



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2. La gestione commissariale del X Municipio di Roma Capitale

Come noto, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015, la gestione del Municipio X di Roma Capitale - già sciolto con ordinanza del sindaco a seguito delle dimissioni rassegnate dal presidente dell'ente municipale - è stata affidata ad una commissione straordinaria per la durata di diciotto mesi, ex art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, atteso che le risultanze dell'indagine c.d. "Mondo di mezzo" avevano fatto emergere il sostanziale asservimento della struttura politica ed amministrativa dell'ente agli interessi della criminalità organizzata, in un quadro ambientale connotato dall'invasiva presenza di associazioni di stampo mafioso.

La commissione, insediatasi il 9 settembre 2015, ha successivamente richiesto ed ottenuto la proroga del proprio mandato, disposta con d.P.R. 30 dicembre 2016 e con scadenza il 27 agosto 2017, onde poter proseguire e concludere l'avviata opera di recupero e risanamento complessivo dell'istituzione locale, di cui si darà brevemente conto di seguito.

2.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico – Iniziative per il miglioramento dei servizi all'utenza

La commissione straordinaria, constatate le innumerevoli carenze organizzative presentate dal Municipio X (ad es., archivi maltenuti, fascicoli disordinati, con conseguenti difficoltà di reperimento di atti e documenti, dotazioni informatiche assolutamente insufficienti etc.), ha



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

immediatamente formulato, con deliberazione n. 1/2015 assunta con i poteri della giunta municipale, i necessari indirizzi per il ripristino delle normali regole di funzionamento del municipio, tra le quali: la registrazione obbligatoria degli accessi da parte del pubblico agli uffici municipali; il rispetto della normativa vigente per l'affidamento dei contratti pubblici; l'osservanza dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di trasparenza e di contenimento della spesa pubblica, onde evitare ogni forma di spreco e di superficialità nella gestione dei servizi e delle attività di competenza.

Sempre nell'ottica del miglioramento organizzativo e di una maggiore efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa, la commissione ha altresì avviato un processo di digitalizzazione e dematerializzazione degli archivi cartacei (circa 44.000 documenti).

Per quanto attiene al personale, sono state rilevate significative carenze – acute anche dai provvedimenti restrittivi, interdittivi o di trasferimento che hanno colpito i funzionari ed impiegati arrestati o comunque sottoposti ad indagine – che hanno complicato l'opera di risanamento dell'attività amministrativa, nonostante l'arrivo di due unità in posizione di sovra ordinazione ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 267/2000, soprattutto nel settore tecnico e amministrativo-giuridico. Cionondimeno, il direttore del municipio, in accordo con la commissione, ha disposto complessivamente la rotazione di n. 215 dipendenti, al fine precipuo di prevenire eventuali fenomeni di corruzione.

Su altro fronte, si è proceduto ad individuare una nuova sede per gli uffici della Polizia locale – ad oggi collocati in uno stabile per il quale l'amministrazione versa un canone di locazione eccessivamente oneroso – in un edificio storico situato nel centro di Ostia (c.d. Scuola ex GIL), di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proprietà della Regione. Tale plesso dovrebbe ospitare anche la nuova sede dell'ufficio del giudice di pace, concentrando in un unico polo amministrativo-giudiziario le attività di rispettiva competenza, facendone quindi un presidio di legalità, di particolare rilievo, anche simbolico, specie in considerazione del fatto che i quartieri limitrofi da tempo sono oggetto di pesanti condizionamenti da parte della criminalità. Il citato progetto è stato inserito dalla giunta capitolina, con deliberazione n. 29 del 25 agosto 2016, all'interno del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città Metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia, emanato dal Governo nell'agosto scorso.

Nelle more del riassetto della microstruttura municipale e dell'attribuzione dei nuovi incarichi di posizione organizzativa, la commissione ha inoltre intrapreso un percorso di rigenerazione dei procedimenti amministrativi, specie nei settori del commercio e delle attività produttive, mirato a garantire piena aderenza ai fondamentali canoni di legalità, trasparenza ed imparzialità. In particolare, sono stati istituiti diversi tavoli di lavoro congiunti, presieduti da un membro della commissione, ove è previsto il massimo coinvolgimento delle associazioni di categoria (Confcommercio, Confesercenti e Confartigianato), allo scopo di esaminare le questioni di fondo e i vari ostacoli che impediscono un corretto sviluppo economico del Municipio.

2.2 Interventi nel settore finanziario

Con delibera n. 9 dell'11 marzo 2016, adottata con i poteri del consiglio municipale, la commissione straordinaria ha espresso il parere



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di competenza sullo schema di deliberazione relativo al bilancio previsionale finanziario per il triennio 2016-2018 ed al correlato piano di investimenti capitolino, rilevando come tale progetto di bilancio risultasse significativamente sottodimensionato, rispetto alle esigenze municipali. Infatti, al fine di garantire il livello minimo essenziale dell'attività di manutenzione e di messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici di proprietà comunale, la commissione ha rappresentato la necessità di prevedere nei documenti contabili un'adeguata integrazione di risorse finanziarie sui capitoli di spesa relativi agli interventi di competenza municipale.

Di particolare rilievo, sul piano finanziario, risulta la gestione delle 71 concessioni demaniali marittime, che insistono sui 18 chilometri di spiaggia presenti sul territorio municipale. Come noto, l'art. 24 comma 3-*septies* del decreto legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2016, n. 160, ha disposto la conservazione dei rapporti concessori in corso, nelle more del riordino complessivo della materia del demanio marittimo. In tale ambito, il municipio sta pertanto curando la verifica delle concessioni in essere e la predisposizione dei nuovi ordini di introito per il versamento dei canoni demaniali nei confronti dei concessionari, i quali, tuttavia, non sempre hanno assolto con puntualità a tale obbligo e, anzi, sovente hanno contestato giudizialmente l'ammontare degli importi richiesti dall'amministrazione. Sono quindi allo studio della commissione le possibili iniziative legali per fronteggiare i casi di parziale od omesso versamento dei canoni – tra le quali, si potrebbe profilare la decadenza dalla titolarità della concessione – mentre si è proceduto, per la prima



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

volta nella regione Lazio, alla pubblicazione sul sito istituzionale del municipio dei canoni dovuti dai concessionari per l'anno trascorso.

2.3 Interventi nei settori tecnico, ambientale e sociale

All'indomani del suo insediamento, la commissione ha da subito affrontato le numerose criticità riscontrate per quanto riguarda le opere pubbliche e l'edilizia scolastica, predisponendo il piano delle priorità degli interventi, approvato con delibera n. 2 del 13 novembre 2015. Il piano ha individuato alcuni interventi ritenuti di massima priorità, indispensabili per garantire la pubblica incolumità, stimandone la spesa in euro 2.000.000,00, da destinare a lavori vari di manutenzione di strade, sistemi e reti fognarie, acque meteoriche e di manutenzione dell'edilizia scolastica, rimanendo tuttavia ancora in attesa dello stanziamento dei fondi necessari.

La commissione sta inoltre procedendo alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la Regione Lazio, finalizzato alla successiva sottoscrizione di una convenzione anche con l'Assessorato ai lavori pubblici capitolino, per il rifacimento delle attuali sponde e delle relative banchine dei canali, per un importo di circa 450.000,00, oltre ad aver attivato apposite procedure ad evidenza pubblica per la manutenzione ordinaria della foce dei canali stessi, al fine di eliminare di volta in volta i fenomeni ciclici connessi all'insabbiamento.

Sul piano degli abusi edilizi, con particolare riguardo al demanio marittimo, il quadro si è dimostrato preoccupante, non essendo stato il fenomeno efficacemente contrastato dalle precedenti amministrazioni. La commissione ha pertanto dato impulso all'avvio di tutte le procedure



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di rigetto delle istanze di concessione edilizia in sanatoria presentate in virtù dell'emanazione della prima legge sul condono (legge n. 47/1985), riferite agli stabilimenti balneari insistenti sul litorale di Roma.

La commissione ha inoltre dato vita ad un tavolo tecnico, composto dagli uffici tecnici e demaniali municipali, dalla Polizia locale, dall'Agenzia del demanio e dalla Capitaneria di porto di Roma, con l'incarico di effettuare un'attività di monitoraggio a tappeto di tutte le realtà esistenti sul litorale, sia all'interno degli stabilimenti balneari sia sulle spiagge libere di Castelporziano e di Capocotta. Accanto a questa attività, si è pure istituito, in accordo con il prefetto di Roma, un tavolo interforze, con la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, i Carabinieri, la Capitaneria di porto di Roma, la Guardia forestale, finalizzato al contrasto degli illeciti perpetrati sul Demanio marittimo dello Stato, sotto ogni profilo. Tali iniziative hanno consentito di fornire un quadro generale delle situazioni di illiceità esistenti in loco, rispetto alle quali sono tuttora in corso i relativi approfondimenti e, in taluni casi, sono stati adottati i conseguenti provvedimenti amministrativi.

Si consideri, inoltre, che il territorio municipale è classificato ad alto rischio idrogeologico e tale condizione è ovviamente aggravata dal diffuso abusivismo edilizio, specie lungo i numerosi canali che attraversano l'agro ostiense, ciò che ostacola il defluire delle acque e il loro assorbimento durante le precipitazioni atmosferiche.

Al riguardo, la commissione ha costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare, presieduto da uno dei commissari, tra Polizia locale, il personale tecnico-amministrativo di Roma Capitale e del Municipio X e con la collaborazione del Consorzio di Bonifica Tevere e Agro romano, con l'obiettivo di risolvere dette criticità. Nel corso dell'attività del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

gruppo è emersa l'esistenza di molteplici insediamenti abusivi e di conseguenza si è dato l'incarico agli uffici interessati di assumere le iniziative di competenza per fronteggiare e reprimere gli abusi accertati. L'ufficio tecnico, in data 18 maggio 2016, ha pertanto adottato, ai sensi dell'art. 27, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, 28 determinazioni dirigenziali di ingiunzione alla demolizione e di riduzione in pristino nei confronti dei responsabili dei manufatti abusivi che sorgono lungo le sponde dei canali.

Per altro verso, si è dato impulso alle dovute verifiche, sia di validità degli atti sia di rispetto degli obblighi assunti con il Municipio X, con riferimento alle concessioni relative ai numerosi parchi e aree verdi, anche di notevole estensione, insistenti in ambito municipale.

La commissione si è inoltre adoperata per la messa a sistema e l'implementazione del sistema informativo territoriale tematico del Municipio Roma X, con lo scopo di monitorare nel dettaglio e quindi di programmare, pianificare e progettare, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul territorio anche con riferimento alle menzionate aree verdi.

Ancora, si è ritenuto opportuno delineare i necessari atti di indirizzo per la conclusione di un accordo tra AMA S.p.A e Municipio Roma X, senza ulteriori aggravii economici per Roma Capitale, finalizzato ad una cooperazione strategico-operativa tesa a potenziare il servizio di igiene urbana e a programmare gli interventi operativi connessi e dipendenti dall'andamento delle presenze sul territorio, quindi dei flussi di produzione dei rifiuti. Con deliberazione n. 4/2016, la commissione ha conferito mandato alla direzione municipale di procedere agli atti di competenza per addivenire alla sottoscrizione di un accordo di



Ministero dell'Interno
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

collaborazione con AMA S.p.A per l'ottimizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, rafforzando al meglio il presidio territoriale in termini di sicurezza sociale ed ambientale, anche avvalendosi della spontanea collaborazione dell'associazionismo presente nel contesto municipale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3. L'attività regolamentare

L'esercizio della potestà regolamentare nelle diverse materie di competenza (ambiente, urbanistica, viabilità, istruzione, formazione, ecc.) consente agli enti locali di intervenire sulle scelte, sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi strumentali.

La disciplina regolamentare non svolge esclusivamente una funzione organizzatoria interna all'ente, ma assume altresì rilevanza esterna diretta sulla comunità amministrata e su tutti i soggetti che entrano in rapporto con l'ente.

La maggior parte delle Commissioni ha adottato disposizioni regolamentari per colmare le criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire una normativa più rispondente alle esigenze della collettività e per assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

In alcuni casi, tra cui, ad esempio, quelli dei comuni di Africo (RC) e Bagnara Calabria (RC), si è registrata un'attività regolamentare molto intensa, sia in termini quantitativi (con l'approvazione, in ambo gli enti, di un numero di regolamenti superiore alla decina) che con riguardo alla pluralità di settori amministrativi interessati, spaziando dalla disciplina dei tributi locali (TASI e IMU), alla regolamentazione delle sanzioni amministrative in tema di abusi edilizi, dalla disciplina dell'orario di lavoro e servizio del personale alle modalità di assegnazione ed uso delle apparecchiature di telefonia mobile, fino alla concessione dei c.d.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fida pascolo (istituto di diritto agrario che regola l'uso e godimento delle aree pubbliche destinate al pascolo), con lo specifico obiettivo, in quest'ultimo caso, di evitare il rilascio di titoli in favore di soggetti pregiudicati e/o controindicati in quanto contigui o comunque collegati alla criminalità organizzata.

Cospicua è risultata l'attività regolamentare anche nel comune di San Ferdinando (RC), ove sono stati approvati, tra gli altri, regolamenti in tema di: ordinamento degli uffici e servizi; svolgimento degli incarichi esterni al personale dipendente e ai responsabili; gestione dell'orario di lavoro, di servizio, delle ferie, dei permessi, dei ritardi e delle assenze del personale; controlli interni; associazionismo locale.

Nei comuni di Giardinello (PA), Altavilla Milicia (PA) e Mazzarà Sant'Andrea (CE), sono stati approvati appositi regolamenti per il conferimento di incarichi di patrocinio, di assistenza legale e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione comunale, con predisposizione di collegati elenchi di avvocati, suddivisi per specializzazioni, al fine di assicurare il rispetto dei principi di rotazione e imparzialità.

Ulteriore ipotesi ricorrente è costituita dal regolamento di contabilità, approvato, in attuazione dell'armonizzazione degli schemi e dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, in cinque comuni [Monte Sant'Angelo (FG), Bovalino (RC), Altavilla Milicia (PA) e Bagnara Calabria (RC), Nardodipace (VV)].

Particolarmente significative, inoltre, risultano le iniziative dei comuni di Africo (RC), Arzano (NA) e Scicli (RG), che hanno adottato regolamenti per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Altri settori in cui si sono rilevati interventi regolamentari degni di nota sono quelli della gestione patrimoniale e finanziaria e dei servizi pubblici. In questo senso, si guardi, ad esempio, al comune di Mazzarà Sant'Andrea (CE), ove sono stati adottati regolamenti in tema di riscossione delle entrate, assegnazione degli alloggi popolari e *governance* e controllo degli enti partecipati.

Nel comune di Giardinello (PA), invece, si sono approvati documenti regolamentari in materia di igiene ambientale ed assimilazione di rifiuti urbani e gestione del servizio di distribuzione idrica.

Ancora, nel comune di Altavilla Milicia (PA), sono stati adottati atti regolamentari in punto di accesso ai dati anagrafici della popolazione residente da parte di pubbliche amministrazioni e gestori di servizi pubblici, di concessione di contributi economici a favore di persone fisiche, associazioni riconosciute o non riconosciute, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ed infine un regolamento istitutivo del Segretariato sociale, volto ad adeguare i servizi e le attività socio-assistenziali dell'ente alle prescrizioni normative nazionali e regionali in materia.

Da ultimo, il comune di Corleone (PA), oltre ad aver adottato un regolamento per l'alienazione dei beni immobiliari, con allegato elenco dei cespiti destinati a dismissione, ha disciplinato il procedimento di individuazione e nomina degli scrutatori, introducendo, per la prima volta, il criterio del sorteggio pubblico per la scelta degli stessi.

Complessivamente, **l'80%** delle commissioni straordinarie ha adottato regolamenti nel corso del **2016**.

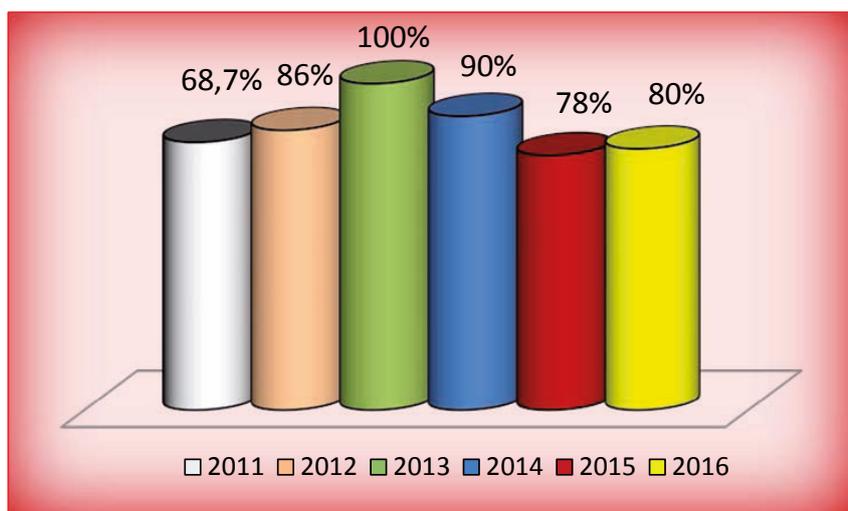


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Di seguito l'andamento dell'attività regolamentare nel corso degli anni 2011-2016.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4. Iniziative adottate dalle commissioni straordinarie dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente.

Il buon funzionamento del settore tributi ed entrate, in particolare nei comuni che presentano difficoltà finanziarie, è determinante per reperire un sufficiente livello di disponibilità finanziaria e procedere così all'avvio delle iniziative volte al completo recupero dell'ente.

L'analisi delle diverse relazioni prodotte dalle commissioni straordinarie ha evidenziato che l'elemento che ha reso particolarmente difficile l'azione di risanamento è stata proprio la mancanza, in alcuni casi, di minime disponibilità finanziarie, aspetto che il più delle volte ha impedito lo svolgimento di un decisivo intervento riorganizzativo.

Le iniziative adottate dagli organi di gestione straordinaria hanno prodotto, in linea generale, risultati positivi, dando la stura ad un *iter* di risanamento economico-finanziario che dovrà necessariamente essere proseguito dalle amministrazioni che vi succederanno.

Una costante emergente dalla disamina della quasi totalità delle relazioni delle commissioni straordinarie è rappresentata dalla generale situazione di disordine ed incuria nella gestione amministrativa riscontrata, all'atto dell'insediamento degli organi straordinari, negli uffici e, in particolare, dall'assenza di controlli e da procedure non in linea con le vigenti disposizioni normative.

Tali fattori nel loro insieme certamente favoriscono l'evasione o l'elusione finanziaria, oltre a costituire, nel loro insieme, le condizioni prodromiche per il determinarsi del condizionamento mafioso, atteso che l'ingerenza criminale risulta più agevole in condizioni di mancanza di rispetto delle procedure amministrative.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Conviene rimarcare che, in molti casi, la situazione di alcuni enti, che manifestavano condizioni di squilibrio finanziario, è migliorata con l'adozione di regole di buona amministrazione, anche attraverso l'adozione di appositi strumenti regolamentari.

Per risolvere le ravvisate criticità alcune commissioni hanno affrontato, con esiti generalmente positivi, il problema del recupero della liquidità mediante: i) l'attuazione di buone pratiche di contenimento della spesa, di un più equo e virtuoso approccio all'imposizione tributaria e di una gestione del patrimonio maggiormente oculata ed efficiente; ii) il ricorso a procedure di "evidenza pubblica" nel conferimento degli incarichi; iii) lo sblocco di risorse rimaste inutilizzate per causa di inerzia gestionale delle precedenti compagini amministrative. I mezzi finanziari in tal modo resi disponibili sono spesso stati impiegati a copertura della riduzione delle tasse comunali e dei costi dei servizi a domanda individuale, con evidenti ricadute benefiche nei rapporti con le comunità locali.

L'obiettivo del riequilibrio finanziario è stato perseguito dalle diverse commissioni straordinarie facendo ricorso a diversi interventi, tra i quali si evidenziano quelli diretti ad incidere sulle entrate proprie, sui canoni di locazione degli immobili di proprietà comunale, nonché quelli volti all'accertamento ed al contenimento dei ricorrenti fenomeni di elusione o evasione o quelli indirizzati alla razionalizzare della spesa ed all'ottimizzazione dei costi.

Nell'ottica di un definitivo rientro dall'esposizione debitoria, un forte impulso è stato impresso alle trattative volte al raggiungimento di accordi transattivi coi principali creditori, specie in presenza di situazioni contenziose o svantaggiose per l'Amministrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto all'aspetto cruciale della gestione del servizio di riscossione dei tributi, occorre rilevare che, mentre in taluni casi la manifesta inadeguatezza dell'apparato burocratico ha indotto le commissioni ad attivare procedure dirette all'esternalizzazione del servizio, in altre ipotesi si è invece giunti alla risoluzione dei contratti di affidamento in essere ed alla conseguente assunzione in capo al comune di tutti le attività di riscossione diretta dei tributi, con dichiarato risparmio di spesa.

Altro fronte di intervento concerne il delicato tema delle società partecipate dai comuni, rispetto al quale l'opera delle commissioni si è principalmente orientata nel senso della dismissione di partecipazioni ritenute non più rispondenti al pubblico interesse ovvero della liquidazione di compagini societarie in costante perdita economica, sempre nell'ottica del risparmio di spesa e del reperimento di risorse finanziarie da impiegare nella prestazione di servizi alla cittadinanza.

Ulteriore iniziativa, adottata da diverse commissioni straordinarie, riguarda la soppressione delle contribuzioni generiche o dirette al sostentamento di iniziative private non aventi ricadute positive per le comunità locali.

Particolare attenzione è stata dedicata al potenziamento delle infrastrutture e delle procedure informatiche, per mezzo dell'interoperabilità delle banche dati esistenti e l'utilizzo di vari sistemi di *software* gestionali, che hanno consentito alle diverse amministrazioni – oltre che di conseguire notevoli miglioramenti nell'efficienza ed efficacia della gestione – di effettuare un incrocio automatico dei dati relativi alle planimetrie catastali degli immobili con le dichiarazioni dei contribuenti contenute nelle denunce originarie relative alla TARSU o alla TARI.

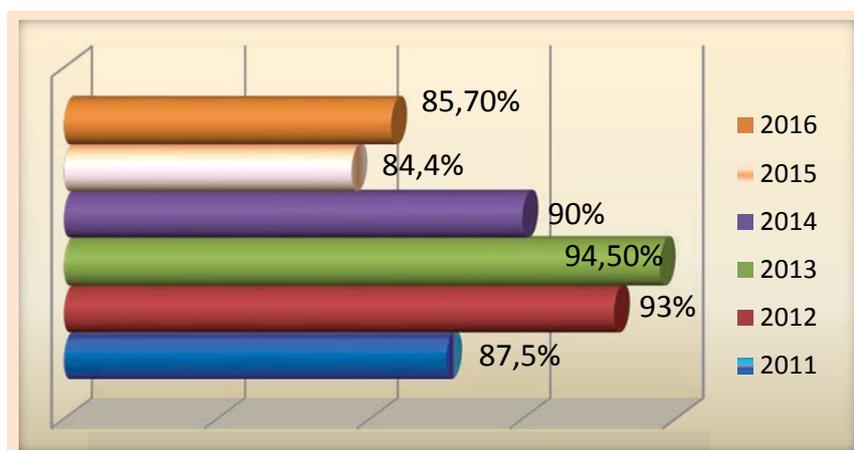


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

I grafici che seguono evidenziano le iniziative delle commissioni straordinarie atte ad incrementare le entrate ed a contenere le spese.

Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte ad incrementare le proprie entrate



Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte a ridurre eventuali fenomeni di evasione fiscale

