



Al Ministro dell'Interno



Roma, 29 MAR. 2018

Quanto le Parideute,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 146, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la relazione sull'attività svolta nel 2017 dalle Commissioni straordinarie negli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

andrei selu 5

Marco Minniti

On.le Roberto Fico
Presidente della Camera dei Deputati

R.O.M.A

113



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Introduzione	pag. 4
1. I provvedimenti di scioglimento	pag. 7
1.1 <i>Conclusioni dei procedimenti</i>	pag. 12
1.2 <i>Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali</i>	pag. 13
1.3 <i>La declaratoria di incandidabilità ai sensi dell'articolo 143, comma 11, del TUOEL</i>	pag. 23
2. Lo scioglimento dell'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano	pag. 33
3. Lo scioglimento del Municipio X di Roma Capitale	pag. 36
4. L'attività regolamentare	pag. 40
5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie	pag. 43
6. Attività di gestione	pag. 50
6.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 50
6.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale</i>	pag. 57
6.3 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 66
6.4 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 70
6.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 74



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Introduzione

La relazione che segue concerne l'attività svolta nel corso dell'anno 2017 dalle commissioni straordinarie incaricate dell'amministrazione degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

L'operato delle commissioni ha riguardato, in particolare l'attività regolamentare, gli interventi di regolamentazione e riorganizzazione dell'apparato burocratico, le iniziative gestionali dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni, dei servizi offerti - anche con riferimento al settore ambientale - e dei rapporti con la cittadinanza, gli interventi in materia edilizia e le azioni tese all'utilizzo dei beni confiscati o sequestrati alla criminalità organizzata.

Nel corso del 2017 va segnalata anche la chiusura delle gestioni commissariali che hanno interessato l'azienda ospedaliera di Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma Capitale, sciolti, rispettivamente, con D.P.R. del 23 aprile 2015 e del 27 agosto 2015. Sebbene negli anni precedenti si siano registrati ben cinque casi di scioglimento di aziende sanitarie locali o provinciali, l'azienda casertana Sant'Anna e San Sebastiano ha rappresentato il primo caso di scioglimento di un'azienda ospedaliera, mentre quello che ha interessato il Municipio X di Roma Capitale ha costituito il primo caso di scioglimento di una circoscrizione di decentramento comunale - di circa 230.000 abitanti - in applicazione del disposto di cui all'articolo 146 del decreto legislativo n. 267/2000.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto alla localizzazione dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata nel tessuto politico dei comuni, si evidenzia un trend in crescita nel nord del Paese. Nel 2016, infatti, il comune di Brescello (RE) ha rappresentato il settimo caso di provvedimento dissolutivo di un consiglio comunale del nord Italia mentre nel corso dell'anno 2017, allo scioglimento ex articolo 143 del TUOEL del comune di Lavagna (GE), si è aggiunto un accesso presso un comune del settentrione, Seregno (MB).

D'altra parte le indagini giudiziarie hanno accertato la delocalizzazione/colonizzazione mafiosa, confermando la presenza invasiva della criminalità organizzata nel nord Italia, caratterizzata da una penetrante capacità di infiltrazione, soprattutto della 'ndrangheta, nell'economia legale di comuni anche di piccole e medie dimensioni. Infatti, oltre ai territori di origine, che costituiscono il tratto identitario della propria forza, le organizzazioni criminali sono oramai capaci di radicarsi anche in altre zone del Paese, che presentano condizioni "vantaggiose" per le consorterie criminali.

Una complessiva valutazione delle vicende che hanno portato all'adozione della misura dissolutiva ex articolo 143 del TUOEL nei riguardi di enti di regioni del nord Italia consente di confermare come i metodi e le modalità operative della infiltrazione e/o del condizionamento da parte della criminalità organizzata, già riscontrate nell'ambito di altri territori, si concentrano soprattutto in settori, quali gli appalti pubblici, sui quali maggiormente si rivolgono gli interessi economici dei sodalizi criminali.

Come hanno dimostrato anche le indagini condotte negli anni scorsi, gli enti sciolti per condizionamenti e infiltrazioni della criminalità



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

organizzata spesso, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo – che li rendono permeabili ad ingerenze esterne ed asserviti alle pressioni inquinanti delle organizzazioni criminali operanti sul territorio – versano, altresì, in precarie condizioni finanziarie, le quali acuiscono ancor più i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Le stesse commissioni d'indagine, come si specificherà nel prosieguo della relazione, hanno, infatti, evidenziato che, in diversi casi, gli squilibri finanziari sono, almeno parzialmente, dovuti ad anomalie e/o irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, spesso concretizzatesi in mancati introiti per i comuni.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati nel 2017 ha, infatti, messo in luce che il 9,5% dei comuni sciolti per condizionamento/infiltrazione di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, in ambito nazionale, su 7.960 comuni, quelli che nel 2017 risultano in dissesto o in riequilibrio finanziario rappresentano lo 0,9%.

Una gestione non oculata dell'ente locale da parte degli amministratori, alla quale segue la dichiarazione di dissesto finanziario, comporta conseguentemente una serie di effetti sicuramente "negativi" per la popolazione.

Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa – con prevedibili riflessi sulla quantità e qualità dei servizi offerti alla cittadinanza – è previsto, *ex lege*, che aliquote e tariffe di base delle imposte e tasse locali (fatta eccezione per la tassa per lo smaltimento



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dei rifiuti solidi urbani) siano fissate nella misura massima consentita, con ulteriore aggravio per i cittadini contribuenti.

1. I provvedimenti di scioglimento

Nel corso dell'anno **2017** sono stati sciolti, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, complessivamente, **21 consigli comunali**.

Le regioni interessate sono

la **Calabria**, con **12** scioglimenti:

- ✚ Canolo (RC), D.P.R. 5 maggio 2017;
- ✚ Laureana di Borrello (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Bova Marina (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Gioia Tauro (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Sorbo San Basile (CZ), D.P.R. 13 giugno 2017;
- ✚ Cropani (CZ), D.P.R. 31 luglio 2017;
- ✚ Brancaleone (RC), D.P.R. 31 luglio 2017;
- ✚ Isola di Capo Rizzuto (KR), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Marina di Gioiosa Ionica (RC), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Petronà (CZ), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Lamezia Terme, D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Cassano all'Jonio, D.P.R. 24 novembre 2017;

La **Campania**, con **4** scioglimenti:

- ✚ Crispano (NA), D.P.R. 24 gennaio 2017;
- ✚ Casavatore (NA), D.P.R. 24 gennaio 2017;
- ✚ Scafati (SA), D.P.R. 27 gennaio 2017;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

San Felice a Cancellò (CE), D.P.R. 15 maggio 2017;

La **Liguria** con **1** scioglimento:

Lavagna (GE), D.P.R. 27 marzo 2017;

La **Puglia**, con **2** scioglimenti:

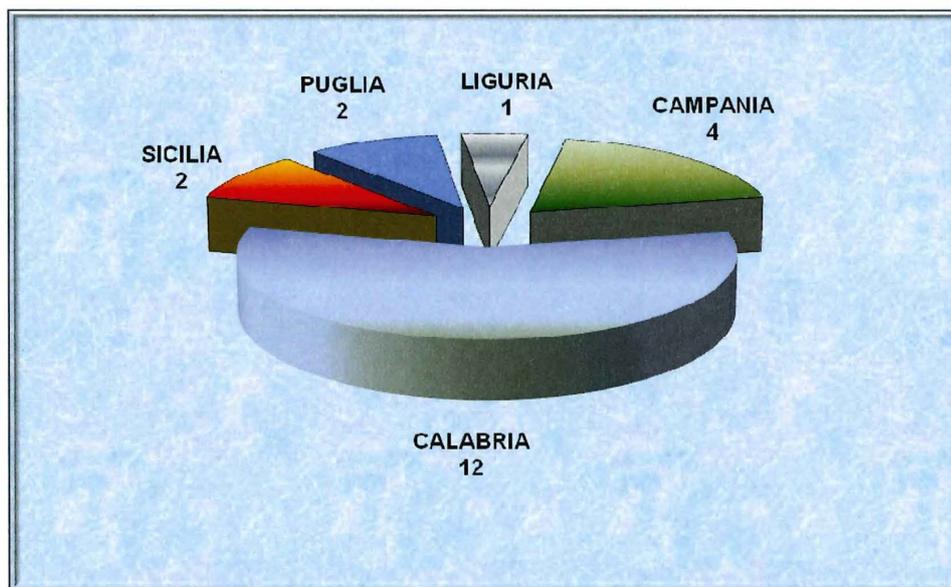
Parabita (LE), D.P.R. 17 febbraio 2017;

Valenzano (BA), D.P.R. 25 settembre 2017;

La **Sicilia**, con **2** scioglimenti:

Borgetto (PR), D.P.R. 3 maggio 2017;

Castelvetrano (TP), D.P.R. 7 giugno 2017.



Nel corso del 2017 per 5 dei comuni interessati dallo scioglimento è stata disposta la proroga della gestione commissariale di ulteriori sei



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

mesi, secondo quanto disposto dal comma 10 dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, in considerazione delle riconosciute esigenze, evidenziate dalle commissioni straordinarie, di portare a compimento i programmi avviati; si tratta dei comuni di Mazzarra Sant'Andrea (ME), Nardodipace (VV), Brescello (RE), Trentola Ducenta (CE) e Corleone (PA).

Di seguito il quadro riepilogativo delle gestioni commissariali in atto, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti nel **2017**, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

ENTE	POP.	D.P.R.
1. Bovalino (RC)	8.814	02/04/15
2. Bagnara Calabria (RC)	10.622	14/04/15
3. Nardodipace (VV)	3.125	07/12/15
4. Tropea (VV)	6.555	12/08/16
5. Rizziconi (RC)	7.608	28/10/16
6. Nicotera (VV)	6.490	24/11/16
7. Canolo (RC)	801	05/05/17
8. Gioia Tauro (RC)	19.063	15/05/17
9. Laureana di Borrello (RC)	5.289	15/05/17
10. Bova Marina (RC)	4.142	15/05/17
11. Sorbo San Basile (CZ)	827	13/06/17
12. Cropani (CZ)	4.306	31/07/17
13. Brancaleone (RC)	3.624	31/07/17
14. Petronà (CZ)	2.685	24/11/17



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

15.	Lamezia Terme (CZ)	70.336	24/11/17
16.	Marina di Gioia Ionica (RC)	6.515	24/11/17
17.	Isola di Capo Rizzuto (KR)	15.827	14/11/17
18.	Cassano all'Ionio (CS)	17.821	24/11/17
19.	Az. Osp. S.Anna e S.Sebastiano		23/04/15
20.	Arzano (NA)	34.933	29/04/15
21.	Trentola Ducenta (CE)	17.797	11/05/16
22.	Marano di Napoli (NA)	57.204	30/12/16
23.	Crispano (NA)	12.411	24/01/17
24.	Casavatore (NA)	18.663	24/01/17
25.	Scafati (SA)	50.013	27/01/17
26.	San Felice a Cancelli (CE)	17.110	15/05/17
27.	Brescello (RE)	5.546	20/04/16
28.	Municipio X Roma Capitale (RM)	229.642	27/08/15
29.	Lavagna (GE)	12.579	27/03/17
30.	Monte Sant'Angelo (FG)	13.098	20/07/15
31.	Parabita (LE)	9.323	17/02/17
32.	Valenzano (BA)	17.897	25/09/17
33.	Giardinello (PA)	2.258	25/09/17
34.	Mazzarà Sant'Andrea (ME)	1.567	13/10/15
35.	Corleone (PA)	12.286	12/08/16
36.	Palazzo Adriano (PA)	2.227	28/10/15
37.	Borgetto (PA)	7.021	03/05/17
38.	Castelvetrano (TP)	31.834	07/06/17

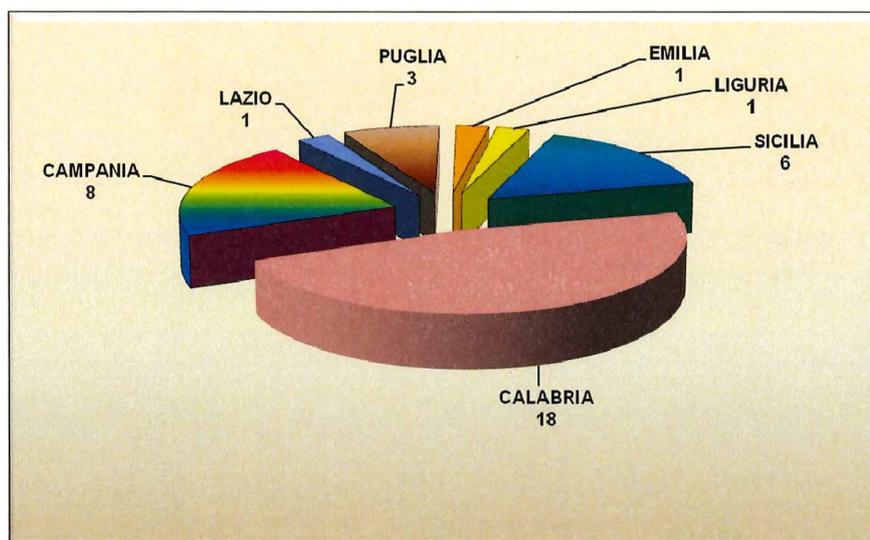
Nel **2017**, quindi, hanno operato **38 commissioni straordinarie** che hanno amministrato 1 azienda ospedaliera in Campania, 1 municipio



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

nel Lazio, 18 comuni in Calabria, 7 in Campania, 1 comune in Emilia Romagna, 1 in Liguria, 3 comuni in Puglia, 6 in Sicilia.



A Giardinello (PA) il 9 ottobre 2015 è stata reintegrata la commissione straordinaria a seguito dell'accoglimento, da parte del Consiglio di Stato, dell'appello avverso la sentenza di primo grado che aveva annullato il Decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio Comunale dell'ente ed a seguito della quale gli organi ordinari si erano insediati in data 24 marzo 2015.

Stessa vicenda ha interessato il comune di Tropea (VV), ove si è reinsediata la commissione straordinaria in data 27 settembre 2017.

Si segnala che le gestioni commissariali sopra elencate hanno interessato complessivamente una popolazione pari a 746.589 abitanti, così ripartita per singola regione:

- Campania – 208.131 abitanti;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

- Lazio – 229.642 abitanti;
- Calabria – 194.180 abitanti;
- Liguria – 12.579 abitanti;
- Sicilia – 56.193 abitanti;
- Puglia – 40.318 abitanti;
- Emilia Romagna – 5.546 abitanti.

1.1 Conclusione dei procedimenti

L'articolo 143, comma 7, del decreto legislativo n. 267 del 2000 stabilisce che il Ministro dell'Interno, in caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti concreti, rilevanti ed univoci, richiesti *ex lege* per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dei dipendenti dell'ente, emana un decreto di conclusione del procedimento.

Chiara appare la finalità della disposizione normativa in parola: porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale, non solo attraverso la fissazione di una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento, ma anche fissando un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento svolta presso l'amministrazione comunale interessata.

Nell'anno 2017, con provvedimento del 6 dicembre, adottato ai sensi dell'articolo 143, comma 7, TUOEL, si è concluso il procedimento relativo al comune di Corigliano Calabro (CS), dichiarando l'insussistenza dei requisiti richiesti dal comma 1 del citato articolo 143.



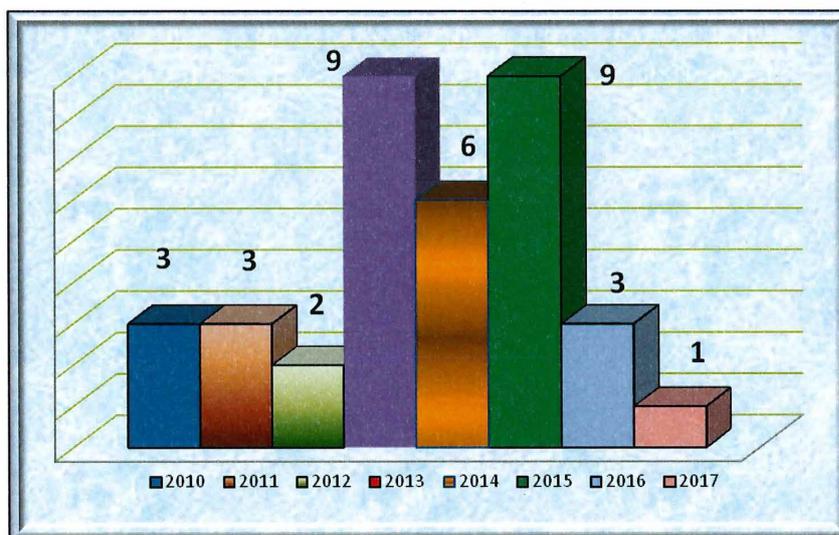
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Al decreto è stata data idonea pubblicità attraverso la pubblicazione del singolo provvedimento sul sito www.interno.gov.it.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2010 al 2017.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI



1.2 Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali

Anche nel corso dell'anno 2017 la giurisprudenza amministrativa, di prime e seconde cure, si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché su varie questioni, di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

natura sia sostanziale che processuale, relative agli scioglimenti disposti per infiltrazione e/o condizionamento di tipo mafioso.

Con riguardo alla legittimità dei decreti di scioglimento adottati, si evidenzia che nella totalità dei casi le pronunce sono risultate favorevoli all'Amministrazione, con conseguente conferma dei provvedimenti impugnati.

Nel dettaglio, nel corso dell'anno 2017 sono state pubblicate **8** pronunce, delle quali **5** del **Consiglio di Stato** e **3** del **Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**.

Interessanti gli assunti emersi da tali pronunce, che meritano, dunque, un approfondimento.

In primis, va sottolineato che il Supremo consesso della giustizia amministrativa ha ribadito i **consolidati principi giurisprudenziali** formati nel tempo con riguardo agli scioglimenti disposti ai sensi del citato articolo 143, rimarcando che "Lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato [...] L'art. 143, cit., al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la predetta situazione sia resa significativa da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano valenza tale da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali". Gli elementi sintomatici



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per concretezza ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (cfr., Cons. Stato, III, n. 1038/2016, n. 196/2016 e n. 4792/2015). Le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso; assumono quindi rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione [...] Stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione (cfr. Cons. Stato, III, n. 2038/-OMISSIS-), il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito (in tal senso Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4578 del 2 ottobre 2017).

Ebbene, la conferma della qualificazione della **natura preventiva del provvedimento di rigore** ex articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 rappresenta il frutto di una evoluzione giurisprudenziale, soprattutto dopo la novella di cui alla legge n. 94 del 15 luglio 2009, se solo si considera che, sotto il vigore della precedente normativa di cui all'articolo 15-bis, della legge n. 55 del 19 marzo 1990, il Supremo Giudice delle Leggi aveva, *a contrario*, ritenuto che si fosse in presenza *"di una misura di carattere sanzionatorio [...] nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole ed in particolare quelli che prevedono la loro sospensione o la rimozione da cariche pubbliche a seguito della irrogazione di condanne penali o di misure preventive. [...] In proposito è sufficiente richiamare quanto osservato in precedenza, circa il carattere sanzionatorio della misura che ha come destinatari non tutti i consiglieri, ma l'organo collegiale considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità a gestire la cosa pubblica. Un rilievo, questo, che fa perdere ogni consistenza sia al profilo della eccessività della misura rispetto al fine, sia al profilo del carattere personale della responsabilità, che non può essere riferito ad un organo collegiale, in particolare nell'ipotesi, alternativa a quella della collusione, del 'condizionamento' dell'organo da parte dei gruppi criminali; situazione*