
XIX LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **24**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 2 marzo 2023, n. 22)

(composta dai deputati: *Colosimo, Presidente, Ascari, Barbagallo, Bicchielli, Cafiero De Raho, Vicepresidente, Carrà, Castiglione, Congedo, D'Attis, Vicepresidente, Gallo, Ghio, Segretario, Gubitoso, Iaia, Kelany, La Salandra, Maiorano, Michelotti, Piccolotti, Pittalis, Pretto, Provenzano, Serracchiani, Sudano, Tenerini, Zinzi*, e dai senatori: *Bilotti, Cantalamessa, Della Porta, Floridia, Gasparri, Melchiorre, Minasi, Mirabelli, Musolino, Nave, Paita, Potenti, Rando, Rastrelli, Segretario, Russo, Sallemi, Salvitti, Scarpinato, Sigismondi, Silvestroni, Sisler, Spelgatti, Valente, Verini, Zanettin*)

**RELAZIONE SULLE INFILTRAZIONI MAFIOSE NELLE ISTITUZIONI TERRITORIALI
E NEGLI ENTI LOCALI. APPLICAZIONE DEGLI ISTITUTI
DI CUI ALL'ARTICOLO 143 E SEGUENTI DEL T.U.E.L**

(Relatore: **sen. Salvatore SALLEMI**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 15 luglio 2026

*Comunicata alle Presidenze il 15 luglio 2026
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera dd), della legge 2 marzo 2023, n. 22*

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali. Applicazione degli istituti di cui all'articolo 143 e seguenti del T.U.E.L." (Doc. XXIII, n. 24) e la relazione "La rete invisibile della mafia: dalle criptovalute alle comunicazioni cifrate" (Doc. XXIII, n. 25), approvate dalla Commissione nella seduta del 15 luglio 2026.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo

On. Lorenzo FONTANA
Presidente della
Camera dei Deputati
S E D E

CHIARA FONTANA
CAMERA DEI DEPUTATI
15.07.2026 14:25:10 UTC

PAGINA BIANCA

*Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

IL PRESIDENTE

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. dd) della legge 2 marzo 2023, n. 22, la "Relazione sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali. Applicazione degli istituti di cui all'articolo 143 e seguenti del T.U.E.L." (Doc. XXIII, n. 24) e la relazione "La rete invisibile della mafia: dalle criptovalute alle comunicazioni cifrate" (Doc. XXIII, n. 25), approvate dalla Commissione nella seduta del 15 luglio 2026.

La ringrazio e Le invio i più cordiali saluti.

Chiara Colosimo

Sen. Ignazio LA RUSSA
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

CHIARA CATANIA
CAMERA DEI DEPUTATI
15.07.2026 14:24:38 UTC

PAGINA BIANCA

Sommario

1. Premessa.....	1
2. Metodo di lavoro e attività istruttorie	3
3. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose	7
3.1 Brevi cenni storici.....	7
3.2 L'istituto oggi e i passaggi procedurali	10
3.3 La natura giuridica del provvedimento di scioglimento.....	16
3.4 Dubbi di legittimità costituzionale. Vecchi e nuovi.....	19
3.5 I dati sugli scioglimenti e i contenuti delle relazioni prefettizie.....	22
4. Le audizioni e i temi oggetto di approfondimento.....	28
4.1 Maggiore tassatività della fattispecie	29
4.2 L'ipotesi del cd. "pre-accesso".....	32
4.3 La commissione di indagine	35
4.4 Il contraddittorio procedimentale	37
4.5 Il soggetto chiamato a controdedurre	41
4.6 L'obbligo di motivazione rafforzata	42
4.7 Le responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente territoriale	44
4.8 Obbligatorietà della sospensione cautelare dall'impiego	47
4.9 Il comma 5 dell'articolo 143 T.U.E.L.....	48
4.10 Il comma 7-bis dell'art. 143 T.U.E.L. Ipotesi di riproposizione di uno "sbocco intermedio" ..	48
4.11 La commissione di straordinaria gestione	52
4.12 Il sistema dei controlli interni e le misure di sostegno post-scioglimento.....	56
4.13 L'incandidabilità degli amministratori ritenuti responsabili.....	64
4.14 L'impugnabilità del provvedimento definitivo di incandidabilità	68
5. Conclusioni e proposte.....	77
Elenco delle audizioni	83

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Il rapporto tra mafia e politica è da sempre uno dei temi centrali affidati alla Commissione parlamentare antimafia. Anche in questa Legislatura l'organismo bicamerale d'inchiesta non ha inteso e non intende sottrarsi a tale necessaria riflessione, ma si è proposta di farlo con spirito nuovo rispetto al passato e in un'ottica di miglioramento e di costante adeguamento, nella consapevolezza che la realtà politica della nostra Nazione ha subito profonde trasformazioni, come pure va preso atto che anche le mafie, e l'atteggiarsi di queste nei confronti della politica, sono profondamente diverse rispetto agli anni più recenti. È noto che oramai le organizzazioni criminali siano, da un lato, sempre più internazionalizzate e tecnologiche, ma dall'alto risultino ancora profondamente abbarbicate a ritualità e logiche mafiose che continuano a perpetuarsi.

Si pone, dunque, con forza l'interrogativo di quale sia oggi, ad esempio, il rapporto di relazione tra le nuove generazioni di mafia e la politica; quale sia il segmento della politica che appaia più esposto ai rischi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa e, soprattutto, è molto avvertita l'esigenza di valutare se i dispositivi di prevenzione messi a disposizione delle Istituzioni risultino ancora attuali o meritino di essere rivisitati e rafforzati in termini di rapidità, efficacia ed efficienza, nella consapevolezza che la lotta alla mafia richiede, più di ogni altra cosa, uno Stato autorevole, coerente e presente, che non arretra.

Proprio al fine di dare una risposta a tali interrogativi, la Legge istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, per la XIX Legislatura ha attribuito all'organismo bicamerale uno specifico insieme di poteri di inchiesta che afferisce ai rapporti tra mafia e politica, considerando laicamente che non vi è partito che possa o debba ritenersi completamente al riparo o immune dal rischio di interferenze mafiose. In questo contesto, la Commissione è chiamata ad agire su più livelli.

In primo luogo, è demandato alla Commissione lo svolgimento di attività di indagine sul rapporto tra mafia e politica con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature (art. 1 lett. i). Questo compito parte dal presupposto che ciò che in realtà distingue un'organizzazione mafiosa da una ordinaria associazione a delinquere è la capacità della prima di tessere rapporti con il potere politico, aspetto che le consente di fare uno straordinario salto di qualità nell'esercizio del potenziale criminale. È quindi naturale che sia *in primis* un organo politico, come la Commissione parlamentare antimafia, a interrogarsi su quali siano le misure per interrompere questo dannoso connubio capace di minare le fondamenta della nostra democrazia a partire proprio dal rapporto di rappresentanza tra le cariche elettive e l'elettorato. Questo poiché l'inquinamento mafioso della politica, sia nel momento elettorale che in quello successivo dell'esercizio dei poteri pubblici, fa venir

meno il necessario rapporto di fiducia dei cittadini con la politica e con lo Stato. Così, come del resto indicato dalla legge istitutiva, l'architrave di un rapporto sano tra politica ed elettorato è quello di riporre la massima attenzione nella selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature.

In secondo luogo, la Commissione, in forza del mandato ricevuto, è chiamata al monitoraggio degli atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali (art. 1 lett. *bb*). A tale riguardo, va preso atto che le storiche organizzazioni mafiose italiane, evolvendosi, hanno sostanzialmente mutato il modo di rapportarsi con i contesti sociali di riferimento e con i territori.

Si è osservato, infatti, un generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta cui fa però da contraltare la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta "area grigia" (imprenditori, professionisti, politici, apparati burocratici)¹. Nondimeno il fenomeno degli amministratori locali minacciati è un tema che continua ad essere presente nell'agenda criminale delle organizzazioni mafiose ed è stato motivo di attenzione anche del III Comitato presieduto dal sen. Salvatore Sallemi nel corso di diverse audizioni². In tale ottica la Commissione, impegnata in un'azione di vera e propria vigilanza sul fenomeno, raccoglie, tra le altre, anche testimonianze dirette sul e dal territorio attraverso missioni ed audizioni di amministratori locali, attuali o anche non più in carica, con l'obiettivo di apprendere quale sia lo stato delle varie realtà osservate rispetto alle pressioni mafiose e il livello di efficacia delle misure di tutele e prevenzione oggi previste.

Per tale via, dunque, laddove emerga che un dato amministratore locale sia cedevole alle lusinghe mafiose o addirittura sia parte del sistema criminale – tema centrale della presente relazione – l'attenzione del presente punto di osservazione si sposta e si concentra sull'ente locale di riferimento in quanto condannato all'infiltrazione e al condizionamento mafioso. E qui si completa il quadro delle competenze della Commissione in tema di rapporto tra mafia e politica. L'organismo bicamerale d'inchiesta è infatti chiamato, nello specifico, a monitorare i tentativi di condizionamento e di infiltrazione negli enti locali (art. 1 lett. *bb*), con riguardo non solo alla componente "politica", ma anche a quella "burocratico-amministrativa" che sempre più spesso, in ragione proprio della sua permanenza a prescindere dal succedersi degli organi elettivi, rappresenta in determinati contesti particolarmente permeabili il possibile riferimento delle organizzazioni criminali, talvolta nonostante

¹ Seduta del 10 ottobre 2023, audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi, resoconto stenografico n. 15, pag. 3: *"Passiamo a esaminare le dinamiche recenti delle varie organizzazioni di tipo mafioso che, nel loro incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, hanno implementato le capacità relazionali, sostituendo all'uso della violenza – sempre più marginale – strategie di silenziosa infiltrazione e azioni corruttive e intimidatorie. È ormai un dato certo che le mafie preferiscano rivolgere le proprie attenzioni ad ambiti affaristico-imprenditoriali, grazie alla disponibilità degli ingenti capitali accumulati illecitamente"*. Ibidem, pag. 4: *"Si conferma [...] la propensione alle infiltrazioni nei settori interessati dalle erogazioni di contributi pubblici, talvolta mediante il condizionamento di amministrazioni locali e la complicità di politici e funzionari corrotti."*

² III Comitato: 6° riunione, audizione del 1° aprile 2025 del sindaco di Roccapiemonte (SA), Carmine Pagano; 7° riunione, audizione dell'8 aprile 2025 del sindaco di Castel San Giorgio (SA), Paola Lanzara.

un dichiarato impegno verso la legalità, a volte anche autentico ma di fatto inefficace, da parte del sindaco *pro tempore*, della sua componente politica, della maggioranza che lo sostiene o di tutte le componenti che partecipano alla vita politica della territorio.

2. Metodo di lavoro e attività istruttorie

In considerazione di tali premesse, la Commissione, come si anticipava, ha inteso dedicare uno specifico filone di inchiesta al tema dello scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

Tale materia, in considerazione dei compiti previsti dall'art. 1, comma 1, lett. *bb*) della legge istitutiva³, è stata pertanto oggetto di una pluralità di iniziative nei diversi ambiti dell'attività svolta.

In primo luogo, è stato ascoltato in sede plenaria il Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi, il quale, nell'illustrare le politiche di governo in materia di sicurezza aventi un impatto diretto sui temi qui di interesse, si è ampiamente soffermato sul tema delle infiltrazioni mafiose negli enti territoriali e sulle prospettive di riforma del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.)⁴.

In parallelo alle audizioni in Plenaria - attesa la centralità del tema e al fine di rafforzare il presidio di costante attenzione sulle vicende degli enti territoriali - si è ritenuto necessario istituire nel corso della seduta plenaria del 17 ottobre 2023 un apposito comitato, incaricato di svolgere attività di carattere istruttorio e strumentale per conto della Commissione plenaria al quale riferire, al termine dei lavori o *medio tempore*, le risultanze dell'attività di acquisizione conoscitiva sulle infiltrazioni mafiose negli enti locali territoriali⁵.

Il III Comitato coordinato dal sen. Salvatore Sallemi, riunitosi per la prima volta il 31 gennaio 2024⁶, ha elaborato un articolato piano di audizioni, individuando un approccio di analisi fondato sull'applicazione di uno specifico metodo di lavoro, nella convinzione che la tematica (infiltrazioni e condizionamento mafioso negli enti territoriali) vada affrontata, innanzitutto, alla luce della cd.

³ Si riporta di seguito per estratto il testo dell'art. 1, comma 1 della legge 2 marzo 2023, n. 22 *“Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere”*: *“1. È istituita, ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere di seguito denominata «Commissione». La Commissione ha i seguenti compiti: (...) bb) svolgere il monitoraggio sugli atti di intimidazione nei confronti degli amministratori locali e sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali, con particolare riguardo alla componente amministrativa, e indicare eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo ritenute idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali”*.

⁴ Seduta n. 15 del 10 ottobre 2014, audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi.

⁵ Sulla costituzione del III Comitato, cfr. seduta plenaria della Commissione parlamentare antimafia n. 16 del 17 ottobre 2023, resoconto stenografico ed allegato contenente i documenti di seduta. Sui compiti devoluti dalla Commissione plenaria ai comitati, vedi resoconto stenografico della seduta plenaria n. 21 del 15 novembre 2023.

⁶ III Comitato, resoconto della 1ª riunione del 31 gennaio 2024.

“teoria del rischio”⁷. Sotto questa prospettiva, il rischio di infiltrazione mafiosa non è altro che la consueta risultante di due componenti: le minacce e le vulnerabilità.

Nel caso specifico, la “minaccia” è rappresentata dalle aggregazioni criminali di tipo mafioso presenti sul territorio in cui insiste l’ente locale; le “vulnerabilità” sono, invece, quelle insite nell’ente locale, inteso sia nella sua componente politica che in quella amministrativa, e che lo rendono più o meno aggredibile dalla minaccia.

Sul requisito della “minaccia” correlata al rischio di infiltrazione negli enti locali si è diffusamente soffermato il Ministro dell’interno Piantedosi nel corso della sua audizione in plenaria⁸.

Sul piano generale, il Ministro ha richiamato le dinamiche più recenti dello scenario criminale presente nel Paese dove le varie organizzazioni di tipo mafioso, nel loro incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, hanno implementato le capacità relazionali, sostituendo – come più sopra accennato – l’uso della violenza (sempre più marginale) con “strategie di silenziosa infiltrazione e azioni corruttive e intimidatorie”⁹. Un ulteriore elemento di carattere generale è dato dall’esigenza delle mafie odierne di rafforzare il vincolo associativo anche alimentando “quel consenso che, a sua volta, si nutre della forte sofferenza economica di alcune aree geografiche del Paese”¹⁰. In sintesi, la criminalità organizzata di tipo mafioso – riferibile principalmente a *cosa nostra*, *ndrangheta*, *camorra* e criminalità organizzata pugliese – continua ancora oggi a perseguire sostanzialmente due obiettivi: il controllo del territorio di influenza e l’infiltrazione nel relativo tessuto economico-finanziario. Ne deriva che accanto alle più visibili attività tradizionali (narcotraffico, estorsioni, lavoro clandestino, altri gravi reati lucro-genetici) vi è oggi una maggiore diffusione di illeciti che destano minore allarme e riprovazione sociale che tuttavia generano ingenti profitti, gradualmente immessi nei circuiti legali, con conseguenti effetti distorsivi delle regolari dinamiche dei mercati. Questo, sul piano generale della “minaccia”.

Passando ad analizzare più nel dettaglio tale componente, una prima riflessione deve essere senz’altro dedicata alla *ndrangheta*, nota per essere un’organizzazione unitaria fortemente caratterizzata su

⁷Sull’utilizzo normativo dell’approccio basato sul rischio anche in altri ambiti disciplinari, si segnalano, nell’ambito della prevenzione dell’utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio, gli obblighi di adeguata verifica della clientela di cui al d.lgs. 231 del 2007. Per un’applicazione concreta dell’approccio sul rischio per la prevenzione della corruzione, vedi pag. 9 del resoconto della riunione congiunta II, III e VIII Comitato tenutasi il 19 marzo 2024, audizione del presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Giuseppe Busia: “(...) con un finanziamento europeo, abbiamo svolto un progetto pluriennale di indicatori di rischio corruttivo basati a livello territoriale. (...) Abbiamo ottenuto diciassette indicatori basati sui contratti, come l’artificioso frazionamento, una serie di spie che si accendono quando c’è il rischio corruttivo. Questo lavoro scientifico è stato considerato dall’ONU, a livello globale, uno dei quattrocinque modelli che sono stati, poi, offerti alla platea di tutti gli Stati membri della Convenzione di Mérida. (...) Usare e lavorare su questi indicatori, che noi mettiamo ovviamente a disposizione di tutti (...) può essere un elemento utile. Tanto più, e noi lo abbiamo fatto – questo è importante per la Commissione antimafia – basandoci sulla realtà a livello territoriale”.

⁸Seduta n. 15 del 10 ottobre 2014, audizione del Ministro dell’interno, Matteo Piantedosi.

⁹Idem, resoconto stenografico, pag.3.

¹⁰Ibidem.

base territoriale e saldamente strutturata sui vincoli di parentela. La sua forte vocazione imprenditoriale è favorita dalle ingenti risorse economiche di cui dispone grazie alle diversificate attività illecite in cui è impegnata che spaziano dal traffico di stupefacenti all'infiltrazioni degli appalti pubblici, ivi compresi naturalmente quelli di pertinenza degli enti territoriali che insistono sui territori delle diverse cosche della *'ndrangheta*. Peraltro, la sua propensione ad ampliare l'ambito di azione oltre le aree di origine è confermata non solo dalle proiezioni internazionali derivanti dalle rotte del narcotraffico ma anche, come ha ricordato il ministro Piantedosi, *"dalle documentate infiltrazioni di alcune amministrazioni comunali anche del nord Italia"*¹¹.

In Sicilia, invece, la coesistenza di organizzazioni criminali eterogenee e non solo di tipo mafioso restituisce un quadro complesso che ha attratto in modo particolare l'attenzione del III Comitato che vi ha dedicato un focus specifico, con molteplici audizioni che hanno avuto oggetto criticità passate ed in corso degli enti locali¹². Nelle province di Palermo, Trapani e Agrigento opera ancora in modo preponderante *cosa nostra* che, dopo i colpi inferti dallo Stato, non riuscendo più a ricostituire un organismo di vertice, ha adottato un modello di coordinamento basato sulla condivisione delle linee di indirizzo e la ripartizione delle sfere di influenza tra gli esponenti dei vari mandamenti, anche di province diverse, con immutata pressione nei confronti della politica locale cui fa argine la costante attenzione e l'azione immediata, oltre che della magistratura, delle prefetture e delle forze di polizia operanti sul territorio. Nella Sicilia orientale gli interessi di tipo mafioso convergono verso ormai consueti ambiti criminali (estorsioni, usura, infiltrazione nelle scommesse *online*, narcotraffico e gestione dello spaccio), unitamente ad una costante spinta verso l'infiltrazione nell'economia locale, ivi inclusa quella che impatta con commesse pubbliche e con l'azione degli enti locali, ovvero il settore dell'edilizia (pubblica e privata), il movimento terra, l'approvvigionamento di inerti, lo smaltimento di rifiuti, la gestione dei servizi cimiteriali e dei trasporti. In sintesi, per tale area è accelerata *"la propensione alle infiltrazioni nei settori interessati dalle erogazioni di contributi pubblici, talvolta mediante il condizionamento di amministrazioni locali e la complicità di politici e funzionari corrotti"*¹³.

Per quanto riguarda la *camorra*, la terza organizzazione storica, le più recenti risultanze investigative e giudiziarie hanno permesso di superare la prospettazione di un sodalizio parcellizzato in diversi gruppi tra loro in permanente e caotica contrapposizione. I due grandi cartelli criminali egemoni, l'alleanza di Secondigliano e il *clan* Mazzaella, nel lasciare pochi spazi di azione alle consorterie

¹¹ *Idem*, resoconto stenografico, pag. 4.

¹² Cfr. III Comitato: 11^a riunione del 17 luglio 2025, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello; 15^a riunione dell'11 febbraio 2025, audizione di Giovanni Moscato, già sindaco di Vittoria (RG).

¹³ Seduta n. 15 del 10 ottobre 2014, resoconto stenografico dell'audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi, pag. 4.

monadi non federate, restituiscono l'immagine di una *camorra* organizzata in un vero e proprio sistema basato su stratificati livelli decisionali, dotato di una struttura criminale consolidata sul territorio e di un "direttorio" per la gestione del coordinamento dei gruppi subordinati. La vocazione affaristica non manca e, naturalmente, tende ad intrecciarsi con le dinamiche della politica locale e con le commesse pubbliche. Mediante vere e proprie costellazioni di imprese, concepite e gestite secondo modelli moderni di investimento speculativo, le federazioni di camorra *"realizzano anche forme di controllo territoriale che riescono a convivere con logiche criminali fondate sulla violenza"* in modo non disgiunto da una *"pervasiva capacità collusiva"* di funzionari e amministratori pubblici¹⁴.

Quanto alle mafie pugliesi – distinte, in ragione delle aree geografiche di influenza, in mafia foggiana, *camorra* barese e Sacra corona unita nel Salento – si tratta di realtà criminali eterogenee di complessa classificazione che, seppure riconoscendosi autonome sul piano militare, sembrano tuttavia proiettate, sotto l'egida delle famiglie dominanti, verso la realizzazione di una struttura sinergica che consente loro di muoversi con disinvoltura ed infiltrarsi nei più rilevanti settori economici sino al punto *"di condizionare l'imprenditoria e la pubblica amministrazione"*¹⁵.

Questo è quanto può dirsi brevemente sulla "minaccia" posta dalla criminalità organizzata, quale prima componente del rischio oggetto di esame del III Comitato.

L'altra componente del rischio - la "vulnerabilità" - mira alla raccolta di elementi, testimonianze e informazioni che nell'insieme consentano di valutare il livello effettivo di resistenza degli enti locali alle "minacce" come sopra descritte; in altri termini di valutare quanto siano robusti gli *anticorpi* - a livello normativo o organizzativo - chiamati a contrapporsi all'infiltrazione o al condizionamento mafioso, nonché di misurare il livello di efficienza del sistema dei controlli interni¹⁶ e, non ultimo, di valutare quanto la classe politica locale sia matura nella sua "resilienza" al sistema mafioso.

Se, dunque, "minaccia" e "vulnerabilità" sono i due punti focali della questione "rischio" su cui intervenire, è evidente che se il primo attiene specificatamente alle competenze dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia alle quali vanno riconosciuti gli enormi successi nella lotta alla mafia raggiunti negli ultimi decenni, l'altro, quello attinente alla "vulnerabilità", attiene alle competenze della politica e del legislatore. Su questo fronte, dunque, dopo una attenta analisi tecnico-giuridica del sistema vigente, in materia di scioglimenti per mafia - anche attraverso il prezioso e competente contributo apportato dalle audizioni di docenti universitari e prefetti della Repubblica - la Commissione propone all'attenzione del Parlamento e del Governo una serie di soluzioni chiare

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Vedi *infra* §.4.12.

con l'obiettivo di dare ulteriore efficienza al sistema, garantire maggiore equilibrio e trasparenza al procedimento, ridurre la "vulnerabilità" intrinseca dei comuni e, infine, rendere più efficaci le misure di "risanamento" e di "riconduzione alla legalità" già previste dall'ordinamento – come l'intervento delle gestioni commissariali post-scioglimento – in modo da scongiurare nei comuni già sciolti il pericolo di recidiva e il riproporsi degli attacchi di matrice mafiosa.

3. Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose

3.1 Brevi cenni storici

L'istituto ha genesi emergenziale. Esso trae origine nella pronta risposta che lo Stato volle offrire al Paese in un periodo di profonda crisi. In particolar modo nel meridione d'Italia protagonista, suo malgrado, della scure stragista operata per mano mafiosa¹⁷.

I fatti specifici a cui si attribuisce l'origine e l'urgenza del decreto-legge che ha introdotto la misura, risiedono nella cd. *strage di Taurianova*¹⁸.

Il Governo di allora, in reazione a fatti di inaudita violenza criminale e al progressivo affermarsi, in alcuni territori della penisola, di significativi fenomeni criminali e del loro *intreccio*¹⁹ con l'amministrazione pubblica, individuò nell'istituto di cui si tratta, la misura di intervento da applicare ai casi in cui la consorceria criminale responsabile fosse stata capace di ingerirsi nella gestione della cosa pubblica o, peggio ancora, si fosse "fatta" essa stessa classe dirigente, così piegando il *munus publicum* a fini illeciti.

Nella sua originaria formulazione²⁰ il testo normativo disponeva la misura dissolutiva degli organi consiliari (di comuni e province) quando fossero riscontrati *"elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli*

¹⁷ III Comitato, pag. 9 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione": *"La legge è nata nel 1991 (...) in una fase emergenziale. È nata in un contesto storico in cui le mafie agivano in un certo modo. Mi permetto di dire che la politica e i partiti avevano una natura, una forza, una presenza parzialmente diverse da quelle di oggi. La legge è figlia di quel tempo"*.

¹⁸ Nel 1991 Taurianova (RC) rappresenta il centro principale di interessi delle più importanti famiglie della 'ndrangheta calabrese. Il 3 maggio 1991, nell'ambito della guerra di successione tra cosche, si consumava la vendetta della morte del capo famiglia Rocco Zagari con ben quattro efferati omicidi. La ricostruzione dei fatti rassegna macabri particolari. Il quotidiano l'Unità di domenica 5 maggio riporta: *in Calabria la barbarie non conosce limiti. Cinque morti ammazzati solo venerdì scorso. I killer tagliano il capo ad una vittima agonizzante e ci giocano davanti a 20 persone*.

¹⁹ Sempre sull'Unità del 5 maggio 1991 vengono riportate le dichiarazioni dell'allora Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, dott. Sica, il quale dichiarava: *«qui domina un intreccio di cosche e politica»*. Non può non assumere rilievo la circostanza per cui uno dei soggetti coinvolti nella strage era, al momento dei fatti, consigliere comunale della cittadina.

²⁰ La norma viene introdotta nell'ordinamento giuridico con decreto-legge 31 maggio 1991 n. 164 convertito in legge 22 luglio 1991 n. 221 a modifica della L. 19 marzo 1990 n. 55 con l'introduzione dell'art. 15-bis. Successivamente l'istituto trasmigra nel Testo Unico Enti Locali, d.lgs. 267/2000, subendo talune modifiche e integrazioni di cui si dirà più avanti.

amministratori stessi tali da compromettere l'imparzialità degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica”.

A questo proposito era il prefetto, all'esito di una attività di indagine - a quel tempo affidata all'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa²¹ - a proporre al Ministro dell'interno lo scioglimento dell'organo collegiale dell'ente.

Il provvedimento di dissoluzione assumeva – e assume tutt'oggi – la forma del decreto del Presidente della Repubblica emanato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

A presupposto, quindi, dell'avvio del procedimento amministrativo e dell'adozione del provvedimento occorreva porre “*elementi*” da cui emergessero i collegamenti, diretti o indiretti, tra amministratori ed esponenti della criminalità organizzata o, piuttosto, forme di condizionamento tali da compromettere l'imparzialità degli organi elettivi, il buon andamento delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati.

Lo scioglimento dell'organo consiliare determinava – come determina tutt'ora - la conseguente decadenza di tutti gli organi dell'ente e la contestuale nomina di una commissione chiamata a governarlo²². Era dunque questo lo scenario, ma occorreva che vi fosse una più approfondita riflessione per individuare risposte e strategie di contrasto più adeguate.

Infatti, l'istituto – che nel frattempo era trasmigrato nel nuovo T.U.E.L. - nel 2009 è stato oggetto di modifica, mantenendo tuttavia, per grandi linee, i suoi caratteri essenziali.

Tra le più significative innovazioni - alcune delle quali proiettate nel tentativo di superare taluni dei profili critici più evidenti – il legislatore ha prescritto che gli “*elementi*” da cui desumere il collegamento o il condizionamento siano “*concreti, univoci e rilevanti*”²³, in modo da rendere più tassativi e certi i confini della sua applicazione. In ordine ai tre elementi indicati dalla norma, “*la giurisprudenza del Consiglio di Stato, soprattutto in questi ultimi anni, è stata molto severa*” fornendo specifici criteri ermeneutici²⁴.

²¹ La figura dell'Alto Commissario per il Coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa viene introdotta nell'ordinamento a seguito della strage di via Carini in occasione della quale furono assassinati il generale Carlo Alberto dalla Chiesa, la moglie e un agente della sua scorta. È stato istituito con decreto legge 6 settembre 1982 n. 629 convertito dalla legge 12 ottobre 1982 n. 726. Oggi l'attività di indagine è esercitata con i poteri delegati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 2 comma 2-*quater* del decreto legge 29 ottobre 1991 n. 345 conv., con mod., dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.

²² Nelle modalità di cui agli artt. 144 e 145 T.U.E.L.

²³ Con legge 15 luglio 2009 n. 94 recante “*Disposizioni in materi di sicurezza pubblica*” (cd. “pacchetto sicurezza”) il legislatore ha modificato l'originaria formulazione del testo introducendo i caratteri della univocità, rilevanza e concretezza.

²⁴ Cfr. pagg. 8-9 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, resoconto e relazione depositata. L'auditore ha così

È stato ampliato, inoltre, il novero dei soggetti nei cui confronti la commissione di nomina prefettizia deve svolgere l'indagine, includendovi i vertici burocratici interni all'ente e gli stessi dipendenti. È stato reso tassativo l'onere in capo al prefetto di indicare, nella relazione a sua firma (che accompagna la proposta di scioglimento al Ministro), *“gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica”*.

E ancora, con le modifiche del 2009, inizia a farsi strada l'attenzione anche ai casi in cui il collegamento o la commistione con la criminalità organizzata coinvolga non già solo gli esponenti politici che ricoprano cariche elettive, ma quelli burocratici, nei cui confronti il rappresentante del Governo ha facoltà di adottare *“ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente”*.

Sulle stesse orme, si è mosso il legislatore in un più recente intervento di modifica, operato con decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113²⁵ con il quale, nel solco dei dubbi e delle difficoltà interpretative a più riprese sollevate, aveva novellato il testo introducendo il comma 7-bis e sancendo la possibilità – per i casi in cui non fossero stati riscontrati i presupposti per lo scioglimento, ma dalla relazione fossero emersi, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite, gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni - di *“adottare prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con un termine per la adozione”* finanche potendo, nel caso di omissione, provvedere alla nomina di un commissario *ad acta*.

La suddetta disposizione, tuttavia, con pronuncia 20-24 giugno 2019 n. 195 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima²⁶ per la portata eccessivamente ampia del potere sostitutivo *extra*

riassunto gli approdi giurisprudenziali in materia di elementi “concreti, univoci, rilevanti”: *“Riguardo al primo elemento – la concretezza – la giurisprudenza amministrativa afferma che devono essere elementi assistiti da obiettiva documentazione, da un accertamento della realtà storica. Sul secondo requisito - l'univocità - la direzione degli elementi deve essere univoca: tutti verso un unico scopo illecito, quello scopo che la norma intende prevenire. Infine - la rilevanza - gli elementi devono essere rilevanti, cioè devono essere idonei a compromettere la regolarità dell'andamento politico o amministrativo dell'ente. Qui la giurisprudenza ritiene possa essere rilevante la contiguità compiacente – cioè la corruzione, il favoritismo – o quella soggiacente, per esempio la mancata reazione ad atti intimidatori, la mancata attivazione delle procedure sanzionatorie con riguardo a settori su cui, per esempio, ci sia la minaccia mafiosa”*.

²⁵ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante *“Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”*, convertito con modificazioni, dalla legge 1° dicembre n. 132.

²⁶ Con ricorso depositato in data 1° febbraio 2019 la Regione Umbria ha promosso questione di legittimità costituzione della suddetta disposizione ritenendola *gravemente lesiva dell'autonomia degli enti locali*. La Regione infatti ha lamentato, in particolare, l'ampiezza del potere prefettizio sostitutivo idoneo ad incidere sulla autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali. Il Giudice delle leggi nella pronuncia citata ha anzitutto ribadito – trattando il contesto normativo di riferimento – la natura giuridica dell'istituto di cui all'art. 143 T.U.E.L. (*si tratta di una misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio che è funzionale all'esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o similare, cfr. sentenza 182/2014*) valutando la disposizione introdotta il tentativo del legislatore di colmare la non piena adeguatezza degli strumenti di contrasto della criminalità organizzata di tipo mafioso [...] nel

ordinem assegnato al prefetto dal legislatore, che mal si confà all'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali. Pronuncia con cui, però, la Corte costituzionale ha lasciato aperta la possibilità di un intervento nella direzione auspicata dal legislatore con il comma 7-bis enunciando i principi a cui un "nuovo" comma 7-bis dovrebbe eventualmente conformarsi²⁷.

Le modifiche innanzi brevemente richiamate, al netto della pronuncia di illegittimità costituzionale e seppure apprezzabili, non hanno inciso su alcuni aspetti ritenuti tra i più salienti e che, ancora oggi, rappresentano i principali profili critici dell'istituto.

3.2 L'istituto oggi e i passaggi procedurali

Il procedimento amministrativo volto allo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso prende avvio su iniziativa del prefetto. Quest'ultimo, una volta

tentativo di costruire uno strumento correttivo meno invasivo dello scioglimento dei consigli comunali e provinciale nonché più duttile degli ordinari interventi sostitutivi. Hanno tuttavia evidenziato i giudici – ritenendo fondata la questione sollevata dalla Regione Umbria – come il legislatore abbia di fatto disegnato un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti territoriali. Il Giudice delle leggi ha censurato la disposizione ritendendo anzitutto irragionevole che la misura (tenuto conto della sequenza logica all'interno della quale è chiamata ad operare) potrebbe rendersi applicabile solo in presenza di un elemento negativo (assenza degli elementi concreti, univoci e rilevanti) e di uno positivo (il riscontro di situazioni di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare una alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni [...]) e non anche al caso in cui l'elemento positivo emergesse pur in assenza di quello negativo. "Ciò appare inspiegabile" – prosegue la Corte – "tanto più che è prevista, in termini generali, la fattispecie di "gravi e persistenti violazioni di legge" anche al di fuori dell'ipotesi di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso, che già rende attivabile una misura di contrasto, quale l'ordinario procedimento di scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali di cui all'art. 141 T.U.E.L., con specifiche garanzie. A ciò si aggiunge l'assoluta genericità della definizione di tale presupposto positivo del potere sostitutivo introdotto dalla disposizione censurata. [...] Nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale." L'insufficiente determinazione del potere sostitutivo risulta aggravata dall'assegnazione al prefetto del potere "ben più incisivo della diretta individuazione, ampiamente discrezionale, di prioritari interventi di risanamento da cui sorge per l'ente locale, l'obbligo di conformazione. [...] Tutto ciò inficia irrimediabilmente la compatibilità di tale potere sostitutivo extra ordinem, in primo luogo, con il principio di legalità dell'azione amministrativa, nonché con l'autonomia costituzionalmente garantita che la Repubblica promuove e riconosce agli enti locali territoriali [...]"

²⁷ Dalla lettura della pronuncia la Corte fornisce al legislatore nazionale i cardini per un intervento costituzionalmente orientato. Evidenzia, infatti, il Giudice delle leggi che "quanto più il potere sostitutivo, incidente nell'autonomia dell'ente locale territoriale, presenta una connotazione di discrezionalità nei presupposti e nel contenuto, tanto più il livello di assunzione di responsabilità si eleva da quello amministrativo (provvedimento del prefetto) a quello politico (deliberazione del Governo). La garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri. [...]. Rimane ovviamente nella discrezionalità del legislatore riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali".

acquisite informazioni idonee a far emergere il pericolo di interferenze nell'ambito dell'ente locale (qualunque sia la fonte, giudiziaria o di altra natura), dispone l'accesso presso l'ente interessato.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 143 T.U.E.L., il prefetto provvede a effettuare ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso tramite una commissione d'indagine composta da tre funzionari della pubblica amministrazione attraverso la quale esercita, per delega del Ministro dell'interno, i poteri di accesso e di verifica a lui attribuiti.

La commissione d'indagine svolge un'attività di natura investigativa e ispettiva sull'operato della compagine amministrativa locale finalizzata all'individuazione degli elementi su cui fondare l'eventuale proposta di scioglimento mediante la valutazione, in particolare, delle irregolarità, dei vizi e delle anomalie riscontrate nell'attività amministrativa dell'ente. All'esito dell'istruttoria, vengono trasmesse al prefetto le conclusioni nel termine di tre mesi dalla data dell'accesso. Termine, quest'ultimo, prorogabile una sola volta per un periodo massimo di ulteriori tre mesi.

Il comma 3 dell'art. 143 T.U.E.L. prevede che, entro quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero dal momento in cui il prefetto abbia comunque acquisito elementi sufficienti circa la sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, lo stesso prefetto trasmetta al Ministro dell'interno una relazione dettagliata. In tale relazione si dà conto dell'eventuale esistenza di collegamenti, diretti o indiretti, anche riferiti al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella medesima relazione sono, inoltre, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati da fenomeni di compromissione o interferenza da parte della criminalità organizzata ovvero caratterizzati da condotte antigiuridiche.

La finalità del comma 3 è quella di supportare le determinazioni del prefetto mediante l'indicazione di fatti concreti, specifici e significativi, idonei a giustificare l'eventuale adozione della misura dissolutoria; previsione che si pone in linea di continuità con quanto stabilito dal comma 1, il quale richiede la sussistenza di presupposti rigorosi per la sua applicazione.

Ai sensi del comma 4, qualora sia riscontrata la presenza degli elementi sintomatici delle infiltrazioni, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, il Ministro dell'interno formula l'eventuale proposta conclusiva di scioglimento al Consiglio dei ministri, cui spetta la deliberazione finale.

La proposta di scioglimento deve contenere un'analitica indicazione delle anomalie riscontrate e degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte legittimanti la misura. Devono inoltre essere

puntualmente indicati i provvedimenti necessari a rimuovere gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse della collettività.

A seguito della deliberazione è emanato, quindi, il decreto del Presidente della Repubblica che dispone lo scioglimento dell'ente. Il decreto è immediatamente trasmesso alle Camere.

Lo scioglimento del consiglio comunale determina la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di componente della giunta e di ogni altro incarico connesso alle cariche ricoperte.

Particolare rilievo assume il comma 5 il quale stabilisce che, anche nei casi in cui non venga disposto lo scioglimento dell'ente, qualora dalla relazione prefettizia emergano collegamenti diretti o indiretti con organizzazioni mafiose riferibili al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti dell'ente locale, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, adotta, con decreto, ogni provvedimento utile a ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente. Tra tali misure rientrano, in particolare, la sospensione dall'impiego del dipendente o la sua destinazione ad altro ufficio o mansione, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

La disposizione prevede, dunque, che l'accertamento dei fenomeni di infiltrazione possa riguardare anche le singole figure della struttura amministrativa.

Si tratta all'evidenza di una previsione con la quale il legislatore ha inteso tutelare l'ente locale nei casi in cui gli elementi raccolti non siano stati sufficienti a giustificare lo scioglimento ma presentino comunque un livello di pericolosità tale da rendere necessarie misure individuali volte al ripristino della legalità e della regolarità amministrativa.

Tale impostazione risulta coerente, del resto, con quanto previsto dal successivo comma 6, in forza del quale, a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento, si determina la risoluzione *ope legis* degli incarichi di cui all'art. 110 T.U.E.L.,²⁸ nonché di tutti i rapporti di consulenza, collaborazione e revisione dei conti, qualora non rinnovati dalla commissione straordinaria entro quarantacinque giorni dal suo insediamento. Tale previsione costituisce un ulteriore strumento di prevenzione in quanto interrompe rapporti potenzialmente suscettibili di essere utilizzati come veicolo alternativo di condizionamento mafioso.

Il comma 7 stabilisce, invece, che, qualora non sussistano i presupposti per procedere allo scioglimento dell'ente o per adottare provvedimenti di ripristino della legalità, il Ministro dell'interno emana comunque, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, un decreto di conclusione del procedimento, nel quale dà conto degli esiti dell'attività istruttoria. A seguito delle

²⁸ Il comma 1 dell'art. 110 T.U.E.L. (*Incarichi a contratto*) dispone che "lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato".

modifiche introdotte nel 2009 è divenuta obbligatoria l'adozione di un provvedimento conclusivo anche nei casi in cui si ritenga di non applicare alcuna misura, superando il precedente vuoto decisionale.

L'esperienza conduce a far ritenere che è piuttosto raro che a una relazione prefettizia favorevole allo scioglimento non segua un conforme orientamento del Ministro dell'interno. Ciò si spiega, in primo luogo, con il ruolo centrale svolto dal prefetto nella conduzione dell'istruttoria mediante la commissione di accesso e, in secondo luogo, con la profonda conoscenza del contesto territoriale e della gravità delle situazioni locali che il prefetto acquisisce nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali. Inoltre, a seguito dell'abolizione, nel 1993, dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, i poteri di accesso e accertamento sono stati attribuiti al prefetto, concentrando presso la prefettura l'attività di contrasto preventivo alle mafie in ambito amministrativo.

Il comma 7-bis, introdotto dalla citata legge n. 132 del 2018, prevedeva l'adozione di misure specifiche nel caso in cui, pur in assenza dei presupposti per lo scioglimento, emergessero situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Come anticipato al §. 3.1, la Corte costituzionale, con sentenza n. 195 del 24 luglio 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della suddetta disposizione ritenendo che i poteri attribuiti al prefetto configurassero un potere sostitutivo *extra ordinem*, caratterizzato da eccessiva discrezionalità e fondato su presupposti generici e lesivi del principio di autonomia degli enti.

Diversamente, il comma 8 stabilisce che, qualora dalla relazione prefettizia emergano elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti tra singoli amministratori e organizzazioni mafiose, il Ministro dell'interno trasmette la relazione all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste dalla normativa antimafia. Tale obbligo di comunicazione si inserisce in una logica di collaborazione istituzionale volta a consentire al tribunale di valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Il comma 9, poi, prevede la pubblicazione del decreto di scioglimento nella Gazzetta Ufficiale, unitamente alla proposta del Ministro dell'interno e alla relazione del prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga la riservatezza su parti degli atti qualora ciò sia ritenuto strettamente necessario. Il principio di pubblicità assicura che la collettività sia informata delle ragioni di un provvedimento che incide profondamente sulla democrazia locale, favorendo scelte elettorali più consapevoli.

Infine, il comma 10 disciplina la durata della gestione straordinaria, stabilendo che gli effetti del decreto di scioglimento si protraggano per un periodo compreso tra dodici e diciotto mesi, prorogabile

fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, al fine di garantire il regolare funzionamento dei servizi affidati all'ente²⁹.

In presenza di situazioni di urgente necessità, ai sensi del comma 12, il prefetto – nelle more del procedimento - può adottare una misura cautelare consistente nella sospensione degli organi dalla carica e nella nomina di commissari prefettizi per la gestione provvisoria dell'ente; tale sospensione non può eccedere sessanta giorni e il termine di durata dello scioglimento decorre dalla data di adozione del provvedimento di sospensione.

Il comma 13 conferma, infine, la clausola antielusiva già prevista nel precedente assetto normativo, stabilendo che si applichi sempre la disciplina dello scioglimento per infiltrazioni mafiose anche nei casi in cui ricorrano i presupposti per lo scioglimento di cui all'art. 141 T.U.E.L.³⁰, in ragione della

²⁹ In occasione dell'emergenza da COVID-19, alcuni commissariamenti sono stati prorogati oltre 24 mesi. Si veda il caso che ha riguardato la città di Vittoria (RG).

³⁰ Si riporta di seguito il testo dell'art. 141 T.U.E.L. (*Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali*) – “**1.** I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia;

2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;

3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia;

4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio;

c-bis) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. In questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

2-bis. Nell'ipotesi di cui alla lettera c-bis) del comma 1, trascorso il termine entro il quale gli strumenti urbanistici devono essere adottati, la regione segnala al prefetto gli enti inadempienti. Il prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di quattro mesi. A tal fine gli enti locali possono attivare gli interventi, anche sostitutivi, previsti dallo statuto secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza. Decorso infruttuosamente il termine di quattro mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

3. Nei casi diversi da quelli previsti dal numero 1) della lettera b) del comma 1, con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

4. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge”.

5. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

6. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento. Il decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

maggiore gravità dell'ipotesi di condizionamento mafioso e al fine di evitare un uso distorto delle diverse cause di scioglimento.

A seguito dello scioglimento dell'ente, trova applicazione la procedura di cui all'art. 144 T.U.E.L., che prevede la nomina di una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, composta da tre membri scelti, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 132 del 2018, all'interno di un apposito nucleo istituito presso il Ministero dell'interno e formato da personale della carriera prefettizia che attualmente non svolgono il delicato compito in via esclusiva³¹. La commissione straordinaria esercita i poteri del sindaco, della giunta e del consiglio fino al primo turno elettorale utile; è stato tuttavia osservato che, nonostante la denominazione, essa finisce per esercitare poteri di natura ordinaria, perdendo così il carattere di eccezionalità.

Avverso il decreto di scioglimento adottato ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. è ammessa tutela giurisdizionale nelle forme ordinarie, mediante ricorso al TAR Lazio, sede di Roma, competente in via esclusiva³². Sono legittimati attivi i componenti degli organi disciolti, mentre risultano legittimati passivi la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministro dell'interno, il prefetto competente, la gestione straordinaria e l'ente locale.

Ai sensi dell'art. 146 T.U.E.L., infine, la disciplina dello scioglimento per infiltrazioni mafiose si applica, in quanto compatibile, anche agli altri enti locali indicati dall'art. 2, comma 1, T.U.E.L., nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle aziende speciali e ai consigli circoscrizionali³³.

7. Iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

8. Ove non diversamente previsto dalle leggi regionali le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma 1 ed ai consorzi tra enti locali. Il relativo provvedimento di scioglimento degli organi comunque denominati degli enti locali di cui al presente comma è disposto con decreto del Ministro dell'interno."

³¹ Si riporta di seguito il testo dell'art. 144 T.U.E.L. (Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio) – "1. Con il decreto di scioglimento di cui all'art. 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

2. Presso il Ministero dell'interno è istituito, con personale della amministrazione, un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 1 e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

3. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato a norma dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e funzionamento della commissione straordinaria per l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite, le modalità di pubblicizzazione degli atti adottati dalla commissione stessa, nonché le modalità di organizzazione e funzionamento, del comitato di cui al comma 2."

³² Esiste una giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133 del codice del processo amministrativo, d.lgs. 104 del 2010.

³³ Si riporta di seguito il testo dell'art. 146 T.U.E.L. (Norma finale) – "1. Le disposizioni di cui agli articoli 143, 144, 145 si applicano anche agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma 1, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti. 2. Il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalla gestione straordinaria dei singoli comuni".

3.3 La natura giuridica del provvedimento di scioglimento

A) Atto di alta amministrazione o atto politico

Sin dalla sua introduzione nell'ordinamento, l'istituto dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose ha sollevato rilevanti questioni interpretative, dando luogo a un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, incentrato in particolare sulla qualificazione giuridica del provvedimento.

La necessità di individuare la natura del decreto di scioglimento si è posta, sin dalle prime applicazioni della misura, e già in occasione della prima pronuncia della Corte costituzionale n. 103/1993 chiamata a pronunciarsi sui dubbi di legittimità costituzionale della disciplina originaria³⁴.

La Corte costituzionale stabiliva che tale provvedimento dovesse qualificarsi come atto di natura amministrativa e, precisamente, quale atto di alta amministrazione³⁵. Chiariva in modo specifico che lo scioglimento non attiene alla tutela degli interessi unitari e fondamentali dello Stato, poiché la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle infiltrazioni mafiose risponde a un interesse specifico e delimitato, seppur di primaria importanza. Inoltre, una volta che il legislatore abbia predeterminato

³⁴ Sul punto, si fa rinvio all'approfondita analisi del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, nel corso della sua audizione nella riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024: *“Lo scioglimento è previsto dall'art. 143 del Testo unico degli enti locali. Nel tratteggiare la costituzionalità di questo istituto, con la sentenza n. 193/1993 – che riguarda, per la verità, una legge antecedente, ma sappiamo che l'art. 143 ha ripreso testualmente quella normativa (...) – la Corte costituzionale ha dato una chiave di lettura molto importante. Perché questa norma rispetta la costituzionalità? La rispetta perché – dice la Corte – siamo di fronte a due tipologie di presupposti che devono essere tra loro concatenate. (...) La Corte aggiunge che occorre una stretta consequenzialità tra questi due presupposti. [Il primo presupposto è che] il prefetto, nel momento in cui individua la commissione di accesso e poi valuta i dati provenienti dalla commissione di accesso presso i comuni, deve accertare l'esistenza di elementi che siano, come dice la riforma del 2009, ‘concreti, univoci, rilevanti’ sui collegamenti tra amministratori e criminalità organizzata, ovvero forme di condizionamento. (...) Il secondo [presupposto], occorre che ci sia un'alterazione o quantomeno che questi elementi siano idonei – secondo quanto dice la norma – a determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o degli organi amministrativi ovvero addirittura un danno per la sicurezza pubblica, per l'ordine pubblico. La Corte, tuttavia, aggiunge che non basta (...) la presenza di questi elementi, eventualmente anche tutti. Quello che occorre ed è fondamentale è la stringente consequenzialità tra i due elementi, cioè tra l'emersione di una di queste due situazioni, la situazione di collegamento o la forma di condizionamento, e poi, successivamente, il venir meno della volontà popolare, l'incidenza sulla volontà popolare. Tutto questo deve riflettersi in una motivazione adeguata.”* Il tema specifico dell'art. 143 T.U.E.L. e il coinvolgimento nel procedimento di adozione del decreto di scioglimento delle massime cariche dello Stato e la diffusione della volontà di voler adottare una nozione più estesa del concetto di “ordine pubblico”, hanno indotto anche la dottrina ad interrogarsi sulla natura amministrativa ovvero politica del decreto in questione.

³⁵ Gli atti politici sono tradizionalmente definiti come quelli attinenti alla direzione suprema e generale dello Stato, inteso nella sua unitarietà e nelle sue istituzioni fondamentali, e risultano strettamente connessi all'attività di indirizzo politico e di governo (C. Cost. n. 103/1993). Storicamente, la nozione di atto politico è emersa nell'ambito del diritto amministrativo e della giustizia amministrativa, quale categoria funzionale a individuare atti sottratti al controllo giurisdizionale in nome della ragion di Stato. Peraltro, è principio assodato, quello secondo cui la categoria degli atti di alta amministrazione, elaborata dalla dottrina più recente, si colloca all'interno della funzione amministrativa e individua un'attività di governo distinta dall'esecuzione in senso stretto, rappresentando il raccordo tra indirizzo politico e amministrazione attiva. Si tratta di atti che competono agli organi di vertice dell'amministrazione (Sandulli) e che trovano fondamento nell'art. 95 Cost. e nell'art. 2 della legge n. 400 del 1988. Dal punto di vista della giurisprudenza, la direzione è stata nel senso di ridurre progressivamente l'ambito degli atti politici, ampliando, di contro, quello degli atti di alta amministrazione così estendendo il controllo giurisdizionale su atti amministrativi a forte valenza politica, in funzione di tutela degli interessi individuali. Gli atti di alta amministrazione, pur connotati da ampia discrezionalità, sono infatti vincolati ai fini stabiliti dalla legge e, pertanto, sindacabili dal giudice amministrativo.

presupposti e contenuti della misura, le valutazioni di ordine politico devono considerarsi esaurite in sede legislativa, restando all'esecutivo il compito, tipicamente amministrativo, di dare attuazione alla normativa³⁶.

Tale orientamento, come ben noto, è stato successivamente recepito dalla dottrina maggioritaria e dalla giurisprudenza amministrativa³⁷.

Dunque, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993, la giurisprudenza ha stabilmente qualificato il decreto di scioglimento come atto di alta amministrazione rilevando che esso non attiene alla direzione suprema dello Stato, ma persegue uno scopo specifico: la tutela delle amministrazioni locali dalle ingerenze mafiose. In quanto atto di alta amministrazione, il provvedimento si caratterizza per l'ampia discrezionalità, la diretta subordinazione alla legge e la provenienza dai supremi organi dello Stato.

Inoltre, in ragione della loro idoneità a incidere su posizioni giuridiche soggettive, la giurisprudenza, intervenendo nel loro ambito, ha progressivamente affermato la necessità di una loro motivazione, seppur sintetica, anticipando la soluzione poi generalizzata dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

Per quel che riguarda lo scioglimento *ex art.* 143 T.U.E.L., va subito premesso che la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza di un onere motivazionale rafforzato in considerazione dell'ampiezza della discrezionalità amministrativa e della gravità degli effetti prodotti dalla misura.³⁸

³⁶ C. Cost., sentenza 10 marzo 1993, n. 103.

³⁷ TAR Lazio, 7 novembre 2021 n. 12285; TAR Lazio, 19 giugno 2019 n. 8864.

³⁸ Quanto alla natura del decreto dichiarativo di scioglimento, la giurisprudenza, pur riconoscendo la complessità della distinzione tra atto politico e atto di alta amministrazione, è unanime nel qualificarlo come atto di alta amministrazione, caratterizzato da un elevato tasso di discrezionalità sottratto al sindacato di merito, ma non al controllo di legittimità (Consiglio di Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665). L'ampia discrezionalità deve essere intesa come discrezionalità dell'Amministrazione centrale nella valutazione complessiva degli elementi che costituiscono evidenza del nesso eziologico tra le ingerenze criminali e la compromissione del corretto funzionamento dell'ente locale. Essa, peraltro, incide direttamente sulla natura del controllo giurisdizionale esercitabile sul provvedimento, che assume carattere estrinseco e si limita alla verifica della sussistenza del vizio di eccesso di potere (Consiglio di Stato, sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96). Il sindacato del giudice amministrativo deve perciò arrestarsi al controllo di legittimità, senza potersi estendere al merito delle valutazioni discrezionali compiute dall'Amministrazione. Esso dovrà dunque fondarsi sull'esame della motivazione del provvedimento di scioglimento che deve contenere l'indicazione degli elementi posti a fondamento dell'adozione della misura. In particolare, il giudice è chiamato a verificare la precisione e la congruità degli elementi indicati nella motivazione come determinanti ai fini della dissoluzione dell'organo collegiale (C. Cost. n. 19 marzo 1993 n. 103) nonché la correttezza dell'istruttoria e la complessiva logicità del quadro fattuale ricostruito dall'Amministrazione centrale. È, altresì, pacifico in giurisprudenza che il giudizio amministrativo sulla legittimità del decreto di scioglimento sia autonomo rispetto a eventuali procedimenti penali pendenti a carico dei singoli amministratori. Infatti, pur potendo fondarsi sui medesimi elementi fattuali, i due giudizi perseguono finalità differenti: mentre il giudice penale è chiamato ad accertare la responsabilità individuale per condotte penalmente rilevanti, il giudizio amministrativo è volto a verificare la conformità dell'*iter* procedimentale e del provvedimento finale ai presupposti normativi, in funzione del ripristino della legalità e del buon andamento dell'amministrazione locale. In sostanza, alcuni punti fermi si impongono: da un lato il controllo giurisdizionale non può tradursi in una rivalutazione del merito della decisione amministrativa, ma deve limitarsi alla verifica della logicità, coerenza e non contraddittorietà della motivazione, nonché della plausibile idoneità degli elementi valorizzati a incidere sul regolare funzionamento dell'ente³⁸; dall'altro l'operato del giudice amministrativo implica un delicato bilanciamento tra la volontà popolare, espressa attraverso il diritto di voto e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, intesi quali interessi fondamentali dell'ordinamento, messi a rischio dalla minaccia delle infiltrazioni mafiose. Un provvedimento fondato su valutazioni superflue o incongrue finirebbe, infatti,

B) Natura preventiva o sanzionatoria dell'istituto

Le incertezze sulla natura giuridica dell'istituto dello scioglimento non si esauriscono tuttavia nella distinzione tra atto politico e atto di alta amministrazione, atteso che, nel tempo, hanno riguardato, a lungo, anche la qualificazione della misura, in termini di sanzione ovvero di strumento preventivo. Tale profilo ha rappresentato il nodo maggiormente controverso, impegnando attivamente tanto la dottrina che la giurisprudenza.

Ed invero, nella sentenza n. 103/1993, la Corte costituzionale ha qualificato lo scioglimento come misura straordinaria e urgente, riconducendo al carattere emergenziale della disciplina la legittimità dell'ampiezza del potere attribuito all'Amministrazione, esercitabile solo in presenza delle situazioni di fatto previste dalla norma. La Corte ha individuato nella destinazione della misura, all'organo nel suo complesso, e non ai singoli amministratori, uno degli indici della sua natura sanzionatoria, unitamente alla tipizzazione dei presupposti applicativi.

Pur riconoscendo la natura sanzionatoria della misura, la Corte non ha però escluso la presenza di profili preventivi evidenziando come l'istituto operi anche sul piano della prevenzione, quale strumento di difesa anticipata delle istituzioni locali, valorizzando elementi sintomatici di sviamento dell'azione amministrativa dai canoni di buon andamento e imparzialità, anche in assenza di rilevanza penale.

L'attribuzione della natura sanzionatoria rispondeva, d'altro canto, nell'ottica della Corte Costituzionale, all'esigenza di contenere l'ampia discrezionalità amministrativa e di circoscrivere l'ambito applicativo della norma, in una fase in cui i presupposti legislativi apparivano particolarmente indeterminati.

L'orientamento della giurisprudenza amministrativa - così come illustrato in audizione dal presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino³⁹ - si è progressivamente discostato da quello della Consulta, riconoscendo allo scioglimento una natura prevalentemente preventiva-cautelare, quale strumento volto a salvaguardare l'ente locale dai rischi di condizionamento mafioso e a garantire il corretto funzionamento dell'amministrazione, secondo criteri di legalità e trasparenza⁴⁰.

per ledere l'autonomia dell'ente locale e diritti costituzionalmente tutelati, quali l'elettorato attivo e passivo, sacrificabili solo a fronte della tutela di interessi di pari rango costituzionale.

³⁹ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, pag. 9 del resoconto: "(...) Anche qui la giurisprudenza costituzionale, come quella amministrativa, è chiara nell'indicare che si tratta di una misura di prevenzione. La Corte costituzionale, per la verità, nel 1993 aveva affermato che si trattava di una misura sanzionatoria. Una sentenza interpretativa di rigetto non vincola gli interpreti. Oggi possiamo dire che vi è senz'altro una fattispecie preventiva, perché così è interpretata dalla dottrina di maggioranza e dalla giurisprudenza".

⁴⁰ Vi sono numerose sentenze che hanno affermato la natura preventivo-cautelare dell'istituto, a titolo esemplificativo, vedi Consiglio di Stato: sez. III, 6 marzo 2012 n. 1266; sez. VI, 16 ottobre 2007 n. 6040; sez. IV, 2 marzo 2007 n. 1004; sez. IV, 11 gennaio 2005 n. 1573; sez. V, 24 febbraio 2004 n. 5157; sez. V, 20 ottobre 2005 n. 5878; TAR Sicilia, sez. I, 8 febbraio 2008, n. 321; TAR Campania, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622. L'orientamento della giurisprudenza

In tal modo, la riconduzione della misura alla funzione preventiva consente di superare le criticità connesse a una qualificazione in termini sanzionatori, che determinerebbe un'indebita assimilazione di posizioni soggettive eterogenee, colpendo indiscriminatamente anche amministratori estranei a fenomeni di collusione. Al contrario, la funzione preventiva consente di configurare lo scioglimento come strumento di tutela dell'organo nel suo complesso, prescindendo dalle responsabilità individuali, che possono eventualmente rilevare in una fase successiva.

Allo stato, pur non essendo mancate in dottrina tesi intermedie, che qualificano l'istituto come misura a natura mista, al contempo preventiva e sanzionatoria, l'orientamento ormai consolidato in giurisprudenza valorizza la funzione preventiva dell'istituto, individuandone la *ratio* nella tutela del buon andamento, dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa.⁴¹ Ed è proprio la natura preventiva-cautelare dello scioglimento che giustificherebbe, ad avviso di giurisprudenza e dottrina prevalente, il diverso grado di rigore probatorio rispetto alle misure sanzionatorie, essendo sufficienti elementi indiziari gravi, precisi e concordanti, autonomi rispetto ai procedimenti penali eventualmente pendenti. È evidente come ciò incida inevitabilmente sugli oneri processuali dei ricorrenti e sull'ampiezza della discrezionalità amministrativa, nonché sui limiti del sindacato giurisdizionale⁴².

3.4 Dubbi di legittimità costituzionale. Vecchi e nuovi

Sull'istituto dello scioglimento, sin dalla sua prima apparizione nell'ordinamento (vedi *supra* §. 3.1), sono emersi dubbi e perplessità. Occorre preliminarmente inquadrare il contesto legislativo dell'epoca in cui l'istituto era chiamato, al suo nascere, ad operare.

amministrativa sulla natura preventiva dell'istituto è pacifico, come dimostrano le numerose pronunce in materia, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895: «*La natura dell'atto discioglimento (...) è cautelare e non già sanzionatorio ad personam (...)*»; Consiglio di Stato, sez. III, 3 novembre 2015, n. 5023: «*Lo scioglimento dei corpi rappresentativi del Comune, di cui all'art. 143 del d.lgs. 267/2003 per infiltrazioni mafiose, ha natura di atto non già sanzionatorio, bensì preventivo e cautelare*»; Da ultimo, la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828 richiamando la sentenza in esame: «*Detta misura (...) non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente (...) la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato*».

⁴¹ La natura preventiva-cautelare emerge, del resto, dall'intero impianto dell'art. 143 T.U.E.L. e dalle misure accessorie previste, quali l'incandidabilità e gli interventi sul personale amministrativo, che confermano la straordinarietà della misura e il suo carattere di *extrema ratio*. L'impostazione in termini di prevenzione consente peraltro, e ciò è di grande importanza, di ricondurre lo scioglimento tra le misure di prevenzione antimafia previste dal Codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011), in un sistema normativo improntato alla tutela anticipata di beni fondamentali quali l'ordine pubblico, la sicurezza e la libera determinazione degli organi elettivi. Mentre la giurisprudenza più recente, dal canto suo, ha con una certa frequenza ribadito che i provvedimenti di scioglimento costituiscono atti dell'amministrazione centrale diretti a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali, afferenti alla sfera dell'ordine pubblico e della sicurezza.

⁴² Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali - *Relazione del Ministro dell'interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2018*, p. 54-55.

Sono anni in cui il rapporto Stato – enti locali è di tipo inter-organico, piuttosto che inter-soggettivo⁴³. Il consiglio comunale è titolare del potere di elezione del sindaco⁴⁴; l'organo consiliare è titolare di una competenza amministrativo-gestionale⁴⁵; non esiste ancora la netta separazione tra politica e amministrazione⁴⁶, non è stata ancora istituita l'Autorità Nazionale Anticorruzione⁴⁷, né vi un *corpus* organico delle leggi antimafia⁴⁸, una disciplina sulla trasparenza amministrativa, così pure non è stato ancora emanato il testo unico sulle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo⁴⁹ né, infine, introdotta la disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità⁵⁰.

Già allora, tuttavia, la norma sugli scioglimenti per mafia sollevò i dubbi di autorevoli giuristi a fronte di chi, piuttosto, ne sosteneva la conformità all'ordinamento costituzionale ancorandone il fondamento, in alcuni casi, all'art. 126 della Costituzione, in altri, ai poteri *extra ordinem* attribuiti al Capo dello Stato, in veste di supremo tutore dell'Unità nazionale.⁵¹

Ben presto la Corte Costituzionale fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della norma e, con sentenza n. 103 del 1993, ne salvò la formulazione “*sul presupposto della straordinarietà del potere posto a garanzia estrema dell'ordinamento democratico*”; ne definì la portata e ne circoscrisse l'applicabilità (“*si è in presenza di una misura a carattere sanzionatorio*”)⁵²; inoltre, chiari che la

⁴³ Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V della Costituzione e con la nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione muta il rapporto tra Stato ed enti locali. La formulazione *ante* riforma descriveva l'ente locale (comuni e province) componente dello Stato che, invece, nella nuova formulazione si pone a componente, al pari degli enti locali, della Repubblica. Proprio in forza della precedente prospettiva di rapporto, la Corte Costituzionale ha ritenuto cedevole il principio di autonomia rispetto alla necessità di assicurare l'ordinato soddisfacimento delle esigenze sociali.

⁴⁴ Occorre attendere la legge 25 marzo 1993 n. 81 per l'elezione diretta del primo cittadino.

⁴⁵ Oggi il consiglio comunale, ai sensi dell'art. 42 T.U.E.L., è l'organo di indirizzo e controllo politico amministrativo. Ha competenza limitatamente ad alcuni atti tassativamente indicati dalla norma.

⁴⁶ Il quadro inizia a delinearsi con il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, novellato nel 1998 e in seguito confluito nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

⁴⁷ Legge 6 novembre 2012 n. 190.

⁴⁸ D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159.

⁴⁹ D.lgs. 31 dicembre 2012 n. 235.

⁵⁰ D.lgs. 8 aprile 2013 n. 39.

⁵¹ A chi ne difendeva la legittimità in ragione della sua eccezionalità - essendo l'istituto introdotto nell'ordinamento per contrastare un fenomeno eccezionale poiché ramificato, profondamente invasivo e subdolamente insidiato nel contesto sociale dell'Italia meridionale - si contrapponeva chi ne contestava la conformità a Costituzione in forza dei basilari principi dello Stato di diritto, sostenendone l'idoneità a ledere il principio di legalità sostanziale, in ragione della mancata tipizzazione dei comportamenti e dei presupposti in presenza dei quali esercitare l'azione. La norma, a parere di quest'ultima dottrina, si poneva in violazione: del principio di effettività della tutela giurisdizionale; dell'autonomia dell'ente; del diritto di elettorato attivo e di quello passivo. Si contestava, infine, l'eccessiva durata del commissariamento; la rilevanza assegnata ai “collegamenti indiretti”; il “*minor grado di spessore probatorio rispetto a quello richiesto sia per il promovimento della azione penale sia per l'adozione delle misure di prevenzione*”. Si evidenziava, infine, l'irragionevole effetto per cui, pur in presenza di “collegamenti” con la criminalità, anche solo di un consigliere, la misura finiva per assumere i caratteri della sanzione nei confronti di tutti gli altri, colpendo anche i componenti estranei al collegamento e vulnerando, in tal modo, il principio di personalità della responsabilità. Tutti interessi costituzionalmente rilevanti che sarebbero stati sacrificati -secondo la tesi critica - sull'altare degli “elementi” indiziari da cui desumere collegamenti, anche solo indiretti, con la criminalità organizzata, e tutti assunti in un procedimento privo della partecipazione dei titolari delle cariche elettive nei cui confronti la misura era destinata a produrre i propri effetti.

⁵² Sulla natura sanzionatoria della disposizione si richiama, altresì, la pronuncia C. Cost. 23 giugno 2014 n. 182.

misura “*ha come diretti destinatari gli organi elettivi*” rendendosi, pertanto, applicabile ai soli casi in cui emerga, nei confronti dell’organo disciolto, l’addebito per aver subito indebiti condizionamenti o ingerenze⁵³. Essa è applicabile – aggiunse – “*solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni, anche indirette, degli organi elettivi con la criminalità organizzata sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse*”.

Alla sopravvivenza di alcuni dubbi - lasciati irrisolti dal *decisum* e soprattutto avvalorati dalla diversa interpretazione datane, di lì in poi, dalla giurisprudenza amministrativa - se ne sono aggiunti altri, derivanti dal mutamento, come sopra accennato, della legislazione entro cui l’istituto è chiamato ad operare. Ciò, nonostante alcuni ritocchi via via compiuti dal legislatore, in adeguamento ai cambiamenti significativi intervenuti, abbiano indotto, negli anni, gli operatori del diritto, a ritenere opportuna l’esigenza di una riflessione dogmatica dell’istituto, avvalorata dalla natura giuridica dell’atto che sancisce la dissoluzione dell’organo consiliare (e, a cascata, di tutti gli altri organi) e dei limiti del controllo su questo esercitabili.⁵⁴

⁵³ La Corte, invero, ne diede una lettura costituzionalmente conforme anche alla luce della circolare del Ministero dell’interno n. 7202 M/6 del 25 giugno 1991 nella quale si affermava che dagli “*elementi*” oggetto di valutazione deve emergere chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell’interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata”. Raggiungibile la motivazione nella parte in cui è rigettata la presunta incostituzionalità per violazione dell’art. 97 rispetto alla mancata previsione del diritto al contraddittorio nei cui confronti il provvedimento è chiamato ad operare. “*La mancanza di tale previsione nel procedimento amministrativo relativo alle ipotesi di scioglimento appare giustificata dalla loro peculiarità [...]. Un’evenienza che esige interventi rapidi e decisi il che esclude che possa ravvisarsi l’asserito contrasto con l’art. 97 della Costituzione dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali fra i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è compreso quello del “giusto procedimento” dato che la tutela delle situazioni giuridiche soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 della Costituzione*”.

⁵⁴ È mutato, infatti, il ruolo del consiglio comunale, che non è organo di amministrazione attiva, avendo acquisito sempre più i caratteri dell’organo di controllo e di indirizzo, ma che continua, ciò nonostante, ad essere il diretto e principale destinatario della misura dissolutiva, quand’anche sia esso stesso a subire l’influenza e/o il condizionamento della criminalità, ovvero quando i collegamenti, diretti o indiretti, siano piuttosto imputabili al Sindaco o ad un componente della Giunta; è mutato il ruolo e la legittimazione (con l’acquisizione di un protagonismo nell’esercizio del potere di indirizzo) del sindaco, che, rispetto al 1991, non è più eletto dal consiglio comunale, a conferma del subalterno ruolo assunto dall’organo consiliare; si è irrobustita la netta separazione tra potere gestionale e di indirizzo politico (d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, *Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’art. 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421*”), circostanza che, tuttavia, sembra essere stata recepita dal legislatore del 2009 e del 2018; è intervenuto il d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 (c.d. Codice antimafia) e la legge 6 novembre 2012 n. 190 (in materia di anticorruzione e trasparenza) che ha contribuito a mutare l’assetto primordiale secondo cui la Pubblica Amministrazione da struttura esente e, in linea di principio, impermeabile ai fenomeni corruttivi, diventa struttura tendenzialmente permeabile e a rischio infiltrazioni o corruzione. Mutamento, quest’ultimo, che ha onerato la stessa Pubblica Amministrazione dell’adozione di innumerevoli misure di prevenzione rispetto al potenziale instaurarsi di fenomeni corruttivi o di *maladministration*.

Il provvedimento di scioglimento, infatti, come già più sopra accennato, si annovera tra gli atti di alta amministrazione, seppur “*connotato anche da una significativa valenza politica*”⁵⁵ rispetto al quale, conviene ribadire, il sindacato di legittimità è di tipo estrinseco, perciò limitato alle sole ipotesi di travisamento dei fatti e manifesta illogicità della motivazione.⁵⁶

Un provvedimento, quindi, che sembra mettere a dura prova (per le sue caratteristiche e per il limitato controllo giurisdizionale esercitabile) i principi di legalità, progressività, imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione rispetto ai quali la *valenza politica* dello scioglimento non può che porsi in controtendenza. Provvedimento, infine, il cui contenuto e le cui motivazioni sono frutto esclusivo dell’indagine della commissione nominata dal prefetto. Indagine condotta in assenza di contraddittorio⁵⁷ e le cui risultanze restano ignote per i casi di archiviazione⁵⁸. Circostanza, quest’ultima, che letta in combinato alla *valenza politica* e all’ampia discrezionalità riconosciuta al governo non può che alimentare qualche perplessità sulla oggettiva applicazione dell’istituto.

3.5 I dati sugli scioglimenti e i contenuti delle relazioni prefettizie

Dal 1991, anno di introduzione nell’ordinamento dell’istituto dello scioglimento per mafia, alla data di redazione della presente relazione⁵⁹ i comuni destinatari del provvedimento dissolutorio sono stati 291⁶⁰. Il totale della popolazione dei comuni che hanno subito almeno una volta, anche per

⁵⁵ Sulla natura di atto di alta amministrazione, cfr. Corte Costituzionale 23 giugno 2014 n. 182 che conferma come *pur dovendosi escludere la qualificazione del provvedimento in esame come atto politico, le caratteristiche del relativo procedimento lo collocano certamente sul piano degli atti di alta amministrazione adottati dagli organi esponentiali dei vertici delle amministrazioni dello Stato*. Gli atti politici sono infatti, contrariamente a quelli di alta amministrazione, a norma dell’art. 31 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054 (ora abrogato e sostituito dall’art. 7, comma 1, del codice processo amministrativo) insuscettibili di sindacato giurisdizionale. Essi possono essere emanati soltanto dall’Amministrazione centrale, in quanto preordinata alla tutela degli interessi unitari e indivisibili dello Stato.

⁵⁶ Vedi, Consiglio di Stato: III, 3 giugno 2016 n. 2454; III, 2 maggio 2016 n. 1662; III, 25 gennaio 2016 n. 256. Contrariamente a quanto aveva espressamente dichiarato la Corte Costituzionale con la sentenza n. 103/1993 secondo cui il Giudice amministrativo ha il dovere di esercitare un sindacato forte sulla ricostruzione dei fatti operata dal Governo.

⁵⁷ La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la mancata previsione della possibilità per l’interessato di intervenire nel corso del procedimento non determina alcun contrasto con l’art. 97 della Costituzione né tantomeno con le garanzie sancite nella L. 7 agosto 1990 n. 241. In questi termini Consiglio di Stato n. 5878/2005; Consiglio di Stato n. 1222/2007.

⁵⁸ Si pensi alla inusuale (e inaspettata) definizione che ha riguardato il Comune di Roma dove, con l’inchiesta denominata “Mondo di Mezzo” nonostante la copiosa presenza di elementi utili a far supporre intensi rapporti tra esponenti politici dell’Assemblea Capitolina e ritenuti affiliati alla consoteria, oltre che una profonda permeabilità della Amministrazione rispetto a fenomeni corruttivi, l’allora Prefetto di Roma Capitale con la relazione conclusiva allegata al D.P.R. 27 agosto 2015 - discostandosi dalle conclusioni della commissione incaricata all’indagine - ritenne di non suggerire – per ragioni sconosciute poiché pressoché integralmente coperte da *omissis* - all’allora Ministro dell’interno la dissoluzione del consiglio limitandosi, piuttosto, a suggerire misure alternative, quali la sospensione del segretario generale dell’ente, di alcuni dirigenti amministrativi e l’avvio del commissariamento per taluni municipi di Roma Capitale. Una vicenda che ha dimostrato in limiti della disposizione posto che è stata *applicata a metà*. Cfr. le dichiarazioni rese in audizione nel corso dell’8ª riunione del III Comitato dal prefetto a riposo, Franco Gabrielli, il 21 maggio 2025.

⁵⁹ Tutti i dati del presente paragrafo sono riferiti alla data del 22 aprile 2026.

⁶⁰ Più esattamente 290 comuni e un municipio di Roma Capitale (X Municipio, Ostia). I provvedimenti ex art. 143 T.U.E.L. sono stati altresì applicati a 6 aziende sanitarie provinciali.

provvedimento successivamente annullato, un commissariamento per mafia è di oltre 5 milioni di abitanti, pari a poco meno del 9% della popolazione nazionale.

Nella storia dell'applicazione dell'istituto vi sono stati diversi *anni horribiles*, come nel lontano 1993 con ben 34 comuni sciolti per mafia, quasi tre ogni mese. Più di recente, colpisce il dato del 2012 (24 provvedimenti di scioglimento di cui due successivamente annullati) e, significativamente, il biennio 2017-18 con un totale di 44 scioglimenti (rispettivamente 21 e 23)⁶¹.

Con riferimento ai periodi più recenti, si osserva che nell'ultimo decennio (2016-2025) il numero degli scioglimenti per mafia è stato pari a 133, con una media annua di circa 13 provvedimenti⁶².

I dati statistici indicano, inoltre, il progressivo aumento dei comuni sottoposti ad accesso, ancorché poi non sempre interessati da una misura dissolutoria, indice, da un lato, di una crescente attenzione delle prefetture verso gli strumenti di cui all'art. 143 T.U.E.L. e, dall'altro, della presenza sempre più diffusa sul territorio di quegli elementi prodromici e di rischio, che inducono il prefetto a non sottrarsi alla necessità di indagare più a fondo, sullo stato di salute degli enti locali, attraverso lo strumento dell'accesso⁶³.

Altro aspetto di rilievo è la dimensione dei comuni sciolti per mafia. Dai 354 abitanti di Marcedusa (CZ), comune sciolto nell'ottobre 2001, agli oltre 200mila abitanti del X Municipio di Ostia, sciolto nel settembre 2015 in conseguenza dell'operazione "Mondo di Mezzo" sulla cd. *mafia capitale*, è vasta la galassia delle realtà cittadine che nel corso dell'esperienza ultratrentennale di applicazione della norma sugli scioglimenti per mafia sono state colpite da tale grave "sospensione della democrazia".

Tuttavia, fatto salvo il caso sopra citato del municipio di Ostia, nonché di due popolosi capoluoghi di provincia (Reggio Calabria nel 2012, Foggia nel 2021) e di Giugliano (2013), tutti i comuni sciolti hanno una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti.

⁶¹ III Comitato, pag. 6 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione". *"Ci sono stati dei picchi nel momento in cui la legge [sugli scioglimenti per mafia] è stata emanata. Ci sono stati dei picchi e si è cominciato a sciogliere di più nel centro-nord durante i Governi tecnici e poi si è ritornati a sciogliere."*

⁶² Di seguito i dati statistici degli scioglimenti per anno, con indicazione tra parentesi dei provvedimenti successivamente annullati dalla giustizia amministrativa: 1991 21 (2); 1992 21 (-); 1993 34 (-); 1994 4 (-); 1995 3 (-); 1996 8 (1); 1997 7 (-); 1998 6 (-); 1999 6 (-); 2000 4 (-); 2001 6 (-); 2002 6 (-); 2003 12 (4); 2004 6 (-); 2005 17 (3); 2006 7 (-); 2007 6 (-); 2008 8 (3); 2009 10 (2); 2010 5 (-); 2011 6 (1); 2012 24 (2); 2013 16 (1); 2014 11 (2); 2015 8 (-); 2016 8 (-); 2017 21 (-); 2018 23 (-); 2019 19 (-); 2020 11 (-); 2021 14 (-); 2022 11 (-); 2023 9 (-); 2024 8 (-); 2025 9 (-). Nel 2026 è stato disposto lo scioglimento del comune di Pagani (SA) e Arienzo (CE). Statistiche a cura della Commissione parlamentare antimafia su dati presenti in documentazione acquisita in sede di audizioni ed aggiornati sulla base dei comunicati-stampa istituzionali relativi a più recenti scioglimenti (www.governo.it).

⁶³ Ad esempio, nel triennio 2017-2019 si è assistito ad un notevole incremento dell'avvio di procedimenti per lo scioglimento dell'ente (26 gli enti coinvolti nel 2017, 43 nel 2018, 47 nel 2019), sebbene molti di questi non abbiano condotto all'effettiva adozione della misura dissolutoria. Fonte: www.avvisopubblico.it.

Seguendo la classificazione delle sedi comunali per fasce, utilizzata per l'individuazione dei diversi livelli di professionalità dei segretari comunali (e provinciali), figura chiave nel dispositivo dei controlli interni (vedi *infra* § 4.12), i comuni sciolti per mafia possono essere così ripartiti:

- 64 comuni appartengono alla classe di sede IV (popolazione residente fino a 3.000 abitanti);
- 90 comuni appartengono alla classe di sede III (da 3.001 a 10.000 abitanti);
- 124 comuni appartengono alla classe di sede II (da 10.001 a 65.000 abitanti);
- 9 comuni appartengono alla classe di sede I-B (da 65.001 a 250.000 abitanti);
- 3 comuni appartengono alla classe di sede I-A (oltre 250.000 abitanti, capoluoghi di provincia)

⁶⁴.

Dai dati emerge con evidenza come il livello di vulnerabilità maggiore sia ascrivibile ai piccoli e piccolissimi comuni e a quelli di media dimensione.

Il nostro Paese, come noto, è composto in massima parte da tale tipologia di realtà cittadine. Su 7.900 comuni italiani, infatti, il 70 per cento ha una popolazione inferiore a 5 mila abitanti ed il 20 per cento dai 5 mila ai 20 mila abitanti. Si tratta di una realtà che, se da un lato è un punto di forza perché assicura la cd. democrazia di prossimità, dall'altro, invece, dimostra le proprie vulnerabilità, in quanto un piccolo comune è più condizionabile di un comune di più grandi dimensioni, anche in ragione del limitato spazio di manovra che è consentito dalla legislazione vigente nelle realtà di minori dimensioni di intervenire sull'apparato amministrativo⁶⁵. Infatti, è stato fatto notare nel corso delle audizioni come *“nei comuni medio-piccoli la possibilità di spostare le persone è estremamente bassa perché ci sono pochi dipendenti, [e] in alcuni comuni c'è un solo dirigente”*.⁶⁶ E forse è questa una delle cause della recidiva di scioglimento che ha interessato diversi comuni di minima grandezza.

Degno di nota è, altresì, il dato per cui una dozzina di comuni, ben sopra i 65.000 abitanti e quindi teoricamente più strutturati anche sul piano delle risorse, professionalità disponibili e dispositivo dei controlli interni, abbiano subito le aggressioni mafiose sino al punto da rendere necessario il provvedimento dissolutorio.

Sul piano geografico, come prevedibile, la più alta concentrazione di provvedimenti di scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. (397 provvedimenti di cui 25 annullati)⁶⁷ interessa le regioni a tradizionale

⁶⁴ Si tratta dei capoluoghi di Reggio Calabria, Foggia e Caserta. Al dato complessivo andrebbe, infine, aggiunta la situazione peculiare del Municipio di Ostia, quale ripartizione amministrativa di Roma Capitale.

⁶⁵ III Comitato, pag. 6 del resoconto della 13^a riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

⁶⁶ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l'11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pag. 4 del resoconto.

⁶⁷ Come si vedrà nel prosieguo il disallineamento tra il numero dei provvedimenti adottati (397) e quello dei comuni sciolti per mafia (291), comprensivo dei casi di successivo annullamento, è dovuto al fenomeno della cd. “recidiva” degli scioglimenti, ossia delle amministrazioni comunali che più volte nel tempo sono state colpite da provvedimenti di scioglimento ex art. 143 del T.U.E.L.

radicamento mafioso (Calabria 126 di cui 9 annullati; Campania 114 di cui 10 annullati; Sicilia 90 di cui 4 annullati; Puglia 26). Non mancano tuttavia scioglimenti che hanno interessato le regioni del centro e del nord del Paese (Lazio 5, Piemonte 3, Liguria 2, Emilia Romagna 1, Valle d'Aosta 1)⁶⁸, un dato che restituisce plasticamente la ben nota tendenza evolutiva delle mafie tradizionali, di cui si è fatto cenno più sopra (*supra* Capitolo 2), di espansione e radicamento verso nuovi territori⁶⁹.

Sui relativi provvedimenti prefettizi, come anticipato, sono stati proposti numerosi ricorsi. Venticinque degli scioglimenti considerati nel loro complesso sono stati annullati con ricorso al TAR per mancanza di motivazione, quindi all'incirca il 7 per cento degli scioglimenti realizzati⁷⁰. È il caso di evidenziare, tuttavia, che negli ultimi dodici anni solo uno dei decreti di scioglimento è stato annullato in sede giurisdizionale (d.P.R. del 23 febbraio 2021 di scioglimento del consiglio comunale di Guardavalle).

Le statistiche dimostrano, inoltre, un dato meritevole di attenta riflessione: su 290 comuni sciolti dal 1991 ad oggi, sono 83 i comuni che sono stati interessati dal provvedimento dissolutorio per mafia più di una volta ed un comune, proprio nel 2025, è stato sciolto per la quinta volta nell'arco di trentacinque anni⁷¹. Altri 82 comuni hanno subito due o tre scioglimenti⁷². Tale circostanza potrebbe indurre a dubitare – come hanno fatto in molti – dell'efficacia dello scioglimento e, più propriamente, sulla inidoneità della *parentesi* commissariale a raggiungere l'obiettivo prefissato.

Il fenomeno degli “scioglimenti reiterati” ha riguardato realtà locali particolarmente colpite dal radicamento mafioso. Infatti, dai dati emerge che, oltre al caso sopra citato di un comune della Campania sciolto per la quinta volta, vi sono 20 consigli comunali che insistono nelle regioni

⁶⁸ Nonché la Lombardia con uno scioglimento (comune di Sedriano) successivamente annullato dalla giustizia amministrativa.

⁶⁹ Emblematico è il caso segnalato in audizione da Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”: “*Lo abbiamo visto leggendo alcune relazioni prefettizie di scioglimenti di consigli comunali del nord, dove magari è successo che due, tre anni prima delle elezioni da certe zone geografiche del Paese un gruppo di persone si è spostato, ha preso la residenza; queste persone sono andate a votare, hanno espresso delle preferenze e il risultato è stato che le persone individuate come causa del possibile scioglimento non ricoprivano ruoli di poco conto, ma erano assessori al bilancio, assessori ai lavori pubblici, quindi erano persone che avevano un'influenza importante sulla vita politica e amministrativa di quel territorio*”. III Comitato, resoconto della 13ª riunione del 26 novembre 2025, pag. 5.

⁷⁰ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l'11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pag. 2 del resoconto.

⁷¹ Si tratta del comune di Marano di Napoli, sciolto nel 1991, nel 2004 (poi annullato), nel 2016, nel 2021 e, da ultimo, il 5 settembre 2025. Il fenomeno della recidiva degli scioglimenti sembra, peraltro, persistere anche nel corrente anno 2026. In tal senso, si ricorda il terzo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. del comune di Pagani (SA) decretato il 21 aprile 2026.

⁷² III Comitato, pag. 6 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

Calabria, Campania⁷³ e Sicilia⁷⁴ che sono stati sciolti tre volte ai sensi dell'art. 147 T.U.E.L. Ad avviso del Ministero dell'interno, si tratta di aree nelle quali le connessioni e i collegamenti con le consorterie criminali *“risultano tanto diffusi e ramificati da poter ben riemergere, anche a distanza di poco tempo, dalla cessazione della misura di rigore”*. In tali contesti, la presenza mafiosa *“è da considerarsi profondamente capillare”* tanto da conservare nel tempo un *“bacino elettorale amico che molte volte si rivela decisivo nella scelta degli amministratori comunali che si susseguono”*. A ciò si aggiungono i legami familiari tra amministratori ed esponenti delle consorterie mafiose che costituiscono uno degli elementi tipici e ricorrenti nella quasi totalità degli scioglimenti.⁷⁵

Da un'analisi complessiva dei casi di scioglimento, reiterati o meno, emerge che uno dei tratti ricorrenti riscontrati come *alert* da parte dei prefetti sono le forme di sostegno elettorale da parte degli esponenti della criminalità organizzata. Le manovre di sviamento degli esiti delle competizioni elettorali emergono in una molteplicità di evidenze e dimostrano il radicamento dei rapporti tra esponenti dell'amministrazione e *clan*, *“ma vi sono anche situazioni in cui le relazioni [prefettizie] rivelano rapporti con soggetti (...) «controindicati» sia nelle file della maggioranza che in quelle dell'opposizione”*.⁷⁶ In effetti, è piuttosto frequente che l'attenzione del prefetto ai fini dell'accesso ispettivo venga sollecitata da indagini di polizia giudiziaria che riguardano fattispecie di reato di cui all'art. 416-ter c.p. (scambio elettorale politico-mafioso), *“una delle cause più ricorrenti che concorrono a determinare lo scioglimento dell'ente per infiltrazione mafiosa”*⁷⁷. Gli accordi elettorali di tale tipo presuppongono, naturalmente, che in cambio dell'appoggio ricevuto venga promesso l'affidamento di appalti o commesse pubbliche, compiacenze nel rilascio di autorizzazioni o concessioni, soprattutto commerciali o edilizie o nell'elargizione di benefici vari.

Altro aspetto che caratterizza gli scioglimenti è *“la continuità amministrativa negli anni degli organi di governo e dunque la scarsa propensione al cambiamento”*. Accade, in sostanza, che un numero limitato di soggetti *“magari scambiandosi reciprocamente ruoli e funzioni, resti al potere per lunghi*

⁷³ Per un caso di recidiva nello scioglimento di un comune campano e delle esemplari iniziative di risanamento adottate dalla Commissione di straordinaria gestione, vedi l'ampia descrizione nel resoconto della 12ª riunione del 14 ottobre 2025, audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Caivano (NA), Filippo Dispenza, Maurizio Alicandro e Simonetta Calcaterra.

⁷⁴ Emblematica per la Sicilia è la situazione della provincia di Catania. Cfr. pag. 2 del resoconto dell'audizione presso il III Comitato, 11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania Pietro Signoriello: *“(…) considerate che la provincia di Catania ha cinquantotto comuni, all'interno dei quali dall'introduzione nell'ordinamento, nel 1991, di questo istituto particolare di scioglimento – art. 143 del TUEL – abbiamo avuto tredici episodi di scioglimento, peraltro, se ben ricordo, con quattro casi specifici in cui lo scioglimento, in realtà, è stato reiterato, sia pure a distanza di un notevole numero di anni tra un caso e l'altro. Mi riferisco specificatamente a Misterbianco (1991-2019), Mascali (1992-2013), San Giovanni la Punta (1993-2003) e, da ultimo, Calatabiano (2000-2021)”*.

⁷⁵ III Comitato, 3ª riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, resoconto e relazione depositata.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ III Comitato, pagg. 8 e 9 della relazione consegnata nel corso della 3ª riunione del 9 luglio 2024, dall'audit Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

periodi diventando dei veri e propri dominus della politica locale". Ne consegue che in questi contesti, l'alternanza - il più profondo principio della democrazia e vera garanzia della buona amministrazione - *"sembra congelata"*⁷⁸.

Vi sono, poi, alcuni casi in cui, tenuto conto della normativa sulla cd. "incandidabilità civile" (vedi *infra* § 4.13), alcuni politici locali saltino i successivi turni elettorali all'applicazione di tale misura per poi ricandidarsi e, nelle more, candidino persone loro vicine, conseguendone che *"dal punto di vista formale cambiano le persone, ma dal punto di vista sostanziale l'andamento politico-amministrativo rimane stabile"*⁷⁹.

Altro fenomeno che è stato osservato con una certa frequenza è quello per cui quando in un comune viene percepito il rischio di scioglimento per infiltrazione o condizionamento mafioso, la maggioranza dei consiglieri comunali tende a dimettersi volontariamente per evitare, non di rado vanamente, il provvedimento *ex art.* 143 T.U.E.L.⁸⁰.

Infine, un cenno merita la relazione tra comuni sciolti per mafia e situazioni di dissesto già dichiarato o di predissesto, circostanza che emerge in molte delle relazioni prefettizie che hanno condotto all'adozione dei provvedimenti dissolutori. In tale ambito, la riscossione dei tributi locali è certamente tra i settori che più frequentemente versano in condizioni di sofferenza, disordine amministrativo o mala gestione.

L'interesse mafioso investe ambiti molto vasti dell'azione delle amministrazioni locali. In primo luogo, come emerge anche nelle più recenti relazioni prefettizie, il settore degli appalti continua a rappresentare il fulcro degli interessi criminali.⁸¹ La mafia-impresa è un modello dell'agire criminale in grado di cogliere plurimi obiettivi: condiziona l'ente locale; consente di riciclare i proventi illeciti; agevola il controllo del territorio; è strumento di welfare criminale attraverso l'assunzione di manodopera; si fa intermediario tra la politica locale e l'elettorato per la veicolazione del voto nella direzione voluta.⁸²

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Cfr. III Comitato, resoconto della 13^a riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione" pag. 8: "[Nei comuni colpiti dalla misura *ex art.* 143 T.U.E.L.] si ricorre poco alle gare pubbliche oppure si fanno appalti frazionati artificialmente per stare sotto soglia. Ci sono tutta una serie di situazioni che poi si ripercuotono anche sul settore economico e produttivo di un territorio, perché vuol dire alterare il principio della libera concorrenza. [Dalla lettura delle relazioni prefettizie emerge. Altresì. che] *"in diversi casi i dati che le pubbliche amministrazioni dovrebbero caricare sulla piattaforma dell'ANAC non vengono affatto caricati oppure c'è una tardiva o addirittura una mancanza di consultazione della banca dati nazionale antimafia e delle white list. Non si tiene conto magari del fatto che alcune imprese sono state fatte oggetto di interdittiva. C'è quindi (...) un artificioso frazionamento del valore delle commesse per restare sotto soglia in maniera tale da evitare tutta una serie di controlli previsti dalla normativa sugli appalti (...). Poi c'è quello che noi abbiamo chiamato un disinvoltato e immotivato ricorso alle procedure di somma urgenza, cioè diventa tutto urgente e spesso non si riesce a capire effettivamente dove stia questa urgenza (...)"*.

⁸² *Idem*, pag. 6.

Ulteriori ambiti di interesse riguardano la gestione del patrimonio pubblico, con particolare riguardo all'edilizia residenziale, l'abusivismo edilizio, la gestione degli impianti sportivi comunali, la concessione delle licenze commerciali, la gestione dei rifiuti solidi urbani, i servizi cimiteriali e il verde pubblico. In genere si tratta di attività a basso contenuto tecnologico in cui vi è necessità di ampia manodopera, che è, all'occorrenza, fattore di moltiplicazione del consenso sociale e serbatoio di voti.⁸³

4. Le audizioni e i temi oggetto di approfondimento

Nel corso dell'attività svolta dal III Comitato istituito in seno alla Commissione, sono stati auditi esponenti delle Istituzioni, del mondo accademico, della pubblica amministrazione ed amministratori locali al fine di acquisire le riflessioni sulla pratica applicazione dell'istituto nonché valutazioni sulle possibili modifiche da apportare (vedi Allegato 1).

Tra gli interventi più significativi su tale argomento meritano evidenza le audizioni dei seguenti: il presidente dell'ANAC, Giuseppe Busia⁸⁴; Michele Corradino, presidente di sezione del Consiglio di Stato⁸⁵; prefetto Claudio Palomba, Capo dipartimento *pro-tempore* per gli affari interni territoriali del Ministero dell'interno⁸⁶; Pietro Signoriello, prefetto di Catania⁸⁷; prof. Renato Rolli, docente dell'Università degli studi della Calabria⁸⁸; prof. Nicola Gullo, ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi di Palermo⁸⁹; prof. Salvatore Ziino, associato di diritto processuale civile dell'Università degli studi di Palermo⁹⁰; prof. Gaetano Manfredi, presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)⁹¹; Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell'Unione province d'Italia (UPI)⁹²; Amedeo Scarsella, segretario nazionale dell'Unione Segretari

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Riunione congiunta II, III e VIII Comitato tenutasi il 19 marzo 2024, audizione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Giuseppe Busia.

⁸⁵ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino.

⁸⁶ III Comitato, 3ª riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

⁸⁷ III Comitato, 11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

⁸⁸ III Comitato, 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi della Calabria.

⁸⁹ III Comitato, 9ª riunione del 27 maggio 2024, audizione di Nicola Gullo, professore ordinario di diritto amministrativo presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo.

⁹⁰ III Comitato, 14ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Salvatore Ziino, professore associato di diritto processuale civile presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo.

⁹¹ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l'11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI).

⁹² Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 26 marzo 2025, audizione di Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell'Unione Province d'Italia (UPI).

comunali e provinciali⁹³; Stefano Donati, segretario generale dell'Associazione nazionale comandanti e ufficiali dei corpi di polizia municipale⁹⁴; Franco Gabrielli, già prefetto di Roma⁹⁵; i componenti della commissione straordinaria del comune di Caivano⁹⁶; Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione Avviso Pubblico⁹⁷. Al fine, inoltre, di acquisire direttamente dal territorio concreti elementi ai fini della presente relazione, sono state acquisite le testimonianze di alcuni sindaci oggetto di minacce di possibile matrice criminale⁹⁸ e di altri amministratori locali di comuni già sciolti ex art. 143 del T.U.E.L.⁹⁹ Nei paragrafi seguenti del presente Capitolo sono evidenziate le riflessioni, gli spunti e le proposte formulate in audizione dai diversi auditi.

4.1 Maggiore tassatività della fattispecie

In sede di lavori del Comitato è stata sollevata l'esigenza – in linea con quanto ha fatto il legislatore del 2009 – di intervenire sulla tipizzazione dei presupposti in forza dei quali legittimare il ricorso all'istituto¹⁰⁰. In particolare, è stata evidenziata nel corso delle diverse audizioni, anche sulla scorta dell'analisi delle relazioni che hanno accompagnato alcuni scioglimenti, la necessità di rendere più chiaro e preciso il significato da attribuire ai *“collegamenti diretti o indiretti”* con la criminalità organizzata¹⁰¹.

Come anticipato, la disposizione, già nel 2009, è stata oggetto di modifica. Il legislatore è intervenuto qualificando come *“concreti, univoci e rilevanti”* gli elementi che devono comprovare i *“collegamenti diretti o indiretti”* con la criminalità al fine di dichiarare lo scioglimento dell'ente.

⁹³ III Comitato, resoconto della 4ª riunione del 28 gennaio 2025, audizione di Amedeo Scarsella, segretario nazionale dell'Unione segretari comunali e provinciali.

⁹⁴ III Comitato, 4ª riunione tenutasi il 12 febbraio 2025, audizione di Stefano Donati, segretario generale dell'Associazione nazionale comandanti e ufficiali dei corpi di polizia municipale.

⁹⁵ III Comitato, resoconto dell'8ª riunione del 21 maggio 2025, audizione del prefetto a riposo, Franco Gabrielli.

⁹⁶ III Comitato, resoconto della 12ª riunione del 14 ottobre 2025, audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Caivano (NA), Filippo Dispenza, Maurizio Alicandro e Simonetta Calcaterra.

⁹⁷ III Comitato, 13ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione *“Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione”*.

⁹⁸ III Comitato, resoconti della 6ª e della 6ª riunione, rispettivamente del 1º e dell'8 aprile gennaio 2025, audizione del sindaco di Roccapiemonte (SA), Carmine Pagano, e del sindaco di Castel San Giorgio (SA), Paola Lanzara.

⁹⁹ III Comitato, 10ª riunione del 18 giugno 2025, audizione di Angelo Riccardi, già sindaco del comune di Manfredonia (FG); 15ª riunione dell'11 febbraio 2026, audizione di Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG); 16ª riunione dell'11 marzo 2026, audizione di Emanuele Losapio, già sindaco del comune di Trinitapoli (BAT).

¹⁰⁰ *Ex multis*, pag. 4 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 26 marzo 2025, audizione di Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell'Unione Province d'Italia (UPI).

¹⁰¹ III Comitato, resoconto della 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi della Calabria. L'audito si è soffermato sulla definizione di elementi *“concreti, univoci e rilevanti”* ribadendo come la concretezza debba consistere *“nell'accertamento prefettizio storicamente attuale”*; l'univocità debba esprimere *“la direzione che le strutture di organizzazione mafiose hanno e che è opposta a quello che la norma vuole prevenire”*; e la rilevanza debba intendersi *“la idoneità dei comportamenti a sovvertire il principio di buon andamento e imparzialità che deve governare l'agire dell'amministrazione pubblica”*. L'audito ha inoltre rilevato l'esigenza che il legislatore compia una *“scelta sul tema della sufficienza della situazione indiziaria”*.

Resta tuttavia eccessivamente labile a parer di alcuni, tra i quali esponenti della dottrina¹⁰², il contenuto che è possibile assegnare alla espressione “*collegamenti diretti o indiretti*”.

Come già evidenziato nel precedente Capitolo 3, l’attuale dizione normativa, infatti, appare oltremodo vaga tanto da provocare eccessiva agilità nella sua applicazione, oltre che foriera di possibili dubbi di costituzionalità, attesi i valori in gioco.

Come noto, infatti, la grande tematica sottesa allo scioglimento è quella se il provvedimento prefettizio in realtà non finisca per ledere proprio quegli stessi principi democratici per i quali si è reso necessario, poiché non può certo sottovalutarsi che le scelte dell’elettorato passivo - che sono libere per natura - vengano neutralizzate dal provvedimento e sostituite dalla nomina della commissione straordinaria. Inoltre, l’esigenza di maggiore tassatività dei presupposti della misura, così come rappresentato dal prof. Rolli nel corso dell’audizione resa innanzi al Comitato, potrebbe ricavarci anche da una diversa qualificazione dell’istituto, dal momento che “*quella dello scioglimento potrebbe essere considerata come misura formalmente amministrativa ma sostanzialmente penale-sanzionatoria, come tale necessitante di un accertamento approfondito*”¹⁰³.

In un’ottica di modifica del testo del T.U.E.L., nel rispetto del principio di legalità, considerata la suddetta “genericità” dell’art. 143 e ancor più da vicino i cd. “*rapporti diretti ed indiretti*”, è auspicato dunque un intervento legislativo che incida nel senso della tassativizzazione della definizione da attribuire ai “*collegamenti diretti o indiretti*” con la criminalità organizzata.

La superiore considerazione assume particolare rilievo, anche alla luce del ruolo svolto dal contesto criminale, ambientale e sociale di riferimento (vedi *supra* Cap. 2 e § 3.5). Per essere più chiari, l’istituto ha trovato applicazione, prevalentemente, nei comuni di ridotte dimensioni, laddove cioè il contesto sociale ha favorito e reso di più facile evidenza l’individuazione di collegamenti diretti e indiretti tra amministratori, dipendenti comunali ed esponenti della criminalità. Non è raro, infatti, in comuni di ridotte dimensioni, in cui è stabile una organizzazione criminale, che vi siano amministratori o pubblici dipendenti legati da rapporti di parentela con esponenti della criminalità organizzata¹⁰⁴. Rapporti di parentela che assurgono, di per sé, al ruolo sia di elementi concreti, che proprio di “collegamenti” con esponenti della criminalità organizzata.

Ciò, tuttavia, se non accompagnato da un’indagine sulle frequentazioni, sui rapporti effettivi e sulle concrete relazioni (la concretezza dell’elemento deve essere distinta dal mero dato parentale), non

¹⁰² III Comitato, cfr. documentazione depositata da Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l’Università degli studi della Calabria resoconto della 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024. R. ROLLI, *Il Comune degli altri*, cit.

¹⁰³ Sul punto, cfr. III Comitato, 2ª riunione del 7 maggio 2024, relazione depositata dal docente di diritto amministrativo presso l’Università della Calabria, Renato Rolli, pagg. 11-12.

¹⁰⁴ Cfr., *inter alia*, 13ª riunione, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione”, del 26 novembre 2025.

può di per sé solo essere ritenuto criterio idoneo a valutare l'esistenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata. Tanto, per due ordini di ragioni: la prima, è che non può condividersi la tesi per cui il dato squisitamente parentale sia possibile ritenersi elemento concreto e, contestualmente, espressivo del collegamento (sia esso diretto o indiretto) con un soggetto aderente ad una organizzazione criminale¹⁰⁵; la seconda deriva invece dalla circostanza per cui se così si procedesse, l'esistenza dell'elemento concreto di collegamenti diretti o indiretti sarebbe di facile prova nei comuni di ridotte dimensioni, rischiando di esserlo meno in contesti di più ampie dimensioni. Tesi avvalorata dai dati che testimoniano una frequenza di scioglimenti nei comuni più piccoli in termini di abitanti, nonostante si tratti di enti che dispongono di risorse economiche solitamente ben più limitate.

Sia chiaro come quanto sopra non intenda mettere in discussione gli scioglimenti dei comuni di più ridotte dimensioni le cui relazioni prefettizie abbiano individuato nei rapporti di parentela o affinità un elemento concreto del collegamento diretto o indiretto tra amministratori ed esponenti della criminalità organizzata; si intende solo rilevare come l'analisi del contesto e il solo rapporto parentale – non accompagnato da ulteriori elementi concreti che attestino il collegamento diretto o indiretto – rischia di valorizzare negativamente una realtà (meramente di fatto e frutto di relazioni non necessariamente volute), pur dove questa non sia stata nelle condizioni effettive di incidere sulle scelte amministrative e/o di influenzare l'agire dell'amministratore.

Ecco che allora intervenire in questa direzione, anche attraverso il *c.d.* "pre-accesso" (vedi *infra* § 4.2) favorirebbe una maggiore chiarezza applicativa dell'istituto.

La soluzione prospettata sarebbe, d'altro canto, in armonia con l'auspicio di cui alla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2019, nella parte in cui si supera l'eccezione di incostituzionalità del comma 7-*bis* dell'art. 143 T.U.E.L. sostenendosi la necessità di definire meglio le "condotte illecite gravi e reiterate" che "non possono consistere in meri atti illegittimi"¹⁰⁶ per i quali è previsto il rimedio sostitutivo di cui agli artt. 137 e 138 del T.U.E.L.

Sul punto, dunque, da parte del Comitato, una considerazione conclusiva: la disposizione potrebbe dirsi sufficiente già ora a superare l'evidenziato limite se solo, in sede applicativa, si desse adeguata motivazione riguardo alla strumentalità dei collegamenti rispetto all'alterazione del procedimento di

¹⁰⁵ Nel caso del Comune di Castiglione di Sicilia (ente di 2.800 abitanti) nella relazione che ha accompagnato lo scioglimento dell'ente, la Commissione d'indagine, nel descrivere il contesto sociale e ambientale di riferimento, ha evidenziato le cointeressenze sussistenti tra una parte dell'apparato politico e burocratico comunale con esponenti del locale crimine organizzato. In particolare si rileva un fitto tessuto relazionale costituito da rapporti di parentela e di affinità tra amministratori e soggetti gravati da condanne per associazione di stampo mafioso che riguardano assessori, consiglieri comunali, eletti o nominati nelle ultime due consiliature sia nelle fila della maggioranza che della minoranza consiliare.

¹⁰⁶ Ove per "atti illegittimi", a mente dell'art. 137 T.U.E.L., si intende "l'inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali".

formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e alla loro idoneità a compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi. Tanto, alla luce proprio dell'assunto pacifico secondo cui, la sussistenza dei collegamenti "diretti o indiretti" suffragati da elementi concreti, univoci e rilevanti non sarebbe – a rigor di norma – sufficiente a legittimare lo scioglimento, se non quando detti collegamenti siano capaci di alterare e compromettere il buon andamento dell'amministrazione¹⁰⁷.

4.2 L'ipotesi del cd. "pre-accesso"

Nella direzione dell'affiancamento, in sede di audizione, il prefetto Palomba, seppure in chiave preminentemente preventiva, ha evidenziato la possibilità di prevedere quello che è stato definito un "accesso positivo" come istituto anticipatorio dello scioglimento e, addirittura, dell'accesso ispettivo esercitato dal prefetto presso l'ente¹⁰⁸.

Il tentativo – secondo l'audit – potrebbe essere quello di istituzionalizzare, sostanzialmente, il monitoraggio preventivo già svolto, nella pratica dai prefetti nei confronti degli enti locali.

La suddetta ipotesi di *pre-accesso* troverebbe la propria *ratio* nell'esigenza di distinguere tra le responsabilità personali e l'assetto politico nel suo insieme. Una tale previsione consentirebbe di valutare se vi sia o meno un effettivo coinvolgimento del comune. E questo sin dall'inizio, ossia a monte. Soprattutto nella consapevolezza della criticità determinata dalla mancanza di tassatività, in particolare per le ipotesi di presenza di rapporti diretti o indiretti.

Tale accesso preventivo dovrebbe trovare applicazione laddove si avverta *ictu oculi* che non appaia alterata la volontà decisionale degli organi elettivi ed amministrativi dell'ente, cosicché è

¹⁰⁷ La sussistenza dei collegamenti "diretti o indiretti" suffragati da elementi concreti, univoci e rilevanti non sarebbe – a rigor di norma – sufficiente a legittimare lo scioglimento se non allorché detti collegamenti non siano capaci di alterare o compromettere il buon andamento dell'amministrazione. Sul punto cfr. III Comitato, relazione depositata nel corso della 3ª riunione tenutasi il 9 luglio 2024, dal capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, prefetto Claudio Palomba: "*Frequentemente, all'esito della attività di accesso, viene riscontrata una situazione di disordine organizzativo e di diffusa illegalità in molteplici settori dell'ente, in particolare nella gestione del personale e negli affidamenti di appalti, servizi e forniture. Sebbene non sempre tali situazioni siano il frutto di influenze criminali, l'esperienza maturata sul campo ha rilevato che tali contesti, spesso, integrano la condizione ottimale per il radicamento dell'ingerenza mafiosa nell'ente. Tuttavia, ai fini di un intervento dissolutivo ex art. 143 del T.U.E.L. è comunque necessario che queste irregolarità siano espressione di una situazione di connivenza o condizionamento tale da influenzare e orientare l'attività amministrativa; ed è questo che segna il confine con altre situazioni di mala gestio, purtroppo diffuse, connotate da illegittimità e/o illiceità dell'attività amministrativa ma non riconducibili a condizionamenti da parte della criminalità organizzata*".

¹⁰⁸ III Comitato, resoconto della 3ª riunione tenutasi il 9 luglio 2024, audizione del capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, prefetto Claudio Palomba, pagg. 3 e 11: "*Voi segnalate (...) nelle [vostre] domande il cosiddetto "monitoraggio preventivo", che in gran parte viene fatto da parte dei prefetti (...), ed effettivamente è un elemento che stiamo cercando di introdurre e che sicuramente introdurremo. Io lo chiamo accesso positivo anche in ricordo di un grande prefetto, De Sena, (...) che avviò questa attività collaborativa*". "*Come ipotesi di suggerimenti (...), cito il rafforzamento di tutta l'attività preventiva con accessi collaborativi, o meglio positivi, che in parte pensiamo di inserire o nella riforma del T.U.E.L. o attraverso apposite direttive in questo senso (...)*".

immediatamente manifesto che non si configurino elementi di condizionamento degli stessi pur essendovi stati tentativi della criminalità di incidere sul funzionamento degli enti.

Laddove, quindi, non sono risultati compromessi il buon andamento, l'imparzialità dell'amministrazione comunale e il regolare funzionamento dei servizi e laddove non si è determinato pregiudizio per la sicurezza pubblica.

Dunque, in tutti i casi nei quali sia da ritenere con ragionevole evidenza, che il tentativo non abbia intaccato l'assetto politico nel suo insieme, e dunque sia rimasto circoscritto a responsabilità esclusivamente personali, oppure a fenomeni del tutto estranei all'ente e al suo apparato politico-amministrativo-gestionale.

È necessario, tuttavia, restino salvi i casi in cui la segnalazione del tentativo di infiltrazione provenga dall'autorità giudiziaria (ossia, se vi siano in corso inchieste relative alla amministrazione, qualunque sia la portata del loro raggio di azione).

E così, si pensi, ad esempio, a quei casi marginali e circoscritti di tentativi di infiltrazione, che si siano limitati alla campagna elettorale di un candidato, senza però alcun incarico e competenza gestionale; o ai casi sempre marginali che abbiano interessato una società *in house*, dove vi siano ingerenze completamente esterne rispetto al comune - che la gestisce in via totalitaria e che dunque ha poteri direzionali molto forti sulla stessa partecipata - da parte di esponenti della criminalità organizzata, in cerca di appoggi anche politici. Nel caso delle società partecipate, pertanto, ove non si abbiano condizionamenti e/o malfunzionamenti imputabili al comune e, in generale, negli altri casi esemplificativi proposti, se non sussistano collegamenti diretti e/o indiretti dell'apparato politico-amministrativo con la criminalità organizzata.

Sul punto, potranno valere, anche solo come indicatori pratici, i seguenti orientamenti dell'autorità giudiziaria amministrativa sia pur consolidatisi in materia di scioglimento.

Sono stati considerati "collegamenti" con la criminalità organizzata, i rapporti (anche di parentela o di amicizia) che sussistono con gli esponenti della criminalità organizzata, in termini di costante frequentazione e significative relazioni tali da compromettere anche la trasparenza amministrativa nella gestione dei compiti istituzionali e nella concessione di servizi. Appartengono, invece, alla categoria dei "condizionamenti" tutte le ipotesi in cui le scelte politiche sono influenzate dall'ingerenza della criminalità organizzata.

Il Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto *"particolarmente rilevanti ai fini del vaglio di ragionevolezza del provvedimento in questione [lo scioglimento], in disparte ulteriori elementi, le circostanze – emergenti da quelle risultanze e comunque da quelle acquisite dall'Amministrazione statale nel procedimento in questione – costituite dalle ricorrenti frequentazioni con i vertici dei clan mafiosi, dalla mobilitazione elettorale degli stessi clan in favore dell'aspirante sindaco, dalle successive gravi*

irregolarità nella gestione amministrativa”. Ha aggiunto, inoltre, che *“in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio comunale, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti, vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per la misura dello scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell’art. 143 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267”*¹⁰⁹.

La giurisprudenza, del resto, ha prospettato nel tempo un catalogo di cd. *“ipotesi spia”* di infiltrazione mafiosa, tra le quali:

- a) i provvedimenti “sfavorevoli” del giudice penale;
- b) le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa;
- c) la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. n. 159 del 2011;
- d) la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi “benefici”;
- e) l’inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità¹¹⁰.

Per i rapporti diretti o indiretti: i rapporti di parentela, laddove assumano un’intensità idonea a determinare un inevitabile condizionamento; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia.

Non sono mancate nel tempo casistiche tramite le quali ci si è proposto di individuare le cd. *situazioni-spia* se non veri e propri campanelli di allarme¹¹¹.

Ciò premesso, in concreto, in termini propositivi secondo quanto è stato oggetto di riflessioni e considerazioni del III Comitato, l’istituto del “pre-accesso”, quindi, potrebbe rendersi operativo, mediante alcune previsioni, e innanzitutto, tramite la nomina di una commissione composta da due

¹⁰⁹ Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1547/2011.

¹¹⁰ Da ultimo, cfr. Consiglio di Stato n. 3328/2023 e 1743/2016.

¹¹¹ E così, ad esempio, sono da ritenere situazioni “sentinella”, i casi in cui: gli amministratori hanno ricevuto l’appoggio delle associazioni criminali per arrivare ad essere eletti, con conseguente rapporto di sudditanza tra amministratori e cosche; vi è stato un atteggiamento compiacente degli amministratori nei confronti di esponenti mafiosi, così agevolando l’emissione di provvedimenti loro favorevoli ovvero omettendo di adottare quelli a loro contrari, in violazione delle regole di terzietà e trasparenza; siano stati affidati incarichi esterni e/o consulenze a soggetti mafiosi ovvero a loro parenti o persone segnalate; siano emerse anomalie nella predisposizione dei bandi di appalti, contratti pubblici o concessioni e/o nelle modalità di attuazione delle gare. Cfr. anche XVIII Legislatura, Doc. XXIII n. 22 “*Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei comuni sciolti per mafia*”, approvata dalla Commissione nella seduta del 26 aprile 2022. Vedi anche, XVIII Legislatura, Doc. XXIII n. 37, Tomo IV, Sezione XXI “*La trasparenza negli enti pubblici anche non territoriali*” della relazione conclusiva approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e del 13 settembre 2022.

funzionari della pubblica amministrazione, esperti nelle materie più attinenti all'oggetto della segnalazione della possibile infiltrazione.

Entro un mese dalla data di pre-accesso, rinnovabile una volta per un ulteriore periodo massimo di due mesi, i funzionari, salvi i casi inderogabili di urgenza e/o di oggettiva impossibilità dovrebbero condurre tutte le necessarie verifiche, anche tramite interlocuzioni con gli amministratori dell'ente¹¹², nonché con gli organi addetti al controllo interno e con ogni altro soggetto parimenti legittimato a fornire ogni utile contributo conoscitivo. Terminati gli accertamenti, la commissione avrebbe il compito di rassegnare al prefetto le proprie conclusioni, contenenti indicazioni operative per il superamento delle criticità e i tempi a ciò necessari. Il prefetto comunicherebbe, poi, tali determinazioni al Ministro dell'interno, il quale, nel caso in cui non le condivida, indicherà al prefetto l'opportunità di dar corso alla procedura di accesso, ai sensi di legge.

Non è influente specificare che la soluzione prospettata tra l'altro si porrebbe in linea con il tenore della sentenza della Corte Costituzionale n. 195/2019, superando l'eccezione di incostituzionalità del comma 7-bis dell'art. 143 T.U.E.L. Tramite lo strumento del *pre-accesso*, infatti, si prospettano soluzioni alternative non solo alla relazione del prefetto (che presuppone che abbia avuto luogo l'accesso), ma allo stesso accesso.

4.3 La commissione di indagine

In ordine alla composizione, alle competenze e all'attività della commissione di indagine, l'art. 143 T.U.E.L. dedica solo alcuni rapidi cenni nel comma 2, laddove specifica che tale collegio, di nomina del prefetto, è composto “*da tre funzionari della pubblica amministrazione*” ed esercita i poteri di accesso e accertamento di cui è titolare il prefetto per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410¹¹³.

¹¹² Secondo la definizione di amministratori di cui all'art. 77 comma 2, secondo cpv., del T.U.E.L.: “*Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento*”.

¹¹³ Si riporta di seguito il testo dell'art. 2 (*Attività informativa*), comma 2-*quater* del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345 “*Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410: “2-*quater*. L'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa svolge le funzioni previste dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 1992. A decorrere dal giorno successivo alla cessazione di dette funzioni, le competenze sono attribuite al Ministro dell'interno con facoltà di delega nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione investigativa antimafia di cui all'art. 3, nonché nei confronti di altri organi e uffici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, secondo criteri che tengano conto delle competenze attribuite dalla normativa vigente ai medesimi organi, uffici e autorità. Le competenze previste dal comma 3 dell'art. 1-*ter* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge

La commissione di indagine – conclude il comma – entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una sola volta per il medesimo arco temporale, *“termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni”*.

In proposito, tra le criticità emerse, è stato segnalato nel corso delle audizioni come la commissione di indagine, composta, come detto, da pubblici funzionari, risulti talvolta carente di specifiche professionalità con competenza amministrativa. Accade infatti spesso, nell’esperienza, che i componenti delle commissioni di accesso abbiano un marcato approccio investigativo, senz’altro appropriato per svolgere le funzioni di “accertamento” richieste dal T.U.E.L., non sostenuto però da una adeguata preparazione tecnico-giuridica, sui complessi strumenti della contrattualità pubblica e delle procedure amministrative, necessarie per governare un ente locale. E così, esemplificativamente, in un caso divenuto emblematico, la commissione di indagine ha contestato al sindaco la regolarità dell’applicazione della cd. “clausola sociale”, cioè l’obbligo di assunzione dei dipendenti, quando in un appalto subentra un nuovo appaltatore¹¹⁴. Mentre, in altre circostanze, è stato considerato illegittimo l’atto di proroga di una ordinanza contingibile, ritenendo la commissione di accesso che il sindaco fosse nel potere di modificare quell’ordinanza¹¹⁵.

E’ stato, inoltre, suggerito che sia disciplinato, più in dettaglio, il quadro delle attività istruttorie demandate alla commissione d’indagine, anche procedendo - come ha proposto, in audizione, Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione Avviso Pubblico – di articolare la fase di accesso in *“un procedimento bifasico che preveda una fase di accertamento preliminare, della durata massima di trenta giorni, che dovrebbe consentire l’adozione di misure cautelari”*, intese come provvedimenti immediati e di cautela, *“mentre una seconda fase di approfondimento non superiore ai sessanta giorni dovrebbe completare l’istruttoria per l’eventuale scioglimento definitivo”*¹¹⁶.

12 ottobre 1982, n. 726, come introdotto dall’art. 2 della legge 15 novembre 1988, n. 486, sono devolute al Capo della polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza”.

¹¹⁴ III Comitato, resoconto della 15ª riunione dell’11 febbraio 2026, audizione di Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG): *“Vi dico solo un esempio che c’è nelle carte: secondo la Commissione di accesso, la cd. clausola sociale, cioè quando da un appalto subentra un nuovo appaltatore con l’obbligo di assunzione dei dipendenti, era illegale. La clausola sociale mi è stata contestata: un obbligo di legge [...] per quella Commissione d’accesso era illegittimo. [...] Atti normativi, atti amministrativi, regolamenti, attività in consiglio comunale, sono tutti atti che chi non ha quella competenza [...] non può inventarla. Quindi, pensare che la clausola sociale sia illegittima, che una proroga di un’ordinanza contingibile [...] la Commissione era convinta che io potessi modificare quell’ordinanza [...]”*.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ III Comitato, pag. 11 del resoconto della 13ª riunione del 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione”.

4.4 Il contraddittorio procedimentale

L'assoluta maggioranza dei soggetti auditi in Comitato¹¹⁷ ha sottolineato l'esigenza che l'istituto di cui all'art. 143 T.U.E.L. possa aprirsi – come nella recente riforma delle misure interdittive¹¹⁸ – agli strumenti di partecipazione procedimentale. Ciò, al fine di assicurare ai titolari degli organi di governo dell'ente destinatario del successivo ed eventuale provvedimento dissolutorio (da cui deriva l'eventuale avvio del procedimento teso a dichiarare l'incandidabilità degli amministratori coinvolti), la possibilità di intervenire nel procedimento, prima che questo sia concluso. Il fine di tale rilevata esigenza sarebbe altresì quello di offrire alla commissione di indagine, ovvero al prefetto, elementi utili a una più corretta e organica valutazione dei fatti, oggetto dell'attività ispettiva.

In particolare, è stato ricordato come in passato, sia la Corte costituzionale che il Consiglio di Stato abbiano affermato che non fosse necessaria una specifica forma di partecipazione nel procedimento di scioglimento dei consigli comunali, talvolta statuendo che *“lo stesso insediamento della commissione di accesso è una forma di partecipazione”* in quanto *“rende nota l'esistenza di questo procedimento”*. Nonostante tali antecedenti, il presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, nel corso della sua audizione, è stato chiarissimo, nel riconoscere quanto *“la partecipazione sia oggi centrale in qualsiasi procedimento amministrativo”* poiché *“è lo strumento di collegamento tra l'attività amministrativa e il circuito democratico”*¹¹⁹.

Una prospettiva di riforma, dunque, ritenuta ormai doverosa e che, non a torto, è stata definita *“irrinunciabile”*¹²⁰.

L'introduzione di un formale contraddittorio nel procedimento - oltre a fornire al prefetto *“una serie di dati e informazioni che può valutare o può, eventualmente, ottenere spiegazioni rispetto a comportamenti che si siano verificati e che possono apparire sospetti”*¹²¹ - perseguirebbe, altresì, il fine di ridimensionare il rischio contenzioso¹²² poiché ridurrebbe la possibilità che una lettura

¹¹⁷ Vedi resoconti delle audizioni di: Michele Corradino, presidente di sezione del Consiglio di Stato (riunione congiunta III e VIII Comitato del 30 ottobre 2024); Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell'Unione Province d'Italia (riunione congiunta III e VIII Comitato del 26 marzo 2025); Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione” (13^a riunione), Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG) (15^a riunione).

¹¹⁸ Art. 48 del decreto-legge 6 novembre 2021 n. 152 convertito in legge 29 dicembre 2021 n. 233).

¹¹⁹ Resoconto della riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, pag. 10.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ *Idem*, pag. 11.

¹²² III Comitato, resoconto della 3^a riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno: *«In considerazione della necessità di addivenire ad un quadro complessivo puntuale e completo, si è segnalata l'opportunità che i componenti della Commissione di indagine accertino in modo approfondito le irregolarità individuate anche procedendo ad un confronto diretto con la struttura burocratica e con i rappresentanti dell'amministrazione locale. Inoltre l'ampliamento per quanto possibile della partecipazione degli amministratori e dei dipendenti dell'ente oggetto di controllo può essere anche strumentale alla limitazione della successiva (quasi automatica) fase di contenzioso giurisdizionale»*.

“unilaterale” o “parziale” induca in errore i soggetti chiamati a compiere le valutazioni sull’esistenza o meno dei presupposti per sciogliere l’ente locale, e darebbe modo di chiarire bene la natura e la consistenza delle relazioni “grigie”, specie nel caso dei c.d. *“rapporti indiretti”*¹²³. Infine, l’introduzione di un obbligo di instaurazione del contraddittorio, nell’ambito del procedimento *ex art.* 143 T.U.E.L., sarebbe destinata ad avere riflessi positivi, anche in sede di giudizio civile ovvero nel procedimento di pronuncia sull’incandidabilità dell’amministratore ritenuto responsabile¹²⁴. Entrerebbero, infatti, nella diretta cognizione del giudice adito anche le controdeduzioni, le memorie difensive e i documenti prodotti dalle parti, in sede di accesso ispettivo¹²⁵.

Il contraddittorio procedimentale consentirebbe, quindi, da un lato, di dare compiuta attuazione – anche in quest’ambito – ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione; dall’altro, di assicurare, ai soggetti nei cui confronti è chiamato a produrre effetti (negativi) il provvedimento dissolutorio, e a coloro i quali svolgono l’attività ispettiva, di meglio chiarire e meglio comprendere fatti e circostanze dubbie, ambigue o contestate. Un principio, quindi, quello di partecipazione al procedimento, che assume finalità tanto difensive che collaborative, utili al soggetto titolare del procedimento.

È stata evidenziata, quindi, l’urgenza di introdurre, in sede procedimentale, un contraddittorio c.d. “forte”¹²⁶ che istituzionalizzi la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati,¹²⁷ e che tale

¹²³ Pag. 4 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 26 marzo 2025, audizione di Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell’Unione Province d’Italia (UPI).

¹²⁴ III Comitato, pag. 11 del resoconto della 13ª riunione del 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione”: *“E’ necessario garantire una forma di contraddittorio dei soggetti coinvolti di fronte alla commissione di accesso che redige la relazione da inviare al prefetto. Secondo noi, questo contraddittorio, questo documento potrebbe essere utilizzato dai soggetti interessati di fronte al giudice amministrativo in caso di scioglimento dell’ente”*.

¹²⁵ Vedi anche III Comitato, pag. 14 del resoconto della 15ª riunione dell’11 febbraio 2026, audizione di Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG). Cfr. anche pag. 5 del resoconto della 14ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Salvatore Ziino, professore associato di diritto processuale civile presso il Dipartimento di giurisprudenza dell’Università degli studi di Palermo, secondo il quale il procedimento in camera di consiglio davanti al giudice civile, avendo natura contenziosa, dovrebbe garantire il contraddittorio anche inteso come potere di fornire la prova: *“Sebbene si parli di un procedimento nelle forme in camera di consiglio, è un procedimento che dottrina e giurisprudenza considerano di natura contenziosa. [...] Si tratta [...] di procedimenti che utilizzano forme [...] più rapide rispetto al procedimento ordinario, ma sono sostituti del processo ordinario, e questo comporta tutta una serie di conseguenze. Una prima conseguenza riguarda le garanzie: si ritiene che questo procedimento, pur con le sue peculiarità [...] debba in ogni caso garantire il contraddittorio, inteso sia come termine a difesa sia come potere di fornire la prova.”*.

¹²⁶ Sul punto, cfr. III Comitato, 2ª riunione del 7 maggio 2024, resoconto dell’audizione del docente di diritto amministrativo presso l’Università della Calabria, Renato Rolli: *«non penserei ad un contraddittorio semplice come nella legge 241, una partecipazione semplice, penserei a una partecipazione che veda in sé osservazioni, memorie, istanze, documenti di cui il soggetto che sarà individuato il responsabile del procedimento, in questo gravoso procedimento, debba tener conto, pena l’annullabilità per violazione di legge»*.

¹²⁷ Gli istituti di partecipazione al procedimento amministrativo pur essendo stati codificati solo con l’introduzione della legge 241 del 1990, divenendo regole di carattere generale nell’ambito dei procedimenti della pubblica amministrazione, trovavano in effetti già riconoscimento in materia di urbanistica e di espropriazione e trovano, ancora oggi, pacifico riconoscimento in qualunque genere di procedimento amministrativo. Gli strumenti di partecipazione al procedimento rappresentano una tra le più significative innovazioni apportate dalla legge 241 del 1990. Essi trovano fondamento costituzionale nei principi di buon andamento e imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione ma dei quali si trova traccia già nell’art. 3 della L. 1865 n. 2248, allegato E. Con la codificazione nella legge sul procedimento amministrativo

forma di partecipazione al procedimento non sia lasciata alla discrezione e alla sensibilità contingente delle diverse commissioni di accesso che, in qualche misura, sembrano già in parte utilizzare¹²⁸.

Assicurare il contraddittorio, nell'ambito di un procedimento il cui provvedimento conclusivo comporta effetti particolarmente invasivi, che coinvolgono intere comunità (con lo scioglimento dell'ente), oltre che i soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento (per cui è dichiarata – seppure in esito a procedimento giudiziario – l'incandidabilità) è senza alcun dubbio, essenziale garanzia, a tutela dei diritti dei soggetti coinvolti ai quali deve essere offerta l'opportunità di controdedurre e/o di giustificare, anche tramite la produzione di memorie e documenti, sui fatti oggetto di contestazione. Con riferimento al momento in cui il contraddittorio debba instaurarsi, c'è chi ha suggerito - nell'ambito dei lavori del Comitato - che ciò debba avvenire innanzi alla commissione d'indagine nominata dal prefetto, in sede di accesso. La commissione dovrebbe essere tenuta, quindi, prima di rassegnare le proprie definitive conclusioni, nella relazione, a garantire il contraddittorio, mediante apposita audizione dei soggetti interessati, con facoltà, per quest'ultimi, come anticipato, di produrre memorie e documenti. L'instaurazione del contraddittorio dovrebbe inoltre prescriversi come obbligatoria, quantomeno nel caso in cui vi sia espressa richiesta dal soggetto interessato. Quanto alle sue modalità, esso dovrebbe procedere attraverso contestazioni puntuali (circa i fatti emersi nel corso dell'attività di indagine della commissione) e dovrebbe essere nuovamente assicurato, laddove successivamente (prima della conclusione dei propri lavori) la commissione rilevi fatti o elementi nuovi, considerati potenzialmente idonei a giustificare lo scioglimento. Va da sé, che è auspicabile che il verbale di audizione dei soggetti interessati, e i documenti e le memorie eventualmente prodotti e depositati entrino a far parte della relazione conclusiva della commissione di indagine, in modo tale da ricavarne un effettivo contributo.

Nell'ambito dei soggetti auditi, vi è stato, invece, chi ha suggerito, in linea con quanto avviene per il contraddittorio previsto per le misure interdittive, che lo stesso debba instaurarsi, innanzi al prefetto,

essi entrano a pieno titolo nei principi informativi dell'attività amministrativa e delle facoltà che connotano la situazione giuridica dei privati rispetto all'amministrazione. La giurisprudenza è intervenuta in materia di partecipazione al procedimento per il rilascio dell'interdittiva antimafia precisando che «il contraddittorio in questione, rappresentando un sui generis nell'ampio ventaglio degli istituti di partecipazione procedimentale, non può relegarsi a strumento di mero carattere "formale" nell'ambito di un fenomeno da tempo in atto di complessiva "dequotazione" delle garanzie procedurali, presentando, invece, una spiccata valenza sostanziale, in considerazione dell'ampiezza degli apprezzamenti demandati al Prefetto e del collegamento funzionale tra il contraddittorio e le previste misure di "self cleaning" eventualmente accessibili da parte dell'interessato» (TAR Reggio Calabria, I, 8 agosto 2023 n. 678).

¹²⁸ Cfr. III Comitato, pag. 2 della relazione depositata nel corso della 3ª riunione tenutasi il 9 luglio 2024 dal prefetto Claudio Palomba, capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno: *“Per quanto infine attiene all'introduzione di un possibile contraddittorio durante la fase dell'accesso ispettivo si osserva che in quasi la totalità dei casi le commissioni d'indagine sono solite convocare delle apposite audizioni degli amministratori locali nonché dei componenti dell'apparato burocratico e del segretario comunale. Tale modus operandi basato come evidenziato anche su momenti di ascolto degli amministratori locali si rileva sicuramente utile per assicurare una più completa ed esaustiva raccolta di elementi utili per una corretta valutazione finale delle risultanze dell'accesso ispettivo”*.

solo dopo -e sulla scorta - delle conclusioni rassegnate dalla commissione di indagine¹²⁹. Questa scelta sarebbe giustificata, sotto il profilo logico-sistematico, poiché è proprio il prefetto, il formale titolare del potere di proposta al Ministro dell'interno, ma allo stesso tempo soggetto "terzo", sia rispetto all'amministratore e/o agli amministratori coinvolti, sia, seppur in senso lato, rispetto ai lavori della commissione di indagine, da lui stesso nominata.

Il contraddittorio, ove immaginato in questa fase, inoltre, si svilupperebbe - rispetto alla prima ipotesi - in una sola audizione, con oggetto le contestazioni definitive, già cristallizzatesi in tutta la loro complessità, nel corpo della relazione conclusiva della commissione di indagine.

Le audizioni in sede di Comitato hanno suggerito, infine, una soluzione ibrida che preveda un'ipotesi obbligatoria, di attivazione a richiesta dell'interessato, innanzi alla commissione di accesso, e una facoltativa, cioè rimessa alla valutazione del prefetto, per i casi in cui dovesse considerare opportuno, alla luce delle osservazioni e dei documenti prodotti, acquisire ulteriori chiarimenti su circostanze, e/o eccezioni sollevate, altre possibili questioni, ancora *opache* e non superate dalla relazione conclusiva.

Qualunque sia la modalità sperimentabile, ciò che è comunque certo è che la previsione del contraddittorio è stata ritenuta praticamente improcrastinabile da tutti gli auditi, certi che serva a garantire un maggiore bilanciamento tra garanzia di legalità, nella gestione pubblica, e a tutela del principio democratico della rappresentanza¹³⁰.

Peraltro, il presidente dell'ANCI, Gaetano Manfredi, ha rimarcato nel corso della sua audizione come nella procedura di cui all'art. 143 T.U.E.L. vi sia *"un'assoluta mancanza di contraddittorio tra l'amministrazione comunale e tutti i soggetti che entrano nel procedimento per la decisione dello scioglimento"*. Il tema del contraddittorio - ha poi aggiunto - *"può anche rappresentare un modo per cercare di superare delle criticità che sono state anche evidenziate nell'ambito dei casi in cui poi è intervenuta la giustizia amministrativa per la decadenza del procedimento (...) quindi è assolutamente appropriato che all'interno del procedimento sia prevista una fase di contraddittorio, anche perché questo significa tutelare un principio costituzionale, che è il diritto alla difesa"*¹³¹.

Quella del momento partecipativo è stata peraltro un'esigenza parimenti avvertita - come già detto - nel procedimento di adozione della interdittiva antimafia, ove si è fatto spazio. Di talché è plausibile invocare in un'ottica *de iure condendo*, i principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui l'istituto del contraddittorio esprime tutta la sua utilità *« in tutte quelle ipotesi in cui la*

¹²⁹ III Comitato, pagg. 6-7 del resoconto dell'11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

¹³⁰ Per tutti, vedi riunione congiunta Comitati III e VIII dell'11 marzo 2025, audizione del presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pag. 2 del resoconto.

¹³¹ *Idem*, pag. 3.

permeabilità mafiosa appaia alquanto dubbia, incerta, e presenti, per così dire, delle zone grigie o interstiziali, rispetto alle quali l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue e fluide, del mondo criminale»¹³². Così, appellandosi alla «saggezza del legislatore», i giudici di Palazzo Spada avevano invitato quest'ultimo a effettuare un «bilanciamento tra i valori in gioco», in modo da evitare «un sacrificio del diritto di difesa sproporzionato».

Detto auspicio, formulato dalla giurisprudenza amministrativa e unionale¹³³ e successivamente manifestato anche dal presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, nel corso dell'audizione effettuata dinanzi a questa Commissione parlamentare antimafia, in data 25 giugno 2019¹³⁴, è stato accolto nella richiamata novella normativa in materia di interdittive.

4.5 Il soggetto chiamato a controdedurre

Sempre con riferimento al contraddittorio, in sede di audizioni e di dibattito in seno al Comitato, ci si è posti la domanda su chi debba, in effetti, considerarsi soggetto/i “passivo”/i, o meglio sarebbe dire, potenziale interlocutore con riferimento all'istituto della partecipazione¹³⁵. In altri termini, se lo si debba individuare sempre e comunque nel sindaco - quale legale rappresentante *pro tempore* dell'ente - e per ciò stesso chiamato ad intervenire, ovvero se si renda necessario individuare il soggetto interessato, caso per caso, in colui che (oltre al sindaco che solitamente è comunque coinvolto, quantomeno a titolo di *culpa in vigilando*) è direttamente coinvolto in fatti amministrativi, potenzialmente idonei a riflettere-provare la permeabilità dell'ente, all'interesse della criminalità. Soggetto passibile - se componente di organo elettivo - peraltro, dopo lo scioglimento, della prevista misura inibitoria alla candidatura.

Orbene, qualora il contraddittorio si instaurasse direttamente innanzi alla commissione di accesso e, quindi, in sede ispettiva, si porrebbe certamente il tema - stante la fase embrionale e di indagine - dell'individuazione di tutti i soggetti, eventualmente interessati dalle contestazioni, poiché, solo a conclusione dell'attività, la relazione della commissione di indagine sarebbe in grado di esplicitare gli effettivi responsabili dello scioglimento. E allora, in questa ipotesi, sarebbe agevole individuarsi,

¹³² Consiglio di Stato, III Sez., 10 agosto 2020 n. 4979; Tar Piemonte, n. 944 del 2019.

¹³³ Ordinanza del 28 maggio 2020 (C 17/20) con la quale il giudice europeo “ha segnalato il rispetto del diritto di difesa, quale principio generale dell'Unione, trova applicazione quando l'amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio. In forza di tale principio i destinatari delle decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione”.

¹³⁴ Cfr. XVIII Legislatura, resoconto stenografico n. 26 del 25 giugno 2019, audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

¹³⁵ III Comitato, resoconto della 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi della Calabria.

nel sindaco e legale rappresentante dell'ente, il solo soggetto legittimato alla partecipazione e, quindi, a osservare, controdedurre e depositare memorie e documenti. Detta soluzione, seppure appaia la più lineare sotto il profilo sistematico, non terrebbe però conto di due specifiche circostanze:

- i) il sindaco potrebbe non essere nelle condizioni di chiarire contestazioni rese a terzi (componenti del consiglio comunale o della giunta), idonei parimenti a determinare l'applicazione della misura dissolutiva;
- ii) inoltre, come previsto, la relazione che accompagna il provvedimento di scioglimento è posta a fondamento dell'avvio della procedura di incandidabilità, nei confronti di chiunque sia ritenuto responsabile dello scioglimento. Di conseguenza, il contraddittorio, proprio attesa l'ampiezza del portato applicativo della misura interdittiva, dovrebbe essere assicurato a tutti coloro che potrebbero esserne i destinatari.

In altri termini, affinché il contraddittorio abbia un senso e sia giuridicamente valido, è necessario che esso coinvolga non necessariamente il sindaco (che potrebbe potenzialmente non essere il solo responsabile dello scioglimento), ma tutti i soggetti ritenuti e identificati quali responsabili dalla relazione della commissione di accesso. Ciò sia in quanto quest'ultimi potrebbero fornire chiarimenti sulle circostanze oggetto di contestazione, chiarimenti, anche solo potenzialmente, tali da evitare lo stesso scioglimento, e sia a loro garanzia, atteso che si presentano quali possibili destinatari di un procedimento di incandidabilità, nell'ambito del quale il giudice civile si troverebbe a decidere con conoscenza di una serie di elementi (osservazioni, repliche, difese e documenti da quest'ultimi prodotti, e allegati alla relazione) altrimenti assente o comunque non nota sin dall'avvio.

Qualora il contraddittorio si instaurasse, invece, innanzi al prefetto (in ossequio alla seconda delle tesi di cui al precedente paragrafo) e, quindi, successivamente alle conclusioni rassegnate dalla commissione di indagine, all'Autorità governativa, il "tema" dell'individuazione del soggetto "passivo" rispetto ai fatti contestati, sarebbe evidentemente superato dall'immediata individuabilità, nella stessa relazione conclusiva della commissione di accesso, dei soggetti coinvolti nei fatti ritenuti idonei a generare lo scioglimento dell'ente. Tutto ciò, salvo che la necessità del contraddittorio non si ritenga superata, alla luce delle conclusioni della commissione d'indagine, orientata per l'archiviazione del procedimento.

4.6 L'obbligo di motivazione rafforzata

Un secondo profilo, direttamente connesso all'introduzione del contraddittorio cd. "forte", o meglio da questo derivante, concerne la "motivazione rafforzata" che, nell'ipotesi prospettata, dovrebbe sostituire l'attuale parametro della "motivazione adeguata" illustrato dal presidente di sezione del

Consiglio di Stato, Michele Corradino¹³⁶. Si vuole intendere che, nel caso in cui il soggetto passivo (sindaco o altro soggetto eventualmente coinvolto) sia stato auditato e abbia prodotto documenti e memorie, formulando osservazioni e difese esplicative alle contestazioni, si possa porre un obbligo, in capo alla commissione di indagine (nella relazione conclusiva) o al prefetto (nella proposta da sottoporre all'attenzione del Ministro) di motivare specificatamente, dando conto della non condivisione delle osservazioni e della documentazione prodotta dall'interessato.

È chiaro che, anche nell'ottica del rispetto del principio di trasparenza, in ogni caso, sia le osservazioni, che la documentazione eventualmente prodotta, dovrebbero essere allegate alla relazione conclusiva anticipatoria del provvedimento dissolutorio (al fine di non rendere esclusivamente formale detto passaggio), onerando l'Autorità amministrativa a rendere conto delle ragioni del mancato accoglimento di quanto osservato e/o documentalmente prodotto. Infatti, solo la previsione di un obbligo di motivazione rafforzata - esplicitazione delle ragioni atte a ritenere insuperabili le contestazioni - attribuirebbe un senso concreto e una funzione giuridica autentica all'auspicato contraddittorio.

In proposito, alcuni auditi hanno sottolineato l'importanza di una migliore definizione delle motivazioni. In particolare, il presidente dell'ANCI, Gaetano Manfredi, ha rimarcato come *“la locuzione che è stata riportata nella legge dove si parla di ‘rapporti diretti e indiretti’ [sia] estremamente vaga”*. Sarebbe dunque necessario, a suo avviso, *“uno sforzo del legislatore per chiarire meglio il senso dei rapporti, soprattutto indiretti”*. Un tale intervento *“aiuterebbe a un migliore utilizzo di questo strumento, sicuramente importante, proprio nel bilanciamento (...) tra il principio di legalità e il diritto di rappresentanza”*.¹³⁷

¹³⁶ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, nel corso della sua audizione nella: *“Lo scioglimento è previsto dall’art. 143 del Testo unico degli enti locali. Nel tratteggiare la costituzionalità di questo istituto, con la sentenza n. 193/1993 – che riguarda, per la verità, una legge antecedente, ma sappiamo che l’art. 143 ha ripreso testualmente quella normativa (...) – la Corte costituzionale ha dato una chiave di lettura molto importante. Perché questa norma rispetta la costituzionalità? La rispetta perché – dice la Corte – siamo di fronte a due tipologie di presupposti che devono essere tra loro concatenate. (...) La Corte aggiunge che occorre una stretta consequenzialità tra questi due presupposti. [Il primo presupposto è che] il prefetto, nel momento in cui individua la commissione di accesso e poi valuta i dati provenienti dalla commissione di accesso presso i comuni, deve accertare l’esistenza di elementi che siano, come dice la riforma del 2009, ‘concreti, univoci, rilevanti’ sui collegamenti tra amministratori e criminalità organizzata, ovvero forme di condizionamento. (...) Il secondo [presupposto], occorre che ci sia un’alterazione o quantomeno che questi elementi siano idonei – secondo quanto dice la norma – a determinare un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o degli organi amministrativi ovvero addirittura un danno per la sicurezza pubblica, per l’ordine pubblico. La Corte, tuttavia, aggiunge che non basta (...) la presenza di questi elementi, eventualmente anche tutti. Quello che occorre ed è fondamentale è la stringente consequenzialità tra i due elementi, cioè tra l’emersione di una di queste due situazioni, la situazione di collegamento o la forma di condizionamento, e poi, successivamente, il venir meno della volontà popolare, l’incidenza sulla volontà popolare. Tutto questo deve riflettersi in una motivazione adeguata.”*

¹³⁷ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l’11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pag. 3 del resoconto.

4.7 Le responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente territoriale

Nonostante le misure attualmente previste dal TUEL, nei confronti dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente territoriale sottoposto a misura dissolutoria, diversi auditi hanno auspicato la necessità che il legislatore intervenga con misure caratterizzate da maggiore effettività, nei confronti dei titolari dell'azione amministrativa che sia contestata, in quanto espressiva di “sensibilità” agli interessi della criminalità organizzata.

Diversi sindaci di comuni sciolti per mafia, peraltro non destinatari di condanne penali e talvolta nemmeno indagati, hanno infatti lamentato di essere stati, in pratica, i soli a “pagare” per i fatti contestati nel procedimento amministrativo di scioglimento, non di rado riassumibili nella c.d. *culpa in vigilando*¹³⁸. Situazione che, talvolta, è divenuta paradossale, quando la commissione incaricata di straordinaria gestione del comune, una volta decretato lo scioglimento, si è dovuta avvalere “*di funzionari e dirigenti che sono gli stessi che ne hanno fatto parte e che magari possono aver generato, con le loro azioni, anche lo scioglimento*”¹³⁹.

A riguardo, è stato precisato che, nonostante la netta distinzione tra potere di indirizzo politico e potere gestionale, vigente nell'ordinamento (risultato a cui si è pervenuti all'esito di una lunga e travagliata evoluzione legislativa che ha riguardato l'organizzazione amministrativa che ha mosso i primi passi nel 1972¹⁴⁰, passando per la legge 8 giugno 1990 n. 142 e, in modo più incisivo, per il d.lgs. 29 del 3 febbraio 1993¹⁴¹, la legge 15 maggio 1997 n. 127, il d.lgs. 80 del 1998¹⁴² e, infine, il d.lgs. 165 del 2001¹⁴³), l'attività svolta dalle commissioni di indagine è stata, ogni volta, tesa ad individuare una responsabilità, in capo ai componenti dell'organo politico, quand'anche non

¹³⁸ Cfr. le audizioni nel III Comitato di: Angelo Riccardi, già sindaco del comune di Manfredonia (FG), 10ª riunione del 18 giugno 2025; Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG), 15ª riunione dell'11 febbraio 2026; Emanuele Losapio, già sindaco del comune di Trinitapoli (BAT), 16ª riunione dell'11 marzo 2026.

¹³⁹ III Comitato, pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

¹⁴⁰ D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748, “*Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo*”.

¹⁴¹ Decreto attuativo della L. 421 del 1992 recante *Realizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*. Già l'art. 3 del predetto decreto disponeva la distinzione netta tra organi di governo, cui spettano funzioni di indirizzo politico – amministrativo con il compito di definire obiettivi e programmi da attuare e dirigenti, cui spetta l'attività di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umani e strumentali con responsabilità esclusiva dell'attività amministrativa e dei risultati conseguiti.

¹⁴² Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, recante “*Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 del 1998*” ha rappresentato il momento di completamento della imputabilità delle competenze tra dirigenza e organi di indirizzo politico – amministrativo.

¹⁴³ Riordina la materia e rafforza l'intera disciplina evolutasi sino a quel momento. Con specifico riferimento agli enti locali, il principio di separazione ha trovato pacifica conferma nel d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e, in particolare, nell'art. 107.

coinvolto nell'adozione di atti amministrativi e/o provvedimenti da cui poter ricavare possibili tracce di permeabilità dell'ente, alla criminalità organizzata.

Seppure, da un lato, il legislatore ha voluto fissare - in materia di organizzazione amministrativa - una netta distinzione tra chi ha il compito di assicurare correttezza amministrativa ed efficienza, nella gestione dell'ente (burocrazia), e chi è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo politico, fissando obiettivi, senza in alcun modo ingerirsi nelle scelte del vertice amministrativo, tuttavia nell'ambito dei procedimenti di scioglimento di cui all'art. 143 T.U.E.L., detto principio non sembra aver trovato chiara applicazione. Sembra assistersi, piuttosto, a una frequente confusione tra le rispettive competenze, a discapito dell'organo di indirizzo politico, cui, spesso, viene imputato tutto ciò che accade nei gangli dell'amministrazione. Questo, sia che effettivamente adotti un atto amministrativo "viziato", espressivo dell'ingerenza della criminalità sulla sua attività; sia allorché non lo faccia, ma ometta di esercitare un controllo sugli atti adottati dall'apparato burocratico, rendendosi in ogni caso responsabile di una *c.d. culpa in vigilando*¹⁴⁴.

Sotto altra prospettiva, è stato segnalato come in molti eventi che hanno condotto allo scioglimento *"un ruolo determinante nell'ambito di questi condizionamenti da parte della criminalità organizzata è fatto dalla parte amministrativa del comune, quindi da dirigenti e funzionari"* in ragione di *"un rapporto diretto con l'organizzazione criminale"* capace di condizionare la vita dell'amministrazione. Sul punto, il presidente dell'ANCI, Gaetano Manfredi, ha sottoposto all'attenzione del Comitato le seguenti valutazioni. In primo luogo, occorrerebbe *"ponderare bene quanto la mancanza di vigilanza della parte politica sull'amministrazione possa essere responsabilità per collusione"* soprattutto quando gli atti sono stati prodotti, nell'ambito dell'autonomia, *"dal lato della parte amministrativa e senza che ci sia indirizzo o condizionamento dal lato della parte politica"*. La seconda riflessione del presidente Manfredi concerne la necessità di una riflessione sull'efficacia dello scioglimento a valle del relativo provvedimento. *"Lo scioglimento determina l'azzeramento della rappresentanza politica immediata"* – aggiunge Manfredi – *"ma ha scarsa efficacia sulla struttura amministrativa (dirigenti e funzionari) che porta quindi alla sospensione o all'interdizione ai pubblici uffici della parte burocratica, [ma] non c'è nessuno strumento che consenta l'allontanamento o la sospensione"*

145

¹⁴⁴ In molteplici provvedimenti dichiarativi della incandidabilità degli amministratori coinvolti, emerge una responsabilità per culpa in vigilando del Sindaco o degli assessori nonostante la permeabilità dell'ente agli interessi della criminalità organizzata sia dedotta con riferimento a procedimenti amministrativi di esclusiva competenza gestionale (ad esempio, proroghe concesse alla società aggiudicatrice dell'appalto dei rifiuti).

¹⁴⁵ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l'11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pagg. 3-4 del resoconto.

In altri termini, sino a che punto al sindaco di un comune, o ai suoi amministratori è possibile imputare responsabilità per qualsivoglia procedimento o provvedimento amministrativo incardinato dall'ente, e in che modo è possibile intervenire più efficacemente sulle tecnostutture amministrative?¹⁴⁶

La domanda è d'obbligo, e si pone in stretta correlazione ai limiti entro cui controllo e vigilanza possono esercitarsi senza trasmodare in forme di ingerenza, sull'apparato burocratico e amministrativo¹⁴⁷.

In forza di dette considerazioni, è emersa l'esigenza di riflettere sulla necessità di intervenire, in modo più incisivo, non solo sugli organi di governo responsabili – per *culpa in vigilando* – ma anche e soprattutto nei confronti di dirigenti e funzionari amministrativi che detti atti li abbiano direttamente adottati. Un simile intervento si rende necessario, per evitare il paradosso, per cui il responsabile dell'omesso controllo sia dichiarato decaduto e incandidabile, mentre l'autore del provvedimento “non controllato” (ma contestato) continui ad esercitare la propria attività, anche in costanza di scioglimento, a supporto della commissione straordinaria, nominata per il risanamento dell'ente.

Di talché, considerato - come sopra accennato – che “*dopo la legge Bassanini, abbiamo costruito un sistema amministrativo degli enti locali e delle regioni in cui il soggetto politico non è in grado di intervenire sull'organo amministrativo*” ma può soltanto impartire direttive, occorre prendere atto che “*ci siano situazioni in cui il condizionamento non abbia nulla a che fare con l'attività del consiglio [comunale], ma riguardi soltanto l'attività amministrativa*” e conseguentemente occorre “*distinguere le responsabilità, ma distinguere soprattutto la volontà degli elettori rispetto all'incapacità del soggetto amministrativo di far fronte a questa situazione*”¹⁴⁸.

In sostanza, vi sono situazioni in cui è possibile, se non auspicabile, non travolgere la volontà e la scelta degli elettori, ma è necessario intervenire sulle tecnostutture amministrative. È stato, pertanto, suggerito “*l'utilizzo di strumenti giuridici, anche in deroga alle norme vigenti*” nei confronti del “*personale complice e colluso e comunque non più in possesso di quelle caratteristiche afferenti ai principi costituzionali della disciplina e dell'onore per continuare a esercitare le funzioni nell'ente*”

¹⁴⁶ III Comitato, 16^a riunione, audizione del 11 marzo 2026 di Emanuele Losapio, già sindaco di Trinitapoli (BAT), pag. 7: “*Se [la] Prefettura, attraverso le [sue] verifiche, rilasci[a] certificazioni antimafia, decreti e autorizzazioni, io [come] comune e io [come] sindaco non posso entrare nel procedimento; io pago tutti i procedimenti gestionali, rispetto a cui, dopo la legge Bassanini, che ha diviso la funzione politico-amministrativa e la funzione amministrativo-gestionale, non posso entrare. Io non posso entrare nell'affidamento attraverso una gara pubblica europea e dire: «no, voi [quell'azienda] la dovevate togliere». Come faccio a togliere via un'azienda che ha tutte le certificazioni, compresa quella antimafia, che vince una gara europea, vince una gara con miglitorie, quindi economicamente più vantaggiosa?»*”.

¹⁴⁷ A tal proposito gli articoli 4 e 14 del d.lgs. 165/2001 attribuisce agli organi politici la definizione di obiettivi, programmi e direttive generali; la verifica della rispondenza dei risultati; l'individuazione delle risorse da destinare alle finalità.

¹⁴⁸ Cfr. pag. 10 del resoconto della riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino.

locale”¹⁴⁹. Occorre, dunque, che *“oltre a colpire la parte politica, ci siano strumenti che consentano una rigenerazione della parte amministrativa”* con l’allontanamento, la rotazione, lo spostamento in altre amministrazioni, cioè *“strumenti giuridici che consentano all’amministrazione che arriva dopo di non trovarsi con gli stessi problemi dell’amministrazione che è stata sciolta”*¹⁵⁰.

4.8 Obbligatorietà della sospensione cautelare dall’impiego

Com’è stato evidenziato, l’attuale dettato normativo al comma 5 prevede che *“anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell’ente locale, con decreto del Ministro dell’interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell’ente, ivi inclusa la sospensione dall’impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell’autorità competente”*.

Quindi allorché siano riscontrati elementi concreti, univoci e rilevanti circa l’esistenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata imputabili o addebitabili all’apparato amministrativo, l’ente può non subire lo scioglimento fatta salva l’adozione di misure nei confronti del personale ritenuto responsabile.

Sempre in sede di audizioni e di dibattito all’interno del Comitato, è stata rilevata anzitutto l’erroneità della previsione di cui al comma 5 dell’art. 143 T.U.E.L., che rimette al prefetto la (mera) facoltà se sospendere o meno il dipendente cui vengono imputati i collegamenti diretti o indiretti con la criminalità. In merito, dunque, è emersa quale possibile opportunità la previsione di una sospensione cautelare dall’impiego, da parte del prefetto e con decreto del Ministero dell’interno, che sia obbligatoria, e che si sostituisca a quella facoltativa, come attualmente sancita, prevedendosi altresì che i dipendenti licenziati o sospesi siano sostituiti, da altro personale con medesime qualifiche attingendo, ad esempio, a graduatorie concorsuali ancora vigenti e/o all’istituto della mobilità.

¹⁴⁹ III Comitato, pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

¹⁵⁰ Riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi l’11 marzo 2025, audizione di Gaetano Manfredi, presidente dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), pag. 4 del resoconto.

4.9 Il comma 5 dell'articolo 143 T.U.E.L.

Connesso al precedente e anch'esso oggetto di valutazioni in sede di audizioni del III Comitato, è un altro profilo dell'istituto che riguarda le possibili ipotesi in cui a essere coinvolto in fatti di criminalità organizzata sia un singolo consigliere comunale e/o provinciale.

Qualora, infatti, dall'attività di indagine, svolta dalla commissione di accesso, emergesse un collegamento con la criminalità del singolo componente del collegio consiliare e non dell'intera amministrazione o del sindaco, dovrebbe escludersi, a tutela degli interessi costituzionalmente coinvolti, l'applicazione dell'istituto all'intero ente, con applicazione, invece, di un intervento esclusivo e mirato, nei confronti del singolo soggetto interessato, prevedendo la decadenza di quest'ultimo dall'organo collegiale. Detta soluzione sembrerebbe conforme all'esigenza di preservare il diritto di elettorato passivo della compagine amministrativa, non interessata da fatti e circostanze "discutibili" nonché quello di elettorato attivo dell'intera popolazione dell'ente locale coinvolto.

Sul punto, in sede di audizione, il prof. Renato Rolli¹⁵¹, ha auspicato, partendo dallo *status* che occorre riconoscere al consigliere comunale, un intervento legislativo volto a più adeguatamente bilanciare l'interesse ordinamentale alla tutela del diritto di elettorato attivo dei soggetti non direttamente coinvolti e quello passivo della popolazione che ha eletto coloro i quali non sono stati minimamente coinvolti dall'esistenza, a loro carico, di elementi concreti, univoci e rilevanti attestanti i collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata.

Introdurre quindi, l'ipotesi della decadenza - seppure destinata alla sola ipotesi in cui gli elementi concreti, univoci e rilevanti di collegamenti diretti o indiretti siano espressamente riferibili e riferiti ad un singolo consigliere comunale -sarebbe il modo per adeguatamente salvaguardare gli interessi in gioco a fronte di una "limitata", ad un solo componente del consiglio, ingerenza della criminalità organizzata.

4.10 Il comma 7-bis dell'art. 143 T.U.E.L. Ipotesi di riproposizione di uno "sbocco intermedio"

Il legislatore, per i casi in cui dalla relazione dell'attività della commissione di indagine non emergessero i presupposti dello scioglimento (né a carico degli amministratori, né a carico di dirigenti e dipendenti dell'ente locale, per il qual caso troverebbe applicazione il comma 5 dell'art. 143 T.U.E.L.) ma comunque emergessero – con riferimento ad uno o più settori amministrativi – situazioni sintomatiche di condotte illecite grave e reiterate, ha introdotto, con l'art. 28, comma 1, del

¹⁵¹ III Comitato, resoconto della 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi della Calabria.

decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, la possibilità per il prefetto di individuare prioritari interventi di risanamento con specifica indicazione degli atti da assumere, fissando un termine entro cui adottare detti atti e fornendo ogni utile supporto tecnico amministrativo a mezzo dei propri uffici.

La disposizione introduceva, in chiave preventiva rispetto ad una possibile degenerazione della situazione, per così dire, uno “sbocco intermedio” volto a promuovere misure di correzione della *mala gestio* del comune o della provincia.

La Corte costituzionale, con sentenza 20 giugno 2019 n. 195 ha dichiarato l’illegittimità della disposizione in esame per violazione degli articoli 5, 97 secondo comma, 114, 118 secondo comma e 120 della Costituzione.

In particolare, in estrema sintesi, la Corte ha contestato la scelta del legislatore di aver “*disegnato un potere prefettizio sostitutivo extra ordinem, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definitivi e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l’autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali*”.

Più precisamente il Giudice delle Leggi ha evidenziato che il riferimento contenuto nella formulazione della fattispecie “*a situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterale tali da determinare una alterazione delle procedure e compromettere il buon andamento e l’imparzialità delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati*” fosse il “presupposto positivo” nel caso di specie connesso alla necessaria esistenza del “presupposto negativo” ovvero l’insussistenza di elementi “*concreti, univoci e rilevanti sui collegamenti con la criminalità organizzata*”. Combinato che avrebbe determinato l’applicabilità dell’istituto anche ai casi in cui non fosse riscontrato alcun riferimento alla criminalità organizzata.

A fronte, quindi, della possibilità che si configurassero “*a situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterale tali da determinare una alterazione delle procedure e compromettere il buon andamento e l’imparzialità delle amministrazioni nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati*” anche all’infuori del contesto di cui al comma 7-bis, il doppio presupposto applicativo di cui sopra determinava l’impossibilità di ricorrere alla disposizione per ipotesi sovrapponibili sotto il profilo della esistenza di situazioni sintomatiche di condotte illecite, gravi e reiterate, ma il cui accertamento non fosse derivato dall’attività di indagine di cui all’art. 143 T.U.E.L. Quanto sopra proprio in ragione della formulazione della disposizione e della richiesta del doppio presupposto applicativo sopra richiamato.

Per essere più chiari: il prefetto avrebbe potuto ricorrere all’istituto solo allorché l’accertamento di situazioni sintomatiche di condotte illecite, gravi e reiterate fosse derivato dal procedimento di cui all’art. 143 T.U.E.L. e dall’accertata insussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata.

Laddove, invece, si configurassero condotte illecite, gravi e reiterate all'infuori di detto procedimento il ricorso all'istituto sarebbe rimasto precluso.

Il Giudice delle Leggi ha poi evidenziato la genericità della definizione del presupposto "positivo" all'applicazione della disposizione censurata.

Nell'ordinamento - ha proseguito la Corte - esiste già un generale potere di annullamento straordinario con cui il governo si sostituisce agli organi degli enti locali per atti viziati di illegittimità (art. 138 T.U.E.L.). Ha rilevato, quindi, che il legislatore avrebbe dovuto meglio specificare il presupposto per l'ulteriore potere sostitutivo sancito al comma 7-*bis* dell'art. 143.

Il riferimento a condotte illecite, gravi e reiterate (se riferito a condotte penalmente rilevanti), inoltre - secondo la pronuncia richiamata - è comunque eccessivamente generico a fronte di un articolato normativo che fa esplicito riferimento alle fattispecie sanzionatorie di reati afferenti alla criminalità organizzata. Altrettanto vaga e generica è la definizione di "*situazione sintomatica*" che legittima l'applicazione della disposizione.

Ha concluso perciò la Corte: *"nel complesso, quindi, il presupposto positivo del potere sostitutivo prefettizio è disegnato dalla disposizione censurata in termini vaghi, ampiamente discrezionali e certamente assai meno definiti di quelli del potere governativo di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, pur essendo il primo agganciato a quest'ultimo come occasionale appendice procedimentale"*.

Riassuntivamente, la Corte costituzionale:

- ha censurato l'esistenza non già di un potere di impulso, bensì la specifica assegnazione al prefetto del potere di individuare misure ritenute risolutive. Questo potere, oltre a porsi in contrasto con l'assenza di una previsione legislativa, si pone in contrasto con il principio autonomistico e con la discrezionalità assegnata agli organi degli enti locali;
- ha censurato l'esercizio del potere sostitutivo, poiché lesivo dell'autonomia e delle funzioni proprie degli enti territoriali, potendo trovare giustificazione esclusivamente, ai sensi dell'art. 120 Cost., nella *"esigenza di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento"*. Sostituzione in ogni caso consentita al Governo, e non anche al prefetto a cui l'ordinamento riconosce l'esercizio del potere sostitutivo, esclusivamente in caso di omessa adozione di atti vincolati.

A fronte delle illegittimità evidenziate, tuttavia, si può facilmente constatare che il Giudice delle Leggi non ha escluso la possibilità che il legislatore potesse nuovamente intervenire, in termini compatibili con il principio di legalità e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali.

Di qui, dunque, l'interesse speculativo registrato nel corso delle audizioni del III Comitato¹⁵² e dei suoi diffusi momenti di studio e approfondimento, per cogliere l'opportunità di tornare a prevedere una *terza via* o uno "sbocco intermedio" nei casi meno pervasivi e più circostanziati che, tenendo conto inevitabilmente delle criticità e delle censure sollevate dalla pronuncia, consenta, per il caso in cui non si giunga allo scioglimento, ma si evidenzino fenomeni di *mala gestio* (purché in ogni caso correlati al fenomeno mafioso), un intervento a beneficio dell'amministrazione e della collettività.

Peraltro, è stato prospettato, nelle audizioni, che anche in materia di scioglimento degli enti locali *"sia necessario assicurare una gradualità delle misure che rispetti il principio di proporzionalità"*.

153

Come già detto, il prefetto a oggi ha solo due possibilità: o proporre lo scioglimento o proporre l'archiviazione e, in questa assenza di gradualità, non manca chi, come il presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino, ravvisi l'annidarsi di un vero e proprio *"rischio"*: *"questo sistema on-off, dentro-fuori, (...) spinge, talvolta, verso situazioni paradossali, per cui poi le indagini e l'autorità giudiziaria nelle sentenze ci dicono che nulla di quello che era alla base del provvedimento esisteva"*¹⁵⁴.

Peserebbe, tuttavia, nella gradualità delle misure, un dato importante, ovvero l'autonomia che la Costituzione riconosce agli enti territoriali, oggetto della più volte citata sentenza n. 195/2019 della Corte costituzionale. Una *via d'uscita*, a parere del presidente di sezione Corradino, è quella di riproporre, anche in tale ambito, uno strumento ritenuto straordinario nella sua efficacia, previsto dalla normativa anticorruzione: la vigilanza collaborativa. *"E' uno strumento"* – ricorda Corradino – *"in cui le pubbliche amministrazioni che si trovano di fronte a delle situazioni particolarmente impegnative, o perché si tratta di una gara di appalto molto importante sotto il profilo del valore (...) ovvero perché si tratta di opere i servizi che bisogna rendere in un'area di particolare densità criminale, possono chiedere la vigilanza collaborativa, cioè possono chiedere l'affiancamento dell'Autorità nazionale anticorruzione affinché accompagni queste amministrazioni in un percorso di legalità"*.

In sostanza, la "vigilanza collaborativa" – strumento valutato dall'OCSE come *best practice* mondiale tanto da suggerirne l'adozione agli altri Stati membri – *mutatis mutandis* sarebbe una strada percorribile *"perché non sarebbe un commissariamento, dal momento che sono le amministrazioni a*

¹⁵² III Comitato, pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione": *"E' interessante porre alla vostra attenzione il fatto che c'è lo scioglimento, ma ci chiediamo se nei casi meno pervasivi, più circostanziati non ci potrebbe essere un'azione diversa dal dire 'sciogliamo' o 'non sciogliamo' (...)"*.

¹⁵³ Pagg. 11-12 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

chiedere di essere affiancate, e non ci sarebbe un commissariamento da un punto di vista contenutistico, in quanto avremmo, al contrario, soltanto l'indicazione di un percorso di legalità da seguire" ¹⁵⁵.

Sulla scia di quanto sopra, prendendo spunto dalla disciplina delle interdittive e, segnatamente, dalle misure amministrative di prevenzione collaborativa, sul modello delle imprese, è emersa la riflessione se si possa applicare, agli organi coinvolti, una sorta di misura di prevenzione collaborativa ¹⁵⁶, ossia di controllo, da parte del prefetto attraverso la prescrizione – su specifiche materie e settori - di misure *ad hoc* ¹⁵⁷.

Infine, tra le ipotesi immaginate – per il caso in cui vengano riscontrate forme di condizionamento in ogni modo non sufficienti ad ingenerare l'applicazione del comma 1 o del comma 5 – v'è quella di prevedere la nomina di un commissario governativo, che affianchi e/o supporti l'amministrazione per un periodo di 18 mesi e al quale siano affidate le funzioni di direttore generale, con potere di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati.

Quanto sopra prevedendo la possibilità – al fine di non incidere sull'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti locali - che sia nominato direttamente dall'ente locale, tra soggetti indicati dallo Stato, o che l'ente sia tenuto a nominarlo attingendo da un albo, da predisporli, dallo Stato, dunque in sede centrale (modalità anch'esse oggetto di particolari riflessioni e considerazioni in sede di Comitato).

4.11 La commissione di straordinaria gestione

L'art. 145 T.U.E.L. rubricato *gestione straordinaria* disciplina le modalità attraverso cui la commissione straordinaria è chiamata alla gestione dell'ente territoriale. Il comma 2 espressamente dispone l'esigenza che la commissione adotti un piano delle priorità degli interventi da eseguire, da sottoporre ad uno speciale regime, anche in ordine all'ottenimento di contributi e finanziamenti; il

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Il legislatore con l'art. 49 comma 1 del decreto-legge 6 novembre 2021 n. 152, nella logica di graduare l'impatto afflittivo del proprio intervento, ha introdotto nell'ordinamento l'istituto della prevenzione collaborativa applicabile in caso di agevolazione occasionale. Il legislatore ha inteso differenziare gli effetti della disciplina interdittiva antimafia rispetto al caso in cui ci si trovi innanzi a tentativi di infiltrazione mafiosa riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale. Il nuovo istituto impone l'adozione di alcune specifiche misure da parte dell'impresa senza che ciò determini un rischio per la continuità aziendale. Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che «*in tema di interdittiva, l'agevolazione occasionale si connota per la sporadicità del fattore critico che, privo di perduranza, lasci intendere che si sia al di fuori del "dato cronicizzato" dell'infiltrazione mafiosa, cosicché il contatto con ambienti criminali possa consentire il recupero attraverso un percorso virtuoso che consenta concretamente all'impresa di bonificarsi riallineandosi con il contesto economico sano ed affrancandosi dal condizionamento delle infiltrazioni mafiose*», TAR Campania, I, 20 settembre 2023.

¹⁵⁷ Ciò avverrebbe nell'ambito delle funzioni già affidate al prefetto e relative ai rapporti con gli enti locali con particolare riferimento alla attività di vigilanza e tutela dell'ordine pubblico nonché nell'alveo delle forme di collaborazione istituzionale disciplinate dal D.P.R. 3 aprile 2006 n. 180.

comma 4, poi, impone alla commissione di revocare servizi, deliberazioni e rescindere contratti, qualora detti atti siano direttamente connessi a ipotesi di contestate infiltrazioni.

In sede di audizione è stato rilevato come talvolta l'intervento straordinario non abbia avuto la capacità di intervenire sulle criticità ritenute, dalla commissione di indagine prima e dal prefetto poi, generatrici dello scioglimento dell'ente.

Sul punto, si è dunque riflettuto e argomentato sulla possibilità di prevedere, in capo alla commissione straordinaria, un onere di intervento – con finalità risolutive – sulle questioni specificatamente individuate dalla relazione prefettizia, come espressione della *mala gestio* e della permeabilità dell'ente. Ciò al fine di finalizzare il ruolo della commissione al ripristino della legalità compromessa. Sempre con riferimento alla commissione incaricata della gestione è emersa l'esigenza, a fronte di commissioni composte da funzionari di altri uffici, incaricati a svolgere anche il ruolo di “commissari straordinari”, di prevedere figure commissariali a tempo pieno, che partecipino attivamente e assiduamente alla vita amministrativa dell'ente, esercitando anche il doveroso controllo, nei confronti della macchina amministrativa e assicurando, altresì, il rispetto di un criterio di nomine, fedele a un principio di rotazione, che sia effettivo e/o anche privilegiando nomine extra-territoriali¹⁵⁸.

A quest'ultimo proposito, il prefetto Palomba, capo del dipartimento *pro tempore* per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, auditato in sede di Comitato, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di assicurare un'adeguata formazione ai componenti della commissione straordinaria. Stesso auspicio ha riguardato coloro i quali sono chiamati a comporre la commissione di accesso¹⁵⁹. Si è riflettuto, su tale via, come prima anticipato, sulla possibilità di istituire un albo dei commissari destinati a sostituire gli organi di governo che abbiano, anche per esperienze pregresse maturate sul campo, particolari competenze in materia di diritto amministrativo e degli enti locali, nella prevenzione e contrasto alla criminalità, che non esercitino funzioni nel territorio della provincia dell'ente sciolto, e che vengano appositamente formati. Si tratterebbe di professionalità che andrebbero comunque affiancate nel loro impegno “*da una task force multidisciplinare dotata di*

¹⁵⁸ III Comitato, resoconto della 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l'Università degli studi della Calabria, pag. 5. Vedi anche, pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”: “*Un altro elemento è il ruolo della commissione straordinaria (...), si chiama straordinaria, ma non ha poteri straordinari, ha gli stessi poteri che hanno un sindaco, una giunta e un consiglio comunale*”.

¹⁵⁹ III Comitato, resoconto della 3ª riunione tenutasi il 9 luglio 2024, audizione del prefetto Claudio Palomba, capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, pag. 5: “*(...) in passaggi di alcune direttive [del Ministero dell'interno] anche precedenti veniva detto di attenzionare gli appalti, i cimiteri, le risorse economiche: su questi aspetti è assolutamente necessario che le commissioni d'accesso siano ferrate. Quindi vorremmo (...) fare una sorta di elenco degli appartenenti alle commissioni d'accesso, come in parte esiste anche l'elenco dei commissari straordinari*”.

*risorse finanziarie dedicate, attingendo da un fondo speciale, magari alimentato dai proventi dei beni mobili confiscati alle organizzazioni criminali”*¹⁶⁰.

Sul tema del commissariamento in sede di audizione è, altresì, emerso come la durata fissa del commissariamento non si presti ad un’efficace azione di riordino dell’ente locale disciolto¹⁶¹. Il prof. Rolli, in proposito, mostrandosene assolutamente consapevole, ha introdotto il tema della durata variabile, in funzione di indicatori, quali, tra tutti il numero degli abitanti¹⁶². Ha rilevato come la durata del commissariamento dovrebbe rendersi proporzionale alle dimensioni del Comune coinvolto poiché espressiva della dimensione della “macchina” burocratica e amministrativa su cui occorre intervenire e probabilmente proporzionale della intensità delle questioni da affrontare nell’ente. Altri auditi, d’altro canto, hanno sottolineato la difficoltà di raggiungere soddisfacenti risultati nei casi in cui la situazione di disordine amministrativo è totale o molto complessa. *“Molto spesso”* – è stato segnalato – *“il tempo a disposizione per portare avanti un ambizioso progetto di risanamento non è corrispondente a una ragionevolezza di programmazione e messa a terra delle opere successive”*¹⁶³. Quindi, secondo tale diversa angolazione, anche la durata massima di ventiquattro mesi per la gestione straordinaria rischia talvolta di risultare insufficiente, pur nella consapevolezza che prospettare il prolungamento del commissariamento oltre il termine vigente di durata massima comporterebbe il rischio di ridurre oltremodo la libertà di autogoverno delle comunità locali e di frustrare il rapporto fiduciario tra cittadini e rappresentanti democraticamente eletti¹⁶⁴.

Tutti gli auditi hanno convenuto nell’esigenza di assicurare alla commissione straordinaria chiamata al governo dell’ente locale dissolto strumenti straordinari, sotto il profilo amministrativo, che consentano interventi diretti e risolutivi *“che possano garantire di instaurare nuovamente la fiducia nei confronti dello Stato. La commissione deve essere dotata (...) di strumenti di semplificazione, della possibilità di ridurre i tempi sia degli affidamenti sia delle autorizzazioni, delle conferenze di servizio decisorie”*¹⁶⁵.

Va tenuto conto, peraltro, che l’opinione pubblica, in genere, non vive lo scioglimento in maniera positiva, non percepisce l’azione di prevenzione; al contrario, *“lo scioglimento viene visto come un danno all’immagine e alla reputazione di un territorio, addirittura una punizione”*. Ecco, dunque, che la commissione di straordinaria gestione ha il delicatissimo compito di ricomporre il rapporto di

¹⁶⁰ III Comitato, pag. 11 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

¹⁶¹ *Idem*, pag. 10.

¹⁶² III Comitato, 2ª riunione tenutasi il 7 maggio 2024, audizione di Renato Rolli, docente di diritto amministrativo presso l’Università degli studi della Calabria.

¹⁶³ III Comitato, pag. 2 del resoconto dell’audizione presso il III Comitato, 11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

¹⁶⁴ III Comitato, pag. 3 della relazione depositata dall’audito, III Comitato, 3ª riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno.

¹⁶⁵ *Idem*, pag. 7.

fiducia tra cittadini e le Istituzioni, ma in questo è necessario avvalersi di una “*comunicazione efficace*”, che spesso manca, “*che spieghi bene le ragioni per cui si è deciso di interrompere la democrazia in un territorio*” e le misure correttive che si intendono porre in essere nell’interesse della comunità¹⁶⁶.

Lo stesso dicasi all’interno dell’ente sciolto e sottoposto a commissariamento. È noto, infatti, che “*i commissari quando arrivano non sono sempre ben visti, anzi quasi mai; solitamente trovano un contesto abbastanza ostile, all’interno dell’amministrazione come all’esterno*”. Al fine di recuperare consenso e fiducia nell’opinione pubblica è necessario, pertanto, curare con attenzione anche “*i profili di sussidiarietà orizzontale, quindi i contatti con tutto ciò che è il contesto associativo locale, (...) gli enti intermedi*”, cioè, in altri termini, è necessario fare buona opera di comunicazione, portando all’esterno la presenza della gestione che, seppur straordinaria, si trova all’interno del contesto territoriale per un tempo adeguati a dover interagire con la comunità¹⁶⁷.

Al fine di garantire piena efficienza all’intervento della commissione di straordinaria gestione, va ricordato che l’art. 145 T.U.E.L. prevede che il prefetto, su richiesta dei commissari, possa disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l’assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico appartenente ad amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione¹⁶⁸. La *ratio* di una tale misura è quella di “*scongiurare diffuse situazioni di ‘paralisi’ dell’attività amministrativa dell’ente connesse, tra l’altro, alle difficoltà di avviare e/o portare a compimento interventi indispensabili, nonché di rimuovere forme di disservizio che incidono sui servizi resi*”.

Grazie ad una recente circolare del Ministero dell’interno, a tale personale possono essere attribuite specifiche funzioni gestionali “con conseguente potere di firma”, così offrendo alla commissione straordinaria la possibilità, per loro tramite, di dare immediata attuazione agli indirizzi impartiti¹⁶⁹.

Altro profilo attenzionato, in ordine al ruolo e alle funzioni della commissione straordinaria, è stato quello dell’esigenza di stabilire che essa, una volta chiamata a governare l’ente, intervenga su ognuno

¹⁶⁶ III Comitato, pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

¹⁶⁷ III Comitato, pag. 4 del resoconto dell’11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

¹⁶⁸ Sulla proposta di istituire un albo specifico territorialmente articolato anche per i sovraordinati, vedi III Comitato, pag. 5 del resoconto dell’11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello: “*Per quanto poi tutte le prefetture, ripeto, su invito dello stesso Ministero dell’interno, del Dipartimento per gli affari interni e territoriali (DAIT), cerchino di tenere degli elenchi di soggetti che si sono già prodotti in passato in attività di questo genere e che quindi possono essere utilizzati per queste attività, forse potrebbe essere il caso, sulla falsariga di quanto previsto per i commissari, di creare un albo specifico territorialmente articolato anche per i sovraordinati. Ciò consentirebbe una notevole riduzione di tempi*”. Vedi anche pagg. 9-11 del resoconto della 12ª riunione del 14 ottobre 2025, audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Caivano (NA), Filippo Dispenza, Maurizio Alicandro e Simonetta Calcaterra.

¹⁶⁹ Ministero dell’interno, circolare n. 51/2024.

dei settori, *malpractice* e debolezze, individuati e segnalati dalla relazione medesima, quale causa dello stesso scioglimento. Le commissioni di straordinaria gestione si trovano molto spesso a *“fronteggiare condizioni di fortissima disorganizzazione sul piano amministrativo”*. Pertanto, il primo approccio con l’ente da gestire è legato all’esigenza di un completo *“riordino degli apparati”*, o perché *“si trovano condizioni di non particolare preparazione professionale”*, o perché *“ci sono stati cortocircuiti forti”* e ingerenze da parte della criminalità organizzata¹⁷⁰.

I commissari, pertanto, anche al fine di rendere ancora più incisivo il loro intervento, dovrebbero, per legge o circolare ministeriale, dedicarsi al risanamento delle disfunzioni anche amministrative da cui è derivato lo scioglimento e, a fine lavoro - conclusione del commissariamento, rendicontare al prefetto gli esiti della loro attività. Tanto, invero, si rende necessario da un lato, al fine di evitare che la commissione si limiti all’esercizio dell’ordinaria amministrazione; dall’altro, onde incidere davvero sulla stessa efficacia del commissariamento.

4.12 Il sistema dei controlli interni e le misure di sostegno post-scioglimento

Nell’intento di rafforzare le attività amministrative volte a prevenire e scongiurare ipotesi di infiltrazione, si ritiene meritevole l’ulteriore esigenza emersa in corso ai lavori del Comitato e relativa al rafforzamento del sistema di controlli dell’ente. È ragionevole immaginare, infatti, che le infiltrazioni mafiose negli enti si realizzino a causa di un progressivo indebolimento dei meccanismi di controllo, dell’opacità di procedure amministrative, della concentrazione di potere decisionale in capo ai singoli funzionari, di una carenza di trasparenza e dell’inefficacia dei sistemi di monitoraggio. L’ordinamento vigente prevede un articolato sistema di controlli interni negli enti locali, disciplinato dagli articoli 147 e ss. T.U.E.L., che assicura: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; il controllo sulle società partecipate; il controllo sugli equilibri finanziari.

A tale sistema dei controlli si aggiunge quello introdotto dalla legge 190 del 2012 in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza¹⁷¹. Sulla scorta di quest’ultima disciplina, infatti, il legislatore ha introdotto la figura del responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza (RPCT) che, negli enti locali è individuato, di norma, nel segretario comunale¹⁷².

¹⁷⁰ III Comitato, pag. 3 del resoconto dell’11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

¹⁷¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”*.

¹⁷² Sulle funzioni del segretario comunale, vedi pag. 2 del resoconto della 4ª riunione del III Comitato del 28 gennaio 2025, audizione di Amedeo Scarsella, segretario nazionale dell’Unione Segretari comunali e provinciali: *“(…) il segretario comunale nel corso degli anni ha conosciuto delle modifiche rispetto al ruolo originario di garante della legalità perché la stessa nomina, nell’ambito dell’albo [...] gestito ed alimentato dal Ministero dell’interno, è divenuta*

Il RPCT riveste un ruolo centrale nel sistema di prevenzione, essendo chiamato a proporre all'organo di indirizzo politico il "Piano triennale della corruzione e della trasparenza" che contiene: le valutazioni del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione indicando gli interventi organizzativi volti a prevenirlo¹⁷³; verificare l'efficace attuazione del piano e la sua idoneità proponendone la modifica quanto siano accertate significative violazioni delle prescrizioni o intervengano mutamenti nell'organizzazione¹⁷⁴; verificare d'intesa con il dirigente competente l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più elevato rischio corruttivo¹⁷⁵; segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione; svolgere le funzioni di responsabile per la trasparenza assicurando il controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente¹⁷⁶.

Nonostante il ruolo del RPCT sia centrale nell'ordinamento degli enti locali (ruolo solitamente affidato ai segretari comunali negli enti con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti), l'esperienza applicativa ha mostrato che esso incontra non poche difficoltà nell'esercizio effettivo delle proprie funzioni. Tali criticità sono particolarmente accentuate, proprio negli enti locali che insistono in contesti territoriali ad alto rischio di infiltrazione mafiosa, dove la capacità di resilienza della struttura amministrativa è messa a dura prova dalla pressione della criminalità organizzata e dalla contiguità tra mafia, politica locale e imprenditoria.

Di ciò ha riferito al Comitato, il segretario nazionale dell'Unione Segretari comunali e provinciali, Amedeo Scarsella, quando ha posto in evidenza la sostanziale "solitudine" del segretario comunale dove in molti casi *"neanche percepisce che l'interesse pubblico non sia soddisfatto da alcune scelte politiche dell'amministrazione ma che quelle scelte siano destinate a perseguire interessi di soggetti criminali"*. Ad esempio, *"nel momento in cui si fa una variante urbanistica, se si tende a privilegiare un interesse economico particolare, magari appartenente a cosche, è evidente che l'atto amministrativo e la procedura amministrativa sono identici rispetto al caso in cui l'amministrazione decida di perseguire un interesse pubblico a tutela della proprietà"*¹⁷⁷. Sembrerebbe, dunque, che

di competenza del sindaco. Nella sentenza n. 23 del 2019 della Corte costituzionale, sono tratteggiate le funzioni del segretario comunale. In quella sentenza si ricorda come al nucleo storico delle funzioni del segretario comunale, quale autorità garante e autorità di controllo, si sono aggiunte funzioni che la Corte costituzionale definisce 'quasi manageriali', di supporto alle amministrazioni per l'attuazione dell'indirizzo politico. Questo carattere multiforme delle funzioni del segretario comunale giustifica, da una parte, che questa figura sia statale, perché selezionata dal Ministero dell'interno e, dall'altra, che sia scelta dal sindaco, all'interno dell'albo".

¹⁷³ Art. 1 comma 5 lett. a) della legge n. 190 del 2012.

¹⁷⁴ Art. 1, comma 10, lett. a) della medesima legge.

¹⁷⁵ Art. 1, comma 10, lett. c) della medesima legge.

¹⁷⁶ Art. 43 del d.lgs. n. 33 del 2013.

¹⁷⁷ III Comitato, pag. 3 del resoconto della 4ª riunione del 28 gennaio 2025, audizione di Amedeo Scarsella, segretario nazionale dell'Unione segretari comunali e provinciali.

la figura del segretario comunale, nonostante sia il vertice dei controlli interni e nonostante le attribuzioni quale RPCT, non disponga degli strumenti sufficienti per renderla pienamente consapevole delle vere criticità che possono annidarsi in un ente locale e fatichi ad assumere, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, un ruolo chiaro ed efficiente che un tempo era netto e ben definito di “garante della legalità” nell’ente locale.

Non manca invero chi, con parole forti ma persuasive, abbia ricordato come oggi i segretari comunali siano “*schiaivi, ricattati (...) dai sindaci di turno*”¹⁷⁸. Tuttavia, d’altro canto, va detto che, per scongiurare il pericolo di infiltrazione della criminalità nell’ente locale, a volte non vi sarebbe stata la necessità di procedere ad atti di particolare eroismo o l’esecuzione di sofisticatissimi controlli, ma poteva risultare sufficiente: dare seguito in modo attento e scrupoloso alla normativa antimafia applicabile agli enti locali, ovvero assicurare l’acquisizione della certificazione antimafia (comunicazione o informazione antimafia, iscrizione nelle cd. *white list*); dare esecuzione, laddove esistenti, ai cd. “protocolli antimafia” sovente sottoscritti con grande enfasi e di lì a poco ignorati; promuovere le necessarie iniziative perché l’amministrazione comunale si avvallesse delle centrali uniche di committenza e stazioni appaltanti qualificate in 86 Province¹⁷⁹.

Un altro aspetto che riguarda i segretari comunali è stato sollevato dal prefetto di Catania, Pietro Signoriello, con riferimento alla norma del T.U.E.L. che impedisce, in caso di scioglimento ex art. 143 del medesimo testo unico, l’avvicendamento del segretario comunale prima di sessanta giorni e non oltre centoventi. Se, dunque, la commissione che si insedia ha l’esigenza di cambiare il segretario comunale – “*non perché (...) sia in qualche modo legato a fattori che lascino qualche dubbio sulla sua permeabilità a pressioni esterne, ma perché in quel contesto non è la persona giusta*” – non può farlo immediatamente conseguendone che per due mesi non è nelle migliori condizioni di operatività¹⁸⁰.

Solitudine e precarietà sono le medesime aggettivazioni che connotano l’audizione che ha avuto per oggetto il secondo presidio di legalità nei comuni: la polizia municipale. Per prevenire le situazioni che portano allo scioglimento - ha affermato Stefano Donati, segretario generale dell’Associazione nazionale comandanti e ufficiali dei corpi di Polizia municipale (ANCUPM) – la polizia locale avrebbe le potenzialità per fornire un proprio qualificato contributo in quanto “*avverte in pieno certe situazioni anomale che le girano intorno e rispetto alle quali (...) non ha gli strumenti per intervenire; (...) non ha, ad esempio, l’accesso al CED interforze, quindi non conosce esattamente la situazione*”

¹⁷⁸ III Comitato, pag. 11 del resoconto della 12ª riunione del 14 ottobre 2025, audizione di Filippo Dispenza componente della commissione straordinaria del comune di Caivano (NA).

¹⁷⁹ Su quest’ultimo dato, cfr. pag. 4 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 26 marzo 2025, audizione di Gerardo Stefanelli, componente del comitato direttivo dell’Unione Province d’Italia (UPI).

¹⁸⁰ III Comitato, pag. 5 del resoconto dell’11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

né dei cittadini e neanche dei consiglieri; (...) non ha nessun rapporto con le forze di polizia dello Stato, perché non fa parte del comparto sicurezza". Eppure – ha continuato l'audit, "la polizia municipale è sul territorio e in certe realtà è la prima frontiera su cui si scontrano le organizzazioni criminali". Infatti, le principali attività istituzionali di controllo del territorio e della sicurezza urbana – in materia, ad esempio, di alloggi pubblici, gestione e controllo dei mercati, parcheggiatori abusivi ed altro - intersecano quasi sempre ambiti oggetto di attenzione e infiltrazione delle organizzazioni criminali.

Alla mancanza di idonei poteri e strumenti, si aggiunge la totale dipendenza del comandante della polizia locale dal sindaco, situazione foriera di criticità proprio nei casi in cui l'amministrazione comunale è soggetta all'interferenza mafiosa. Significative e senza circonlocuzioni le parole dell'audit: *"Quando il sindaco ha tutti i poteri che ha, perché ha un potere totale, per esempio, rispetto alla burocrazia, alla scelta della dirigenza e dei funzionari, il sindaco [oggi] praticamente sceglie chi vuole. Che cosa succede, quindi? Quando c'è tutto questo potere, chi vuole approfittarne si inserisce e, in qualche modo, ricatta il sindaco, riesce a farlo proprio (...) Vi è, poi la questione di fondo. Tutti i controlli, interni ed esterni, sono stati eliminati, (...) nei comuni le leggi vengono interpretate (...) ad usum Delphini. (...) [Così] quando il comandante della polizia municipale (...) ritiene di applicare le norme, di fronte al tentativo [dell'amministrazione comunale] di interpretarla [diversamente], viene trasferito, viene spostato ad un altro compito, non viene rinnovato l'incarico. Ormai è diventato un precario"*¹⁸¹.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione ritiene auspicabile un rafforzamento strutturale dei presidi di legalità degli enti locali (segretario comunale e polizia locale) e del connesso sistema dei controlli interni in modo che risulti maggiormente orientato a prevenire le infiltrazioni mafiose, anche attraverso l'istituzione di una struttura intersettoriale dedicata che operi in stretta sinergia con il RPCT e con gli altri organi di controllo interno.

Tale struttura, che appare percorribile quantomeno nei comuni di media dimensione (sul cui livello di vulnerabilità si fa rinvio *supra* al §. 3.5), dovrebbe operare quale presidio permanente con funzioni di vigilanza sulle procedure a più alto rischio di infiltrazione o condizionamento¹⁸², di monitoraggio

¹⁸¹ III Comitato, 4ª riunione tenutasi il 12 febbraio 2025, audizione di Stefano Donati, segretario generale dell'Associazione nazionale comandanti e ufficiali dei corpi di polizia municipale.

¹⁸² Il riferimento è alle procedure di gara e agli affidamenti pubblici nei settori maggiormente esposti di cui all'art. 1, comma 53, della legge n. 190 del 2012 quali: estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; noli a freddo e a caldo; fornitura di ferro lavorato; autotrasporti; guardiania dei cantieri; servizi funerari e cimiteriali; ristorazione e catering; servizi ambientali e gestione rifiuti; rilascio di autorizzazioni, concessioni, licenze, permessi in settori sensibili; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari e attribuzione di vantaggi economici; gestione dei servizi a rilevanza economica affidati a terzi o a società partecipate; assunzioni di personale e conferimento di incarichi esterni.

dei rapporti tra l'ente e i soggetti terzi, nonché di verifica del rispetto dei protocolli di legalità e delle clausole antimafia.

Detto organismo, senza appesantimento della struttura burocratica dell'ente, dovrebbe avere natura intersettoriale e composizione variabile, in ragione dei principali settori dell'ente maggiormente esposti, dove comunque non potrà prescindersi dal coinvolgimento attivo del segretario comunale (anche in funzione di RPCT).

Tale soluzione potrebbe essere promossa o disposta, in via normativa o per altri mezzi ritenuti più idonei dal Ministero dell'interno, nei confronti degli enti locali più volte sottoposti a scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. oppure, in via preventiva e volontariamente, da parte delle amministrazioni comunali che insistono in contesti ad alto rischio anche attraverso il supporto tecnico delle competenti prefetture e, auspicabilmente, con il sostegno finanziario delle Regioni.

L'istituzione di un tale organismo richiederebbe, in ogni caso, un coordinamento sotto il profilo normativo su molteplici livelli e dovrebbe in ogni caso inserirsi nell'ambito del titolo VI, capo III della I parte del T.U.E.L.

Come già accade da tempo in alcune realtà virtuose, quali il comune di Milano, per i comuni di maggiori dimensioni, capoluoghi di regione o provincia, appare auspicabile, oltretutto necessaria, l'istituzione di un'apposita struttura di supporto al "responsabile antiriciclaggio" o "gestore" ex art. 10 della legge 231 del 2007, anche in ottemperanza alla predetta norma di legge che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di comunicare all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia *"i dati e le informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale"*¹⁸³. Nell'esperienza concreta, tale funzione, operante in stretto

¹⁸³ Si riporta di seguito il testo dell'art. 10 del d.lgs. n. 231 del 21 novembre 2007 *"Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione"*: *"Articolo 10 (Pubbliche amministrazioni) - 1. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure:*

a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

2. In funzione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, il Comitato di sicurezza finanziaria, anche sulla base dell'analisi nazionale del rischio di cui all'art. 14, individua categorie di attività amministrative, svolte dalle Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, rispetto a cui non trovano applicazione gli obblighi di cui al presente articolo. Con le medesime modalità e secondo i medesimi criteri, il Comitato di sicurezza finanziaria può individuare procedimenti, ulteriori rispetto a quelli di cui al comma 1, per i quali trovano applicazione gli obblighi di cui al presente articolo.

3. Il Comitato di sicurezza finanziaria elabora linee guida per la mappatura e la valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo cui gli uffici delle Pubbliche amministrazioni, responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, sono esposti nell'esercizio della propria attività istituzionale. Sulla base delle predette linee guida, le medesime Pubbliche amministrazioni adottano procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative e operative, idonee a valutare il livello di esposizione dei propri uffici al rischio e indicano le misure necessarie a mitigarlo.

coordinamento con il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, è risultata di particolare ausilio e concreta utilità nel monitoraggio di situazioni a rischio, quali ripetute operazioni di compravendita di esercizi commerciali o ricorrenti subentri o subaffitti, concentrazione delle licenze di commercio, richieste di finanziamenti pubblici incompatibili con il profilo economico del beneficiario ed altre manifestazioni che appalesano incoerenza nei dati di un determinato soggetto esistenti nella disponibilità delle banche-dati dell'amministrazione comunale.

Come è stato più sopra accennato nel §. 3.5, la probabilità che un comune sciolto per mafia vada incontro nel tempo a successive misure dissolutorie ex art. 143 T.U.E.L. è inaccettabilmente elevata. Dei 290 comuni fin qui sciolti, infatti, 83 sono stati sciolti per una seconda volta e, in un caso, si giunti persino al quinto decreto di scioglimento. In sostanza, in più di un caso su quattro, l'opera di risanamento da parte della commissione di straordinaria gestione non si è rivelata di per sé una misura sufficiente per consolidare nel tempo le difese del comune dall'aggressione mafiosa perché non vi è stato un vero salto di qualità nella classe dirigente della politica locale tale da resistere ai condizionamenti mafiosi.

E laddove, invece, i nuovi amministratori locali cercano di dare discontinuità rispetto al passato accade che sovente essi *“manifestino una sincera fatica a ripartire e anche un senso di solitudine, in diversi casi”*. È importante, dunque, che *“quando c'è uno scioglimento (...) chi succede democraticamente nell'amministrazione di un territorio percepisca un costante rapporto con le*

4. Al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, le Pubbliche amministrazioni comunicano alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale. La UIF, in apposite istruzioni, adottate sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, individua i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette.

5. Le Pubbliche amministrazioni responsabili dei procedimenti di cui al comma 1, nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'art. 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo.

6. L'inosservanza delle norme di cui alla presente disposizione assume rilievo ai fini dell'art. 21, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.”

Si rammenta, infine, che ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. hh) del medesimo decreto, per Pubbliche amministrazioni s'intendono *“le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica”*.

Per effetto del rinvio della predetta norma al citato d.lgs. n. 165 del 2001, le disposizioni in parola della norma antiriciclaggio trovano dunque applicazione nei confronti di *“tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300”* nonché *“fino alla revisione organica della disciplina del settore, le disposizioni di cui al presente decreto [legislativo n. 165 del 2001] continuano ad applicarsi anche al CONI”*.

istituzioni dello Stato”. Ecco, dunque, che oltre al necessario rafforzamento dei controlli interni, è importante che dall’esterno tale misura sia sostenuta *“da un’azione di monitoraggio significativo almeno per un certo periodo di tempo”*, di un periodo, cioè, di *“osservazione rafforzata”*, durante il quale *“l’ente rimane sottoposto a controlli intensificati, ma anche supportato da uno o più tutor istituzionali”*. In tal senso, può essere richiamata la positiva esperienza nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani, interessate negli anni scorsi da molteplici scioglimenti, dove l’Autorità Nazionale Anticorruzione è stata chiamata ad intervenire in termini di *“vigilanza collaborativa”*, sostegno e apporto di competenze¹⁸⁴.

Un’altra misura suggerita nel corso delle audizioni è l’introduzione di clausole di salvaguardia automatiche, *“che consentirebbe [l’adozione di] interventi immediati in caso di rilevazione di nuove anomalie, evitando un successivo scioglimento”*¹⁸⁵.

Attualmente l’Amministrazione dell’interno prevede forme di accompagnamento anche in una prima fase successiva al rinnovo degli organi politici, attraverso il mantenimento di alcune unità di funzionari con competenze specifiche, già assegnati in costanza di gestione commissariale alla commissione straordinaria ai sensi dell’art. 145 T.U.E.L. Un ulteriore strumento è il Comitato di sostegno e monitoraggio previsto dall’art. 144 T.U.E.L. composto da dirigenti in servizio presso il Ministero dell’interno, appartenenti a diversi profili professionali che opera a supporto sia delle gestioni commissariali sia dei comuni riportati a gestione ordinaria, con un’attività di consulenza che abbraccia vari profili di competenza dell’ente locale¹⁸⁶.

Come già accennato nel Capitolo 2 della presente relazione, la vulnerabilità tipica dei comuni maggiormente soggetti alla minaccia mafiosa è rappresentata dalla *“debolezza amministrativa”*, aspetto che diventa drammaticamente cruciale soprattutto per i comuni che sono stati oggetto di ripetuti scioglimenti. *“Questo denuncia una debolezza amministrativa”* – ha affermato il presidente dell’ANAC, Giuseppe Busia – *“che va curata [anche] dopo il commissariamento”*. Ad avviso dell’audit è quindi necessario *“creare una rete di soggetti che abbiano competenze amministrative in materia di gare (...), di concorsi pubblici, di gestione del bilancio, che assistano il comune sciolto”* anche dopo l’adozione della misura di rigore. Ha suggerito a tal fine l’audit di mutuare il modello utilizzato dall’ANAC per i contratti pubblici con la qualificazione delle stazioni appaltanti che viene applicato quando un’amministrazione non in grado di gestire un proprio appalto e che prevede

¹⁸⁴ III Comitato, pag. 12 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell’associazione “Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione”.

¹⁸⁵ *Ibidem*. In tale contesto, l’audit ha aggiunto: *“Anche l’implementazione di tecnologie blockchain potrebbe garantire l’immutabilità di atti amministrativi più rilevanti, unitamente ai sistemi di intelligenza artificiale, per l’analisi predittiva dei rischi, che potrebbe rivoluzionare l’efficacia dei sistemi di prevenzione. La tecnologia può esserci d’aiuto nell’amministrare e anche – penso ai piani anticorruzione – nella prevenzione e valutazione dei rischi.”*

¹⁸⁶ III Comitato, 3ª riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno, relazione depositata.

l'affidamento ad un'altra amministrazione della gestione delle procedure. *“Questo modello”* – prosegue Busia – *“è assolutamente da applicare ai comuni sciolti per mafia”,* per cui invita a *“creare una rete di amministrazioni che lavorino [con quella] disciolta per aiutarla, per sostenerla, per farla crescere e per poi farla camminare con gambe proprie: probabilmente, il momento del commissariamento non basta, occorre lavorare dopo”*¹⁸⁷.

Per quanto attiene agli strumenti di risanamento delle eventuali condizioni finanziarie deficitarie degli enti locali sottoposti a scioglimento, secondo la testimonianza di un prefetto della Regione siciliana, solitamente i commissari straordinari *“si producono in generosissime ricerche di fondi a livello nazionale, regionale ed europeo, ma non sempre riescono ad avere le coperture necessarie a portare avanti un programma di opere pubbliche davvero importante”*¹⁸⁸.

In merito, si ricorda che nel 2017 è stato istituito un Fondo¹⁸⁹ con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno successivo e con un incremento annuo con le risorse non utilizzate in ciascun anno, rinvenienti dal Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali ai sensi dell'art. 1-bis del decreto-legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5. Secondo i dati forniti dal Ministero dell'interno nel triennio 2021-2023 sono stati stanziati oltre 70 milioni di cui però 55 milioni, più di tre quarti del totale, sono “risorse non utilizzate”¹⁹⁰.

Al riguardo, è stata segnalata la necessità che sia consentito un ricorso più massivo al citato Fondo opere pubbliche per i comuni sciolti, dove è rimasta attiva solo una delle due linee di finanziamento

¹⁸⁷ Riunione congiunta II, III e VIII Comitato tenutasi il 19 marzo 2024, audizione del presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Giuseppe Busia, pag. 8 del resoconto.

¹⁸⁸ III Comitato, pag. 3 del resoconto dell'11ª riunione del 17 luglio 2024, audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello.

¹⁸⁹ Il fondo è stato istituito dal seguente comma 277 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017 *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”*: *“277. Al fine di consentire la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche negli enti locali che si trovano nella condizione di scioglimento ai sensi dell'art. 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito un fondo con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo, attribuendo priorità agli enti con popolazione residente fino a 15.000 abitanti. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'interno, stanziato ai sensi dell'art. 1-bis del decreto-legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5”*.

¹⁹⁰ Comitato, 3ª riunione del 9 luglio 2024, audizione di Claudio Palomba, Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, relazione depositata. Si riportano di seguito i dati riportati nel documento del Ministero dell'interno allegato alla relazione:

anno 2021, stanziamento annuale 5.000.000 euro, risorse non utilizzate 18.603.868;

anno 2022, stanziamento annuale 5.000.000 euro, risorse non utilizzate 18.452.630;

anno 2023, stanziamento annuale 5.000.000 euro, risorse non utilizzate 18.438.810

totale anni 2021-2023, stanziamento annuale 15.000.000 euro, risorse non utilizzate 55.495.308, totale complessivo 70.495.308.

Il documento precisa che *“l'importo delle risorse non utilizzate in corso di riassegnazione è pari a 18.017.158,59”*.

originariamente previste¹⁹¹. Sarebbe auspicabile che venga estesa l'utilizzabilità delle risorse del Fondo anche ai comuni riportati a gestione ordinaria (e per ambiti ulteriori rispetto alla sola realizzazione di opere pubbliche) in modo da finanziarie, ad esempio, ove necessario, programmi di assunzione e ripiano del personale, non solo in termini quantitativi, ma anche in termini di competenze qualitative.

4.13 L'incandidabilità degli amministratori ritenuti responsabili

Ampio dibattito ha avuto in seno al Comitato il tema dell'incandidabilità di cui al comma 11 dell'articolo 143 del TUEL¹⁹², per gli amministratori locali ritenuti responsabili di condotte che abbiano causato lo scioglimento dell'ente.

La disposizione sancisce che, fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento per mafia non possono essere candidati alle elezioni politiche e amministrative "in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso", qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo del giudice civile. A tal fine è onere del Ministro dell'interno inviare, senza ritardo, la proposta di incandidabilità al tribunale competente per territorio, il quale è chiamato a

¹⁹¹ III Comitato, pagg. 17-18 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione": *"Vi rappresento che il Fondo opere pubbliche per i comuni sciolti fino allo scorso anno [2024] aveva due linee di finanziamento: un plafond base di 5 milioni di euro, che con legge di bilancio dello scorso anno è stato azzerato, e una linea di finanziamento 'eventuale' che deriva dalle eccedenze del cd. 'fondo ordinario' per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (art. 1-bis del decreto-legge n. 599). Dallo scorso anno è rimasta attiva solo questa linea di finanziamento per le opere pubbliche nei comuni sciolti: l'anno scorso era di 18 milioni di euro, quest'anno è di 17,6 milioni. L'auspicio (...) è che venga ripristinata anche la prima linea di finanziamento (...)"*.

¹⁹² La sospensione automatica degli amministratori degli enti locali dalla loro carica in conseguenza di vicende penali era contenuta per la prima volta dall'articolo 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55 "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. La norma si caratterizzava per il fatto di prevedere la sospensione prima della condanna (in caso di sottoposizione a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-bis c.p.). In essa non era prevista la conseguenza dell'incandidabilità per il caso in cui la condizione si fosse verificata prima dell'elezione. La misura dell'incandidabilità è stata poi introdotta con legge 18 gennaio 1992 n. 16 recante "Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali" che, modificando l'articolo 15 comma 1 della citata legge n. 55 del 1990, la prevedeva come conseguenza, di regola, della condanna non definitiva per determinati delitti a carico dei candidati a ricoprire cariche pubbliche in regioni ed enti locali nonché dei destinatari di incarichi conferiti dai medesimi amministratori. A seguito delle modifiche via via apportate, la normativa è stata sottoposta al vaglio di legittimità della Corte costituzionale (sentenza n. 141/1996) che ha censurato l'istituto, in quanto collegato a provvedimenti precedenti la condanna definitiva, per i caratteri di "incongruenza e sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente - ove sopravvenuti - l'effetto meramente sospensivo". L'adeguamento legislativo veniva operato, dunque, con la legge 13 dicembre 1999, n. 475, che interveniva sull'articolo 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990, sostituendo la condanna definitiva a quella non definitiva come causa di incandidabilità e modificando la disposizione sulla sospensione (art. 15, comma 4-bis). La disciplina della sospensione degli amministratori degli enti locali è poi confluita nell'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, senza modifiche sostanziali (per quello che qui rileva), mentre, in generale, sul sistema dell'incandidabilità sono intervenuti prima la legge-delega 6 novembre 2012, n. 190 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* in particolare, l'art. 1, commi 63-65), che ha innovato in materia di incandidabilità, non in materia di sospensione, e quindi il d.lgs. n. 235 del 2012 di attuazione della delega, il quale mantiene il regime previgente della sospensione.

valutare la sussistenza degli elementi che hanno condotto allo scioglimento con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa accertando l'esistenza dei presupposti applicativi.

È di tutta evidenza la finalità della norma: evitare che, una volta sciolti gli organi dell'ente, gli amministratori locali responsabili di tale grave accadimento possano tornare ad amministrare la "cosa pubblica" con il rischio di provocare un ulteriore scioglimento o comunque infiltrazioni o condizionamenti criminali all'interno della pubblica amministrazione.

Va da sé che in un sistema ideale – dove è la politica (ed il "sistema dei partiti") ad assumersi la responsabilità della selezione della classe dirigente¹⁹³, escludendo "a monte" i candidati ritenuti inadeguati a gestire il pubblico interesse anche attraverso una anticipazione dell'eventuale azione delle procure della Repubblica – una tale previsione potrebbe ritenersi ultronea¹⁹⁴. Purtroppo l'esperienza e, assai spesso, il ricorso al "civismo" elettorale, hanno indotto il legislatore ad intervenire in modo compiuto, introducendo detta ipotesi di incandidabilità che, come noto, si differenzia, in termini di presupposti e finalità, rispetto alle più generali ipotesi di incandidabilità previste dall'ordinamento.

Nella tabella in calce al presente paragrafo sono riportate, in modo schematico, le principali differenze tra l'ipotesi di cui all'art. 143, comma 11, del T.U.E.L. e le previsioni di cui al decreto legislativo n. 235 del 2012 (c.d. "legge Severino", che disciplina, oggi in modo organico, le cause di incandidabilità sancite nell'ordinamento).

Come si ricava dal confronto tra i due istituti, alla dichiarazione di incandidabilità ex art. 143 T.U.E.L.¹⁹⁵ si giunge all'esito di un procedimento innanzi al giudice civile a cui dà avvio la trasmissione della richiesta da parte del Ministro dell'interno¹⁹⁶. È un giudizio che si celebra in

¹⁹³ Sulla necessità di valorizzare la "responsabilità politica dell'agire di un amministratore" prima ancora, e a prescindere, di quella penale, cfr. pag. 10 del resoconto della 13ª riunione tenutasi il 26 novembre 2025, audizione di Pierpaolo Romani, coordinatore nazionale dell'associazione "Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione": "(...) è importante che le forze politiche prestino molta attenzione alle persone che candidano a ricoprire un ruolo e richiamino l'attenzione anche dei cittadini e delle cittadine nell'ambito dell'esercizio del diritto-dovere di voto quando si tratta di andare a scegliere i propri amministratori. (...) Qui richiamo una relazione del 1994 della Commissione parlamentare antimafia, presieduta dall'onorevole Luciano Violante, in cui parlava della responsabilità penale e della responsabilità politica dell'agire di un amministratore. La responsabilità penale la lasciamo agli apparati investigativi e giudiziari, per noi richiamiamo l'attenzione sulla stessa".

¹⁹⁴ Rimane comunque l'annoso tema del cennato fenomeno del "civismo" elettorale ed, in particolare, delle liste civiche non apparentate con le formazioni politiche propriamente dette.

¹⁹⁵ Le cause di incandidabilità costituiscono una specie delle cause di ineleggibilità (C. Cost. 6 maggio 1996 n. 141). Tuttavia, a differenza di queste ultime che possono essere rimosse entro un termine predefinito antecedente alla elezione, le cause di incandidabilità precludono la possibilità di esercitare il diritto di elettorato passivo per il tempo previsto dalla relativa disciplina.

¹⁹⁶ Il procedimento giurisdizionale in questione si svolge – per espresso richiamo normativo – secondo la procedura camerale ex art. 737 e ss. c.p.c. il quale apre il capo IV recante «disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio» prevedendo che «i provvedimenti che debbono essere pronunciati in camera di consiglio, si chiedono con ricorso al giudice competente» con ciò richiedendo che la domanda assuma la forma del ricorso munito dei requisiti menzionati dall'art. 125 del c.p.c. Il legislatore, tuttavia, pur disponendo l'applicazione «in quanto compatibili» delle procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI del c.p.c. ha dettato espressamente una diversa forma di introduzione del procedimento *de quo* prevedendo, come sopra accennato, che «ai fini della dichiarazione di incandidabilità il Ministero

camera di consiglio assicurando il contraddittorio tra le parti interessate¹⁹⁷. A fondamento della “accusa” tesa alla dichiarazione della incandidabilità è posta la relazione prefettizia (che ha accompagnato e motivato il provvedimento di scioglimento dell’ente) che, tuttavia allo stato, è frutto di un iter procedimentale privo di qualsivoglia forma di contraddittorio necessario con i rappresentanti dell’ente dissolto tendenzialmente destinatari del procedimento di incandidabilità.

Una relazione che descrive fatti e circostanze frutto della lettura amministrativa “unilaterale” della commissione d’indagine e che rinvia molto spesso gli atti di indagine penale da cui ha avuto il via l’accesso presso l’ente. Una relazione che contiene, quindi, ricostruzioni investigative e valutazioni “unilaterali” della commissione di accesso che necessariamente tengono conto del procedimento penale in corso, qualunque sia la sua fase¹⁹⁸.

dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio». Il comma 11 del citato art. 143 non solo affida al Ministro dell'interno la legittimazione attiva ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso Ministro l'atto introduttivo del procedimento. Si è quindi di fronte ad una forma speciale di instaurazione del giudizio destinato a svolgersi nelle forme del rito in camera di consiglio. La predetta modalità di instaurazione del giudizio è stata ritenuta coerente con la natura e il contenuto della proposta ministeriale e, al contempo, con le finalità del rimedio della incandidabilità, in quanto, per un verso, la proposta di scioglimento del Ministro indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, per l'altro, contiene anche la menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento (Cass. Civ. SS.UU. 27.1.2015 n. 1747).

¹⁹⁷ Sul procedimento *de quo* nelle forme in camera di consiglio, vedi pag. 5 del resoconto della 14ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Salvatore Ziino, professore associato di diritto processuale civile presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo: “Devo innanzitutto sottolineare che, sebbene si parli di un procedimento nelle forme in camera di consiglio, è un procedimento che dottrina e giurisprudenza considerano di natura contenziosa. Esiste una categoria specifica costituita dai procedimenti di natura contenziosa trattati nelle forme della camera di consiglio. Si tratta, quindi, di procedimenti che utilizzano forme più veloci, più celeri e più rapide rispetto al procedimento ordinario, ma sono sostituiti del processo ordinario, e questo comporta tutta una serie di conseguenze. Una prima conseguenza riguarda le garanzie: si ritiene che questo procedimento, pur con le sue peculiarità [...] debba in ogni caso garantire il contraddittorio, inteso sia come termine a difesa sia come potere di fornire la prova. L'altra conseguenza è data dal fatto che il procedimento si svolge sulla base dell'iniziativa del prefetto, che trasmette la relazione che ha determinato lo scioglimento al tribunale”.

¹⁹⁸ Sul punto e sui presupposti di applicabilità della misura, si richiamano alcune recenti pronunce della Corte di Cassazione. “Ai fini dell'incandidabilità degli amministratori degli enti locali è necessario, ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, che l'organizzazione criminale che infiltra l'ente locale o esercita pressioni sul consiglio comunale o provinciale, operi con metodo mafioso, cioè avvalendosi della forza intimidatrice del vincolo, non rilevando altro genere di condizionamento, atteso che le norme che regolano le cause di esclusione dell'elettorato passivo sono di stretta interpretazione, ferme restando le sanzioni penali derivanti dalla commissione di reati di altro genere e la responsabilità civile derivante da cattiva gestione della cosa pubblica. [...]. Come precisato dalle sezioni unite di questa Corte, il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità è autonomo rispetto a quello penale, e diversi ne sono i presupposti, in quanto la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (Cass. SS.UU., n. 1747 del 30 gennaio 2015). [...] La dichiarazione di incandidabilità deriva dall'accertamento che l'amministratore, pur non concorrendo nel reato, di fatto “non sia riuscito a contrastare efficacemente ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio” (Cass. n. 8056/2022) quindi è necessario che vi sia una organizzazione criminale operante con metodo mafioso, e cioè avvalendosi della forza intimidatrice del vincolo qualunque sia la denominazione di esso organizzazione criminale, che eserciti pressioni sull'amministrazione comunale. [...] Per l'irrogazione della sanzione dell'incandidabilità occorre la configurabilità di una personale ed individuata responsabilità nella realizzazione di condotte tali da determinare lo scioglimento previsto dal citato art. 143, comma 1, T.U.E.L. Pertanto, affinché scatti la misura dell'incandidabilità elettorale, è necessario che la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di degrado amministrativo sia causa di scioglimento del consiglio comunale. Ragion per cui è sufficiente che sussista per colpa dello stesso amministratore una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica aperta alle ingerenze esterne ed asservita alle pressioni inquinanti delle

Da qui, dunque, secondo quanto si diceva, l'esigenza condivisa dalla Commissione di formalizzare il contraddittorio procedimentale (vedi *supra* §. 4.4) nonché di assicurare una motivazione rafforzata al provvedimento di scioglimento (vedi *supra* §. 4.6).

Un tale intervento certo bilancerebbe la posizione dell'interessato sia nel rispetto del diritto costituzionale su cui incide la misura dell'incandidabilità¹⁹⁹, sia rispetto all'onere probatorio che grava sul medesimo in sede civile, teso a dimostrare l'assenza di sua responsabilità per lo scioglimento che, nell'ambito del procedimento camerale, per una serie di fattori anche contingenti, non sempre si rivela del tutto efficace.

È certo, in definitiva, che su alcuni profili dell'incandidabilità non sono mancate critiche. Sul punto, di particolare interesse sono le riflessioni formulate in audizione dal presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino.

L'audito, in particolare, ha ricordato una recente sentenza della Corte di cassazione (n. 14356 del 22 maggio 2024) *“che fa il punto della situazione e probabilmente offre anche indicazioni su eventuali prospettive di riforma”*. La Corte statuisce che l'accertamento di incandidabilità *“che si ricorda, non è automatico, ma va valutato caso per caso, non guarda al provvedimento di scioglimento. Il*

associazioni criminali operanti sul territorio (Cass., SS.UU., n. 1747/2015 cit., Cass. n. 3857/2020). Ne consegue che la responsabilità degli amministratori può discendere da condotte non soltanto commissive, ma anche omissive, ove dette condotte abbiano dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare o, comunque, ne siano state una concausa” (Cass. Civ. Ord. 23445/2022).

“L'accertamento dell'incandidabilità degli amministratori, ai sensi dell'art. 143, comma 11, T.U.E.L. di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, attiene alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare, non alla valutazione del provvedimento amministrativo di scioglimento dell'organo, che quelle hanno pure generato, ed è disposto, ai sensi del precedente comma 3, del menzionato art. 143 T.U.E.L., con decreto del Presidente della Repubblica («su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere»). In sostanza, la valutazione della legittimità del Provvedimento presidenziale fuoriesce dal thema decidendum, costituendo l'atto un mero presupposto dell'indagine, svolta in sede amministrativa, che ha ad oggetto, invero, la responsabilità degli amministratori dell'ente locale con riferimento alle loro condotte (omissive o commissive) che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare (o ne siano state una concausa (Cass. n. 3024/2019). Del resto, il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11 T.U.E.L. è autonomo anche rispetto a quello penale, in quanto la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (Cass. SS.UU. n. 1747/2015; Cass. n. 19407/2017). Tale misura, come questa Corte ha già affermato (SS.UU., n. 1747 del 2015), non è in contrasto con la Costituzione «in quanto la temporanea incandidabilità dell'amministratore che ha dato causa allo scioglimento del consiglio dell'ente locale è un rimedio di "extrema ratio" volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni cui la misura dissolutiva ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale». [...] Vanno quindi evidenziati collusioni con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare o condizionamenti degli amministratori, che abbiano determinato «una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio» (Cass. SS.UU. n. 1747/2015; Cass. n. 19407/2017; Cass. n. 15038/2018). E' stato ritenuto insufficiente, ai fini della dichiarazione d'incandidabilità, una «valutazione globale delle vicende dell'amministrazione», richiesta invece per il provvedimento di scioglimento, attesa la natura personale della misura prevista a carico degli amministratori, volta a colpire «esclusivamente coloro che sono responsabili del degrado dell'ente», con necessità quindi «di una maggiore individualizzazione degli elementi di addebito, attraverso un esame specifico della condotta tenuta da ciascun amministratore»” (Cass. n. 8030/2020).

¹⁹⁹ L'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità la eccezione a cui ricorrere solo in presenza di validi e ragionevoli motivi (C. Cost., n. 42 del 1961).

provvedimento è soltanto il presupposto formale per lo scioglimento” e “fuoriesce completamente – afferma la Corte – da questa valutazione. Occorre valutare la responsabilità degli amministratori rispetto a condotte commissive o omissive che siano state un fattore causale o eventualmente una concausa dello scioglimento. Però, quando fa questo, fa un approfondimento interessante sul dato dell’elemento soggettivo richiesto”. Quanto all’elemento soggettivo, la Corte specifica che non deve configurarsi una colpa vera e propria, in quanto “l’elemento soggettivo richiede una condotta inefficiente, disattenta o opaca degli amministratori”²⁰⁰.

E qui il rilievo critico dell’audito rilevante ai fini della presente relazione: *“Qui, però, davvero incidiamo su delle sanzioni, secondo me.”*

Sebbene la Corte non ritiene che si tratti di vere e proprie sanzioni, ad avviso dell’audito, vertendosi in tema di candidabilità e di eleggibilità *“di fronte a un accertamento di questo genere, forse ribadire che sia indispensabile la colpa del soggetto e non semplicemente di non essere stato in grado, di non essere riusciti a fronteggiare il sistema, credo che potrebbe essere molto significativo e importante, tenendo conto anche di alcune realtà locali in cui, forse, non c’è la possibilità di colpa”*.²⁰¹

4.14 L’impugnabilità del provvedimento definitivo di incandidabilità

Fatto salvo quanto già prospettato nel corpo della tabella tematica (*supra* § 4.13), nell’ambito dell’attività istruttoria svolta dal III Comitato, è stata costante, anche su altri versanti, l’attenzione verso il comma 11 dell’art. 143 T.U.E.L. a mente del quale, come si ribadisce, *“fatta salva ogni altra*

²⁰⁰ Cfr. pagg. 9-10 del resoconto di riunione congiunta III e VIII Comitato tenutasi il 30 ottobre 2024, audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino.

²⁰¹ *Ibidem*. Altri spunti di riflessione importante attengono al consolidato rapporto di autonomia del giudizio civile, rispetto al processo penale (con precisazioni). L’unico e indefettibile presupposto della misura della incandidabilità, secondo quanto detto, è lo scioglimento dell’ente ex art. 143 T.U.E.L. Allo stato può non esserci rapporto diretto con una responsabilità penale dell’amministratore e dunque con un processo penale. Tuttavia, alcuni punti fermi si desumono dall’attuale giurisprudenza civile. Ferma restando, infatti, l’autonomia tra scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. e responsabilità penale (non serve che l’amministratore sia intraneo o concorrente nell’associazione mafiosa, principio ribadito da Cass. Civ., *ex plurimis* Cass. SS.UU. 1747-2015), in sede civile, comunque occorre tener conto di quanto accertato eventualmente e parallelamente in sede penale, riguardo al fatto: che un’associazione mafiosa esista ed operi nel territorio; oppure, al contrario, che la presenza di detta associazione mafiosa sia stata accertata con esito negativo (insussistenza). Questo, per la ragione che il giudice civile, ai fini dell’incandidabilità, non può non tener conto di quelli che sono i suoi stessi presupposti (così come lo sono per lo scioglimento), e dei termini del loro accertamento, e dunque: a) che vi sia una associazione criminale; b) che si tratti di associazione di tipo mafioso; c) che sussistano collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con tale organizzazione determinante *mala gestio* della cosa pubblica. In proposito, è chiaro infatti che: la responsabilità (*ergo* l’incandidabilità) pur non dovendosi spingere fino a richiedere condotte significative di un ruolo collaborativo dell’amministratore nelle dinamiche delle associazioni criminali, può discendere da un ruolo, anche solo meramente passivo-omissivo, che abbia comunque reso l’amministrazione permeabile alle organizzazioni delinquenziali, o anche concretizzarsi nella mancata assunzione di un chiaro distacco da prassi ambigue, favorenti la diffusione e proliferazione del malaffare e/o e da soggetti segnalati o inquisiti dalle forze dell’ordine come dediti all’illecito. La *ratio* del procedimento civile, del resto, e del suo sbocco è del resto, come noto, quello che la pronuncia della declaratoria di incandidabilità sia finalizzata ad evitare anche il solo rischio di infiltrazione delle organizzazioni mafiose radicate e operative nel territorio.

misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile”.

Evidenziata, invero, l'opportunità di modificare l'attuale formulazione nel senso di rimettere alla decisione del giudice civile la valutazione – anche in ragione del grado di coinvolgimento effettivo – circa l'applicazione per uno o a due mandati della incandidabilità (eliminando l'applicazione fissa a due mandati²⁰²), non sono stati pochi gli spunti di sollecitazione ad una più ampia riflessione sulla necessità di coordinare la disposizione in parola con le previsioni di cui al d.lgs. n. 235 del 2012²⁰³.

Anzitutto per ciò che attiene alla loro diversa natura: mentre la prima ipotesi di incandidabilità ha natura e carattere preventivo, volta a prevenire il rischio che un soggetto – che sia già stato considerato “responsabile” (pur sulla scorta, per i motivi sopra trattati, di elementi puramente indiziari) - possa

²⁰² Non manca chi ha suggerito di modificare la norma prevedendo un arco temporale fisso (ad esempio, anni dieci, in analogia a quanto previsto per l'incandidabilità per dissesto ex art. 248 TUEL) in luogo di un parametro mobile, come quello vigente, ancorato alle due tornate elettorali successive. Cfr. III Comitato, pag. 7 del resoconto della 15ª riunione dell'11 febbraio 2026, audizione di Giovanni Moscato, già sindaco del comune di Vittoria (RG).

²⁰³ Per quanto riguarda le elezioni amministrative l'art. 10 del d.lgs. 235 del 2012 prevede cause di incandidabilità o ostative alla candidatura (in precedenza individuate nell'art. 15 della legge 55 del 1990 e dall'art. 58 del d.lgs. 267/2000). La disposizione prevede che non possono presentare la propria candidatura alle elezioni coloro che hanno riportato una condanna definitiva per uno dei seguenti delitti: associazione di tipo mafioso o associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti; delitto concernente l'importazione, l'esportazione, la produzione, la vendita di armi; delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a tali reati; - altri delitti associativi previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater del codice di procedura penale; - reati contro la pubblica amministrazione (quali, ad esempio, peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione per un atto d'ufficio, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione in atti giudiziari, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio); - delitti, diversi da quelli di cui al punto precedente, commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio per i quali sia stata comminata definitivamente la pena della reclusione non inferiore a sei mesi; - delitti non colposi per i quali è stata inflitta una pena della reclusione non inferiore a due anni. Le medesime condizioni di non candidatura sussistono anche per coloro nei confronti dei quali sia stata applicata, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una associazione di stampo mafioso (art. 10, comma 1, lett. f), d.lgs. 235 del 2012). L'eventuale elezione di coloro che si trovano nelle condizioni descritte è nulla. L'organo che ha convalidato l'elezione è tenuto a revocarla non appena viene a conoscenza della loro esistenza (art. 10, comma 3, d.lgs. 235/2012). In caso di passaggio in giudicato di sentenza di condanna, è prevista la decadenza di diritto (art. 11, d.lgs. 235/2012). In caso di sentenza di condanna non definitiva è prevista la sospensione di diritto dalla carica ricoperta fino alla conclusione del procedimento e per un massimo di 18 mesi rivestite (art. 12, d.lgs. 235/2012).

tornare a ricoprire cariche elettive, la fattispecie generale, invece, disciplinata dal d.lgs. n. 235 del 2012, consegue ad una condanna penale irrevocabile²⁰⁴.

È evidente che trattasi di incandidabilità che muovono su un doppio binario.

Si precisa più nel dettaglio:

- da un lato, l'art. 143 T.U.E.L. persegue una finalità preventiva²⁰⁵ il cui bene giuridico tutelato è l'ordine pubblico e la libertà di voto in contesti ad alto tasso di ingerenza mafiosa; dall'altro, invece, le previsioni di cui al d.lgs. n. 235 del 2012 perseguono la tutela della moralità e affidabilità delle istituzioni²⁰⁶;

²⁰⁴ III Comitato, resoconto della 14ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Salvatore Ziino, professore associato di diritto processuale civile presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo.

²⁰⁵ In tema di dichiarazione di incandidabilità degli amministratori locali ai sensi dell'art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000, la misura interdittiva ha natura preventiva e non sanzionatoria e non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica. Le condotte rilevanti possono essere commissive od omissive e non richiedono il dolo, risultando sufficiente, sotto il profilo soggettivo, che il destinatario della pronuncia non sia riuscito a contrastare efficacemente ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio e, sotto il profilo oggettivo, che abbia tenuto una condotta inefficiente, disattenta ed opaca riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica. La valutazione della condotta rilevante non deve essere parcellizzata, isolando e considerando disgiuntamente le singole condotte, ma deve essere complessiva, valorizzando le interconnessioni e la trama dalla quale possa emergere la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di incandidabilità, operata non in modo isolato e astratto, ma nel contesto che ha determinato lo scioglimento del consiglio comunale, al fine di verificare se, anche solo per colpa, sussistano i presupposti per l'applicazione della misura interdittiva. Non è sufficiente escludere la rilevanza dei collegamenti degli amministratori con determinati soggetti sulla base della mera assenza di condanne di questi ultimi per reati associativi di tipo mafioso, dovendo invece verificarsi se tale collegamento possa esprimere comunque, e a prescindere dai procedimenti giudiziari, un collegamento con organizzazioni criminali di tipo mafioso o simile nel contesto sociale ed economico di riferimento (Cass. Civ., I, Ordinanza 25 dicembre 2024 n. 34425). In materia di incandidabilità degli amministratori locali conseguente allo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ha carattere autonomo rispetto al provvedimento di scioglimento dell'organo consiliare e non consegue automaticamente ad esso, fondandosi su presupposti diversi che richiedono una valutazione individualizzata delle condotte di ciascun amministratore. L'elemento soggettivo può consistere anche solo nel non essere riuscito a contrastare efficacemente le ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio, mentre l'elemento oggettivo richiede la verifica di una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica, senza che sia necessario l'accertamento di condotte penalmente rilevanti. La valutazione della sussistenza di condotte rilevanti non deve essere compiuta in modo parcellizzato, isolando ciascun comportamento ed esaminandolo singolarmente, ma in modo complessivo, valorizzando le interconnessioni tra le condotte stesse. Il mero fatto di aver assunto un ruolo di vertice non esime dal considerare se vi sia stata una condotta quantomeno agevolativa, anche attraverso un agire omissivo, degli interessi delle organizzazioni criminali. Al procedimento si applicano le norme del rito camerale di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., con la conseguenza che in sede di reclamo, pur non potendo essere proposte domande nuove che snaturerebbero la natura devolutiva del mezzo di impugnazione, possono essere allegati fatti nuovi, stante la libertà di forme propria del procedimento, alla sola condizione che sia assicurato un pieno e completo contraddittorio tra le parti. L'atto di trasmissione ministeriale, quale atto di impulso processuale, non è tenuto a soddisfare i requisiti ordinari previsti dall'art. 125 c.p.c. e non risulta nullo qualora ometta di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti o non provveda ad esplicita menzione delle specifiche condotte attribuite, potendo le contestazioni emergere anche da altri documenti acquisiti al processo (Cass. Civ., 10 ottobre 2024 n. 26375).

²⁰⁶ Le misure previste nel d.lgs. n. 235 del 2012 (c.d. "Legge Severino"), in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, così come quelle antecedentemente già previste dalla legge n. 55 del 1990 e dalla legge n. 16 del 1992, non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma sono piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche in questione o per il loro mantenimento. Ciò a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., da bilanciare con quelli sottesi agli artt. 48 e 51 Cost. (C. Cost. 8 marzo 2022 n. 56). Sul punto la Suprema Corte ha altresì chiarito che in tema di elettorato passivo, l'art. 10, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 235 del 2012 è privo di portata innovativa e rappresenta una norma, non irragionevole, di chiusura del sistema, in quanto volta a tutelare il buon andamento e la trasparenza dell'attività delle pubbliche amministrazioni, al fine di impedire

- da un lato, il presupposto è – proprio in ragione della natura preventiva – lo scioglimento dell’ente locale; dall’altro, è l’esistenza di una condanna penale definitiva;
- da un lato, ai fini della sua applicabilità è sufficiente risultare di essere stati responsabili dello scioglimento (che presuppone l’esistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa i collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, l’agevolazione e l’omessa vigilanza) seppure nell’ambito di un procedimento amministrativo privo attualmente di qualunque formale garanzia partecipativa e rispetto al quale la giurisdizione eventualmente adita esercita un sindacato debole (trattandosi di atto di alta amministrazione); dall’altro, è presupposto l’accertamento penale del fatto;
- da un lato, è sufficiente l’esistenza di elementi indiziari, seppure concreti, univoci e rilevanti (sulla cui valutazione, tuttavia, il giudice amministrativo non interviene proprio in ragione del predetto sindacato debole esercitato)²⁰⁷; dall’altro, con riferimento alla condanna irrevocabile, gli standard probatori sono quelli tipici del procedimento penale;
- da un lato, la sua durata è pari a due turni elettorali; dall’altra, è fissata tra i sei e i dodici anni;
- quanto infine, alla vera e propria incandidabilità, nel primo caso, alla sua declaratoria si addiviene attraverso un procedimento giudiziario, incoato in sede civile nelle forme del rito camerale; nel secondo caso, si tratta di una conseguenza del venir meno del requisito soggettivo per l’accesso alle cariche elettive²⁰⁸.

Meritevole di essere attenzionato è, per concludere, un ulteriore elemento di differenza tra i due istituti. E, infatti, la disposizione di cui al T.U.E.L., com’è attualmente congegnata fa divieto ai soggetti destinatari del provvedimento dichiarativo della incandidabilità di ricoprire ruoli elettivi; nulla prescrive, invece, rispetto alla possibilità di ricoprire ruoli di governo. Conseguentemente il soggetto, potenzialmente, non potrebbe essere eletto consigliere comunale ma potrebbe svolgere il

che queste siano governate da chi sia stato definitivamente condannato alla pena ivi prevista per uno o più delitti, dolosi o colposi, purché aggravati dall’abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o ad un pubblico servizio, dovendo il disvalore di tali delitti, rilevante ai suddetti fini, essere individuato proprio nell’abuso di tali poteri o nella violazione di quei doveri. La previsione normativa si applica pertanto anche ai delitti colposi, senza che rilevi la distinzione tra delitti dolosi e colposi contenuta nella prima parte della medesima disposizione, atteso che il confine applicativo della norma è dettato dal tenore della pena inflitta e dalla individuazione di condotte, dolose o colpose, ritenute in via generale e predeterminata aventi un grado di offensività non compatibile con la candidatura a cariche elettive negli enti locali ovvero l’abuso di poteri e la violazione di doveri inerenti alla funzione (Cass. Civ., I, 8 luglio 2025 n. 18586).

²⁰⁷ È sufficiente accertare l’esistenza di un’oggettiva situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, tale da rendere possibili ingerenze esterne e un concreto asservimento dell’amministrazione alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio, e verificare se tale situazione sia riconducibile all’amministratore anche solo per colpa, essendo sufficiente la violazione degli obblighi di vigilanza, indirizzo e controllo (Cass. Civ., 20 novembre 2024 n. 29919).

²⁰⁸ Così come costantemente affermato dalla C. Cost. a partire dalla sentenza n. 184 del 1994.

ruolo di assessore comunale, regionale e, financo di ministro della Repubblica²⁰⁹. Circostanza invece chiaramente disciplinata dall'”altra” ipotesi (quella di cui al d.lgs. 235/2012) che prevede, all'art. 10 *che non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale*".

Si è posto, nell'ambito dell'attività di approfondimento operata dal Comitato, un ulteriore tema che attiene ai rapporti tra la sentenza dichiarativa dell'incandidabilità ed eventuali pronunce – successive – relative ai fatti da cui l'incandidabilità è derivata.

L'attenzione si è concentrata sull'ipotesi in cui l'amministratore ritenuto responsabile dello scioglimento sia stato dichiarato incandidabile sulla scorta della relazione prefettizia, salvo poi il provvedimento di scioglimento essere annullato in sede giurisdizionale innanzi al TAR o al Consiglio di Stato²¹⁰.

Alcun rimedio è sancito, a oggi, a tutela del sindaco o amministratore che, a fronte di una dichiarata illegittimità del provvedimento amministrativo che ha disposto lo scioglimento (con conseguenziale ritorno in *bonis* dell'ente locale), abbia già subito una condanna definitiva dichiarativa della propria incandidabilità.

Una situazione a cui non potrebbe ovviarsi, come pure già anticipato, neanche mediante il ricorso all'istituto della revocazione di cui all'art. 395 c.p.c. non essendo detta ipotesi tra quelle tassative per cui è consentito il ricorso alla disposizione codicistica²¹¹.

Tra le soluzioni immaginate dalla Commissione per ovviare alla sopra richiamata distonia e sulle quali si è ragionato anche in chiave propositiva (fatti salvi ulteriori approfondimenti), potrebbe rivelarsi opportuno introdurre, nell'ambito del procedimento di incandidabilità, un'ipotesi di sospensione del processo civile sulla incandidabilità cui ricorrere in attesa del giudizio definitivo sulla legittimità del provvedimento amministrativo. Sospensione la cui adozione, al fine di evitare strumentali ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale volti solo ad ottenerne l'applicazione,

²⁰⁹ L'evidente riferibilità alle sole cariche elettive e non anche a quelle di governo è suffragata, oltre che dal dato letterale della disposizione, dal termine di durata fissato della sua applicazione che viene parametrato ai turni elettorali con pacifico riferimento alle sole cariche che presuppongano il turno elettorale.

²¹⁰ È nota l'autonomia tra scioglimento del consiglio comunale e responsabilità penale così come è noto che il giudice civile, ai fini della dichiarazione di incandidabilità, dovrebbe accertare in autonomia l'esistenza di una associazione mafiosa presente sul territorio con cui l'amministratore abbia avuto collegamenti diretti o indiretti.

²¹¹ III Comitato, resoconto della 14ª riunione del 3 dicembre 2025, audizione di Salvatore Ziino, professore associato di diritto processuale civile presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo, pag. 15: “[I provvedimenti emessi dal Tribunale e dalla Corte di appello] anche se hanno la forma del decreto, sono nella sostanza delle sentenze. Questo comporta [...] che non sono revocabili e modificabili. Questi provvedimenti decisori emessi all'esito dei procedimenti in camera di consiglio sono soggetti alla disciplina propria dei procedimenti in camera di consiglio, che hanno ad oggetto diritti soggettivi, con la conseguenza che non si applica l'art. 742 [c.p.c.] sulla revoca”.

potrebbe essere subordinata alla, seppur sommaria, valutazione da parte del giudice civile dei motivi di ricorso proposti in sede amministrativa.

In alternativa a quanto sopra, qualora alla data di definizione del primo grado del giudizio civile sull'incandidabilità il processo amministrativo di impugnativa del provvedimento amministrativo non fosse ancora definito, potrebbe prospettarsi che il giudice civile, sentito il parere del pubblico ministero, dichiarare con decreto, salvo contrario avviso, la sospensione dei termini di impugnazione del decreto di incandidabilità innanzi alla Corte di appello.

Va da sé che l'ipotesi di cui sopra relativa alla sospensione del giudizio civile, nelle more della definizione del giudizio amministrativo, non dovrebbe trovare applicazione, allorché risulti a carico dell'amministratore coinvolto un procedimento penale per fatti delittuosi collegati alla gestione amministrativa se gli stessi configurano reato ostativo desumibile dall'elenco contenuto nella legge n. 190 del 2012²¹² e sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o il decreto di citazione.

Un'ulteriore distonia di sistema è stata rilevata nell'ipotesi in cui, successivamente alla sentenza dichiarativa di incandidabilità dell'amministratore coinvolto, gli elementi indiziari (prevalentemente e molto spesso derivanti da un'attività di indagine in sede penale) su cui si è fondato il provvedimento di scioglimento dell'ente e la conseguente dichiarazione di incandidabilità, siano stati completamente sconfessati da un pronunciamento definitivo. È il caso in cui lo scioglimento dell'ente sia stato disposto su plurimi elementi acquisiti in esito ad un'attività investigativa salvo poi essere smentiti dal pronunciamento del giudice penale anche con riferimento, ad esempio, all'esistenza dell'associazione mafiosa - presupposto indefettibile per il ricorso all'articolo 143 del TUEL – o dei collegamenti con la criminalità organizzata del titolare dell'organo politico.

In una siffatta ipotesi si palesa una evidente contraddizione individuabile nella esistenza di una pronuncia di incandidabilità assunta in sede civile e sulla scorta di elementi prevalentemente indiziari smentiti, nel merito, nell'ambito di un procedimento penale che ne ha accertato la inconsistenza delle originarie ipotesi accusatorie e di indagine²¹³.

²¹² Legge 6 novembre 2012, n. 190 *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

²¹³ Cfr. atti depositati nel corso dell'audizione di Giovanni Moscato, già sindaco di Vittoria (RG), III Comitato, 15^a riunione tenutasi l'11 febbraio 2026. In particolare, dalla dichiarazione di incandidabilità dell'ex sindaco di Vittoria emerge che lo scioglimento fu motivato sulla scorta di presunti collegamenti tra lo stesso amministratore e il precedente sindaco della città a sua volta accusato, in sede penale, di intrattenere rapporti con la criminalità organizzata. L'avvio della procedura di scioglimento, quindi, è scaturita da una indagine penale i cui elementi (non ancora sottoposti al vaglio del dibattimento) hanno fondato lo scioglimento del comune di Vittoria e, conseguentemente, la dichiarazione di incandidabilità del Sindaco uscente. In sede penale non solo entrambi i soggetti sono stati assolti *perché il fatto non sussiste* riferendosi alle ipotesi di responsabilità penali loro imputate ma il giudicante ha accertato – sotto il profilo storico e fattuale – l'assoluta infondatezza e non corrispondenza alla realtà di tutti gli elementi posti a fondamento dello scioglimento e, conseguentemente, della sentenza di incandidabilità. Vi è stato, quindi, un accertamento in sede giudiziaria in senso contrario e che ha smentito l'esistenza degli elementi indiziari che avevano indotto alla dichiarazione di incandidabilità. Nonostante quindi la evidente contraddizione non sussistono strumenti, nell'ordinamento, tesi a risolvere il conflitto tra giudicati in questa specifica ipotesi.

Non può infatti mai tralasciarsi di riflettere sul dato che se è pur vero – come abbondantemente ribadito dalla giurisprudenza del Supremo Collegio – che vi è completa autonomia tra incandidabilità e responsabilità penale (potendo l’incandidabilità applicarsi anche in assenza di condotte penalmente rilevanti) è altresì vero che l’accertamento in ordine all’esistenza di un’associazione mafiosa o criminale e la sussistenza dei collegamenti diretti e indiretti sia presupposto di per sé alla dichiarazione di incandidabilità del titolare dell’organo politico dell’ente disciolto²¹⁴.

²¹⁴ III Comitato, 2^a riunione del 7 maggio 2024, resoconto dell’audizione del docente di diritto amministrativo presso l’Università della Calabria, Renato Rolli. Sul punto, interessante, Cass. Civ. Ord. 15 giugno 2023 n. 17165 secondo cui In tema di elettorato passivo, se l’applicazione di una misura di prevenzione giustifica la incandidabilità del proposto e la decadenza di diritto dalla carica (e la nullità dell’elezione o nomina) indipendentemente da una condanna penale (definitiva o non), la sopravvenuta sentenza di assoluzione con formula piena pronunciata in relazione agli stessi fatti esclude che il soggetto possa essere dichiarato incandidabile senza una rinnovata e attuale valutazione delle circostanze poste a fondamento della originaria misura di prevenzione.

**Tabella commentata e ragionata attraverso spunti di riflessione del III Comitato
anche alla luce del confronto tra gli istituti di cui al comma 11 dell'art. 143
TUEL e al decreto legislativo n. 235 del 2012 (cd. "legge Severino")**

<i>Istituto</i>	Art. 143, comma 11, T.U.E.L.	D.lgs. 235/2012 (legge Severino)
<i>Natura giuridica</i>	Misura civile-amministrativa di prevenzione. Concepita secondo gli standard tipici del periodo drammatico degli anni '90 e conseguente adozione di un approccio di carattere emergenziale e di particolare rigore.	Consegue ad una sentenza penale irrevocabile. La norma sistematizza in un T.U. tutta la disciplina pre-vigente in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi. Garantisce la conformità ai principi di ragionevolezza e proporzionalità più volte richiamati dalla C. Cost. in relazione alle cause di limitazione del diritto di elettorato passivo.
<i>Finalità</i>	Tutela dell'ordine pubblico e della libertà di voto in contesti mafiosi.	Tutela della moralità e affidabilità delle istituzioni.
<i>Presupposto</i>	Scioglimento dell'ente ex art. 143 T.U.E.L.	Condanna penale definitiva (o non definitiva per sospensione)
<i>Condotta rilevante</i>	Collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, agevolazione, omessa vigilanza.	Commissione di reati tipizzati (contro la pubblica amministrazione, reati di mafia, altri gravi delitti).
<i>Accertamento</i>	Accertamento delle responsabilità degli amministratori riguardo alle loro condotte, anche non penalmente rilevanti, che hanno dato causa allo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L.	La condanna penale irrevocabile è presupposto oggettivo dell'applicazione della norma

<i>Standard probatorio</i>	Elementi concreti, univoci e rilevanti. Ai fini dell'incandidabilità non sono sufficienti elementi quali: frequentazioni o rapporti con soggetti mafiosi accertati; segnalazioni qualificate di Prefetture o forze di polizia	Con riferimento al processo conclusosi con la condanna irrevocabile, gli standard probatori sono quelli previsti dal procedimento penale (prova oltre ogni ragionevole dubbio)
<i>Autorità decidente</i>	Giudice civile	Autorità elettorale / amministrativa
<i>Contraddittorio</i>	Pieno e preventivo, se osservato in ottica preventiva e civilistica. (Nulla è previsto allo stato che assicuri le garanzie invece previste per i procedimenti penali. Ciò può rappresentare un <i>vulnus</i> laddove le condotte dell'amministratore integrino anche a livello indiziario estremi di rilevanza penale. Si obietta, tuttavia, dalla costante e anche recente giurisprudenza civile che considerato che non si tratta di accertare responsabilità penali sono sufficienti le garanzie e le modalità del contraddittorio offerte in sede civile).	Successivo o assente
<i>Automaticità</i>	No	Sì
<i>Durata</i>	Due turni elettorali	Variabile (6 anni, 12 anni o sospensione)
<i>Efficacia Ambito territoriale</i>	Nazionale La norma dice espressamente “ <i>tutte le elezioni successive, sia politiche, sia regionali che amministrative</i> ”	Nazionale
<i>Rapporto col processo penale</i>	È in rapporto di autonomia rispetto al processo penale (con precisazioni)	È dipendente dal processo penale

5. Conclusioni e proposte

L'analisi della disciplina nonché l'approfondimento compiuto attraverso l'autorevole contributo di esperti e operatori del settore ha fatto emergere plurimi profili critici meritevoli di riflessione su cui il Parlamento è chiamato ad intervenire con l'obiettivo di rendere l'istituto di cui si discute maggiormente conforme al mutato contesto normativo e sociale in cui è chiamato ad operare, nonché al fine di renderlo ancora più efficace rispetto alle infiltrazioni negli enti locali e al pericolo di vulnerabilità delle organizzazioni amministrative.

L'istituto, nato in un contesto emergenziale come risposta alla drammatica infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni locali, rappresenta una delle misure più incisive di cui dispone lo Stato per tutelare la democrazia a livello locale e garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione.

La legittimità costituzionale dell'istituto, infatti, è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale che ne ha individuato la natura sanzionatoria pur riconoscendone anche i profili preventivi. La sua efficacia, nel corso degli oltre trentacinque anni di applicazione è fuor di dubbio.

Tuttavia, proprio il bilancio di questa lunga esperienza e la straordinaria incisività della misura, impone qualche riflessione sulla persistente adeguatezza dell'istituto e sulla sua idoneità a bilanciare adeguatamente i valori costituzionali in gioco: da un lato, l'ordine pubblico, la sicurezza e la libera determinazione degli organi elettivi; dall'altro, l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, il diritto di elettorato passivo e attivo, atteso che il sacrificio incide non solo nei confronti degli amministratori coinvolti bensì sull'intera collettività locale privata del diritto di autodeterminazione democratica, nonché il principio di legalità sostanziale.

Da un lato, infatti, il contesto sociale e normativo è profondamente mutato; dall'altro, anche le mafie si sono evolute abbandonando progressivamente i metodi violenti e intimidatori in favore di *“strategie di silenziosa infiltrazione e azioni corruttive”* così come ha evidenziato il Ministro dell'interno Piantedosi nell'audizione in seduta plenaria²¹⁵. Tale trasformazione impone un *“aggiornamento”* degli strumenti di contrasto anche nella logica più propriamente preventiva e di accompagnamento degli enti locali verso la piena legalità.

I dati, infatti, testimoniano anche un preoccupante fenomeno di recidiva che mostra come probabilmente la mera parentesi commissariale, pur se necessaria, non sempre si rileva sufficiente a ricondurre stabilmente l'ente alla normalità amministrativa. Questo dato testimonia l'esigenza di ripensare non solo alcune fasi del procedimento amministrativo che conduce allo scioglimento, ma

²¹⁵ Seduta del 10 ottobre 2023, audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi, resoconto stenografico n. 15, pag. 3.

anche e soprattutto le misure post-scioglimento, al fine di rendere effettivo il risanamento dell'ente e scongiurare il ripetersi di infiltrazioni.

In questo contesto e alla luce delle precedenti considerazioni, la Commissione ritiene sia giunto il momento di procedere ad una revisione dell'istituto, nel rispetto della sua *ratio* originaria ma con l'obiettivo di renderlo maggiormente conforme ai principi costituzionali e ai mutati scenari criminali, rafforzandone la tassatività dei presupposti, garantendone la coerenza procedurale e potenziandone l'efficacia preventiva e risanatoria.

Alla luce di quanto sopra, si indicano in modo sintetico, rispetto a quanto contenuto nel corpo della presente relazione, alcune delle problematiche emerse e le possibili prospettive e criteri di riforma:

1. Maggiore tassatività della fattispecie - Nonostante le modifiche introdotte nel 2009 che hanno qualificato come “concreti, univoci e rilevanti” gli elementi su cui deve fondarsi la misura, permane un margine di incertezza applicativa riferito ai “collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata” che, in un sistema di diritto, risulta tanto più problematico quanto più grave è la compressione dei diritti fondamentali operata dal provvedimento.

Tale assunto deriva dall'analisi delle relazioni prefettizie che hanno accompagnato alcuni scioglimenti e da cui è emerso come, soprattutto nei comuni di ridotte dimensioni, i rapporti di parentela o affinità con esponenti della criminalità organizzata vengano talvolta valorizzati come elementi sintomatici di collegamento, anche in assenza di una dimostrata incidenza di tali relazioni sulle scelte amministrative dell'ente.

Tale prassi applicativa solleva un'evidente questione di proporzionalità che merita di essere affrontata, come evidenziato da alcuni dei soggetti auditi che hanno rilevato il rischio che quest'impostazione favorisca un'applicazione dell'istituto in contesti di piccole dimensioni anziché nei grandi centri urbani. In questa prospettiva sarebbe auspicabile valorizzare espressamente – anche a livello normativo – il catalogo degli “indici sintomatici” elaborati dalla giurisprudenza amministrativa e dalla stessa Commissione parlamentare antimafia nella precedente legislatura.

2. Introduzione del contraddittorio procedimentale e obbligo di motivazione rafforzata - Un altro dei profili critici di maggiore rilievo riguarda l'assenza, nell'attuale disciplina, di qualsiasi forma di contraddittorio procedimentale antecedente all'adozione del decreto di scioglimento.

L'istituto produce effetti straordinari determinando: la cessazione dalla carica di tutti gli amministratori; la sospensione del mandato elettorale; la sottrazione alla collettività locale del diritto di autodeterminazione democratica che può protrarsi fino a ventiquattro mesi. Nonostante la portata e l'incisività del provvedimento, il procedimento si svolge interamente in assenza di partecipazione degli interessati. Circostanza che si pone in evidente contrasto con i principi generali del procedimento amministrativo ancorché applicato nell'ambito della prevenzione antimafia e in

evidente contrasto con la recente introduzione contraddittorio nell'ambito delle misure interdittive antimafia.

Una modifica la cui utilità è stata ribadita dalla giurisprudenza amministrativa, poiché il contraddittorio *“esprimerebbe tutta la sua utilità in tutte quelle ipotesi in cui la permeabilità mafiosa appaia dubbia e incerta rispetto alla quale l'apporto procedimentale del soggetto potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa Autorità procedente la natura dei rapporti tra il soggetto e le dinamiche, spesso ambigue, del mondo criminale”*²¹⁶.

La Commissione ritiene, pertanto, indispensabile introdurre nel testo normativo una forma di contraddittorio procedimentale che potrebbe articolarsi – come meglio esplicitato nel corpo della presente relazione – in distinte modalità:

- a) contraddittorio dinnanzi alla commissione d'indagine su specifiche contestazioni antecedente alla redazione della relazione conclusiva della propria attività da inoltrare al prefetto;
- b) contraddittorio innanzi al prefetto in alternativa o in aggiunta a quello di cui alla precedente lett. a), da instaurarsi innanzi al prefetto (titolare del procedimento) prima della trasmissione della relazione con le proprie conclusioni e proposte al Ministero dell'interno;
- c) soluzione combinata: contraddittorio obbligatorio su richiesta dell'interessato innanzi alla commissione di indagine e un contraddittorio facoltativo, rimesso alla valutazione del prefetto allorché questi ritenga opportuno acquisire chiarimenti sulle memorie e documenti depositati in sede ispettiva.

Quale che sia la modalità prescelta all'introduzione del contraddittorio, ad esso, al fine di evitare che esso diventi “simulacro”, deve corrispondere un obbligo di motivazione rafforzata in capo all'autorità procedente rispetto agli elementi offerti dal soggetto che vi ha partecipato, qualora memorie e documenti presentati dall'interessato siano ritenute non idonee a superare le contestazioni formulate. Il contraddittorio, lungi dal rappresentare un ostacolo alla efficacia della misura, costituirebbe una garanzia di maggiore qualità del procedimento evitando il rischio di errori valutativi e riducendo, per l'effetto, il contenzioso giurisdizionale.

3. Composizione e funzionamento della commissione di indagine e della commissione straordinaria - La norma vigente si limita a prevedere che la commissione di indagine sia composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, senza ulteriormente specificare in ordine alle competenze richieste che, piuttosto, nell'attività di verifica e analisi di complesse procedure amministrative anche nel campo della contrattualistica pubblica, sembrano imprescindibili. Ciò al fine di evitare contestazioni fondate su erranee valutazioni giuridiche di atti amministrativi con conseguente indebolimento della complessiva solidità della relazione conclusiva.

²¹⁶ Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4889/2020.

La Commissione ritiene, pertanto, opportuno che il legislatore intervenga specificando i requisiti di competenza dei membri della commissione d'indagine prevedendo che, almeno uno dei tre componenti, debba possedere qualificate competenze in materia di diritto amministrativo, contabilità pubblica o gestione degli enti locali. È auspicabile, in questo senso, l'istituzione di un albo dei componenti delle commissioni di indagine prevedendo percorso formativi specifici e obbligatori in materia di prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli enti locali.

4. Responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti: verso la sospensione obbligatoria - L'attuale formulazione del comma 5 dell'art. 143 T.U.E.L. rimette al Ministero dell'interno, su proposta del prefetto, *“l'adozione di ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione”*.

Tale previsione, che configura la sospensione come facoltativa, non appare coerente con la gravità dei presupposti che ne legittimano l'applicazione.

La Commissione ritiene pertanto necessario intervenire sul comma 5 dell'art. 143 T.U.E.L. prevedendo la sospensione obbligatoria dall'impiego per i dirigenti e i dipendenti nei cui confronti siano emersi elementi concreti, univoci e rilevanti di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata.

5. La decadenza del singolo consigliere comunale - Allo stato attuale, allorché gli elementi concreti, univoci e rilevanti di collegamento con la criminalità organizzata siano riferibili ad un singolo componente dell'organo collegiale e non all'intera compagine amministrativa o al sindaco, l'effetto sanzionatorio ricade sull'intero ente, sui componenti non coinvolti e sull'elettorato che li ha democraticamente eletti.

L'omessa previsione di una ipotesi di “decadenza individuale” a carico del singolo consigliere coinvolto è stata ritenuta, da alcuni dei soggetti auditi, sproporzionata rispetto al principio di autonomia degli enti locali e al diritto di elettorato attivo della collettività.

La Commissione ritiene opportuno che il legislatore valuti l'introduzione una apposita disposizione che determini l'ipotesi di decadenza del singolo consigliere comunale o amministratore, applicabile quando gli elementi di collegamento siano riferibili esclusivamente a uno o singoli componenti.

6. La riproposizione di uno sblocco intermedio: la riformulazione del comma 7-bis dell'art. 143 TUEL - La Corte costituzionale, con sentenza n. 195 del 2019, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale del comma 7-bis del citato articolo, ha lasciato aperta la possibilità di un intervento legislativo che, nel rispetto dei principi enunciati, preveda forme di intervento meno radicale dello scioglimento, in presenza di criticità non ancora tali da giustificare la dissoluzione degli organi elettivi.

Sulla base delle indicazioni formulate dal Giudice delle Leggi, il Comitato ritiene indispensabile la riproposizione di una fattispecie riconducibile a quella abrogata, depurandola dai vizi di legittimità denunciati dalla Corte, che consenta al prefetto, attraverso un'intensa collaborazione con gli organi dell'ente locale, di supportare l'azione amministrativa dell'ente e dei suoi organi.

In alternativa o in aggiunta alla previsione di cui sopra, il Comitato ritiene opportuno valutare l'introduzione di misure di prevenzione collaborativa sul modello di quelle previste per le imprese destinatarie di informazioni antimafia.

1. *L'istituto del pre-accesso: prevenzione e collaborazione* - Un ulteriore strumento di intervento, in chiave preventiva, si ritiene possa essere rappresentato dallo strumento del c.d. "pre-accesso" che istituzionalizzi l'intervento del prefetto – in presenza di segnalazioni di possibili tentativi di infiltrazione che, tuttavia, non abbiano ancora alterato la volontà decisionale – di intervenire in chiave collaborativa e di supporto all'ente.

Quest'istituto si porrebbe – nell'ambito della ordinaria attività di monitoraggio svolta dal prefetto – in una chiave ulteriormente anticipatoria rispetto al rischio di infiltrazioni, affrontando le criticità specifiche, attraverso l'interlocuzione e l'accompagnamento, anziché attraverso l'intervento sostitutivo.

2. *Il tema dell'incandidabilità* - Il tema della misura personale che colpisce gli amministratori ritenuti responsabili dello scioglimento ha sollevato molteplici riflessioni in seno ai lavori del Comitato attesi alcuni profili critici dell'attuale formulazione.

La Commissione ritiene opportuna una più approfondita riflessione – alla luce delle ragioni contenute nel corpo della presente relazione - sui seguenti aspetti:

- a) introduzione di una graduazione della durata dell'incandidabilità;
- b) coordinamento tra giudizio civile e giudizio amministrativo;
- c) coordinamento con la disciplina di cui al d.lgs. n. 235 del 2012.

3. *Sulla commissione straordinaria di gestione* - L'efficacia dello scioglimento si misura non solo sulla correttezza del procedimento amministrativo, ma anche e soprattutto sulla capacità della gestione commissariale di ricondurre stabilmente alla legalità l'ente, prevenendo fenomeni di recidiva.

L'attività del Comitato ha evidenziato criticità strutturali relative alla gestione commissariale.

La Commissione ritiene pertanto indispensabile un intervento di riforma che:

- a) istituisca un "albo nazionale dei commissari straordinari" per la gestione degli enti sciolti per infiltrazioni mafiose;
- b) preveda che i commissari operino a tempo pieno nei comuni dissolti;

- c) introduca vincoli specifici di intervento sulle criticità individuate a causa dello scioglimento dell'ente con onere di rendicontazione al prefetto;
- d) intervenga sulla durata del commissariamento in funzione alla dimensione e della complessità dell'ente;
- e) attribuisca alla commissione straordinaria poteri non solo ordinari ma anche straordinari.

4. Il sistema dei controlli interni all'ente: verso una struttura di antimafia sociale - La Commissione ritiene opportuno che il legislatore promuova o valuti l'introduzione dell'obbligo, per gli enti locali che insistono in contesti territoriali ad alto rischio di infiltrazione mafiosa, di istituire una struttura interna intersettoriale cui affidare funzioni di prevenzione dell'infiltrazione mafiosa attraverso la vigilanza su procedure di gara e sugli affidamenti, il monitoraggio dei rapporti tra l'ente e soggetti terzi, la verifica del rispetto dei protocolli di legalità e clausole antimafia. Per i comuni di grandi dimensioni, capoluoghi di regione o provincia, potrà essere valutato altresì di promuovere l'istituzione, analogamente a quanto positivamente sperimentato in alcune importanti realtà metropolitane del Paese, di una struttura di supporto alle funzioni attribuite al "responsabile antiriciclaggio" dell'ente territoriale ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 231 del 2007 e relativi decreti regolamentari.

ALLEGATO 1

Elenco delle audizioni*Audizioni eseguite in Commissione plenaria*

10 ottobre 2014	<i>Seduta n. 15</i> - Audizione del Ministro dell'interno, Matteo Piantedosi
-----------------	--

Audizioni eseguite dal III Comitato “Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali” – Coordinatore sen. Salvatore SALLEMI

19 marzo 2024	<i>(Congiuntamente al II Comitato “Gestione dei beni sequestrati e confiscati, misure non ablatorie ed effetti delle informazioni antimafia interdittive e all’VIII Comitato “Infiltrazioni e condizionamento mafioso negli appalti e nei contratti pubblici”)</i> - <i>Resoconto stenografico n. 1.</i> Audizione del presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), Giuseppe Busia
7 maggio 2024	<i>2ª Riunione.</i> Audizione del docente di diritto amministrativo presso l’Università della Calabria, Renato Rolli
9 luglio 2024	<i>3ª Riunione.</i> Audizione del capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell’interno, Claudio Palomba
30 ottobre 2024	<i>(Congiuntamente al VIII Comitato “Infiltrazioni e condizionamento mafioso negli appalti e nei contratti pubblici”)</i> <i>Resoconto stenografico n. 2.</i> Audizione del presidente di sezione del Consiglio di Stato, Michele Corradino
28 gennaio 2025	<i>4ª Riunione.</i> Audizione del segretario nazionale dell’Unione segretari comunali e provinciali, Amedeo Scarsella
12 febbraio 2025	<i>5ª Riunione.</i> Audizione del segretario generale dell’Associazione nazionale comandanti e ufficiali dei corpi di polizia municipale, Stefano Donati
11 marzo 2025	<i>(Congiuntamente all’VIII Comitato “Infiltrazioni e condizionamento mafioso negli appalti e nei contratti pubblici”)</i> - <i>4ª Riunione.</i> Audizione del presidente dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Gaetano Manfredi
26 marzo 2025	<i>(Congiuntamente all’VIII Comitato “Infiltrazioni e condizionamento mafioso negli appalti e nei contratti pubblici”)</i> - <i>5ª Riunione.</i> Audizione di un componente del comitato direttivo dell’Unione Province d’Italia (UPI), Gerardo Stefanelli
1° aprile 2025	<i>6ª Riunione.</i> Audizione del sindaco di Roccapiemonte (SA), Carmine Pagano

8 aprile 2025	<i>7^aRiunione.</i> Audizione del sindaco di Castel San Giorgio (SA), Paola Lanzara
21 maggio 2025	<i>8^aRiunione.</i> Audizione del prefetto a riposo, Franco Gabrielli
27 maggio 2025	<i>9^aRiunione.</i> Audizione del professore ordinario di diritto amministrativo presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo, Nicola Gullo
18 giugno 2025	<i>10^aRiunione.</i> Audizione dell'ex sindaco del comune di Manfredonia (FG), Angelo Riccardi
17 luglio 2025	<i>11^aRiunione.</i> Audizione del prefetto di Catania, Pietro Signoriello
14 ottobre 2025	<i>12^aRiunione.</i> Audizione dei componenti della commissione straordinaria del comune di Caivano (NA), Filippo Dispenza, Maurizio Alicandro e Simonetta Calcaterra
26 novembre 2025	<i>13^aRiunione.</i> Audizione del coordinatore nazionale dell'associazione <i>Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro le mafie e corruzione</i> , Pierpaolo Romani
3 dicembre 2025	<i>14^aRiunione.</i> Audizione del professore associato di diritto processuale civile presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo, Salvatore Ziino
11 febbraio 2026	<i>15^a Riunione.</i> Audizione dell'ex sindaco di Vittoria (RG), Giovanni Moscato
11 marzo 2026	<i>16^a Riunione.</i> Audizione dell'ex sindaco di Trinitapoli (BAT), Emanuele Losapio

