ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXVIII**
n. **3**

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLE COMMISSIONI PER LA GESTIONE STRAORDINARIA DEGLI ENTI SCIOLTI PER INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTI DI TIPO MAFIOSO

(Anno 2019)

(Articolo 146, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267)

Presentata dal Ministro dell'interno

(LAMORGESE)

Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 2020

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Introduzione pag. 4

1. I provvedimenti di scioglimento pag. 7

1.1. Conclusione dei procedimenti pag. 12
1.2. Il contenzioso e i principi giurisprudenziali pag. 14
1.3. L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti pag. 27

2. Gli scioglimenti dell'A.S.P. di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro pag. 47

3. Attività normativa e regolamentare pag. 53

4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente pag. 59

5. Attività di gestione pag. 66

5.1. Riorganizzazione dell'apparato burocratico pag. 66
5.2. Iniziative dirette al miglioramento dei servizi pag. 74
5.3. Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi pag. 81
5.4. Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio pag. 89
5.5. Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia pag. 97

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Introduzione

La presente relazione si riferisce all'attività svolta nel **2019** da **65 commissioni straordinarie** che hanno amministrato 63 comuni e 2 aziende sanitarie provinciali (A.S.P.) nei cui confronti sono stati adottati provvedimenti di scioglimento ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata.

Con riferimento ai comuni, si tratta di una popolazione complessiva di oltre 900 mila abitanti non più amministrata da organi democraticamente eletti, per la compromissione degli enti a causa di "contiguità compiacenti o soggiacenti" con le consorterie mafiose.

Le associazioni criminali continuano infatti a manifestare una consolidata propensione a sviluppare i propri interessi, in modo silente, senza ricorrere a forme "eclatanti", in contesti politico-amministrativi che risultano particolarmente permeabili.

L'obiettivo è l'ingerenza nei processi decisionali pubblici funzionale all'infiltrazione nell'economia legale, oltre che al controllo del territorio. Le modalità operative dell'infiltrazione e/o del condizionamento si concentrano soprattutto nel settore degli appalti di opere pubbliche su cui convergono maggiormente gli interessi economici della criminalità organizzata.

In tali contesti l'impegno per il ripristino della legalità è consistito, innanzitutto, in una serie di iniziative intraprese dalle commissioni straordinarie sul fronte del "ripristino delle regole", per regolamentare, appunto, e riorganizzare gli uffici e, più in generale, il funzionamento dell'apparato burocratico.

Infatti, le diffuse illegalità amministrative riscontrate, certamente ascrivibili alle condotte di funzionari e dirigenti locali, mettono

comunque in luce – come evidenziato anche dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 21 settembre 2017, n. 5248; *Id.* sentenza 8 giugno 2016, n. 2454) – l'omissione, da parte degli amministratori locali, della doverosa funzione di indirizzo e di controllo che a loro compete e che ove non esercitata lascia aperte ai sodalizi mafiosi nuove possibilità di operare e trarre profitti. In altri termini, vengono rilevate una diffusa "trascuratezza" nella difesa dell'interesse pubblico e la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità che – a parte le responsabilità del personale – chiamano in causa le responsabilità "istituzionali" degli organi politici quanto all'esercizio, come detto, delle funzioni di controllo politico-amministrativo.

Adottato, quindi, il quadro normativo di riferimento, i commissari hanno assunto iniziative gestionali dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni, dei servizi offerti, dei rapporti con la cittadinanza, interventi in materia di opere pubbliche, nel settore edilizio e per l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Quanto alla localizzazione dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento, si rileva che gli scioglimenti degli organi consiliari per infiltrazioni di tipo mafioso disposti nel corso del 2019 si sono concentrati nelle regioni del sud: Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Basilicata.

Una sola gestione commissariale, quella del comune di Lavagna (GE), avviata nel 2017, ha interessato enti locali del nord Italia.

Si conferma inoltre che gli enti sciolti oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono – come in precedenza segnalato – più facilmente "esposti" a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie

condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati nel 2019 pone in evidenza che il 28,6% dei comuni sciolti per infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso versa in condizioni di *deficit* finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio pluriennale.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, a livello nazionale, su 7.904 comuni, quelli che nel 2019 risultano in dissesto o riequilibrio finanziario pluriennale rappresentano il 4,7%.

Gli effetti negativi che lo stato di dissesto comporta si ripercuotono inevitabilmente sulla popolazione. Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa, con prevedibili riflessi sulla qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, va evidenziato che la dichiarazione di dissesto finanziario comporta *ex lege* l'elevazione nella misura massima consentita delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali (esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), con ulteriore aggravio per i contribuenti.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

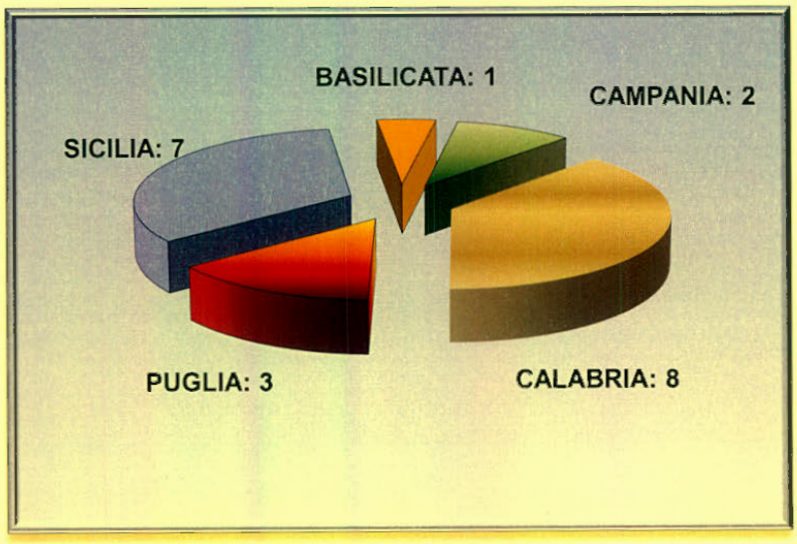
1. I provvedimenti di scioglimento

Gli **scioglimenti** di consigli comunali disposti nell'anno **2019** sono stati **19**, di cui **2** in Campania, **6** in Calabria, **7** in Sicilia, **3** in Puglia e **1** in Basilicata. Sono stati inoltre sciolti gli organi di direzione generale dell'A.S.P. di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro.

REGIONE	PROVINCIA	ENTE	POPOL.	D.P.R.
Calabria	Reggio Calabria	Careri	2.410	11/01/19
Sicilia	Siracusa	Pachino	22.068	15/02/19
Calabria	Reggio Calabria	A.S.P. Reggio Calabria	553.861	11/03/19
Sicilia	Caltanissetta	San Cataldo	23.424	28/03/19
Sicilia	Messina	Mistretta	5.014	28/03/19
Calabria	Reggio Calabria	Palizzi	2.297	03/05/19
Calabria	Reggio Calabria	Stilo	2.687	09/05/19
Campania	Napoli	Arzano	34.933	22/05/19
Sicilia	Palermo	San Cipirello	5.478	20/06/19
Calabria	Reggio Calabria	Sinopoli	2.154	01/08/19
Sicilia	Palermo	Torretta	4.141	08/08/19
Calabria	Catanzaro	A.S.P. Catanzaro	370.000	13/09/19
Sicilia	Catania	Misterbianco	47.356	01/10/19
Puglia	Foggia	Cerignola	56.653	14/10/19
Puglia	Foggia	Manfredonia	56.257	22/10/19
Campania	Caserta	Orta di Atella	24.796	08/11/19
Calabria	Reggio Calabria	Africo	3.210	02/12/19
Puglia	Lecce	Carmiano	12.096	05/12/19
Sicilia	Palermo	Mezzojuso	3.020	16/12/19
Basilicata	Matera	Scanzano Jonico	7.171	27/12/19
Calabria	Reggio Calabria	San Giorgio Morgeto	3.158	27/12/19

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Dei comuni interessati, nel 2019, da una gestione commissariale **22** erano **già** stati **oggetto di provvedimenti dissolutori** conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso: **2** scioglimenti avevano interessato i comuni di Strongoli (KR) – di cui uno annullato nel 2003 – Bova Marina (RC), Crispano (NA), Delianuova (RC), Isola di Capo Rizzuto (KR), Marina di Gioiosa Ionica (RC), San Gregorio d'Ippona (VV), Scafati (SA), Siderno (RC), Surbo (LE), Careri (RC), Sinopoli (RC), Torretta (PA), Misterbianco (CT), Orta di Atella (CE); **3** provvedimenti dissolutori avevano riguardato, invece, i comuni di Africo (RC) – di cui 1 annullato nel 2003 – Briatico (VV), Gioia Tauro (RC), Lamezia Terme (CZ), Platì (RC), San Gennaro Vesuviano (NA), Arzano (NA).

Va altresì segnalato che nell'A.S.P. di Reggio Calabria – istituita con legge della regione Calabria n. 9/2007 e con successive deliberazioni di giunta regionale n. 272/2007 e n. 441/2010 – erano

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

confluite l'A.S.L. n. 9 di Locri, già sciolta nel 2006 per infiltrazioni della criminalità organizzata, e l'A.S.P. n. 5 di Reggio Calabria, anch'essa destinataria nel 2008 di un provvedimento dissolutorio ai sensi degli artt. 143 e 146 del T.U.O.E.L.

Per **43 gestioni commissariali** e precisamente quelle di Casavatore (NA), Crispano (NA), Scafati (SA), Parabita (LE), Lavagna (GE), Borgetto (PA), Canolo (RC), Bova Marina (RC), Gioia Tauro (RC), Laureana di Borrello (RC), San Felice a Cancello (CE), Castelvetrano (TP), Sorbo San Basile (CZ), Brancaleone (RC), Cropani (CZ), Valenzano (BA), Cassano all'Ionio (CS), Isola di Capo Rizzuto (KR), Lamezia Terme (CZ), Marina di Gioiosa Ionica (CZ), Petronà (CZ), Cirò Marina (KR), San Gennaro Vesuviano (NA), Mattinata (FG), Scilla (RC), Camastra (AG), Calvizzano (NA), Strongoli (KR), Bompensiere (CL), Caivano (NA), Limbadi (VV), Manduria (TA), Platì (RC), Briatico (VV), San Gregorio d'Ippona (VV), Surbo (LE), Trecastagni (CT), Sogliano Cavour (LE), Vittoria (RG), San Biagio Platani (AG), Siderno (RC), Casabona (KR) e Crucoli (KR) il cui periodo di gestione straordinaria è venuto a scadere nel corso dell'anno, è stata disposta la **proroga** per ulteriori sei mesi, ai sensi di quanto previsto dal comma 10 del citato art. 143, tenuto conto della necessità di portare a compimento i programmi avviati dalle commissioni straordinarie.

Nel prospetto che segue sono riepilogate le **gestioni commissariali in atto nel 2019**, comprensive, quindi, dei comuni sciolti nel 2019, di quelli sciolti in precedenza e la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi nonché delle gestioni prorogate. Sono inoltre ricomprese le gestioni commissariali delle A.S.P. di Reggio Calabria e di Catanzaro.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

PROVINCIA	ENTE	POP.	D.P.R.
Napoli	Casavatore	18.663	**24/01/17**
Napoli	Crispano	12.411	**24/01/17**
Salerno	Scafati	50.013	**27/01/17**
Lecce	Parabita	9.323	**17/02/17**
Genova	Lavagna	12.579	**27/03/17**
Palermo	Borgetto	7.021	**03/05/17**
Reggio Calabria	Canolo	801	**05/05/17**
Reggio Calabria	Bova Marina	4.142	**15/05/17**
Reggio Calabria	Gioia Tauro	19.063	**15/05/17**
Reggio Calabria	Laureana di Borrello	5.289	**15/05/17**
Caserta	San Felice a Cancello	17.110	**15/05/17**
Trapani	Castelvetrano	31.824	**07/06/17**
Catanzaro	Sorbo San Basile	827	**13/06/17**
Reggio Calabria	Brancaleone	3.624	**31/07/17**
Catanzaro	Cropani	4.306	**31/07/17**
Bari	Valenzano	17.897	**25/09/17**
Cosenza	Cassano all'Ionio	17.821	**24/11/17**
Crotone	Isola di Capo Rizzuto	15.827	**24/11/17**
Catanzaro	Lamezia Terme	70.336	**24/11/17**
Reggio Calabria	Marina di Gioiosa Ionica	6.515	**24/11/17**
Catanzaro	Petronà	2.685	**24/11/17**
Crotone	Cirò Marina	15.051	**19/01/18**
Napoli	San Gennaro Vesuviano	11.073	**12/02/18**
Foggia	Mattinata	6.360	**19/03/18**
Reggio Calabria	Scilla	5.115	**22/03/18**
Agrigento	Camastra	2.163	**13/04/18**
Napoli	Calvizzano	12.537	**20/04/18**
Crotone	Strongoli	6.486	**20/04/18**
Caltanissetta	Bompensiere	610	**27/04/18**
Napoli	Caivano	37.654	**27/04/18**
Vibo Valentia	Limbadi	3.498	**27/04/18**
Taranto	Manduria	30.921	**27/04/18**

Ministero dell'Interno

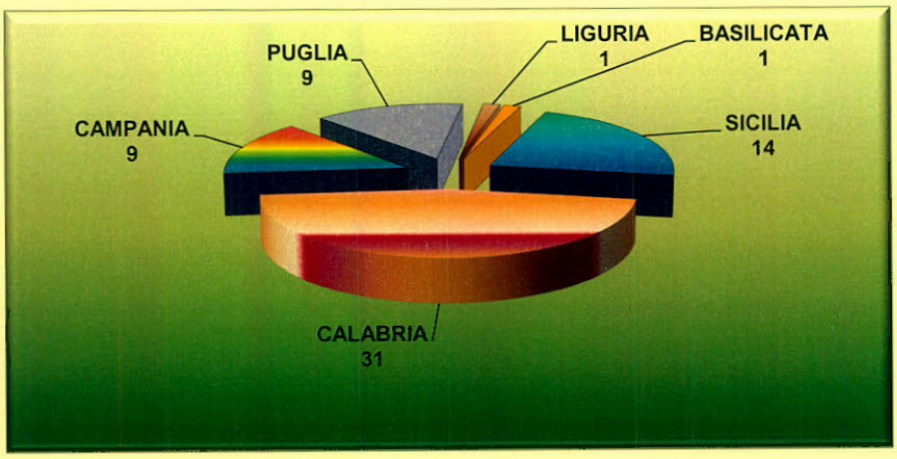
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Reggio Calabria	Platì	7.311	**27/04/18**
Vibo Valentia	Briatico	3.983	**11/05/18**
Vibo Valentia	San Gregorio d'Ippona	2.422	**11/05/18**
Lecce	Surbo	14.849	**11/05/18**
Catania	Trecastagni	10.482	**11/05/18**
Lecce	Sogliano Cavour	4.065	**29/06/18**
Ragusa	Vittoria	61.006	**02/08/18**
Agrigento	San Biagio Platani	3.501	**06/08/18**
Reggio Calabria	Siderno	16.879	**09/08/18**
Crotone	Casabona	2.856	**29/10/18**
Crotone	Crucoli	3.243	**29/10/18**
Reggio Calabria	Delianuova	3.436	**21/11/18**
Reggio Calabria	Careri	2.410	**11/01/19**
Siracusa	Pachino	22.068	**15/02/19**
Messina	Mistretta	5.014	**28/03/19**
Caltanissetta	San Cataldo	23.424	**28/03/19**
Reggio Calabria	A.S.P. Reggio Calabria	553.861	**28/03/19**
Reggio Calabria	Palizzi	2.297	**03/05/19**
Reggio Calabria	Stilo	2.687	**09/05/19**
Napoli	Arzano	34.933	**22/05/19**
Palermo	San Cipirello	5.478	**20/06/19**
Reggio Calabria	Sinopoli	2.154	**01/08/19**
Palermo	Torretta	4.141	**08/08/19**
Catanzaro	A.S.P. Catanzaro	370.000	**13/09/19**
Catania	Misterbianco	47.356	**01/10/19**
Foggia	Cerignola	56.653	**14/10/19**
Foggia	Manfredonia	56.257	**22/10/19**
Caserta	Orta di Atella	24.796	**08/11/19**
Reggio Calabria	Africo	3.210	**02/12/19**
Lecce	Carmiano	12.096	**05/12/19**
Palermo	Mezzojuso	3.020	**16/12/19**
Matera	Scanzano Jonico	7.171	**27/12/19**
Reggio Calabria	San Giorgio Morgeto	3.158	**27/12/19**

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel 2019, quindi, hanno operato **63** commissioni straordinarie che hanno amministrato **29** comuni in Calabria, **14** in Sicilia, **9** in Campania, **9** in Puglia, **1** in Basilicata, **1** in Liguria, per una popolazione complessiva di **911.901** abitanti. Hanno altresì operato ulteriori **2** commissioni straordinarie che hanno amministrato, rispettivamente, l'A.S.P. di Reggio Calabria con un bacino di utenza di 553.861 abitanti e l'A.S.P. di Catanzaro con un bacino di utenza di 370.000 abitanti.



1.1. Conclusione dei procedimenti

In caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti di concretezza, rilevanza e univocità, richiesti dalla legge per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dell'apparato burocratico dell'ente, l'art. 143, comma 7, del T.U.O.E.L. stabilisce che il Ministro dell'interno emani un decreto di conclusione del procedimento.

Con tale disposizione, il legislatore ha inteso porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

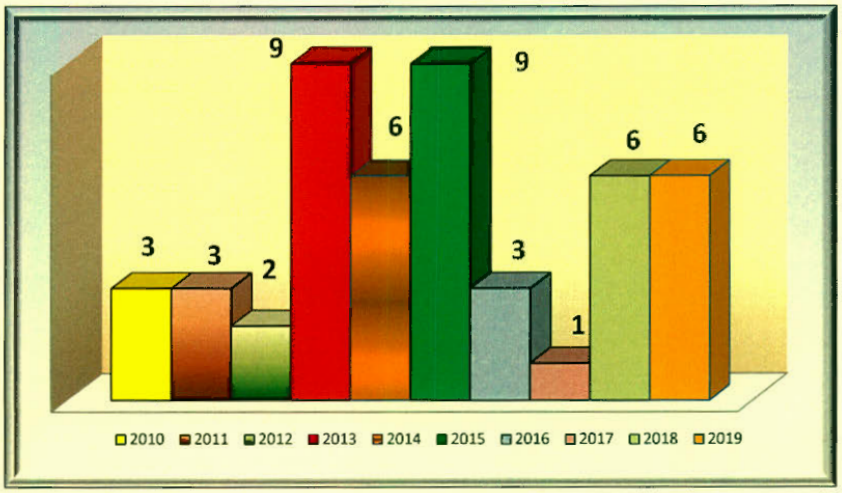
locale, non solo fissando una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento, ma prevedendo anche un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento ispettivo svolta presso l'amministrazione comunale.

Nel 2019 sono stati emanati **6** decreti di conclusione del procedimento, adottati ai sensi del citato art. 143, comma 7, relativi ai seguenti enti: San Giovanni di Gerace (RC) con D.M. del 7 marzo 2019, Santu Lussurgiu (OR) e Baratili San Pietro (OR) entrambi con D.M. del 27 marzo 2019, Campana (CS) con D.M. dell'11 giugno 2019, Corsico (MI) con D.M. del 24 luglio 2019, Roccabernarda (KR) con D.M. del 14 ottobre 2019.

Ai singoli provvedimenti è stata data idonea pubblicità con la pubblicazione sul sito www.interno.gov.it, ai sensi del D.M. del 4 novembre 2009.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2010 al 2019.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.2. Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel 2019 – come già nel 2018 – **tutti i casi di contenzioso** per i quali sono intervenute pronunce di primo e/o di secondo grado su provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata **si sono conclusi favorevolmente per l'Amministrazione**.

Più nel dettaglio, su un **totale di 38 giudizi**, il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma – titolare di competenza funzionale inderogabile nelle materie di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L., ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo – si è pronunciato 30 volte e il Consiglio di Stato nei restanti 8 casi.

Il Giudice amministrativo di prime cure ha adottato 6 decreti di perenzione in merito ai comuni di Furnari (ME), Isola delle Femmine (PA), Montebello Jonico (RC) e Quarto (NA) nonché con riferimento allo scioglimento del consiglio comunale di Siderno (RC), disposto con d.P.R. del 9.04.2013; **4 decisioni di inammissibilità dei ricorsi** per i comuni di Casapesenna (CE), San Gennaro Vesuviano (NA), Surbo (LE) e Trecastagni (CT); **2 sentenze di improcedibilità** in relazione al comune di Grazzanise (CE); e **14 pronunce di rigetto dei ricorsi** che hanno riguardato Bompensiere (CL), Borgetto (PA), Briatico (VV), Camastra (AG), Casabona (KR), Casavatore (NA), Crucoli (KR), Isola di Capo Rizzuto (KR), Limbadi (VV), Mattinata (FG), San Gregorio d'Ippona (VV), Scilla (RC) e Vittoria (RG) nonché lo scioglimento dell'organo consiliare di Siderno (RC) di cui al d.P.R. del 9.08.2018.

In 4 occasioni il T.A.R. capitolino ha accolto il gravame e ha conseguentemente ritenuto illegittimi i provvedimenti dissolutori dei consigli comunali di Lamezia Terme (CZ), Marina di Gioiosa Ionica (RC)

e Valenzano (BA) nonché il decreto di proroga dello scioglimento di Parabita (LE).

In tutti e 4 i casi, però, la sfavorevole decisione di primo grado è stata ribaltata dal Consiglio di Stato che, per Parabita (LE), ha in parte accolto e in parte dichiarato inammissibile l'appello interposto dall'Amministrazione e per gli altri tre comuni ha accolto *in toto* l'appello.

Il Supremo organo di giustizia amministrativa ha, inoltre, emesso **3 sentenze di rigetto** – a conferma della legittimità degli scioglimenti dei consigli comunali di Cassano All'Ionio (CS), Isola di Capo Rizzuto (KR) e Sorbo San Basile (CZ) – e ha ritenuto **inammissibile il ricorso per revocazione** proposto dagli *ex* amministratori di Parabita (LE) avverso la sentenza con la quale, nel 2018, lo stesso Consiglio di Stato aveva annullato la pronuncia di primo grado.

In tale contesto, particolarmente significativi e meritevoli di essere evidenziati risultano alcuni dei principi enunciati dalla giurisprudenza, innanzitutto con riferimento alle **questioni di rito**.

Il T.A.R. per il Lazio, infatti, confermando un precedente orientamento, ha disposto l'**estromissione del Capo dello Stato dal giudizio**, sulla scorta della considerazione che «*relativamente agli atti adottati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve riconoscersi non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità alla quale l'atto è ascrivibile nella sostanza, cui spetta la qualifica di autorità emanante. All'esercizio di un simile potere di controllo neutrale deve appunto ricondursi anche l'adozione dei decreti che dispongono lo scioglimento di organi comunali ai sensi dell'art. 143*

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

T.U.E.L., rispetto ai quali ***la legittimazione passiva va****, dunque,* ***attribuita unicamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero dell'Interno***» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 ottobre 2019, n. 12355).

Il Consiglio di Stato ha poi esaminato per la prima volta la questione dei **rapporti tra Avvocatura dello Stato e Amministrazione** in un caso in cui i resistenti – *ex* amministratori del comune di Marina di Gioiosa Ionica (RC) – avevano eccepito l'inammissibilità dell'appello interposto dal Ministero alla luce dell'art. 19 della l. n. 103/1979, recante "Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato". In particolare, i resistenti avevano osservato che l'atto di appello era stato sottoscritto con firma digitale da un Avvocato diverso rispetto a quello che ne aveva curato la proposizione e che non era stata allegata alcuna specifica motivazione a fondamento della sostituzione del difensore "sottoscrittore".

L'Alto consesso ha ritenuto **non condivisibile l'eccezione di inammissibilità** in quanto «***il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ex art. 43 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 611 dà origine a un rapporto di immedesimazione organica****, ben diverso da quello determinato dalla procura "ad litem", che trova fondamento nell' "intuitus fiduciae" e nella presonalità della prestazione. Ne consegue che* ***gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede, senza bisogno di mandato****, neppur quando le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, come nel caso di ricorso per cassazione, e che, avendo la difesa dell'Avvocatura dello Stato carattere impersonale, ed essendo quindi gli avvocati dello Stato pienamente fungibili nel compimento di atti processuali relativi ad un medesimo giudizio,* ***l'atto introduttivo*** *di*

questo ***è valido anche se la sottoscrizione è apposta da un avvocato diverso da quello che materialmente ha redatto l'atto****, unica condizione richiesta essendo la spendita della qualità professionale abilitante della difesa*» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 11 ottobre 2019, n. 6918).

Sempre sul piano delle **questioni pregiudiziali**, è stata ribadita la «***carenza di interesse a ricorrere sia dei componenti degli organi comunali disciolti*** – *ex* art. 141 del T.U.O.E.L. – *laddove non sia possibile configurare un utile effetto ripristinatorio,* ***sia dei cittadini elettori****, in quanto privi di un interesse diretto, concreto ed attuale all'annullamento dell'atto impugnato*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 3 maggio 2019, n. 5584).

Più nel dettaglio, il T.A.R. capitolino ha escluso l'esistenza di un interesse a ricorrere dei cittadini elettori atteso che «***l'impugnazione dello scioglimento dell'organo consiliare non è annoverabile tra le azioni proponibili dai singoli elettori ai sensi del*** *[...]* ***art. 9 del TUEL****, e ciò in quanto la misura dissolutoria di cui all'art. 143, mentre incide sulle situazioni soggettive dei componenti degli organi elettivi, i quali, per effetto di essa, vengono a subire una perdita di status, non altrettanto incide su quella dell'ente locale, titolare di posizioni autonome e distinte, che, anzi, nella misura vede uno strumento di tutela e di garanzia dell'amministrazione. E, pertanto,* ***l'azione popolare*** *[...]* ***risulta inammissibile per difetto di legittimazione****, perché lo strumento offerto dall'art. 9 del TUEL non può essere articolato per far valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire*».

Parimenti, è stato ritenuto **inammissibile il ricorso proposto**, avverso il provvedimento di scioglimento per infiltrazioni della

criminalità organizzata, **dagli *ex* amministratori di un comune precedentemente sciolto ai sensi dell'art. 141 del T.U.O.E.L.**, atteso che «*i ricorrenti non potrebbero comunque riottenere [...] le cariche elettive in precedenza ricoperte*».

Quindi, laddove – anteriormente all'applicazione della misura di rigore *ex* art. 143 del T.U.O.E.L. – l'ente risultasse già destinatario di un provvedimento dissolutorio, adottato per motivi ordinari e non «*impugnato o annullato*», il ricorso «***non potrebbe giammai avere un effetto ripristinatorio, né, per tale ragione, il suo eventuale accoglimento potrebbe mai essere posto a base di pretese risarcitorie**, conseguendo il mancato ripristino della carica elettiva direttamente allo scioglimento disposto [...] ai sensi dell'art. 141 TUEL*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 26 novembre 2019, n. 13535; *Id.*, sentenza 26 novembre 2019, n. 13536).

In tal senso, **il Collegio giudicante ha anche escluso la configurabilità** «***di possibili implicazioni "morali"** che riguarderebbero (l'interesse de)i singoli amministratori, ricordando come, per giurisprudenza costante, **il provvedimento ex art. 143 TUEL** si basa sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e non ha natura di provvedimento "sanzionatorio", non avendo finalità repressive nei confronti dei singoli, ma **risponde allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica***».

Nella medesima prospettiva, è stato precisato che «***Non può individuarsi la sussistenza di un interesse al ricorso neppure in relazione alla possibilità per gli amministratori**, a causa dello scioglimento del Consiglio Comunale per presunti condizionamenti mafiosi, **di essere sottoposti a giudizio di incandidabilità ex art.***

143, comma 11, d.lgs. 18.8.2000 n. 267». Infatti, «***lo scioglimento del Consiglio comunale prescinde dall'accertamento di responsabilità di singoli soggetti*** *ed è rimedio attraverso il quale il legislatore ha inteso ovviare ad una condizione patologica dell'ente nel suo complesso. Il provvedimento di scioglimento non è quindi la conseguenza di responsabilità del singolo amministratore [...] L'unico provvedimento al quale si potrebbe quindi semmai riconoscere natura sanzionatoria è, invece, quello, diverso, ex art. 143, co. 11, TUEL, con il quale viene decretata l'incandidabilità ed il quale è adottabile nei confronti di soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento*». In definitiva, «***si tratta di giudizi autonomi che hanno ad oggetto accertamenti distinti****, quello di incandidabilità una valutazione delle singole posizioni e dei singoli comportamenti, laddove il presente giudizio verte sulla legittimità del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, il quale, a sua volta, prescinde dall'accertamento di responsabilità di singoli soggetti*».

In altre occasioni, **il Giudice Amministrativo ha dichiarato l'inammissibilità - per carenza *ab origine* di interesse ad agire - del gravame proposto dopo la scadenza naturale del mandato elettivo**, atteso che in tal caso un'eventuale pronuncia favorevole comunque non consentirebbe la reintegrazione dei ricorrenti nelle rispettive cariche elettive (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 11 giugno 2019, n. 7575; *Id.*, sentenza 19 luglio 2019, n. 9624).

Per quanto riguarda il **merito dei ricorsi**, il Consiglio di Stato ha avuto modo di puntualizzare alcuni importanti principi, già enucleati dalla pregressa giurisprudenza, in ordine **agli aspetti procedurali**

dell'*iter* che conduce all'adozione del provvedimento di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sotto tale profilo, risulta particolarmente significativo l'assunto in base al quale «***l'avvio del procedimento, di cui all'art. 143 del T.U.E.L., non deve essere preceduto dalla comunicazione, di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990***, *né da particolari guarentigie procedimentali non solo per il tipo di interessi coinvolti che non concernono, se non indirettamente, le persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale, ma anche* ***perché la difesa delle ragioni degli amministratori coinvolti*** *e dei componenti del consiglio disciolto,* ***scaturenti dal principio del giusto procedimento, è comunque assicurata – per quanto posticipata – alla sede del controllo giurisdizionale****. È dunque sul piano della tutela giurisdizionale che si sposta, essenzialmente, il controllo sull'emissione di queste misure preventive, straordinarie ed eccezionali. La Corte costituzionale, con una affermazione di principio fondamentale, ha enunciato a chiare lettere, del resto, l'orientamento secondo cui, a fronte di "misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica" non è ipotizzabile alcuna violazione dell'art. 97 Cost. per l'assenza o per la diminuzione delle garanzie partecipative, "dato che la disciplina del* ***procedimento amministrativo*** *è rimessa alla discrezionalità del legislatore* ***nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, tra i quali [...] non è compreso quello del "giusto procedimento"*** *amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 Cost." (Corte cost., 19 marzo 1993,*

n. 103)» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 26 settembre 2019, n. 6435).

In ordine alla **natura degli atti di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L.**, è stato evidenziato che «***il D.P.R. con il quale è disposto lo scioglimento e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono*** *[...]* ***atti di "alta amministrazione"****, perché orientati a determinare ugualmente la tutela di un interesse pubblico, legato alla prevalenza delle azioni di contrasto alle c.d. "mafie" rispetto alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 5 luglio 2019, n. 8864).

Sul piano dei **contenuti del provvedimento dissolutorio**, la giurisprudenza ha ribadito il **principio** – che ormai può considerarsi **pacifico** – secondo cui «***Il provvedimento di scioglimento del Consiglio Comunale ex art. 143 T.U.E.L. non richiede alcun giudizio di bilanciamento di circostanze favorevoli e non favorevoli****, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale, dato che l'azione amministrativa deve essere sempre ispirata ai principi di legalità e di buon andamento ed è, in quanto tale, attività doverosa che in nessun caso può essere invocata come esimente di condotte parallele che a tali principi non sono conformi*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, 16 luglio 2019, n. 9381).

Per quanto riguarda più specificamente **le circostanze che possono legittimare l'adozione della misura di rigore**, in alcune decisioni è stato posto in rilievo che **l'esistenza di un procedimento penale può essere rilevante** «*anche se in fase embrionale e anche ove riferito a consiglieri o rappresentanti dello schieramento politico di minoranza*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 10 gennaio 2019, n. 338; *Id.*, 20 dicembre 2019, n. 14704).

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

D'altra parte, poiché il provvedimento in questione non ha carattere sanzionatorio, deve ritenersi «***neutrale*** *la circostanza che in sede penale sia intervenuta una* ***sentenza di assoluzione per specifiche ipotesi di reato***» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 14 ottobre 2019, n. 11810).

Analogamente, ai fini del sindacato giurisdizionale sulla legittimità della misura dissolutoria, **sono irrilevanti le iniziative adottate – o non adottate – dalla commissione incaricata della gestione dell'ente**, «*provvedendo questa secondo criteri specifici di gestione straordinaria, che saranno valutati dallo stesso Prefetto competente e che comunque riguardano un'attività susseguente all'adozione dei provvedimenti impugnati*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 9 luglio 2019, n. 9105).

Il Consiglio di Stato si è, inoltre, pronunciato nel senso di «*dare rilevanza sia al "collegamento" che al "condizionamento" della politica e amministrazione locale, tanto che si evidenziano sia comportamenti rilevatori di "****contiguità compiacente****" (attraverso, ad esempio, corruzione e favoritismi clientelari) sia della "****contiguità soggiacente****" (attraverso, ad esempio, la mancata reazione alle intimidazioni mafiose o l'inerzia nell'adottare atti su cui la cosca locale aveva inviato segnali minacciosi). Il condizionamento, poi, si può riscontrare come* ***fattore genetico*** *(ad esempio, quando emergono attività mafiose a sostegno della elezione di candidati "graditi") e, non alternativamente, come* ***fattore funzionale****, quando le cosche incidono o sono avvantaggiate nell'andamento della gestione amministrativa*» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 17 giugno 2019, n. 4026).

In quest'ultimo caso, «*allorquando, cioè, le cosche incidono sulla gestione amministrativa dell'ente, ricevendone sicuri vantaggi, [...] solo*

una ***valutazione complessiva, contestualizzata anche sul piano territoriale****, può condurre ad un appropriato esame della delibera di scioglimento, quale* ***tutela avanzata*** *approntata dall'ordinamento giuridico, in virtù di una valutazione degli elementi, posti a base della delibera, che costituisca* ***bilanciata sintesi e mai mera sommatoria dei singoli elementi*** *stessi*» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6918/2019 cit.).

In coerenza con la **natura preventiva** delle misure disciplinate dall'art. 143 del T.U.O.E.L. (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 19 febbraio 2019, n. 1165; *Id.*, sentenza 18 luglio 2019, n. 5077), la giurisprudenza ha altresì affermato l'importante principio in base al quale sulla legittimità della decisione di sciogliere un consiglio comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata «*non può incidere la circostanza che il condizionamento mafioso sia esercitato da dipendenti all'insaputa degli amministratori o da alcuni degli amministratori ad insaputa degli altri: non trattandosi, infatti, di una misura sanzionatoria, essa* ***non è finalizzata a punire condotte illecite caratterizzate da coscienza e volontà****; ciò che conta, in definitiva, è la constatazione che l'attività dell'ente risulti asservita,* ***anche solo in parte****, agli interessi delle consorterie mafiose, giacché tale constatazione denuncia che* ***l'organo politico non è in grado, per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza, di prevenire o di contrastare efficacemente il condizionamento mafioso***» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 18 giugno 2019, n. 7937).

Infatti, «*lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù* ***della natura "non sanzionatoria"*** *che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'inadeguatezza dello*

stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori dei servizi pubblici del Comune, che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza e all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata». In altri termini, «***l'esatta distinzione tra attività di gestione e attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico*** *quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 5 febbraio 2019, n. 1433).

Pertanto, «*una volta constatato l'asservimento dell'ente agli interessi della criminalità organizzata,* ***gli amministratori non possono invocare la loro ignoranza relativamente al collegamento alla criminalità organizzata di dipendenti o dirigenti****; sicché, ad evitare la decisione di sciogliere l'ente [...] gli amministratori hanno l'onere di dimostrare di aver agito non solo per riportare ordine nella amministrazione dell'ente, ma più specificamente per individuare e contrastare le forme e le fonti del condizionamento mafioso, e del conseguente pregiudizio per l'ente*». Inoltre, «***lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. non si giustifica, necessariamente, solo a fronte del riscontro di una molteplicità di aree di compromissione*** *e, correlativamente, di canali di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nella vita dell'ente,* ***potendo essere sufficiente a tale***

***scopo, a seconda dei casi, anche l'individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola**, in cui si evidenzia l'asservimento dell'ente a vantaggio di simili sodalizi*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 18 giugno 2019, n. 7862).

Il Giudice amministrativo di primo grado ha anche posto in rilievo **la necessità della sussistenza di un nesso di causalità tra la compromissione dell'attività dell'ente e le illecite ingerenze delle consorterie criminali**. Il T.A.R. capitolino ha, infatti, osservato che «*Ai fini di disporre lo scioglimento di un comune per "condizionamento mafioso" risulta [...] pregiudiziale l'individuazione di aree della azione amministrativa rispetto alle quali si possa affermare che vi è compromissione del buon andamento, della imparzialità e del regolare funzionamento dei servizi, ovvero che si possa affermare la sussistenza di un grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica: tale individuazione risulta pregiudiziale in quanto, ai sensi dell'art. 143, comma 1, del D.L.vo 267/00, **solo in presenza di simile compromissione o pregiudizio per l'ente gli eventuali collegamenti degli amministratori con la criminalità di tipo "mafioso" assumono rilevanza**, giustificando lo scioglimento del consiglio comunale [...] Una volta individuate le aree di compromissione della attività e degli interessi dell'ente, **deve poi essere stabilito che tale compromissione è conseguenza ed effetto del collegamento che gli amministratori, o altri dipendenti del comune, abbiano con la criminalità organizzata** in questione*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 settembre 2019, n. 11396).

Sempre con riferimento ai provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata, la giurisprudenza ha avuto

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

modo di ribadire i **generali indirizzi di interpretazione**, già enucleati negli anni passati.

Più nel dettaglio, è stato evidenziato che «*lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale* ***misura di carattere "straordinario" per fronteggiare un'emergenza "straordinaria"***. *Nel relativo procedimento sono giustificati* ***ampi margini nella potestà di apprezzamento dell'amministrazione*** *nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale, essendo* ***asse portante*** *della valutazione di scioglimento, da un lato,* ***la accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata*** *e, dall'altro,* ***le precarie condizioni di funzionalità dell'ente in conseguenza del condizionamento criminale***. *Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell'amministrazione, è necessario un* ***quid pluris***, *consistente in una* ***condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita***, *riscontrata dall'amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi. Ciò in quanto l'art. 143 TUEL precisa le caratteristiche di obiettività delle* ***risultanze*** *da identificare, richiedendo che esse siano* ***concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento*** *[...] l'operazione in cui consiste l'apprezzamento*

giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può però essere effettuata mediante l'estrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare. Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata, diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, ***gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme****, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa*» (*ex multis*, T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 maggio 2019, n. 6647; *Id.*, sentenza 26 luglio 2019, n. 10056; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 17 settembre 2019, n. 6207).

1.3. L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Nel 2019 sono intervenute 47 pronunce giurisprudenziali in materia di incandidabilità *ex* art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., ai sensi del quale – a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ne ha ampliato l'ambito di applicazione – gli *ex* amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente per infiltrazioni della criminalità organizzata «*non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni*

elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo».

Più nel dettaglio, si sono registrati 21 provvedimenti di primo grado, 20 decisioni in sede di reclamo e 6 pronunciamenti della Corte di Cassazione.

Per i comuni di Bompensiere (CL), Borgetto (PA), Careri (RC), Casabona (KR), Crucoli (KR), Delianuova (RC), Mattinata (FG), Strongoli (KR), Tropea (VV) e Valenzano (BA), i Giudici di prima istanza hanno accolto la proposta di incandidabilità inoltrata dal Ministro dell'interno ai sensi del citato art. 143, comma 11. La proposta ministeriale è stata, invece, dichiarata improcedibile per i comuni di San Cipirello (PA) e Torretta (PA); ritenuta inammissibile per quello di San Gennaro Vesuviano (NA) e rigettata nei confronti degli *ex* amministratori di Arzano (NA), Camastra (AG) e Trecastagni (CT). In ordine ai comuni di Manduria (TA), Pachino (SR), Palizzi (RC), Siderno (RC) e Vittoria (RG), i Tribunali territorialmente competenti hanno in parte accolto e in parte rigettato la proposta di incandidabilità.

Le Corti di appello hanno adottato decisioni favorevoli all'Amministrazione in merito ai comuni di Bovalino (RC), Brescello (RE), Casabona (KR), Crispano (NA), Gioia Tauro (RC), Mongiana (VV), Petronà (CZ) e Rizziconi (RC). Viceversa, sono risultate sfavorevoli le pronunce emesse in sede di reclamo con riferimento a Brancaleone (RC), Cassano All'Ionio (CS), Crucoli (KR), Laureana di Borrello (RC), Marano di Napoli (NA), Parabita (LE), Scalea (CS) e Scilla (RC). In relazione al comune di Lamezia Terme (CZ) e allo scioglimento del consiglio comunale di Africo (RC) disposto con d.P.R. del 1°.08.2014, le pronunce di secondo grado sono state in parte favorevoli e in parte sfavorevoli per l'Amministrazione. Per Caivano (NA), la Corte di Appello

di Napoli – con due distinte decisioni – ha rigettato sia il reclamo proposto dal Ministero sia quello proposto dall'*ex* sindaco dell'ente.

Per quanto concerne la giurisprudenza di legittimità, la Corte di Cassazione – previa riunione dei ricorsi proposti dagli *ex* amministratori di Isola di Capo Rizzuto (KR) – ha parzialmente annullato con rinvio la sentenza di appello. La Suprema Corte ha poi adottato una pronuncia di inammissibilità con riferimento al comune di Sorbo San Basile (CZ) e ha rigettato i gravami interposti dagli *ex* amministratori di Castelvetrano (TP), Lavagna (GE), Pagani (SA) e San Calogero (VV).

Tale essendo il **quadro di sintesi** della giurisprudenza intervenuta nel 2019, va segnalato che **alcune decisioni hanno ritenuto improcedibile la proposta ministeriale** in base alla considerazione che **laddove il consiglio comunale sia stato dapprima sciolto ai sensi dell'art. 141 del T.U.O.E.L.** e solo in seguito sia stato emesso il provvedimento di rigore di cui al successivo art. 143, non sarebbe ravvisabile lo scioglimento espressamente indicato dal comma 1 dello stesso art. 143 come presupposto per la declaratoria di incandidabilità.

Emblematica in tal senso è la pronuncia emessa dalla Corte di Appello di Catanzaro con riferimento al comune di Scalea (CS) – avverso la quale pende il ricorso per Cassazione proposto dall'Amministrazione – in cui si osserva: «*Dalla lettura della norma citata, si evince un chiaro collegamento tra la pronuncia di incandidabilità ed il provvedimento di scioglimento per le ragioni di cui al comma 1, atteso che il comma 11 [...] fa espresso riferimento alle "condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo" per cui,* ***intanto può parlarsi della sussistenza di condotte tali da rivelare un collegamento tra gli amministratori autori delle stesse e la criminalità organizzata, in quanto sussista uno***

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

***scioglimento disposto per le ragioni di cui al comma 1 dell'art. 143**, ossia per i collegamenti tra gli amministratori e la criminalità organizzata [...] l'esame delle cause di incompatibilità o ineleggibilità che possono investire gli amministratori degli enti locali deve essere effettuato in chiave di stretta interpretazione, rifuggendo da qualsiasi tipo di estensione analogica delle stesse, alla luce della riserva di legge posta dall'art. 51 della Costituzione, che costituisce una forma di tutela nei confronti dei cittadini a cui viene assicurata, anche in tal modo, l'assoluta parità di condizioni sul territorio nazionale*» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, 13 marzo 2019, n. 26).

Peraltro, **tale assunto si pone in contrasto con quanto precedentemente statuito dalla Corte di Cassazione**, la quale – con riferimento al comune di Lavagna (GE) – ha evidenziato che è «*da affermare **la natura prevalente del disposto dell'art. 143 TUEL rispetto alle ipotesi di scioglimento per la sopravvenuta impossibilità del normale funzionamento degli organi e dei servizi, di cui all'art. 141** dello stesso testo normativo, sicché anche l'eventuale scioglimento disposto ai sensi di tale ultima previsione non è di ostacolo alla pronuncia ai sensi dell'altra e più grave previsione, proprio per la natura assai rilevante degli interessi in gioco ed il carattere urgente dei provvedimenti che conseguono solo all'accertamento della prima violazione e che, fino alla nuova tornata elettorale, autorizzano gli organi di controllo all'intervento urgente sotto una pluralità di piani: dalla sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione (comma 5) alla risoluzione di diritto degli incarichi di cui all'articolo 110, nonché degli incarichi di revisione dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa (comma 6) [...];*

dall'applicazione delle misure di prevenzione, previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (co. 8) fino alla dichiarazione di incandidabilità (co. 11), oggetto del presente giudizio» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, 31 gennaio 2019, n. 3024; in tal senso, per il comune di Borgetto (PA), cfr. anche Tribunale di Palermo, Sezione I Civile, decreto 10 aprile 2019, R.G. n. 3158/2018).

I **Giudici di legittimità**, in sede di esame delle **eccezioni di rito**, hanno altresì avuto modo di precisare che «***L'omessa partecipazione del pubblico ministero alla precedente fase del [...] giudizio dà luogo, comunque, a nullità della sentenza*** *che si converte, ai sensi degli artt. 158 e 161 c.p.c., in motivo di impugnazione:* ***il vizio, tuttavia, può essere fatto valere solo dalla parte pubblica****, dovendosi escludere che sussista una concorrente legittimazione delle altre parti*» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, ordinanza 11 giugno 2019, n. 15725).

Quanto poi alla **fase introduttiva** del procedimento di incandidabilità – in ordine alla quale molto si è discusso e si discute in giurisprudenza – la Suprema Corte ne ha stigmatizzato la **specialità**, evidenziando che «*sebbene vengano richiamate [...] le disposizioni previste dagli artt. 737 e segg. cod. proc. civ., il legislatore ne ha tuttavia previsto l'applicazione «in quanto compatibili», sicché, atteso che* ***il procedimento prende avvio con la trasmissione al Tribunale competente della proposta di scioglimento****, perché valuti se in relazione agli amministratori indicati nella proposta sussistano gli elementi che ne giustificano l'incandidabilità, se ne è tratta la conclusione che, rispetto all'abituale forma del ricorso con cui si introduce il giudizio camerale, per il procedimento de quo si sia voluta*

espressamente dettare una diversa forma di introduzione, appunto rinvenibile nell'atto di trasmissione a cui provvede il Ministero dell'Interno [...] Si è in tal modo voluto derogare [...] «al disposto dell'art. 737 c.p.c. sulla editio actionis» (Cass., Sez. I, 11/01/2017, n. 516), ritenendo che la proposta di scioglimento fatta pervenire al Tribunale in allegato all'atto di trasmissione da parte del Ministro, fosse «più che sufficiente ai fini della vocatio in jus, disposta dal Presidente del Tribunale attraverso l'ordine di notificazione della proposta, nonché ai fini della individuazione del petitum e della causa petendi, costituiti rispettivamente dalla dichiarazione d'incandidabilità e dagli addebiti mossi ai ricorrenti» (Cass., Sez. I, 8/06/2018, n. 15038)».

Sulla scorta di queste considerazioni, è stato anche significativamente puntualizzato che «***l'atto di trasmissione***, *costituendo una speciale modalità di introduzione del giudizio previsto dall'art. 143, comma 11, TUEL, che, in deroga alle regole ordinarie ed in particolare al dettato dell'art. 125 cod. proc. civ., non è tenuto per questo a soddisfarne i requisiti,* ***non si espone alla eccepita nullità procedimentale se omette di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti e non fa espressa menzione delle specifiche condotte che ad essi sono attribuite*** *in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali. E neppure può trovare seguito quanto con il motivo si lamenta in ordine alla violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, vero che non è nell'atto di trasmissione che vanno ricercate le ragioni di attivazione del procedimento, essendo esso solo l'atto di impulso con cui il Ministero sollecita il giudizio del Tribunale riguardo l'adottabilità della dichiarazione di incandidabilità e non è dunque questo l'atto idoneo [...]*

ad assicurare il rispetto delle garanzie difensive. Perché, a presidio di esse, [...] sono piuttosto preposti gli allegati trasmessi contestualmente» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, ordinanza 17 aprile 2019, n. 10780; in senso conforme, cfr. anche Corte di Appello di Napoli, Sezione I Civile, decreto 18 aprile 2019, n. 1130; Tribunale di Caltanissetta, Sezione Civile, decreto 8 gennaio 2019 – R.G.n. 1181/2018).

In direzione contraria – come evidenziato dal Tribunale di Taranto nel procedimento riguardante gli *ex* amministratori di Manduria (TA) – non «*varrebbe il rilievo secondo cui il procedimento in questione, anche se costruito secondo il modello camerale, ha natura contenziosa, sicché l'atto introduttivo dovrebbe essere sottoscritto da un difensore (l'Avvocatura dello Stato), trovando in esso piena applicazione il principio dell'obbligatorietà della difesa tecnica, laddove il Ministro è privo di ius postulandi. Invero per regola generale (L. 23 dicembre 1966, n. 1147, art. 3, e, ora, D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 22; in giurisprudenza: Sez. Un., 21 gennaio 1977, n. 312; Sez. I^, 20 novembre 1979, n. 6062; Sez. I^, 29 novembre 1983, n. 7154),* ***nei giudizi elettorali non è necessario il ministero di un avvocato e le parti – quindi anche la parte pubblica – possono stare in giudizio personalmente in ogni grado***» (cfr. Tribunale di Taranto, Sezione I Civile, decreto 30 maggio 2019, n. 5531).

Sempre con riferimento alla **fase introduttiva del giudizio**, la giurisprudenza di merito ha posto in rilievo che «*In ragione [...] della peculiarità del potere riservato al Ministro ed esercitato mediante la proposta di scioglimento*» va escluso che «*il perimetro soggettivo delle parti private cui riferire la declaratoria di incandidabilità possa essere esteso "d'ufficio" dal Tribunale ovvero dal Pubblico Ministero o ancora dall'Avvocatura dello Stato. È opportuno, tuttavia, segnalare che*

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'eventuale richiesta del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato di notificare gli atti ad alcune parti private non rende nulla la "chiamata in causa" laddove il nominativo di quegli ex amministratori fosse già compreso nella proposta del Ministro*. In tal caso, infatti, all'istanza del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato può essere attribuito il valore di mera sollecitazione alla realizzazione di un contraddittorio che il Tribunale avrebbe dovuto già disporre sulla base della proposta ministeriale*» (cfr. Tribunale di Palmi, Sezione Civile, decreto 3 maggio 2019, n. 2448).

Per quanto riguarda più in dettaglio le **norme procedurali applicabili al giudizio di incandidabilità**, da un lato, è stato evidenziato che «***il procedimento resta comunque regolato dal rito camerale di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., connotato da esigenze di semplificazione e deformalizzazione processuale*** *e che come tale notoriamente non sconta espresse preclusioni assertive o istruttorie, il che dunque consente e legittima la produzione e l'utilizzo anche in corso di giudizio di documenti*» (cfr. Tribunale di Bari, Sezione I Civile, decreto 5 novembre 2019, n. 24145); d'altro lato, **in ordine al termine entro il quale la proposta di incandidabilità deve essere trasmessa al Presidente del Tribunale competente**, è stato chiarito che «***l'art. 143 TUEL prevede la locuzione "senza ritardo"*** *, ma è oltremodo noto che* ***l'art. 152, comma 1, c.p.c. prescrive che i termini previsti a pena di decadenza sono indicati dalla legge****. Tale disposizione è certamente applicabile al caso di specie in forza del rinvio effettuato dall'art. 143, comma 11, ultimo periodo, TUEL, il quale fa riferimento alla disciplina prevista per i procedimenti in Camera di Consiglio dal codice di procedura civile. A questi ultimi sono applicabili le norme di carattere generale contenute nel codice di rito vigente, salve le*

norme derogatorie previste dagli artt. 737 e ss. c.p.c.» (cfr. Tribunale di Vibo Valentia, Sezione Civile, decreto 3 settembre 2019, n. 923).

Tra le questioni pregiudiziali esaminate dalla giurisprudenza nel 2019 vi è anche quella dei **rapporti tra il procedimento di incandidabilità e l'eventuale giudizio amministrativo avente a oggetto la legittimità del provvedimento dissolutorio**. Al riguardo – impregiudicata la necessità «*della sussistenza di un **nesso causale tra le condotte attive e/o omissive poste in essere da soggetti di cui è stata richiesta la dichiarazione di incandidabilità e lo scioglimento del consiglio comunale***» (cfr. Corte di Appello di Bologna, Sezione I Civile, decreto 6 gennaio 2019, n. 165) – è stato più volte rimarcato che «***non vi è pregiudizialità in senso tecnico-giuridico** tra il giudizio di impugnazione del decreto di scioglimento del consiglio comunale o provinciale ed il procedimento per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori avanti al giudice adito ex art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000, **trattandosi di giudizi aventi oggetto diverso, del tutto autonomi tra loro**, che tuttavia possono presentare comunanza di questioni su aspetti probatori riguardanti le irregolarità commesse nella gestione dell'ente territoriale*» (cfr. Tribunale di Crotone, Sezione Civile, decreto 3 gennaio 2019, n. 12; Corte di Appello di Lecce, Sezione I Civile, decreto 17 maggio 2019, n. 1356).

Con riferimento al comune di Lamezia Terme (CZ), la Corte di Appello di Catanzaro ha poi rigettato l'**eccezione preliminare** concernente il **difetto di legittimazione passiva** di alcuni consiglieri, basata sulla considerazione che gli stessi si erano dimessi dalla carica ancora prima dell'adozione del provvedimento di scioglimento *ex* art. 143 del T.U.O.E.L.

Al riguardo, il Giudice di secondo grado ha avuto modo di affermare l'importante principio in virtù del quale «*Al di là del tenore letterale della norma "... gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo, non possono essere candidati ..." è evidente che* ***la previsione deve essere letta non come rivolta agli amministratori ancora in carica bensì*** *come sanzione con funzione preventiva e cautelare,* ***rivolta a limitare nel tempo l'elettorato passivo dei soggetti che hanno permesso o tollerato le infiltrazioni criminali nella gestione dell'ente pubblico***» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 6 novembre 2019, n. 50).

Ugualmente interessanti sono i principi enunciati, con specifico riferimento al **giudizio di reclamo**, dalla Corte di Appello di Napoli la quale ha ritenuto che, pur quando la decisione di primo grado rivesta la forma di sentenza (e non di decreto), «***non vi è dubbio, in considerazione del rito adottato, espressamente individuato [...] in quello camerale, che debba applicarsi l'art. 739 c.p.c.*** *e che, trattandosi di provvedimento emesso in confronto di più parti, riguardante diritti soggettivi, il termine per l'impugnazione debba decorrere dalla notifica dello stesso*»; **in mancanza di notifica, «*il termine per impugnare è [...] quello di cui all'art. 327 c.p.c.*»**. Il Giudice partenopeo ha, inoltre, chiarito che **il reclamo non deve necessariamente rispettare i requisiti previsti per l'appello dall'art. 342 c.p.c.** e che «*salve espresse previsioni normative di segno contrario,* ***si ritiene generalmente che nel rito camerale, in sede di reclamo, possano anche farsi valere questioni nuove****, essendo devoluta al Giudice del reclamo l'intera controversia, indipendentemente dai vizi denunciati dal reclamante;* ***del pari ammissibile deve***

***ritenersi la produzione di documenti nuovi**, ove venga rispettato il principio del contraddittorio, in considerazione degli ampi poteri istruttori d'ufficio*» (Corte di Appello di Napoli, Sezione V Civile, decreto 29 aprile 2019, n. 1194).

Nel merito, diverse pronunce – in adesione a **consolidati indirizzi interpretativi** – hanno evidenziato i **caratteri essenziali della misura disciplinata dall'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L.**, la quale «***non è automatica, ma richiede una valutazione delle singole posizioni**, in nome del diritto all'elettorato passivo, al fine di verificare che collusioni e condizionamenti abbiano determinato una cattiva gestione della cosa pubblica. Lo scopo del legislatore è, infatti, quello di arginare il pervicace fenomeno dell'infiltrazione della criminalità di stampo mafioso all'interno dell'apparato burocratico degli enti locali attraverso la predisposizione di un peculiare procedimento di verifica dell'esistenza di possibili collegamenti tra i consigli comunali ovvero tra singoli amministratori o dipendenti dell'Amministrazione e le organizzazioni criminali*» (*ex multis*, Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 7 ottobre 2019, n. 46; *Id.*, sentenza 18 novembre 2019, n. 2210).

È stato poi ribadito che «***la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori** che "hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali" prevista dall'art. 143, comma 11, del d. lgs. n. 267 del 2000, **non impone la verifica della commissione di un illecito penale o dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione**, né l'adozione nel corso del relativo procedimento, delle garanzie previste per l'applicazione delle sanzioni penali. **Non si tratta, infatti, di una misura sanzionatoria** secondo i principi elaborati dalla Corte Edu, **ma di una misura***

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

interdittiva di carattere preventivo**, i cui presupposti di applicazione sono ben individuati e, quindi, prevedibili, **disposta all'esito di un procedimento che si svolge nel pieno contraddittorio delle parti**, che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino delle condizioni di legalità ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente limitato, all'esclusivo fine di ristabilire il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, indispensabile per il corretto funzionamento dei compiti demandati all'ente*». Conseguentemente, «ai fini della pronuncia di incandidabilità non si richiede necessariamente la prova di comportamenti idonei a determinare la responsabilità personale, anche penale, degli amministratori o ad evidenziare il loro specifico intento di assecondare gli interessi della criminalità organizzata**, risultando invece sufficiente l'acquisizione di elementi idonei a far presumere l'esistenza di collegamenti con quest'ultima o di forme di condizionamento tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi del comune o della provincia, da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi pubblici, o da arrecare grave pregiudizio alla sicurezza pubblica*» (cfr. Corte di Appello di Napoli, Sezione I Civile, decreto 26 novembre 2019, n. 3252).

Alla luce di tali principi, la giurisprudenza ha delineato i **tratti distintivi** tra l'incandidabilità in esame e quella in passato prevista dall'art. 58 del T.U.O.E.L., a oggi disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. n. 235/2012, rubricato "Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali".

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sotto questo profilo, il Tribunale di Locri – in sede di valutazione della proposta di incandidabilità relativa al comune di Siderno (RC) – ha chiarito che l'incandidabilità di cui al citato art. 58 «*introduce una misura interdittiva speciale che consegue alle condanne definitive per i delitti previsti dall'art. 416-bis c.p. e per gli altri delitti indicati nelle lettere a), b), c) e d) dello stesso art. 58, nonché all'applicazione di una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso.* ***In considerazione della definitività dell'accertata correlazione tra l'esercizio del potere pubblico e l'associazione a carattere mafioso, ragionevolmente, la legge dispone la misura interdittiva limitando, conseguentemente, in maniera assoluta, il diritto all'elettorato passivo****. Nel procedimento che ci occupa, invece, l'accertamento giudiziale, partendo da un dato di fatto che è rimesso alla valutazione del potere amministrativo, ossia lo scioglimento del consiglio comunale (qualora vengano ravvisati dei "concreti, univoci e rilevanti elementi di collegamento diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata di tipo mafioso" ovvero forme di condizionamento degli stessi nell'amministrare il bene pubblico, tali da dirottare l'interesse della collettività verso quello della compagine criminale) si incentra sulla reale riferibilità di tale condizionamento/permeabilità dell'ente a degli amministratori precisi, sì da rendere opportuna, in via preventiva, l'esclusione degli stessi dalla partecipazione alle successive elezioni*» (cfr. Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 12 marzo 2019, n. 390).

Per quanto riguarda il **tipo di condotte** che possono assumere rilevanza ai fini dell'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., merita di essere richiamata la decisione con la quale il Tribunale di Foggia ha accolto la

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proposta ministeriale con riferimento agli *ex* amministratori del comune di Mattinata (FG).

Osserva, infatti, il Tribunale che «*alla dichiarazione di incandidabilità si può pervenire sulla base di addebiti specificamente riferibili alle posizioni e relazioni personali di ciascun soggetto nei confronti dei quali è chiesta la declaratoria di incandidabilità.* ***Gli addebiti****, che non devono necessariamente integrare il reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno alla stessa,* ***possono consistere anche in semplici comportamenti idonei a favorire infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata nella gestione dell'ente territoriale*** *(cfr. Cass. n. 15038/2018). Tra questi:* ***frequentazioni ed in generale rapporti con esponenti della criminalità organizzata locale*** *[...];* ***mancanza di certificazioni antimafia delle imprese alle quali sono concessi appalti****;* ***affidamento di appalti a ditte, anche munite della certificazione antimafia ma collegate alla criminalità*** *(la criminalità organizzata si nasconde, invero, anche dietro società titolari di certificazione antimafia, sicché l'acquisizione di tale certificazione non esclude radicalmente il rischio di contatti con soggetti controindicati; [...]* ***affidamenti diretti degli appalti a ditte prive della certificazione antimafia o alle quali la certificazione antimafia non è stata comunque richiesta****, a fronte del quale rimane irrilevante l'eventuale basso importo dell'affidamento irregolare, trattandosi di una modalità tipica utilizzata là dove si voglia favorire un soggetto piuttosto che un altro per l'affidamento dell'appalto;* ***mancato esercizio da parte degli amministratori delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e delle funzioni di controllo a loro spettanti nei confronti dell'apparato burocratico****. Sebbene l'assetto organizzativo dell'ente*

locale assegni ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi, nondimeno non rende tali ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione. Restano, invero, fermi, ai sensi dell'art 107 del decreto legislativo n. 207/2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo politico-amministrativo, che se non vanno esercitati partitamente per ogni singola determinazione provvedimentale, devono investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali (cfr. Cons. Stato n. 256/2016). Infatti, ***l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento*** *(cfr. Cass. 27/05/2015 n. 10945)*».

Più nel dettaglio – in relazione ai **rapporti tra attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo**, demandata agli organi elettivi, **e attività di gestione**, riservata alle figure dirigenziali dell'ente – il Collegio Giudicante ha precisato che «*Se è [...] vero che [...] un politico non può scegliere i partecipanti ad una gara e/o ad un concorso, né tantomeno i vincitori, né possono essere discriminati i parenti di soggetti ritenuti controindicati dal concorrere per ottenere autorizzazioni e concessioni, è vero che* ***agli organi di governo compete il dovere di controllo sulla gestione amministrativa****, in particolare per assicurare che l'amministrazione dell'ente risponda ai principi di legalità ed imparzialità, di trasparenza e buon andamento, di regolare funzionamento dei servizi affidati all'ente, il tutto al fine di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali verso il pubblico ed il rapporto di*

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fiducia dei cittadini verso le istituzioni. Orbene, ***una visione degli amministratori politici quali meri spettatori delle vicende amministrative e della vita del Comune*** *[...] che scorrono quindi sotto i loro occhi senza che quasi nessun intervento e/o iniziativa, di una qualche incisività, possa essere posto in essere laddove pure si vorrebbe rispristinare la legalità,* ***non è di certo corrispondente al ruolo ed ai compiti normativamente assegnati agli amministratori comunali*** *ed ai principi di legalità, trasparenza e buona amministrazione che devono ispirare e guidare in concreto l'azione politico-amministrativa degli amministratori [...] A ciò aggiungasi che* ***in un Comune di ridotte dimensioni [...] non appare di certo inesigibile il controllo, da parte dell'organo politico, almeno degli atti amministrativi in materia di appalti, concessioni di beni e/o servizi pubblici***» (cfr. Tribunale di Foggia, Sezione I Civile, decreto 17 aprile 2019, n. 1466).

In tal senso, la Corte di Appello di Reggio Calabria – nel rigettare il reclamo proposto dagli *ex* amministratori di Bovalino (RC) avverso la declaratoria di incandidabilità emessa dal Tribunale di Locri – ha ulteriormente evidenziato che «*non è risolutiva la circostanza che nessun affidamento fosse avvenuto in favore di imprese non in regola con la certificazione liberatoria antimafia e che, allorquando le ditte aggiudicatarie erano divenute destinatarie di provvedimenti interdittivi, erano stati adottati i provvedimenti di revoca degli affidamenti [...] alla cognizione in questa sede esercitata è estranea ogni valutazione sulla validità, sotto il profilo dell'iter procedimentale amministrativo, dell'atto:* ***"La circostanza che nella relazione prefettizia manchi il riferimento a provvedimenti illegittimamente assunti dalla disciolta Amministrazione comunale non appare significativa, in quanto l'art. 143 t.u.e.l. non richiede l'adozione di atti invalidi,***

purché [...] gli elementi raccolti siano idonei a dimostrare la sussistenza del condizionamento mafioso*" (T.A.R. sez. I – Roma, 22/03/2017, n. 3749)*» (cfr. Corte di Appello di Reggio Calabria, Sezione Civile, decreto 20 febbraio 2019, n. 1653).

Sempre con riferimento ai **rapporti tra organi elettivi e apparato burocratico**, il Tribunale di Locri – pronunciandosi sull'incandidabilità degli *ex* amministratori di Careri (RC) – ha valorizzato la figura del **primo cittadino**, ritenendo che «*non possa non essere imputata al Sindaco l'inefficienza dell'apparato amministrativo ed il sostanziale immobilismo manifestato dalla macchina burocratica, sintomo della volontà di non approntare tutte le misure necessarie per un'effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico e che rendessero l'amministrazione comunale impermeabile ai condizionamenti della criminalità organizzata. Infatti,* ***il sindaco, in ragione della carica assunta, risulta investito dei poteri di cui agli artt. 50 e 54 del Testo Unico degli Enti Locali****. In particolare, il Sindaco è responsabile della direzione politico-amministrativa dell'Ente, con potere di rappresentanza generale dell'Ente, di direzione unitaria e di coordinamento dell'attività politico-amministrativa del Comune, di coordinamento e di impulso dell'attività dei singoli Assessori [...] In sostanza,* ***il Sindaco, cui è demandata per legge la personificazione dell'Ente comunale, riveste un ruolo di responsabilità, di rappresentanza, gestione, controllo e vigilanza in modo tale che l'azione pubblica sia improntata a criteri di buon andamento, funzionalità, economicità e trasparenza e, prima ancora, legalità e correttezza****. Sul punto, giova precisare che è indubbio che dalla normativa in materia di enti locali emerga una chiara distinzione di ruoli, a fronte della quale le funzioni degli organi*

politici di governo dell'ente locale sono tendenzialmente destinate a svolgersi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell'indirizzo politico-amministrativo (tramite la fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall'altro, del controllo sui risultati; mentre la concreta gestione amministrativa – attuata mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica – rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità, all'apparato burocratico, che ha ai suoi vertici le figure dirigenziali. Sennonché, ***in un comune di piccole dimensioni [...] la ripartizione dei compiti in seno all'ente e l'assegnazione di un dato settore ad un responsabile non esime il sindaco dal conoscere le disfunzioni della macchina burocratica e la sua permeabilità ad interessi criminali (anche attraverso i doveri di controllo e vigilanza) e dall'attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rimedio***» (cfr. Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 18 luglio 2019, n. 1211).

Sulla posizione dell'**organo di vertice dell'ente** si è soffermata anche la Corte di Appello di Catanzaro, la quale ha accolto il reclamo proposto dall'*ex* sindaco di Crucoli (KR) sulla scorta della considerazione secondo cui «*il mero fatto di aver assunto un ruolo di vertice all'interno dell'Amministrazione Comunale, non esime il giudice dal considerare se, in concreto, vi sia stata o meno, da parte del Sindaco, una condotta quantomeno agevolativa, anche attraverso un agire omissivo, degli interessi delle cosche locali*». E infatti, ad avviso della Corte territoriale, per un verso, «***ai fini della declaratoria di incandidabilità è richiesta la sussistenza di risultanze concrete, fattuali, univoche e rilevanti****, in quanto significative di forme di condizionamento, al fine*

di attuare una giusta ponderazione tra valori costituzionali parimenti garantiti, che nel caso specifico sono, da un lato, l'espressione della volontà popolare e, dall'altro, la tutela dei principi di imparzialità, buon andamento e regolare svolgimento dell'attività amministrativa»; per altro verso, «***se ai fini della pronuncia di scioglimento, è possibile operare una valutazione complessiva delle condotte dei singoli amministratori, ai fini della declaratoria di incandidabilità, invece, va necessariamente operata una valutazione atomistica delle stesse***» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 12 dicembre 2019, n. 55).

Nel 2019 si sono, infine, registrate 2 decisioni – rispettivamente della Corte di Appello di Napoli e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – **su misure di rigore emanate nei confronti dei dipendenti di enti sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata**.

Più nel dettaglio, nel caso deciso dalla Corte partenopea veniva in considerazione la legittimità della rimozione di un dipendente del comune di Castellammare di Stabia (NA) dall'incarico dirigenziale in precedenza ricoperto, disposta con provvedimento del sindaco in attuazione di un decreto ministeriale adottato ai sensi dell'art. 143, comma 5, del T.U.O.E.L.

Al riguardo, il Collegio giudicante ha declinato la propria giurisdizione e ha ritenuto applicabile l'**art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo**, il quale – come noto – prevede la **competenza funzionale inderogabile del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma**, nelle controversie relative ai provvedimenti di cui agli artt. 142 e 143 del T.U.O.E.L.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In favore della giurisdizione del Giudice amministrativo, la Corte territoriale ha, infatti, osservato che nel caso sottoposto al suo esame venivano «*in rilievo* ***atti autoritativi adottati da soggetti terzi rispetto al datore di lavoro per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico, non sindacabili, né da quest'ultimo, né dal giudice ordinario alla stregua della espressa riserva di legge***. *La revoca dell'incarico dirigenziale e la rassegnazione dell'incarico [...] rivestito in precedenza non possono assolutamente essere considerati atti gestionali del rapporto di lavoro solo perché materialmente adottati dal datore di lavoro, essendo diretta conseguenza ed attuazione dei provvedimenti autoritativi dell'Amministrazione Centrale adottati ex art. 143 T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*» (cfr. Corte di Appello di Napoli, sentenza 12 febbraio 2019, n. 717).

Nel secondo caso sopra menzionato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – in riforma della sentenza emessa dal T.A.R. per la Sicilia-Catania – ha annullato il decreto con il quale il Ministro dell'interno, ai sensi del citato art. 143, comma 5, aveva disposto la sospensione dal servizio per trenta giorni di un dipendente del comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME).

In particolare, il Giudice Amministrativo ha ritenuto il provvedimento illegittimo per **vizio di motivazione** e ha affermato il seguente **principio di diritto**: «***quanto più una "misura ablatoria"*** *(id est: compressiva di diritti di libertà o di diritti costituzionalmente garantiti)* ***pur se astrattamente catalogabile come "misura di prevenzione", sia basata su meri indizi e su valutazioni induttive, tanto più occorre che il processo logico induttivo che conduce alla sua applicazione venga esternato****; tanto più occorre, cioè, che vengano evidenziate (e cioè descritte), nella sua motivazione, le*

condotte dalle quali sia possibile trarre – secondo un giudizio, per quanto induttivo, che tenga conto dell'id quod plerumque accidit – un convincimento razionale in merito alla pericolosità sociale del soggetto (sottoposto a controllo) al quale tali condotte sono riferibili, o alla probabilità che egli compia attività delittuose o socialmente pericolose».

Con la stessa decisione il Collegio giudicante ha, peraltro, rigettato la **richiesta di risarcimento del danno** avanzata dall'appellante nei confronti dell'Amministrazione, in base all'assunto che «***La particolare conformazione della misura di prevenzione in esame****, consistita – de facto – nella sospensione temporanea dalle funzioni per soli trenta giorni,* ***non appare consentire, in mancanza di una "colpa grave" che (nella fattispecie) non sembra sussistere, la condanna dell'Amministrazione****. Che la colpa non sia stata "grave" può essere agevolmente dedotto dal fatto che il ricorrente era stato effettivamente rinviato a giudizio per il reato di truffa in concorso con altri dirigenti, ragione per cui non appare abnorme – né censurabile – che il Prefetto sia stato indotto a ritenere che anch'egli facesse parte della consorteria che stava contribuendo al malfunzionamento del Comune, o che potesse essere stato da essa in qualche modo condizionato*» (cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 24 luglio 2019, n. 693).

2. Gli scioglimenti dell'A.S.P. di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro

Come anticipato nei paragrafi precedenti, nel 2019 gli organi di direzione generale dell'A.S.P di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro sono stati sciolti ai sensi degli artt. 143 e 146 del T.U.O.E.L.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione per la gestione straordinaria dell'**A.S.P. di Reggio Calabria** ha dovuto affrontare – nei poco più dei nove mesi di attività – una situazione di complessa crisi, sia sul piano funzionale e organizzativo sia sul piano economico-finanziario, caratterizzata da un elevatissimo indebitamento, del quale è risultata difficile persino la stessa quantificazione, e da un contenzioso ormai «*incontrollabile*», anche a ragione di un «*impenetrabile*» disordine amministrativo.

Sono emerse da subito gravi disfunzioni, in gran parte riconducibili alle sfasate aggregazioni – avvenute nel 2007 e nel 2012 – tra le preesistenti AA.SS.LL. di Reggio Calabria, Palmi e Locri, confluite nell'azienda sanitaria provinciale, soprattutto perché realizzate a seguito di una mera "sommatoria" delle relative strutture senza fare ricorso agli strumenti attuativi normativamente previsti per la "fusione" di aziende.

I commissari hanno riscontrato fin dall'inizio la diffusa approssimazione organizzativa, le gravi irregolarità gestionali e la generale carenza di controlli e perciò – nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali di assunzione autorizzate, a ottobre 2019, dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale – hanno fatto richiesta di assegnazione temporanea di personale sovraordinato – amministrativo e tecnico – ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L. Tale personale è stato assegnato, prevalentemente, nei settori economico-finanziario, provveditorato, tecnico-manutentivo, informatico nonché nei settori degli affari legali e del personale, ove è stata avvertita in maniera straordinaria l'esigenza di recupero della legalità e di ripristino di basilari livelli di efficienza amministrativa.

La commissione, ben consapevole di non poter lavorare solo sull'emergenza-urgenza o sulla ricerca continua di «*soluzioni tampone*»

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

per questioni stratificate negli anni, ha nominato il direttore sanitario e il direttore amministrativo il cui apporto risulta determinante per il complessivo riordino della macchina aziendale: la delineata pianificazione delle iniziative e delle azioni necessarie è contenuta in un programma che, realisticamente, potrà essere attuato nel medio-lungo periodo.

Nel frattempo, è stata effettuata una riorganizzazione del personale, procedendo a un avvicendamento negli incarichi dei dirigenti dei settori a più alto rischio di corruzione (servizi generali; provveditorato, economato e gestione logistica; gestione, sviluppo, risorse umane e formazione) e avviando anche iniziative disciplinari. In particolare, a fronte della quasi totale assenza di procedimenti disciplinari, la commissione ne ha avviato un centinaio, in numerosi casi per assenteismo, restituendo l'immagine di un'azienda i cui vertici gestionali sono quasi tutti coinvolti in procedimenti disciplinari e/o penali pendenti.

Su questo fronte, si inseriscono:

- la richiesta avanzata al Comando provinciale della Guardia di finanza di un supporto collaborativo, ai sensi dell'art. 4 della convenzione stipulata tra il Ministero della salute e il Corpo della Guardia di finanza *ex* art. 9 del d.l. n. 35/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 60/2019, recante "Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria";
- la richiesta indirizzata al Ministero della salute per avvalersi, in posizione di comando o distacco, di esperti nel settore pubblico sanitario *ex* art. 10, comma 2, del citato d.l. n. 35/2019.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

L'attività di riorganizzazione e di recupero della legalità amministrativa ha riguardato, in larga parte, il servizio avvocatura, la cui organizzazione con appena tre professionisti, di cui uno a tempo determinato, costituisce una delle criticità più forti.

Infatti, l'inesistenza di un registro del contenzioso, che vede l'azienda convenuta in una serie di innumerevoli procedimenti civili, penali e amministrativi, ha rappresentato un grave *vulnus* informativo che la commissione ha cercato di superare – per quantificare il contenzioso già definito e monitorare quello pendente – con un immane *work in progress* che ha fatto emergere l'impossibilità di avere certezza della reale situazione e ha posto in luce che nel 95% delle cause l'azienda è rimasta contumace.

Una situazione siffatta ha prodotto numerosissimi pignoramenti presso la tesoreria, ma ciò che è ancora più grave è che gli uffici dell'A.S.P. non hanno provveduto alla regolarizzazione dei pagamenti effettuati dal tesoriere, circostanza, questa, che ha determinato per lunghi anni plurimi pagamenti della stessa prestazione, mancato controllo delle prestazioni entro il *budget* assegnato, crescita esponenziale degli interessi legali e moratori per circa 400 milioni di euro.

Previa pubblicazione di apposito avviso, la terna commissariale ha inoltre predisposto un elenco di professionisti al quale attingere per il conferimento di incarichi e consulenze legali e ciò unitamente a un'attenta rivisitazione delle procedure di contenzioso, elemento debole nella genesi delle azioni esecutive. Ed è proprio la gestione del contenzioso uno dei motivi che, ad avviso della commissione, giustifica la proposta di dissesto finanziario per l'A.S.P. di Reggio Calabria ai sensi degli artt. 5 e 10, comma 4, del citato d.l. n. 35/2019, nella

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

consapevolezza che solo bloccando le procedure esecutive e definendo, anche con accordi transattivi, le pretese creditorie si può governare la massa debitoria proveniente dagli anni passati e accentuata da quando, nel 2012, le preesistenti AA.SS.LL. del territorio sono state accorpate in un'unica azienda sanitaria provinciale.

Significativo è stato altresì l'impegno dei commissari in merito al patrimonio immobiliare destinato a edilizia sanitaria, rappresentato da fabbricati estremamente vetusti risalenti agli anni '70, che necessitano di interventi di recupero sia a livello antisismico sia di carattere edilizio e igienico-sanitario.

Sono state infatti attuate importanti iniziative quali la messa in sicurezza delle facciate del presidio ospedaliero di Locri – che presentavano diffusi deterioramenti e cedimenti di intonaci – e l'avvio della procedura per l'affidamento dei lavori di adeguamento alla normativa antincendi delle cabine elettriche serventi gli ospedali di Locri, Polistena, Melito Porto Salvo e Gioia Tauro.

I commissari hanno anche predisposto e trasmesso alla regione il Programma straordinario di edilizia sanitaria, di cui all'art. 20 della l. n. 67/1988, con gli studi di fattibilità tecnico-economica per 30 interventi di adeguamento normativo delle più importanti strutture aziendali.

La commissione pone pure in rilievo la grande attenzione che il personale dell'ufficio attività tecniche e patrimonio ha rivolto ai presidi ospedalieri e ai poliambulatori in condizioni di criticità, sia dei fabbricati sia delle apparecchiature, evidenziandone le buone capacità tecnico-professionali, la disponibilità, lo spirito di iniziativa e la collaborazione piena con il funzionario sovraordinato assegnato al settore.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nei poco più di tre mesi di gestione straordinaria, la commissione insediata presso l'**A.S.P. di Catanzaro** ha verificato una situazione di gravissimo disordine amministrativo e gestionale, in particolare nel settore economico-finanziario. In tale settore sono state infatti riscontrate le maggiori criticità soprattutto per la mancata correlazione tra il bilancio preventivo e quello consuntivo, l'ingente contenzioso da cui derivano cospicui interessi moratori, le diffuse carenze nell'attività di recupero dei crediti e i dubbi sulla loro effettiva esigibilità nonché gli eccessivi ritardi nei pagamenti, motivo di ulteriore contenzioso con ciclico e reiterato aumento dei costi per spese e interessi legali.

La critica condizione debitoria rilevata non risulta più fronteggiabile con l'ordinaria gestione dei debiti pregressi e perciò la commissione ha segnalato al Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale l'esistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto finanziario, ritenendo che si tratti di una crisi strutturale in presenza di uno squilibrio accertato che impedisce all'azienda di dare «*validamente copertura*» alle pretese creditizie.

Oltre al settore economico-finanziario, particolarmente critici si sono rivelati i settori affari legali, tecnico e lavori pubblici, considerata anche la carenza di adeguate figure professionali. I commissari hanno quindi fatto richiesta di sovraordinati *ex* art. 145 del T.U.O.E.L. con particolare riguardo al settore degli affidamenti di lavori e servizi la cui attività è risultata caratterizzata dal frequente ricorso al metodo dell'affidamento diretto in assenza di gara, dall'artificioso frazionamento della spesa e dalla sistematica omissione dei controlli antimafia sulle imprese affidatarie.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3. Attività normativa e regolamentare

Uno dei principali ambiti in cui le commissioni straordinarie sono intervenute, con l'obiettivo precipuo di valorizzare la cultura della legalità, della trasparenza e dell'efficienza dell'azione amministrativa, anche al fine di scongiurare il ripetersi di condizionamenti e ingerenze della criminalità organizzata, è quello normativo, in cui sono state rilevate gravi carenze e criticità.

Il **96,4% delle commissioni straordinarie**, a fronte di provvedimenti mai adottati ovvero non più rispondenti al mutato assetto normativo, è intervenuto a colmare tali lacune con un'attività regolamentare riguardante i più svariati settori, con particolare riferimento a quelli più "delicati", in cui il disordine organizzativo e la mancanza di trasparenza nelle procedure hanno favorito la permeabilità all'ingerenza delle organizzazioni criminali.

L'attività regolamentare realizzata ha riguardato, nella maggior parte dei casi, principalmente i seguenti ambiti:

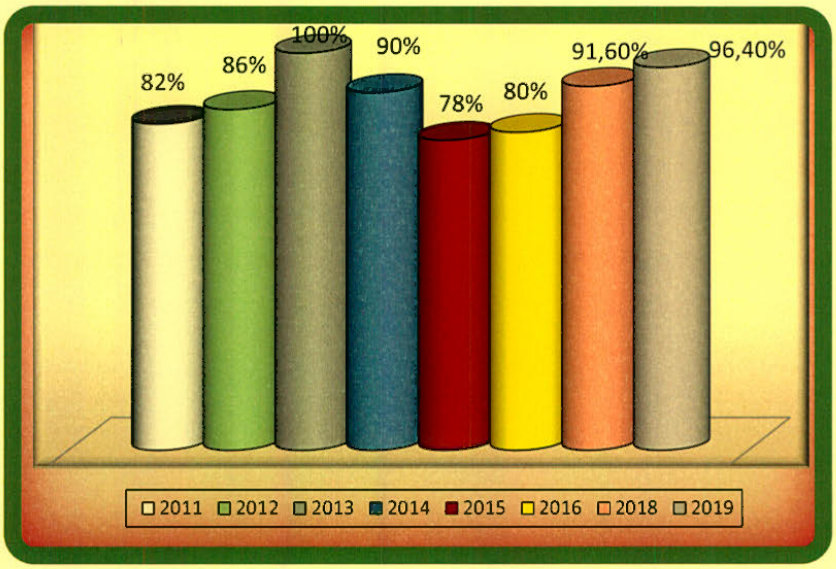
- l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- i criteri e le modalità per l'affidamento dell'incarico e metodologia per la graduazione delle posizioni organizzative;
- i criteri di misurazione e valutazione della *performance*;
- l'attuazione del Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali;
- l'assegnazione e gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata;
- le entrate tributarie;
- lo smaltimento dei rifiuti;

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

- la videosorveglianza;
- la gestione e l'uso dei beni comunali, anche con riferimento agli impianti sportivi;
- la protezione civile;
- l'esercizio del diritto di accesso civico e del diritto di accesso generalizzato;
- il funzionamento della commissione comunale di vigilanza sui pubblici spettacoli.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI



L'attività di risanamento degli enti destinatari dei provvedimenti dissolutori non può prescindere da un'opera di costante aggiornamento della disciplina regolamentare che, oltre ad avere una valenza organizzatoria interna in ciascun ente locale, rileva anche nei confronti

della comunità amministrata e di tutti i soggetti che vi entrano in rapporto.

La potestà regolamentare esercitata dalle commissioni straordinarie ha consentito di dotare gli enti, attraverso regole precise, dei necessari strumenti per assumere, in trasparenza, decisioni sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi.

Nel periodo di gestione straordinaria, la maggior parte delle commissioni ha quindi adottato disposizioni regolamentari per colmare lacune e criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione ovvero per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire il buon andamento e la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

Emblematica, in tal senso, l'attività svolta dalla commissione incaricata della gestione di Castelvetrano (TP) che ha adottato numerosi atti regolamentari quali: il regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di abusi edilizi, il regolamento recante i criteri per la rateizzazione e la compensazione delle entrate comunali (T.A.R.S.U., T.I.A., T.A.R.I., I.M.U., I.U.C., T.O.S.A.P.), il regolamento in materia di accesso civico e di accesso generalizzato, il regolamento recante la disciplina delle dichiarazioni anticipate di volontà ai sensi della legge n. 219/2018 (c.d. testamento biologico), il regolamento per i procedimenti disciplinari *ex* artt. 12 e 55-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, il regolamento recante i criteri e le modalità per la cessione di cubature e il trasferimento di volumetrie. A quest'ultimo proposito è stato anche istituito, per la prima volta in ambito regionale, il registro pubblico dei diritti edificatori che costituisce un importante strumento di trasparenza.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sempre a Castelvetrano, i commissari hanno emanato il nuovo regolamento di contabilità dell'ente, in sostituzione del precedente adottato nel 2003, nonché il regolamento di organizzazione e funzionamento dello sportello unico per le attività produttive ed edilizia (S.U.A.P.E.) che ha previsto l'uso della piattaforma informatica impresainungiorno.gov non solo nel settore delle attività commerciali, ma anche in quello dell'edilizia. L'istituzione dello sportello ha inoltre consentito di attivare le dovute verifiche – in precedenza del tutto pretermesse – sulle segnalazioni certificate di inizio attività (S.C.I.A.) e di dare un forte impulso al contrasto dei fenomeni di abusivismo commerciale.

Nel comune di San Gregorio d'Ippona (VV) sono stati predisposti, in particolare, il regolamento per l'esercizio del diritto di accesso ai dati, informazioni e documenti amministrativi, il regolamento recante le modalità operative di ricevimento e registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento (D.A.T.) nonché il regolamento relativo alla disciplina delle missioni e delle spese di viaggio e soggiorno degli amministratori del comune.

A Sogliano Cavour (LE) i commissari sono intervenuti per adottare disposizioni regolamentari al fine di sopperire alla totale carenza di regolamentazione in materie particolarmente delicate e complesse, allo scopo di ripristinare una corretta gestione nel segno della piena legalità e rispetto delle norme quali: l'erogazione di contributi, l'assegnazione degli alloggi di proprietà comunale destinati a particolari categorie sociali, l'utilizzo e la gestione esternalizzata degli impianti sportivi, la gestione dell'orario di lavoro nelle diverse tipologie.

Nel comune di Vittoria (RG) sono stati adottati, tra gli altri, il regolamento per il mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, il

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

regolamento per il mercato dei fiori e per il mercato della frutta e verdura, il regolamento per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia di abusi edilizi previste dal d.P.R. n. 380/2001 e ss.mm.ii. e il regolamento per il controllo analogo delle società partecipate del comune.

Le commissioni dei comuni di Bova Marina (RC), Surbo (LE) e Brancaleone (RC) hanno approvato il regolamento recante i criteri e le modalità per l'istituzione e la ripartizione del fondo previsto dall'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., in favore dei dipendenti che svolgono funzioni tecniche nelle procedure di appalto di lavori, servizi e forniture.

Un provvedimento normativo di analogo contenuto è stato emanato anche dall'organo di gestione straordinaria del comune di Lamezia Terme (CZ) che ha adottato ulteriori, molteplici atti regolamentari tra i quali si segnalano il regolamento recante i criteri per la nomina e il funzionamento dei seggi di gara e delle commissioni giudicatrici, il regolamento di polizia urbana, il regolamento recante l'ordinamento generale degli uffici e il regolamento per l'istituzione del registro comunale delle dichiarazioni anticipate di volontà (D.A.T.) in materia di trattamenti sanitari.

Nei comuni di San Cataldo (CL), Pachino (SR) e Misterbianco (CT) l'attività di risanamento dell'ente è stata caratterizzata, tra l'altro, da azioni volte al contrasto dell'evasione o elusione dei tributi locali anche mediante l'adozione di apposito regolamento comunale.

Parimenti significativa l'attività regolamentare promossa nel comune di Strongoli (KR), ove si è provveduto all'approvazione del regolamento per la concessione di contributi a enti e soggetti privati per attività e iniziative nei settori culturale, sportivo, sociale e turistico e del

regolamento per la concessione di prestazioni assistenziali in favore di minori riconosciuti dalla sola madre. Inoltre, atteso che il territorio comunale ha recentemente conosciuto un forte sviluppo edilizio caratterizzato da un'altissima percentuale di abusivismo, si è reso necessario procedere a un aggiornamento cartografico e anagrafico sulla scorta di una puntuale rilevazione stradale e alla conseguente adozione di un nuovo regolamento della toponomastica e numerazione civica del comune.

A Delianuova (RC) l'organo di gestione straordinaria ha approvato regolamenti in materia di gestione degli immobili e degli impianti sportivi e di gestione delle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche nonché per il conferimento degli incarichi di posizione organizzativa e per lo svolgimento di incarichi *extra*-istituzionali da parte del personale dipendente con prestazione di lavoro a tempo pieno o con prestazione di lavoro *part-time*.

Numerosi, infine, gli interventi regolamentari attuati dai commissari straordinari di San Cipirello (PA) i quali, in particolare, hanno emanato disposizioni normative per la gestione degli immobili comunali, per la valutazione e la misurazione della *performance* e per il conferimento, la valutazione e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa nonché per la concessione del patrocinio dell'ente e per l'utilizzo dello stemma comunale.

Sempre a San Cipirello, la commissione ha approvato il regolamento per l'istituzione dell'albo comunale delle associazioni, inteso ad assicurare la dovuta trasparenza nei rapporti dell'amministrazione comunale con le associazioni locali e di categoria, nonché il regolamento per l'attivazione e la gestione degli *accounts*

social Facebook e *Instagram* per garantire canali di comunicazione diretta con la cittadinanza.

4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente

Notevoli sono stati gli sforzi delle commissioni straordinarie anche nell'ambito del settore tributi ed entrate, con iniziative volte a garantire un miglioramento delle condizioni finanziarie, soprattutto in quegli enti con risorse esigue, nei quali è di fondamentale importanza procedere a una riorganizzazione di tale area al fine di recuperare un sufficiente livello di disponibilità finanziaria e procedere, poi, all'avvio delle iniziative più opportune volte a un progressivo risanamento dell'ente.

Tale attività riorganizzativa ha richiesto un forte impegno da parte degli organi straordinari che hanno riscontrato non poche difficoltà nello svolgimento dell'azione di recupero, attesa la mancanza di minime disponibilità finanziarie che, spesso, ha impedito l'avvio di un decisivo intervento di risanamento.

L'obiettivo del miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti destinatari dei provvedimenti dissolutori è stato perseguito dai commissari facendo ricorso a tre principali tipologie di interventi, vale a dire: quelli diretti ad aumentare le entrate proprie, quelli volti all'accertamento e alla riduzione di fenomeni di elusione o evasione tributaria, quelli indirizzati a razionalizzare la spesa e ottimizzare i costi.

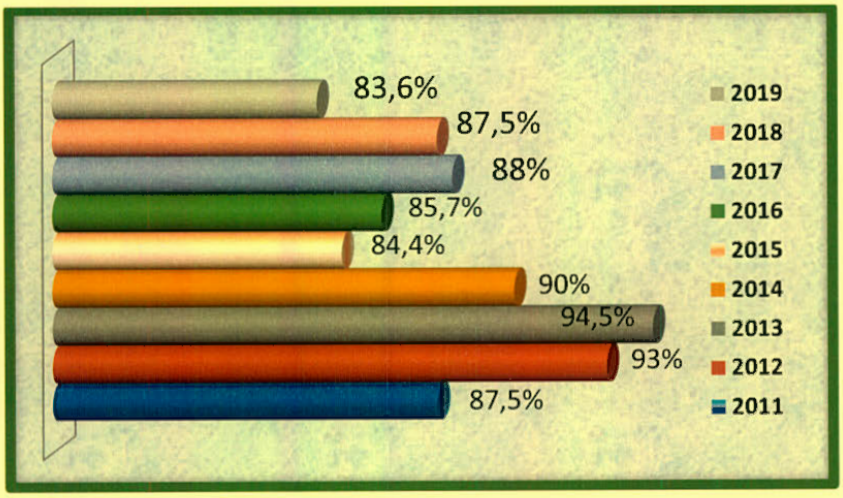
Nella maggior parte dei casi, le commissioni straordinarie hanno attivato soluzioni del primo tipo, consistenti in interventi diretti sui canoni di locazione, sulle contribuzioni richieste all'utenza per i servizi a domanda individuale, sull'aumento, ove possibile, delle aliquote I.M.U.,

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

T.A.S.I. e T.A.R.I., e anche in attività di recupero di posizioni debitorie pregresse.

INCREMENTO ENTRATE

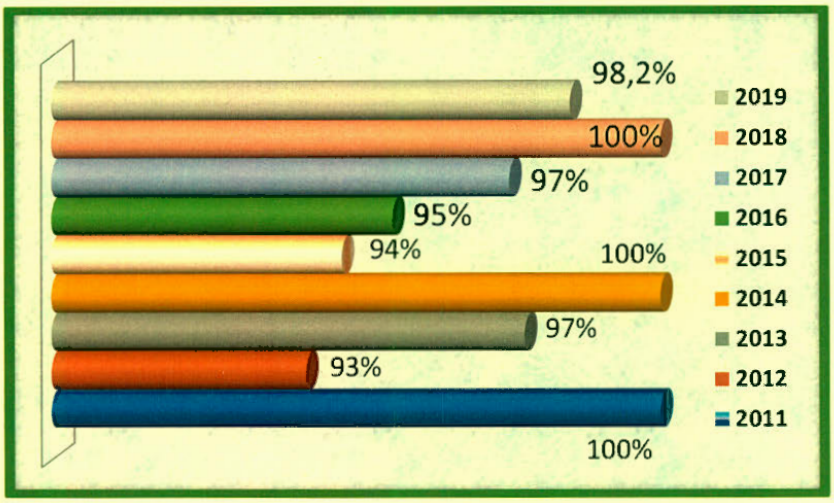


In quasi tutti gli enti amministrati dagli organi straordinari sono state assunte iniziative del secondo tipo, volte, cioè, alla riduzione dei fenomeni di evasione (quali attività di accertamento dei tributi locali I.M.U., T.A.S.I. e T.A.R.I., anche per le annualità pregresse) e al recupero dei canoni del servizio idrico e dei canoni di locazione. Tali obiettivi sono stati perseguiti anche attraverso l'attivazione di procedure di incrocio dei dati, al fine di far emergere situazioni sommerse.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RIDUZIONE EVASIONE

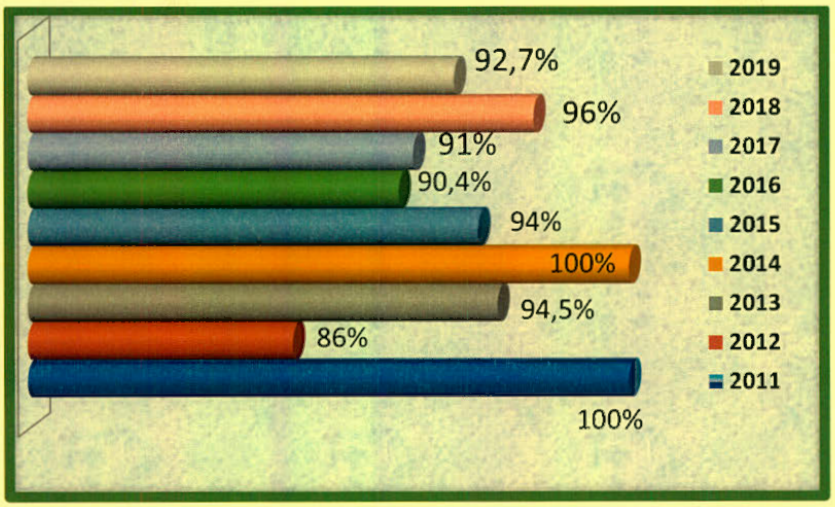


Nell'ambito della terza tipologia di interventi, realizzati da **larga parte delle commissioni** e diretti alla razionalizzazione della spesa, all'ottimizzazione dei costi e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, si è dato luogo, laddove necessario, a iniziative nei confronti delle società incaricate del servizio di riscossione dei tributi al fine di ottenere condizioni più favorevoli ovvero alla transazione di pregresse vertenze o ancora al riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RAZIONALIZZAZIONE SPESA



Tra le iniziative adottate nei singoli comuni commissariati, si segnala l'attività della commissione straordinaria di Borgetto (PA), ove si è provveduto alla risoluzione del rapporto contrattuale con la società alla quale l'ente aveva affidato in concessione il servizio di gestione delle sanzioni per violazione del codice della strada, l'accertamento e la riscossione coattiva delle entrate tributarie e patrimoniali del comune. Ciò si è reso necessario a causa dei ripetuti inadempimenti nella gestione del servizio affidato che avevano determinato significative ripercussioni sulla situazione finanziaria dell'ente in dissesto finanziario.

Nel comune di San Cataldo (CL) in considerazione della grave situazione di *deficit* in cui versa l'ente – in stato di dissesto finanziario da gennaio 2019 – è stato realizzato un notevole risparmio a seguito della decisione di non concedere contributi e di non effettuare impegni

diretti di spesa in relazione alle festività pasquali e natalizie nonché in relazione alle tradizionali manifestazioni estive e per il santo patrono.

Nei comuni di Arzano (NA), Sogliano Cavour (LE), Scafati (SA) – in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – Caivano (NA) – in dissesto finanziario – Laureana di Borrello (RC) e Brancaleone (RC) – in riequilibrio – le commissioni straordinarie hanno provveduto ad aggiornare l'inventario dei beni immobili e patrimoniali e a promuovere il recupero dei canoni dovuti dagli occupanti morosi con consistenti introiti per le casse comunali.

In particolare, a Caivano (NA), con riferimento agli alloggi del complesso immobiliare comunemente noto come "parco verde", nel corso della gestione straordinaria si è registrata una quadruplicazione degli introiti derivanti dal recupero dei canoni arretrati.

A Sogliano Cavour (LE) – dove è stato anche emanato il regolamento recante i criteri per l'assegnazione degli alloggi di proprietà del comune destinati a specifiche categorie sociali – grazie all'attività svolta dalla commissione straordinaria 5 alloggi comunali, detenuti *sine titulo* da soggetti terzi, sono rientrati nella disponibilità dell'ente.

A Brancaleone (RC) l'aggiornamento dell'inventario dei beni immobili e patrimoniali, realizzato attraverso controlli incrociati con il catasto, ha reso possibile l'individuazione di 8 alloggi di proprietà dell'ente in precedenza mai censiti.

La commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Valenzano (BA) ha stipulato apposite convenzioni con il Consorzio nazionale imballaggi (CO.NA.I.) per devolvere all'amministrazione comunale i ricavi derivanti dalla vendita dei materiali riciclati a seguito della raccolta differenziata dei rifiuti, ottenendo nel 2019 un introito di circa 100.000 euro.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Platì (RC), in sede di approvazione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio, è stata prevista l'estinzione, anche con la sottoscrizione di atti transattivi con le parti creditrici, di tutti i debiti cronologicamente più risalenti nel tempo, mediante l'intero impiego di un'anticipazione di liquidità di circa 350.000 euro concessa nel 2016 dal Ministero dell'interno *ex* art. 6 del d.lgs. n. 78/2015, che aveva previsto l'attribuzione di un'anticipazione di liquidità fino a un massimo di 40 milioni di euro in favore degli enti commissariati ai sensi dell'art. 143 del T.U.O.E.L. In quella sede, sono state inoltre individuate le coperture finanziarie per l'estinzione anche pluriennale, di ulteriori debiti da contenzioso, previo il loro riconoscimento ai sensi dell'art. 194 del T.U.O.E.L., mediante l'utilizzo di crediti I.V.A., vantati verso l'erario, e la riduzione dell'indebitamento tramite la restituzione di quote inutilizzate di mutui contratti in epoche precedenti per spese di investimento. L'organo di gestione straordinaria ha poi attuato mirati interventi per porre rimedio alla conclamata inerzia dell'amministrazione comunale nella riscossione delle entrate. In particolare, sono stati emessi 5 anni di ruoli ordinari, dal 2013 al 2018, in relazione ai canoni dovuti per la fruizione del servizio idrico integrato. La commissione ha altresì assunto iniziative sul fronte della riduzione dei costi per il funzionamento dell'ente, tra le quali si segnala l'utilizzo di un finanziamento statale, destinato a spese di investimento, per dotare la casa comunale di pannelli fotovoltaici.

Ancora, nel comune di Crucoli (KR) i commissari hanno dovuto dichiarare, in riferimento alla critica situazione finanziaria, lo stato di dissesto dell'ente con la conseguente ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per addivenire al risanamento finanziario, attivando la riscossione delle entrate proprie e la riduzione di spese correnti nonché

individuando le risorse destinate al ripristino della corretta gestione del comune. Si è dovuto intraprendere un virtuoso non breve percorso di attivazione delle entrate in maniera strutturata che ha comportato anche la riscossione forzosa delle imposte e una incisiva lotta all'evasione fiscale.

A Vittoria (RG), al fine di dare un deciso freno alla piaga dell'evasione fiscale assai diffusa nella comunità locale, è stata avviata la procedura di gara per l'esternalizzazione del servizio di riscossione dei tributi, considerato il bassissimo tasso di recupero dei tributi evasi da parte degli uffici comunali, pari al 3-4%.

Nella medesima prospettiva, è stato intrapreso un progressivo allineamento delle banche dati in possesso dell'ente, mentre con riferimento alla riscossione della T.A.R.I. e del canone idrico sono stati predisposti procedimenti finalizzati a individuare le fasce di contribuenti a cui inviare le ingiunzioni di pagamento per gli anni 2016 e 2017.

I commissari hanno inoltre effettuato una ricognizione del regolamenti dell'ufficio tributi intesa ad assicurarne l'allineamento con la normativa statale e hanno adottato un nuovo regolamento per la definizione agevolata dei tributi (c.d. rottamazione) recante i presupposti e le modalità di accesso alla rateizzazione delle ingiunzioni di pagamento.

Sempre a Vittoria, la terna commissariale ha promosso la regolarizzazione dei procedimenti di messa in liquidazione delle aziende speciali A.M.I.U. ed E.M.A.I.A. mediante l'approvazione dei programmi generali di liquidazione, la presentazione dei bilanci pregressi, la continua vigilanza sui procedimenti gestionali e la rigorosa applicazione delle indicazioni fornite dalla Corte dei Conti in merito ai limiti del soccorso finanziario in favore delle aziende speciali in liquidazione.

Tra le misure volte a un contenimento della spesa, si segnala poi l'operato della commissione straordinaria di Parabita (LE) che, considerato l'elevato importo delle spese legali sostenute dall'ente, ha ritenuto di dover adottare apposita disciplina relativa all'affidamento degli incarichi legali riguardante la determinazione del corrispettivo economico degli stessi: entro i limiti minimi stabiliti dal tariffario forense e, in caso di soccombenza, la riduzione della parcella nella misura del 10%.

5. Attività di gestione

5.1. Riorganizzazione dell'apparato burocratico

Un'ulteriore attività che si è resa necessaria nell'ambito dell'opera di risanamento degli enti disciolti è rappresentata dalla riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per far fronte all'esiguità degli organici e alla "fragilità" delle strutture amministrative sia per avviare un percorso di risanamento – a legislazione vigente – di settori in cui era stata riscontrata la presenza di personale "colluso" con le organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

Oltre la metà degli organi straordinari ha proceduto a un avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi, rendendosi, talvolta, necessaria anche la revoca degli stessi incarichi.

Tale avvicendamento è stato attuato per diverse ragioni quali l'esigenza di disporre una generale riorganizzazione del personale dell'ente locale, l'accertata inaffidabilità dimostrata dai collaboratori,

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

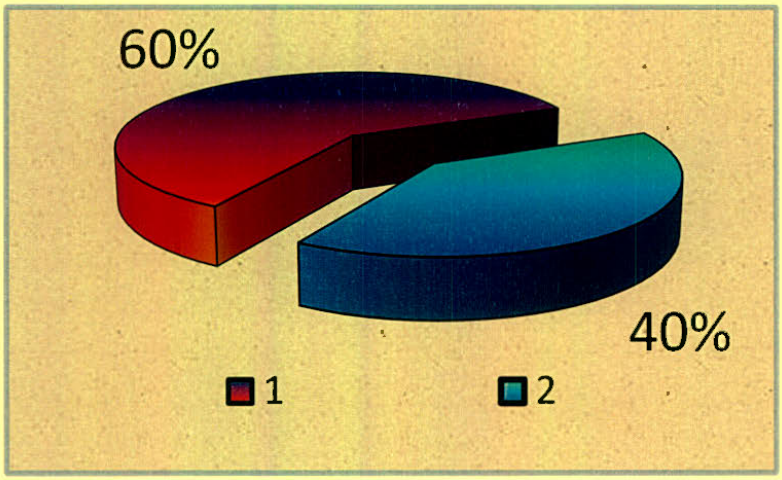
oltre a una generalizzata incapacità professionale e, in alcuni casi, alla necessità di garantire una migliore allocazione dei profili professionali.

Negli altri casi, le commissioni straordinarie non hanno proceduto all'avvicendamento principalmente a causa della esiguità del personale in servizio e, comunque, della grave carenza di figure apicali nell'apparato burocratico dell'ente; a fronte di tali situazioni, ove possibile, in sede di approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale è stata programmata una serie di assunzioni – come a Casabona (KR), Manduria (TA) e Sorbo San Basile (CZ) – ovvero sono state espletate procedure concorsuali per la selezione di personale con qualifica dirigenziale.

In particolare, nel comune di Petronà (CZ) i commissari hanno indetto un concorso pubblico e una procedura di mobilità che si sono conclusi con l'assunzione, rispettivamente, dei nuovi responsabili dell'area finanziaria e dell'area amministrativa. Inoltre, a Limbadi (VV) sono state avviate procedure concorsuali per la copertura di vari profili professionali, tra cui quello di Comandante della Polizia Municipale.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



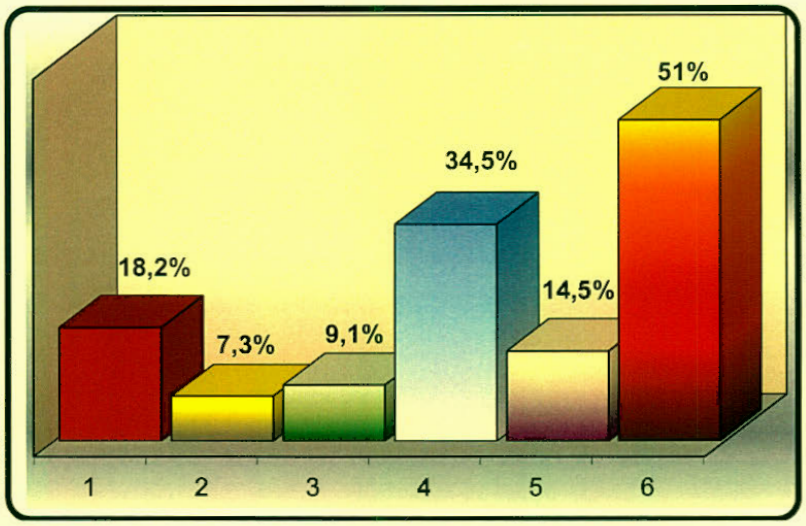
1) Commissioni che hanno attuato l'avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi
2) Commissioni che non hanno attuato l'avvicendamento

Le commissioni hanno rilevato che una significativa percentuale dei dipendenti, al momento dell'insediamento dell'organo straordinario, si è mostrata diffidente e distaccata, se non addirittura ostile, con atteggiamenti che, solo in alcuni casi, sono cambiati nel corso della gestione straordinaria trasformandosi in forme di collaborazione sempre maggiori.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ATTEGGIAMENTO DIPENDENTI

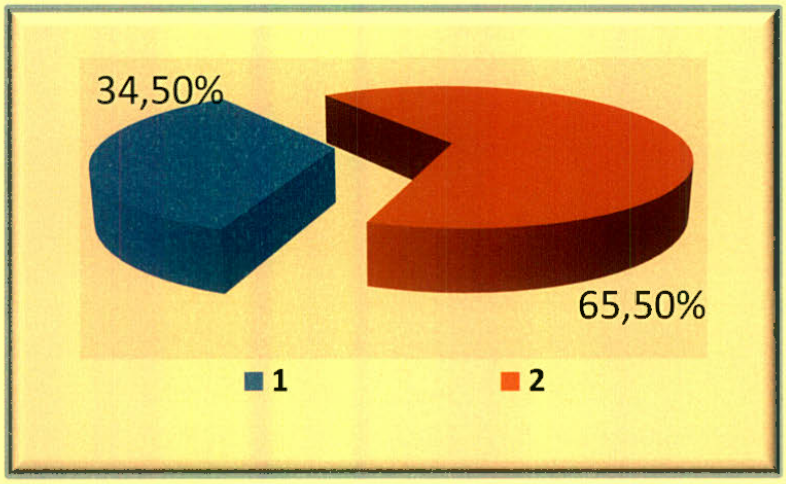


1) Atteggiamento disponibile e aperto
2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo
3) Atteggiamento ostruzionistico e indisponibile
4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo
5) Atteggiamento di finta collaborazione
6) Parte del personale collaborativa e aperta, altra parte indifferente od ostruzionistica

Il mutato atteggiamento mostrato, nel tempo, dall'apparato burocratico è riconducibile principalmente a una perseverante attività propositiva posta in essere dai commissari straordinari che hanno cercato di recuperare la fiducia del personale nelle Istituzioni e nell'attività amministrativa attraverso: costanti colloqui con il personale dipendente, varie forme di coinvolgimento e un miglioramento delle condizioni di lavoro, anche attraverso meccanismi incentivanti e premiali del lavoro svolto, ove possibile.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



1) Percentuale dei comuni dove l'atteggiamento è successivamente cambiato
2) Atteggiamento rimasto inalterato

I commissari straordinari hanno registrato non soltanto atteggiamenti di indifferenza, non collaborativi e, talvolta, addirittura ostruzionistici del personale in servizio, ma anche comportamenti di fattiva collaborazione e disponibilità da parte di dipendenti animati da un'effettiva volontà di "riscatto" e di recupero della legalità.

La quasi totalità delle commissioni straordinarie ha, inoltre, richiesto l'assegnazione temporanea, in posizione di comando o di sovraordinazione, di personale amministrativo o tecnico, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L., per motivi che possono essere così sintetizzati:

a) necessità di avvalersi di personale in possesso di specifiche professionalità, attesa la carenza di organico e di figure professionali qualificate;

b) necessità di reperire in tempi brevi risorse umane adeguate, anche al fine di provvedere a una riorganizzazione degli uffici;

c) necessità di avvicendare funzionari "collusi" con la criminalità organizzata.

Il personale comandato ai sensi del citato articolo 145 è stato assegnato, prevalentemente, nei settori dell'urbanistica, edilizia e lavori pubblici nonché nei settori economico-finanziario e della polizia municipale, trattandosi di ambiti, particolarmente "permeabili" ai condizionamenti criminali, nei quali è avvertita maggiormente l'esigenza di ripristino della legalità e di adeguati livelli di efficienza dell'azione amministrativa.

Nella maggior parte dei casi, sono state riscontrate dai commissari straordinari forti criticità proprio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici ove si registrano gravi irregolarità gestionali, diffusa approssimazione organizzativa, generale carenza di controlli e di corretti flussi informativi, circostanze che rappresentano emblematicamente la compromissione del buon andamento dell'attività comunale.

Tra le iniziative adottate nei singoli enti, si segnala l'attività della commissione incaricata della gestione del comune di Scilla (RC) che, stante la carenza quantitativa e qualitativa del personale in servizio, ha avviato una capillare opera di "svecchiamento" e potenziamento dell'apparato burocratico comunale, dando corso a nuove assunzioni anche attraverso procedure di stabilizzazione di personale contrattualizzato a tempo determinato *ex* L.P.U. e utilizzo di graduatorie di altri enti, in conformità a quanto disposto nella deliberazione di programmazione del fabbisogno del personale.

A seguito della verifica della complessiva situazione del personale presso il comune di Mistretta (ME), caratterizzata dall'assenza di

dipendenti provvisti di idonea qualificazione professionale soprattutto per lo svolgimento di funzioni apicali, la commissione si è avvalsa di sovraordinati *ex* art. 145 del T.U.O.E.L. in tutti i settori in cui si articola la struttura organizzativa dell'ente, per fronteggiare le gravi carenze nello svolgimento dell'attività gestionale del comune.

La commissione straordinaria insediata nel comune di Lamezia Terme (CZ) ha attuato un'incisiva riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per far fronte alla diffusa condizione di disordine amministrativo sia per avviare un percorso di recupero di settori in cui era stata riscontrata la presenza di soggetti che hanno favorito l'insorgere di situazioni di condizionamento, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

Più nel dettaglio, tenuto conto della grave carenza di personale con qualifica dirigenziale, in quel comune sono state dapprima apportate le necessarie modifiche al regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, risalente al 2006, e poi è stata approvata la nuova macrostruttura organizzativa dell'ente, costituita da 4 unità operative autonome in posizione di *staff* e da 7 settori di *line*, affidati alle 3 figure dirigenziali di ruolo secondo criteri di rotazione.

A Vittoria (RG), a fronte di gravi criticità riscontrate a livello organizzativo – tra cui l'eccessiva frammentazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi – i commissari hanno adottato un nuovo organigramma riducendo da 12 a 8 il numero delle direzioni, unitamente a un apposito «*funzionigramma*» quale mappatura generale delle attività di ciascuna direzione con l'indicazione specifica dei compiti assegnati alle singole unità organizzative. Hanno poi dato impulso al rinnovamento e all'implementazione dell'apparato burocratico dell'ente attraverso la nomina di un nuovo segretario generale, l'individuazione di

due figure dirigenziali tecniche previa selezione pubblica *ex* art. 110 del T.U.O.E.L., l'assunzione di 8 unità di personale a seguito di apposito concorso e l'avvio di una procedura concorsuale per il conferimento di due ulteriori incarichi dirigenziali.

Sempre nel comune di Vittoria, al fine di prevenire fenomeni corruttivi nonché ingerenze della criminalità organizzata nei confronti del personale, la terna commissariale ha operato in stretta sinergia con l'A.N.A.C. stipulando protocolli di vigilanza collaborativa per tutte le gare pubbliche di appalto: dalla gara per l'aggiudicazione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani a quella per l'affidamento dei 74 *box* del mercato ortofrutticolo, per la cui assegnazione da oltre quarant'anni non era stata indetta alcuna procedura a evidenza pubblica.

A Casavatore (NA), dopo anni di inerzia, è stato approvato il nuovo piano di formazione del personale che prevede la partecipazione a corsi gratuiti, anche *on-line*, per l'aggiornamento costante – su tematiche di natura generale e su tematiche specifiche in materia di prevenzione della corruzione e di *privacy* – e sono stati effettuati i corsi per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

Sempre sul piano della formazione, si segnala a Borgetto (PA) la promozione, a favore del personale dipendente, di approfondimenti sulla normativa antimafia, sulla funzione della *white list* e sull'importanza del Protocollo di legalità sottoscritto con la Prefettura per potenziare i controlli sugli appalti pubblici comunali, al fine di rafforzare l'azione di prevenzione del rischio di condizionamento dell'attività amministrativa da parte della criminalità organizzata.

La commissione straordinaria operante presso il comune di Cassano all'Ionio (CS) ha provveduto alla rideterminazione delle competenze delle aree e alla razionalizzazione del personale, nell'ottica

di un più proficuo impiego delle risorse umane a disposizione al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmatici, nel rispetto dei principi di separazione delle funzioni gestionali e di indirizzo politico. Ha svolto inoltre un'attenta attività di monitoraggio delle procedure amministrative adottate e, ove necessario, ha proceduto a revocare incarichi dirigenziali.

Nel comune di Trecastagni (CT) la commissione straordinaria ha portato a termine la procedura di stabilizzazione del personale precario, 26 dipendenti che prestavano servizio da oltre vent'anni con contratti di lavoro flessibile.

Analogamente, nel comune di Camastra (AG) i commissari hanno provveduto alla stabilizzazione di 37 unità di personale precario in servizio con contratto a tempo determinato e alla rimodulazione della precedente macrostruttura dell'ente, anche attraverso l'avvicendamento in altri settori del personale coinvolto in indagini giudiziarie.

Infine, nel comune di Lavagna (GE), sono stati avviati procedimenti disciplinari nei confronti di 6 dipendenti.

5.2. Iniziative dirette al miglioramento dei servizi

Ulteriore, importante ambito di intervento da parte della **generalità delle commissioni** straordinarie è rappresentato dai servizi offerti alla cittadinanza. È stata infatti effettuata un'accorta verifica del loro stato di erogazione e sono stati, quindi, realizzati conseguenti interventi migliorativi.

Per far fronte alle relative spese, considerate le esigue risorse finanziarie a disposizione degli enti sciolti, gli organi di gestione straordinaria hanno richiesto – e in parte già ottenuto – contributi alle

diverse istituzioni comunitarie, statali o regionali che hanno sostenuto tanti progetti, consentendo la realizzazione di numerosi interventi in diversi settori.

In particolare, le predette risorse sono state impiegate nei settori socio-culturale, scolastico e socio-assistenziale, ove sono stati realizzati interventi per garantire un incremento dei servizi per i giovani, per gli anziani e in favore dei disabili.

In proposito, si segnalano l'acquisto di libri e arredi per le biblioteche, la ristrutturazione e l'adeguamento degli impianti sportivi comunali, il miglioramento dei servizi scolastici, anche attraverso interventi di ristrutturazione e adeguamento sismico degli edifici scolastici nonché l'incremento delle prestazioni a sostegno delle famiglie.

Significative, al riguardo, le iniziative nel comune di Pachino (SR): l'attivazione del servizio di assistenza per l'autonomia e la comunicazione garantito agli alunni con grave disabilità nelle scuole di primo grado; l'attivazione, nell'ambito del PON Inclusione 2014-2020, delle procedure per avviare i soggetti fruitori del Reddito di cittadinanza, che presentino le previste condizioni, ad attività di pubblica utilità (manutenzione, pulizia, cura della città, verde pubblico); la riapertura, dopo i necessari lavori manutentivi e di messa in sicurezza, del Centro diurno per anziani da tempo chiuso per inagibilità; l'attivazione della mensa scolastica; l'attivazione del servizio di asilo nido in favore di 25 bambini (con fondi PAC-Infanzia); l'acquisto di materiale ludico ricreativo e il rilascio di *voucher* direttamente alle famiglie i cui bambini – di età compresa tra 0 e 2 anni – usufruivano dei servizi offerti dalle ludoteche autorizzate presenti sul territorio comunale.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Molto significativi anche gli interventi diretti al ripristino della legalità e della sicurezza, quelli finalizzati a ottimizzare la fruizione e l'organizzazione degli edifici comunali e quelli volti al miglioramento dell'arredo urbano, delle reti elettrica, idrica e fognaria.

Nel comune di Misterbianco (CT), in particolare, nel quadro del potenziamento della sicurezza urbana e della promozione del miglioramento del decoro complessivo della città, è stato finanziato il progetto per la realizzazione di un sistema di videosorveglianza nell'intero territorio urbano, nell'ambito del patto per la sicurezza siglato con il Prefetto di Catania, che prevede l'installazione di telecamere nelle aree maggiormente critiche interessate da fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, con l'obiettivo prioritario di prevenzione e repressione degli stessi.

Interventi analoghi sono stati attuati, tra gli altri, anche nei comuni di Briatico (VV), Limbadi (VV), Calvizzano (NA), Gioia Tauro (RC), Scilla (RC), Stilo (RC), Delianuova (RC), Siderno (RC), San Cipirello (PA) e Cassano all'Ionio (CS), mediante la realizzazione di impianti di videosorveglianza, di interventi di efficientamento energetico della pubblica illuminazione nonché di impianti fotovoltaici.

Nel comune di Lamezia Terme (CZ) la commissione straordinaria ha assunto le necessarie iniziative per lo smantellamento di un insediamento Rom, presente sul territorio da più di trent'anni, e per la bonifica dell'area circostante, individuando soluzioni abitative alternative e variamente dislocate sul territorio comunale per evitare una concentrazione dei nuclei familiari.

I commissari hanno inoltre intrapreso un non facile percorso di recupero delle condizioni di messa in sicurezza e agibilità delle strutture sportive e teatrali cittadine, per ricondurre in una cornice di piena

legalità tali importanti luoghi di aggregazione sociale mediante una serie di interventi anche dal forte valore simbolico nell'ambito della complessiva attività di risanamento dell'ente.

Più nel dettaglio, sono state avviate le procedure per l'accatastamento e il rilascio dei certificati di agibilità degli stadi "D'Ippolito", "Renda" e "Riga" ed è stato definito un *iter* procedimentale finalizzato ad assicurarne la fruibilità in occasione del campionato calcistico "Lega dilettanti", nel rispetto delle prescrizioni indicate dalla commissione comunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo a tutela della pubblica incolumità.

Sempre a Lamezia Terme, specifiche iniziative sono state attuate anche per la regolarizzazione catastale e per la messa in sicurezza dei tre teatri comunali.

In particolare, l'organo di gestione straordinaria ha provveduto all'accatastamento e all'adozione delle misure di adeguamento alla normativa di prevenzione incendi del teatro "Grandinetti" ai fini del rilascio del relativo certificato di agibilità. Ed è proprio in questa prospettiva che, preliminarmente, si è reso necessario procedere al corretto inquadramento giuridico della porzione di terreno individuata come "via di fuga" – costituente area comune dell'intero immobile in cui il teatro è ubicato – originariamente priva di una propria identificazione catastale.

I commissari hanno inoltre avviato i lavori di adeguamento degli impianti antincendi del teatro "Franco Costabile" mentre nel programma triennale dei lavori pubblici 2019-2021 sono stati inseriti – per un importo di 450.000 euro – i lavori di ristrutturazione e adeguamento sismico del teatro "Umberto", che è risultato non conforme alla

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

normativa vigente in materia di idoneità statica e di sostenibilità energetica.

Nel comune di Vittoria (RG) particolare attenzione è stata dedicata al mercato ortofrutticolo per il quale sono proseguite le attività amministrative e i procedimenti avviati per il monitoraggio e il controllo di tutti i *box* – anche attraverso mirati accertamenti sui dipendenti dei concessionari – che hanno condotto alla revoca delle concessioni nei confronti degli operatori in posizione di inadempienza o irregolarità contributiva. È stata inoltre avviata la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei 74 *box* del mercato, che saranno quindi assegnati legittimamente in esito alle dovute verifiche sulla graduatoria provvisoria formata a dicembre 2019.

Inoltre, la commissione ha da subito rilevato le criticità ambientali connesse all'*ex* discarica di Pozzo Bollente, inattiva dal 2010, le cui operazioni di bonifica avevano registrato uno stallo a causa di gravi disfunzioni gestionali. Al riguardo, nelle more della identificazione dei soggetti responsabili della contaminazione e in danno degli stessi *ex* art. 250 del d.lgs. n. 152/2006, i commissari hanno dovuto porre in essere interventi emergenziali per l'estrazione del percolato e per l'effettuazione di sondaggi nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee, interventi individuati in sede di conferenza di servizi con la regione, l'A.R.P.A. Ragusa, l'A.T.O. Ragusa Ambiente e gli altri enti interessati.

Sempre nel settore ambientale, a Casabona (KR) e Mattinata (FG) si è registrata una forte riduzione della quantità di rifiuti abbandonati in maniera indiscriminata a seguito della installazione di sistemi di videosorveglianza (c.d. "fototrappole") opportunamente dislocati nel territorio comunale.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Molto rilevante anche l'attività svolta dalla commissione straordinaria di Parabita (LE) che ha dato un deciso impulso alla raccolta differenziata mediante l'individuazione, di concerto con l'agenzia regionale per il servizio di gestione dei rifiuti (A.G.E.R.), del sito in cui far confluire i rifiuti organici.

Parimenti, nel comune di Sorbo San Basile (CZ), grazie ai maggiori controlli e alle specifiche direttive impartite dai commissari, la percentuale della raccolta dei rifiuti effettuata con il sistema del "porta a porta" è aumentata, nel corso della gestione straordinaria, dal 10% al 60%.

Degni di nota anche gli interventi realizzati negli enti locali a particolare vocazione naturalistica, nei quali sono stati curati progetti finalizzati alla rivalutazione paesaggistica e turistica della zona, sempre nell'ottica di un miglioramento dei servizi, oltreché al fine di promuovere l'immagine del comune.

Nel comune di Vittoria (RG) l'organo di gestione straordinaria ha approvato importanti interventi per la riduzione dell'erosione costiera e del rischio idrogeologico.

A Lavagna (GE), grazie ai finanziamenti erogati dal Ministero dell'interno ai comuni con maggiore affluenza turistico-balneare, nell'ambito del piano "Spiagge sicure", è stato predisposto un progetto volto – attraverso un incremento della presenza di personale di controllo presso le spiagge – a garantire, per tutta la stagione estiva, interventi di contrasto a fenomeni di illegalità quali l'abusivismo e la commercializzazione di merce contraffatta.

La commissione insediata a San Gennaro Vesuviano (NA) ha regolamentato il rapporto dell'ente con la "Fiera Vesuviana" – storico evento fortemente sentito dai cittadini del territorio, organizzato sin dal

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

XVII secolo – istituendo una "cabina di regia" che vede il comune con un ruolo di controllo e indirizzo sulle attività e coordinamento di tutti gli attori sociali e culturali del territorio, dalle istituzioni scolastiche al mondo associativo.

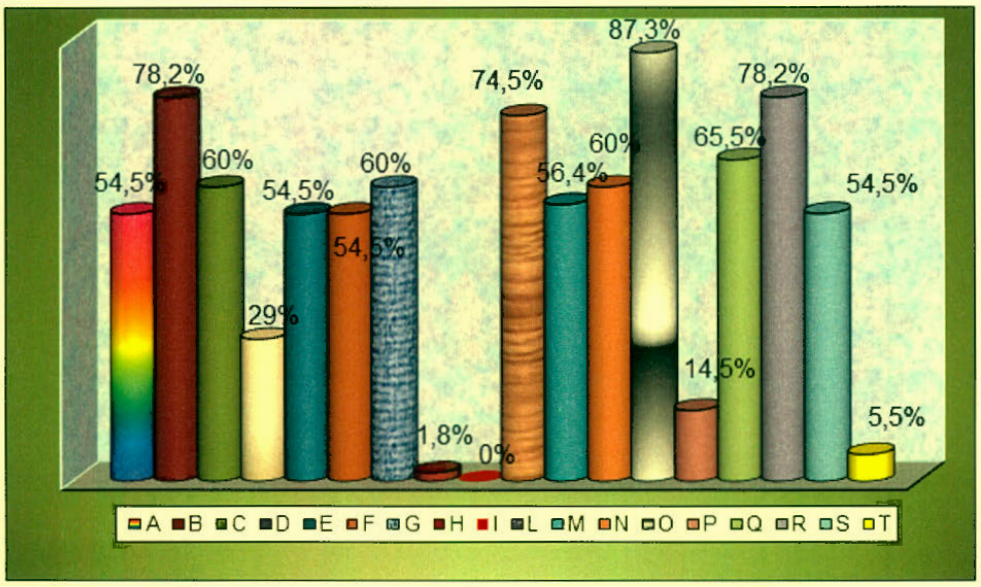
Nel comune di Castelvetrano (TP), nel Distretto turistico "Selinunte, il Belice e Sciacca Terme", sono in attuazione diversi progetti finanziati nell'ambito del PO FESR 2007/2013, incentrati su un'attività di *incoming* puntuale e dedicata, attraverso *workshop* ed *educational* per ogni tipologia di turismo, unitamente ad attività di orientamento e azioni volte all'innovazione tecnologica e metodologica, tra cui il c.d. *incoming bureau.*

Nel comune di San Biagio Platani (AG), infine, la commissione straordinaria, grazie a un finanziamento europeo, ha implementato un programma di investimenti per migliorare la fruibilità e l'accessibilità dei luoghi pubblici del paese e dei percorsi urbani con particolare riferimento all'annuale manifestazione popolare denominata "Archi di Pasqua", dalla forte attrattiva turistica, in occasione della quale opere artigianali a forma di arco vengono collocate lungo l'intero corso principale del comune.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

MIGLIORAMENTO SERVIZI



A) servizi offerti agli anziani
B) servizi offerti ai giovani
C) servizi offerti ai bambini
D) servizi diretti alle famiglie
E) servizi offerti ai disabili
F) servizi diretti al settore commercio e industria locale
G) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali
H) interventi sul disagio giovanile
I) interventi per incentivare il lavoro
L) ripristino della legalità e della sicurezza
M) servizi offerti alle scuole
N) servizio idrico integrato
O) servizio raccolta r.s.u.
P) servizio di trasporto urbano
Q) servizio di illuminazione pubblica
R) interventi destinati ai servizi socio-culturali
S) interventi diretti sull'arredo urbano
T) altro

5.3. Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi

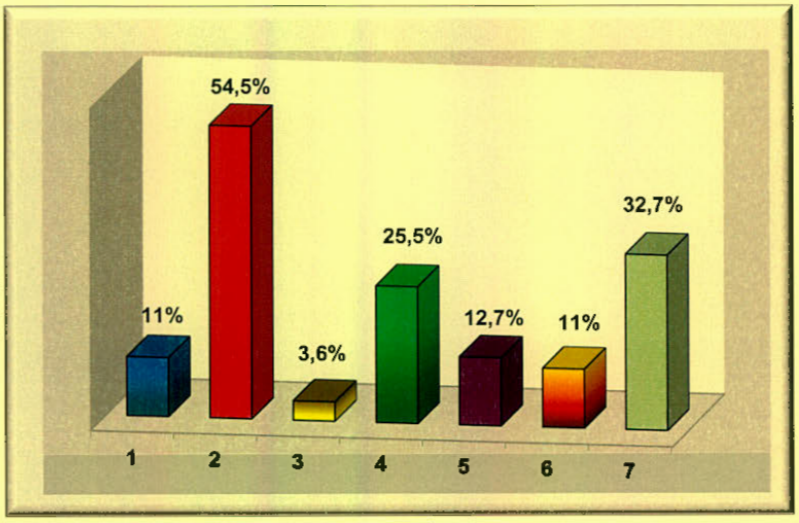
I rapporti delle commissioni straordinarie con la popolazione dei comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso sono generalmente

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

caratterizzati da un atteggiamento di diffusa indifferenza e sfiducia nei confronti degli interventi statali e, in molti casi, da un senso di rassegnazione e di distacco della cittadinanza.

REAZIONE DA PARTE DELLA POPOLAZIONE ALLA NOTIZIA DELLO SCIOGLIMENTO DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA



1) percepita come un complotto politico
2) percepita con indifferenza
3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
4) percepita con rassegnazione
5) percepita come una perdita di tempo
6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
7) percepita con indignazione

Un tale scenario ha richiesto da parte dei commissari un impegno forte e consapevole nei rapporti con le comunità locali per il recupero della credibilità dello Stato.

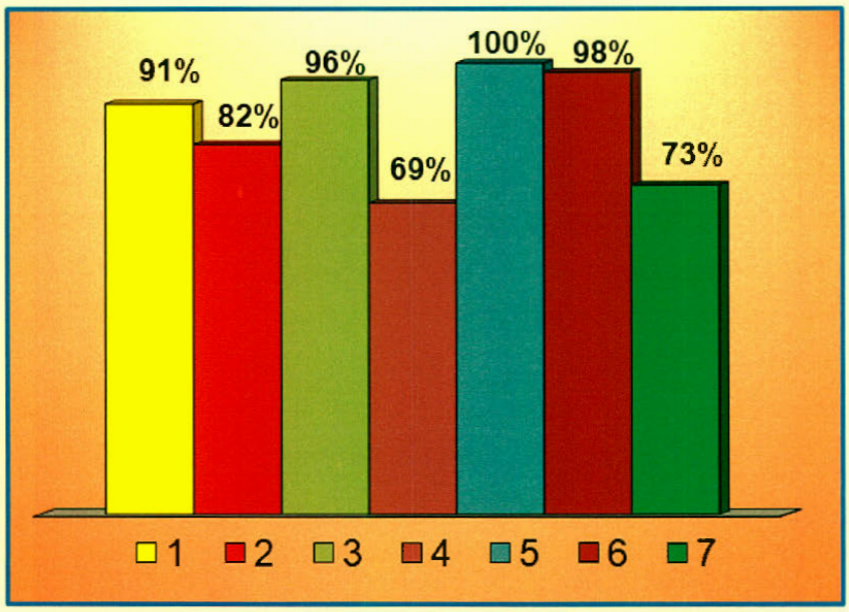
Le commissioni straordinarie hanno attivato diverse iniziative per favorire la partecipazione della popolazione quali incontri con i

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

rappresentanti delle associazioni di volontariato, delle categorie produttive, con le organizzazioni sindacali, la scuola e le parrocchie.

INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



1) Rappresentanti sindacali
2) Rappresentanti associazioni giovanili
3) Rappresentanti associazioni volontariato
4) Rappresentanti forze politiche
5) Parroci
6) Dirigenti scolastici
7) Rappresentanti categorie produttive

Le modalità con le quali tali incontri sono stati effettuati – dibattiti aperti all'interno delle sale comunali o delle aule scolastiche o, piuttosto, l'organizzazione di apposite riunioni su questioni di particolare interesse per la comunità – hanno contribuito, progressivamente, a coinvolgere e far condividere le problematiche riscontrate e i progetti messi in campo dall'organo di gestione straordinaria.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Notevole è stato l'impegno delle commissioni nella promozione di attività nel settore sociale, volte alla tutela delle fasce deboli, attraverso iniziative finalizzate a garantire un sostegno concreto ai nuclei familiari, promuovendo, ad esempio, i servizi per l'infanzia e in favore degli anziani e delle persone diversamente abili.

Grandi sforzi sono stati inoltre compiuti per il miglioramento dei servizi socio-culturali: sistemazione di impianti sportivi, abbattimento di barriere architettoniche, iniziative di promozione turistica, raccolta differenziata dei rifiuti e la destinazione a scopi sociali dei beni confiscati alla criminalità.

Attraverso la ricognizione del patrimonio immobiliare comunale – che ha consentito di accertarne la consistenza, le condizioni d'uso e il valore reddituale – i commissari si sono impegnati per razionalizzarne l'uso, con assegnazione in piena trasparenza, mettendo quindi a disposizione nuove strutture e servizi per la popolazione ovvero adottando progetti di valorizzazione, recupero e ristrutturazione.

Per quanto riguarda le iniziative adottate dai singoli enti, significativa è la circostanza che, presso il comune di Manfredonia (FG), proprio dal coinvolgimento delle componenti della popolazione nell'azione dell'organo di gestione straordinaria, è scaturita la sollecitazione a mantenere attivo il locale Ufficio del Giudice di Pace. Al fine di dare piena soddisfazione alla diffusa domanda di giustizia in favore dei cittadini residenti nel circondario, insieme ai comuni di Monte Sant'Angelo, Zapponeta, delle Isole Tremiti e Mattinata si è, così, provveduto ad adottare gli atti propedeutici alla sottoscrizione della convenzione per la gestione associata dell'Ufficio del Giudice di Pace con sede in Manfredonia.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione incaricata della gestione di Vittoria (RG), oltre a patrocinare numerose manifestazioni culturali, ha ottenuto dalla regione un finanziamento per la messa in sicurezza del teatro comunale "Vittoria Colonna", che era stato chiuso a tutela della pubblica incolumità in presenza di gravi elementi di pericolo nella tenuta delle capriate di copertura. Peraltro, nonostante la chiusura del teatro, i programmati eventi della stagione teatrale e di quella concertistica si sono comunque svolti in luoghi alternativi, animando il centro storico e coinvolgendo vari siti della città. Inoltre, lo "Scenica Festival", giunto alla dodicesima edizione, ha ricevuto l'ambito riconoscimento del M.I.B.A.C.T. che ne ha attestato l'interesse artistico di livello nazionale, garantendo il finanziamento del Fondo unico per lo spettacolo, anche in quanto unico festival circense riconosciuto da Roma in giù. I commissari hanno poi provveduto a valorizzare il "Giardino di Palazzo Iacono", rinomata area verde del palazzo municipale, il quale è stato intitolato alla memoria dei due bambini rimasti vittima, a luglio 2019, di un tragico incidente stradale che ne aveva causato la morte e aveva profondamente sconvolto l'intera collettività locale.

Con riguardo alle attività sociali si segnala l'iniziativa della commissione di Laureana di Borrello (RC) che ha attivato il Progetto di servizio civile dal titolo "Superiamo le Barriere", indirizzato all'integrazione sociale dei soggetti diversamente abili, che ha come obiettivo primario quello di offrire ai cittadini residenti, con limitate capacità funzionali, una serie di attività ludico-ricreative, anche grazie all'ausilio di enti *partners* e copromotori presenti sul territorio, quali associazioni e Pro Loco.

Nel comune di San Felice a Cancello (CE), sempre nell'ambito delle iniziative volte ad ampliare la partecipazione della collettività locale alla

gestione delle attività socio-culturali, i commissari hanno confermato il servizio "nonni-vigili" dinanzi alle scuole e hanno emanato un bando per la partecipazione della popolazione locale ai servizi di protezione civile.

L'organo di gestione straordinaria di Strongoli (KR) ha dedicato particolare attenzione alle fragilità sociali che affliggono il territorio comunale, aderendo a ogni iniziativa utile riguardante i minori, le ragazze madri con figli minori, gli anziani e i disabili. In stretta collaborazione con il consorzio dei servizi sociali operante a livello regionale, la commissione ha realizzato un attento monitoraggio delle situazioni più gravi e fornito ogni supporto amministrativo, logistico ed economico per trovare le soluzioni più adeguate in relazione ai provvedimenti del Tribunale dei minori di Catanzaro. Ha inoltre attivato un progetto "scuola-lavoro" per gli studenti delle scuole superiori di secondo grado che, ospitati negli uffici comunali, sono stati coinvolti nelle attività svolte da un ente locale.

Da segnalare anche le iniziative attuate nel comune di Manduria (TA) che, quale capofila dell'Ambito territoriale per i servizi sociali, ha provveduto all'implementazione di importanti misure di contrasto alla povertà quali: il Reddito di dignità (ReD) attivato dalla regione Puglia; la fase finale del Reddito di inclusione (ReI) e il Reddito di cittadinanza (RdC) nazionali. A tal riguardo, considerata la necessaria presa in carico di tutti i soggetti beneficiari di tali misure, la commissione ha ritenuto fondamentale istituire una *équipe* multidisciplinare "Contrasto alla povertà", composta da assistenti sociali e da esperti dei servizi territoriali A.S.L.

Di grande rilievo sono anche le attività poste in essere nell'ambito del servizio di protezione civile, tra le quali si segnala l'immediata attivazione, da parte della commissione straordinaria presso il comune

di Trecastagni (CT), del C.O.C.-Centro Operativo Comunale, a seguito del violento sisma del dicembre 2018, che ha provocato ingenti danni alle abitazioni e alle attività produttive. In particolare, il C.O.C. ha effettuato sopralluoghi per la verifica statica di 197 edifici, le cui risultanze hanno reso necessaria l'adozione di 73 ordinanze di sgombero, due delle quali successivamente revocate.

Inoltre, nel comune di Petronà (CZ) i commissari hanno provveduto ad aggiornare tutti i piani di protezione civile e hanno ottenuto un finanziamento regionale per la messa in sicurezza della casa comunale e per la ristrutturazione di un complesso immobiliare di proprietà dell'ente, per collocarvi il C.O.C. e realizzare anche una pista per l'elisoccorso.

Le commissioni straordinarie si sono rese parte attiva anche nelle attività di salvaguardia del territorio.

Nel comune di Cirò Marina (KR) particolare attenzione è stata riservata alla manutenzione dei tombini e della rete di scarico delle acque bianche, a lungo trascurata: la completa ripulitura dei pozzetti, anche dai fanghi residuati dall'alluvione dell'autunno 2018, ne ha accresciuto notevolmente la capacità di assorbimento così da evitare gravi danni come quelli che in quell'occasione erano stati provocati dagli allagamenti che per diversi giorni avevano interessato intere strade cittadine e danneggiato moltissime attività produttive.

A Vittoria (RG), contando anche su risorse finanziarie ottenute a seguito della partecipazione a bandi europei, i commissari hanno attivato una serie di procedure di gara per l'attuazione di interventi di grande rilevanza anche simbolica, che vanno dalla manutenzione della pubblica illuminazione alla messa in sicurezza della palestra del plesso scolastico "Guglielmo Marconi", dal restauro della cupola della Basilica

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

San Giovanni Battista alla riqualificazione della "Riviera Lanterna" in località Scoglitti.

La terna commissariale ha inoltre provveduto ad approvare il cronoprogramma e a individuare i soggetti responsabili del Progetto Agenda Urbana in vista della elaborazione, in collaborazione con il comune di Gela e di altri *partners* istituzionali, di un piano urbano per la mobilità sostenibile.

Nel comune di Limbadi (VV) sono state assunte iniziative per la manutenzione straordinaria dell'impianto di depurazione e delle stazioni di sollevamento delle acque nere, per la realizzazione di interventi sulla viabilità e per la pubblica illuminazione.

Particolarmente rilevanti e incisive sono state anche le attività promosse dagli organi di gestione straordinaria a garanzia dei processi di digitalizzazione delle amministrazioni comunali, al fine di migliorare la qualità dei servizi erogati dal comune e renderne più efficace la fruizione da parte dei cittadini.

A Calvizzano (NA) la commissione ha aderito al servizio per la gestione telematica dello S.U.A.P. che consente alle imprese di accedere a una serie di servizi informativi e operativi mediante procedure totalmente informatizzate e dotate di una interfaccia unica, a livello nazionale, con gli utenti.

Nel comune di Lavagna (GE) si è provveduto al potenziamento della rete informatica, all'acquisto di nuovi *computers* e all'implementazione di un nuovo applicativo per la gestione dei contrassegni per i permessi sosta.

A Petronà (RC), al fine di garantire canali di comunicazione diretta con i cittadini, è stato attivato un *account Facebook* ed è stata istituita una struttura organizzativa interna finalizzata a garantire il costante

presidio dell'informazione istituzionale sia sui *social media* sia attraverso il sito *Internet* dell'ente.

Infine, nel comune di Caivano (NA), in collaborazione con il Forum dei giovani, sono state attuate diverse iniziative volte a sensibilizzare la popolazione sulle tematiche ambientali – che in quel contesto territoriale, inserito nella c.d. "terra dei fuochi", assumono particolare rilevanza – quali: il *World Clean up Day* 2019, il convegno dal titolo "Educare alla riduzione dei rifiuti-Il nuovo comandamento" e la manifestazione "Alberi per il futuro" in occasione della quale presso gli istituti scolastici sono stati impiantati numerosi alberi di medio fusto.

5.4. Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio

L'avvio dell'attività di riorganizzazione da parte delle commissioni nel settore degli appalti di opere pubbliche è coinciso, in linea generale, con la deliberazione del piano delle priorità delle opere pubbliche con cui è stata rideterminata la sequenza degli interventi secondo quanto previsto dall'art. 145, comma 2, del T.U.O.E.L., adempimento, questo, necessario per richiedere alla Cassa Depositi e Prestiti l'accesso ai contributi e finanziamenti usufruendo della speciale procedura prevista.

Si è trattato, innanzitutto, di interventi per la manutenzione delle strade, delle infrastrutture e degli edifici pubblici attraverso: l'ultimazione delle opere pubbliche già cantierizzate, la riqualificazione e l'adeguamento alle norme di prevenzione incendi degli edifici scolastici, la verifica della vulnerabilità sismica con progettazione dei relativi lavori di messa in sicurezza e adeguamento, il miglioramento della viabilità, con apposizione di nuova segnaletica e la razionalizzazione di parcheggi. I commissari hanno inoltre realizzato interventi per l'adeguamento e

l'ampliamento dei sistemi di videosorveglianza, la manutenzione della rete idrica e della pubblica illuminazione, l'ampliamento dei cimiteri comunali.

L'azione di contrasto alle infiltrazioni di tipo mafioso svolta da tutte le commissioni straordinarie nell'attività di riorganizzazione del settore è stata particolarmente incisiva con riguardo agli appalti di opere pubbliche e di forniture che presentavano gravi profili di illegittimità unitamente a iniziative volte ad assicurare una gestione trasparente a garanzia della legalità dei procedimenti in un settore così "sensibile".

In particolare, gli organi di gestione straordinaria hanno adottato provvedimenti in autotutela volti a rimuovere gli atti illegittimi assunti dall'amministrazione comunale sciolta e hanno dato piena adesione ai protocolli di legalità proposti dalle rispettive Prefetture offrendo, anche in questo caso, un concreto segnale alla popolazione della possibilità di gestire la cosa pubblica con criteri di trasparenza e imparzialità.

Importanti iniziative hanno poi interessato il settore edilizio, notoriamente oggetto degli interessi criminali, in quanto il mercato immobiliare offre facili occasioni di investimento e riciclaggio di ingenti somme di denaro.

In tale settore si segnalano due principali tipologie di interventi, una rivolta a una corretta pianificazione urbanistica del territorio e l'altra, parallela, tesa a un efficace contrasto del fenomeno dell'abusivismo.

Per quanto attiene la prima tipologia di interventi il principale obiettivo delle commissioni straordinarie è stato quello di "regolarizzare" la situazione urbanistica dell'ente locale, partendo da una puntuale verifica dello stato delle attività degli uffici comunali del settore per poi

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

porre in essere tutti gli adempimenti a tal fine previsti dalle disposizioni vigenti.

Circa la metà delle commissioni ha adottato il Piano regolatore generale mentre ulteriori iniziative hanno riguardato l'adozione del Piano strutturale associato e del Piano urbanistico comunale.

Nei comuni a vocazione turistico-balneare è stato adottato il Piano di spiaggia, strumento di pianificazione, a livello comunale, delle aree ricadenti nel demanio marittimo regionale.

Tale Piano è funzionale al perseguimento di una serie di obiettivi quali: la salvaguardia paesistico-ambientale della spiaggia, l'ottimizzazione delle potenzialità turistiche della stessa spiaggia, il rispetto della vocazione del litorale e delle risorse ambientali esistenti nonché l'offerta di strutture e servizi di qualità per il turismo balneare.

Gli interventi disposti, oltreché consentire un adeguato sviluppo del territorio, rappresentano, al contempo, un deterrente rispetto ai fenomeni di abusivismo che solitamente si manifestano, con frequenza, proprio in quegli enti locali privi di adeguati strumenti di pianificazione e controllo.

L'opera dei commissari straordinari non è certamente riuscita a debellare il fenomeno dell'abusivismo, tuttavia gli interventi effettuati hanno dato l'avvio a procedure di repressione degli illeciti che, se proseguite dalle amministrazioni neo-elette, potranno, in una prospettiva temporale più lunga, assicurare la salvaguardia del territorio, il miglioramento della vivibilità dell'ambiente e della qualità della vita.

Nel complesso le iniziative realizzate dalle commissioni hanno dato luogo, principalmente, a un serrato controllo del territorio – svolto con l'ausilio dei locali uffici di polizia municipale – attraverso la verifica degli

immobili che presentano profili di abusivismo e l'accertamento delle occupazioni *sine titulo* degli alloggi residenziali pubblici.

Sono stati inoltre disposti accessi presso cantieri per la verifica della regolarità delle autorizzazioni rilasciate e presso attività commerciali.

Avvalendosi soprattutto del personale assegnato in posizione di comando, ai sensi del più volte citato art. 145 del T.U.O.E.L., nonché di tecnici esterni, reclutati mediante contratti di appalto di servizi, è stata assicurata una maggiore efficienza dei competenti uffici ed è stato così possibile disporre una serie di iniziative contro l'abusivismo.

L'82% delle commissioni ha proceduto all'adozione di ordinanze di demolizione degli alloggi abusivi.

Un'ulteriore iniziativa, attivata da **oltre la metà delle commissioni** ha riguardato l'accertamento dei crediti conseguenti a condono edilizio e, laddove inesistenti, alla costituzione di ruoli, procedura che ha avuto anche il contestuale effetto di incrementare le casse comunali.

Tra le iniziative poste in essere dagli organi di gestione straordinaria si segnala l'approvazione, nel comune di Misterbianco (CT), del Patto d'integrità con il quale si è stabilito che in tutte le gare per l'appalto di lavori, forniture e servizi e per i contratti di concessione, sia sotto che sopra la soglia comunitaria, venga richiesta ai concorrenti la sottoscrizione delle clausole contenute in tale "misura di prevenzione e contrasto".

A Pachino (SR) la commissione, rilevate notevoli criticità nella rete delle acque nere nella frazione di Marzamemi, ha attivato interventi di somma urgenza per sostituire interi tratti di tubazione vetusta, non in grado di smaltire in pressione il refluo. Sempre in tale ambito nevralgico

degli impianti tecnologici fognari, la commissione ha dovuto affrontare numerose emergenze anche a causa dei mancati adeguamenti degli impianti alle vigenti normative, con non poche difficoltà connesse all'esiguità delle risorse finanziarie dell'ente e all'assenza di personale qualificato in grado di gestire il complesso sistema tecnologico e impiantistico.

Le commissioni hanno altresì realizzato una serie di iniziative per la regolarizzazione delle situazioni urbanistiche degli enti locali.

Nello specifico, si sono attivate per procedere all'adozione del Piano regolatore generale – in tutti quei comuni che ne erano ancora sprovvisti – provvedendo, altresì, in diversi casi, all'adozione di altri strumenti di pianificazione quali il Piano strutturale comunale, il Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale associato.

Nel comune di Isola di Capo Rizzuto (KR), nelle more dell'approvazione regionale del nuovo piano strutturale comunale, è stato attivato il Sistema Informativo Territoriale (S.I.T.) finalizzato ad acquisire, organizzare, archiviare, gestire ed elaborare dati cartografici a supporto di tutti gli uffici dell'ente: dall'ufficio urbanistico all'anagrafe, dell'ufficio tributi al S.U.A.P.

A Valenzano (BA) i commissari hanno adottato il documento programmatico preliminare del piano urbanistico generale *ex* art. 11 della l.r. n. 20/2001, nel rispetto dei tempi previsti per l'attuazione della prima fase di elaborazione dell'importante strumento di pianificazione territoriale.

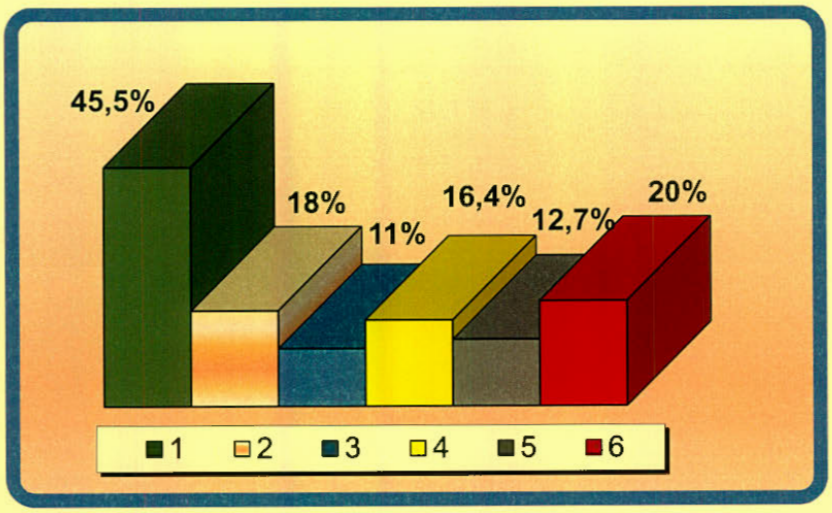
In alcuni enti, tra cui il comune di Scilla (RC), è stato inoltre approvato il Piano spiaggia, con il quale si è inteso favorire, nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica e ambientale,

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

la migliore funzionalità e produttività delle attività turistiche e non sul demanio marittimo.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



1. comuni che hanno approvato il piano regolatore generale
2. comuni che hanno approvato il piano strutturale associato
3. comuni che hanno approvato il piano di spiaggia
4. comuni che hanno approvato il piano strutturale comunale
5. comuni che hanno redatto nuovo piano urbanistico comunale
6. altre pianificazioni

Altra iniziativa di rilevante impatto è rappresentata dalla sottoscrizione di Protocolli d'intesa per il contrasto all'abusivismo.

Degna di nota è l'attività svolta dalla commissione straordinaria del comune di Castelvetrano (TP) la quale ha condotto, per la prima volta in assoluto nell'ente, una ricognizione puntuale dell'abusivismo, in special modo quello costiero, che ha procurato danni irreversibili alla

valenza paesaggistica e turistica dell'area. In particolare, è stato costituito un ufficio speciale di contrasto all'abusivismo edilizio e si è proceduto alla individuazione georeferenziata – basata su coordinate geografiche dei manufatti e delle opere abusivamente realizzati – al fine di consentire l'identificazione precisa dei soggetti a cui trasmettere i provvedimenti preliminari di demolizione.

Nel comune di San Gennaro Vesuviano (NA), con la supervisione di un sovraordinato esperto in materia assegnato all'ente ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L., è stata attivata la procedura necessaria per l'approvazione del P.U.C., grazie anche al supporto di tecnici esterni reclutati con contratti di appalto di servizi e professionalità scelte in ambito universitario, stante l'esiguità di personale dipendente qualificato.

A Siderno (RC) i commissari hanno provveduto ad annullare in autotutela le concessioni edilizie rilasciate in sanatoria che presentavano istanze dolosamente infedeli o rispetto alle quali non erano state versate le somme in termini di oblazione e di oneri concessori o, ancora, non erano stati richiesti i pareri degli enti preposti alla tutela dei vincoli posti nelle aree interessate dall'abuso. Inoltre, sono state emesse numerose ordinanze sanzionatorie per abusi edilizi minori e diverse ordinanze di demolizione.

A Brancaleone (RC) la commissione ha proseguito l'incisiva attività di contrasto dei fenomeni di abusivismo edilizio già avviata nel 2018. In particolare, sono stati intrapresi i lavori di messa in sicurezza e di recupero di aree adiacenti al torrente Pantano Piccolo che, nel corso della gestione commissariale, erano state oggetto di bonifica ambientale ed è stato avviato l'*iter* per l'annullamento, per gravi illegittimità, dei titoli abilitativi rilasciati in favore di due villaggi turistici.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Isola di Capo Rizzuto (KR) è stata portata a compimento l'esecuzione delle ordinanze di demolizione relative ai casi più eclatanti di abusivismo edilizio tra cui le costruzioni realizzate *sine titulo* nell'area di pertinenza della villa comunale, esistenti da oltre un ventennio.

Da segnalare, poi, la scelta della commissione straordinaria presso il comune di Parabita (LE) che, al fine di dare anche alla cittadinanza un forte segnale di legalità, ha deliberato la costituzione di parte civile – particolarmente significativa – in un procedimento penale per un illecito edilizio riguardante i lavori di completamento di un immobile abusivo situato in pieno centro storico.

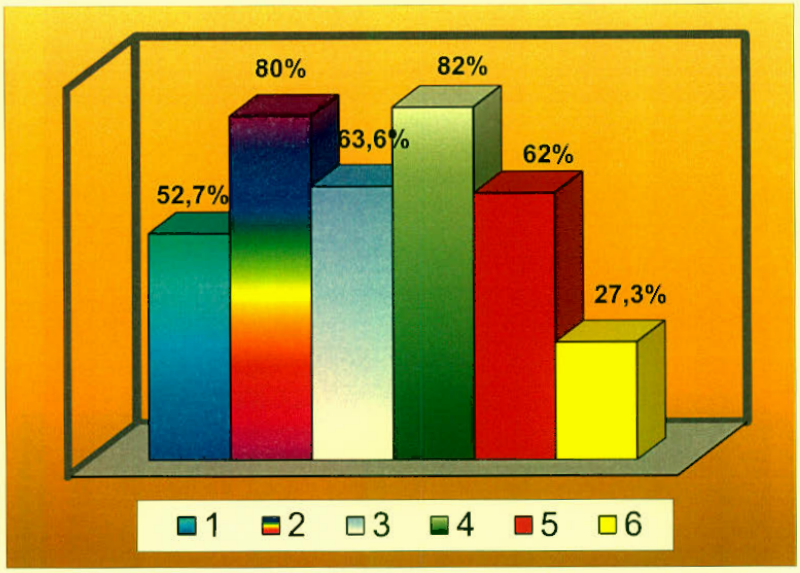
Ancora, nel comune di Petronà (CZ) sono state portate a termine le iniziative rivolte all'individuazione e repressione dei casi di abusivismo sanzionati con sentenza e ancora non oggetto di esecuzione, sulla scorta di un protocollo d'intesa sottoscritto con la Procura della Repubblica di Crotone.

I commissari incaricati della gestione di Calvizzano (NA), infine, preso atto delle numerose irregolarità riscontrate in materia edilizia sul territorio comunale, sono dovuti intervenire in autotutela revocando le delibere precedentemente assunte, con le quali erano state esaminate e valutate le osservazioni presentate al P.U.C. adottato. Hanno poi affidato a diverso professionista, estraneo al contesto ambientale, l'incarico per il completamento del piano urbanistico.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



1) accertamento crediti condoni edilizi
2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo
3) accertamento occupazione *sine titulo* di alloggi residenziali pubblici
4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione
5) accesso presso i cantieri
6) protocollo d'intesa per il contrasto all'abusivismo

5.5. Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia

Ulteriori aspetti positivi connessi all'opera degli organi di gestione straordinaria sono quelli derivanti dall'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

La concreta destinazione a fini sociali di questi beni costituisce, infatti, un visibile segnale del cambiamento in atto – rappresentando, plasticamente, il ripristino della legalità violata – e contribuisce, altresì, a radicare il convincimento che il rispetto dei principi di legalità e

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

certezza delle regole, non può che costituire un vantaggio per la collettività, avviando un processo di riavvicinamento alle Istituzioni democratiche che costituisce, in prospettiva, un passaggio cruciale nella complessiva opera di contrasto alla criminalità di stampo mafioso.

Tra le iniziative più significative assunte, si segnala l'approvazione, nei comuni di Borgetto (PA), Gioia Tauro (RC), Caivano (NA), Torretta (PA), Platì (RC), San Gregorio d'Ippona (VV), Isola di Capo Rizzuto (KR), dei Regolamenti per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Da segnalare, poi, quanto attuato dalla commissione nel comune di Castelvetrano (TP), titolare di 74 cespiti confiscati, che ha aggiudicato alla società cooperativa sociale "I locandieri", costituita in A.T.I. con altre associazioni sportive dilettantistiche, in comodato d'uso ai fini della gestione, un campo polivalente coperto, denominato "Unità d'Italia", sorto su un bene confiscato e realizzato grazie a finanziamenti comunitari, che ne hanno consentito il recupero alla sua funzione sociale, restituendolo, così, alla collettività.

Nel comune di Platì (RC) i commissari hanno avviato la realizzazione di laboratori scolastici per l'inclusione sociale, da destinare all'istituto scolastico comprensivo, mediante la presentazione di un progetto finanziato con fondi comunitari. Inoltre, a seguito di specifica richiesta dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, hanno formalizzato la manifestazione di interesse all'acquisizione di un terreno e di un immobile sottoposti a confisca, da destinare, rispettivamente, a finalità sociali il primo, e alla realizzazione del C.O.C.-Centro Operativo Comunale per esigenze di protezione civile, il secondo.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Vittoria (RG) l'organo di gestione straordinaria ha avviato la gara per l'elaborazione del progetto di ristrutturazione edilizia di diversi immobili sottoposti a confisca da destinare a strutture e centri servizi per soggetti vulnerabili a rischio devianza. Sono stati inoltre adottati le Linee guida e il Piano di valorizzazione dei beni confiscati in attuazione dei quali è stata intrapresa la procedura a evidenza pubblica finalizzata a individuare i concessionari per restituirli a finalità sociali.

A Valenzano (BA), a seguito di apposito atto di indirizzo della commissione, è stata indetta una procedura di selezione pubblica per l'individuazione di progetti aventi finalità sociali, mediante affidamento in concessione d'uso a titolo gratuito per una durata decennale, dei terreni agricoli confiscati e assegnati al comune. All'esito di tale procedura, sono stati assegnati circa 26 ettari di terreni alla cooperativa sociale "Semi di Vita" e, già da settembre 2019, dopo un'accurata attività di bonifica da cumuli di rifiuti abbandonati, sono state avviate le semine su circa 15 ettari di terreni. Inoltre, per un altro bene confiscato, individuato come immobile idoneo per la realizzazione del Centro diurno per anziani, si è proceduto ad avviare la predisposizione e presentazione del relativo progetto alla regione Puglia per ottenere i necessari finanziamenti.

Nel comune di Borgetto (PA) sono stati realizzati i lavori di ristrutturazione di una villa confiscata al locale capo mafia, che è stata adibita a sede del Comando della Polizia Municipale e degli uffici tecnici comunali, e che è stata intitolata, in occasione della "Giornata della Memoria e della Legalità", alla memoria di Antonio Montinaro, Capo scorta del giudice Falcone, ucciso nella strage di Capaci il 23 maggio del 1992.

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione straordinaria presso il comune di Torretta (PA) si è fattivamente adoperata per una ricognizione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e assegnati al comune. Per due di tali beni, segnatamente un immobile in stato di abbandono, oggetto di atti vandalici e in pessime condizioni igieniche, e un campetto polivalente, a suo tempo realizzato su un terreno confiscato alla mafia anch'esso abbandonato e non utilizzato per cedimento di una parte del campo di gioco, sono già stati predisposti due progetti che prevedono interventi di recupero e rifunzionalizzazione. Il primo di detti immobili sarà utilizzato quale sede della Polizia Municipale.

A Caivano (NA) un immobile confiscato è stato utilizzato come sede dell'ufficio contabilità e finanze del comune. Inoltre, nelle more dell'espletamento della gara per l'aggiudicazione del servizio di igiene urbana, la commissione ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ai fini dell'affidamento temporaneo del citato servizio a una ditta sottoposta a confisca, attualmente nella disponibilità dell'Agenzia.

A Camastra (AG) è stato predisposto un progetto per realizzare, su un sito confiscato, un canile comunale al fine di contrastare il fenomeno del randagismo, assai diffuso nel territorio dell'ente e in quello dei comuni limitrofi.

La commissione straordinaria di San Cipirello (PA) ha manifestato interesse all'acquisizione di 31 beni immobili, precisamente terreni a vocazione agricola, da destinare a finalità sociali. Analogamente, a Limbadi (VV) si è provveduto all'assegnazione, mediante procedura a evidenza pubblica, di tre compendi immobiliari confiscati alla 'ndrina dei

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

"Mancuso" e consegnati all'organizzazione di volontariato "San Benedetto Abate di Cetraro" per scopi socio-culturali.

A Bova Marina (RC), poi, i commissari straordinari si sono attivati per ottenere dall'Agenzia nazionale per i beni confiscati l'autorizzazione all'assegnazione provvisoria di due unità immobiliari a famiglie destinatarie di un'ordinanza di sgombero della propria abitazione a causa di cedimenti strutturali.

Nel comune di Misterbianco (CT) alcuni beni confiscati, già assegnati al comune, sono stati concessi in uso alla cooperativa sociale ENERG-ETICA CATANIA per la realizzazione di varie attività quali: percorsi di orticoltura sociale rivolti a soggetti con disabilità; orto didattico e biofattoria sociale con percorso formativo per formatori; laboratori di *pet therapy* destinati a soggetti con disabilità; percorsi di alternanza scuola-lavoro e attività rivolte a *ex* detenuti.

A Scafati (SA), infine, la commissione straordinaria ha ottenuto finanziamenti comunitari per interventi finalizzati alla rifunzionalizzazione di immobili confiscati al clan "Sorrentino" mentre alcuni terreni agricoli confiscati al clan "Galasso" nonché un alloggio destinato all'accoglienza di persone svantaggiate sono stati assegnati a titolo gratuito, rispettivamente, all'Associazione temporanea di scopo (A.T.S.) "Terra viva" e all'associazione "Emmaus".

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180880103320