



MINISTERO  
DELL'INTERNO

## **RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO**

sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti  
per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso

**ANNI 2015-2016**

© Ministero dell'Interno  
AGOSTO 2017  
[interno.gov.it](http://interno.gov.it)



**DIPARTIMENTO  
PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI**



PAGINA BIANCA



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## INDICE

<b>Note introduttive</b>	pag. 5
<b>PARTE I – ANNO 2015</b>	
<b>1. I provvedimenti di scioglimento</b>	pag. 9
1.1 <i>Conclusione dei procedimenti</i>	pag. 14
1.2 <i>Il contenzioso e i principi giurisprudenziali</i>	pag. 15
1.3 <i>L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti</i>	pag. 25
<b>2. L'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano</b>	pag. 38
<b>3. L'indagine "Mondo di mezzo e lo scioglimento del X Municipio"</b>	pag. 42
3.1 <i>Il tutoraggio della prefettura di Roma</i>	pag. 46
3.2 <i>L'attività della commissione straordinaria del X municipio</i>	pag. 52
<b>4. L'attività regolamentare</b>	pag. 58
<b>5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie</b>	pag. 62
<b>6. Attività di gestione</b>	pag. 72
6.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 72
6.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale</i>	pag. 82
6.3 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 91
6.4 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 98
6.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 103



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## PARTE II – ANNO 2016

<b>1. I provvedimenti di scioglimento</b>	pag. 105
1.1 <i>Conclusione dei procedimenti</i>	pag. 109
1.2 <i>Il contenzioso e i principi giurisprudenziali</i>	pag. 110
1.3 <i>L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti</i>	pag. 117
<b>2. La gestione commissariale del X Municipio di Roma Capitale</b>	pag. 129
2.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico – Iniziative per il miglioramento dei servizi</i>	pag. 129
2.2 <i>Interventi nel settore finanziario</i>	pag. 131
2.3 <i>Interventi nei settori tecnico, ambientale e sociale</i>	pag. 133
<b>3. Attività regolamentare</b>	pag. 137
<b>4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie</b>	pag. 141
<b>5. Attività di gestione</b>	pag. 156
5.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 156
5.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia sociale e ambientale</i>	pag. 167
5.3 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 173
5.4 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 182
5.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 185



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## **Note introduttive**

Le relazioni che seguono riguardano l'attività svolta negli anni 2015-2016 dalle commissioni straordinarie incaricate dell'amministrazione degli enti locali e di una azienda ospedaliera sciolti per infiltrazione/condizionamento della criminalità organizzata, ai sensi dell'art. 143 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

E' stato preso in esame l'operato delle diverse gestioni commissariali, con particolare attenzione ai profili riguardanti: I) l'attività regolamentare; II) le iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni; III) gli interventi di riorganizzazione dell'apparato burocratico; IV) le iniziative dirette al miglioramento dei servizi, principalmente in ambito sociale e ambientale; V) gli interventi nel settore edilizio ed urbanistico; VI) i rapporti con la cittadinanza; VII) l'utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose e le misure per il ripristino della legalità.

Nella relazione riguardante il 2015, apposite sezioni sono state dedicate alle gestioni commissariali che hanno interessato l'azienda ospedaliera di S. Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma, sciolti, rispettivamente, con d.P.R. del 23 aprile 2015 e del 27 agosto 2015.

Nel caso dell'azienda ospedaliera casertana si è ritenuto opportuno soffermarsi sulle peculiarità che hanno caratterizzato il provvedimento dissolutorio, sebbene non fosse la prima volta che la misura di rigore prevista dal citato 143 del TUOEL venisse adottata nei confronti di un'azienda sanitaria. Infatti, 5 sono stati i provvedimenti di scioglimento già disposti nei confronti di altrettante aziende sanitarie locali o



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provinciali, mentre con il citato d.P.R. del 23 aprile 2015 si è proceduto per la prima volta nei confronti di un'azienda ospedaliera.

Quanto poi al Municipio X di Roma Capitale, è il primo caso di scioglimento di una circoscrizione comunale, in virtù di quanto disposto dall'art. 146 TUOEL, ed è intervenuto in conseguenza delle risultanze dell'indagine giudiziaria denominata "Mafia Capitale", dalla quale è emersa la sussistenza di un'organizzazione criminale dedita, per un verso, all'esercizio delle attività tipiche delle consorterie tradizionali quali l'usura, l'estorsione, il commercio di armi, ecc., per altro verso, al controllo ed all'accaparramento di appalti e risorse pubbliche in favore di aziende e cooperative controllate o colluse, in special modo, nel territorio di Ostia, nel settore della gestione delle aree demaniali marittime e del verde pubblico.

Con riferimento all'anno 2016, va segnalato il provvedimento di rigore adottato nei confronti del consiglio comunale di Brescello (5.546 ab.), in provincia di Reggio Emilia, che rappresenta il primo caso di scioglimento di un comune della regione Emilia Romagna ai sensi del citato art. 143 del TUOEL.

Lo scioglimento che ha riguardato Brescello costituisce il settimo caso di provvedimento dissolutorio di un consiglio comunale del nord Italia e segue i decreti di scioglimento che hanno investito i comuni di Bardonecchia (Torino, 2 maggio 1995); Bordighera (Imperia, 24 marzo 2011, provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Ventimiglia (Imperia, 6 febbraio 2012, provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Leinì (Torino, 30 marzo 2012); Rivarolo Canavese (Torino, 25 maggio 2012); Sedriano (Milano, 21 ottobre 2013). Importanti indagini giudiziarie – che hanno infatti accertato la



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

delocalizzazione/colonizzazione mafiosa – hanno confermato la presenza invasiva della criminalità organizzata nel settentrione, caratterizzata da una penetrante capacità di infiltrazione, soprattutto della 'ndrangheta, nell'economia legale di comuni anche di modeste dimensioni: oltre ai territori di origine, che costituiscono il tratto identitario della propria forza, le organizzazioni mafiose sono ormai capaci di radicarsi anche in altre zone, che presentano condizioni "vantaggiose" per le consorterie criminali.

Una complessiva valutazione delle vicende che hanno portato all'adozione della misura ex art. 143 del TUOEL nei riguardi di enti di regioni settentrionali consente infatti di rilevare come i metodi e le modalità operative di infiltrazione/condizionamento da parte della criminalità organizzata, già riscontrate nell'ambito di altri territori, si concentrano soprattutto in settori, quali quello degli appalti pubblici, verso i quali maggiormente si rivolgono gli interessi economici dei sodalizi mafiosi.

Ancora, nella relazione riguardante il 2016, si è dato uno specifico spazio all'attività amministrativa condotta dalla commissione straordinaria operante nel Municipio X di Roma Capitale, atteso l'indubbio rilievo della vicenda e la particolare complessità della gestione di un ente che amministra una popolazione di 229.642 abitanti.

Riguardo al biennio in esame è stata inoltre effettuata una verifica dello stato di salute economico-finanziaria dei comuni sciolti, all'esito della quale emerge come gli enti che, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo e/o grave stato di degrado amministrativo – che li rendono permeabili ad ingerenze esterne e, spesso, asserviti alle pressioni inquinanti delle organizzazioni criminali



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

operanti sul territorio – versano altresì in condizioni di deficit finanziario che acuiscono ancor più i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Ancora, le stesse commissioni d'indagine hanno evidenziato che, in diversi casi, gli squilibri finanziari sono, almeno parzialmente, dovuti ad anomalie e/o irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, spesso concretizzatesi in mancati introiti per i comuni.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati ha infatti messo in luce che una percentuale superiore ad un quarto (il 26,6%) dei comuni sciolti per condizionamento di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalsa della procedura di riequilibrio finanziario.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, in ambito nazionale, su 7.998 comuni, quelli che, nello stesso biennio di riferimento, hanno dichiarato lo stato di dissesto o si sono avvalsi della procedura di riequilibrio finanziario rappresentano l'1,7%.

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

Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa – con prevedibili riflessi sulla quantità e qualità dei servizi offerti alla cittadinanza – è previsto che aliquote e tariffe di base delle imposte e tasse locali (ad eccezione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) siano fissate, da parte dei consigli degli enti in dissesto, nella misura massima consentita, con ulteriore aggravio per i cittadini contribuenti.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## PARTE I – ANNO 2015

### 1. I provvedimenti di scioglimento

Nel corso dell'anno **2015** sono stati sciolti, ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL), complessivamente, **7 consigli comunali, l'organo di direzione generale dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma Capitale.**

Le regioni interessate sono la **Calabria**, con **3** scioglimenti:

- ✚ Bovalino (RC), d.P.R. 2 aprile 2015;
- ✚ Bagnara Calabria (RC), d.P.R. 13 aprile 2015;
- ✚ Nardodipace (VV), d.P.R. 7 dicembre 2015.

La **Campania**, con **2** scioglimenti:

- ✚ l'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano, d.P.R. 23 aprile 2015;
- ✚ Arzano (NA), d.P.R. 29 aprile 2015.

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

- ✚ Scicli (RG), d.P.R. 29 aprile 2015;
- ✚ Mazzarrà Sant'Andrea (ME), d.P.R. 13 ottobre 2015.2010.

La **Puglia**, con **1** scioglimento:

- ✚ Monte Sant'Angelo (FG), d.P.R. 20 luglio 2015

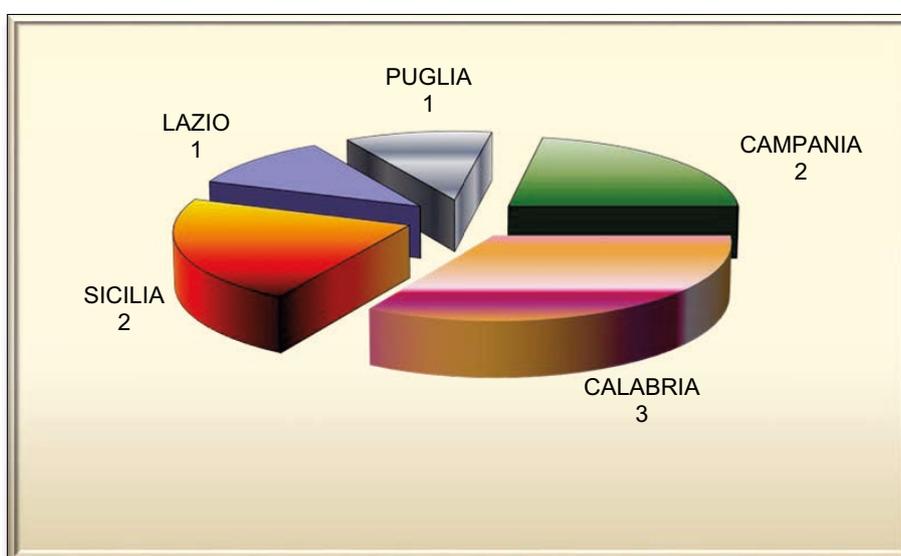
Il **Lazio**, con **1** scioglimento:

- ✚ Municipio X di Roma Capitale, d.P.R. 27 agosto 2015.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Dei comuni interessati, nel 2015, da una gestione commissariale **2** erano già stati oggetto di provvedimenti dissolutivi conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Si tratta di Arzano (NA) e Nardodipace (VV), già raggiunti dalla misura dissolutiva rispettivamente nel 2008 e nel 2011.

Per alcuni comuni, il cui periodo di gestione straordinaria di diciotto mesi è scaduto nel corso dell'anno, è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi, secondo le disposizioni recate dal citato art. 143, comma 10, del TUOEL, in considerazione delle esigenze evidenziate dalle commissioni straordinarie di portare a compimento i programmi avviati. Le proroghe hanno riguardato i comuni di Sedriano (MI),



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Altavilla Milicia (PA), Ricadi (VV), Scalea (CS), Battipaglia (SA), Badolato (CZ) ed Africo (RC).

Di seguito il quadro riepilogativo delle gestioni commissariali in atto, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti nel **2015**, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

ENTE	POP.	D.P.R.
1. Grazzanise (CE)	7.085	<b>07/03/13</b>
2. Augusta (SR)	36.169	<b>07/03/13</b>
3. Mascali (CT)	13.792	<b>09/04/13</b>
4. Quarto (NA)	39.221	<b>09/04/13</b>
5. Polizzi Generosa (PA)	3.607	<b>09/04/13</b>
6. Melito Porto Salvo (RC)	11.115	<b>09/04/13</b>
7. Siderno (RC)	16.879	<b>09/04/13</b>
8. San Calogero (VV)	4.460	<b>09/04/13</b>
9. Casignana (RC)	773	<b>19/04/13</b>
10. Giugliano in Campania (NA)	108.793	<b>24/04/13</b>
11. Montebello Jonico (RC)	6.242	<b>24/04/13</b>
12. San Luca (RC)	4.044	<b>17/05/13</b>
13. Ardore (RC)	4.760	<b>27/06/13</b>
14. Taurianova (RC)	15.310	<b>09/07/13</b>
15. Sedriano (MI)	11.270	<b>21/10/13</b>
16. Cirò (KR) (annullato)	3.125	<b>21/10/13</b>
17. Joppolo (VV) (annullato)	2.090	<b>11/02/14</b>
18. Altavilla Milicia (PA)	7.429	<b>11/02/14</b>
19. Ricadi (VV)	4.750	<b>11/02/14</b>



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

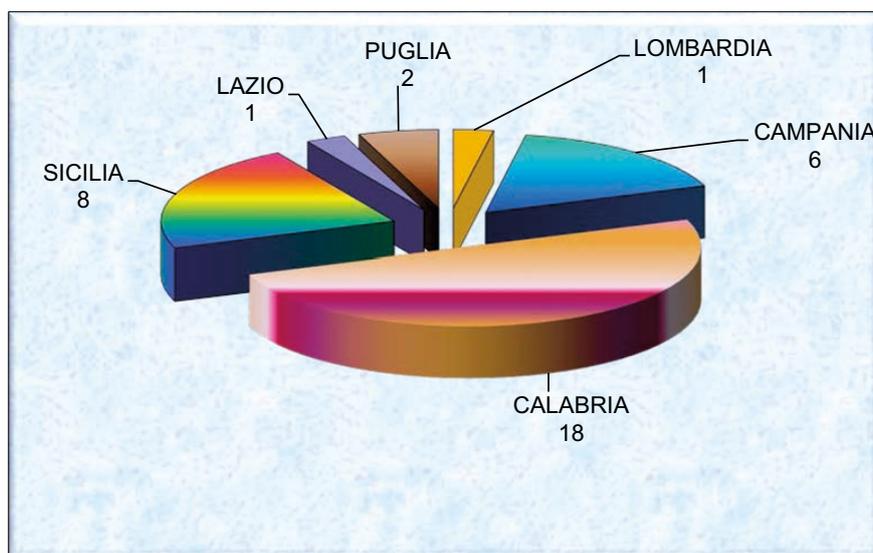
20.	Scalea (CS)	10.152	<b>25/02/14</b>
21.	Montelepre (PA)	6.421	<b>13/03/14</b>
22.	Battipaglia (SA)	50.464	<b>07/04/14</b>
23.	Cellino San Marco (BR)	6.799	<b>19/04/14</b>
24.	Badolato (CZ)	3.183	<b>23/05/14</b>
25.	Africo (RC)	3.210	<b>01/08/14</b>
26.	Giardinello (PA)	2.258	<b>11/08/14</b>
27.	San Ferdinando (RC)	4.299	<b>31/10/14</b>
28.	Bovalino (RC)	8.814	<b>02/04/15</b>
29.	Bagnara Calabria (RC)	10.622	<b>14/04/15</b>
30.	Az. Osp. S.Anna e S.Sebastiano (CE)		<b>23/04/15</b>
31.	Arzano (NA)	34.933	<b>29/04/15</b>
32.	Scicli (RG)	25.922	<b>29/04/15</b>
33.	Monte Sant'Angelo (FG)	13.098	<b>20/07/15</b>
34.	Municipio X Roma Capitale (RM)	229.642	<b>27/08/15</b>
35.	Mazzarrà Sant'Andrea (ME)	1.567	<b>13/10/15</b>
36.	Nardodipace (VV)	1.384	<b>07/12/15</b>

Nel 2015, quindi, sono state presenti sul territorio nazionale **36 commissioni straordinarie** che hanno amministrato 18 comuni in Calabria, 8 in Sicilia, 6 in Campania, 2 in Puglia nonché 1 comune del Lazio e 1 della Lombardia.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



A Joppolo (VV), il 12 giugno 2015, si sono reinsediati gli organi ordinari, eletti nel corso delle consultazioni amministrative del 15 maggio 2015, a seguito della pronuncia del TAR Lazio del 3 giugno 2015, che aveva accolto il ricorso degli amministratori avverso il provvedimento di scioglimento (annullamento confermato dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 876/2016 del 3 marzo 2016).

E' interessante notare che le gestioni commissariali hanno riguardato enti che, complessivamente, amministrano una popolazione di 713.682 persone, così ripartite a livello regionale:

- in Campania, 240.496 abitanti
- nel Municipio X di Roma Capitale, 229.642 abitanti
- in Calabria, 115.212 abitanti:
- in Sicilia, 97.165 abitanti
- in Puglia, 19.897 abitanti;
- in Lombardia 11.270 abitanti.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## *1.1 Conclusione dei procedimenti*

In caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti di concretezza, rilevanza ed univocità, richiesti dalla legge per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dei dipendenti dell'ente, l'art. 143, comma 7, stabilisce che il Ministro dell'Interno emani un decreto di conclusione del procedimento.

Con tale disposizione, il legislatore ha inteso porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale, non solo attraverso la fissazione di una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento ma anche fissando un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento svolta presso l'amministrazione comunale.

Nel 2015, si sono conclusi i seguenti **9** procedimenti relativi ai seguenti enti:

1. Azienda Silvo Pastorale di Troina (EN), D.M. 24 aprile 2015;
2. San Sostene (CZ), D.M. 23 luglio 2015;
3. Roccamonfina (CE), D.M. 25 settembre 2015;
4. Ortona (FG), D.M. 25 settembre 2015;
5. Morlupo (RM), D.M. 28 ottobre 2015;
6. Castelnuovo di Porto (RM), D.M. 28 ottobre 2015;
7. Sant'Oreste (RM), D.M. 11 novembre 2015;
8. Squinzano (LE), D.M. 12 novembre 2015;
9. Diano Marina (IM), D.M. 23 dicembre 2015.



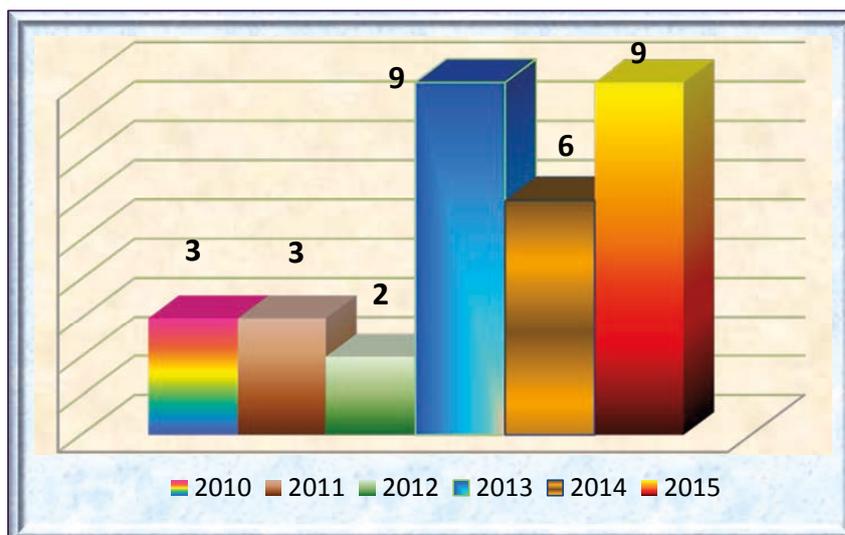
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ai decreti è stata data idonea pubblicità attraverso la pubblicazione dei singoli provvedimenti sul sito [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti nell'ultimo quinquennio.

## CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI



### 1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel corso del 2015 la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è risultata favorevole all'Amministrazione nella quasi totalità dei casi. In particolare, si sono registrati **20** pronunciamenti (di cui 15 del T.A.R. Lazio e 5 del Consiglio di Stato) e soltanto con riguardo ai comuni di Joppolo (VV) e di Cirò



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

(KR) il ricorso proposto dagli amministratori locali interessati avverso la misura dissolutiva dell'ente è stato accolto con sentenza confermata in appello. In altre due occasioni - e precisamente con riferimento ai comuni di Giardinello (PA) e di Altavilla Milicia (PA) - la sentenza di accoglimento in primo grado è stata riformata in appello in senso favorevole all'Amministrazione.

Peculiare è il caso del comune di Ventimiglia (IM), rispetto al quale, nel 2016, il Consiglio di Stato ha accolto il gravame proposto dall'ex sindaco avverso la pronuncia del T.A.R. Lazio, che lo aveva invece rigettato nel 2015. Al riguardo, atteso il contrasto tra i due pronunciamenti e considerato altresì che l'ex organo di vertice dell'ente è stato dichiarato incandidabile con provvedimento definitivo ai sensi del comma 11 del richiamato art. 143, il Ministero dell'Interno ha chiesto all'Avvocatura Generale di valutare la sussistenza o meno dei presupposti per il ricorso per revocazione. Da ultimo, il contenzioso relativo allo scioglimento del comune di Cellino San Marco (BR) si è concluso con un decreto del T.A.R. Lazio dichiarativo dell'estinzione del giudizio per rinuncia dei ricorrenti.

Sono stati in generale ribaditi gli indirizzi di interpretazione ed applicazione della normativa in materia, già enunciati dalla pregressa giurisprudenza e che possono considerarsi ormai consolidati e, quindi, idonei ad orientare l'Amministrazione nell'attività di ponderazione circa l'esistenza degli elementi legittimanti l'adozione della misura dissolutiva per infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata.

In tale direzione, sul piano procedurale, è stato evidenziato che il procedimento delineato dall'art. 143 del testo unico delle leggi