno essere oggetto di un preventivo esame sulla loro utilità da parte del Tribunale in contraddittorio con le parti.

Per queste ragioni e per quelle che in dettaglio e con maggiore specificità tecnica saranno esaminate di seguito la riforma del codice antimafia può essere considerata nel complesso un beneficio per l'ordinamento giuridico del nostro Paese.

Questo è il patrimonio di previsioni legislative che sarebbe stato disperso se la riforma non fosse stata approvata, così come pure era negli auspici di chi era contrario a singole norme di dettaglio.

Il dibattito pubblico si era concentrato inopinatamente sul tema dell'estensione delle misure di prevenzione anche ai soggetti indiziati di reati contro la pubblica amministrazione in forma associativa. Tale estensione è stata introdotta nei due passaggi alla Camera e al Senato con diversa puntualizzazione.

Va ricordato che la Commissione Antimafia si era fatta carico di affrontare il problema in quanto varie associazioni, tra cui Libera, avevano avviato da tempo e con successo una raccolta di firme per proporre un'estensione di varie norme di contrasto alla criminalità organizzata anche ai fenomeni di corruzione.

Era noto alla Commissione che a carico di soggetti sottoposti a procedimenti penali per reati di corruzione già alcune autorità giudiziarie avevano avviato l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniale utilizzando la normativa vigente.

Quando vi erano motivi per ritenere che un soggetto fosse dedito con sistematicità ad attività delittuosa riconducibile al fenomeno corruttivo, potevano trovare applicazione le ipotesi generali indicate all'articolo 1 del codice antimafia, in particolare quelli di cui alle lettere a) e b):

“a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;

b) coloro che per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;”

Al fine di recepire le sollecitazioni provenienti da diverse associazioni e da diversi operatori, ma al contempo di limitare i rischi di eccessiva estensione, la Commissione nel suo originario testo aveva proposto che all'articolo 4 si prevedessero anche come destinatari i soggetti indiziati di reati