

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2223

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato TUCCILLO

Modifica dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso

*Presentata il 7 febbraio 2007*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'istituto dello scioglimento degli organi elettivi di comuni e province conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano nel 1991.

Nel maggio del 1991 Turianova, un piccolo centro agricolo nella Piana di Gioia Tauro, fu teatro di fatti criminali che concludevano una lunga sequela di episodi mafiosi di inaudita gravità e violenza, iniziata diversi anni prima.

In poco più di un anno si contarono trentatré omicidi, quindici tentati omicidi e decine di danneggiamenti a scopo intimidatorio.

Il clima di paura e di violenza si rifletteva anche sul piano amministrativo: in consiglio comunale si susseguivano dimissioni e surroghe di consiglieri. Uno di essi fu assassinato con modalità tipicamente mafiose a colpi di lupara mentre si trovava all'interno di un salone da barbiere.

Appariva dunque evidente la necessità di interventi mirati dello Stato nei confronti dell'amministrazione comunale.

Il commissariamento previsto dall'articolo 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, fu ritenuto inadeguato.

La previsione legislativa risultava, infatti, finalizzata alla sanzione di gravi disfunzioni nell'attività amministrativa de-

gli enti locali, piuttosto che alla rimozione delle cause di infiltrazione e di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

Su iniziativa del Ministro dell'interno, il Consiglio dei ministri emanò così il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, recante misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

L'atto legislativo del Governo, che introduceva l'articolo 15-*bis* alla legge « antimafia » n. 55 del 1990, prevedeva un'ipotesi nuova di scioglimento rispetto a quelle previste dalla citata legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990.

Tale articolo 15-*bis* disponeva che i consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando, in seguito all'esercizio dei poteri conoscitivi e ispettivi del prefetto, fossero emersi elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere l'imparzialità e il buon andamento degli organi elettivi o il regolare funzionamento dei servizi, o da arrecare pregiudizio per la sicurezza pubblica.

Il decreto-legge fu convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221.

I dubbi di costituzionalità sulla legge n. 221 del 1991, che di fatto consentiva la sospensione del diritto di voto per l'elezione degli organi comunali anche per un lungo periodo, furono sciolti — in senso favorevole al legislatore — dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 103 del 1993. La Corte precisò però che la norma poteva essere considerata conforme alla Costituzione vigente a condizione che la stessa venisse interpretata secondo canoni oggettivi e in modo da ancorare l'esercizio del potere di scioglimento « solo [alla] presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione anche indirette degli organi elettivi con la criminalità

organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse ».

Sulla base dell'esperienza maturata nei primi due anni di applicazione del decreto-legge n. 164 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 1991, emerse l'esigenza di apportare alcune modifiche e integrazioni allo scarno impianto normativo.

Tali esigenze trovarono risposta nell'emanazione da parte del Governo del decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 420, reiterato nel decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529, che fu, infine, convertito dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108.

Il decreto-legge n. 529 del 1993, che modificò l'originaria formulazione dell'articolo 15-*bis* della legge n. 55 del 1990, introdusse la possibilità di prorogare la durata dello scioglimento, stabilita in un periodo compreso fra i dodici e i diciotto mesi, fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali. In merito all'esigenza di assicurare il regolare funzionamento dei servizi pubblici, fu introdotta la possibilità per il prefetto di disporre, su richiesta della commissione straordinaria, l'assegnazione in via temporanea o il distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione. Presso il Ministero dell'interno fu, inoltre, istituito il comitato di sostegno e monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria. Infine, il medesimo decreto-legge istituì un circuito preferenziale per l'accesso ai finanziamenti statali e regionali per la realizzazione di opere pubbliche e per fare fronte alle disfunzioni dei servizi di competenza degli enti commissariati. Allo scopo di garantire nel tempo il ripristino delle condizioni di funzionalità di tali enti, il decreto-legge stabilì che il circuito preferenziale per l'accesso ai finanziamenti permanesse anche per la durata del primo mandato elettivo conseguente alla cessazione del commissariamento straordinario.

Con l'emanazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il contenuto dell'articolo 15-*bis* è stato trasfuso senza ulteriori modifiche nella parte I, titolo VI, capo II, del testo unico, e, in particolare, negli articoli 143, 144, 145 e 146.

Le norme in esame costituiscono indubbiamente una deroga ai principi di democraticità e di autonomia degli enti locali; deroga necessitata, però, dalla preminenza da attribuire, tra gli interessi costituzionalmente protetti, a quello relativo alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici, quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata civile convivenza della comunità nazionale.

La norma che consente lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali non si propone di reprimere condotte criminose, in quanto non è collegata a modelli penalistici, ma persegue l'obiettivo di tutelare il diritto della collettività allo svolgimento democratico della vita amministrativa e di garantire il pieno dispiegamento dell'autonomia dell'ente locale; se l'intervento sostitutivo da essa previsto è indubbiamente «sanzionatorio», la sua *ratio* è caratterizzata da aspetti di prevenzione sociale a difesa delle comunità locali.

Le norme dell'articolo 15-*bis* della legge n. 55 del 1991 — oggi articoli 143 e seguenti del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 —, che puntano ad interrompere una fase di profondo degrado, per quanto necessarie, non si sono in realtà rivelate del tutto sufficienti.

In particolare, nei quasi sedici anni di applicazione, le disposizioni citate hanno mostrato dei punti critici che, se non corretti, potrebbero pregiudicare la corretta applicazione degli istituti contemplati.

Come dimostrato dai reiterati commissariamenti disposti nei confronti di taluni enti locali, in qualche caso lo scioglimento non ha rappresentato per le amministrazioni interessate occasione di rinnova-

mento e di sottrazione al giogo della criminalità organizzata.

Da un lato, infatti, l'eccessiva genericità della fattispecie legale tipica ha dato luogo in qualche caso a provvedimenti slegati dall'accertamento di una effettiva compromissione degli interessi sottesi alla *ratio* della norma.

Dall'altro lato, la mancata previsione di un potere interdittivo anche nei confronti di singoli consiglieri ha sovente imposto, ai fini del raggiungimento degli obiettivi della norma, la dissoluzione di interi organi anche in presenza di responsabilità, collegamenti e condizionamenti circoscritti a singoli componenti.

Inoltre, il quadro normativo relativo agli enti locali è profondamente mutato negli anni successivi all'entrata in vigore delle norme sul commissariamento dei consigli comunali e provinciali, rendendo ancora più urgente un loro aggiornamento.

Per esempio, l'introduzione, con la legge 25 marzo 1993, n. 81, dell'elezione diretta dei sindaci ha creato un vincolo molto forte tra eletti e comunità locale, rendendo ancora più traumatico un provvedimento doloroso come il decreto di scioglimento, che spezza il legame tra la comunità e suoi rappresentanti.

Il nuovo rapporto tra elettori e primo cittadino impone, al fine di prevenire nelle comunità locali fenomeni di rigetto nei confronti dell'autorità dello Stato, accertamenti ancora più rigorosi ai fini dell'esercizio del potere di commissariamento.

Una innovazione legislativa che ha inciso sull'efficacia degli istituti esaminati è stata poi l'introduzione, anche per gli enti locali, del principio della separazione dei poteri di controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di governo locale, dai veri e propri poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti dell'ente.

Numerosi atti che prima erano di competenza dei politici sono passati nelle attribuzioni dei dirigenti, rispetto ai quali gli amministratori locali esercitano solo funzioni di indirizzo e di controllo.

Il fatto che sia consentito l'intervento solo sulla sfera politica e non su quella gestionale costituisce uno di punti di crisi più gravi delle disposizioni degli articoli 143 e seguenti del citato testo unico.

Altro fattore di crisi consiste nell'assenza di previsioni atte a garantire diritti partecipativi ai titolari di cariche di governo, anche al fine di rendere maggiormente completa, oggettiva e imparziale l'istruttoria compiuta dalla commissione di accesso.

Correttivi vanno apportati anche sul piano della proporzionalità della sanzione.

È opportuna, in proposito, l'introduzione della possibilità di sospensione o di decadenza per singoli amministratori, nel caso in cui la commissione d'accesso verifichi compromissioni individuali che non abbiano interferito con la vita dell'ente, distinguendo la posizione di chi è causa dello scioglimento da quella di chi lo subisce incolpevolmente.

Per evitare — situazione già verificatasi in passato — che alle elezioni successive al commissariamento si presentino gli stessi che, con la loro condotta, l'hanno determinato, si rende inoltre opportuna la previsione della ineleggibilità quanto meno del sindaco o del presidente della provincia in carica al momento dello scioglimento.

Alla luce delle valutazioni riportate, con la presente proposta di legge si intendono apportare al testo vigente dell'articolo 143 del citato testo unico quelle modifiche che l'esperienza ha dimostrato essere necessarie per attribuire all'istituto maggiore efficacia e per prevenire i guasti che deriverebbero da un suo uso improprio o strumentale.

In particolare, al fine di rendere maggiormente oggettiva la fattispecie tipica prevista dalla norma e di ancorare il potere di scioglimento alla più rigorosa verifica dei presupposti per il suo esercizio, nel testo dell'articolo 143 novellato sono state eliminate le espressioni che contribuivano a rendere più fumosi e meno netti gli elementi della fattispecie legale tipica.

In particolare, sarà necessario accertare l'esistenza di veri e propri collegamenti e condizionamenti, non essendo più sufficiente assumere semplici elementi.

Nello stesso modo, è stato eliminato il riferimento a « forme di condizionamento », rendendo necessario l'accertamento di veri e propri « condizionamenti ».

Con le medesime finalità di rendere maggiormente oggettiva la fattispecie legale tipica e tassativi i presupposti per lo scioglimento, al comma 4 della nuova formulazione della norma, laddove sono individuati i contenuti della relazione prefettizia che avvia il procedimento *de quo*, sono state eliminate le parole « anche » ed « eventualmente », riferite agli elementi acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.

Attraverso tale modifica si è inteso tipizzare il procedimento di acquisizione degli elementi sui quali viene fondato l'esercizio del potere di scioglimento, in modo da evitare il rischio di attività istruttorie condotte irrisultantemente, cioè secondo modalità di acquisizione probatoria irrivalenti, quali, ad esempio, l'acquisizione di esposti anonimi e l'audizione di esponenti dell'opposizione.

In considerazione delle innovazioni legislative successive al 1991, relative al riparto di competenze tra organi politici e organi burocratici, si è stabilito di circoscrivere l'esercizio del potere di scioglimento di organi politici alle sole ipotesi in cui i condizionamenti e i collegamenti riguardino gli stessi.

Al comma 3 del testo novellato dell'articolo 143 si è precisato che i collegamenti e i condizionamenti dei soli dipendenti non costituiscono valido presupposto per l'esercizio del potere di scioglimento. Per tale caso si è però prevista la possibilità per il prefetto di adottare nei confronti dei dipendenti in parola provvedimenti di sospensione, con sostituzione degli stessi con personale prefettizio.

Si tratta, di fatto, di una nuova ipotesi di commissariamento, relativa ai soli organi burocratici, resa necessaria dagli attuali assetti gestionali degli enti locali.

Il testo novellato esclude, inoltre, lo scioglimento nel caso in cui i condizionamenti e i collegamenti riguardino esclusivamente i consiglieri di opposizione. In tale ipotesi, però, in caso di pericolo di compromissione della libera determinazione di organi elettivi, il prefetto può disporre la decadenza dei consiglieri in parola.

La previsione conferisce proporzionalità all'istituto, bilanciando la riduzione delle ipotesi di scioglimento con la previsione di un potere interdittivo preventivo in capo al prefetto.

Sul piano procedimentale, si è previsto inoltre, al comma 4 del testo novellato, l'obbligo per il prefetto di comunicare agli enti interessati l'avvio del procedimento, consentendo altresì l'accesso agli atti non coperti dal segreto d'ufficio. La previsione è destinata a trovare applicazione in particolare per la seconda parte della fattispecie legale tipica, relativa all'accertamento della compromissione del buon andamento e del regolare funzionamento delle amministrazioni interessate.

Rispetto a tali elementi, spesso di rilevanza meramente amministrativa, non vi è

infatti motivo di limitare il diritto di accesso e di partecipazione dei destinatari del provvedimento finale. Restano ovviamente esclusi dal diritto di accesso e di partecipazione gli elementi di rilevanza penale non conoscibili da parte dei privati ai sensi della normativa vigente.

Nel testo novellato si è inoltre prevista, al fine di rendere maggiormente effettiva la tutela degli interessi sottesi all'istituto, l'ineleggibilità del sindaco o del presidente della provincia in carica al momento dello scioglimento, ai quali viene fatto divieto di candidarsi alle successive elezioni comunali e provinciali. La previsione, ancorché limitativa di fatto del diritto di elettorato passivo, trova la propria ragion d'essere nella necessità di garantire l'effettiva rimozione delle cause dell'infiltrazione e del condizionamento, al fine di evitare che gli stessi presupposti si verificino nuovamente all'esito della competizione elettorale. La limitazione del diritto di elettorato passivo trova la propria giustificazione nell'accertamento oggettivo del condizionamento e del collegamento, e trova il proprio bilanciamento nelle maggiori oggettività o tassatività dei presupposti della nuova fattispecie legale tipica.

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

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano quando i collegamenti ovvero i condizionamenti riguardano esclusivamente membri appartenenti alla minoranza consiliare. In tale caso, qualora sussista il pericolo di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, il prefetto dispone la decadenza dei consiglieri riguardo ai quali sono accertati i collegamenti o i condizionamenti,

anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 59.

3. Non si fa luogo allo scioglimento ai sensi del comma 1 quando i condizionamenti e i collegamenti riguardano esclusivamente i dipendenti delle amministrazioni interessate. In tale caso, il prefetto dispone la sospensione dall'ufficio per il termine di diciotto mesi, salva motivata proroga, e provvede alla sostituzione dei dipendenti interessati mediante funzionari prefettizi, adottando il provvedimento previsto dal comma 1 dell'articolo 145.

4. Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il procedimento è avviato dal prefetto della provincia con una relazione che tiene conto di elementi acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, e successive modificazioni. Ricevuta la relazione prefettizia, il Ministro dell'interno comunica agli enti interessati l'avvio del procedimento di scioglimento, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, concedendo un termine non inferiore a trenta giorni per la trasmissione di memorie, istanze e documenti e consentendo l'accesso agli atti non coperti dal segreto d'ufficio. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al comma 1 o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto richiede 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 amministrativo. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo di dodici mesi, prorogabile fino ad un massimo di diciotto

ovvero di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad essi affidati. Il decreto di scioglimento, con allegata relazione del Ministro dell'interno, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

5. Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento a norma del comma 4, sesto periodo, è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente la data fissata per lo svolgimento delle elezioni relative al rinnovo degli organi. Si osservano le procedure e le modalità stabilite dal citato comma 4.

6. 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 eccedere la durata di sessanta giorni, oltre la quale il provvedimento di sospensione perde efficacia e il prefetto dispone la reintegra degli organi sospesi. In tale caso, il termine iniziale dell'efficacia del decreto di scioglimento previsto dal sesto periodo del comma 4 decorre dalla data del provvedimento di sospensione. In tale ipotesi, non si fa luogo alla comunicazione di avvio del procedimento.

7. 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.

8. Il sindaco o il presidente della provincia in carica al momento dello scioglimento disposto ai sensi del presente articolo non possono ricandidarsi alla medesima carica o alla carica di consigliere nelle successive elezioni comunali o provinciali ».

