

# *I quaderni*

di

[www.paweb.it](http://www.paweb.it)

Approfondimenti di contabilità e gestione degli enti locali

Direzione scientifica di: E. D'Aristotile

4

Aprile 2016

## LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONE MAFIOSA

Stefano Maria Sisto

Supplemento del periodico telematico [www.paweb.it](http://www.paweb.it)



***I quaderni***

*di*

[www.paweb.it](http://www.paweb.it)

Approfondimenti di contabilità e gestione degli enti locali

Direzione scientifica di: E. D'Aristotile

# LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONE MAFIOSA

**Stefano Maria Sisto**

Supplemento del periodico telematico [www.paweb.it](http://www.paweb.it)

## L'autore

Stefano Maria Sisto – Dottore in Giurisprudenza – Studioso di Diritto amministrativo – Tutor universitario per assistenza studenti

## QUADERNI DI PAWEB

Approfondimenti di contabilità e gestione degli Enti Locali  
Supplemento mensile del periodico telematico [www.paweb.it](http://www.paweb.it)

Direttore Scientifico  
E. D'ARISTOTILE

Proprietario editore  
CEL Servizi s.r.l.  
Via Ognissanti, 17 – 66100 Chieti  
[www.paweb.it](http://www.paweb.it) - e mail: [info@paweb.it](mailto:info@paweb.it)

©Tutti i diritti sono riservati  
Riproduzione vietata

Questo numero è stato chiuso in redazione il 12 aprile  
2016

I testi dei provvedimenti pubblicati nel presente Quaderno non sono ufficiali. Per gli atti normativi, l'unico testo che fa fede è quello pubblicato a mezzo stampa sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Ogni autore è responsabile del contenuto del proprio elaborato e di eventuali diritti di terzi.

Per eventuali collaborazioni e/o contributi scrivere [info@cersel.it](mailto:info@cersel.it)



## LO SCIoglimento DEI Consigli COMUNALI PER INFILTRAZIONE MAFIOSA

Approfondimenti .....	2
1. Il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali .....	3
2. L'evoluzione normativa .....	4
3. Il controllo esterno sugli atti .....	5
4. Il controllo sugli organi .....	6
5. La procedura di scioglimento del Consiglio .....	6
6. Rimozione e sospensione degli amministratori locali .....	7
7. La natura giuridica dello scioglimento secondo la Corte Costituzionale.....	10
8. Il nuovo art. 143 TUEL .....	12
9. Il procedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL .....	15
10. Gli effetti dello scioglimento.....	17
11. La riservatezza nel procedimento di scioglimento .....	19
12. Limiti del sindacato giurisdizionale amministrativo .....	20
13. Specialità in tema di scioglimento: i termini.....	22
14. La gestione straordinaria dell'ente .....	23
15. Gli appalti: revoca delle deliberazioni e rescissione dei contratti .....	24
Norme di riferimento .....	26
Bibliografia .....	41

# Approfondimenti

## 1. Il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali

In molte zone d'Italia, soprattutto nelle regioni meridionali, l'influenza della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali è purtroppo assai diffusa.

A Platì, in Aspromonte, il consiglio comunale viene sciolto in media ogni due anni.

"Ci sono punti geografici, luoghi di questo Paese dove la democrazia non riesce ad attecchire. Ci sono città e villaggi dove il voto è spesso incatenato al crimine, l'uno sorregge l'altro, e il momento dell'elezione è un'altra occasione per la devianza, una sua prosecuzione tecnica. E posti dove forse la democrazia più che morta, non è mai nata"<sup>1</sup>.

A Pagani, in Provincia di Salerno, secondo l'ultimo resoconto commissariale non si è visto dal 2002 un atto amministrativo che fosse conforme alla legge.

La mafia tende a privare lo Stato del controllo sul territorio, radicandosi nel tessuto sociale e in attività economiche e produttive. La tendenza ad operare attraverso forme che possano sembrare legali fa sì che essa assuma il controllo delle istituzioni democratiche, dissimulando i suoi reali intenti e favorendo l'assetto di interessi congeniali alla criminalità.

In particolare la mafia cerca di incidere sugli organi politici delle amministrazioni locali, poiché essi detengono il monopolio degli obiettivi dell'ente, ed agisce tendenzialmente dall'esterno, ovvero senza prendervi parte, ma esercitando forme di pressione.

Solo in Calabria in merito agli atti intimidatori contro amministratori locali emerge che nel corso del 2011 ne sono stati rilevati 249, di cui 143 hanno avuto come destinatari amministratori ed esponenti di enti locali. Il picco di tali atti si è avuto tra i mesi di aprile e maggio dello scorso anno, in coincidenza con le elezioni amministrative. Dal dicembre 2011 sono stati 23 gli atti intimidatori ai danni di amministratori pubblici<sup>2</sup>.

Se poi l'incidenza sull'organo elettivo non produce gli effetti desiderati, vengono inseriti nelle liste elettorali uomini fidati.

Nel momento in cui la mafia si infila negli apparati di gestione della cosa pubblica vengono colpiti i principi fondamentali della convivenza civile: i segni più evidenti sono l'assenza di piani regolatori, l'inefficienza dei servizi di polizia municipale, scuole soggette a degrado, strade dissestate, abbandono di rifiuti a causa della mancanza di raccolta, abusivismo edilizio dilagante che finisce per

<sup>1</sup> A. Caporale, *Nel paese dei commissari*, "la Repubblica", 22 aprile 2012.

<sup>2</sup> Camera dei Deputati, I<sup>a</sup> Commissione, seduta del 16 febbraio 2012.

coinvolgere anche il suolo demaniale, assistenza sanitaria inesistente, personale assunto in maniera clientelare e senza selezione di merito, assenza del pagamento di tasse ed imposte.

## 2. L'evoluzione normativa

Nel 1990, la Legge n. 55 introdusse per la prima volta restrizioni al diritto di elettorato passivo ed alla possibilità di assumere cariche nelle amministrazioni regionali e locali per i rinviati a giudizio per delitti di associazione di tipo mafioso ovvero sottoposti ad una misura di prevenzione per appartenenza alla criminalità organizzata.

Nel giugno del 1990 la Legge n. 142 sull'ordinamento delle Autonomie Locali prevede la possibilità di intervenire nei confronti dei singoli amministratori e di intere amministrazioni, per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge ovvero per gravi motivi di ordine pubblico.

Nonostante non ci fossero riferimenti specifici all'infiltrazione e ai condizionamenti di tipo mafioso, il legislatore iniziava a prendere consapevolezza di queste problematiche, prima nel '91 con la Legge n. 203 (previsione del collegio degli ispettori e introduzione del potere del prefetto di sottoporre a controllo le delibere delle giunte in materia di contratti) e subito dopo con la Legge del '91, la n. 221, che inseriva l'art. 15 *bis* nella Legge n. 55 del '90, consentendo lo scioglimento degli organi collegiali a causa di infiltrazione e/o condizionamento da parte della criminalità organizzata. Tale disposizione è stata successivamente ritoccata con il D.lg. n. 420/93, reiterato e infine convertito nella Legge n. 108/94.

Le modifiche introdotte – tra cui l'attribuzione alla Commissione straordinaria dei poteri del Collegio degli Ispettori, la possibilità di utilizzare personale amministrativo e tecnico di altre amministrazioni anche in posizione di sovraordinazione, l'accesso privilegiato ai finanziamenti e contributi delle Regioni e dello Stato per opere pubbliche e indifferibili nonché per fronteggiare gravi situazioni di disfunzione dei servizi, l'istituzione di un comitato di sostegno e monitoraggio, periodici incontri fra le Commissioni straordinarie, le associazioni e gli organismi socio-economici presenti nella realtà locale – tendono ad individuare un punto di equilibrio tra la necessità di fornire strumenti più incisivi agli organi di gestione straordinaria e quella di ricostruire il tessuto sociale delle comunità interessate per tornare poi ad una corretta dialettica democratica.



L'obiettivo della norma è proprio quello di proteggere e garantire il diritto della collettività allo svolgimento democratico della vita amministrativa e di garantire il pieno svolgimento di autonomia dell'ente locale, mirando ad una fase di prevenzione sociale.

La normativa originaria è stata trasfusa senza modifiche nel D.lgs. n. 267 del 2000, nella parte relativa al controllo sugli organi.

### **3. Il controllo esterno sugli atti**

L'art. 135 del Testo Unico Enti Locali prevede che il Prefetto, nell'esercizio dei suoi poteri o di quelli a lui delegati dal Ministero dell'Interno, possa richiedere ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge in due specifiche situazioni:

- a) Se vi è fondato motivo di ritenere che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nella realizzazione di opere e lavori pubblici;
- b) Se è necessario assicurare il regolare svolgimento di attività delle pubbliche amministrazioni.

Tale disposizione trova il suo fondamento nell'esigenza di tutela della pubblica sicurezza, avendo carattere emergenziale.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 1006/2003, ha evidenziato come l'intervento del Prefetto rappresenti un controllo esterno, espressione di un potere indirizzato alla salvaguardia di interessi fondamentali inerenti all'ordine e sicurezza pubblica riservati allo Stato ex art. 117, comma 2, lettera h), Cost.<sup>3</sup>

Quanto detto deve essere garantito attraverso le modalità del controllo interno o, in assenza dello stesso, attraverso la richiesta del Prefetto di un motivato riesame dell'atto da parte dell'organo che lo ha emesso.

Gli enti locali, in tal caso, non sono obbligati a trasmettere gli atti, in quanto il controllo del Prefetto non è di legittimità. Quest'ultimo dovrà, pertanto, agire con prudenza in base ad elementi o informazioni in suo possesso.

---

<sup>3</sup> Consiglio di Stato, Adunanza della Sezione prima, Parere 26 novembre 2003 n. 1006/03. "In presenza, pertanto, di deliberati sugli oggetti di cui al comma secondo dell'art. 135 del d.lgs. n. 267/2000, che sulla base di fondati elementi acquisiti possano essere espressione di condizionamento di associazioni della criminalità organizzata, il Prefetto potrà sollecitare il controllo interno di cui all'art. 147, comma primo, lett. a), del d.lgs. citato. In assenza nell'assetto organizzativo dell'ente locale di siffatto sistema di controllo interno potrà essere richiesto il motivato riesame di legittimità dell'atto in via di autotutela da parte dello stesso organo che lo ha emesso."

## 4. Il controllo sugli organi

Nonostante sia rimasto ben poco del controllo esterno sugli atti delle autonomie, un importante ruolo è ricoperto oggi dal controllo sugli organi, funzione di esclusiva competenza statale e a tutela dell'unitarietà dell'ordinamento.

Tale controllo ha ad oggetto due fattispecie:

- a) La prima è dissolutoria dell'intero Consiglio comunale (art. 141 e 143 TUEL);
- b) La seconda è rivolta ai singoli amministratori (art. 142 TUEL).

Queste forme di controllo hanno comunque carattere di eccezionalità e vanno coordinate con i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà introdotti dalla legge di riforma del Titolo V della Costituzione.

Il fondamento della competenza statale è tuttora oggetto di discussione da parte della dottrina e della giurisprudenza in quanto tali interventi da una parte si ricollegano all'art. 117, comma 2, lett. P), Cost. (facendo rientrare tali interventi nella disciplina degli organi di governo e dei sistemi elettorali degli enti locali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato), dall'altra si riportano all'art. 120, comma 2, Cost. il quale ne individua il carattere straordinario e aggiuntivo rispetto ad altre ipotesi di poteri sostitutivi tra diversi livelli di governo, considerandoli idonei a fronteggiare le emergenze istituzionali indicate nello stesso articolo.

## 5. La procedura di scioglimento del Consiglio

Analizzando l'art. 141, le ipotesi dissolutorie del Consiglio attengono, in primo luogo, ai suoi comportamenti attivi contrari alla legge, che ne fanno venire meno la legittimazione ad operare e ne impongono la sostanziale estromissione con sostituzione totale da parte di un organo straordinario.

Tra le ipotesi dissolutorie, indicate con gradi di gravità diversi e crescenti, la prima è quella inerente a gravi motivi di ordine pubblico. Il caso ricorre allorché l'accertata presenza in Consiglio di un numero elevato di soggetti legati alla criminalità organizzata o comune comporti il rischio reale ed attuale del perseguimento di fini illeciti, pregiudizievoli dei legittimi interessi della comunità locale.

La procedura si apre con un rapporto del Prefetto, il quale, nella sua funzione di raccordo tra lo Stato ed il sistema delle autonomie, indica al Ministero dell'Interno la vicenda specifica. Se vi sono

già in questa fase motivi di grave ed urgente necessità, è possibile disporre la sospensione del Consiglio per un periodo non superiore a 90 giorni e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Una volta preso atto di quanto comunicato dal Prefetto, il Ministero predispone la proposta di scioglimento con la quale vengono indicate le ragioni della decisione, sulla cui base viene poi adottato il relativo decreto a firma del Presidente della Repubblica. Con tale decreto, trasmesso al Parlamento e pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale", il Presidente nomina anche il Commissario straordinario che opererà fino al rinnovo delle votazioni, al quale solitamente vengono conferiti i poteri di tutti gli organi di governo locali e cioè Sindaco, Giunta e Consiglio.

formulari

**FORMULARIO**



**Giuseppe Salvatore Alemanno**

**ADEMPIMENTI ANTICORRUZIONE  
ED OBBLIGHI DI TRASPARENZA  
CON PIANO TRIENNALE ANTICORRUZIONE  
2015-2017**

Il formulario presenta due sezioni di modulistica: **Anticorruzione e Trasparenza-Obblighi di pubblicazione.**

La prima contiene i modelli per la procedura di adozione e redazione del **Piano anticorruzione 2015-2017**, per la sua applicazione nel 2015 nonché format che l'ente utilizza durante l'anno per le verifiche ed informazioni sulla presenza della corruzione al suo interno. La seconda sezione include modelli che l'ente può utilizzare durante l'anno per garantire i livelli di trasparenza nei vari uffici; parte di questi vanno anche pubblicati nel sito istituzionale, sezione Amministrazione Trasparente e vanno allegati al Piano anticorruzione.

Lo scadenziario e tutte le segnalazioni ed aggiornamenti redazionali consentiranno al cliente di essere sempre informato, sulle novità legislative.

Per informazioni o prenotazioni, rivolgersi alla commerciale competente  
Riferimenti e indirizzi in ultima pagina della Rivista/Bollettino



## 6. Rimozione e sospensione degli amministratori locali

In relazione all'art. 142 l'esclusione dalla titolarità dell'ufficio rivestito avviene nelle ipotesi in cui i singoli amministratori hanno dato prova di indegnità rispetto al mandato fiduciario conferito dagli elettori.

Ciò può avvenire nei casi di:

- a) Compimento di atti contrari alla Costituzione;

- b) Compimento di gravi e persistenti violazioni di legge;
- c) Gravi motivi di ordine pubblico.

L'art. 142 dispone che la destituzione dalla funzione avvenga con decreto del Ministero dell'Interno su segnalazione del Prefetto.

Non vi è la pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale", a differenza di quanto avviene invece per lo scioglimento del Consiglio.

La sospensione avviene nel caso in cui il Prefetto abbia ravvisato motivi di grave ed urgente necessità. Tale decisione viene rimessa alla discrezionalità del prefetto e poiché identificata come misura cautelativa, di immediata applicazione a garanzia del ripristino della legalità violata, non richiede necessariamente la preventiva formalizzazione della proposta di rimozione.

La giurisprudenza si è interrogata sulla riserva del potere sanzionatorio in capo al Ministro dell'Interno anziché all'intero Governo. Questo anche sulla base di quanto evidenziato dalla Corte Costituzionale che ha specificato più volte come gli interventi limitativi dell'autonomia regionale e degli enti locali necessitino di determinazioni politiche al massimo livello, non risolvendosi in semplici meccanismi di garanzia della funzionalità amministrativa.

La prassi amministrativa ha in parte risolto il problema, affermando che se destinatario del provvedimento sanzionatorio è il sindaco, poiché la sua rimozione travolge necessariamente la sorte del Consiglio comunale, interviene un unico decreto presidenziale che produce entrambi gli effetti.

Dello stesso parere è stato il Consiglio di Stato che, oltre ad evidenziare la conformità a criteri di ragionevolezza ed economicità, ha rilevato come "la determinazione presidenziale consegue in ogni caso ad un proposta ministeriale che comporta l'assunzione di responsabilità politica da parte governativa"<sup>4</sup>.

Ulteriore problema ha riguardato la partecipazione dell'Ente locale a tale procedimento, in quanto l'art. 142 non la prevede.

Inoltre la giurisprudenza ha ritenuto di escludere l'applicazione dell'art. 7 Legge 241/90, riguardante gli obblighi di comunicazione dell'avvio del procedimento.

Come è stato messo in evidenza dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 103/93 e dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 736/00, l'atto di rimozione destinato a tutelare esigenze dell'ordinamento generale, ha natura costituzionale e, trattandosi di "misura che esige interventi rapidi e decisi la mancata previsione della possibilità dell'interessato di intervenire nel corso del procedimento, anche in forma meramente collaborativa, non contrasta con alcun principio

---

<sup>4</sup> Consiglio di Stato, Adunanza generale, Parere del 10 giugno 1999, n. 9/99. "

costituzionale”, potendosi attivare i rimedi giurisprudenziali. E ancora, la Corte afferma che tali motivi “mettono in evidenza la specificità della previsione e giustificano così compiutamente le sue peculiarità anche rispetto al restante contesto normativo finalizzato alla difesa della collettività dalle infiltrazioni mafiose”.

Al tempo stesso è comunque necessario rivedere tale discussione alla luce del principio di leale collaborazione enunciato nella Carta Costituzionale all’art. 120 e ritenuto dalla stessa Corte principio fondamentale nei rapporti tra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

Inoltre, la Suprema Corte precisa nella sentenza n. 43/04 che quanto stabilito al comma 2, dell’art. 120, in base al quale il Governo può sostituirsi “a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali” “deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato e di altri interessi quali l’unità giuridica e l’unità economica della Repubblica, naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’art. 5 Cost.”

La Corte Costituzionale ha tradotto la leale collaborazione in idonee garanzie procedimentali per la minore autonomia territoriale alle quali vincolare l’esercizio del potere statale, stabilendo che “dovrà prevedersi un procedimento nel quale l’ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento”<sup>5</sup>.

Se questo però è applicabile ai poteri sostitutivi in senso stretto, e cioè a quelli che sopperiscono alla mancata emanazione di singoli atti obbligatori, gran parte della dottrina ritiene che non possa essere applicato alle ipotesi di rimozione dell’organo di vertice, in quanto si è in presenza di palesi esigenze di celerità ed efficacia della misura repressiva.

---

<sup>5</sup> Corte costituzionale, Sentenza 27 gennaio 2004, n. 43.

## **7. La natura giuridica dello scioglimento secondo la Corte Costituzionale**

Un elemento che va subito evidenziato è il carattere di specialità delle norme sullo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi rispetto alle norme che disciplinano i casi ordinari previsti dall'art. 141 TUEL.

È importante sottolineare come l'art. 143 sia estremamente dettagliato e articolato rispetto agli artt. 141 e 142 del TUEL, a partire dall'effetto di ampia portata per finire alla durata dello scioglimento, entrambi giustificati dall'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno.

Nella nota sentenza n. 103/93, la Corte Costituzionale statuisce che "il protrarsi degli effetti dello scioglimento può consentire di intervenire sul terreno del ripristino della legalità e della creazione di condizioni nuove che permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento".

La specialità deriva anche dalla possibilità di estendere tale tipo di scioglimento anche ai consorzi di Comuni e Province, agli organi delle Aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle Aziende speciali dei Comuni e delle Province e ai Consigli circoscrizionali.

Inoltre tale specialità si evidenzia anche nell'ipotesi della concorrenza delle misure previste nell'art. 141 e nell'art. 143. Come specificato dall'ultimo comma dell'art. 143, nel caso in cui ricorrano i presupposti per applicarle entrambe, il Prefetto deve adottare quella più incisiva.

Ulteriori discussioni ci sono state sia in dottrina sia in giurisprudenza per quanto riguarda la natura preventiva o sanzionatoria del decreto di scioglimento.

La sentenza n. 103/93 della Corte Costituzionale delineava la misura come provvedimento sanzionatorio nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso ed in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Infatti la Corte afferma che si è in presenza di "una misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all'influenza della criminalità organizzata".

Tuttavia la giurisprudenza successivamente ha preso le distanze da tale orientamento, sostenendone, invece, la natura preventiva, finalizzata ad eliminare le situazioni in cui un ente locale sia assoggettato ad interferenze che ne alterino la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità e della trasparenza.

Ciò è corroborato dal fatto che "attribuire natura sanzionatoria al decreto di scioglimento significherebbe coinvolgere, in maniera indiscriminatamente punitiva, anche gli amministratori non collusi"<sup>6</sup>.

Invece, come emerge dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5225/00, il provvedimento è indirizzato non ai componenti dei Consigli individualmente considerati, ma all'organo nel suo complesso, anche laddove non emerge "l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata".

E ancora, come sempre lo stesso Consiglio di Stato nella sentenza n. 4467/04 ha disposto, tale provvedimento ha natura preventiva-cautelare e di ripristino delle condizioni indispensabili ad una corretta convivenza sociale non rispondendo alle regole ordinamentali tendenti a stroncare la commissione di illeciti (per cui sono predisposte altre regole)" inquadrandosi "nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per la loro consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dall'interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall'ente locale, titolare esponenziale degli interessi della propria collettività".

Ulteriore discussione si è avuta in merito alla considerazione di tale atto ovvero se considerarlo come politico o di alta amministrazione. A tal fine è necessario fare riferimento alla sentenza n.103/93 della Corte Costituzionale la quale ha escluso che tale atto possa essere di natura politica e quindi insuscettibile di sindacato giurisdizionale poiché libero nel fine.

In particolare la Corte ha evidenziato come correttamente il giudice a quo nell'ordinanza di rimessione ha affermato che "la categoria degli atti politici, da individuare con criteri restrittivi, stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali". I provvedimenti adottati sulla base di tale normativa non presentano, pertanto, tali caratteristiche dato che "da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria". Pertanto, trattasi di un atto di alta amministrazione del quale il Giudice amministrativo valuta la legittimità sulla base della "presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate

---

<sup>6</sup> C. Schilardi, *Governo degli enti locali e gestioni commissariali*, Quaderni SSAI n. 3/2011, p. 31



da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata<sup>7</sup>.

Sempre la Corte Costituzionale ha evidenziato come lo scioglimento in questione sia un rimedio eccezionale ed espressione di un potere straordinario posto a tutela della funzionalità e della legalità dell'Ente locale.

L'esercizio di tale potere deriva dalla presenza di collegamenti diretti o indiretti fra amministratori e criminalità organizzata e di forme di condizionamento degli amministratori stessi. La Corte, infatti, afferma che tale potere straordinario di scioglimento è possibile "solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse".

È indispensabile che queste situazioni compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle Amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

## **8. Il nuovo art. 143 TUEL**

L'incertezza ermeneutica e di risultati ottenuti hanno portato nel 2009 alla riforma dell'istituto.

L'art. 2, comma 3, della Legge n. 94 del 2009, riprendendo il testo di modifica elaborato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nella XV Legislatura, ha novellato l'art. 143 del TUEL, modificando profondamente la disciplina dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso e introducendo delle specifiche previsioni in merito alla responsabilità dei dirigenti e dei dipendenti.

Le modifiche e le innovazioni più importanti si sono verificate nella specificazione dei presupposti, dei limiti e della procedura per l'adozione del provvedimento di scioglimento,

---

<sup>7</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 1993, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), introdotto dall'art.1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 (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), convertito con modificazioni dalla legge 22 luglio 1991, n. 221.



nell'ampliamento degli ambiti (soggettivo e oggettivo) di applicazione, nella disciplina del rinnovo dei Consigli sciolti.

È stato ridimensionato il concetto di criminalità organizzata, specificando che si deve trattare "di tipo mafioso o similare" e sono state anche individuate le categorie di amministratori destinatari del provvedimento.

Le nozioni di "collegamento" e "condizionamento" non sono state tipizzate, al fine di configurare ipotesi di infiltrazione anche quando non sia stato posto in essere un comportamento penalmente rilevante.

In proposito il Consiglio di Stato ha evidenziato come sia necessaria l'esistenza di un ambiente di intimidazione, senza richiedere che gli amministratori appartengano all'associazione mafiosa o siano vicini ad ambienti mafiosi<sup>8</sup>.

A tal fine possono essere considerati sintomi:

- a) L'esistenza di precedenti penali per gravi fatti di corruzione in capo ad un Assessore;
- b) La costante frequentazione di pregiudicati;
- c) L'esistenza dei rapporti di parentela degli amministratori con soggetti sicuramente mafiosi;
- d) La carenza di controlli e trasparenza nell'erogazione di benefici economici;
- e) L'inefficienza dei servizi offerti dagli Enti locali;
- f) Le gravi irregolarità nel rilascio delle autorizzazioni e delle licenze amministrative;
- g) Il dissesto finanziario;
- h) La mancata riscossione dei tributi;
- i) Costante e perdurante deviazione degli Uffici comunali di edilizia e urbanistica dai compiti d'istituto;
- j) Irregolarità o mancanza di trasparenza nell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani;
- k) La mancata costituzione di parte civile del Comune in processi penali a carico di esponenti della criminalità organizzata locale;
- l) La concessione di contributi a soggetti affiliati o comunque vicini a sodalizi criminali mafiosi.

---

<sup>8</sup> Pronuncia Consiglio di Stato n. 5948 del 2006.

In un'altra pronuncia il Consiglio di Stato ha ritenuto indispensabile l'esistenza di una stretta connessione tra gli elementi che dimostrino l'ingerenza della criminalità organizzata e l'effettiva incidenza di tali condizionamenti sulla gestione degli enti locali o sulla sicurezza pubblica<sup>9</sup>.

Altra novità importante riguarda la nozione di disfunzionalità dell'ente locale. A tal fine si devono distinguere le ipotesi di:

- a) Manipolazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi;
- b) Compromissione del buon andamento e dell'imparzialità delle Amministrazioni comunali e provinciali;
- c) Anomalo funzionamento dei servizi affidati agli enti locali.

Un'interpretazione meno restrittiva fornita dalla maggior parte della dottrina ritiene che non sia necessaria la compresenza di tutte e tre queste situazioni.

In particolare, è richiesto che i condizionamenti o i collegamenti siano "tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", a differenza di quanto era previsto dal vecchio art. 143 che parlava invece di "libera determinazione degli organi elettivi".

Pertanto, vi può essere il coinvolgimento anche di soggetti che non appartengono alla sfera politica, ma a quella amministrativa come, a titolo esemplificativo, dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici.

Ulteriore novità è rappresentata dalla possibilità di scioglimento in caso di violazione del principio di imparzialità che impone all'Amministrazione di agire in posizione di terzietà rispetto agli interessi individuali. Così, ai parametri dell'efficienza e dell'efficacia si aggiunge quello della imparzialità.

Il Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 4529/15, ha stabilito, inoltre, come le vicende oggetto di valutazione "devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e devono risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso [...] tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione".

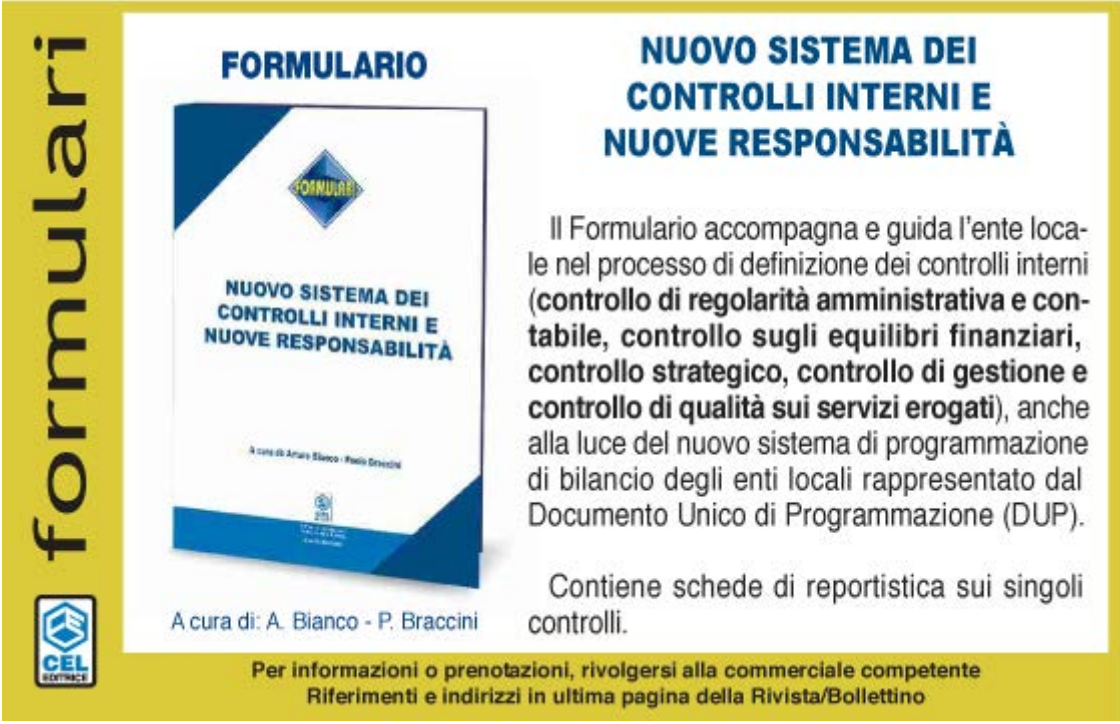
---

<sup>9</sup> Pronuncia Consiglio di Stato n. 1556 del 2004.

Il Giudice amministrativo dovrà tenere conto anche della “concreta permeabilità degli organi elettivi a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di una loro complessiva, unitaria e ragionevole valutazione, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi”. Infine, gli elementi in presenza dei quali è necessario procedere allo scioglimento devono essere “univoci, concreti e rilevanti”.

Ci si ricollega, così, a una circolare esplicativa del Ministero dell’Interno<sup>10</sup>, menzionata anche dalla sentenza 103/93 della Corte Costituzionale.

Quindi, a differenza di quanto accade in campo penale, non è necessario raggiungere la pienezza del riscontro probatorio, essendo sufficiente l’acquisizione di elementi con un grado di significatività inferiore.



**formulari**

**FORMULARIO**

**NUOVO SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E NUOVE RESPONSABILITÀ**

Il Formulario accompagna e guida l’ente locale nel processo di definizione dei controlli interni (**controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo sugli equilibri finanziari, controllo strategico, controllo di gestione e controllo di qualità sui servizi erogati**), anche alla luce del nuovo sistema di programmazione di bilancio degli enti locali rappresentato dal Documento Unico di Programmazione (DUP).

Contiene schede di reportistica sui singoli controlli.

A cura di: A. Bianco - P. Braccini

Per informazioni o prenotazioni, rivolgersi alla commerciale competente  
Riferimenti e indirizzi in ultima pagina della Rivista/Bollettino

**CEL**

## 9. Il procedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL

E’ previsto che il Prefetto possa disporre l’accesso presso l’ente interessato in virtù dei poteri ispettivi di cui è titolare il Ministero dell’Interno in materia di contrasto alla criminalità organizzata.

<sup>10</sup> Si tratta della n. 7102 del 1991.

Qualora il Prefetto dovesse ritenere di non effettuare l'accesso in quanto sufficienti gli elementi di cui è in possesso, ne deve dare regolarmente motivazione.

La Commissione d'accesso, costituita da tre membri scelti tra i funzionari delle Pubbliche Amministrazioni, deve svolgere gli accertamenti entro tre mesi, prorogabili una sola volta per ulteriori tre, e presentare le proprie conclusioni.

La disciplina del procedimento per lo scioglimento prevede:

- a) Il termine: entro 45 giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'accesso il Prefetto deve redigere la relazione da inviare al Ministero;
- b) L'obbligo del Prefetto di consultare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica, al fine di acquisire tutti gli elementi necessari;
- c) L'estensione dell'ambito degli accertamenti anche ai dirigenti e ai dipendenti pubblici;
- d) L'indicazione nella proposta di scioglimento degli amministratori coinvolti e delle misure necessarie per rimuovere gli effetti;
- e) L'obbligo di concludere il procedimento anche laddove risulti accertata la insussistenza dei presupposti;
- f) La pubblicazione della relazione e della proposta del Prefetto, oltre al decreto di scioglimento, salva diversa valutazione del Consiglio dei Ministri che può decidere la riservatezza integrale o parziale di tali documenti nei casi strettamente necessari.

Analizzando in maniera più specifica le modalità procedurali della Commissione si evidenzia come questa proceda da una prima analisi di tipo generale con la quale si tende a percepire e a delineare il contesto generale ambientale e criminale all'interno del quale ci si trova ad operare: i documenti ai quali si fa riferimento sono in particolare i rilevamenti Istat, la relazione annuale sullo stato dell'amministrazione redatta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, le statistiche della Prefettura competente per territorio, le Relazioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno mafioso, le relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia, l'analisi delle attività degli individui sospettati di appartenere ad organizzazioni mafiose e le relazioni eventualmente redatte da organismi giudiziari come la Procura Generale della Repubblica o la Procura Nazionale Antimafia, gli atti custoditi dagli Organi giudiziari, le investigazioni confluite in procedimenti penali di

cui sono a diretta conoscenza le Forze di polizia, le situazioni che hanno riguardato le Amministrazioni locali limitrofe e anche la stampa locale<sup>11</sup>.

Successivamente la Commissione da un'analisi esterna dei fattori di interesse passerà ad un'analisi interna e cioè agli atti e provvedimenti adottati dall'Ente locale o che comunque riguardano lo stesso (delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con particolare interessamento al bilancio e al rendiconto del Comune, le risultanze dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica effettuate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le regole che l'Amministrazione locale ha adottato per regolamentare l'organizzazione e il funzionamento del proprio apparato burocratico e lo svolgimento delle sue funzioni e in particolare lo Statuto e i regolamenti)<sup>12</sup>.

In particolare si soffermerà sull'analisi di quei documenti e atti che sono stati oggetto della richiesta di delega di poteri presentata dal Prefetto al Ministro dell'Interno.

La Commissione procederà all'audizione dei dirigenti dei settori, dei responsabili di servizi ed uffici, terminando con il Segretario Generale e gli stessi amministratori.

All'interno di tale audizione il materiale sottoposto ad analisi potrà essere oggetto di contraddittorio.

Terminata questa complessa analisi di elementi esterni ed interni all'Ente locale, la Commissione trasmetterà il suo lavoro finale al Prefetto.

## 10. Gli effetti dello scioglimento

Il nuovo art. 143 non ha modificato la disciplina vigente per quanto attiene gli effetti del decreto di scioglimento sulla sorte delle cariche elettive o di diretta nomina politica.

Infatti lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale determina la cessazione dalla carica di Consigliere, di Sindaco, di Presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

Gli incarichi di dirigenza esterni, di revisore dei conti e di consulenza e collaborazione coordinata e continuativa, se non vengono rinnovati dalla Commissione straordinaria entro

---

<sup>11</sup> SSAI, *Il controllo sugli Enti locali*, Roma 2013, pp. 50-51.

<sup>12</sup> Ivi, p. 52.

quarantacinque giorni dal suo insediamento, vengono risolti di diritto dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento<sup>13</sup>.

In relazione a tali figure professionali, in dottrina erano stati sollevati dubbi di legittimità, ritenendosi che la commissione per poter risolvere il contratto, dovesse verificare anche nei loro confronti la sussistenza delle necessarie condizioni.

Dubbi risolti ponendo l'attenzione sul fatto che il venir meno del dante causa, e cioè di colui che ha conferito l'incarico, fa venire meno anche i suoi collaboratori, secondo la regola del *simul stabunt simul cadent*.

Per quanto riguarda la durata dello scioglimento, invece, non sono state effettuate modifiche, essendo questa rimasta di dodici mesi e potendo variare fino a diciotto, prorogabile per una sola volta fino ad un massimo di ventiquattro.

È da rilevare anche l'introduzione dell'incandidabilità temporanea degli amministratori locali che hanno determinato lo scioglimento dell'ente. Essa vale, peraltro, solo per l'elezione successiva, non potendosi negare per sempre l'elettorato passivo.

Un'ulteriore novità riguarda l'introduzione di rimedi nei confronti dei Segretari comunali e provinciali, dei Direttori generali, dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente locale laddove siano accertati collegamenti tra tali funzionari ed elementi della criminalità organizzata, anche nell'ipotesi in cui l'attività degli organi rappresentativi non risulti essere stata condizionata.

Infatti, laddove la relazione del Prefetto evidenzi la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, il Ministro dell'Interno, con decreto adottato su proposta del Prefetto, emana ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto, nonché a ripristinare la regolare funzionalità amministrativa dell'ente, ivi incluse la sospensione dell'impiego, la destinazione ad altro ufficio o ad altra missione, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

Un caso particolare si è verificato in un comune della Provincia di Bari, dove alcuni amministratori locali erano stati coinvolti nell'indagine "Domino" del 2010 contro il clan Parisi. Il Prefetto di Bari, su delega del Ministro dell'Interno, aveva disposto un accesso agli atti di questo comune poiché non pochi politici e dipendenti coinvolti avevano ricevuto avvisi di garanzia.

Ai sensi dell'art. 143 TUEL, il Ministro dell'Interno, con decreto del 07/05/2010, aveva disposto la cessazione dall'incarico ricoperto da un dipendente ed il suo passaggio alla ripartizione tecnica. La particolarità di tale caso risiede nel fatto che, nonostante l'impiegato sia stato prosciolto per

---

<sup>13</sup> Art. 143, comma 6, TUEL.

insussistenza del fatto e di conseguenza sarebbero venute meno le ipotesi accusatorie pendenti nei suoi confronti, si è trovato privo delle sue funzioni. Il Ministro dell'Interno ha ritenuto infatti che, indipendentemente dall'esito penale dell'indagine, l'impiegato avrebbe dovuto presentare ricorso contro il decreto, chiedendone la revoca e la reintegrazione nell'incarico.

L'unica strada, ovviamente onerosa e lunga, che potrebbe intraprendere è quella del risarcimento dei danni. È palese in questo caso la discordanza che si è verificata tra il piano amministrativo e quello penale.

## **11. La riservatezza nel procedimento di scioglimento**

Mentre l'art. 7 della Legge 241 del 1990 esige la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti "nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti", l'art. 143 TUEL nulla stabilisce in relazione al rispetto delle garanzie partecipative.

Entrano qui in contrasto due esigenze: quella di un livello minimo di tutela dei soggetti destinatari del provvedimento e quella di evitare che la conoscenza del procedimento di scioglimento da parte dei soggetti interessati possa danneggiare la celerità e l'efficacia dello stesso.

A tal fine la giurisprudenza ha escluso l'applicazione dell'art. 7 della Legge 241/90. In particolare la Corte Costituzionale con la sentenza 103/93 ha specificato che destinatario diretto del provvedimento di scioglimento è l'organo collegiale e non i suoi singoli componenti, stabilendo che "la misura ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole".

Anche il Consiglio di Stato ha affermato che "il c.d. principio del giusto procedimento, in ragione del quale i soggetti privati dovrebbero essere posti in condizione di poter esporre le proprie ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti, non può considerarsi costituzionalizzato, dal momento che la difesa di dette ragioni è comunque assicurata in sede giurisdizionale; la disciplina del procedimento amministrativo deve intendersi infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore il quale, nelle sue scelte, incontra i soli limiti della ragionevolezza e del rispetto dei principi costituzionali. La stessa Corte ha dichiarato di non dubitare della disciplina dettata dal citato art. 15 *bis* in quanto preordinata a fronteggiare con misure urgenti l'emergenza straordinaria



rappresentata dalle infiltrazioni della criminalità organizzata negli apparati comunali, dalle collusioni riscontrabili soprattutto in determinate aree geografiche fra mafia ed organi elettivi o anche solo dai condizionamenti che la prima è in grado di esercitare sull'attività dei secondi in conseguenza delle dimensioni che, in dette aree, assume il fenomeno eversivo<sup>14</sup>.

Inoltre, il Supremo Consesso amministrativo ha dichiarato l'infondatezza della censura con la quale si lamentava l'omessa comunicazione di avvio del procedimento conclusosi con l'impugnato provvedimento di scioglimento in quanto "l'attività in questione è oggetto di una disciplina specifica caratterizzata dall'esigenza di interventi rapidi e decisi per far fronte ad una situazione di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica; pertanto non trova applicazione l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento"<sup>15</sup>.

E ancora, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6657/09, ha rilevato in modo esplicito che "non si vede quale utilità avrebbe potuto avere la partecipazione al procedimento degli interessati" dato che l'intera istruttoria "rientra tra le categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero a fini di prevenzione e repressione della criminalità".

È da evidenziare che anche nella fase successiva alla adozione del provvedimento di scioglimento, la conoscibilità degli atti del procedimento di scioglimento ha carattere solo parziale. Ne sono esclusi, infatti, gli atti e i documenti utilizzati ai fini della predisposizione della relazione del Prefetto e tra questi anche quelli contenenti le conclusioni rassegnate dalla commissione di accesso. Resta fermo che, anche quando sia ammissibile, l'accesso agli atti potrà aversi solo dopo che il provvedimento sia stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale".

## **12. Limiti del sindacato giurisdizionale amministrativo**

Il controllo sull'atto adottato è di mera legittimità, in quanto mira a verificare non l'aderenza della decisione amministrativa ai criteri di buona amministrazione e di opportunità, ma al più se vi sia eccesso di potere, ossia violazione dei principi della logicità, imparzialità, proporzionalità, sufficiente motivazione e parità di trattamento rispetto a casi analoghi. Pertanto, il Giudice amministrativo non ha poteri sostitutivi.

---

<sup>14</sup> Consiglio di Stato - Sez. V, Sentenza 20 ottobre 2005, n. 5878.

<sup>15</sup> Pronuncia n. 2957 del 2010.



La pronuncia del Consiglio di Stato n. 3462/10 ha rilevato in proposito che "si tratta di un potere straordinario il cui esercizio presuppone tuttavia l'accertamento dell'esistenza di elementi di fatto tali da rendere plausibile l'affermazione che gli organi attualmente in carica siano collegati o condizionati dalla malavita organizzata tanto da rappresentare un attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica".

In particolare il Supremo Consesso ha affermato che "i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce la Pubblica Amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti o su forme di condizionamento" trovano una base probatoria solida in "situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata e ciò pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione".

Da tutto ciò emerge in maniera chiara la differenza tra quanto è necessario da un punto di vista probatorio sul piano amministrativo e quanto, invece, è richiesto nel processo penale. Infatti, mentre nel primo caso si rilevano canoni di "probabilità", nel secondo occorre attingere la "certezza" processuale.

E infatti il Consiglio di Stato ha precisato che "mediante l'uso di una terminologia ampia e indeterminata ("elementi") si evidenzia quindi l'intento del legislatore di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, ciò nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie forme di connessione o di contiguità fra organizzazioni criminali e sfera pubblica e della necessità di evitare con immediatezza che l'Amministrazione dell'Ente locale sia permeabile all'influenza della criminalità organizzata"<sup>16</sup>.

Per lo scioglimento non bastano, peraltro, i rapporti di parentela tra amministratori e soggetti legati alla criminalità organizzata, in quanto il Consiglio di Stato nella sentenza n. 1490/09 ha evidenziato come questi rapporti "di per sé non sono sufficienti per desumere un condizionamento da parte della criminalità organizzata, soprattutto nell'ambito di comunità nelle quali il vincolo di parentela, così come l'occasione di incontri, costituisce la normalità", ma è necessario che "i predetti rapporti assumano il carattere della molteplicità e si traducano, in più circostanze, in aggiudicazione di appalti e forniture sia a soggetti collegati ai destinatari dei provvedimenti interdittivi ai sensi della normativa antimafia, sia a soggetti gravati da condanne o procedimenti di polizia per reati attinenti alle organizzazioni mafiose".

---

<sup>16</sup> Consiglio di Stato, Sezione VI, Decisione n. 3462 del 1° giugno 2010.

È fondamentale pertanto "il carattere centrale che, nella ricostruzione della fattispecie ex art. 143 TUEL, assume più che il dato statico (i collegamenti tra gli amministratori e la criminalità organizzata) quello dinamico, rappresentato dall'incidenza dei medesimi collegamenti sulla funzionalità dell'ente locale"<sup>17</sup>. E infatti, sempre nella stessa sentenza n. 1490/09, emerge come "il punto non sta soltanto nel verificare se vi sia stato un legame di parentela o frequentazione tra soggetti, ma nel verificare se vi sia un nesso causale tra tali elementi e la gestione della cosa pubblica, soprattutto con riferimento agli appalti ed alle forniture affidate alle imprese dall'amministrazione comunale".

**editoria**

**REGOLAMENTI**

**PIANO TRIENNALE  
DI PREVENZIONE E  
CONTRASTO DEL RICICLAGGIO**

Il D.M. 25 settembre 2015 dispone che gli enti locali adottino misure organizzative per adempiere agli obblighi antiriciclaggio previsti dal D.Lgs. n. 231/2007, primo fra tutti la segnalazione di operazioni sospette. In caso di mancate segnalazioni si applicano sanzioni pecuniarie e sono possibili ipotesi di responsabilità penale.

Il Gruppo Editoriale CEL propone il Piano Triennale di Prevenzione e contrasto del Riciclaggio, in analogia al Piano Triennale Anticorruzione, in una veste snella nei contenuti, completa e conforme al D.M. 25 settembre 2015 e al D.Lgs. n. 231/2007.

Completano il prodotto la Delibera di approvazione e il Decreto di nomina del gestore delle segnalazioni.

Di:  
**Giuseppe Salvatore Alemanno**

Per informazioni o prenotazioni, rivolgersi alla commerciale competente  
Riferimenti e indirizzi in ultima pagina della Rivista/Bollettino

**CEL**  
EDITORIA

### 13. Specialità in tema di scioglimento: i termini

Secondo quanto disposto dall'art. 119, comma 1, lett. E), c.p.a., "i provvedimenti di scioglimento di enti locali e quelli connessi concernenti la formazione ed il funzionamento degli organi" rientrano tra le materie soggette al rito abbreviato. Ciò in quanto la particolarità e la specialità della materia richiedono tempi contenuti e il più possibile certi nello svolgimento della verifica processuale.

<sup>17</sup> C. Schilardi, *Governo degli enti locali* cit., p. 49.

## 14. La gestione straordinaria dell'ente

Le norme di riferimento per quanto riguarda la gestione straordinaria dell'ente disciolto sono contenute negli art. 144, 145, 145 *bis* e 146 del TUEL.

La Commissione viene nominata con il decreto di scioglimento e deve essere composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato o magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa.

La durata della gestione straordinaria va da dodici a diciotto mesi, prorogabili in caso di circostanze eccezionali, e viene indicata all'interno del decreto di scioglimento.

La Commissione resta in carica fino al rinnovo degli organi sciolti, che avverrà a seguito del turno elettorale ordinario o, nel caso in cui la scadenza dello scioglimento si verifichi nel secondo semestre dell'anno, di un turno straordinario da svolgersi tra il 15 ottobre e il 15 dicembre.

L'operato dello Stato deve essere indirizzato a ricondurre il sistema di gestione della cosa pubblica ai principi di legalità, di imparzialità, di efficienza, di efficacia dell'azione amministrativa, in quanto nei comuni sciolti per mafia i servizi rivolti ai cittadini risultano solitamente scadenti o addirittura mancanti.

Proprio la diffusa inadeguatezza dell'apparato burocratico dell'ente locale e la compromissione di alcuni suoi esponenti con le organizzazioni criminali presenti nel territorio hanno portato il legislatore a conferire incisivi poteri ai Commissari prefettizi nella gestione e nel risanamento dell'ente.

A tal fine è anche consentito alla Commissione di usufruire di dirigenti e personale qualificati e di fiducia necessari per la gestione dell'ente appartenenti ad altre amministrazioni, previa richiesta al Prefetto e previa intesa con le stesse. È necessario anche l'assenso del Ministero dell'Interno.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 145, comma 2, TUEL, la Commissione straordinaria, entro sessanta giorni dal suo insediamento, deve adottare un piano di priorità degli interventi al fine di poter ottenere contributi o finanziamenti, in quanto spesso nei Comuni interessati il bilancio risulta deficitario e inadatto a garantire i servizi essenziali.

## **15. Gli appalti: revoca delle deliberazioni e rescissione dei contratti**

Per quanto riguarda invece la materia degli appalti di opere pubbliche, di forniture e di servizi è prevista la possibilità di revocare le deliberazioni adottate da parte della Amministrazione sciolta o la rescissione dei contratti conclusi.

A riguardo è importante una pronuncia del Consiglio di Stato, la n. 2969/01, nella quale viene annullata su appello della commissione straordinaria di Melito Porto Salvo la sentenza del TAR Calabria che accoglieva il ricorso di un'impresa in relazione alla revoca dell'aggiudicazione provvisoria di un appalto.

Per tale pronuncia la commissione può "fissare particolari regole per l'ammissione e l'esclusione dei concorrenti alle gare di appalto, legate ad un'autonoma valutazione dei requisiti di affidabilità morale, secondo criteri non coincidenti con quelli previsti, in generale dal Decreto legislativo n. 490/94 e dalla connessa disciplina attuativa ed integrativa". Inoltre "l'applicazione delle norme ordinarie concernenti lo svolgimento delle procedure di appalto può risultare inidonea a contrastare efficacemente il pericolo proveniente dall'intreccio patologico tra l'amministrazione e le associazioni delittuose [...] La finalità di effettivo risanamento dell'apparato politico ed amministrativo dell'ente postula anche l'individuazione di efficaci regole volte ad eludere i pericoli ritualmente accertati ed a ripristinare il tessuto democratico inquinato dai condizionamenti esterni"<sup>18</sup>.

Pertanto "la Commissione straordinaria per la gestione degli Enti locali ha il potere di assumere tutte le iniziative istruttorie volte ad accertare l'eventuale sussistenza di pericoli di condizionamenti da parte della criminalità organizzata, in rapporto all'aggiudicazione degli appalti pubblici. A tal fine, la Commissione può avvalersi anche di strumenti di indagine diversi da quelli previsti dalla normativa generale in materia di certificazioni e comunicazioni antimafia. La tipizzazione procedimentale prevista dal Decreto legislativo n. 490/94, in materia di certificazioni antimafia, non impedisce all'amministrazione, in presenza di particolari presupposti, quali l'insediamento dell'organo di gestione straordinaria, l'adozione di opportune misure volte a contrastare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento mafioso nell'apparato amministrativo.

---

<sup>18</sup> G. Priolo, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli enti locali con riferimento alla gestione commissariale*, in *Quaderni SSAI*, s.d., p. 150.

All'esito degli accertamenti compiuti, l'amministrazione legittimamente dispone l'esclusione dell'impresa la quale, anche indirettamente, risulta collegata con organizzazioni criminali<sup>19</sup>.

L'anzidetta pronuncia risulta di elevata importanza anche perché colma le lacune legislative in materia di "informazione prefettizia", che si applica per appalti superiori ad un certo importo, sicché nei piccoli comuni, nei quali si verifica più facilmente il fenomeno dello scioglimento risulta non applicata per la maggior parte dei casi. La possibilità riconosciuta dal Consiglio di Stato alle Commissioni straordinarie costituisce un'ottima alternativa per la soluzione del problema.

---

<sup>19</sup> Ivi, pp. 152 – 153.

# Normativa

## D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

Omissis

### Art. 135. Comunicazione deliberazioni al prefetto.

1. Il prefetto, nell'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge o a lui delegati dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 quater, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410 e successive modificazioni ed integrazioni, qualora ritenga, sulla base di fondati elementi comunque acquisiti, che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attività riguardanti appalti, concessioni, subappalti, cottimi, noli a caldo o contratti simili per la realizzazione di opere e di lavori pubblici, ovvero quando sia necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni, richiede ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge.

2. Ai medesimi fini indicati nel comma 1 il prefetto può chiedere che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti, con le modalità e i termini previsti dall'articolo 133, comma 1. Le predette deliberazioni sono comunicate al prefetto contestualmente all'affissione all'albo.

### Art. 136. Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.

1. Qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico.

### Art. 137. Poteri sostitutivi del Governo.

1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.

2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato alla Conferenza Stato- città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne può chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.

#### Art. 138. Annullamento straordinario.

1. In applicazione dell'articolo 2, comma 3, lettera p, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità.

#### Art. 139. Pareri obbligatori.

1. Ai pareri obbligatori delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni e di ogni altro ente sottoposto a tutela statale, regionale e subregionale, prescritti da qualsiasi norma avente forza di legge ai fini della programmazione, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche o di altre attività degli enti locali, si applicano le disposizioni dell'articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, salvo specifiche disposizioni di legge.

#### Art. 140. Norma finale.

1. Le disposizioni del presente capo si applicano anche agli altri enti di cui all'articolo 2, compresi i consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali, intendendosi sostituiti alla giunta e al consiglio del comune o della provincia i corrispondenti organi di governo.

## CAPO II

### Controllo sugli organi

#### Art. 141. Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali.

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

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

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



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

2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;

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

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

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Art. 142. Rimozione e sospensione di amministratori locali.

1. Con decreto del Ministro dell'interno il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.

1-bis. Nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti dichiarato ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in caso di grave inosservanza degli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, ovvero in caso di grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi degli articoli 197 e 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche come precisati dalle ordinanze di protezione civile, il Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza assegna all'ente interessato un congruo termine perentorio per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, su proposta motivata del medesimo Sottosegretario, con decreto del Ministro dell'interno possono essere rimossi il sindaco, il presidente della provincia o i componenti dei consigli e delle giunte.

2. In attesa del decreto, il prefetto può sospendere gli amministratori di cui al comma 1 qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.

3. Sono fatte salve le disposizioni dettate dagli articoli 58 e 59.

Art. 143. Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti.

1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed 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.

2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.

3. Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione sono, altresì, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta anti-giuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

4. Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

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

6. A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento sono risolti di diritto gli incarichi di cui all'articolo 110, nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria di cui all'articolo 144 entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

7. Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

8. Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

9. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario.

10. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4.

11. Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si

svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

12. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 10 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

13. Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorchè ricorrano le situazioni previste dall'articolo 141.

#### Art. 144. Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.

1. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

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

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

#### Art. 145. Gestione straordinaria.

1. 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. Al personale assegnato spetta un compenso mensile lordo proporzionato alle prestazioni da rendere, stabilito dal

prefetto in misura non superiore al 50 per cento del compenso spettante a ciascuno dei componenti della commissione straordinaria, nonché, ove dovuto, il trattamento economico di missione stabilito dalla legge per i dipendenti dello Stato in relazione alla qualifica funzionale posseduta nell'amministrazione di appartenenza. Tali competenze sono a carico dello Stato e sono corrisposte dalla prefettura, sulla base di idonea documentazione giustificativa, sugli accreditamenti emessi, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, dal Ministero dell'interno. La prefettura, in caso di ritardo nell'emissione degli accreditamenti è autorizzata a prelevare le somme occorrenti sui fondi in genere della contabilità speciale. Per il personale non dipendente dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato, la prefettura provvede al rimborso al datore di lavoro dello stipendio lordo, per la parte proporzionalmente corrispondente alla durata delle prestazioni rese. Agli oneri derivanti dalla presente disposizione si provvede con una quota parte del 10 per cento delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché del ricavato delle vendite disposte a norma dell'articolo 4, commi 4 e 6, del decreto-legge. 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282, relative ai beni mobili o immobili ed ai beni costituiti in azienda confiscati ai sensi della medesima legge n. 575 del 1965. Alla scadenza del periodo di assegnazione, la commissione straordinaria potrà rilasciare, sulla base della valutazione dell'attività prestata dal personale assegnato, apposita certificazione di lodevole servizio che costituisce titolo valutabile ai fini della progressione di carriera e nei concorsi interni e pubblici nelle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

2. Per far fronte a situazioni di gravi disservizi e per avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non eseguiti. Gli atti relativi devono essere nuovamente approvati dalla commissione straordinaria. La relativa deliberazione, esecutiva a norma di legge, è inviata entro dieci giorni al prefetto il quale, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale territorialmente competente per il tramite del commissario del Governo, o alla Cassa depositi e prestiti, che provvedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e finanziamenti a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali. Le disposizioni del presente comma si applicano ai predetti enti anche in deroga alla disciplina sugli enti locali dissestati, limitatamente agli importi totalmente ammortizzabili con contributi statali o regionali ad essi effettivamente assegnati.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano, a far tempo dalla data di insediamento degli organi e fino alla scadenza del mandato elettivo, anche alle amministrazioni comunali e provinciali, i cui organi siano rinnovati al termine del periodo di scioglimento disposto ai sensi del comma 1 dell'articolo 143.

4. Nei casi in cui lo scioglimento è disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso, connesse all'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero l'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144 procede alle necessarie verifiche con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'articolo 14 del decreto-legge. 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. A conclusione degli accertamenti, la commissione straordinaria adotta tutti i provvedimenti ritenuti necessari e può disporre d'autorità la revoca delle



deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso.

5. Ferme restando le forme di partecipazione popolare previste dagli statuti in attuazione dell'articolo 8, comma 3, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a rilevanti questioni di interesse generale si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'Anci, dell'Upi, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni da trattare.

#### Art. 145 bis. Gestione finanziaria.

1. Per i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti i cui organi consiliari sono stati sciolti ai sensi dell'articolo 143, su richiesta della Commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, il Ministero dell'interno provvede all'anticipazione di un importo calcolato secondo i criteri di cui al comma 2 del presente articolo.

L'anticipazione è subordinata all'approvazione di un piano di risanamento della situazione finanziaria, predisposto con le stesse modalità previste per gli enti in stato di dissesto finanziario dalle norme vigenti. Il piano è predisposto dalla Commissione straordinaria ed è approvato con decreto del Ministro dell'interno, su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, di cui all'articolo 155.

2. L'importo dell'anticipazione di cui al comma 1 è pari all'importo dei residui attivi derivanti dal titolo primo e dal titolo terzo dell'entrata, come risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, sino ad un limite massimo determinato in misura pari a cinque annualità dei trasferimenti erariali correnti e della quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, e calcolato in base agli importi spettanti al singolo comune per l'anno nel quale perviene la richiesta. Dall'anticipazione spettante sono detratti gli importi già corrisposti a titolo di trasferimenti o di compartecipazione al gettito dell'IRPEF per l'esercizio in corso. A decorrere dall'esercizio successivo il Ministero dell'interno provvederà, in relazione al confronto tra l'anticipazione attribuita e gli importi annualmente spettanti a titolo di trasferimenti correnti e di compartecipazione al gettito dell'IRPEF, ad effettuare le compensazioni e determinare gli eventuali conguagli sino al completo recupero dell'anticipazione medesima.

3. L'organo di revisione dell'ente locale è tenuto a vigilare sull'attuazione del piano di risanamento, segnalando alla Commissione straordinaria o all'amministrazione successivamente subentrata le difficoltà riscontrate e gli eventuali scostamenti dagli obiettivi.

Il mancato svolgimento di tali compiti da parte dell'organo di revisione è considerato grave inadempimento.

4. Il finanziamento dell'anticipazione di cui al comma 1 avviene con contestuale decurtazione dei trasferimenti erariali agli enti locali e le somme versate dall'ente sciolto ai sensi dell'articolo 143 affluiscono ai trasferimenti erariali dell'anno successivo e sono assegnate nella stessa misura della detrazione. Le modalità di versamento dell'annualità sono indicate dal Ministero dell'interno all'ente locale secondo le norme vigenti.

Art. 146. Norma finale.

1. Le disposizioni di cui agli articoli 143, 144, 145 si applicano anche agli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti.

2. Il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalla gestione straordinaria dei singoli comuni.

CAPO III

Controlli interni

Art. 147. Tipologia dei controlli interni.

1. Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.



3. Le lettere d) ed e) del comma 2 si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n.286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

5. Per l'effettuazione dei controlli di cui al comma 1, più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento.

#### Art. 147 bis. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

#### Art. 147 ter. Controllo strategico.

1. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 abitanti definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. L'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in

fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 può esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

#### Art. 147 quater. Controlli sulle società partecipate non quotate.

1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

5. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in fase di prima applicazione, agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti, per l'anno 2014 agli enti locali con popolazione superiore a 50.000 abitanti e, a decorrere dall'anno 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ad eccezione del comma 4, che si applica a tutti gli enti locali a decorrere dall'anno 2015, secondo le disposizioni recate dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

#### Art. 147 quinquies. Controllo sugli equilibri finanziari.

1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

2. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

3. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

## Capo IV

### Controlli esterni sulla gestione

#### Art. 148. Controlli esterni.

1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2.

4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Art. 148 bis. Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Omissis

## Bibliografia

Alemanno G. S., *Nuove tipologie di controllo negli Enti Locali* - Le novità dopo le Leggi sui Controlli, I Quaderni di [www.paweb.it](http://www.paweb.it), CEL Servizi Editrice, Chieti 2013

*Atti del Convegno nazionale ANFACI – Novembre 2009. Sviluppo economico e modelli sociali per una governance che assicuri coesione e diritti. Il contributo del prefetto*, BUP, Bologna 2010

Boccacci P., *Così la mafia minaccia gli amministratori locali*, in "la Repubblica", 2.12.2011

Bumma P., *Il controllo eventuale su iniziativa del prefetto*, intervento presso la SSAI, 13.7.2000

Callipari R., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 10.07.2015

Cancellieri Annamaria, *Audizione del Ministro dell'Interno davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*, resoconto stenografico, 28.2.2012

Cantatori A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in *Per aspera ad veritatem. Rivista di intelligence e di cultura professionale*, sett.-dicembre 2002

Caporale A., *Nel paese dei commissari*, in "la Repubblica", 22.4.2012

Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, Roma 2015

Caruso G., *Intervista al "Sole24ore" del 27.07.2011*

Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2015

Consorzio Sviluppo e Legalità dell'Alto Belice Corleonese (a cura di), *Commento ai progetti degli Enti Locali*, [www.libera.it](http://www.libera.it)

De Angelis Effrem di Torreruggiero, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali*, Tesi per la conferma in ruolo, SSAI, 1° Corso di formazione per Consiglieri di Prefettura

De Bellis C., *Scritti di diritto amministrativo*, a cura di D. Mastrangelo, Cacucci, Bari 2008

De Nicolò M., *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, prefetture, autonomie locali*, il Mulino, Bologna 2006

Foschini G., *Infiltrazioni mafiose in sette comuni*, in "la Repubblica-Bari", 2.2.2011

Leotta E., *Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, intervento al Workshop "Infiltrazioni mafiose e P.A." organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla criminalità organizzata, Siracusa, 26 maggio 2007

Mastrangelo D. (a cura di), *Aspetti dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Aracne, Roma 2006

Mastrangelo D. (a cura di), *L'alta velocità nell'amministrazione. Seminari sulla disciplina acceleratoria dell'attività e dei giudizi amministrativi*, Aracne, Roma 2009

Merloni F. – Arena G., *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008

Mosca C., *Il prefetto rappresentante dello Stato al servizio del cittadino*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010

Nanula G., *La lotta alla mafia: strumenti giuridici, strutture di coordinamento, legislazione vigente*, Giuffrè, Milano 2009

Padoin P., *Sicurezza, giustizia e libertà ispirano l'azione del prefetto*, in *Nuova Rassegna*, n. 14, 2005

Priolo G., *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli Enti locali con riferimento alla gestione commissariale*, intervento tenuto nel XIX corso di formazione per Viceprefetto presso la SSAI

Rapicavoli C., *Piano straordinario contro le mafie e delega al governo in materia di normativa antimafia. Legge 13 agosto 2010, n. 136*, in *Filodiritto*, 29.8.2010

Schilardi C., *Gli organi elettivi dei comuni e delle province*, in *SSAI Quaderni*, Roma 2001

SSAI, *Autorità di pubblica sicurezza e protocolli d'intesa con gli enti locali*, Roma 1999

SSAI, *Governo degli enti locali e gestioni commissariali*, Roma 2011

SSAI, *Il controllo sugli enti locali*, Roma 2013

Valentini M., *La trasparenza amministrativa per contrastare corruzione, criminalità e lobby non dichiarate*, Intervento tenuto presso la SSAI, 27 febbraio 2007

Virga G., *Scioglimento del Comune per infiltrazioni mafiose ed il fenomeno dei politici "salta banchi"*, in *LexItalia.it*, 2015

Zoppi S., *Legalità e questione amministrativa nel Mezzogiorno*, in *Quaderni SVIMEZ*, maggio 2006, n. 8

## Elenco dei Quaderni pubblicati

### 2007

- n. 1 - E. D'Aristotile : Il Patto di Stabilità
- n. 2 - E. D'Aristotile : Il rendiconto della gestione
- n. 3 - E. D'Aristotile: La rimodulazione dei prestiti della CC.DD.
- n. 4 - A. Di Filippo: Il personale nella Finanziaria 2007
- n. 5 - A. D'Alessandri: La responsabilità amministrativa e contabile nell'ente locale
- n. 6 - N. Cinosi: IVA e IRAP negli enti locali. Caratteristiche e dichiarazione
- n. 7 - N. Parmentola: Governance e territorio. Le politiche per lo sviluppo locale
- n. 8 - M. Collevocchio: Verso la Carta delle Autonomie. Il ddl n. 1464 all'esame del Senato
- n. 9 - D. Angiolelli: Analisi dei costi. Un caso pratico

### 2008

- n. 1 - Maria Concetta Rosati: Avvalimento nei contratti pubblici. Alcune considerazioni
- n. 2 - Agostino Bultrini: Privacy ed Enti Locali: l'uso degli strumenti informatici a prova di riservatezza
- n. 3 - M. Russo & G. Di Pangrazio: Trasparenza ed etica nella p.a.: due esempi. Il Difensore Civico nella Regione Abruzzo - Il Codice di Autodisciplina degli Enti Locali
- n. 4 - Argentino D'Auro: Riscossione coattiva: tributi ed altre entrate degli Enti Locali
- n. 5 - Paolo Braccini: Balanced Scorecard negli Enti Locali
- n. 6 - Giuseppe Leopizzi: Profili amministrativi di responsabilità nell'ente locale
- n. 7 - Stefano Barera: Il condono erariale alla luce della giurisprudenza costituzionale
- n. 8 - Matteo Barbero: Federalismo fiscale: stato dell'arte e prospettive future
- n. 9 - Argentino D'Auro: La partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale
- n. 10 - E.D'Aristotile & M.Marafini: Il Patto di stabilità 2009 dopo la Legge 6 agosto 2008, n. 133
- n. 11 - Marcello Collevocchio: Il promotore finanziario nel Codice dei contratti pubblici

### 2009

- n. 1 - Roberto Mastrofini: Dismissioni e valorizzazioni di patrimonio immobiliare pubblico nell'art. 58 della legge 6 agosto 2008
- n. 2 - Marcello Faviere: La sicurezza negli appalti di forniture e servizi: il DUVRI e non solo. Considerazioni sulla gestione delle procedure di gara e dei contratti
- n. 3 - Achille D'Alessandri: Il controllo collaborativo della Corte dei Conti
- n. 4 - Carlo Amoroso: Affidamenti in house providing e alle società a capitale misto pubblico - privato
- n. 5 - Vincenzo Angeloni: La certificazione ambientale degli enti locali. UNI EN ISO 14001, EMAS
- n. 6 - Matteo Barbero : Verso il federalismo fiscale. Una prima analisi della Legge Calderoli
- n. 7 - Arturo Bianco: Gli errori della Contrattazione Decentrata
- n. 8 - Stefano Barera: Manuale dei congedi parentali per i dipendenti degli Enti Locali



- n. 9 – Roberta Guastaveglia & Michela Niccacci: Fondo del salario accessorio per il personale del Comparto Regioni – Enti Locali
- n. 10 – Giuseppe Salvatore Alemanno: Dall'Ordinamento al Codice delle Autonomie Locali

**2010**

- n. 1 – Giunio Faustini: Il Governo dei Servizi pubblici tra la Legge Giolitti e il Decreto Brunetta: oltre cento anni di riforme incomplete
- n. 2 – Marcello Faviere & Giuseppe Tomasino: Le società pubbliche ed il procedimento amministrativo: nuove prospettive per un controverso rapporto dopo l'ultima riforma della Legge n. 241/1990
- n. 3 – Patrizio Belli & Nicola Cinosi: Appunti di approccio alla "governance territoriale"
- n. 4 – Argentino D'Auro: Fiscalità territoriale e decentramento catastale
- n. 5-*speciale* – E. D'Aristotile & M. Marafini: Il Patto di Stabilità 2010
- n. 6 – Mario Collevocchio: Il Direttore Generale dei Comuni e delle Province
- n. 7 – Gianfranco Buttarelli: Il partenariato pubblico – privato nella governance dell'ente locale
- n. 8 – Fabio Amatucci: Il leasing immobiliare per la realizzazione di investimenti pubblici
- n. 9 – E.D'Aristotile & G.Profenna: La rimodulazione dei prestiti 2010 della Cassa Depositi e Prestiti
- n.10 – Anna Maria Coppola: Il controllo di regolarità amministrativa negli enti locali

**2011**

- n. 1 - Matteo Barbero: La territorializzazione del Patto di Stabilità interno
- n. 2 – Stefano Barera: Le relazioni sindacali negli enti locali dopo il D.Lgs. n. 150/2009
- n. 3 – Stefano Usai: Le acquisizioni in economia di beni e servizi nel regolamento attuativo del Codice degli appalti
- n. 4 – Matteo Barbero: Il nuovo Federalismo municipale: un'analisi a prima lettura
- n. 5 – Giuseppe Leopizzi: I cittadini comunitari ed extracomunitari a confronto: profili giuridici e conseguenze alla luce delle disposizioni della Legge n. 94/2009
- n. 6 – Argentino D'Auro: Gli strumenti di attuazione del Federalismo fiscale municipale
- n. 7 – Giuseppe Salvatore Alemanno: Il sistema delle camere di commercio nello sviluppo locale
- n. 8 – Marco Morgione: I delitti di concussione e corruzione nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione
- n. 9 – Marco Giuri & Michele Morriello: Responsabilità e sicurezza nelle società partecipate
- n. 10 – Patrizia Cartone: I procedimenti di autorizzazione degli impianti di energia rinnovabile

**2012**

- N. 1 - Giuseppe Salvatore Alemanno: Lo Statuto delle imprese & the Small Business Act
- N. 2 – Stefano Usai: Percorsi giurisprudenziali in tema di appalti pubblici
- N. 3 – Ebron D'Aristotile: Il Patto di stabilità 2012 dei Comuni e delle Province
- N. 4 – M. Cristina Colombo: La responsabilità ambientale: inquadramento normativo e casi problematici
- N. 5 - E.D'Aristotile & G.Profenna: L'operazione straordinaria di trasformazione dei prestiti Cassa DD.PP. 2012
- N. 6 – Nicola Parmentola: Cultura e sviluppo locale
- N. 7 – Manuela Galassi: La trasparenza nella disciplina dei contratti pubblici
- N. 8 - Manuela Galassi: L'accesso nella disciplina dei contratti pubblici



- N. 9 – G. Buttarelli & I. Buttarelli: La fattibilità nella pianificazione, programmazione e esecuzione delle opere  
N. 10 – Marco Morgione: La tutela legale per amministratori e dipendenti degli enti locali  
N. 11 – Stefano Barera: Il procedimento disciplinare negli enti locali  
N. 12 – N. Cinosi & M. Stopponi: Cenni sull'IVA degli Enti locali ante D.L. n. 83/2012

### 2013

- N. 1 - Giuseppe Salvatore Alemanno: Nuove tipologie di controllo negli enti locali. Le novità dopo le leggi sui controlli  
N. 2 – Argentino D'Auro: La partecipazione dei Comuni con le Agenzie fiscali all'accertamento dei tributi erariali  
N. 3 – Matteo Barbero: Il Fondo "anti-default" e gli interventi a favore degli enti dissestati  
N. 4 – Nicola Parmentola: Governance delle infrastrutture a livello locale  
N. 5 – Mattia Casati: Il subappalto quale strumento di partecipazione e di esecuzione dei lavori pubblici: tra limitazioni e libertà d'impresa  
N. 6 – Giuseppe Leopizzi: La valutazione delle performance dei dirigenti nella programmazione e controllo dell'ente locale  
N. 7 – Alessandra Leonardi: La tassatività delle cause di esclusione da una pubblica gara: applicazioni operative in un piccolo comune  
N. 8 – Ebron D'Aristotile: I debiti degli enti locali. Ricognizione, certificazione, interessi e costi per ritardati pagamenti  
N. 9 – Maria Cristina Colombo: Il servizio di pubblica illuminazione: inquadramento normativo e procedure di affidamento  
N. 10 – Antonio Meola: Controlli di regolarità amministrativa e direttive, strumenti per la legalità e l'efficienza degli EE. LL.  
N. 11 – Stefano Usai: Il danno da ritardo nel procedimento amministrativo  
N. 12 – Domenico Mastrangelo: Trasparenza e Pubblica amministrazione

### 2014

- N. 1 – Vincenzo Tomenzi: Prima quota retributiva della pensione. Alcune considerazioni sulla retribuzione contributiva e pensionabile alla data di cessazione dal servizio  
N. 2 – Salvio Biancardi: Procedimento amministrativo e diritto di accesso. I recenti aggiornamenti legislativi e giurisprudenziali  
N. 3 – G.S. Alemanno: La relazione dell'Unione Europea sulla lotta alla corruzione - Il Piano Anticorruzione dell'A.N.AC  
N. 4 – M. C. Colombo & R. Ragozzino: L'espropriazione sine titulo: evoluzione dell'istituto della c. d. acquisizione sanante  
N. 5 – Stefano Usai: Gli appalti pubblici nella nuova direttiva comunitaria n. 24/2014  
N. 6 – Marco Morgione: I diritti di accesso di cui alla L. 241/90 ed al D.Lgs. 33/13. Differenze. Cosa dice la giurisprudenza  
N. 7 - G.S. Alemanno: Il Federalismo Fiscale in Prospettiva: l'Audizione della Corte dei conti in Commissione Parlamentare  
N. 8 – Arturo Bianco: L'applicazione delle nuove norme sul personale – DL 90/2014 convertito in Legge n. 114/2014  
N. 9 – AA. VV.: Dalle Riviste di Paweb: pareri della Corte dei Conti e sentenze varie (maggio – ottobre 2014)  
N. 10 – Vincenzo Tomenzi: Maggiorazioni del servizio utile a pensione dopo la cooperazione internazionale allo sviluppo

### 2015

- N. 1 – Giuseppe Salvatore Alemanno: L'Unione dei comuni quale modello concreto di autonomia locale

N. 2 – Argentino D'Auro: Lo stato dell'arte della riscossione dei tributi locali dopo l'approvazione della delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23)

N. 3 – A. Fabiani & P. Belli: DURC, adempimenti e flussi di lavorazione

N. 4 – P. Monea & U. Nucara: Il conferimento degli incarichi dirigenziali nelle Regioni e nei Comuni

N. 5 – Pasquale Bitonto: Il Sistema di performance management e il suo coordinamento con il Sistema di prevenzione della corruzione (La sperimentazione della Provincia di Ancona)

N. 6 – Domenico Mastrangelo: Trasparenza e disabilità

N. 7 – Stefano Usai: La nuova fattispecie di soccorso integrativo. La norma, le considerazioni dell'ANAC e della giurisprudenza. Gli aspetti pratici

N. 8 - Marco Morgione: Le procedure esecutive contro gli enti locali

N. 9 – A. Leonardi & R. Guida: Gli oneri di sicurezza aziendali negli appalti di lavori

N. 10 – M. Lo Franco: Pagamenti elettronici. Nodo dei pagamenti AgID – Come cambiano i pagamenti on line nella PA

## 2016

N. 1 – Redazione Paweb: Legge di stabilità 2016. Testo ufficiale della Legge 28 dicembre 2015, n. 208

N. 2 – A. Azzariti: Gli affidamenti in house verso il recepimento delle Direttive UE 23, 24 e 25 del 2014

N. 3 – G. S. Alemanno: La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione



**Riviste online**

Una collana di riviste periodiche dal taglio estremamente pratico che godono di ampia diffusione, dedicate all'approfondimento operativo delle principali novità relative all'amministrazione dell'ente, alla gestione del personale, alla finanza e ai tributi, alla gestione completa degli appalti pubblici. I bollettini sono inviati a tutti gli abbonati tramite e-mail o in abbonamento postale cartaceo una volta al mese, ma è disponibile in ogni momento la consultazione on-line di tutte le recensioni pubblicate

**CEL**  
EDIZIONE





**CEL Servizi srl**

Via Ognissanti, 17 • 66100 Chieti (CH)

Tel. 0871.344841 • Fax 0871.345342

[www.celservizi.it](http://www.celservizi.it)

email: [info@celservizi.it](mailto:info@celservizi.it)



Azienda certificata UNI EN ISO 9001