

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. XXIII
n. 22**

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

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

(composta dai senatori: Morra, Presidente, Bellanova, Caliendo, Campagna, Ciriani, Cirinnà, Corrado, E ndrizzi, Faggi, Giarrusso, Grasso, Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe, Vicepresidente, Sac-cone, Steger, Sudano, Urraro e Vitali; e dai deputati: Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Bartolozzi, Biancofiore, Cantalamessa, Caso, Conte, Dara, Ferro, Segretario, Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Sarti, Savino, Tonelli, Segretario, Verini)

RELAZIONE SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E SULLA TRASPARENZA NEI COMUNI SCIOLTI PER MAFIA

Approvata dalla Commissione nella seduta del 26 aprile 2022

(Relatore: senatore MORRA)

*Trasmessa alle Presidenze il 13 maggio 2022
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

PAGINA BIANCA

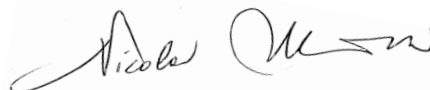
Roma,
Prot. n. /CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 26 aprile 2022.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra



Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI
Presidente del Senato della Repubblica
SEDE

PAGINA BIANCA

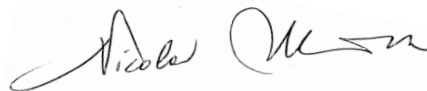
Roma,
Prot. n. /CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 26 aprile 2022.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra



On. Roberto FICO
Presidente della Camera dei deputati
SEDE

PAGINA BIANCA

INDICE

1. – Introduzione	<i>Pag.</i>	2
2. – Premessa	»	5
3. – La prevenzione della corruzione e la trasparenza	»	7
4. – Quadro di sintesi: le criticità rilevate	»	9
5. – Analisi statistica sui comuni sciolti per mafia	»	12
6. – Le elezioni nei comuni sciolti per mafia	»	15
7. – Il Responsabile anticorruzione e trasparenza	»	22
8. – La trasparenza nei comuni sciolti per mafia	»	24
9. – La relazione annuale del RPCT	»	37
10. – Le misure anticorruzione	»	41
11. – Gestione del rischio	»	41
12. – Misure ulteriori	»	45
13. – Trasparenza	»	46
14. – Formazione del personale	»	47
15. – Rotazione del personale	»	48
16. – Inconferibilità, incompatibilità e autorizzazione incarichi esterni	»	49
17. – Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (<i>whistleblowing</i>)	»	51
18. – Codice di comportamento	»	52
19. – Procedimenti disciplinari e penali	»	53
20. – Altre misure	»	54
21. – Conclusioni e proposte	»	55

1. – Introduzione

Sin dall'avvio dei lavori di questa Commissione si è avuta contezza delle significative criticità che caratterizzano l'istituto dello scioglimento degli enti locali, previsto dall'ordinamento⁽¹⁾ per far fronte al diffuso fenomeno delle infiltrazioni e del condizionamento di tipo mafioso.

È, infatti, insistentemente emerso nelle audizioni svolte in sede plenaria e nei diversi comitati, così come nel corso delle missioni compiute, l'allarmante reiterarsi degli scioglimenti degli stessi enti nonostante le lunghe gestioni commissariali, soprattutto nelle regioni della Calabria, Campania e Sicilia. Numerose e complesse sono state, poi, le difficoltà denunciate e le carenze e le inadeguatezze individuate nella concreta operatività degli organi deputati a gestire le amministrazioni sciolte fino alle nuove elezioni.

Nell'intento del legislatore, tali organi hanno il compito di governare gli enti in questione al fine di « epurarli » dalle infiltrazioni mafiose; ma la *ratio* delle norme dettate per il funzionamento delle Commissioni straordinarie è anche e, forse, soprattutto quella di consentire una futura azione amministrativa libera dai condizionamenti della criminalità organizzata, creando, all'interno delle amministrazioni destinatarie della drastica misura prevista dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (TUEL), « anticorpi » in grado di evitare che quelle infiltrazioni e quei condizionamenti possano riproporsi.

Lo strumento disciplinato dagli articoli 143 e seguenti del TUEL, costituisce uno dei presidi antimafia più importanti del nostro ordinamento. È stato introdotto nella legislazione italiana nel periodo in cui lo Stato si trovava a dover affrontare la pressante minaccia della criminalità organizzata: con il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164,⁽²⁾ convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, venne inserito nella legge 19 marzo 1990, n. 55⁽³⁾, l'articolo 15-*bis* che prevedeva per la prima volta la possibilità di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nell'ipotesi in cui fosse stato accertato il rischio di un condizionamento dell'azione amministrativa per la presenza di fenomeni di infiltrazione da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso.

La norma contenuta nel citato articolo 15-*bis* è stata poi trasfusa nell'attuale TUEL, oggetto di modifica ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94 (il cosiddetto Pacchetto sicurezza *bis*).

L'articolo 143 del TUEL prevede che il prefetto, qualora emergano « concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori »,

(1) Articolo 143 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, cosiddetto « Testo unico degli enti locali » (TUEL).

(2) « Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso ».

(3) « Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale ».

« ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica », sentito il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invii al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi in questione.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia: esso comporta la cessazione dalla carica pubblica dei soggetti partecipanti agli organi dell'ente — e segnatamente da quelle di consigliere, di sindaco e di componente della giunta — nonché la cessazione di ogni altro incarico ad essa connesso. La misura ha una durata di diciotto mesi, prorogabili fino a un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali ⁽⁴⁾.

L'articolo 146 del TUEL estende l'istituto prevedendo la possibilità di scioglimento di tutti gli enti locali disciplinati dal TUEL ⁽⁵⁾ nonché « dei consorzi di comuni e province, degli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, delle aziende speciali dei comuni e delle province e dei consigli circoscrizionali ».

Con il decreto di scioglimento viene nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. Detta commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

Lo scioglimento dei consigli comunali per « infiltrazioni mafiose » ⁽⁶⁾ costituisce una misura amministrativa straordinaria per rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale, con finalità di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. Detta misura incide significativamente sul diritto alla scelta dei propri rappresentanti da parte della comunità locale, ma costituisce strumento essenziale e, dunque, necessario per la tutela del prioritario interesse pubblico del contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata.

Secondo quanto riferito alla Commissione dal capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali ⁽⁷⁾, gli enti interessati dal provvedimento

⁽⁴⁾ L'esito del presente studio rivela che la proroga assume nella prassi carattere tutt'altro che eccezionale essendo stato constatato che essa è stata disposta nella gran parte dei commissariamenti.

⁽⁵⁾ Come individuati all'articolo 2, comma 1, del TUEL: « Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni ».

⁽⁶⁾ In tal senso anche la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr., ad esempio, Sezione III, 24 aprile 2015, n. 2054).

⁽⁷⁾ Prefetto Claudio Sgaraglia.

di scioglimento nel periodo intercorrente tra l'agosto del 1991 e il 30 novembre del 2021 sono stati 364, in particolare 357 comuni e 7 aziende sanitarie. Gli scioglimenti hanno riguardato enti di undici regioni italiane, dimostrando come il fenomeno non sia più limitato alle regioni dell'Italia meridionale, « storicamente » interessate dalla presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso, avendo coinvolto, pur se in misura inferiore, anche regioni dell'Italia settentrionale ⁽⁸⁾.

Ai fini che saranno più oltre indicati, risulta importante richiamare l'attenzione su una delle disposizioni introdotte dal legislatore nel 2009, quella contenuta nel comma 5 dell'articolo 143 del TUEL: essa prevede che, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza di elementi univoci, concreti e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di componenti dell'apparato burocratico, venga adottato, con decreto del Ministro dell'interno, ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione.

La disposizione ha una funzione cautelare e non sanzionatoria ed è applicabile anche quando non venga disposto lo scioglimento dell'ente.

Con la norma in questione è stato colmato un vuoto legislativo, atteso che assai spesso l'esame delle relazioni prefettizie aveva evidenziato come il condizionamento da parte della criminalità organizzata non riguardasse la componente elettiva dell'ente ma dipendenti dello stesso e non fosse tuttavia possibile alcun intervento nei loro confronti, trattandosi di membri dell'apparato burocratico.

Significativo l'impiego che è stato fatto di questo utile strumento: dall'anno 2009 sono stati emessi 25 provvedimenti a norma del comma 5 dell'articolo 143 del TUEL (uno nel 2021), con il coinvolgimento di ben 50 dipendenti di amministrazioni locali. Alla luce dei dati offerti all'attenzione della Commissione ⁽⁹⁾, va sottolineato come nel quinquennio 2017/2021 risultano emessi solo sette dei provvedimenti in questione.

Fra gli elementi evidenziati dal prefetto, si richiama l'attenzione sulla circostanza, su cui a breve si tornerà, della condizione di crisi finanziaria avanzata nella quale si trovavano, in molti casi, gli enti poi « sciolti per mafia » da ricondurre, nella gran parte, alle carenze riscontrate nelle attività di riscossione delle entrate.

Venendo al profilo delle attività della gestione commissariale, è emerso dalle audizioni svolte, sia in sede plenaria che nell'ambito dei lavori di alcuni comitati, come i commissari non abbiano soltanto il compito di porre in essere quanto necessario a ricondurre alla legalità l'azione amministrativa, ma debbano anche far fronte alle annose criticità che interessano i comuni commissariati: devono dunque occuparsi, a mero titolo esemplifi-

⁽⁸⁾ Calabria, con 80 scioglimenti; Sicilia, con 39 scioglimenti; Campania, con 29 scioglimenti; Puglia, con 15 scioglimenti; Liguria, con 3 scioglimenti; Piemonte, con 2 scioglimenti; Lombardia, con 1 scioglimento; Lazio, con 1 scioglimento; Emilia, con 1 scioglimento; Basilicata, con 1 scioglimento, Valle d'Aosta con 1 scioglimento.

⁽⁹⁾ Vedi grafico a pag. 13 della Relazione depositata all'esito dell'audizione dal Prefetto Sgaraglia.

cativo, della gestione del ciclo dei rifiuti, dell'adozione di strumenti urbanistici, del contrasto dell'abusivismo edilizio, della realizzazione delle opere pubbliche deliberate come indifferibili e rimaste incompiute, della ricognizione del patrimonio immobiliare con definizione delle condizioni d'uso e del recupero dei canoni, del contenzioso irrisolto, delle situazioni di squilibrio finanziario e del contrasto all'evasione tributaria⁽¹⁰⁾.

La maggior parte delle commissioni deve inoltre adottare disposizioni regolamentari per colmare lacune in settori « sensibili », ove il disordine amministrativo e la mancanza di trasparenza nelle procedure hanno favorito la permeabilità dell'ente alle ingerenze delle consorterie criminali. Devono, dunque, intervenire sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla definizione dei criteri e delle modalità per l'affidamento degli incarichi di consulenza, ricerca e studio, sulla acquisizione di lavori, beni e servizi in economia, sulla concessione di contributi, sulle entrate tributarie. In gran parte delle situazioni esaminate, le commissioni straordinarie si sono inoltre dovute occupare del personale, provvedendo all'avvicendamento di dirigenti e responsabili di servizi, per inaffidabilità o incapacità professionale⁽¹¹⁾.

È evidente, dunque, l'estrema importanza dell'attività svolta dall'organo di gestione straordinaria: ciò soprattutto ai fini dell'effettivo recupero dell'ente alla legalità e di un risolutivo affrancamento del medesimo dalle esiziali ingerenze della criminalità organizzata.

2. – Premessa

Il presente elaborato illustra i risultati dell'attività di approfondimento avviata in ragione della rilevanza dell'argomento e condotta, per un verso, attraverso lo studio delle modalità di attuazione della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione negli enti poi « sciolti per mafia » e, per altro verso, attraverso l'audizione dei componenti di alcune Commissioni straordinarie⁽¹²⁾ e di soggetti istituzionalmente deputati ad occuparsi del tema⁽¹³⁾.

Il lavoro è stato avviato nell'anno 2020 e, prendendo in esame i dati all'epoca disponibili, ha messo in luce le criticità rilevate in quegli enti che nell'anno in questione (o in una parte di esso) erano stati retti da una

⁽¹⁰⁾ Si veda a tal proposito la Relazione annuale al Parlamento del Ministro dell'interno sull'attività svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso.

⁽¹¹⁾ L'articolo 145, comma 1, prevede: « Quando in relazione alle situazioni indicate nel comma 1 dell'articolo 143 sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento, il prefetto, su richiesta della commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione ».

⁽¹²⁾ Cfr. missione a Catanzaro del 29 settembre 2020, a Napoli del 28 luglio 2021 e a Reggio Calabria del 6 dicembre 2021.

⁽¹³⁾ Sono stati auditi il 27 luglio 2021 il presidente dell'ANAC dott. Giuseppe Busià, il 30 novembre 2021 il prefetto Luisa Latella e il 19 dicembre 2021 il capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno prefetto Claudio Sgaraglia.

Commissione straordinaria, ai sensi della normativa sopra sinteticamente richiamata.

Dall'analisi compiuta è emerso che le gestioni commissariali non prestano la dovuta attenzione o, comunque, non riescono ad affrontare in maniera adeguata gli aspetti della trasparenza e della prevenzione della corruzione, che appaiono invece essenziali per consentire un graduale ritorno verso la legalità dei comuni che, sciolti in quanto inquinati dal condizionamento della criminalità organizzata, sono affidati alla loro amministrazione.

Risulta appena necessario sottolineare l'importanza dei temi della trasparenza e della prevenzione della corruzione nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

I dati e le analisi sul fenomeno « mafioso » di cui oggi si dispone confermano quanto già evidenziato da questa Commissione parlamentare, anche nelle precedenti legislature, e cioè che le organizzazioni criminali rientranti nel paradigma dell'articolo 416-*bis* del codice penale sono state caratterizzate negli ultimi decenni da ampie trasformazioni: « mostrando straordinaria flessibilità e duttilità nonché grande capacità rigenerativa, esse appaiono assumere formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi »⁽¹⁴⁾. In particolare, le indagini condotte dalla magistratura e dalle forze di polizia hanno evidenziato come nell'incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, con una accelerazione del processo di trasformazione e di « sommersione » in atto già da tempo, l'azione delle organizzazioni mafiose sia, nell'attuale fase storica, elettivamente volta a implementare reti e capacità relazionali, sostituendo l'uso della violenza, ormai residuale, con linee d'azione di silente infiltrazione⁽¹⁵⁾.

Pur ciascuna con le proprie peculiarità, le diverse « mafie » presentano una sempre più spiccata attitudine imprenditoriale e affaristica favorita dagli ingenti patrimoni di cui tutte dispongono. Le imponenti risorse economiche, accumulate grazie ad attività illecite sempre più diversificate, necessitano di « ripulitura » e di reimpiego al fine di essere a loro volta fonte di nuovi profitti.

Le associazioni criminali di stampo mafioso dispongono già di imprese intranee o, comunque, contigue e talvolta organizzate in « cartello », capaci di « infiltrare » sempre più l'economia privata attraverso l'infezione di compagini societarie sane; la continua ricerca di canali di reimpiego e riciclaggio sempre nuovi, le induce ad invadere anche attività economiche del comparto pubblico (come i settori del trattamento dei rifiuti o delle opere pubbliche), o comunque settori interessati dall'erogazione di contributi pubblici (come nel caso della produzione da fonti rinnovabili, dell'agricoltura e dell'allevamento), fonti di ingenti proventi.

⁽¹⁴⁾ In tal senso cfr. la relazione svolta dal Ministro dell'interno a questa Commissione parlamentare d'inchiesta nel corso dell'audizione tenutasi il 30 ottobre 2019.

⁽¹⁵⁾ Cfr. anche la relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sull'attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia, relativa al secondo semestre del 2020.

Tali obiettivi vengono ormai conseguiti con l'impiego di metodi meno rischiosi perché meno « eclatanti » e appariscenti: la violenza e l'intimidazione hanno ormai lasciato il loro posto alla sistematica infiltrazione degli apparati pubblici, soprattutto tramite l'inquinamento delle competizioni elettorali — con la conseguente collusione degli eletti, diretta espressione della organizzazione mafiosa medesima — o la corruzione di uomini delle istituzioni (dirigenti, funzionari o anche semplici impiegati), cui vengono garantite prebende di entità più o meno rilevante.

Ed è, appunto, a questa pericolosa realtà che vuole farsi fronte attraverso lo strumento dello scioglimento e della gestione straordinaria degli enti *ex* articolo 143 TUEL, contrastando i fenomeni di infiltrazione accertati e ricercando, per il futuro, soluzioni capaci di prevenirli.

L'uso del sistema della corruttela è essenziale nel nuovo modo di atteggiarsi delle associazioni mafiose in quanto consente loro di conseguire le utilità offerte dal comparto pubblico⁽¹⁶⁾. Tale sistema è altrettanto imprescindibile anche per consentire alle consorterie criminali di svolgere liberamente attività di impresa nei diversi settori privati: la mimetizzazione nei tessuti produttivi, ove si registra la commistione o addirittura la vera e propria coincidenza tra *leadership* criminale e *management* aziendale⁽¹⁷⁾, è possibile anche per l'assenza dei controlli cui le pubbliche amministrazioni sono deputate, da ricondurre, appunto alla complicità e alle omissioni dei dipendenti corrotti.

È evidente pertanto come la prevenzione della corruzione costituisca uno strumento essenziale per individuare e contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa, per palesare e sanzionare le azioni di inquinamento giunte a compimento e per evitare, in un'ottica di prevenzione *sensu proprio*, che la futura attività degli enti locali affidati a gestione commissariale possa, una volta che essi siano tornati alla « normalità », essere nuovamente bersaglio dell'azione di penetrazione delle organizzazioni criminali.

3. — La prevenzione della corruzione e la trasparenza

Ruolo centrale nell'ambito delle politiche contro la corruzione ha assunto negli ultimi anni il rispetto della trasparenza nell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Essa, intesa come accessibilità piena alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, ha lo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione delle notizie sui siti istituzionali delle amministrazioni medesime.

⁽¹⁶⁾ È di estremo interesse sottolineare come il tema in realtà non sia affatto nuovo. Infatti proprio in una delle sedute di discussione in Senato della legge di conversione del decreto-legge n. 164 del 1991 sopra citato, con cui venne introdotto l'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, venne richiamata l'attenzione sull'importanza della trasparenza e sulla necessità di assicurare il diritto di controllo effettivo da parte del cittadino; si rimarcò inoltre l'importanza di una definizione chiara delle procedure di appalto, definite come « una delle maggiori fonti di corruzione » (v. pag. 10 e segg. del resoconto stenografico della seduta pubblica del Senato del 18 luglio 1991, n. 552).

⁽¹⁷⁾ Cfr. Relazione sull'attività della DIA cit.

Il cosiddetto « codice della trasparenza delle pubbliche amministrazioni » (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), emanato in attuazione di quanto previsto dalla cosiddetta legge anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190), ha riordinato in un unico corpo normativo e integrato con nuove disposizioni, le norme riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ⁽¹⁸⁾.

Il citato codice (novellato con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97) ha individuato un'ampia serie di documenti e atti che le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare, come, esemplificatamente, quelli relativi alla loro attività e organizzazione, all'uso delle risorse pubbliche (comprese le informazioni degli immobili posseduti e della gestione del patrimonio), alle prestazioni offerte e ai servizi erogati ⁽¹⁹⁾.

I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere inseriti in un'apposita sezione della *home page* dei siti istituzionali di ciascuna pubblica amministrazione, denominata « Am-

⁽¹⁸⁾ Cfr. sul punto « Diritto di accesso e trasparenza della Pubblica amministrazione » — Servizio Studi della Camera dei deputati 4 agosto 2020.

⁽¹⁹⁾ Più in dettaglio, la tipologia più ampia di obblighi, disciplinati nel decreto, riguarda la pubblicazione di informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni (articoli 13-28). Vi rientrano non solo i dati relativi all'articolazione degli uffici, con le relative competenze e risorse a disposizione e tutte le informazioni sui riferimenti utili al cittadino che intenda rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali, ma anche:

- i documenti e le informazioni relativi ai componenti degli organi di indirizzo politico, di livello statale, regionale e locale (atto di nomina, *curriculum*, compensi, assunzione di altre cariche, ecc.);

- le informazioni, tra cui i compensi percepiti e i dati patrimoniali, relative ai titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione e consulenza;

- i dati relativi alla dotazione organica, al costo del personale a tempo indeterminato e i dati sul personale con altre tipologie contrattuali, nonché gli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici;

- i bandi di concorso per il reclutamento del personale, i dati relativi all'ammontare complessivo dei premi collegati alla valutazione della *performance* stanziati e l'ammontare dei premi effettivamente distribuiti;

- i riferimenti necessari per la consultazione dei contratti e accordi collettivi nazionali che si applicano alla pubblica amministrazione di riferimento, nonché le eventuali interpretazioni autentiche;

- i dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato;

- gli elenchi dei provvedimenti adottati, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di autorizzazione o concessione; scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi; concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera; accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche;

- l'elenco delle tipologie di controllo a cui sono assoggettate le imprese;

- informazioni relative alla concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati;

- i rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali.

Un secondo gruppo di pubblicazioni obbligatorie riguarda l'uso delle risorse pubbliche (articoli 29-31) e comprende la pubblicità dei dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo, nonché le informazioni degli immobili posseduti e i dati relativi ai risultati del controllo amministrativo-contabile.

Per garantire il buon andamento delle amministrazioni, il decreto riordina altresì le disposizioni relative ad obblighi concernenti le prestazioni offerte e i servizi erogati (articoli 32-36). Rientra in questa tipologia la pubblicazione di: carta dei servizi e *standard* di qualità; tempi medi di pagamento relativi agli acquisiti di beni, servizi e forniture; l'elenco degli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese; i dati relativi alle tipologie di procedimento di competenza di ciascuna amministrazione.

ministrazione trasparente »; vi devono permanere per un periodo di cinque anni o comunque fintanto che producano i loro effetti.

Con il codice della trasparenza sono stati potenziati anche gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni e ai dati detenuti dagli uffici pubblici: è stato infatti introdotto e disciplinato (cfr. articoli 2 e 5 del Codice della trasparenza) l'« accesso civico » ai dati e documenti, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni atti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria nei casi in cui questa sia omessa. A differenza del diritto di accesso agli atti di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente e non deve essere motivata.

Con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, entrato in vigore nel 2018, sul modello del *Freedom of Information Act (FOIA)* statunitense, è stato poi introdotto l'« accesso libero » ai documenti delle pubbliche amministrazioni (v. *infra*), basato sulla possibilità per chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di una serie di atti indicati in un elenco tassativo e sottoposti a regime di riservatezza.

È rimasto fermo, comunque, il diritto di accesso alle informazioni per le quali esiste l'obbligo di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di assicurare l'attuazione delle misure di trasparenza, lo stesso codice della trasparenza prevede due tipi di vigilanza, una a livello diffuso, l'altra a livello centrale. Sotto il primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un « Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza ».

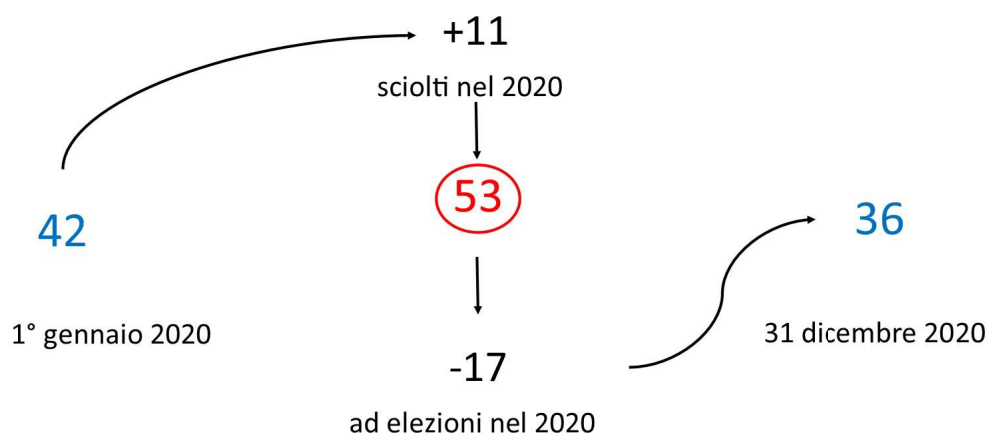
L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce, inoltre, elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle *performance* dei dirigenti.

A livello centrale, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anti-corruzione (ANAC) che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse.

4. – Quadro di sintesi: le criticità rilevate

Come sopra già accennato, l'analisi compiuta ha preso in esame i dati riguardanti la trasparenza e la prevenzione della corruzione nei comuni italiani che nell'anno 2020 (o in una parte di esso) sono stati retti da una Commissione straordinaria dopo uno scioglimento disposto ai sensi dell'articolo 143 del TUEL.

Nel corso dell'anno in questione, sono stati 53 i comuni affidati a una gestione commissariale: ai 42 che si trovavano in tale condizione al primo gennaio (17 dei quali sono poi tornati al voto a settembre 2020), se ne sono aggiunti 11 nei confronti dei quali lo scioglimento è stato disposto durante il medesimo anno solare.



Si premettono brevemente alcune osservazioni generali sui risultati della tornata elettorale dell'autunno dell'anno 2020 che, come detto, ha riguardato 17 comuni giunti al termine della gestione commissariale: si è avuta in più casi la riconferma di sindaci eletti prima che avvenisse lo scioglimento; si è registrata una rilevante presenza di liste civiche in luogo dei partiti tradizionali e, talvolta, si è riscontrata una scarsa effettiva competizione.

All'esito dell'esame dei dati raccolti, può certamente affermarsi che gli aspetti che il legislatore ha inteso valorizzare e disciplinare, sia con la legge 6 novembre 2012, n. 190, che con il decreto legislativo 14 marzo 13, n. 33, risultano alquanto trascurati dalle gestioni commissariali e ciò nonostante fossero state stigmatizzate in parecchi decreti di scioglimento le omissioni e le carenze delle cessate amministrazioni proprio con riguardo a tali profili.

In primo luogo, gravi carenze sono emerse dalla ricognizione dei contenuti che dovrebbero essere presenti nella pagina della trasparenza dei siti *internet* istituzionali degli enti sciolti oggetto di analisi e, a dimostrazione della sottovalutazione della rilevanza di tale mancanza, ciò non è stato evidenziato nella gran parte delle « relazioni di fine mandato » redatte dalle Commissioni straordinarie che li hanno gestiti: in esse spesso non è stata riportata alcuna informazione sul grado di popolamento della pagina « Amministrazione trasparente ».

Va evidenziato come, al fine di contrastare l'illegalità e in ossequio al principio della trasparenza amministrativa, sia necessario attivare un controllo diffuso delle informazioni presenti in « Amministrazione trasparente » e, anche, nella « Banca dati delle amministrazioni pubbliche – Monitoraggio opere pubbliche » (MOP)⁽²⁰⁾, atteso che tra i settori esposti a maggiore rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali vi sono sicuramente gli appalti per la fornitura di beni o servizi o per i lavori effettuati sia direttamente dai comuni, sia per il tramite delle società

⁽²⁰⁾ Il Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) è previsto nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) dal decreto legislativo n. 229 del 2011. Il sistema mira a restituire un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti.

partecipate o controllate. Anche sotto tale profilo, come si evidenzierà in seguito, molteplici sono le carenze emerse all'esito dell'indagine compiuta.

Analoghi profili deficitari sono emersi con riguardo all'obbligo gravante sui comuni di pubblicare sul proprio sito *internet* istituzionale l'elenco dei beni confiscati alla mafia e ad essi trasferiti, adempimento di primaria importanza previsto dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (cosiddetto « codice antimafia »)⁽²¹⁾, ma non dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Inoltre, benché i comuni sciolti per mafia versino spesso in condizioni deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto o al dissesto finanziario, dallo studio effettuato è emerso come, nel corso delle gestioni commissariali, spesso, il ciclo di programmazione dei bilanci non sia rispettato e il piano dei conti integrato non sia prodotto o pubblicato. La mancanza di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza dei bilanci non consente, di conseguenza, ai revisori dei conti e alla Corte di conti, ciascuno per la parte di propria competenza, di effettuare i dovuti controlli.

Ulteriore significativa criticità evidenziata dall'analisi compiuta sugli enti oggetto del provvedimento di scioglimento è quella che attiene alla mancanza di stabilità e continuità nell'incarico del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT), figura che, come si vedrà nel prosieguo, è fondamentale per riaffermare i valori della legalità.

Molteplici sono le difficoltà riscontrate nello svolgimento di tale ruolo; esse sono evidenziate nella « Relazione annuale sulle misure di prevenzione della corruzione »⁽²²⁾, che deve essere compilata annualmente dal Responsabile predetto. Analizzando le relazioni in questione compilate nei comuni presi in esame, una delle principali difficoltà evidenziate è quella di conciliare l'attività di segretario generale, spesso esercitata non in via esclusiva, con quella di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, atteso che i due ruoli vengono spesso a concentrarsi sulla stessa persona. Sono stati altresì sottolineati gli eccessivi adempimenti richiesti, spesso onerosi e complessi, la mancanza di risorse umane e finanziarie, la resistenza al cambiamento da parte del personale, le carenze di organizzazione, di strumenti informatici e formazione e la mancanza di collaborazione da parte dei dipendenti.

⁽²¹⁾ Articolo 48, comma 3, lettera c), secondo periodo: « Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito *internet* istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ».

⁽²²⁾ Trattasi di un documento la cui redazione costituisce adempimento cui è tenuto il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e che si risolve nella compilazione di un questionario da pubblicare in « Amministrazione trasparente » entro il 31 gennaio di ogni anno, secondo un file *excel* predisposto dall'ANAC.

Merita riflessione, inoltre, la pressoché totale mancanza, nelle citate relazioni annuali redatte nei comuni sciolti per mafia, di segnalazioni relative a fenomeni corruttivi: nel 78 per cento delle relazioni esaminate non è stato evidenziato alcun evento corruttivo durante il 2019. Analoga carenza si è rilevata per i procedimenti disciplinari nei confronti del personale per fatti penalmente rilevanti, così come per reati di natura corruttiva.

Infine, uno dei più significativi elementi di problematicità emersi dallo studio compiuto è la totale assenza nei comuni osservati di segnalazioni di illecito da parte di dipendenti (cosiddetti *whistleblowing*), nel periodo 2016-2019, anche perché sono pochissime le amministrazioni che hanno predisposto un sistema che consenta l'anonimato del segnalante.

Le carenze e le anomalie sinora sinteticamente premesse verranno compiutamente analizzate nei paragrafi che seguono.

La rilevanza e l'entità delle problematiche riscontrate rendono evidente la primaria necessità di un intervento di carattere strutturale, che sia in grado di garantire l'effettiva realizzazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, anche fornendo un adeguato supporto operativo volto ad assicurare il superamento delle situazioni di difficoltà.

All'esito dell'esposizione dei dati emersi e grazie all'indagine compiuta, saranno avanzate alcune proposte.

5. – Analisi statistica sui comuni sciolti per mafia

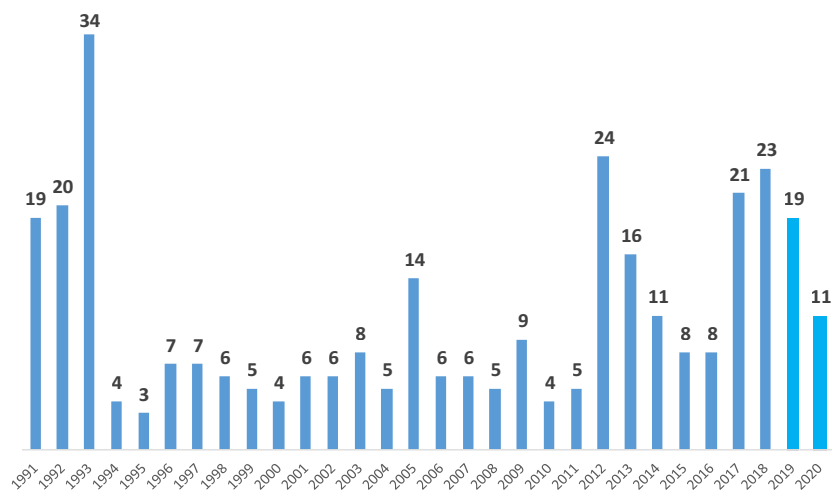
Come accennato nel precedente paragrafo, con il presente lavoro sono stati analizzati dati ed elementi relativi all'anno 2020, al fine di indagare lo « stato di salute », sotto il profilo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, dei comuni che nell'anno in questione – o in una parte di esso – sono stati affidati a una gestione commissariale.

Dal 1991 al 31 dicembre 2020, sono state sciolte per mafia 324 amministrazioni comunali ⁽²³⁾. I provvedimenti di scioglimento sono stati particolarmente numerosi dal 1991 al 1993, nell'anno 2012 e nel periodo 2017-2018.

Il numero limitato di scioglimenti che si è registrato nell'anno 2020 – appena 11, quindi 8 in meno rispetto all'anno precedente – potrebbe essere messo in relazione a una ridotta attività di controllo causata dall'emergenza sanitaria per la pandemia, che avrebbe distolto l'attenzione verso altri obiettivi. Tale eventualità non è affatto rassicurante, ingenerando il timore che l'attività corruttiva possa aver continuato a prosperare indisturbata in talune situazioni a maggior rischio di infiltrazione mafiosa.

⁽²³⁾ Non sono considerati gli scioglimenti annullati a seguito di opposizione nelle sedi competenti.

Figura 1 – Comuni sciolti per mafia per anno di scioglimento (numero)



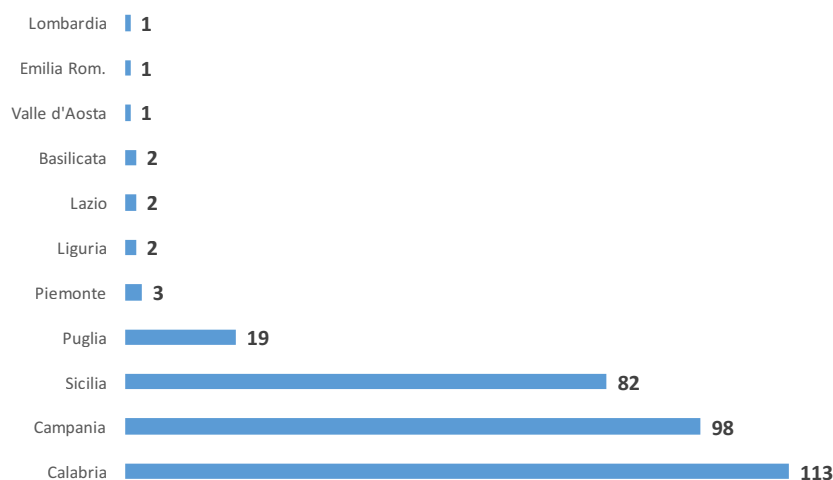
Fonte: Elaborazione su dati WiKi Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio.

Salvo rari casi il fenomeno riguarda soprattutto il Sud, in primo luogo la Calabria (35 per cento) e a seguire Campania (30 per cento), Sicilia (25 per cento) e Puglia (6 per cento).

Si segnalano diversi casi di recidività (v. *supra* i dati esposti dal Capo dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno), con alcuni comuni che sono stati sciolti fino a 3 volte.

Nel 2020, gli scioglimenti hanno riguardato la Calabria (4), la Sicilia (3), la Campania (2), la Puglia (1) e, per la prima volta, la Valle d'Aosta (1).

Figura 2 – Comuni sciolti per mafia dal 1991 al 2020 per regione (numero)



Fonte: Elaborazione su dati WiKi Mafia, Avviso Pubblico e Presidenza del Consiglio.

Alla data del 1° gennaio 2020, i comuni commissariati erano 42 e ad essi si sono aggiunti ulteriori 11 comuni il cui scioglimento è stato disposto

durante l'anno 2020, per un totale complessivo di 53 comuni, coinvolgenti una popolazione di circa 700.000 residenti (poco più dell'1 per cento della popolazione italiana)⁽²⁴⁾.

Il 40 per cento di essi si trova in Calabria (21 comuni, 7 dei quali sono tornati al voto nel 2020), 15 sono i comuni sciolti in Sicilia, 8 in Puglia, 7 in Campania ed 1, rispettivamente, in Basilicata e Valle d'Aosta.

Dopo il rinvio delle elezioni amministrative nella primavera del 2020 a causa del *lockdown*, 17 comuni hanno votato in autunno per il rinnovo degli organi elettivi (169.000 abitanti). Al 31 dicembre 2020 risultavano ancora commissariati 36 comuni (531.000 abitanti).

Tavola 1 – Comuni sciolti per mafia – 2020

Comune	Provincia	Regione	Inizio	Scadenza	Nuove Elezioni	Popolazione 2020	Sindaco uscente	Giunta uscente	Anno elezioni	%voti
Tortorici	Messina	Sicilia	17/12/2020	16/12/2022		6.044	Emanuele Galati Sardo	Lista civica (1)	2019	36,90
Pratola Serra	Avellino	Campania	22/10/2020	21/10/2022		3.739	Emanuele Aufiero	Lista civica (1)	2017	55,78
Cutro	Crotone	Calabria	07/08/2020	06/08/2022		9.975	Salvatore Di Vuono	Lista civica (1)	2016	24,95
Sant'Eufemia di Aspromonte	Reggio Calabria	Calabria	07/08/2020	06/08/2022		3.894	Domenico Creazzo	Lista civica (1)	2017	45,72
Partinico	Palermo	Sicilia	28/07/2020	27/07/2022		30.917	Maurizio De Luca	C. DX e liste civiche	2018	24,29
Maniace	Catania	Sicilia	15/05/2020	14/05/2022		3.663	Antonino Cantali	Lista civica (1)	2015	52,50
Sant'Antimo	Napoli	Campania	16/03/2020	15/03/2022		33.340	Aurelio Russo	PD e liste civiche C_	2017	32,52
Pizzo	Vibo Valentia	Calabria	25/02/2020	24/02/2022		9.120	Gianluca Callipo	Lista civica (1)	2017	62,27
Amantea	Cosenza	Calabria	13/02/2020	12/02/2022		13.941	Mario Pizzino	Lista civica (1)	2017	43,01
Saint-Pierre	Aosta	Valle d'Aosta	11/02/2020	10/02/2022		3.195	Paolo Lavy	Lista civica (1)	2015	52,46
Scorrano	Lecce	Puglia	17/01/2020	16/01/2022		6.809	Guido Nicola Stefanelli	Lista civica (1)	2017	54,66
San Giorgio Morgeto	Reggio Calabria	Calabria	21/12/2019	21/12/2021	07/11/2021	3.018	Salvatore Valeriotti	Lista civica (1)	2016	59,02
Scanzano Jonico	Matera	Basilicata	21/12/2019	21/12/2021	07/11/2021	7.470	Carmelo Ripoli	Lista civica (1)	2016	34,23
Mezzojoso	Palermo	Sicilia	12/12/2019	12/12/2021		2.790	Salvatore Giardina	Lista civica (1)	2017	54,88
Carmiano	Lecce	Puglia	02/12/2019	01/12/2021	07/11/2021	11.748	Giancarlo Mazzotta	Lista civica (1)	2015	73,52
Africo	Reggio Calabria	Calabria	02/12/2019	01/12/2021	07/11/2021	2.911	Francesco Bruzzaniti	Lista civica (1)	2016	58,47
Orta di Atella	Caserta	Campania	06/11/2019	05/11/2021	07/11/2021	27.555	Andrea Villano	Lista civica (4)	2018	49,26
Manfredonia	Foggia	Puglia	16/10/2019	15/10/2021	07/11/2021	55.517	Angelo Riccardi	PD e liste civiche C_	2015	57,97
Cerignola	Foggia	Puglia	10/10/2019	09/10/2021	03/10/2021	55.324	Francesco Metta	Lista civica (6)	2015	33,15
Misterbianco	Catania	Sicilia	26/09/2019	25/09/2021	24/10/2021	49.307	Antonino Di Guardo	Liste civiche (9)	2017	52,33
Torretta	Palermo	Sicilia	06/08/2019	05/08/2021	24/10/2021	4.206	Salvatore Gambino	Lista civica (1)	2018	40,50
Sinopoli	Reggio Calabria	Calabria	31/07/2019	30/07/2021	07/11/2021	1.953	Annunziato Danaro	Lista civica (1)	2016	52,40
San Cipirello	Palermo	Sicilia	19/06/2019	18/06/2021		5.172	Vincenzo Geluso	Lista civica (1)	2017	53,75
Arzano	Napoli	Campania	20/05/2019	19/05/2021	03/10/2021	33.756	Fiorella Esposito	Liste civiche (4)	2017	41,70
Stilo	Reggio Calabria	Calabria	08/05/2019	07/05/2021	03/10/2021	2.485	Giancarlo Miriello	Lista civica (1)	2016	55,21
Palizzi	Reggio Calabria	Calabria	30/04/2019	29/04/2021	03/10/2021	2.201	Arturo Walter Scerbo	Lista civica (1)	2014	56,64
Mistretta	Messina	Sicilia	28/03/2019	27/03/2021	10/10/2021	4.548	Liborio Porracciolo	Lista civica (1)	2014	
San Cataldo	Caltanissetta	Sicilia	28/03/2019	27/03/2021	10/10/2021	21.095	Giampiero Modaffari	Liste civiche (3)	2014	63,81
Pachino	Siracusa	Sicilia	15/02/2019	14/02/2021	10/10/2021	21.758	Roberto Bruno	Ncd, Pd e liste civici	2014	75,03
Cariati	Reggio Calabria	Calabria	10/01/2019	09/01/2021	03/10/2021	2.176	Giuseppe Rocco Giugno	Lista civica (1)	2014	100,00
Dellianova	Reggio Calabria	Calabria	21/11/2018	20/11/2020	03/10/2021	3.229	Francesco Rossi	Lista civica (1)	2015	43,77
Crucoli	Crotone	Calabria	29/10/2018	28/10/2020	03/10/2021	2.926	Domenico Vulcano	PD	2014	52,14
Casabona	Crotone	Calabria	29/10/2018	28/10/2020	03/10/2021	2.481	Natale Carvello	Lista civica (1)	2014	60,37
Siderno	Reggio Calabria	Calabria	09/08/2018	08/08/2020	03/10/2021	17.401	Pietro Fuda	PD e liste civiche C_	2015	82,04
San Biagio Platani	Agrigento	Sicilia	06/08/2018	05/08/2020	10/10/2021	3.052	Santo Sabella	Lista civica (1)	2014	
Vittoria	Ragusa	Sicilia	02/08/2018	01/08/2020	10/10/2021	62.524	Giovanni Moscato	Liste civiche (4)	2016	55,16
Sogliano Cavour	Lecce	Puglia	29/06/2018	28/06/2020	20/09/2020	3.968	Paolo Solito	Lista civica (1)	2016	55,15
San Gregorio D'Ippona	Vibo Valentia	Calabria	08/05/2018	07/05/2020	20/09/2020	2.590	Michele Pannia	Lista civica (1)	2014	55,89
Briatico	Vibo Valentia	Calabria	08/05/2018	07/05/2020	20/09/2020	4.189	Andrea Niglia	Lista civica (1)	2014	100,00
Surbo	Lecce	Puglia	08/05/2018	07/05/2020	20/09/2020	14.597	Fabio Vincenti	Lista civica (1)	2013	39,71
Trecastagni	Catania	Sicilia	08/05/2018	07/05/2020	04/10/2020	11.000	Giovanni Barbagallo	PD e liste civiche C_	2013	41,70
Umbadi	Vibo Valentia	Calabria	26/04/2018	25/04/2020	20/09/2020	3.372	Giuseppe Morello	Lista civica (1)	2015	51,47
Plati	Reggio Calabria	Calabria	26/04/2018	25/04/2020	20/09/2020	3.756	Rosario Sergi	Lista civica (1)	2016	63,46
Calvano	Napoli	Campania	26/04/2018	25/04/2020	20/09/2020	37.226	Simone Monopoli	Liste centro destra	2015	46,68
Manduria	Taranto	Puglia	26/04/2018	25/04/2020	20/09/2020	30.247	Roberto Leonardo Massafra	Liste civiche (4)	2013	25,73
Bompensiere	Caltanissetta	Sicilia	26/04/2018	25/04/2020	04/10/2020	522	Salvatore Gioacchino Losardo	Lista civica (1)	2013	54,94
Strongoli	Crotone	Calabria	17/04/2018	16/04/2020	20/09/2020	6.397	Michele Laurenzano	PD	2013	46,88
Calvizzano	Napoli	Campania	17/04/2018	16/04/2020	20/09/2020	12.072	Giuseppe Salatiello	Lista civica (1)	2013	38,12
Camastra	Agrigento	Sicilia	10/04/2018	09/04/2020	04/10/2020	1.984	Angelo Cascia	Lista civica (1)	2013	61,14
Scilla	Reggio Calabria	Calabria	22/03/2018	21/03/2020	20/09/2020	4.760	Pasquale Cicone	Lista civica (1)	2015	47,31
Mottinata	Foggia	Puglia	16/03/2018	15/03/2020	20/09/2020	6.127	Michele Prencipe	Lista civica (1)	2014	48,95
San Gennaro Vesuviano	Napoli	Campania	12/02/2018	11/02/2020	20/09/2020	11.887	Antonio Russo	Lista civica (1)	2014	45,55
Ciro Marina	Crotone	Calabria	19/01/2018	18/01/2020	20/09/2020	14.365	Nicomede Parrilla	Liste civiche (5)	2016	47,89

Fonte: Elaborazione su dati della Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, regione Sicilia, comuni, Tuttitalia.it.

Il comune di maggiori dimensioni è Vittoria (RG) con 62.524 abitanti e altri 11 sono i comuni di medie dimensioni con più di 20.000 residenti. Il più piccolo è Bompensiere (CL) con 522 abitanti e ben 33 di essi hanno meno di 10.000 residenti. Il numero medio di residenti è pari a 12.937.

⁽²⁴⁾ Popolazione residente al 1° gennaio 2020 (fonte Demo.Istat.it).

Il tema della popolazione residente richiama l'attenzione sull'istituzione, prevista all'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, (codice dell'amministrazione digitale) dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) che contiene oltre ai dati anagrafici della popolazione, i dati contenuti nell'archivio nazionale informatizzato dei registri di Stato civile e i dati delle liste di leva. L'Anpr assicura ai comuni anche un sistema di controllo, gestione e interscambio di dati, servizi e transazioni, necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza comunale.

Dallo studio effettuato emerge che a marzo 2021 erano 41 i comuni commissariati che avevano completato le operazioni di subentro all'Anpr (di cui 19 nel 2020 e 1 nel 2021); 7 erano in fase di pre-subentro e 5 non avevano neanche avviato la procedura (Orta di Atella, Calvizzano, San Gennaro Vesuviano, San Cipirello, Vittoria).

Va sottolineato come, a maggior ragione per i comuni sciolti per mafia, la gestione centralizzata dell'anagrafe della popolazione rappresenti un importante presidio di legalità soprattutto per la gestione delle liste elettorali e per l'accesso ai servizi sociali. In tal senso, l'interoperabilità delle banche dati eviterebbe abusi, come quelli venuti alla luce di recente in relazione all'ottenimento del reddito di cittadinanza.

6. – Le elezioni nei comuni sciolti per mafia

Si riportano qui di seguito alcune notazioni su aspetti emersi dall'analisi delle elezioni svoltesi nei comuni sciolti per mafia.

Nelle competizioni elettorali svolte prima dello scioglimento, il sindaco uscente era ovunque di genere maschile (con la sola eccezione di Arzano, in provincia di Napoli)⁽²⁵⁾ e nella maggior parte dei casi era sostenuto da una o più liste civiche.

Può ipotizzarsi che la scarsa esposizione elettorale dei partiti costituisca uno dei fattori distorsivi che hanno caratterizzato quegli enti.

Sempre con riferimento alle elezioni che avevano preceduto lo scioglimento, si evidenzia come a Careri e Briatico, nel 2014, si fosse presentata una sola lista che aveva raccolto, pertanto, il 100 per cento dei consensi; in altri 14 comuni a contrapporsi erano soltanto due liste, spesso civiche, e ciò spiega il raggiungimento di percentuali elevate di consenso.

Lo studio svolto ha inteso approfondire anche i risultati delle elezioni svoltesi nel settembre 2020 quando, al termine del periodo di commissariamento⁽²⁶⁾, sono tornati al voto 17 comuni e, segnatamente, 7 in Calabria, 4 in Puglia, 3 in Campania e 3 in Sicilia.

Emergono, in primo luogo, le precedenti esperienze svolte dai sindaci eletti, o comunque candidati, in amministrazioni già sciolte per infiltrazioni

⁽²⁵⁾ Secondo l'Anagrafe degli amministratori locali e regionali del Ministero dell'interno, nel 2020 in Italia c'erano 6.574 sindaci uomini e 1.149 donne (il 15 per cento del totale). Nei comuni commissariati per infiltrazioni mafiose, tale percentuale riferita a prima dello scioglimento è di appena il 2 per cento.

⁽²⁶⁾ In tutti i casi, ai diciotto mesi iniziali sono stati aggiunti altri sei di proroga, per un totale di due anni di commissariamento.

mafiose o *ex* articolo 141 del TUEL. In tre comuni è stata rieletta, quale sindaco, la stessa persona che rivestiva tale carica al momento dello scioglimento dell'ente. In altri casi, invece, il vincitore della competizione elettorale aveva già ricoperto in passato la medesima carica.

L'analisi degli elementi raccolti consente di rilevare, inoltre, come anche successivamente al commissariamento le elezioni siano state per lo più caratterizzate da scarsa competizione (in più casi sono state presentate solamente due liste e in un caso soltanto una), da bassa affluenza di elettori e da assai modesta esposizione dei partiti.

Nel comune di Caivano (NA) ha prevalso al primo turno il candidato sostenuto da una coalizione di centro sinistra con 7 liste.

Comune di CAIVANO (Prec. elez.: 31/05/2015)
Sezioni sindaco: 31 / 31 (Tutte) - Sezioni consiglio: 31 / 31 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%	Seggi
▼	 VINCENZO FALCO DETTO ENZO SINDACO	10.332	51,66	
				15
▼	 ANTONIO ANGELINO CONSIGLIERE	6.496	32,48	
				5
▼	 SALVATORE PONTICELLI CONSIGLIERE	3.173	15,86	
				2
TOTALE				
	Candidati Sindaco	20.001		
	Liste	19.551	100	22

Elettori: 29.686 | Votanti: 20.664 (69,61%) Schede nulle: 353 Schede bianche: 304 Schede contestate: 6 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 19:43

A Calvizzano (NA) è stato eletto il candidato che aveva già rivestito la medesima carica nell'anno 2003. Netto è stato il superamento degli altri candidati.

Comune di CALVIZZANO (Prec. elez.: 26/05/2013)
Sezioni: 10 / 10 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	CALVIZZANO RIPARTE	PIROZZI GIACOMO SINDACO	5.048	68,44	11
	VINCIAMO PER #CALVIZZANO	SANTOPAULO GIUSEPPE ROCCO	1.258	17,06	3
	LEGALITA' POSSIBILE	PISANI OSCAR	1.070	14,51	2
TOTALE			7.376	100	16

Elettori: 10.200 | Votanti: 7.585 (74,36%) Schede nulle: 112 Schede bianche: 97 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:34

Alle elezioni nel comune di San Gennaro Vesuviano (NA) è stata presentata una sola lista ⁽²⁷⁾, ed è stato eletto sindaco il candidato già eletto nel 2014 e poi « sfiduciato » ad aprile 2017 dalla propria maggioranza, prima che a febbraio 2018 venisse riconosciuta la situazione di infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso che ha dato luogo alla gestione commissariale.

Comune di SAN GENNARO VESUVIANO (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 11 / 11 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	OBIETTIVO SAN GENNARO	ANTONIO RUSSO 	5.543	100,00	16
TOTALE			5.543	100	16

Elettori: 8.889 | Votanti: 6.179 (69,51%) Schede nulle: 258 Schede bianche: 378 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:53

A Mattinata (FG) il candidato eletto ha prevalso di misura sull'altra lista contendente.

Comune di MATTINATA (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 6 / 6 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	NOI COMUNITÀ #MATTINATA2020	MICHELE BISCEGLIA 	2.043	53,48	8
	DESTINAZIONE MATTINATA	LUCIA BATTISTA	1.777	46,52	4
TOTALE			3.820	100	12

Elettori: 6.065 | Votanti: 3.925 (64,72%) Schede nulle: 64 Schede bianche: 41 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:06

A Sogliano Cavour (LE) erano in lizza tre liste civiche e ha vinto un candidato che non aveva precedenti esperienze da sindaco.

Comune di SOGLIANO CAVOUR (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni: 4 / 4 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	LIBERI PER CAMBIARE	GIOVANNI CASARANO 	1.251	45,94	8
	RIALZIAMOCI	ANGELO POLIMENO	756	27,76	2
	UNITI PER LA COMUNITÀ	ROBERTO CUCCO	716	26,29	2
TOTALE			2.723	100	12

Elettori: 3.741 | Votanti: 2.794 (74,69%) Schede nulle: 47 Schede bianche: 24 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 13:38

⁽²⁷⁾ Nel caso in cui si presenti alle elezioni una sola lista è necessario raggiungere il *quorum* di almeno il 50 per cento di votanti.

Anche a Surbo (LE) si sono presentate tre liste civiche e il candidato eletto ha prevalso sul candidato che aveva già ricoperto la carica di sindaco nel 2005.

Comune di SURBO (Prec. elez.: 26/05/2013)

Sezioni: 13 / 13 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	SURBO CAMBIAMO STAGIONE	ORONZO TRIO 	3.965	47,71	11
	SURBO DINAMICA	ANTONIO CIRIO	2.828	34,03	3
	UN'ALTRA SURBO	NICOLA DONNO	1.518	18,26	2
TOTALE			8.311	100	16

Elettori: 12.357 | Votanti: 8.713 (70,51%) Schede nulle: 202 Schede bianche: 200 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:43

A Manduria (TA), dove erano presenti 6 liste in rappresentanza anche dei principali partiti, ha prevalso al ballottaggio con il 51,55 per cento il candidato già eletto nel 1994 e 1998.

Comune di MANDURIA (Prec. elez.: 26/05/2013)

Sezioni sindaco: 30 / 30 (Tutte) - Sezioni consiglio: 30 / 30 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%
	 GREGORIO PECORARO	4.833	26,93
			
	 DOMENICO SAMMARCO	4.511	25,14
			
	 LORENZO BULLO	4.206	23,44
			
	 COSIMO BRECCIA DETTO MIMMO	2.370	13,21
			
	 DARIO DUGGENTO	1.682	9,37
			
	 LEONARDO MOCCIA	344	1,92
			
TOTALE			
	Candidati Sindaco	17.946	
	Liste	16.785	100

Elettori: 26.860 | Votanti: 19.059 (70,96%) Schede nulle: 803 Schede bianche: 310 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 21:53

A Cirò marina (KR) il sindaco è stato eletto all'esito del ballottaggio, con il 56,52 per cento. Il terzo arrivato era stato sindaco nel 2001.

Comune di CIRO' MARINA (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni sindaco: 14 / 14 (Tutte) - Sezioni consiglio: 14 / 14 (Tutte)

	Candidati Sindaco e Liste	Voti	%
	SERGIO FERRARI	3.120	39,38
  			
	GIUSEPPE DELL'AQUILA	2.789	35,20
  			
	NICODEMO FRANCESCO FILIPPELLI	2.014	25,42
  			
TOTALE	Candidati Sindaco	7.923	100
	Liste	7.598	

Elettori: 12.918 | Votanti: 8.160 (63,17%) Schede nulle: 182 Schede bianche: 55 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 22:49

A Strongoli (KR) il vincitore delle elezioni, che non aveva precedenti esperienze, ha raccolto quasi la metà dei voti.

Comune di STRONGOLI (Prec. elez.: 26/05/2013)

Sezioni: 8 / 8 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	PER STRONGOLI	SERGIO BRUNO 	1.915	49,32	8
	STRONGOLI ORA	FERDINANDO GRECO	1.056	27,20	2
	STRONGOLI NEL CUORE	SAVERIO ANTONIO ROMANO	912	23,49	2
TOTALE			3.883	100	12

Elettori: 5.950 | Votanti: 3.972 (66,76%) Schede nulle: 73 Schede bianche: 16 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 16:32

A Briatico (VV) il candidato eletto ha prevalso sul candidato che era stato eletto quale sindaco nel 2002.

Comune di BRIATICO (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 7 / 7 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	BRIATICO PER SEMPRE	LIDIO VALLONE 	1.419	62,70	8
	BRIATICO NEL CUORE	COSTANTINO MASSARA	844	37,30	4
TOTALE			2.263	100	12

Elettori: 4.044 | Votanti: 2.344 (57,96%) Schede nulle: 61 Schede bianche: 20 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 12:38

Anche a Limbadi (VV) erano presenti due sole liste.

Comune di LIMBADI (Prec. elez.: 31/05/2015)

Sezioni: 6 / 6 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	RISORGÌ LIMBADI	PANTALEONE MERCURI SINDACO	1.230	61,81	8
	LIMBADI LIBERA E DEMOCRATICA	ROSALBA SESTO	760	38,19	4
TOTALE			1.990	100	12

Elettori: 2.889 | Votanti: 2.037 (70,51%) Schede nulle: 26 Schede bianche: 20 Schede contestate: 1 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:16

Il candidato che ha vinto di misura era già stato eletto sindaco di San Gregorio d'Ippona (VV) nel 2002 e nel 2005. In entrambi i casi la maggioranza dei consiglieri si dimise prima del termine del mandato elettorale.

Comune di SAN GREGORIO D'IPPONA (Prec. elez.: 25/05/2014)

Sezioni: 3 / 3 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	INSIEME PER SAN GREGORIO	PASQUALE FARFAGLIA SINDACO	600	38,63	7
	SI PUÒ FARE	GREGORIO CARNOVALE	542	34,90	2
	S.GREGORIO NEL CUORE	ALESSANDRO LACQUANITI	411	26,46	1
TOTALE			1.553	100	10

Elettori: 2.550 | Votanti: 1.588 (62,27%) Schede nulle: 22 Schede bianche: 13 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 15:12

Nel comune di Platì (RC), il sindaco era stato eletto nel 2016, ma il Consiglio fu sciolto per impossibilità di surroga per arrivare alla metà dei consiglieri e successivamente commissariato per infiltrazioni mafiose.

Comune di PLATÌ (Prec. elez.: 05/06/2016)

Sezioni: 5 / 5 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	LIBERI di RICOMINCIARE	ROSARIO SERGI SINDACO	1.021	78,12	8
	MAP MOVIMENTO AUTONOMO POPOLARE	PIETRO MARRA	286	21,88	4
TOTALE			1.307	100	12

Elettori: 4.143 | Votanti: 1.373 (33,14%) Schede nulle: 43 Schede bianche: 23 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 11:22

A Scilla (RC) è stato rieletto il candidato che ricopriva la carica di sindaco quando il comune fu sciolto. Nel 2020, l'affluenza è stata bassa e la lista concorrente ha preso un numero limitato di voti.

Comune di SCILLA (Prec. elez.: 31/05/2015)
Sezioni: 7 / 7 (Tutte)

	Liste	Candidati Sindaco	Voti	%	Seggi
	SCILLA RIPARTE	PASQUALINO CICCONE 	2.757	97,84	8
	DIRITTI DEMOCRAZIA LIBERTA'	ILARIO AMMENDOLIA	61	2,16	4
TOTALE			2.818	100	12

Elettori: 5.546 | Votanti: 2.973 (53,61%) Schede nulle: 130 Schede bianche: 25 Schede contestate: 0 | Dato aggiornato al: 22/09/2020 - 14:33

A Trecastagni (CT) il candidato eletto ha prevalso sul candidato (giunto terzo) che era stato già sindaco nel 2008.

N°	1	Candidato Sindaco	TROVATO RAFFAELE MARTINO	VOTI	2104	%	35,24
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	1		RIPARTE TRECASTAGNI - TROVATO SINDACO	16	2121	36,34	

N°	2	Candidato Sindaco	AMBRA CONCETTA	VOTI	300	%	5,03
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	2		MOVIMENTO 5 STELLE	16	270	4,63	

N°	3	Sindaco Eletto	MESSINA GIUSEPPE	VOTI	2851	%	47,76
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	3		INSIEME PER TRE CASTAGNI - MESSINA SINDACO	16	2896	49,62	

A Bompensiere (CL) si contendevano l'elezione due liste civiche.

N°	1	Candidato Sindaco	MAROTTA GIOSUE'	VOTI	133	%	33,08
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	1		NOI PER BOMPENSIERE - GIOSUE' MAROTTA SINDACO	9	123	31,30	

N°	2	Sindaco Eletto	VIRCIGLIO SALVATORE detto SALVI	VOTI	269	%	66,92
N°	LISTA/E COLLEGATA/E			CANDIDATI	VOTI	%	
	2		BOMPENSIERE RINASCE	10	270	68,70	

Anche a Camastra (AG) erano in ballo due liste civiche ed il sindaco eletto ha raccolto più voti del candidato che, già eletto nel 2003 e nel 2013, era in carica all'atto dello scioglimento.

N°		Candidato Sindaco	CASCIA' ANGELO	VOTI	573	%	42,89
N°		LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
1		DA SEMPRE PER CAMASTRA		10	581	43,82	
N°		Sindaco Eletto	GAGLIO DARIO	VOTI	763	%	57,11
N°		LISTA/E COLLEGATA/E		CANDIDATI	VOTI	%	
2		PROGETTO CAMASTRA		10	745	56,18	

7. – Il Responsabile anticorruzione e trasparenza

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) è una figura istituita con l'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, cosiddetta « Severino »⁽²⁸⁾, norma successivamente modificata con l'articolo 41 del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha concentrato su un'unica persona i ruoli di Responsabile della prevenzione della corruzione e di Responsabile della trasparenza, che in precedenza potevano anche non coincidere.

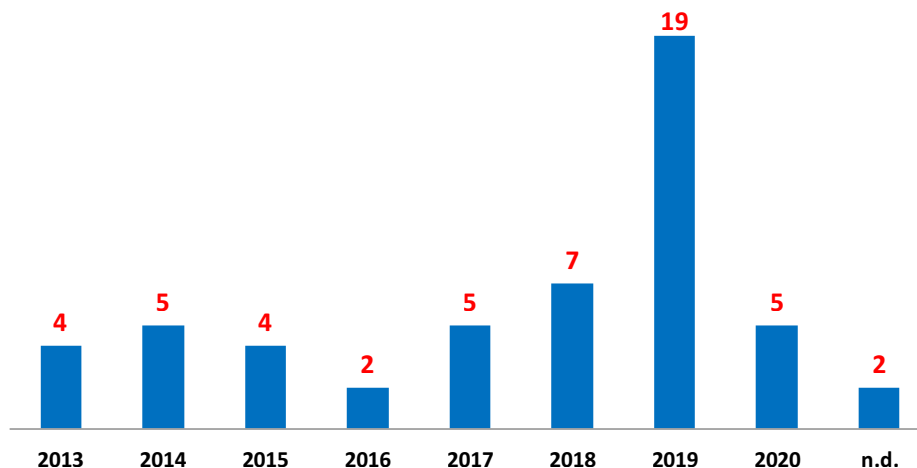
La nomina del RPCT spetta all'organo di indirizzo dell'ente e coincide in genere con una figura di vertice: la funzione è quindi svolta in aggiunta rispetto all'incarico principale. Secondo le prescrizioni normative, come meglio specificate nel Piano nazionale anticorruzione 2016, il RPCT dovrebbe essere scelto tra i dirigenti di ruolo in servizio e dovrebbero essere evitati quelli in potenziale conflitto di interesse (ad esempio, chi si occupa di appalti o gestisce il patrimonio o il personale).

Per i comuni, di norma, è nominato il segretario comunale.

Nei 53 comuni commissariati durante il 2020, la maggior parte dei RPCT è stata rinnovata negli ultimi 2 anni e 21 di loro sono stati nominati durante il commissariamento. In 2 comuni, dalla consultazione del sito istituzionale *internet*, non è stato possibile rilevare il nominativo del RPCT e la data della sua nomina.

⁽²⁸⁾ Legge 6 novembre 2012, n. 190, contenente « Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione ».

Figura 3 – Distribuzione dei responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza nei comuni commissariati durante il 2020 per anno di nomina (anni 2013-2020)



Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella pubblica amministrazione (PA).

Appare importante evidenziare come in diversi comuni tra quelli oggetto di analisi il ruolo del segretario comunale, alla data del monitoraggio, era svolto a « scavalco » ovvero con reggenza temporanea assunta dal segretario comunale di un comune limitrofo. Addirittura, nel comune di Tortorici (ME) mancava un segretario comunale titolare da oltre 10 anni.

È superfluo sottolineare che si tratta di una condizione che non aiuta la gestione commissariale a far rientrare il comune nell'alveo della normalità, anche in considerazione del fatto che, come appena detto, al Segretario comunale è di regola altresì attribuito il ruolo di RPCT.

Il compito principale che il legislatore ha assegnato al RPCT è quello di proporre e predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione aventi la finalità di contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi, principalmente attraverso la predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT).

Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'ANAC consente – in ragione delle difficoltà organizzative dovute alla ridotta dimensione dell'ente e solo nei casi in cui nell'anno successivo all'adozione del PTPCT non siano intercorsi fatti corruttivi o modifiche organizzative rilevanti – di provvedere all'adozione del PTPCT con modalità semplificate consistenti nella conferma del Piano già adottato, eventualmente integrando e correggendo le misure preventive presenti, ove ritenuto necessario.

Si legge nel Piano nazionale anticorruzione del 2019 che « L'attività di controllo sul sistema complessivo di misure individuate dall'amministrazione o ente deve essere coerente con gli altri sistemi di controllo presenti, senza che ciò comporti un aggravio dei procedimenti interni, e orientato a valorizzare le strutture di vigilanza già esistenti, in un'ottica di ottimizzazione e coordinamento delle attività di controllo. È inoltre necessario evitare controlli meramente formali svolti in una logica di adempimento burocratico; occorre implementare, al contrario, controlli di tipo sostanziale ».

Con riguardo ai poteri del RPCT con delibera n. 840 del 2 ottobre 2019 l'ANAC ha affermato che essi « si inseriscono e vanno coordinati con quelli di altri organi di controllo interno delle amministrazioni ed enti al fine di ottimizzare, senza sovrapposizioni o duplicazioni, l'intero sistema di controlli previsti nelle amministrazioni anche al fine di contenere fenomeni di “*maladministration*”. In tale quadro, si è escluso che al RPCT spetti accertare responsabilità e svolgere direttamente controlli di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile ».

Lo studio compiuto ha consentito di accertare che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022 è stato pubblicato da 45 dei 53 comuni sciolti per mafia: 4 sono fermi al piano 2019-2021 (fra questi Sant'Antimo e Manfredonia, comuni che hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti) e 4 al piano 2018-2020 (tra questi Cirò Marina, che ha una popolazione superiore ai 5.000 abitanti). In sei degli otto casi di inadempienza, la commissione straordinaria era già insediata al 31 gennaio 2020 (data entro la quale andava approvato il PTPCT 2020-2022) e nei rimanenti due la stessa commissione avrebbe avuto, successivamente, tutto il tempo necessario per rimediare alla mancanza. Infatti, anche se le Commissioni straordinarie si sono insediate in un momento successivo a quello in cui doveva essere predisposto il nuovo piano, una più attenta vigilanza avrebbe determinato l'intervento delle commissioni stesse affinché il RPCT provvedesse, sia pure in ritardo, all'adempimento in questione.

Va inoltre evidenziato come il piano in alcuni casi, pur se redatto, non possa essere ritenuto sufficiente e adeguato. Ad esempio, nella relazione del RPCT di Amantea (CS) si leggeva « il piano è apparso adeguato alla struttura dell'Ente e nell'anno 2019 non si sono accertati fenomeni corruttivi » e tuttavia, nel successivo mese di febbraio del 2020, il comune veniva sciolto e commissariato per infiltrazioni criminali attuate anche con fenomeni di natura corruttiva. Analogamente, a Partinico (PA) si osservava come fossero state « individuate misure ulteriori per neutralizzare o almeno limitare il rischio di corruzione e comunque le infiltrazioni della criminalità organizzata con particolare riguardo agli affidamenti di appalti di lavori, beni e servizi, ai permessi di costruire, alla concessione di vantaggi economici, alla gestione del patrimonio immobiliare, alla riscossione dei proventi da gestione del patrimonio, all'accertamento e verifiche dei ruoli tributari »; anche detto comune veniva sciolto per mafia nel successivo mese di luglio del 2020. Più coerente con le vicende che, di lì a poco, avrebbero interessato il comune era la relazione del RPCT di Caivano (NA), in cui si ammetteva che « pur essendo stati adottati piani anticorruzione, sono stati poco efficaci a prevenire il rischio ».

8. – La trasparenza nei comuni sciolti per mafia ⁽²⁹⁾

Come sopra indicato, le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito *internet*, in una apposita sezione denominata

⁽²⁹⁾ Il presente paragrafo contiene dati aggiornati al 7 settembre 2020 (alla vigilia delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi) con riguardo ai 17 comuni per i quali si è

« Amministrazione trasparente » accessibile dalla *home page* dell'ente, tutti i contenuti previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, secondo uno schema normativamente definito⁽³⁰⁾. Le apposite linee guida emanate dall'ANAC ne indicano più specificamente i contenuti e stabiliscono la periodicità degli aggiornamenti. Ai contenuti obbligatori possono, poi, aggiungersi quelli che i singoli enti intendono diffondere per attuare in maniera più efficace il principio della trasparenza.

Il soggetto tenuto a curare la pubblicazione dei contenuti nella sezione « Amministrazione trasparente » è il Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza e, in caso di inadempienza, chiunque si può rivolgere al medesimo, attraverso un accesso civico « semplice », le cui modalità di effettuazione e di inoltrare devono essere contenute nella pagina « Altri contenuti » — « Accesso civico »⁽³¹⁾.

Si è già detto inoltre che con il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97,⁽³²⁾ è stato introdotto anche l'*accesso civico* « generalizzato »⁽³³⁾ che consente di ottenere l'esibizione di dati e documenti posseduti dall'amministrazione, anche quando la loro pubblicazione non sia obbligatoria.

Va premesso che gli esiti del presente studio rendono evidente come, purtroppo, l'adempimento degli obblighi di trasparenza nei 53 comuni sciolti per mafia oggetto di analisi (quelli, cioè, che nel corso del 2020, o in una parte di esso, sono stati gestiti da una commissione straordinaria) risulti ben poco soddisfacente.

Pur risultando evidente che le problematiche riscontrate sono da ricondurre alla fase antecedente allo scioglimento degli organi eletti, è tuttavia necessaria una riflessione sulle ragioni per le quali le commissioni straordinarie non siano state in grado di sanarle.

Come anticipato, molte delle pagine *web* « Amministrazione trasparente », raggiungibili dalle *home page* del sito *internet* dei comuni esaminati presentano significative carenze.

concluso il commissariamento durante l'anno 2020; i dati sono aggiornati sino alla metà del mese di febbraio 2021 con riguardo ai restanti 36 comuni ancora commissariati alla fine dell'anno 2020.

⁽³⁰⁾ Le sezioni in cui si articola sono: disposizioni generali; organizzazione; consulenti e collaboratori; personale; bandi di concorso; *performance*; enti controllati; attività e procedimenti; provvedimenti; controlli sulle imprese; bandi di gara e contratti; sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; bilanci; beni immobili e gestione del patrimonio; controlli e rilievi sull'amministrazione; servizi erogati; pagamenti dell'amministrazione; opere pubbliche; pianificazione e governo del territorio; informazioni ambientali; interventi straordinari e di emergenza; altri contenuti. Ogni sezione è composta a sua volta da un certo numero di sottosezioni.

⁽³¹⁾ Il RPCT ha trenta giorni di tempo per pubblicare i dati omessi e rispondere al richiedente fornendogli il *link* per l'accesso alla pagina contenente le informazioni richieste. Trascorso inutilmente tale termine, il richiedente può rivolgersi al titolare del potere sostitutivo che, pur dovendo individuarsi in una figura sovraordinata al RPCT, spesso nei comuni finisce per coincidere con lo stesso segretario comunale (e dunque con lo stesso RPCT).

⁽³²⁾ Che ha modificato l'articolo 5 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

⁽³³⁾ « Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis » (articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013).

Nei comuni di Caivano (NA), Delianuova (RC)⁽³⁴⁾, San Giorgio Morgeto (RC)⁽³⁵⁾, Strongoli (KR)⁽³⁶⁾, Torretta (PA), Mezzojuso (PA), Partinico (PA) e Camastra (AG)⁽³⁷⁾ la sezione « Amministrazione trasparente » è stata rinnovata durante il commissariamento. Purtroppo, però, il risultato di questa operazione – essendo il nuovo sito in corso di popolamento e avendo, conseguentemente, un numero assai limitato di contenuti – è in molti casi la perdita o la difficoltà di reperire le informazioni pregresse, con conseguente « pregiudizio » della previsione dell'articolo 8, comma 3, del citato decreto legislativo n. 33 del 2013⁽³⁸⁾.

Ancora, la pagina « Accesso civico » dovrebbe contenere l'indirizzo di posta elettronica (meglio se certificata) del RPCT al quale inviare una eventuale richiesta di integrazione della pubblicazione, nonché l'indirizzo di posta elettronica del soggetto titolare del potere sostitutivo al quale rivolgersi qualora il RPCT non risponda entro 30 giorni⁽³⁹⁾. Invece, in ben 34 dei 53 comuni monitorati (quindi nel 64 per cento dei casi) tale informazione non è disponibile: ciò evidentemente impedisce al cittadino di esercitare un suo diritto, a meno che non riesca a trovare in qualche altra sezione del sito un indirizzo di posta elettronica dove inviare l'istanza senza avere la certezza, però, che essa sarà oggetto di attenzione.

Il risultato, come si vedrà nel paragrafo successivo, è che i comuni sciolti per mafia, pur avendo gravi e diffuse carenze della sezione « Amministrazione trasparente », ricevono ben poche richieste di accesso civico « semplice » o « generalizzato ».

Nella sezione « Organizzazione » – « Organi di indirizzo politico amministrativo » andrebbe indicata la composizione della Commissione straordinaria, il decreto di nomina, la delibera di insediamento e il *curriculum vitae* di ciascuno dei commissari⁽⁴⁰⁾. Andrebbero altresì pubblicati la dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità all'assunzione dell'incarico⁽⁴¹⁾, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio

⁽³⁴⁾ La nuova pagina risulta ancora in corso di allestimento, ma dalla *home page* del comune è ancora possibile accedere alla precedente versione.

⁽³⁵⁾ Dalla *home page* del comune è ancora possibile accedere alla precedente versione.

⁽³⁶⁾ A Strongoli (KR) è stato sostituito l'intero sito *internet* comunale e quello precedente al momento risulta ancora attivo.

⁽³⁷⁾ A Camastra (AG) è stato sostituito dal 1° marzo 2020 l'intero sito *internet* comunale; quello precedente aveva una pagina « Amministrazione trasparente » non conforme alle previsioni normative.

⁽³⁸⁾ « I dati, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati per un periodo di cinque anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti » (articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 33 del 2013).

⁽³⁹⁾ Quanto detto riguarda l'accesso civico « semplice » e l'ipotesi di mancata pubblicazione di contenuti obbligatori. Le richieste di accesso civico « generalizzato » andrebbero invece trasmesse all'ufficio che detiene il documento richiesto, oppure all'URP o al RPCT che provvedono a inoltrarle all'ufficio competente.

⁽⁴⁰⁾ L'obbligo di pubblicazione riguarda i dati di tutti coloro che ricoprono incarichi dirigenziali.

⁽⁴¹⁾ Per i comuni della Sicilia, la legge regionale 12 ottobre 2018, n. 18, richiede anche una dichiarazione di eventuale appartenenza ad associazioni massoniche o similari, che creino vincoli gerarchici, solidaristici e di obbedienza. Sarebbe utile estendere tale obbligo a tutto il territorio nazionale con legge dello Stato.

e missioni pagati con fondi pubblici, i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati e i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; la dichiarazione dei redditi e la situazione patrimoniale propria, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado (qualora gli stessi consentano).

Ben 25 dei 53 comuni (quindi il 47 per cento), non hanno pubblicato per tempo alcuna di queste informazioni ⁽⁴²⁾, presentando una pagina priva di contenuti o, ancora peggio, riportando ancora i nomi di sindaco, giunta e consiglieri destituiti, a distanza di mesi dall'avvenuto scioglimento ⁽⁴³⁾.

Solo alcune informazioni, tutt'altro che complete, sono state pubblicate nel sito *internet* di 17 dei 36 comuni nei quali il commissariamento era in atto al momento dell'analisi. Sono stati trovati solo 13 decreti di nomina, 2 delibere di insediamento e 2 relazioni di inizio mandato ⁽⁴⁴⁾.

Anche i dati personali sono assai carenti: solamente 10 comuni hanno reso disponibili i *curriculum vitae* dei commissari e 4 comuni hanno pubblicato, peraltro in modo parziale, i compensi derivanti dall'assunzione della carica.

Soltanto in 6 dei 17 comuni che sono tornati al voto nel mese di settembre del 2020 è stata pubblicata la relazione di fine mandato, che dovrebbe descrivere le principali attività svolte ⁽⁴⁵⁾ e consentire la verifica degli obiettivi raggiunti, quali indicati nella relazione di inizio mandato. Purtroppo, la relazione finale non include alcuna informazione sul grado di popolamento della pagina « Amministrazione trasparente ».

A questa carenza di informazioni generali, si aggiungono ulteriori mancanze che risultano estremamente problematiche e dannose.

I comuni sciolti per mafia spesso versano in condizione deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto ⁽⁴⁶⁾ o al dissesto finanziario ⁽⁴⁷⁾.

Si legge nella relazione 2019 del Ministero dell'interno al Parlamento sull'attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso che « Gli enti

⁽⁴²⁾ Addirittura, nei comuni di S. Gregorio d'Ippona (VV), Briatico (VV), Platì (RC), Bompensiere (CL), Strongoli (KR) e Cirò Marina (KR), la pagina non è stata aggiornata durante gli oltre due anni di commissariamento, conclusosi a settembre 2020 con il rinnovo degli organi elettorali.

⁽⁴³⁾ Ciò è accaduto ad esempio nel comune di Tortorici, dove i dati dei precedenti amministratori sono rimasti per oltre due mesi dallo scioglimento.

⁽⁴⁴⁾ Alcuni documenti potrebbero comunque essere presenti in altra parte del sito *internet* comunale.

⁽⁴⁵⁾ Secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

⁽⁴⁶⁾ Il Piano di riequilibrio o pre-dissesto (in base agli articoli 243 e 243-bis, *ter* e *quater*, del TUEL), ha una durata compresa tra quattro e venti anni e comporta sul piano finanziario aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, copertura integrale del servizio smaltimento rifiuti e del servizio acquedotto con i proventi della tariffa, controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi, rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione. Può prevedere la richiesta di accesso al Fondo di rotazione.

⁽⁴⁷⁾ Quando il comune non è più in grado di assolvere alle funzioni e ai servizi indispensabili oppure quando nei confronti dell'ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il ripristino dell'equilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (articolo 244 del TUEL).

sciolti, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono più facilmente “esposti” a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa... Gli effetti negativi che lo stato di dissesto comporta si ripercuotono inevitabilmente sulla popolazione. Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa, con prevedibili riflessi sulla qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, va evidenziato che la dichiarazione di dissesto finanziario comporta *ex lege* l’elevazione nella misura massima consentita delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali (esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), con ulteriore aggravio per i contribuenti ».

Ben 15 sui 53 esaminati, sono i comuni che nel 2020 versavano in gravi condizioni finanziarie, con una percentuale del 28 per cento, all’evidenza nettamente superiore alla media nazionale, che è al di sotto del 5 per cento.

I comuni di Orta di Atella (CE), Caivano (NA), Amantea (CS), Briatico (VV), Pizzo (VV), Cirò Marina (KR), Crucoli (KR), Cutro (KR), Partinico (PA), Tortorici (ME), San Cataldo (CL) e Pachino (SR) versavano in condizioni di dissesto finanziario; il comune di Bompensiere (CL) era in condizione di *deficit* e quelli di Cerignola (FG) e Careri (RG) avevano presentato un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

A tale proposito, va tenuto presente che i principi contabili armonizzati degli enti locali, introdotti con il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118,⁽⁴⁸⁾ ed entrati a pieno regime a partire dal rendiconto di gestione per

⁽⁴⁸⁾ Cfr. sul punto « La contabilità armonizzata di Regioni ed enti locali » – Camera dei deputati – Temi dell’attività parlamentare – XVII Legislatura: « Con il decreto legislativo n. 118 del 2011 è stato ridefinito l’ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, al fine di realizzare una omogeneità effettiva dei bilanci e dei rendiconti ed estendere la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, migliorando in tal modo la complessiva qualità dei conti pubblici e concorrendo positivamente al percorso di risanamento della finanza territoriale. Il decreto legislativo 118 è intervenuto anche alla luce di quanto previsto dalla Direttiva 2011/85/UE che ha specificamente fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, nonché con un medesimo orizzonte temporale pluriennale – almeno triennale – di programmazione.

Con tale finalità, il decreto legislativo in questione ha costituito una ampia e organica riforma di contabilità degli enti territoriali, diretta a garantire la qualità e l’efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici ed a superare la sostanziale incapacità dell’allora vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici. La riforma stabilisce, dunque, per regioni ed enti locali, l’adozione di regole contabili uniformi, di un comune piano dei conti integrato e di comuni schemi di bilancio, l’adozione di un bilancio consolidato con le aziende, società o altri organismi controllati, la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili, nonché l’affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria.

Tra le principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo va richiamata in particolare 1) l’adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione. Il piano dei conti è funzionale all’introduzione di un sistema “duale di contabilizzazione” che consente agli enti territoriali e ai loro enti strumentali che adottano un regime di contabilità finanziaria autorizzatoria, di rilevare, a fini conoscitivi, contestualmente, le voci di entrata e le voci di spesa, anche in termini di contabilità economico patrimoniale. Ciò per una migliore raccordabilità con le regole contabili adottate in ambito europeo ai fini della procedura sui disavanzi eccessivi che si fondano sul sistema di contabilità economica; 2) adozione di schemi comuni di bilancio articolati sul lato della spesa in missioni e programmi e macroaggregati coerenti con la classificazione economica e funzionale (individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla

l'anno 2016, richiedono un'attività coordinata di programmazione e il rispetto dei tempi previsti per l'approvazione dei diversi atti di cui si compone il ciclo di bilancio.

Sul piano operativo la modifica normativa si traduce nella previsione della redazione del documento unico di programmazione (DUP), del bilancio di previsione, del piano esecutivo di gestione (PEG), del rendiconto di gestione e di altri adempimenti connessi al ciclo di bilancio, nel rispetto delle scadenze previste e di schemi contabili predefiniti.

Anche da questo punto di vista i comuni sciolti per mafia appaiono spesso carenti e in ritardo e presentano bilanci privi di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza, così impedendo che i revisori dei conti e la Corte dei conti, ciascuno per la parte di propria competenza, effettuino i dovuti controlli.

Alle carenze riscontrate nella tenuta della documentazione contabile si affiancano omissioni anche sotto il profilo della trasparenza e della doverosa pubblicazione. Soltanto 20 dei 53 comuni sciolti per mafia avevano pubblicato, nella sezione « Amministrazione trasparente » – « Bilanci », il bilancio di previsione 2020-2022; 18 erano ancora fermi al bilancio di previsione 2019-2021, 9 a quello 2018-2020; i rimanenti 6 avevano pubblicato un bilancio risalente ad anni ancora precedenti o ne avevano del tutto omissso la pubblicazione.

Non va meglio la situazione per quanto riguarda il rendiconto di esercizio per l'anno 2019, che andava approvato entro il 30 giugno del 2020⁽⁴⁹⁾ ed era disponibile solo per 19 comuni; altri 12 erano fermi al 2018, 10 al 2017, 4 ad anni precedenti e in 8 comuni di esso non vi era alcuna traccia.

In alcuni casi, poi, sia il bilancio di previsione che il rendiconto di gestione non presentavano la struttura delle tavole previste dal « piano armonizzato dei conti », rendendo difficile ricostruire il quadro riassuntivo, il risultato di amministrazione, il conto economico, lo stato patrimoniale e tutte le altre variabili di interesse per avere una valutazione d'insieme delle criticità economico-finanziarie.

materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato; 3) definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie, da definirsi sulla base dei risultati della sperimentazione; 4) introduzione di regole per gli enti strumentali degli enti locali in contabilità civilistica, che consiste nella predisposizione di un budget economico e nell'obbligo di riclassificare i propri incassi e pagamenti in missioni e programmi al fine di consentire l'elaborazione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali.

La complessità, anche tecnica, dell'implementazione del nuovo sistema, ha reso opportuni alcuni interventi per accompagnare l'armonizzazione: a tal fine sono stati previsti nel decreto legislativo n. 118 del 2011 in questione (allegati da 4/1 a 4/4) i « principi contabili applicati », veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato ».

⁽⁴⁹⁾ Il termine ordinario del 30 aprile è stato prorogato di due mesi nel 2020 per tenere conto delle difficoltà conseguenti all'emergenza sanitaria e al *lockdown*.

Va ovviamente sottolineato che la mancata pubblicazione dei bilanci in « Amministrazione trasparente » non esclude il fatto che questi siano stati approvati. Tuttavia, anche la Banca dati della pubblica amministrazione (BDAP) del Ministero dell'economia e delle finanze, contiene solamente 32 bilanci dei 53 riguardanti i comuni esaminati.

Nella tavola che segue è riportato il « risultato di amministrazione » nei comuni oggetto di studio ⁽⁵⁰⁾.

Il prospetto della formazione e composizione del risultato di amministrazione, previsto dal piano dei conti armonizzati, mostra lo « stato di salute » dei bilanci comunali.

Come emerge dai dati riportati, ad eccezione di San Gennaro Vesuviano (NA), Manduria (TA) e Trecastagni (CT), tutti i comuni presentano un disavanzo più o meno consistente; Bompensiere (CT) presenta addirittura un risultato di amministrazione negativo.

Tra i dati degni di attenzione nella valutazione dello « stato di salute » dei bilanci comunali vi è il « Fondo crediti di dubbia esigibilità » (FCDE): in tale fondo, che costituisce una componente rilevante degli accantonamenti, sono conteggiati una parte dei residui attivi e in particolare le somme non rimosse che ragionevolmente non potranno essere recuperate dall'ente ⁽⁵¹⁾.

Orbene, quasi la metà dei residui attivi dei comuni sciolti per mafia (47,5 per cento) è a rischio di riscossione, dato ben più elevato di quello che si rileva nella totalità dei comuni italiani (42,2 per cento) ⁽⁵²⁾. Un valore alto del rapporto tra FCDE e residui attivi, come ad Africo (81,6 per cento), San Gennaro Vesuviano (69,9 per cento), Mattinata (63,8 per cento) e Vittoria (62,7 per cento) denota una scarsa capacità di riscossione prolungata nel tempo e una non oculata previsione delle entrate iscritte a bilancio. Un valore troppo basso come a Camastra (18,8 per cento), Scorrano (20,1 per cento) e Scilla (22,3 per cento) potrebbe, invece, indicare una sottostima dei crediti inesigibili, dovuta a una non corretta applicazione delle modalità di accertamento.

⁽⁵⁰⁾ Il risultato di amministrazione è pari al fondo cassa alla fine dell'esercizio, al quale si sommano i residui attivi e si sottraggono i residui passivi e il fondo pluriennale vincolato (di parte corrente e in conto capitale).

A sua volta il saldo finale di cassa è pari al saldo iniziale di cassa maggiorato delle entrate (residui attivi iniziali e accertamenti di competenza) e diminuito delle uscite (residui passivi iniziali e impegni di competenza) dell'esercizio.

Il risultato di amministrazione può essere scomposto nella parte accantonata (relativa alle riserve), in quella vincolata (utilizzata per le finalità a cui erano state inizialmente destinate le risorse) ed in altra parte destinata a investimenti e disponibile (ottenuta per differenza). Se la parte disponibile è positiva si ha un avanzo, in caso contrario un disavanzo che deve essere assorbito negli anni.

⁽⁵¹⁾ I residui attivi sono una componente positiva del risultato di amministrazione. Se, però, si accumulano negli anni senza provvedere ad incassarli (tasse, multe, ecc.) si rischia di « gonfiare » il bilancio senza che ad esso corrisponda una reale attività.

⁽⁵²⁾ Tutti i comuni presenti nella BDAP.

Tavola 2 – Risultato di amministrazione nei comuni sciolti per mafia – rendiconto 2019

	Risultato amministrazione	Accantonata	Vincolata	Destinata investimenti	Avanzo(+)/Disav anzo(-)	Fcde/Resi dual attivi	Residui passivi/ Residui attivi
Orta di Atella	9.684.307	31.477.721	92.060	83.066	-21.968.540	59,0	66,5
Arzano	11.264.939	17.546.419	650.820	0	-6.932.300	46,1	79,2
Calvizzano	7.763.898	22.883.344	2.340.525	0	-17.459.970	50,4	23,2
Sant'Antimo	13.482.969	30.950.238	1.312.879	612.633	-19.392.780	35,3	88,7
San Gennaro Vesuviano	17.312.820	11.457.711	1.855.191	356.067	3.643.850	69,9	59,5
Cerignola	43.455.500	51.579.762	4.757.233	4.056.683	-16.938.179	60,6	50,7
Manfredonia	31.564.926	40.554.925	19.055.019	176.517	-28.221.535	35,9	52,8
Mattinata	4.263.035	4.920.076	1.597.772	535.719	-2.790.532	63,8	45,4
Scorrano	324.304	690.647	108.105	0	-474.448	20,1	88,5
Sogliano Cavour	1.676.384	1.210.745	600.595	6.855	-141.811	41,8	68,8
Surbo	3.101.056	4.064.632	256.931	0	-1.220.507	39,9	39,4
Manduria	28.849.988	19.437.916	6.772.514	2.467.919	171.639	52,9	50,7
Scanzano Jonico	5.682.250	8.827.802	561.444	0	-3.706.996	68,7	50,7
Casabona	944.219	1.090.512	27.316	4.488	-178.097	29,7	59,3
Cirò Marina	10.118.176	20.523.061	0	0	-10.404.885	37,5	47,4
Cutro	9.692.048	13.218.512	32.783	0	-3.559.248	54,1	55,7
Strongoli	1.260.910	6.073.881	5.079	0	-4.818.050	42,3	69,6
Africo	4.464.561	10.100.648	568.502	0	-6.204.590	81,6	36,4
Delianuova	2.150.810	1.226.528	810.334	3.380	110.568	40,1	27,0
Sant'Eufemia d'Aspromonte	2.168.644	2.182.290	101.747	0	-115.393	36,6	82,2
San Giorgio Morgeto	3.279.228	3.939.460	1.137.579	0	-1.797.811	42,5	66,7
Scilla	3.067.942	8.289.366	1.257.643	106.494	-6.585.561	22,3	97,8
Sinopoli	1.550.924	2.338.627	20.051	0	-807.753	28,2	15,7
Stilo	2.180.035	3.372.778	21.646	0	-1.214.389	57,0	54,2
Briatico	1.143.843	1.559.556	0	0	-415.713	30,0	143,0
Limbadi	2.922.482	2.728.430	539.442	64.754	-410.144	33,0	41,0
Pizzo	1.339.155	2.170.472	90.000	0	-921.317	29,3	78,9
Camastra	17.368	679.541	711	0	-662.884	18,8	99,6
San Biagio Platani	1.683.898	1.886.489	83.685	65.949	-352.226	43,0	33,6
Bompensiere	-159.837	360.323	0	0	-520.160	29,2	72,1
Trecastagni	4.303.394	3.735.807	502.570	38.603	26.414	53,7	56,3
Vittoria	43.220.136	80.356.090	0	0	-37.135.954	62,7	35,2
Totale	273.774.310	411.434.310	45.160.177	8.579.127	-191.399.304	47,5	60,3

Fonte: MEF – Banca dati della pubblica amministrazione.

Nei comuni sciolti per mafia il rapporto tra residui passivi (pagamenti ancora da effettuare) e attivi (somme da riscuotere) è il 60,3 per cento, ben più alto di quello che si registra per la totalità dei comuni italiani (50,1 per cento). Quando è troppo elevato, come a Briatico (143 per cento), Camastra (99,6 per cento), Scilla (97,8 per cento), espone il comune a un rischio di solvibilità o, comunque, a un mancato rispetto degli obblighi di pagamento nei confronti dei fornitori. Un valore troppo basso, come a Calvizzano (23,2 per cento) e Delianuova (27 per cento) potrebbe, invece, denotare una scarsa capacità di riscossione delle somme da incassare o una ridotta capacità di spesa.

Se fosse reso disponibile per ciascun comune l'intero piano dei conti integrato, si potrebbero trarre ben altre indicazioni sullo stato di salute economico dei comuni, anche in un'ottica di prevenzione di possibili distorsioni dovute a infiltrazioni criminali nella gestione amministrativa.

Un altro importante strumento di analisi dei bilanci è rappresentato dal « piano degli indicatori e dei risultati di esercizio », che consente di ricavare importanti segnali sull'andamento della gestione economico-finanziaria oltre che di definire i parametri di deficitarietà strutturale.

Tuttavia, con riferimento al rendiconto per l'anno 2019, solamente 9 dei 53 comuni analizzati hanno pubblicato il piano suddetto nella sezione « Amministrazione trasparente » (la tavola che segue si riferisce solamente ai 9 enti locali citati, non essendo stato possibile ricavare i dati per gli altri).

Va a tal proposito tenuto presente che, in base alle previsioni dell'articolo 242 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, un comune deve essere dichiarato in *deficit* strutturale se presenta valori superiori a una soglia di criticità per almeno la metà dei parametri obiettivo appositamente definiti.

Tavola 3 – Parametri di deficitarietà nei comuni sciolti per mafia ^(*) Rendiconto 2019

Indicatore	Descrizione	Soglia	Orta di Atella	Arzano	Pratola Serra	Cerignola	Misterbianco	San Biagio Platani	Vittoria	Manduria	Camastra
1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	> 48	36	25	27	19	24	43	44	20	52
2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	< 22	22	20	32	31	37	27	22	32	15
3.2	Anticipazione di tesoreria chiuse solo contabilmente	> 0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
10.3	Sostenibilità dei debiti finanziari	> 16	2	4	6	8	6	8	9	6	3
12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico	> 1,2	5,3	0,0	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7
13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	> 1	0,0	0,0	0,0	3,7	0,0	0,0	5,1	0,0	3,8
13.2/3	Debiti in corso di riconoscimento o di finanziamento	> 0,6	18,9	0,0	0,0	4,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
	Effettiva capacità di riscossione (totale Entrate)	< 47	36	41	32	41	35		52	49	65

(*) In rosso i valori fuori soglia; evidenziati in giallo i valori critici (a una distanza minore del 20 per cento dalla soglia).

I parametri obiettivo considerati per la definizione della condizione di deficitarietà strutturale ⁽⁵³⁾ sono stati tratti dal Piano degli indicatori, selezionando gli 8 ritenuti più rilevanti. La condizione di *deficit* strutturale di un comune evidenzia una situazione di pre-dissesto che non dipende dalla congiuntura economica e che deve essere corretta attraverso un piano pluriennale di riequilibrio finanziario (aumento delle entrate, riduzione delle spese) per non incorrere nel vero e proprio dissesto ⁽⁵⁴⁾.

A Camastra (AG) sono stati individuati 5 parametri fuori soglia, ponendo il comune in condizione di deficitarietà strutturale. A rischio anche il comune di Orta di Atella (CE), nel quale è stato rilevato il superamento dei valori soglia in relazione a 3 parametri e la prossimità al limite per un ulteriore parametro; il comune di Cerignola (FG) presentava il superamento del valore soglia in 3 parametri; nel comune di Vittoria (RG) 2 parametri risultavano fuori soglia e per altri due il valore era vicino al limite.

Tra i parametri considerati quello maggiormente critico è l'effettiva capacità di riscossione per il totale delle entrate ⁽⁵⁵⁾, che non viene rispettata da 5 comuni, mentre altri 2 comuni sono prossimi al raggiungimento dei valori soglia.

Informazioni sulla situazione contabile e finanziaria dei comuni sciolti per mafia potrebbero essere contenute nei rilievi della Corte dei conti ⁽⁵⁶⁾ che, al pari della relazione degli organi di revisione, sono oggetto di

⁽⁵³⁾ Decreto 28 dicembre 2018 del Ministero dell'interno e del Ministero dell'economia.

⁽⁵⁴⁾ Lo stato di dissesto finanziario si ha quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si può fare validamente fronte (articolo 244 del TUEL). In caso di dissesto la gestione finanziaria dell'ente viene commissariata.

⁽⁵⁵⁾ La situazione sarebbe ben peggiore se, più correttamente, si facesse riferimento alle sole entrate finali e non alle entrate totali.

⁽⁵⁶⁾ Articolo 1, commi 166-169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

pubblicazione⁽⁵⁷⁾. L'analisi dei profili istituzionali dei comuni in esame evidenzia, tuttavia, come sia arduo risalire a tali dati dalle informazioni pubblicate. Infatti, 24 comuni non hanno pubblicato alcuna informazione e solo il comune di Saint-Pierre (AO) ha specificato che la Corte dei conti non ha effettuato rilievi. Per i restanti 29 comuni si possono leggere le relazioni che abbracciano un arco temporale di pubblicazione variabile tra il 2016 e il 2021. Tuttavia, la circostanza che tra il bilancio o il rendiconto analizzato e la data di pronuncia del rilievo intercorra spesso un significativo intervallo di tempo⁽⁵⁸⁾ rappresenta un elemento di scarsa chiarezza ed efficienza del sistema di controllo.

Un'altra delle sezioni in cui si articola la pagina di « Amministrazione trasparente » riguarda i « Pagamenti dell'amministrazione » e contiene sia i dati sui pagamenti⁽⁵⁹⁾ che l'indicatore di tempestività dei pagamenti⁽⁶⁰⁾ stessi.

In 19 dei comuni oggetto di analisi, l'apposita sezione di « Amministrazione trasparente » rinviava al portale Soldipubblici.it dell'Agenzia per l'Italia digitale ove, tuttavia, sono visibili solo i pagamenti più recenti in quanto ogni aggiornamento determina la cancellazione dei dati precedenti. Tale modalità di pubblicazione non soddisfa, pertanto, quanto previsto dalle norme sulla trasparenza⁽⁶¹⁾. Di fatto, solo i comuni di Calvizzano (NA), Mattinata (FG), Sogliano Cavour (LE), Surbo (LE) e Amantea (CS) pubblicavano i pagamenti aggiornati, altri 8 erano in ritardo, mentre 20 comuni non pubblicavano nulla.

Estremamente rilevante è anche la pubblicazione dell'indicatore della tempestività dei pagamenti: il dato in questione rappresenta un importante fattore di rischio di cui deve tenersi conto nella predisposizione del piano di prevenzione della corruzione.

Tra i comuni esaminati, sono 11 quelli che hanno omesso la pubblicazione del dato in esame; altri 19 non avevano aggiornato il dato annuale.

Il ritardo medio nei pagamenti⁽⁶²⁾, rilevato nei 42 comuni che avevano pubblicato l'indicatore, è di 99 giorni (più del triplo del tempo consentito). Solo Delianuova (RC) saldava i propri debiti commerciali entro il termine

⁽⁵⁷⁾ Articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

⁽⁵⁸⁾ A mo' di esempio, solo a febbraio 2019 la sezione di controllo della Regione siciliana ha concluso con rilievi l'istruttoria sul rendiconto per l'anno 2016 del comune di Misterbianco (CT), peraltro approvato in ritardo nell'agosto 2017.

⁽⁵⁹⁾ Articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo n. 33 del 2013 (Trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche): ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione « Amministrazione trasparente », i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari.

⁽⁶⁰⁾ Articolo 33 del decreto legislativo n. 33 del 2013 (*Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione*): « ... le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato "indicatore annuale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici... ».

⁽⁶¹⁾ L'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo n. 33 del 2013 prevede che i dati siano pubblicati per cinque anni.

⁽⁶²⁾ Per essere in regola il comune deve liquidare le fatture commerciali nei trenta giorni successivi alla loro presentazione.

stabilito, mentre a Caivano (NA) i fornitori avevano dovuto attendere mediamente 242 giorni (8 mesi) per poter essere liquidati. Ritardi superiori ai 200 giorni sono stati rilevati anche a Bompensiere (CL), Partinico (PA) e Scanzano Jonico (MT).

Solo 6 comuni avevano reso noto il debito residuo: tra essi spicca il comune di Vittoria (RG) che alla fine del 2018 doveva restituire oltre 6 milioni di euro e aveva un ritardo medio nei pagamenti di trenta giorni.

Come già accennato in premessa, tra le spese a maggiore rischio di corruzione ci sono sicuramente quelle connesse alle forniture di beni o servizi o all'affidamento di lavori all'esterno, affrontate dal comune o da società partecipate o controllate.

La lettura dei decreti di scioglimento evidenzia come, nel periodo antecedente alla gestione commissariale, gli enti abbiano fatto frequente ricorso a procedure di affidamento diretto e ad appalti sotto soglia, omettendo inoltre di ricorrere alle centrali d'acquisto (CONSIP o MEPA). Sono state altresì rilevate anomalie nei prezzi di aggiudicazione, nella scelta delle ditte invitate alle procedure negoziate, nonché l'uso ingiustificato e prolungato dell'istituto della proroga.

Oltre a dover osservare gli adempimenti previsti dal codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (cosiddetto « codice degli appalti ») che garantiscono la correttezza della procedura, i comuni devono pubblicare nella sezione « Amministrazione trasparente » – « Bandi e gare » una serie di informazioni relative alle procedure di gara bandite, alla tipologia di opere, servizi e forniture oggetto delle procedure e ai costi degli affidamenti medesimi⁽⁶³⁾: ciò allo scopo di favorire un controllo diffuso dell'operato della pubblica amministrazione⁽⁶⁴⁾.

La normativa sulla trasparenza ribadisce inoltre quanto previsto dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, per l'affidamento di lavori, forniture e servizi: le stazioni appaltanti sono tenute a pubblicare nei propri siti *web* istituzionali la struttura proponente, l'oggetto del bando, l'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, l'aggiudicatario, l'importo di aggiudicazione, i tempi di completamento dell'opera, il servizio o la fornitura e l'importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, le suindicate informazioni, relative all'anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale *standard* aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le medesime informazioni vengono trasmesse in formato digitale all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), secondo le modalità previste dalla delibera n. 39 del 2016. È evidente che l'assolvimento di tale obbligo di trasparenza *erga omnes* può avere un notevole effetto di deterrenza rispetto al compimento di affidamenti illeciti, anche in un'ottica di prevenzione da possibili infiltrazioni criminali.

⁽⁶³⁾ Articolo 37 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

⁽⁶⁴⁾ La pubblicazione in amministrazione trasparente del comune prescinde dalla presenza dell'appalto nel Portale della trasparenza dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

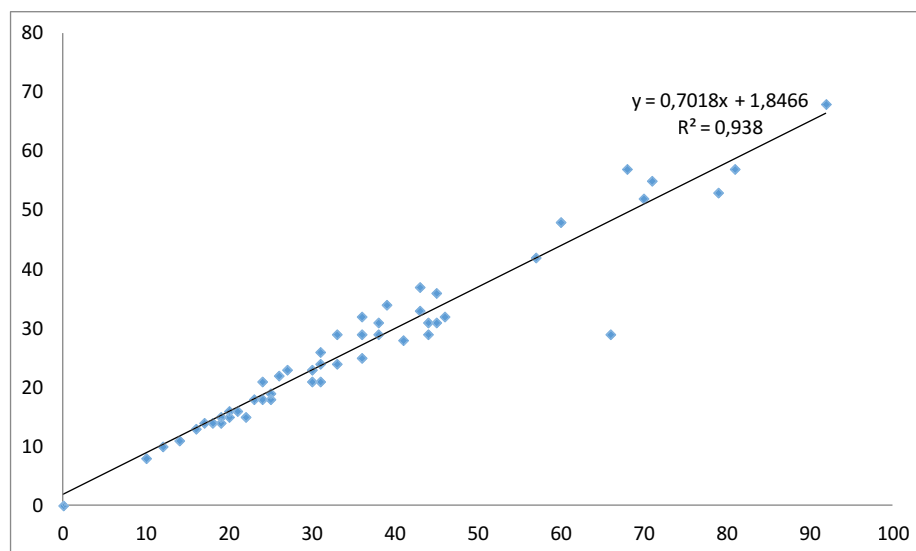
Tuttavia, l'analisi svolta ha evidenziato come 9 dei 53 comuni sciolti per mafia non abbiano compilato l'apposita sezione del sito *internet* istituzionale e altri 6 comuni non abbiano aggiornato le informazioni pubblicate.

Una fonte informativa esterna è il Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, nell'ambito della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP)⁽⁶⁵⁾. Il « cruscotto di consultazione dei dati », che può essere liberamente consultato facendo riferimento alla « struttura proponente »⁽⁶⁶⁾ l'opera pubblica, consente di sapere per ciascuna opera individuata dal codice identificativo univoco (CUP), il costo totale previsto ed effettivo, i pagamenti e i finanziamenti totali, i tempi previsti ed effettivi per le fasi di progettazione, realizzazione e completamento, l'importo a base d'asta, l'importo di aggiudicazione e le modalità di svolgimento dell'appalto individuato dall'identificativo di gara (CIG) associato al CUP.

Sono 3.944 le opere pubbliche complessivamente ascrivibili ai 53 comuni sciolti per mafia esaminati⁽⁶⁷⁾, con una media di 74 opere per comune: si passa dalle 230 di Cirò Marina (KR) alle appena 13 di Bompensiere (CL).

Il cruscotto BDAP-MOP indica anche il grado di adempimento e di completezza delle informazioni riportate.

Figura 4 – Grado di adempimento (ascisse) per completezza (ordinate) delle informazioni presenti nel monitoraggio delle opere pubbliche dei comuni sciolti per mafia in atto nel 2020



Fonte: Elaborazione su Monitoraggio opere pubbliche – BDAP (situazione al 20 febbraio 2021).

⁽⁶⁵⁾ Cfr. nota 20.

⁽⁶⁶⁾ La struttura proponente è uno dei soggetti tenuti alla trasmissione delle informazioni sulle opere pubbliche, in base al decreto legislativo n. 229 del 2011, tra cui i comuni, non necessariamente la struttura proponente coincide con la stazione appaltante.

⁽⁶⁷⁾ Il dato è riferibile alla ricognizione effettuata a febbraio 2021.

Per i 53 comuni sciolti per mafia, il livello medio di adempimento nella comunicazione delle informazioni alla BDAP è pari al 36 per cento e quello di completezza al 27 per cento. Il comune di Saint-Pierre (AO) non ha trasmesso alcuna informazione alla BDAP, mentre Bompensiere (CL) ha la più alta percentuale sia in termini di adempienza (92 per cento) che di completezza dei dati (68 per cento). I due indicatori sono altamente correlati con un coefficiente di correlazione R^2 pari a 0,94⁽⁶⁸⁾.

Un altro adempimento fondamentale ai fini del raggiungimento dei risultati cui mira la trasparenza è quello⁽⁶⁹⁾ della pubblicazione dei dati relativi al patrimonio immobiliare dell'ente, con le informazioni identificative degli immobili posseduti e detenuti e dei canoni di locazione attiva e passiva.

In 39 comuni i canoni di locazione passiva non erano pubblicati; Pratola Serra (AV) e Sant'Eufemia di Aspromonte (RC) dichiaravano di non averne, 11 comuni pubblicavano dati relativi agli anni precedenti e solo Vittoria (RG) aveva pubblicato il dato aggiornato.

Sempre con riferimento alla pubblicazione di dati relativi ai beni facenti parti del patrimonio immobiliare dei comuni, va rammentato che l'articolo 48, comma 3, lettera c), del codice antimafia⁽⁷⁰⁾, obbliga ogni ente territoriale a pubblicare l'elenco completo dei beni immobili confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente stesso. Tale obbligo non è previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

Solo 13 comuni avevano pubblicato l'elenco nella sezione riservata al patrimonio immobiliare e di questi 3 avevano aggiunto una sottosezione appositamente dedicata. A Torretta (PA) l'elenco era rinvenibile sulla *home page* del sito istituzionale, mentre nei restanti 39 casi (pari al 74 per cento) non è stato possibile rintracciare detto elenco sul sito *internet*.

Gli organi di indirizzo politico-amministrativo di ciascun ente sono tenuti a nominare un Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) o Nucleo di valutazione (NDV)⁽⁷¹⁾, incaricato oltre che della valutazione della *performance* dei dirigenti anche del compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza.

Tra i dati oggetto di obbligo di pubblicazione – ospitati nella sezione « Personale » – sono inclusi la composizione monocratica o collegiale di tale organismo, la data di nomina dei componenti (gli organismi restano in carica per tre anni), i *curriculum vitae* e i compensi ricevuti⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Il coefficiente può variare tra 0 (nessuna correlazione) a 1 (massima correlazione).

⁽⁶⁹⁾ Articolo 30 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

⁽⁷⁰⁾ « Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato con cadenza mensile. L'elenco, reso pubblico nel sito *internet* istituzionale dell'ente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ».

⁽⁷¹⁾ Organismo istituito/previsto e disciplinato dall'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

⁽⁷²⁾ Articolo 10, comma 8, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e paragrafo 14.2 della delibera CiVIT n. 12 del 2013.

Sono 21 i comuni che non avevano pubblicato alcuna informazione al riguardo ⁽⁷³⁾. La spesa media per i compensi ai membri dell'OIV/NDV rilevata dalle pubblicazioni effettuate è di circa 9.000 euro l'anno, con costi compresi tra i 1.000 euro di Pratola Serra (AV) e i 35.012 euro di Manfredonia (FG).

L'esito del monitoraggio annuale sui contenuti di « Amministrazione trasparente » deve essere pubblicato nella sezione « Controlli e rilievi sull'amministrazione », secondo una griglia di rilevazione predisposta annualmente dall'ANAC. L'analisi dei dati pubblicati dai comuni sciolti per mafia ha evidenziato che solo la metà dei comuni osservati ha pubblicato la griglia di rilevazione relativa al monitoraggio effettuato durante il 2020 ⁽⁷⁴⁾ e i punteggi assegnati sulla base di una scala qualitativa non sembrano essere sempre congrui rispetto alle molteplici carenze riscontrate. Le numerose inadempienze emerse dimostrano l'inefficienza dell'articolato sistema di controlli, pur previsto dalla normativa vigente. Anche le commissioni prefettizie sembrano non avere rilevato nei casi esaminati le inadempienze di cui si è ora detto e non aver intrapreso le azioni necessarie a sanarle.

9. – La relazione annuale del RPCT

Tra le incombenze annuali del RPCT c'è anche la compilazione di una relazione sulle misure di prevenzione della corruzione: essa deve essere pubblicata entro il 31 gennaio di ogni anno – con riferimento all'anno precedente – sul sito *internet* istituzionale del comune, nella sezione « Amministrazione trasparente » – « Altri contenuti » – « Prevenzione della corruzione ».

Si tratta di un *file* in formato *excel*, predisposto dall'ANAC e segnatamente di un questionario che si compone di 3 fogli: anagrafica, considerazioni generali, misure anticorruzione.

Al momento della ricognizione ⁽⁷⁵⁾, l'atto in questione, relativo all'anno 2019, mancava in 13 comuni (in alcuni di essi l'omissione veniva riscontrata anche per gli anni precedenti): ad essi è stata inviata una richiesta di accesso civico « semplice » (*ex* articolo 5, comma 1, decreto legislativo n. 33 del 2013), per richiedere la pubblicazione del documento. Solo i comuni di Scorrano (LE) e San Cataldo (CL) hanno risposto positivamente. Trascorsi 30 giorni senza risposta alcuna, sono state presentate 11 istanze di riesame (*ex* articolo 5, comma 7, del decreto legislativo n. 33 del 2013),

⁽⁷³⁾ Nel comune di Saint-Pierre (AO) la funzione è demandata a un organismo regionale.

⁽⁷⁴⁾ L'ultimo monitoraggio riguardava: titolari di incarichi di collaborazione o consulenza; incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti); bandi di concorso; sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (criteri e modalità, atti di concessione); patrimonio immobiliare; canoni di locazione o affitto; controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV/NDV, organi di revisione e controllo, Corte dei conti); piano triennale di prevenzione della corruzione; registro degli accessi).

⁽⁷⁵⁾ Che, si ricorda, fa riferimento alla situazione aggiornata al 7 settembre 2020 (alla vigilia delle elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi) per i 17 comuni per i quali si è concluso il commissariamento durante il 2020 e a metà febbraio 2021 per i restanti 36 comuni ancora commissariati alla fine del 2020.

di cui solo 3 hanno avuto un esito positivo. In ben 8 casi, quindi, non solo non è pervenuta alcuna risposta ma il documento risulta ancora mancante.

Nel complesso, è stato possibile analizzare 36 relazioni per il 2016, 40 per il 2017, 45 per il 2018 e 45 per il 2019.

Risulta importante, anche ai fini delle proposte che si intendono formulare, analizzare quanto emerso nelle relazioni esaminate nella parte contenuta nelle « considerazioni generali »: in essa sono riportati gli aspetti critici del ruolo del RPCT e sono illustrati i fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e coordinamento rispetto all'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC).

Tra i temi maggiormente ricorrenti che i RPCT hanno indicato si riscontra il riferimento a difficoltà oggettive nello svolgimento del ruolo. Si è già prima indicato come la figura del RPCT nei comuni coincida spesso con quella del segretario comunale. Tema dominante è stato quello del frequente ricorso alla modalità dello « scavalco » (condivisione temporanea con altri comuni) nella nomina dei segretari comunali.

Nella relazione del comune di Orta di Atella (CE) si legge che l'azione di impulso e coordinamento del RPCT non è stata incisiva a causa del continuo avvicinarsi di segretari comunali durante l'anno 2019.

Nella relazione del comune di Careri (RC) si evidenzia come il ruolo del segretario sia vacante e sia presente un segretario comunale un solo giorno a settimana, con la conseguente difficoltà di svolgere la necessaria attività di impulso e coordinamento al fine di assicurare l'attuazione del PTPCT.

In altra relazione (Platì- RC) si legge che « il corretto svolgimento delle funzioni di RPCT non può prescindere dalla presenza di un segretario comunale titolare che coordini le attività di prevenzione della corruzione nelle attività ordinarie poste in essere dagli uffici. Si consideri inoltre che il medesimo è assorbito dall'adempimento delle quotidiane, numerose incombenze dell'Ente nonché impegnato nel far fronte alle frequenti situazioni di emergenza ». Ancora, si legge che « La necessità di migliorare l'organizzazione degli uffici e di affrontare numerose problematiche di carattere gestionale, finanziario e legale, hanno impedito al segretario comunale, in servizio presso una sede di segreteria convenzionata composta da due enti, di dedicarsi in via prioritaria alle funzioni di RPCT » [San Giorgio Morgeto (RC)].

Nella relazione del comune di Tortorici (ME) si legge: « L'azione di impulso e coordinamento del RPCT per l'attuazione del PTPCT 2018/2020 è stata rallentata dalla precarietà dell'incarico di segretario comunale presso il comune di Tortorici, conferito mensilmente, nonché dalla situazione finanziaria dell'Ente in dissesto finanziario dichiarato con deliberazione di C.C. n. 47 del 7 ottobre 2016, ai sensi dell'articolo 244 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e s.m.i. Il segretario che ha provveduto alla compilazione della scheda è stato nominato a scavalco dal 1° gennaio e non è stato possibile alcuna valutazione per la brevità del lasso di tempo intercorso dalla nomina ».

Nella relazione del comune di Mezzojuso (PA) si evidenziano le difficoltà di assicurare un monitoraggio costante ed adeguato, dovendosi

conciliare le gravose incombenze affidate dalla legge al RPCT con quelle molteplici ed altrettanto delicate affidate al Segretario comunale: «... L'attività lavorativa del segretario comunale si è necessariamente focalizzata sui compiti gestionali derivanti dall'attribuzione della responsabilità del "Settore amministrativo". Inoltre, a partire dal 16 settembre 2019 e sino alla fine dell'anno 2019, l'incarico di segretario comunale, e quindi di RPCT, è stato svolto con la formula della reggenza "a scavalco", ricoprendo la titolarità in altra amministrazione comunale. Oltre alle criticità appena menzionate, si segnala che le dimensioni ridotte dell'ente hanno rappresentato un elemento dirimente ai fini della cosiddetta "fungibilità lavorativa". Infine, più in generale, si ritiene che, a livello normativo, il RPCT dovrebbe godere, tra l'altro, di maggiore autonomia ed indipendenza rispetto all'Organo politico che lo nomina e dovrebbe disporre di maggiori poteri sì da potere incidere in maniera più significativa sulla stessa struttura organizzativa dell'Ente ».

In altra relazione (comune di Cavizzano – NA anno 2017), oltre a evidenziarsi le difficoltà derivanti dalla mole di adempimenti che si sovrappongono alle attività ordinarie che competono al Segretario generale, quale anche RPCT, si fa riferimento a « prassi di confusa e non corretta *administration* » consolidate per decenni che, tra l'altro, hanno determinato un cospicuo indebitamento dell'ente. Si sottolinea come, nonostante l'introduzione di specifici correttivi attuati per realizzare « buone prassi » (ad esempio, in materia di programmazione urbanistica generale del territorio e in tema di debiti fuori bilancio e di trasparenza), impegno professionale, spirito di servizio e senso di legalità non sono sufficienti per sopperire alle inadeguatezze evidenziate per una completa attuazione del piano. Si stigmatizza anche lo scarso coinvolgimento della parte politica dell'amministrazione e si evidenzia come la circostanza che la nomina del RPCT sia di competenza dell'organo di indirizzo politico dell'ente sia in palese contrasto con i compiti che il legislatore assegna a detta figura e con le finalità che il legislatore ascrive al piano anticorruzione: egli necessita di piena indipendenza per potere svolgere il suo ruolo in maniera imparziale e soprattutto incondizionata. Viene poi stigmatizzata l'errata convinzione della esclusiva riconducibilità al RPCT del compito di programmare ed inserire le misure nel PTPC.

In alcune fra le relazioni esaminate, si sottolinea come l'azione del RPCT non possa essere adeguatamente efficace a causa della mancanza di risorse economiche e strumentali, della carente informatizzazione e della inadeguatezza delle risorse umane, oltre che dell'elevato cumulo di compiti e delle difficoltà di avvalersi di una struttura organizzativa di supporto adeguata.

Tra le proposte si segnala quella di attribuire ad un organo terzo un ruolo di supporto al segretario comunale al fine di garantire la piena attuazione delle misure di cui al PTPC, oppure individuare un organismo collegiale di controllo composto da segretari comunali presso le prefetture (Manfredonia – FG).

Molteplici le relazioni in cui si mette in rilievo la mancanza di risorse umane e finanziarie e la resistenza al cambiamento da parte del personale

per il quale gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza sono considerati eccessivi e di ostacolo alle attività ordinarie. In più relazioni addirittura si evidenzia come la mancanza di collaborazione sia tale da determinare l'impossibilità di dare applicazione al PTPCT e si giunge al punto di invocare sanzioni per i responsabili inadempienti.

« Come già rappresentato, i principali fattori di criticità che hanno frenato l'azione di impulso e di coordinamento del Responsabile della prevenzione della corruzione nel corso dell'anno 2018, sono prevalentemente di natura organizzativa e legati alla drastica riduzione di personale, anche e soprattutto in settori strategici » (San Cataldo, CL).

« La carenza di risorse professionali specializzate, comporta le maggiori criticità nell'esercizio del ruolo e nell'applicazione della misura della rotazione, inoltre risulta difficile un aggiornamento costante e continuo degli strumenti informatici per la carenza sia delle risorse economiche che di personale informatico all'interno dell'ente, unitamente alla grave situazione finanziaria dell'ente » (Pachino, SR).

« I fattori che hanno ostacolato l'azione di impulso e di coordinamento del RPCT rispetto all'attuazione del PTPCT sono rappresentati principalmente dalla percezione, da parte dei Responsabili, di molte misure intese come adempimenti formali e non prioritari rispetto all'ordinarietà dell'azione amministrativa. Rilevante è, altresì, è la carenza di risorse umane a supporto dell'attività. Sarebbe auspicabile anche un controllo esterno, di supporto al segretario generale al fine di garantire la piena attuazione delle misure di cui al PTPC, oppure individuare un organismo collegiale di controllo composto da segretari comunali presso le prefetture » (Mattinata, FG).

« Ai problemi d'infiltrazioni criminali che hanno determinato lo scioglimento si aggiunga inoltre un organico sottodimensionato con carichi di lavoro incongrui ed inadeguati con intuitive difficoltà a reperire persino il tempo necessario per gli adempimenti obbligatori, con ritardi ed inottemperanze anche nelle richieste di altri enti pubblici » (Briatico, VV, 2018).

« Il Responsabile per la prevenzione della corruzione ha svolto attività di impulso, verifica e coordinamento ai fini dell'attuazione delle disposizioni del PTPC, ma ha tuttavia registrato posizioni di contrapposizione alle attività svolte » (Mistretta, ME).

Altri Responsabili per la prevenzione della corruzione e la trasparenza sottolineano la mancanza di organizzazione, di strumenti informatici, di formazione:

« Nell'azione di impulso e di coordinamento del personale nell'attuazione del PTPCT nel corso nell'anno 2019 sono stati riscontrati i seguenti fattori di ostacolo:

1) discontinuità nella copertura dei ruoli apicali nell'ente (posizioni organizzative) che, oltre che attuatori delle misure di prevenzione, nel PTPCT sono riconosciuti quali referenti per il Responsabile dell'anticorruzione;

2) scarsa conoscenza da parte del personale delle materie del piano anticorruzione e, più in generale della normativa attuativa;

3) scarsa informatizzazione dei processi e dei procedimenti e mancato adeguamento dell'organizzazione degli uffici e del personale propedeutico al sistema di prevenzione delineato dal PTPC;

4) il sistema delle misure di prevenzione viene sostenuto con difficoltà dalla struttura comunale a causa della carenza di personale e della scarsa formazione di base a causa di mancate e sistematici piani di formazione, non solo in materia di prevenzione della corruzione » (Delia-nuova – RC).

«I fattori che hanno ostacolato l'attuazione del PTPCT sono da ricondurre alla mancata informatizzazione a tappeto del flusso per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente". Altre difficoltà sono state riscontrate nel coordinamento della normativa a tutela della *privacy* con l'assolvimento degli obblighi di trasparenza » (Cerignola – FG).

10. – Le misure anticorruzione

Come esposto nel paragrafo precedente, la relazione annuale del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza si compone di tre sezioni, una delle quali riguarda le « misure anticorruzione ».

Essa richiede che sia fornita risposta a 57 domande suddivise in 14 paragrafi, apponendo una « X » in corrispondenza dell'opzione selezionata (o un numero ove richiesto); vi è poi una colonna nella quale è possibile inserire ulteriori informazioni a carattere esplicativo, spesso molto utili per interpretare correttamente la risposta ⁽⁷⁶⁾.

I dati di seguito presentati riguardano le parti più significative (in relazione alle finalità dell'approfondimento oggetto del presente studio) del questionario e sono relativi a 45 dei 53 comuni per i quali era disponibile sul sito la relazione del RPCT per l'anno 2019 ⁽⁷⁷⁾.

Lo studio, nel dimostrare la scarsa attenzione ai profili della trasparenza, consente di cogliere il livello di accortezza impiegato negli enti sciolti per infiltrazioni mafiose, allo scopo di prevenire fenomeni corruttivi.

11. – Gestione del rischio

Il numero di enti che verificano la sostenibilità di tutte le misure obbligatorie (generali) e ulteriori (specifiche) contenute nel Piano triennale

⁽⁷⁶⁾ Lo spoglio dei circa 170 questionari complessivamente analizzati per il periodo 2016-2019 è stato manuale, riportando le risposte su tavole di riepilogo all'uopo costruite. Non si esclude la presenza di inesattezze dovute ad errori materiali o a interpretazioni delle risposte non corrispondenti alla realtà, che si sommano a eventuali errori di compilazione del questionario da parte del RPCT. La qualità delle risposte è migliorata con il passare degli anni, anche se in taluni casi, si avverte una sorta di assuefazione alla compilazione, riscontrabile nei casi in cui ogni anno è ripetuto il medesimo commento.

⁽⁷⁷⁾ L'ultima verifica sulla presenza della relazione 2019 è stata effettuata il 28 febbraio 2021.

di prevenzione della corruzione (PTPC) risulta pari al 61 per cento, con una maggiore carenza in Calabria.

Tavola 4 – Comuni sciolti per mafia che hanno verificato la sostenibilità delle misure previste dal PTPCT per regione (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Gestione rischio	%
Valle d'Aosta	1	0	0
Campania	7	5	71
Puglia	7	7	100
Basilicata	1	1	100
Calabria	18	10	56
Sicilia	11	8	73
Totale	45	31	69

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

Appare singolare il fatto che nella gran parte dei comuni sciolti per mafia (il 78 per cento) non è stato riportato alcun evento corruttivo: detta percentuale è solo di poco inferiore a quella che si ottiene con riguardo alla generalità degli enti pubblici (80 per cento)⁽⁷⁸⁾.

Un maggior numero di casi di corruzione risulta indicato nelle relazioni dei comuni della Campania (3 comuni su 7) e della Sicilia (4 comuni su 11), mentre sui 18 comuni della Calabria, solo Pizzo (VV) denuncia la presenza di eventi corruttivi, peraltro l'unico degli 11 comuni sciolti per mafia nel 2020.

Va detto che il RPCT potrebbe non essere a conoscenza di eventi corruttivi verificatisi all'interno del comune e non è detto che lo scioglimento per mafia avvenga perché sono stati riscontrati episodi criminali che riguardano dipendenti comunali. Va comunque ribadita la necessità che sia prestata la massima attenzione nella compilazione del questionario, soprattutto con riguardo ai comuni sciolti per mafia.

Solamente i comuni di Orta di Atella (CE), Caivano (NA) e San Cataldo (CL) segnalano anomalie nel settore degli appalti; in 5 comuni gli eventi corruttivi si sono riscontrati in provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari (di cui 4 con effetto economico diretto e immediato); 2 comuni sono stati interessati da eventi corruttivi per incarichi e nomine, 1 nel settore degli affari legali e del contenzioso, 1 nella gestione economica e 4 in aree di rischio ulteriori.

⁽⁷⁸⁾ Osservatorio sulla corruzione nella PA – Rapporto 2019

Tavola 5 – Comuni sciolti per mafia in cui si sono verificati eventi corruttivi per regione e area a rischio di corruzione (anno 2019, valori assoluti)

Aree a rischio corruzione	Valle d'Aosta	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Totale
Acquisizione e progressione del personale	0	0	0	0	0	0	0
Affidamento di lavori, servizi e forniture	0	2	0	0	0	1	3
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	0	0	0	1	0	0	1
Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario	0	2	0	0	1	1	4
Affari legali e contenzioso	0	1	0	0	0	0	1
Incarichi e nomine	0	1	0	0	0	1	2
Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio	0	1	0	0	0	0	1
Aree di rischio ulteriori (elencare quali)	0	2	1	0	0	1	4
Non si sono verificati eventi corruttivi	1	4	6	0	17	7	35

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

Soffermando l'attenzione su alcuni dei comuni esaminati, si evidenzia come a Orta di Atella (CE) ⁽⁷⁹⁾ gli eventi corruttivi segnalati per l'anno 2019 abbiano riguardato l'affidamento di lavori, servizi e forniture, i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato, gli incarichi e le nomine, la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio. Nella relazione del prefetto, che ha portato allo scioglimento degli organi elettivi ⁽⁸⁰⁾, si legge che « la Commissione ha rilevato quanto il passato amministrativo dell'ente abbia subito in maniera fortemente negativa l'operato dell'ex sindaco il quale, per quasi un ventennio, ha retto le sorti direttamente o indirettamente dell'amministrazione comunale; in particolare, eletto la prima volta nel 1996, ha ricoperto la carica di sindaco per due mandati consecutivi e, dopo una consiliatura sciolta per infiltrazioni della criminalità organizzata nel 2008, è stato nuovamente eletto, per un terzo mandato iniziato nel 2010 e conclusosi, anzitempo, ad aprile 2015, quando ha rassegnato le dimissioni a seguito del suo arresto... occorre evidenziare che la gestione ha ingenerato, sotto il profilo urbanistico-edilizio, un vero e proprio "sacco di Orta" che ha condotto ad un incremento della popolazione del comune da 13.099 residenti nell'anno 2002 ad oltre 27.000 abitanti nell'anno 2014, in conseguenza di una cementificazione "illegale e priva di alcun controllo", durata per circa un decennio, che ha arrecato gravissimi danni al territorio, all'ambiente e alla convivenza civile... ».

Nel comune di Caivano (NA) ⁽⁸¹⁾, situato nella zona nord della città metropolitana di Napoli nota come « Terra dei fuochi », in un contesto ambientale storicamente caratterizzato dalla pervasiva presenza di sodalizi criminali ben strutturati e radicati ed in grado di condizionare le scelte amministrative degli enti locali, si sono avvicendate da luglio del 2000 ben cinque gestioni straordinarie. Gli eventi corruttivi rilevati nel 2019 hanno

⁽⁷⁹⁾ In cui il commissariamento ha avuto inizio nel novembre 2019.

⁽⁸⁰⁾ Decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 2019.

⁽⁸¹⁾ A settembre 2020 la gestione commissariale ha avuto termine con il rinnovo degli organi elettivi.

interessato l'affidamento di lavori, servizi e forniture, i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto e immediato, la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio; le aree di rischio ulteriori (patrimonio e beni confiscati). Nella relazione del prefetto (che ha portato allo scioglimento per mafia), dopo l'insediamento di un commissario straordinario per dimissioni della maggioranza dei consiglieri ⁽⁸²⁾, si legge che « appaiono significativi i risultati del ballottaggio fra i due aspiranti sindaci, caratterizzati da un anomalo spostamento di preferenze da parte degli elettori delle sezioni ubicate nel "Parco verde" ... Il consiglio comunale eletto annovera, oltre al sindaco, sette consiglieri su sedici già presenti nella precedente consiliatura, nota per essere stata oggetto di diverse segnalazioni agli organi di Polizia per condotte affaristico-clientelari e di malaffare ».

In base a quanto riportato nel questionario, sembrerebbe che gli eventi corruttivi si siano verificati in un periodo (l'anno 2019) nel quale il comune di Caivano era retto dalla Commissione straordinaria ⁽⁸³⁾.

Analoga osservazione può essere fatta per il comune di San Cataldo (CL) nel quale la Relazione richiama l'attenzione in particolare su eventi corruttivi da ricondurre al settore degli appalti. Nel comune in questione, come si apprende dalla relazione della Direzione investigativa antimafia (DIA), ha avuto luogo, a luglio 2018, « un'importante operazione di polizia riguardante, tra l'altro, il settore della raccolta dei rifiuti che, da qualche anno, costituisce uno dei prioritari interessi della criminalità organizzata, svelando pesanti forme di infiltrazione nelle amministrazioni comunali. Nell'ambito dell'operazione Pandora, sono state indagate 12 persone appartenenti alla famiglia di San Cataldo. A carico dei predetti si annovera: associazione di tipo mafioso, estorsione, corruzione aggravata, turbata libertà degli incanti, ma anche detenzione illegale di armi e munizionamento da guerra » ⁽⁸⁴⁾.

A Sogliano Cavour (LE) sono state riscontrate « forme di ingerenza da parte della criminalità organizzata che compromettono la libera determinazione e l'imparzialità dell'amministrazione nonché il buon andamento e il funzionamento dei servizi con grave pregiudizio dell'ordine e della sicurezza pubblica » (Relazione allegata al decreto del Presidente della Repubblica 29 giugno 2018) ⁽⁸⁵⁾. A distanza di alcuni mesi e durante la gestione commissariale, secondo quanto riportato nel questionario, nel 2019 si sarebbero registrati ancora eventi corruttivi in aree ulteriori non meglio specificate.

La relazione prefettizia allegata al decreto di scioglimento del comune di Mezzojuso in provincia di Palermo (decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 2019) si compone di 239 pagine ed evidenzia un

⁽⁸²⁾ Decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 2018.

⁽⁸³⁾ Lo scioglimento era infatti intervenuto nel 2018.

⁽⁸⁴⁾ Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione investigativa antimafia (DIA) nel primo semestre 2020.

⁽⁸⁵⁾ Nell'ambito dell'operazione « Contatto » effettuata dai carabinieri di Lecce è stata emessa un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 59 soggetti, tra cui un consigliere comunale (già vice sindaco e assessore) e un dipendente comunale.

quadro di collusioni, complicità e parentele con la mafia locale, dal quale sono emerse reiterate anomalie e violazioni di legge. Appare, quindi, alquanto riduttivo quanto riportato nella relazione del RPCT che si limita a segnalare, per l'anno 2019, la presenza di « eventi corruttivi nell'ambito dei provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato », che sarebbero consistiti nel non aver dato « attuazione al regolamento dell'albo delle associazioni, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 15 del 27 febbraio 2014, il quale ha previsto delle specifiche misure e condizioni per l'attribuzione di contributi alle associazioni ».

Merita riflessione e attenzione la mancanza di annotazioni circa eventi corruttivi nei restanti 35 comuni, carenza che può riscontrarsi anche per gli anni precedenti nei quali sono state riportate le seguenti segnalazioni: 1 su 36 comuni nel 2016, 3 su 40 comuni nel 2017 e 6 su 45 comuni nel 2018.

12. – Misure ulteriori

Poco più della metà dei comuni sciolti per mafia ha attuato nel 2019 misure specifiche aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie, per ridurre il rischio di corruzione.

In 11 comuni è stata introdotta una procedura per la raccolta di segnalazioni da parte della società civile in merito a eventuali fatti corruttivi che coinvolgono dipendenti nonché soggetti che intrattengono rapporti con l'amministrazione, ma nessuna segnalazione è stata inoltrata.

Solamente 19 comuni hanno investito nell'automatizzazione dei processi quali protocollo, rilevazione delle presenze, tracciabilità dell'*iter*; dematerializzazione degli atti amministrativi (tra cui determinazioni dirigenziali, rilascio della CIE, pratiche edilizie) e *e-procurement*; solo 6 comuni hanno effettuato un'attività di vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate, con riguardo all'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione⁽⁸⁶⁾.

Tavola 6 – Comuni sciolti per mafia che hanno attuato misure specifiche aggiuntive per regione (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Misure ulteriori	%	Procedura raccolta segnalazioni società civile su eventuali fatti corruttivi	Automatizzazione processi per prevenire rischio corruzione	Vigilanza nei confronti di enti e società partecipate e/o controllate
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0	0
Campania	7	2	29	0	2	0
Puglia	7	4	57	2	4	1
Basilicata	1	1	100	0	1	0
Calabria	18	9	50	2	9	2
Sicilia	11	7	64	7	3	3
Totale	45	24	53	11	19	6

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

⁽⁸⁶⁾ Nel questionario era possibile esprimere più risposte in relazione alla domanda sulla predisposizione di misure ulteriori rispetto a quelle obbligatorie.

13. – Trasparenza

Come prima indicato, tutte le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare sul proprio sito *internet*, in una apposita sezione denominata « Amministrazione trasparente » accessibile dalla *home page*, tutti i contenuti previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, seguendo una griglia *standard* ⁽⁸⁷⁾. Le apposite linee guida emanate dall'ANAC indicano più specificamente i contenuti e la periodicità di aggiornamento. Ai contenuti obbligatori si aggiungono, poi, quelli ulteriori che i singoli enti intendono diffondere per affermare il principio della trasparenza.

Si è già detto, inoltre, che nel 2018, quando è entrato in vigore il decreto legislativo n. 97 del 2016, sul modello del *Freedom of Information Act (FOIA)* statunitense, è stato introdotto l'accesso civico « generalizzato » ⁽⁸⁸⁾ che è andato ad affiancarsi al preesistente accesso civico « semplice ».

L'ANAC ⁽⁸⁹⁾ e il Dipartimento della funzione pubblica ⁽⁹⁰⁾, con due distinti provvedimenti, hanno richiesto alle amministrazioni di pubblicare un registro degli accessi, ove annotare l'elenco delle richieste di accesso ricevute e il relativo esito, distinguendo tra richieste di accesso agli atti *ex lege* n. 241 del 1990 e forme di accesso civico semplice e generalizzato.

Nel questionario è presente anche un quesito riguardante l'eventuale istituzione del contatore delle visite sul sito *internet* e il numero di accessi ricevuti.

Tavola 7 – Lo stato della trasparenza nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Informatizza- zione flusso	%	Contatore visite	Registro accessi	Numero accessi civici semplici	Numero accessi civici generalizzati
Valle d'Aosta	1	1	100	0	1	0	0
Campania	7	4	57	1	1	79	35
Puglia	7	5	71	2	3	2	7
Basilicata	1	1	100	0	1	0	0
Calabria	18	13	72	2	8	31	20
Sicilia	11	4	36	1	6	40	32
Totale	45	28	62	6	20	152	94

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

Come emerge dalla tavola, 28 comuni hanno informatizzato il flusso che alimenta la sezione « Amministrazione trasparente » del sito *internet*,

⁽⁸⁷⁾ La stessa Relazione annuale sull'attività di prevenzione della corruzione a cura del RPCT, è rintracciabile nella sezione « Altri contenuti » di « Amministrazione trasparente ».

⁽⁸⁸⁾ « Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis » (articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 33 del 2013).

⁽⁸⁹⁾ Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico generalizzato (Determinazione ANAC n. 1309 del 28 dicembre 2016).

⁽⁹⁰⁾ Circolare n. 2/2017 del Ministero per la semplificazione amministrativa e la pubblica amministrazione relativa all'attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato.

con un leggero incremento rispetto al 2018. All'informatizzazione del flusso non ha però sempre corrisposto, come visto in precedenza, la presenza di contenuti nelle singole pagine.

Il contatore delle visite al sito *internet* è scarsamente presente, mentre poco meno della metà ha istituito il registro degli accessi.

Solo 6 comuni su 45 hanno ricevuto richieste di accesso civico semplice per la pubblicazione di contenuti obbligatori, che si sono concentrate a Caivano (79, erano 0 nel 2018), Vittoria (35, erano 17 nel 2018) e Crucoli (30, erano 0 nel 2018)⁽⁹¹⁾. Risultano in crescita, da 34 a 94, le richieste di accesso generalizzato, ricevute da 7 comuni e anch'esse concentrate tra Arzano (34), Crucoli (20) e Misterbianco (20)⁽⁹²⁾.

14. – Formazione del personale

Soltanto il 60 per cento dei comuni nel corso dell'anno 2019 ha provveduto alla formazione del personale sui temi della trasparenza e prevenzione della corruzione. Il numero è inferiore a quello raggiunto nel 2018. La mancata formazione, nella maggior parte dei casi, è stata giustificata con la scarsità di risorse economiche da dedicare a tale attività.

La percentuale più bassa in materia di formazione sulla trasparenza e prevenzione della corruzione si è riscontrata in Campania (29 per cento); in Puglia invece è stata svolta attività di formazione in quasi tutti i comuni analizzati.

Tavola 8 – Formazione specifica sulla prevenzione della corruzione nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

	Comuni sciolti per mafia	Formazione anticorruzione	%
Valle d'Aosta	1	1	100
Campania	7	2	29
Puglia	7	6	86
Basilicata	1	0	0
Calabria	18	10	56
Sicilia	11	8	73
Totale	45	27	60

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

Gli enti esaminati si sono rivolti, nel corso dell'anno, a una o più tipologie di soggetti che erogano formazione.

⁽⁹¹⁾ Caivano e Crucoli non hanno il registro degli accessi, mentre Vittoria lo ha istituito ma non lo rende pubblico in « Amministrazione trasparente » – « Accesso civico ». Non è stato, quindi, possibile effettuare verifiche sull'attendibilità dei numeri dichiarati.

⁽⁹²⁾ Dal registro degli accessi si ricava che 16 sono di competenza del settore affari generali e istituzionali e 4 del settore affari economico-finanziari e sono state tutte accolte.

Tavola 9 – Formazione in materia di prevenzione della corruzione per tipologia di soggetto erogante (anno 2019, valori assoluti e percentuali)

Soggetti che erogano formazione	Valle d'Aosta	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Totale
SNA	0	0	0	0	0	0	0
Università	0	0	0	0	1	0	1
Altro soggetto pubblico	0	0	1	0	1	1	3
Soggetto privato	1	2	4	0	5	0	11
Formazione in house	0	1	3	0	6	4	14
Altro	0	1	0	0	2	4	7

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

Si tenga presente che la Scuola nazionale dell'amministrazione (già Scuola superiore della pubblica amministrazione) è il soggetto che l'articolo 1, comma 11, della legge n. 190 del 2012 individua per erogare formazione ai dipendenti pubblici che operano nei settori in cui il rischio di corruzione è più elevato.

Eppure, nessun comune ha ricevuto formazione dalla Scuola nazionale dell'amministrazione. In 11 casi su 27, le amministrazioni si sono rivolte a uno o più soggetti privati, sostenendo il relativo costo. Altri 14 comuni hanno fatto ricorso alla formazione *in house*, 7 ad attività di formazione di altra tipologia⁽⁹³⁾, 1 comune si è rivolto all'università e 3 ad altre strutture pubbliche.

15. – Rotazione del personale

Nei 45 comuni che hanno pubblicato le relazioni, lavorano quasi 3.000 dipendenti⁽⁹⁴⁾ (4,5 ogni mille abitanti), con una maggiore presenza in Sicilia (7,1 ogni mille abitanti). I dirigenti sono il 6,2 per cento del personale, percentuale di gran lunga superiore a quella che si registra nei comuni capoluogo (1,3 per cento)⁽⁹⁵⁾ che hanno, evidentemente, dimensioni decisamente superiori.

Tavola 10 – Personale dipendente nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Popolazione	Personale	%	di cui Dirigenti	Rotazioni
Valle d'Aosta	1	3.195	15	4,7	1	0
Campania	7	159.575	413	2,6	29	5
Puglia	7	172.589	419	2,4	30	15
Basilicata	1	7.470	24	3,2	3	0
Calabria	18	95.996	540	5,6	58	11
Sicilia	11	219.361	1.559	7,1	64	77
Totale	45	658.186	2.970	4,5	185	108

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

⁽⁹³⁾ Nel questionario potevano essere presenti più risposte.

⁽⁹⁴⁾ Nel conteggio sono inclusi, laddove presenti i lavoratori socialmente utili (LSU) o di pubblica utilità (LPU) e i lavoratori a tempo determinato stagionali.

⁽⁹⁵⁾ Osservatorio sulla corruzione nella PA– Rapporto 2019.

La rotazione del personale è una « misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione » ⁽⁹⁶⁾.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione individua i criteri per l'effettuazione della rotazione del personale. In molti comuni sciolti si registra un'oggettiva difficoltà a effettuare la rotazione del personale anche nei settori a maggior rischio di corruzione, a causa dell'esiguità delle risorse presenti soprattutto a livello dirigenziale.

Ad esempio, a Mezzojuso (PA) nella Relazione per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, l'impossibilità di dare attuazione al principio della rotazione del personale viene imputata « soprattutto alla carenza di figure professionali tali da poter consentire una rotazione senza riflessi negativi in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa ».

Analogamente, nella Relazione di San Cipirello (PA) si legge che « risulta difficile, vista l'esiguità delle risorse umane presenti nelle singole ripartizioni, la rotazione degli istruttori amministrativi responsabili dei procedimenti ».

Laddove per motivi organizzativi o per dimensione dell'ente, la rotazione degli incarichi non sia possibile, il Piano nazionale anticorruzione 2016 ⁽⁹⁷⁾ suggerisce di adottare misure alternative, come l'articolazione delle competenze (cosiddetta « segregazione delle funzioni ») ⁽⁹⁸⁾.

Sono 10 i comuni che hanno effettuato la rotazione del personale: a Partinico (PA), la rotazione ha interessato 60 persone su un totale di 329 dipendenti (di cui 231 contrattisti); a Manfredonia (FG) e Torretta (PA), solo 10 unità per ciascun comune sono state interessate da provvedimenti di rotazione.

In qualche caso, pur emergendo dal questionario la effettuazione della rotazione, non ne è stata indicata l'entità.

16. – Inconferibilità, incompatibilità e autorizzazione incarichi esterni

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, prevede la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi dirigenziali e di vertice a

⁽⁹⁶⁾ ANAC, Piano nazionale anticorruzione 2016. Tale forma di rotazione si differenzia dalla rotazione straordinaria di cui all'articolo 16, comma 1, lettera *l-quater*, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che prevede lo spostamento ad altra sede e/o ad altro incarico del personale, in caso di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva (linee guida ANAC adottate con delibera n. 215 del 26 marzo 2019).

⁽⁹⁷⁾ « Ove non sia possibile utilizzare la rotazione come misura di prevenzione contro la corruzione, le amministrazioni sono tenute a operare scelte organizzative, nonché ad adottare altre misure di natura preventiva che possono avere effetti analoghi, quali a titolo esemplificativo, la previsione da parte del dirigente di modalità operative che favoriscono una maggiore condivisione delle attività fra gli operatori, evitando così l'isolamento di certe mansioni, avendo cura di favorire la trasparenza "interna" delle attività o ancora l'articolazione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni" » (PNA 2016, pag. 26).

⁽⁹⁸⁾ Il criterio della cosiddetta « segregazione delle funzioni » consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento a più persone e nell'assegnazione della responsabilità del procedimento a un soggetto diverso da quello a cui compete l'adozione del provvedimento finale.

coloro che abbiano riportato condanne penali, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, a coloro che abbiano svolto nei due anni precedenti incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o che abbiano svolto attività professionali a favore di questi ultimi e, infine, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico. Le situazioni di « inconfiribilità » variano a seconda dell'incarico e della tipologia di amministrazione pubblica.

Gli interessati, all'atto dell'assunzione dell'incarico, devono rilasciare una dichiarazione in cui attestano che non sussistono cause di « inconfiribilità », la cui veridicità va verificata — sistematicamente o a campione — ai fini della prevenzione della corruzione dall'amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale.

Il controllo sulla veridicità delle informazioni rese nella dichiarazione di insussistenza di cause di « inconfiribilità » è stato effettuato solo nel 53 per cento dei comuni sciolti per mafia.

Oltre alle ipotesi di « inconfiribilità », sono previste numerose ipotesi di incompatibilità: prima di assumere un incarico dirigenziale, l'interessato deve rilasciare una apposita dichiarazione circa l'insussistenza di cause di incompatibilità.

Il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, inoltre, prevede l'obbligo per il soggetto al quale viene conferito un incarico incompatibile con quello rivestito, di scegliere a pena di decadenza ed entro il termine perentorio di 15 giorni, se mantenere il vecchio incarico o assumere il nuovo. Spetta però alla pubblica amministrazione verificare l'effettiva assenza di incarichi tra loro non compatibili.

Tale verifica sulle dichiarazioni di incompatibilità, in base alla Relazione relativa all'anno 2019, è stata svolta solo nel 51 per cento dei comuni esaminati.

Al di fuori di casi di incompatibilità, in ogni caso, nel conferire un incarico a propri dipendenti o nell'autorizzare l'esercizio di incarichi esterni l'amministrazione deve osservare, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, criteri oggettivi e predeterminati che escludano incompatibilità (anche di fatto) e siano tali da impedire situazioni di conflitto di interesse (anche potenziale) che possano pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente (articolo 53, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Gli incarichi esterni devono essere autorizzati dall'amministrazione di appartenenza o, comunque, deve esserne data ad essa informazione, secondo quanto previsto da uno specifico regolamento interno.

Ciò premesso, dall'indagine compiuta è emerso che nel 78 per cento dei comuni oggetto di analisi risulta essere stata avviata una procedura per il rilascio di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni.

Tavola 11 – Verifiche su dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità e autorizzazione incarichi nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Inconferibilità	%	Incompatibilità	%	Autorizzazioni	%
Valle d'Aosta	1	0	0	0	0	0	0
Campania	7	3	43	3	43	6	86
Puglia	7	6	86	6	86	6	86
Basilicata	1	0	0	0	0	1	100
Calabria	18	10	56	10	56	15	83
Sicilia	11	5	45	4	36	7	64
Totale	45	24	53	23	51	35	78

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

17. – Tutela del dipendente pubblico che segnala gli illeciti (*whistle-blowing*)

Utile nella prevenzione della corruzione è la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti ⁽⁹⁹⁾. È di tutta evidenza come la misura in questione risulterà efficace solo ove si riesca a garantire l'anonimato del denunciante ⁽¹⁰⁰⁾, altrimenti esposto al rischio di ritorsioni di varia natura sul luogo di lavoro. Tanto più importante ciò risulta negli enti ad elevato rischio di infiltrazione criminale, nei quali eventuali ritorsioni possono essere attuate anche al di fuori del rapporto di lavoro.

Spetta alle amministrazioni diffondere la cultura del *whistleblowing* e adottare procedure idonee a raccogliere le segnalazioni dei dipendenti e a consentire che vengano trasmesse al superiore gerarchico, piuttosto che al RPCT, all'ANAC, alla Corte dei conti o all'autorità giudiziaria.

La percentuale di comuni che hanno adottato una procedura per ricevere le segnalazioni di illeciti da parte dei propri dipendenti è abbastanza elevata (87 per cento), con qualche ritardo in Campania e Calabria. Sono solo 10 (pari al 22 per cento di quelli esaminati) i comuni nei quali era stata predisposta una procedura informatizzata di raccolta delle segnalazioni idonea a garantire l'anonimato del denunciante ⁽¹⁰¹⁾. Nella regione Campania solo un comune aveva adottato tale sistema.

Potrebbe non essere casuale, alla luce di quanto appena esposto, il fatto che nessuna denuncia da parte di un *whistleblower* sia stata registrata nelle relazioni pubblicate.

⁽⁹⁹⁾ Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state emanate dall'ANAC con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

⁽¹⁰⁰⁾ È quanto previsto dall'articolo 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto con la legge 6 novembre 2012 (articolo 1, comma 51) e modificato dalla legge 30 novembre 2017, n. 179, in cui si precisa che l'identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all'ANAC un potere sanzionatorio nei confronti del responsabile di una amministrazione che applichi eventuali misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

⁽¹⁰¹⁾ L'ANAC ha reso disponibile per il riuso il software *Openwhistleblowing*, un'altra piattaforma è stata predisposta da *Transparency International*

Tavola 12 – Il *whistleblowing* nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Whistleblowing	%	Garanzia anonimato	%	N.ro segnalazioni	%
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0	0	0
Campania	7	3	43	1	14	0	0
Puglia	7	7	100	3	43	0	0
Basilicata	1	1	100	0	0	0	0
Calabria	18	16	89	4	22	0	0
Sicilia	11	11	100	2	18	0	0
Totale	45	39	87	10	22	0	0

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

18. – Codice di comportamento

L'articolo 54 del cosiddetto « testo unico sul pubblico impiego »⁽¹⁰²⁾ prevede la definizione, a cura del Governo, di un codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico⁽¹⁰³⁾. In attuazione di tale previsione, con il decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, è stato approvato il regolamento recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici.

Il citato articolo 54, al comma 5, prescrive altresì che ciascuna amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integri e specifichi quello definito in via generale per tutte le amministrazioni, al fine di adattarlo alle peculiarità di ciascun ente.

Ad eccezione di Sant'Eufemia di Aspromonte (RC), tutti i comuni per i quali è stato possibile esaminare il questionario sulle misure di prevenzione della corruzione hanno adottato un codice di comportamento per i propri dipendenti.

Tavola 13 – Il codice di comportamento nei comuni sciolti per mafia per regione (anno 2019, valori assoluti e per mille abitanti)

	Comuni sciolti per mafia	Codice comportamento	%	N.ro segnalazioni violazioni	N.ro procedimenti disciplinari
Valle d'Aosta	1	1	100	0	0
Campania	7	7	100	1	0
Puglia	7	7	100	1	1
Basilicata	1	1	100	0	0
Calabria	18	17	94	22	2
Sicilia	11	11	100	0	0
Totale	45	44	98	24	3

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

⁽¹⁰²⁾ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, contenente « Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ».

⁽¹⁰³⁾ Il codice è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio di ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata (articolo 54 comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Risulta molto basso il numero delle segnalazioni relative a violazioni del codice di comportamento: ben 21 delle 24 segnalazioni registrate riguardano il comune di Cutro (KR).

19. – Procedimenti disciplinari e penali

Al contrario di quanto si potrebbe pensare, i numeri riportati nelle relazioni dei RPCT raccontano che i dipendenti dei comuni sciolti per mafia hanno una bassa propensione a compiere illeciti penali, anche in confronto con la generalità dei dipendenti pubblici ⁽¹⁰⁴⁾.

Al di fuori dei comuni di San Cipirello (4 segnalazioni), Orta di Atella (3 segnalazioni), Caivano (3 segnalazioni) e Pachino (1 segnalazione), non sono pervenute segnalazioni di illeciti disciplinari o penali riguardanti dipendenti che hanno preso parte a eventi corruttivi. Il dato risulta in linea con gli anni precedenti.

In aumento nel 2019 sono, invece, i procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti non riconducibili a vicende di natura corruttiva. Sono state registrate complessivamente 40 segnalazioni (nel 2018 erano 20) coinvolgenti 15 comuni: 11 procedimenti disciplinari risultano registrati ad Africo (RC), 4 a San Cipirello (PA) e Pachino (SR), 3 ad Arzano (NA) e Caivano (NA).

All'esito dei procedimenti disciplinari per fatti penalmente rilevanti sono state comminate, in 4 comuni, 8 sospensioni dal servizio con privazione della retribuzione; 1 licenziamento a San Cipirello (PA) ⁽¹⁰⁵⁾ e 1 sanzione di altro tipo (presumibilmente un richiamo). Si deve, tuttavia, precisare che alcuni procedimenti disciplinari potrebbero essere stati sospesi in attesa della conclusione di quello penale.

Tavola 14 – Reati relativi a eventi corruttivi nei comuni sciolti per mafia per i quali sono stati avviati procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti (anni 2016-2019)

Tipologia di reato	2016	2017	2018	2019	Differenza
Peculato	0	1	0	5	5
Concussione	0	1	1	0	-1
Corruzione per l'esercizio della funzione	0	0	0	0	0
Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	0	4	1	1	0
Corruzione in atti giudiziari	0	0	0	0	0
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0	0	1	0	-1
Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio	0	0	0	0	0
Istigazione alla corruzione	1	0	0	0	0
Traffico di influenze illecite	-	-	-	0	-
Turbata libertà degli incanti	-	-	-	0	-
Turbata libertà procedimento di scelta del contraente	-	-	-	0	-
Altro	21	3	7	14	7
Totale	22	9	10	20	10

Fonte: Osservatorio sulla corruzione nella PA.

⁽¹⁰⁴⁾ Osservatorio sulla corruzione nella PA – Rapporto 2019.

⁽¹⁰⁵⁾ Un altro licenziamento si sarebbe verificato a Crucoli (KR), ma viene solo evidenziato in nota in un'altra sezione del questionario.

Tra i delitti contro la pubblica amministrazione quello oggetto di maggiori segnalazioni nei comuni esaminati, per l'anno 2019, è il peculato: 2 casi di condanna in primo grado sono stati segnalati a Misterbianco (CT) per fatti risalenti al 2007-2008 e relativi al settore dei servizi sociali; 2 casi ad Arzano (NA) e 1 a Careri (RC) per fatti riguardanti la gestione degli automezzi comunali adibiti al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. La corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio è stata invece contestata a 1 dipendente del comune di Scanzano Jonico (MT). Infine, tra i 14 casi di altre tipologie di reato (7 registrati ad Arzano, NA), prevalgono la truffa, il falso ideologico, l'abuso d'ufficio e il rifiuto di atti d'ufficio.

Si deve sottolineare come, a fronte del numero modesto di segnalazioni di eventi corruttivi contenute nelle relazioni del RPCT, nelle relazioni prefettizie allegate a diversi decreti di scioglimento sia stata delineata la presenza di un vasto sistema di corruttela.

20. – Altre misure

Nelle relazioni del RPCT esaminate non risultano registrate violazioni alle « altre misure di prevenzione della corruzione » previste dal citato « testo unico sul pubblico impiego ». In nessun comune sciolto per mafia risulta violato il divieto, previsto dall'articolo 35-*bis* di detto testo unico, di partecipazione a commissioni o di assegnazioni agli uffici per soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di cui al capo I del titolo II del secondo libro del codice penale.

Solo il comune di Partinico (PA) risulta avere attivato le azioni di tutela previste per le violazioni dei protocolli di legalità o dei patti di integrità inseriti nei contratti stipulati con le imprese fornitrici ⁽¹⁰⁶⁾.

Soltanto i comuni di Sogliano Cavour (LE) e Careri (RC) risultano avere attuato le misure di rotazione straordinaria previste dall'articolo 16, comma 1, lettera *l-quater*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ⁽¹⁰⁷⁾, che devono essere applicate in caso di avvio di un procedimento penale nei confronti di un dipendente accusato di un reato di natura corruttiva ⁽¹⁰⁸⁾ al fine di prevenire il rischio di reiterazione.

Nessun comune ha, invece, evidenziato casi di *pantouflage* o *revolving doors* (porte girevoli), che si verificano quando un dipendente pubblico

⁽¹⁰⁶⁾ I protocolli di legalità o patti di integrità sono strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico con la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e, in forza di tale azione, ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (*ex* articolo 97 della Costituzione) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici, nel senso che si richiede all'impresa di impegnarsi, non tanto e non solo alla corretta esecuzione del contratto di appalto, ma soprattutto a un comportamento leale, corretto e trasparente, sottraendosi a qualsiasi tentativo di corruzione o condizionamento nell'aggiudicazione del contratto.

⁽¹⁰⁷⁾ In base al citato articolo 16, comma 1, lettera *l-quater*, i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, esercitano fra gli altri il compito di provvedere al monitoraggio delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione svolte nell'ufficio cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva.

⁽¹⁰⁸⁾ La misura dovrebbe essere adottata nel momento in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale.

sfrutta la propria posizione all'interno di un'amministrazione per ottenere un lavoro presso un'impresa o presso un soggetto privato verso il quale ha esercitato poteri autoritativi o negoziali ⁽¹⁰⁹⁾.

21. – Conclusioni e proposte

L'approfondimento compiuto ha evidenziato innanzitutto che le molteplici previsioni normative e le misure apprestate dall'ordinamento per prevenire i fenomeni corruttivi, e prime fra queste quelle volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, sono ampiamente trascurate se non addirittura oblite, non soltanto prima dello scioglimento ma anche successivamente nel corso del periodo di gestione straordinaria ⁽¹¹⁰⁾.

Se si tiene presente quanto indicato in premessa in ordine al nuovo modo di atteggiarsi della criminalità organizzata di tipo mafioso e all'importanza della prevenzione della corruzione per contrastarne l'infiltrazione nella pubblica amministrazione, deve concludersi che la mancanza di attenzione alla trasparenza e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi non sia accettabile in quelle realtà amministrative la cui pregressa attività è stata inquinata e condizionata e che si cerca di ricondurre alla legalità attraverso l'azione delle gestioni commissariali.

Si rende perciò in primo luogo necessaria una pronta adesione da parte dei comuni attinti dalla misura prevista dall'articolo 143 del TUEL all'Anagrafe nazionale della popolazione residente. Essa costituisce un importante presidio di legalità anche per le consultazioni elettorali, in quanto garantisce la corretta gestione delle liste a fronte di possibili manipolazioni nell'interesse della criminalità organizzata.

Le indagini amministrative prodromiche allo scioglimento dei comuni (così come le indagini giudiziarie) hanno spesso evidenziato condotte di inquinamento proprio in tale delicato momento della vita democratica degli enti locali. Appare, pertanto, fondamentale individuare meccanismi che garantiscano l'applicazione degli strumenti già previsti dall'ordinamento, come quello appena citato, e così assicurare che, concluso il periodo di commissariamento, il primo e fondamentale passo per il ritorno alla normalità non sia nuovamente facile appannaggio delle consorterie criminali, certamente non ancora scomparse dalla scena.

Occorre in secondo luogo, in considerazione della essenzialità del ruolo del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la

⁽¹⁰⁹⁾ Il divieto di *pantouflage* è previsto dall'articolo 53, comma 16-ter, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001 e si applica ai dipendenti, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, che non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. La disposizione prevede anche conseguenze sanzionatorie in caso di violazione del divieto (nullità dei contratti stipulati e degli incarichi conferiti e impossibilità per i soggetti privati che hanno concluso contratti o affidato incarichi in violazione del divieto a contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni).

⁽¹¹⁰⁾ Va evidenziato che, come riscontrabile dalla tabella riportata a pag. 15 del presente elaborato, in alcuni dei comuni esaminati la commissione straordinaria si era insediata solo poco tempo prima rispetto al momento in cui si è cristallizzato il monitoraggio e potrebbe non avere avuto il tempo necessario per risolvere le criticità eventualmente riscontrate.

trasparenza, che siano poste le condizioni affinché questi possa effettivamente svolgere le funzioni che le norme gli affidano.

Occorre poi, guardando al « futuro » dell'ente e, più in generale, in un'ottica lungimirante di prevenzione delle infiltrazioni criminali, ripensare *funditus* alle norme che presidiano la figura del segretario comunale al quale, di norma ⁽¹¹¹⁾, viene assegnato anche il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

Sarebbe necessario innanzitutto assicurare la sua effettiva indipendenza rispetto all'organo politico e garantire le condizioni perché possa svolgere, oltre ai compiti fondamentali propri del ruolo di segretario comunale, anche le gravose incombenze che l'ulteriore ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza comporta. Certamente tali condizioni non sono attualmente assicurate dal frequente ricorso alle modalità « a scavalco » e dalla gravosità dell'incarico di RPCT che è in tal modo affidato a soggetti già chiamati a svolgere una elevata mole di compiti, cosicché difficilmente ne potranno garantire l'espletamento: ne è prova la difficoltà di reperire persone disponibili a ricoprire tale incarico.

In ogni caso, ove si ritenga di conservare le attuali modalità di nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, si potrebbe riflettere sull'opportunità di attribuire un potere di controllo sul suo operato a un organismo la cui nomina non sia riconducibile all'organo di indirizzo politico dell'ente: l'analisi svolta ha, infatti, dimostrato la scarsa efficienza dei controlli esercitati dagli organismi oggi esistenti ⁽¹¹²⁾.

La lettura delle relazioni annuali esaminate fa emergere l'importanza e l'urgenza, al fine di consentire l'effettivo adempimento dei compiti affidati a questa figura-chiave del sistema della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di predisporre a suo supporto le risorse economiche, di personale e strumentali (e tra queste un'opportuna informatizzazione), oltre che di prevederne una adeguata formazione professionale.

È palese, infatti, come in mancanza dei mezzi necessari per il funzionamento di un sistema, la predisposizione del medesimo e la previsione al suo interno di funzioni e compiti rimane una mera manifestazione di intenti che non potrà mai condurre al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Ancor più, nei comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, sarebbe auspicabile che le commissioni straordinarie operassero una accurata attività di vigilanza e di impulso rispetto all'operato del RPCT, sostituendolo o avocandone le funzioni in caso di inadeguatezza.

Sì è già evidenziato come uno dei compiti di maggiore rilievo del RPCT sia quello di redigere il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In considerazione della rilevanza dello strumento in questione, le autorità competenti dovrebbero prestare mag-

⁽¹¹¹⁾ Articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

⁽¹¹²⁾ Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) – articolo 14-bis del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

giore attenzione ai casi di mancata pubblicazione, di mancato aggiornamento o di mero adempimento formale dell'obbligo stesso.

L'analisi compiuta ha consentito di registrare ritardi in ordine a tale adempimento anche in alcuni dei comuni « commissariati ». Deve dunque riflettersi sulla opportunità di prevedere disposizioni più incisive al fine di assicurare che, all'atto dell'insediamento, la commissione straordinaria garantisca l'effettiva predisposizione del PTPCT e che lo stesso sia adeguatamente aggiornato negli anni successivi, senza possibilità di deroga. Inoltre, una approfondita riflessione andrebbe operata anche sulla opportunità di escludere che possano trovare applicazione le semplificazioni per la predisposizione del PTPCT consentite dall'ANAC nei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, in caso di scioglimento dell'ente e a prescindere dall'accertamento di episodi corruttivi.

Come diffusamente esposto, la sezione « Amministrazione trasparente » del sito *web* dei comuni commissariati presenta contenuti carenti e non conformi alle previsioni normative sotto molteplici profili e aspetti, così impedendo quel controllo diffuso dell'operato delle amministrazioni che la normativa sulla « trasparenza » vuole garantire.

Se si tiene presente, poi, quanto prima rilevato in ordine alla maggiore esposizione a rischio e vulnerabilità ai tentativi di infiltrazione mafiosa dei comuni che versano in precarie condizioni finanziarie, diventa di immediata percezione quanto le lacune riguardanti la pubblicazione dei dati sulla situazione economica degli enti siano gravi e foriere di conseguenze pregiudizievoli per la collettività. Ne consegue che uno degli obiettivi prioritari delle gestioni commissariali dovrebbe essere quello di garantire l'osservanza delle disposizioni dettate dalla legge n. 190 del 2012 e dal decreto legislativo n. 33 del 2013, prima di tutto per ciò che concerne gli obblighi di pubblicazione dei dati predetti; sarebbe, poi, essenziale anche garantire la completezza della pubblicazione dei dati riguardanti le procedure di evidenza pubblica e di scelta dei soggetti cui affidare la fornitura di beni o servizi o la realizzazione delle opere pubbliche e del contenuto dei contratti stipulati.

Ciò consentirebbe effettivamente, in aderenza alla *ratio* delle norme citate, il controllo sulla regolarità della gestione amministrativa e costituirebbe un importante lascito per la futura azione dell'ente una volta concluso il commissariamento.

La carenza nell'adempimento di tali obblighi anche durante le gestioni commissariali induce a considerare l'opportunità di prevedere nuovi meccanismi capaci di garantire l'applicazione della normativa vigente sulla trasparenza. Soluzione adeguata potrebbe essere quella proposta dal presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione⁽¹¹³⁾ di costituire un portale

(113) « L'attuale sistema è basato sull'obbligo imposto a carico di ogni Amministrazione, a prescindere dalla estensione, di creare sul proprio sito una sezione "Amministrazione trasparente", secondo regole dettate centralmente. Tale onere, da alcuni soggetti avvertito come gravoso, anche in termini economici, spesso non risulta adempiuto in maniera completa e corretta, determinando di fatto una carenza di informazioni oltre che una violazione delle disposizioni vigenti... Sarebbe molto più efficiente la creazione di una piattaforma unica della trasparenza che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati e quindi in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati),

unico per la gestione della sezione « Amministrazione trasparente »: potrebbe in tal modo conseguirsi il significativo vantaggio di affrancare i comuni dall'onere finanziario di affidarsi a società esterne per la progettazione, realizzazione e gestione della trasparenza sul sito *internet*, nonché l'importante risultato del controllo centralizzato dei contenuti pubblicati e di una formazione unitaria del personale addetto all'inserimento dei dati. Inoltre, la realizzazione di un portale unico garantirebbe al cittadino un'interfaccia comune facilitando l'accesso alle informazioni e la loro fruizione.

Le carenze evidenziate nei comuni oggetto di studio riguardano altresì, come prima ampiamente esposto, la compilazione della Relazione annuale sulle misure anticorruzione, che è di particolare rilievo soprattutto nella sezione concernente le « misure anticorruzione ». Anche tale compito è affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

L'esame delle relazioni pubblicate ha fatto emergere, anche in corso di gestione commissariale, la modesta implementazione di tale sezione, facendo dubitare di una loro effettiva predisposizione. Estremamente carente è risultata anche l'indicazione delle misure « ulteriori, oltre a quelle obbligatorie », nonché dei profili attinenti al personale, in particolare (ma non soltanto) quello dirigenziale. I risultati dell'analisi compiuta mostrano la scarsa attenzione ai temi riguardanti la formazione, la rotazione, la verifica dei casi di incompatibilità e inconferibilità o dei casi di *pantouflage*, la tutela dell'anonimato dei *whistleblower*, la segnalazione di illeciti o l'applicazione di sanzioni.

Anche a tale proposito, vanno ricercate soluzioni appropriate che siano in grado, specialmente nei comuni sciolti per mafia, di assicurare l'adozione delle necessarie misure di prevenzione della corruzione, di consentirne il monitoraggio e il controllo diffuso, così da garantirne efficacia e adeguatezza.

Conclusivamente, deve ribadirsi l'essenzialità degli aspetti in esame ai fini del contrasto delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nelle scelte e nell'azione della pubblica amministrazione nonché l'importanza di dotare di risorse adeguate il sistema, in modo da consentire la concreta attuazione dei rimedi già predisposti dall'ordinamento.

Deve considerarsi che un efficace sistema di prevenzione della corruzione e una compiuta trasparenza assumono un rilievo imprescindibile, non soltanto per la fase della gestione commissariale, ma soprattutto per la vita futura dell'ente quando, terminato il mandato della Commissione straordinaria, si ritornerà al normale funzionamento dell'autogoverno locale.

all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione » (Audizione in Parlamento del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza, Senato della Repubblica, 11 marzo 2021). Tale proposta è stata ribadita nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione in data 27 luglio 2021.

Sarebbe auspicabile al riguardo l'individuazione di un organismo terzo che provveda, nei comuni sciolti per mafia, al monitoraggio del rispetto della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, svolgendo altresì una funzione di supporto e di impulso nei confronti delle commissioni straordinarie. Detto organo dovrebbe continuare a svolgere tale compito anche al termine del commissariamento, monitorando e supportando gli enti locali negli anni immediatamente successivi al ripristino dell'ordinaria amministrazione.

Si potrebbe riflettere, infine, sulla possibilità dell'affidamento di tali compiti ad una struttura interna all'ANAC, anche in considerazione di quanto riferito dal suo presidente ⁽¹¹⁴⁾ in merito al buon esito delle forme di « vigilanza collaborativa », già sperimentate in alcuni comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

⁽¹¹⁴⁾ Nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione parlamentare il presidente dell'ANAC, dott. Giuseppe Busià, ha riferito della istituzione presso quell'Autorità di un ufficio incaricato della « vigilanza collaborativa » per coadiuvare gli enti locali nella materia dei contratti pubblici. Ha rappresentato di estendere i compiti di tale ufficio, conferendogli un ruolo di supporto agli enti locali, anche se sciolti per infiltrazioni mafiose, nell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA