

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXXVIII

n. 2

RELAZIONE

SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALLE COMMISSIONI PER LA
GESTIONE STRAORDINARIA DEGLI ENTI SCIOLTI PER
INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTI DI TIPO MAFIOSO

(Anno 2018)

(Articolo 146, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267)

Presentata dal Ministro dell'interno

(SALVINI)

—————
Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 2019
—————



MINISTERO
DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

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

ANNO 2018





MINISTERO
DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

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

ANNO 2018



© Ministero dell'Interno
MAGGIO 2019
interno.gov.it





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Introduzione	pag.	4
1. I provvedimenti di scioglimento	pag.	7
1.1. Conclusione dei procedimenti	pag.	12
1.2. Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali	pag.	14
1.3. L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti	pag.	30
2. L'attività regolamentare	pag.	46
3. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie	pag.	50
4. Attività di gestione	pag.	54
4.1. Riorganizzazione dell'apparato burocratico	pag.	54
4.2. Iniziative dirette al miglioramento dei servizi	pag.	60
4.3. Rapporti con la cittadinanza	pag.	64
4.4. Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio	pag.	69
4.5. Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità	pag.	74



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Introduzione

La presente relazione si riferisce all'attività svolta nel **2018** da **52 commissioni straordinarie** che hanno amministrato altrettanti comuni nei cui confronti sono stati adottati provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata.

Si tratta di una popolazione complessiva di oltre 700 mila abitanti non più amministrata da organi democraticamente eletti, per la compromissione degli enti a causa di "contiguità compiacenti o soggiacenti" con le consorterie mafiose.

Le associazioni criminali continuano infatti a manifestare una consolidata propensione a sviluppare i propri interessi, in modo silente, senza ricorrere a forme "eclatanti", in contesti politico-amministrativi che risultano particolarmente permeabili.

L'obiettivo è l'ingerenza nei processi decisionali pubblici funzionale all'infiltrazione nell'economia legale, oltre che al controllo del territorio. Le modalità operative dell'infiltrazione e/o del condizionamento si concentrano soprattutto nel settore degli appalti di opere pubbliche su cui convergono maggiormente gli interessi economici della criminalità organizzata.

In tali contesti l'impegno per il ripristino della legalità è consistito, innanzitutto, in una serie di iniziative intraprese dalle commissioni straordinarie sul fronte delle "regole", per regolamentare, appunto, e riorganizzare gli uffici e, più in generale, il funzionamento dell'apparato burocratico.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Infatti, le diffuse illegalità amministrative riscontrate, certamente ascrivibili alle condotte di funzionari e dirigenti locali, mettono comunque in luce - come evidenziato anche dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. III, 21 settembre 2017, n° 5248 e sez. III, 8 giugno 2016, n° 2454) - l'omissione, da parte degli amministratori locali, della doverosa funzione di indirizzo e di controllo che a loro compete e che ove non esercitata lascia aperte ai sodalizi mafiosi nuove possibilità di operare e trarre profitti. In altri termini, vengono rilevate una diffusa "trascuratezza" nella difesa dell'interesse pubblico e la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità che - a parte le responsabilità del personale - chiamano in causa le responsabilità "istituzionali" degli organi politici quanto all'esercizio, come detto, delle funzioni di controllo politico-amministrativo.

Adottato, quindi, il quadro normativo di riferimento, i commissari hanno assunto iniziative gestionali dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni, dei servizi offerti, dei rapporti con la cittadinanza, interventi in materia di opere pubbliche, nel settore edilizio e per l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Quanto alla localizzazione dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento, si rileva che gli scioglimenti degli organi consiliari per infiltrazioni di tipo mafioso disposti nel corso dell'anno 2018 si sono concentrati nelle regioni del sud: Campania, Calabria, Sicilia e Puglia.

Due sole gestioni commissariali, quelle dei comuni di Lavagna (GE), avviata nel 2017, e di Brescello (RE), avviata nel 2016, hanno interessato enti locali del nord Italia.

Si conferma inoltre che gli enti sciolti oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono - come in precedenza



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

segnalato – più facilmente “esposti” ad ingerenze esterne ed asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati nel 2018 pone in evidenza che il 30% dei comuni sciolti per infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio pluriennale.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, a livello nazionale, su 7926 comuni, quelli che nel 2018 risultano in dissesto o riequilibrio finanziario pluriennale rappresentano lo 0,92%.

Gli effetti negativi che lo stato di dissesto comporta si ripercuotono inevitabilmente sulla popolazione. Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa, con prevedibili riflessi sulla qualità e quantità dei servizi offerti alla cittadinanza, va evidenziato che la dichiarazione di dissesto finanziario comporta *ex lege* l'elevazione nella misura massima consentita delle aliquote e delle tariffe di base delle imposte e tasse locali (esclusa la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), con ulteriore aggravio per i contribuenti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1. I provvedimenti di scioglimento

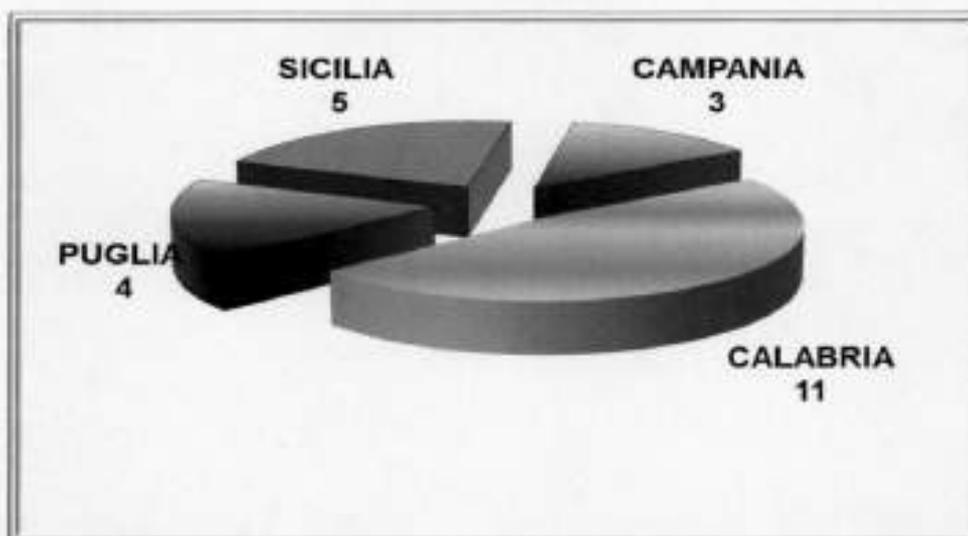
Gli **scioglimenti** di consigli comunali disposti nell'anno **2018** sono stati **23**, di cui **3** in Campania, **11** in Calabria, **5** in Sicilia e **4** in Puglia.

REGIONE	PROVINCIA	ENTE	POPOL.	D.P.R.
Calabria	Crotone	Cirò Marina	15.051	19/01/18
Calabria	Reggio Calabria	Scilla	5.115	22/03/18
Calabria	Crotone	Strongoli	6.486	20/04/18
Calabria	Vibo Valentia	Limbadi	3.498	27/04/18
Calabria	Reggio Calabria	Plati	7.311	27/04/18
Calabria	Vibo Valentia	San Gregorio d'Ippona	2.422	11/05/18
Calabria	Vibo Valentia	Briatico	3.983	11/05/18
Calabria	Reggio Calabria	Siderno	16.879	09/08/18
Calabria	Crotone	Crucoli	3.243	29/10/18
Calabria	Crotone	Casabona	2.856	29/10/18
Calabria	Reggio Calabria	Delianuova	3.436	21/11/18
Campania	Napoli	San Gennaro Vesuviano	11.073	12/02/18
Campania	Napoli	Calvizzano	12.537	20/04/18
Campania	Napoli	Caivano	37.654	27/04/18
Puglia	Foggia	Mattinata	6.360	19/03/18
Puglia	Taranto	Manduria	30.921	27/04/18
Puglia	Lecce	Surbo	14.849	11/05/18
Puglia	Lecce	Sogliano Cavour	4.065	29/06/18
Sicilia	Agrigento	Camagra	2.163	13/04/18
Sicilia	Caltanissetta	Bompensiere	610	27/04/18
Sicilia	Catania	Trecastagni	10.482	11/05/18
Sicilia	Ragusa	Vittoria	61.006	02/08/18
Sicilia	Agrigento	San Biagio Platani	3.501	06/08/18



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Dei comuni interessati, nel 2018, da una gestione commissariale **16** erano **già** stati **oggetto di provvedimenti dissolutivi** conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso: **2** scioglimenti avevano interessato i comuni di Bova Marina (Rc), Crispano (NA), Delianuova (RC), Isola di Capo Rizzuto (KR), Marina di Gioiosa Ionica (RC), Rizziconi (RC), San Gregorio d'Ippona (VV), Scafati (SA), Siderno (RC); **3** provvedimenti dissolutivi avevano riguardato, invece, i comuni di Briatico (VV), Gioia Tauro (RC), Lamezia Terme (CZ), Nicotera (VV), Platì (RC), Marano di Napoli (NA) (di cui 1 annullato nel 2004) e San Gennaro Vesuviano (NA) (di cui 1 annullato nel 2006).

Per **20 gestioni commissariali** e precisamente quelle di Palazzo Adriano (PA), Tropea (VV), Rizziconi (RC), Nicotera (VV), Marano di Napoli (NA), Casavatore (NA), Crispano (NA), Scafati (SA), Parabita (LE), Lavagna (GE), Borgetto (PA), Canolo (RC), Bova Marina (RC), Gioia Tauro (RC), Laureana di Borrello (RC), San Felice a Cancellò (CE), Castelvetro (TP), Sorbo San Basile (CZ), Brancaleone (RC), Cropani (CZ), il cui periodo di gestione straordinaria è venuto a scadere nel corso dell'anno, è stata disposta la **proroga** per ulteriori sei mesi, ai



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sensi di quanto previsto dal comma 10 del citato art. 143, tenuto conto della necessità di portare a compimento i programmi avviati dalle commissioni straordinarie.

Nel prospetto che segue sono riepilogate le **gestioni commissariali in atto nel 2018**, comprensive, quindi, dei comuni sciolti nel 2018, di quelli sciolti in precedenza e la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

	ENTE	POP.	D.P.R.
1	Palazzo Adriano (PA)	2.227	28/10/2016
2	Brescello (RE)	5.546	20/04/2016
3	Trentola Ducenta (CE)	17.797	11/05/2016
4	Corleone (PA)	11.288	12/08/2016
5	Tropea (VV)	6.555	12/08/2016
6	Rizziconi (RC)	7.608	28/10/2016
7	Nicotera (VV)	6.490	24/11/2016
8	Marano di Napoli (NA)	57.204	30/12/2016
9	Casavatore (NA)	18.663	24/01/2017
10	Crispano (NA)	12.411	24/01/2017
11	Scafati (SA)	50.013	27/01/2017
12	Parabita (LE)	9.323	17/02/2017
13	Lavagna (GE)	12.579	27/03/2017
14	Borgetto (PA)	7.021	03/05/2017



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

15	Canolo (RC)	801	05/05/2017
16	Bova Marina (RC)	4.142	15/05/2017
17	Gioia Tauro (RC)	19.063	15/05/2017
18	Laureana di Borrello (RC)	5.289	15/05/2017
19	San Felice a Cancelli (CE)	17.110	15/05/2017
20	Castelvetrano (TP)	31.824	07/06/2017
21	Sorbo San Basile (CZ)	827	13/06/2017
22	Brancaleone (RC)	3.624	31/07/2017
23	Cropani (CZ)	4.306	31/07/2017
24	Valenzano (BA)	17.897	25/09/2017
25	Isola di Capo Rizzuto (KR)	15.827	14/11/2017
26	Cassano all'Ionio (CS)	17.821	24/11/2017
27	Lamezia Terme (CZ)	70.336	24/11/2017
28	Marina di Gioiosa Ionica (RC)	6.515	24/11/2017
29	Petronà (CZ)	2.685	24/11/2017
30	Cirò Marina (KR)	15.051	19/01/2018
31	San Gennaro Vesuviano (NA)	11.073	12/02/2018
32	Mattinata (FG)	6.360	19/03/2018
33	Scilla (RC)	5.115	22/03/2018
34	Camastra (AG)	2.163	13/04/2018
35	Calvizzano (NA)	12.537	20/04/2018
36	Strongoli (KR)	6.486	20/04/2018
37	Bompensiere (CL)	610	27/04/2018



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

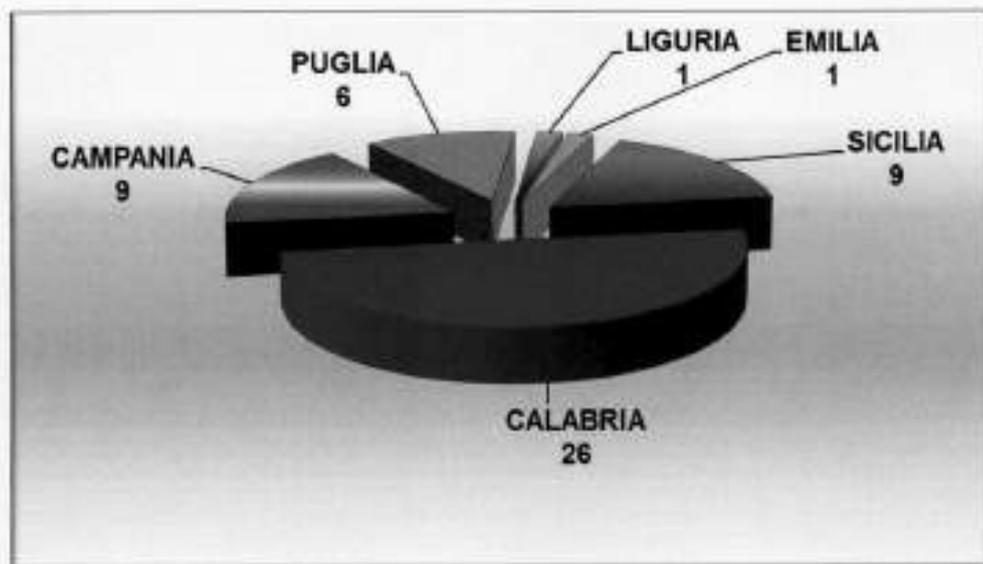
38	Caivano (NA)	37.654	27/04/2018
39	Limbadi (VV)	3.498	27/04/2018
40	Manduria (TA)	30.921	27/04/2018
41	Plati (RC)	7.311	27/04/2018
42	Briatico (VV)	3.983	11/05/2018
43	San Gregorio d'Ippona (VV)	2.422	11/05/2018
44	Surbo (LE)	14.849	11/05/2018
45	Trecastagni (CT)	10.482	11/05/2018
46	Sogliano Cavour (LE)	4.065	29/06/2018
47	Vittoria (RG)	61.006	02/08/2018
48	San Biagio Platani (AG)	3.501	06/08/2018
49	Siderno (RC)	16.879	09/08/2018
50	Casabona (KR)	2.856	29/10/2018
51	Crucoli (KR)	3.243	29/10/2018
52	Delianuova (RC)	3.436	21/11/2018

Nel 2018, quindi, hanno operato complessivamente **52** commissioni straordinarie che hanno amministrato **26** comuni in Calabria, **9** in Sicilia, **9** in Campania, **6** in Puglia, **1** in Emilia Romagna, **1** in Liguria, per una popolazione complessiva di **708.293** abitanti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



A Parabita (LE) il 25 giugno 2018 è stata reintegrata la commissione straordinaria all'esito della decisione del Consiglio di Stato del 22 giugno 2018, che aveva sospeso l'esecutività della sentenza del TAR Lazio di annullamento del D.P.R. di scioglimento del consiglio comunale ed a seguito della quale, il 23 marzo 2018, si erano nuovamente insediati gli organi ordinari.

1.1. Conclusione dei procedimenti

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

Con tale disposizione, il legislatore ha inteso porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

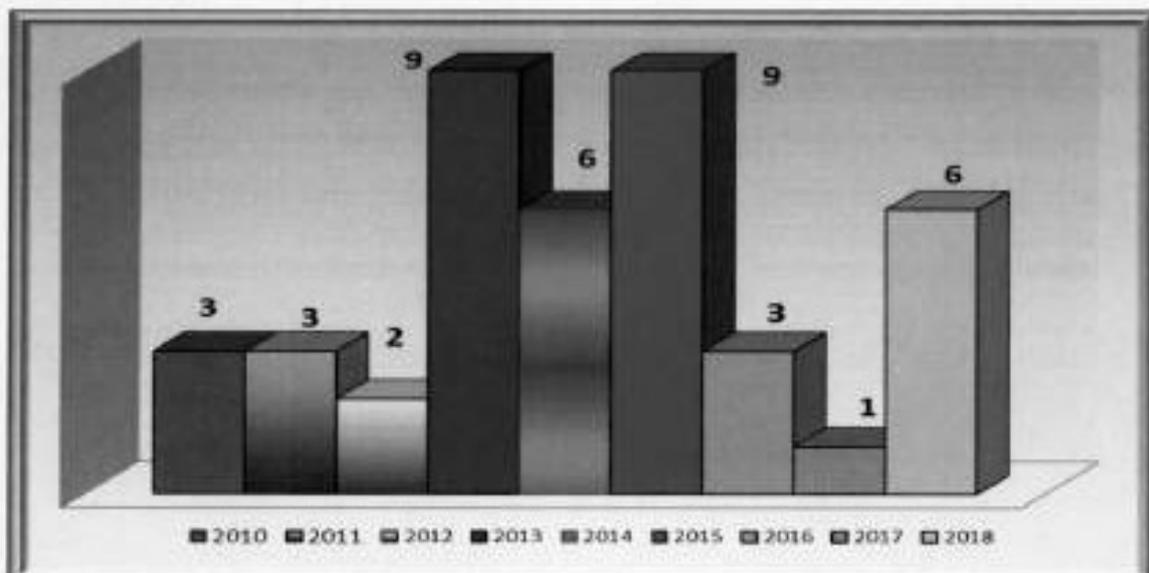
locale, non solo fissando una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento ma prevedendo anche un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento ispettivo svolta presso l'amministrazione comunale.

Nel 2018 sono stati emanati **6** decreti di conclusione del procedimento, adottati ai sensi dell'art. 143, comma 7, TUOEL, relativi ai seguenti enti: Seregno (MB) con D.M. del 10 maggio 2018, Niscemi (CL) con D.M. del 17 maggio 2018, Villa San Giovanni (RC) con D.M. del 30 maggio 2018, Pago del Vallo di Lauro (AV) e Mandatoriccio (CS) entrambi con D.M. del 13 luglio 2018, Colosimi (CS) con D.M. del 3 dicembre 2018.

Ai singoli provvedimenti è stata data idonea pubblicità con la pubblicazione sul sito www.interno.gov.it.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2010 al 2018.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.2. Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel corso del 2018 la giurisprudenza che ha sindacato la legittimità dei provvedimenti dissolutivi adottati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 **si è pronunciata in senso favorevole all'Amministrazione nella totalità dei casi**. Più nel dettaglio, si sono registrati **15** pronunciamenti di cui **4** del Consiglio di Stato ed **11** del T.A.R. per il Lazio - Roma, il quale, come noto, è titolare di competenza funzionale inderogabile in materia di scioglimenti per infiltrazioni della criminalità organizzata ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo. In 2 occasioni - e precisamente con riferimento ai comuni di Tropea (VV) e di Parabita (LE) - la sentenza di accoglimento in primo grado è stata riformata in appello con conseguente conferma degli atti impugnati.

In ordine alle **questioni esaminate in via preliminare** dal Giudice Amministrativo, segnatamente in tema di **legittimazione a ricorrere**, risultano particolarmente significative le sentenze con cui il T.A.R. per il Lazio - innovando il proprio precedente orientamento - ha ritenuto che gli ex amministratori di un ente - già cessati dalla carica a seguito di scioglimento disposto ai sensi dell'art. 141 del decreto legislativo n. 267 del 2000 - non siano legittimati a proporre ricorso avverso il sopravvenuto provvedimento di cui al successivo art. 143. In tal caso, infatti, i ricorrenti non possono vantare un interesse diretto, concreto ed attuale all'annullamento della misura di rigore poiché, all'atto dell'adozione della predetta misura, gli stessi avevano già



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

cessato di far parte della compagine di governo dell'ente «*di tal che, un'eventuale pronuncia favorevole non potrebbe essere di alcuna utilità per i ricorrenti, che non potrebbero reinsediarsi nelle cariche di amministratori locali*». Né in senso contrario potrebbe essere invocato un eventuale interesse di natura morale atteso che «*il provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL ... non ha natura di provvedimento "sanzionatorio", non avendo finalità repressive nei confronti dei singoli, ma risponde allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica ... per cui nessun coinvolgimento diretto può essere ricondotto ai singoli amministratori sotto il profilo "morale"*».

Nella medesima direzione, il Collegio Giudicante ha escluso la legittimazione a ricorrere degli ex amministratori dell'ente anche nell'ipotesi in cui gli stessi siano stati sottoposti al giudizio di incandidabilità di cui al comma 11 dell'art. 143 in base alla

considerazione che «*l'incandidabilità ... non è conseguenza automatica dello scioglimento del Comune ... ma richiede una valutazione delle singole posizioni in nome del diritto costituzionale all'elettorato passivo, per verificare che collusioni o condizionamenti abbiano determinato una cattiva gestione della cosa pubblica ... In definitiva, si tratta di giudizi autonomi che hanno ad oggetto accertamenti distinti, quello di incandidabilità una valutazione delle singole posizioni e dei singoli comportamenti, laddove il presente giudizio verte sulla legittimità del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, il quale, a sua volta, prescinde dall'accertamento di responsabilità dei singoli soggetti*» (cfr. T.A.R. per il Lazio - Roma, Sezione I, sentenza 2 marzo 2018, n. 2327; *Id.*, 29 marzo 2018, n. 3542).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Analogamente, è stato dichiarato inammissibile il gravame proposto ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 267 del 2000 – alla stregua del quale «*Ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia*» - sulla scorta della considerazione che «*l'impugnazione dello scioglimento dell'organo consiliare non è annoverabile tra le azioni proponibili dai singoli elettori ai sensi del richiamato art. 9 del TUEL, e ciò in quanto la misura dissolutiva di cui all'art. 143, mentre incide sulle situazioni soggettive dei componenti degli organi elettivi, i quali, per effetto di essa, vengono a subire una perdita di status, non altrettanto incide su quella dell'ente locale, titolare di posizioni autonome e distinte, che, anzi, nella misura vede uno strumento di tutela e di garanzia dell'Amministrazione. E, pertanto, l'azione popolare in questa sede proposta ... risulta inammissibile per difetto di legittimazione, perché lo strumento offerto dall'art. 9 del TUEL non può essere articolato per far valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire*» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza n. 3542/2018 cit.; *Id.*, sentenza 20 febbraio 2018, n. 1935).

Il difetto di legittimazione a ricorrere è stato, infine, ravvisato nei confronti di alcuni cittadini elettori i quali, essendosi candidati al rinnovo dell'organo consiliare del comune di Castelvetro (TP), avevano impugnato il provvedimento dissolutivo che aveva comportato la revoca dei comizi elettorali precedentemente indetti per quel comune. Al riguardo, il T.A.R. capitolino ha osservato che «*i ricorrenti, quali semplici candidati, non ricoprivano alcuna carica nell'amministrazione comunale, così che dal domandato annullamento del provvedimento di scioglimento gli stessi non trarrebbero un concreto e utile effetto - il quale potrà, in*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

via meramente eventuale, concretizzarsi in futuro – né un apprezzabile utilità ripristinatoria» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 2 maggio 2018, n. 4836). Tale indirizzo ermeneutico ha trovato conferma nella decisione con cui, in sede di appello, il Consiglio di Stato ha rigettato l'istanza cautelare di sospensiva degli effetti della sentenza di primo grado evidenziando che «le censure degli appellanti non siano tali da superare la puntuale motivazione della sentenza appellata, giacché il loro status di "candidati", sia pure onerosamente e personalmente impegnati nella campagna elettorale, non può essere assimilato a quello di "organi elettivi", e cioè a coloro che la campagna elettorale l'hanno superata con successo rappresentando i cittadini quali consiglieri, assessori, sindaco» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, ordinanza 27 luglio 2018, n. 3541).

Sempre sul piano delle questioni pregiudiziali, è stato riaffermato il principio secondo cui «nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la **legittimazione passiva** deve essere riconosciuta, non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "controllo" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante. Dato che tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'art. 143 TUEL, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'Interno, è solo quest'ultima ad essere "giustiziabile", insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare solo alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Interno e non altri. Pertanto, il Presidente della Repubblica non è legittimato passivo nel presente giudizio e ... deve esserne disposta l'estromissione» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 22 marzo 2018, n. 3187).

Nel merito, il Giudice Amministrativo ha avuto modo di ribadire i generali indirizzi di interpretazione delle norme disciplinanti gli scioglimenti degli enti locali per condizionamenti o ingerenze di tipo mafioso, **che possono ormai ritenersi consolidati e di pacifica applicazione.** Segnatamente, è stato rimarcato che «*a) lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionatorio" ma preventivo, per la cui legittimazione è sufficiente la presenza di elementi "indizianti", che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato; b) esso è uno strumento di tutela della collettività, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale "misura di carattere straordinario" per fronteggiare "una emergenza straordinaria" ...; c) il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire; d) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, il **controllo sulla legittimità** dei provvedimenti adottati si caratterizza come "estrinseco", nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito. La norma di cui all'art. 143 cit., infatti, consente l'adozione del provvedimento di scioglimento sulla scorta di indagini ad ampio raggio sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, ma sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concludenza serio, anche se - come detto - di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza ... Per quanto concerne l'**omessa comunicazione di avvio del procedimento**, benché la censura non sia stata espressamente formalizzata nel ricorso qui scrutinato, se non sotto il generico profilo della carenza istruttoria, si osserva che **la giurisprudenza** condivisa dal Collegio **ha già affermato che, in materia, la stessa non è necessaria**, tenuto conto della natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale» (ex multis, T.A.R. per il Lazio - Roma, Sezione I, sentenza 5 giugno 2018, n. 6239; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 10 gennaio 2018, n. 96).*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ai fini dell'adozione del **provvedimento di rigore**, *«assumono quindi rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma 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 (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione»* (T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 22 gennaio 2018, n. 816).

Peraltro, poiché l'art. 143 - nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 15 luglio 2009, n. 94 - richiede che la situazione di condizionamento dell'ente da parte delle consorterie criminali sia resa evidente da "elementi concreti, univoci e rilevanti", gli elementi sintomatici del predetto condizionamento devono caratterizzarsi *«per "concretezza", in quanto assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per "univocità", intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per "rilevanza", che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale»* (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 3 aprile 2018, n. 3675).

Al riguardo, è stato altresì precisato che *«sebbene sia corretto ritenere che la collocazione di un Comune in un contesto territoriale infestato dalla malavita non costituisca di per sé prova della collusione dei suoi amministratori con la malavita stessa, essendo necessari gli altri elementi concreti univoci e rilevanti su collegamenti*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*diretti o indiretti con essa, o su forme di condizionamento degli stessi tale da incidere sulla gestione dell'ente, nondimeno tale elemento fattuale **può assumere rilievo se accompagnato da una serie di circostanze di fatto indicative della permeabilità dell'apparato politico-amministrativo** ... non necessariamente conseguente a atteggiamento di natura "dolosa" da parte degli amministratori interessati»*

Quanto alla finalità perseguita dall'art. 143, in più occasioni la giurisprudenza ha rimarcato il carattere di **strumento di tutela avanzata** della misura ivi disciplinata, la cui funzione «*non è quella di sanzionare i singoli amministratori locali per condotte soggettive, ma quella di recidere il legame oggettivo tra la criminalità mafiosa e le amministrazioni locali, a tutela dello Stato di diritto e dell'ordine giuridico, e di ripristinare il buon andamento dell'ente locale - compromesso dalla contiguità, compiacente o soggiacente, dell'ente con le consorterie delinquenti - e il corretto esercizio delle sue funzioni amministrative, che per nessun motivo e in nessuna forma l'ordinamento può consentire possa favorire o anche solo temere la mafia*» (cfr. T.A.R. per il Lazio - Roma, Sezione I, sentenza 11 dicembre 2018, n. 11976; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 31 luglio 2018, n. 4727).

Importanti principi in ordine ai rapporti tra compagine di governo e struttura burocratica dell'ente sono stati enucleati nella sentenza che ha rigettato il ricorso avverso il provvedimento dissolutorio del consiglio comunale di Crispano (NA). In particolare, nella pronuncia in questione è stato chiarito che «*l'art. 143 TUEL consente l'adozione della misura dissolutoria anche in presenza della permeabilità e del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condizionamento dei soli apparati burocratici dell'Ente. Peraltro, è stato ritenuto in giurisprudenza che sebbene l'assetto organizzativo dell'ente locale assegni ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi, nondimeno non rende tali ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione. **Restano, invero, fermi, ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo "politico-amministrativo",** che se non va esercitato partitamente per ogni singola determinazione provvedimento, deve investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali ... Si tenga presente che l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che **il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento»** (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 3675/2018 cit.).

Nella medesima prospettiva, è stato puntualizzato che lo scioglimento dell'organo consiliare per infiltrazioni della criminalità organizzata «è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'**inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune,** che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza e all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 24 settembre 2018, n. 9544; Id., sentenza 5 giugno 2018, n. 6231).

Con riferimento all'attività gestionale posta in essere dal comune di Bovalino (RC), il Collegio Giudicante ha osservato, da un lato, che *«Il fare leva sul valore economico dei singoli affidamenti diretti ... non tiene conto che il basso importo di tali affidamenti non assume rilievo, trattandosi di una modalità tipica utilizzata in questi casi per favorire determinate imprese ..., spesso colluse»*; dall'altro, che *«la criminalità organizzata si nasconde dietro società titolari di certificazioni antimafia (non a caso l'ordinamento conosce la ben più incisiva misura dell'interdittiva antimafia per evitare il contatto con imprese a rischio di permeabilità da parte della criminalità organizzata), così che l'acquisizione di tale certificazione (sempre che vi sia stata in tutti i casi) non esclude radicalmente il rischio di contatti con soggetti controindicati»*. Inoltre, *«nella gestione dell'attività comunale, una notevole disorganizzazione foriera di disordine amministrativo ha effetti sullo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Ente nel quadro di cui all'art. 143 cit., tenuto conto che – notoriamente – la criminalità organizzata si approfitta di tale situazione» (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 9544/2018 cit.)*.

In ordine ai presupposti che legittimano l'adozione del decreto presidenziale di scioglimento, è stato ulteriormente rimarcato che *«L'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 delinea, in sintesi, un modello di **valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione, con riguardo ad un evento***



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di pericolo per l'ordine pubblico quale desumibile dal complesso degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi, del "buon andamento delle amministrazioni" nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica": perciò, anche per "situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata", giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5970).

Inoltre, le eventuali azioni "positive" compiute dall'ente non assumono alcuna rilevanza ai fini del sindacato giurisdizionale della misura di rigore. Ed infatti, «La "rassegna" di eventuali provvedimenti utilmente adottati dall'amministrazione comunale ... non dimostra che l'inerzia di questa in altri ambiti o settori della vita pubblica non abbia potuto favorire, consapevolmente, il perdurare o l'insorgere di un condizionamento o di un collegamento mafioso, poiché **il condizionamento e il collegamento mafioso dell'ente non necessariamente implicano una paralisi o una regressione dell'intera attività di questo**, in ogni suo settore, ma ben possono convivere e anzi convivono con l'adozione di provvedimenti non di rado, e almeno in apparenza, anche utili per l'intera collettività, secondo una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

logica compromissoria, "distributiva", "popolare", frutto di una collusione tra politica e mafia» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 4727/2018 cit.).

Conseguentemente, nella parte motiva dell'atto dissolutorio non è necessario «menzionare ... anche le azioni di contrasto alla criminalità poste in essere dagli amministratori comunali, poiché nell'adottare la misura di scioglimento ex art. 143 cit. **non è richiesto alcun giudizio di bilanciamento** di circostanze favorevoli e non favorevoli, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale ... l'azione amministrativa deve sempre essere ispirata ai principi di legalità e di buon andamento ed è, in quanto tale, attività doverosa che in nessun caso può essere invocata come esimente di condotte parallele che a tali principi non sono conformi» (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 11976/2018 cit.).

Parimenti irrilevante è l'eventuale inesattezza di alcuni dei pregiudizievoli elementi rilevati nei confronti della disciolta consiliatura atteso che «se anche non tutti questi elementi dimostrassero, singolarmente, la compromissione delle funzioni organizzative e dell'imparziale andamento dell'amministrazione per effetto dell'influenza mafiosa, non per questo verrebbe meno la correttezza del giudizio espresso circa il distorto andamento della Pubblica amministrazione, a cagione dell'influenza mafiosa, sulla base del loro **complessivo esame**, in una valutazione unitaria e non frazionata delle dinamiche sottese all'agere pubblico nel contesto locale di riferimento» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 22 giugno 2018, n. 3828).

Nelle sentenze emesse nel 2018 è stato anche evidenziato che la **misura di rigore** può essere utilmente adottata **pur quando gli**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

organi elettivi dell'ente abbiano concluso il proprio mandato e si trovino **in regime di prorogatio** ai sensi dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 9544/2018 cit.) **e pur a seguito dell'avvenuto scioglimento per dimissioni del sindaco** *«soprattutto nel caso ... in cui le stesse fossero state rassegnate dopo ... la nomina ..., da parte del Prefetto, di una Commissione di accesso, incaricata di verificare se ci fosse una influenza malavitosa nella gestione amministrativa del Comune»*. Ed invero, *«Diversamente opinando ... le dimissioni costituirebbero un facile escamotage per paralizzare l'indagine prefettizia e consentire nella nuova tornata elettorale agli stessi candidati, sospettati di vicinanza agli ambienti malavitosi, di ripresentarsi, forti della disinformazione della cittadinanza locale»* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 3828/2018 cit.).

È stata altresì affrontata la problematica dei **rapporti tra il giudizio pendente innanzi al Giudice Amministrativo e quello finalizzato alla declaratoria di incandidabilità** di cui al comma 11 dell'art. 143 la quale è stata risolta nel senso che *«si tratta di procedimenti ... con finalità diverse, per quanto contigue, relativamente ai quali diverso è il richiesto grado di accertamento e di concludenza delle circostanze comprovanti i legami con la criminalità organizzata»* (ex multis, T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 5 giugno 2018, n. 6239).

In due occasioni la giurisprudenza ha, poi, avuto modo di pronunciarsi su **domande di risarcimento** dei presunti danni **conseguenti all'avvenuto scioglimento** di un consiglio comunale per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condizionamenti di tipo mafioso ed **in entrambi i casi** il giudizio si è concluso con una **pronuncia di rigetto**.

Più nel dettaglio, con riferimento alla domanda risarcitoria proposta da un ex amministratore di Monasterace (RC) a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale dell'atto dissolutorio, è stato segnatamente affermato che «**l'(accertata) illegittimità del provvedimento di scioglimento** del Consiglio comunale sia **"di per sé insufficiente"** al fine della ravvisabilità dell'indispensabile presupposto della colpa dell'Amministrazione. E ciò perché, in primo luogo, va tenuto conto delle *<caratteristiche di quel provvedimento, conclusivo di un procedimento così complesso e articolato e basato su valutazioni altamente discrezionali di elementi e fatti anche avulsi da singoli addebiti personali o da risultanze e indagini penali, talvolta non univoci ma che nel loro insieme evidenziano, per il loro valore indiziario, un plausibile quadro sintomatico, nella realtà contingente del momento, della infiltrazione mafiosa e dell'assoggettamento/condizionamento dell'amministrazione comunale, come emerge da un controllo di natura preventiva e che giustifica un intervento rapido e deciso>*» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 11 giugno 2018, n. 3495).

Principi altrettanto significativi sono stati enucleati dall'Alto Consesso della giustizia amministrativa in relazione alla richiesta di risarcimento avanzata dall'ex sindaco di Sant'Onofrio (VV) il quale aveva ommesso di impugnare il decreto presidenziale di scioglimento. In tal caso - in adesione all'orientamento in precedenza espresso dall'Adunanza Plenaria - il Consiglio di Stato, pur negando la sussistenza di una pregiudizialità di rito alla luce dell'art. 30 del codice del processo amministrativo, ha chiarito che **«l'omessa impugnazione dell'atto**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

asseritamente illegittimo costituisce fatto valutabile per escludere la risarcibilità dei danni che, secondo un giudizio causale di tipo ipotetico, sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di tempestiva reazione nei confronti del provvedimento potenzialmente lesivo sia in via giudiziale (con l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo del provvedimento) che in via amministrativa (con la richiesta di autotutela). È questo un implicito, ma chiaro richiamo all'art. 1227, comma 2, c.c. (richiamato invece espressamente nell'art. 124, comma 2, c.p.a.), secondo cui l'omessa attivazione degli strumenti di tutela previsti costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, un dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza. E tanto in una logica che vede l'omessa impugnazione non più come preclusione di rito, ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile. Ne deriva che l'utilizzo del rimedio appropriato, coniato dal legislatore proprio al fine di raggiungere gli obiettivi della tutela specifica delle posizioni incise e della prevenzione del danno possibile, costituisce, in linea di principio, condotta esigibile alla luce del dovere di solidale cooperazione di cui alla norma civilistica in esame. A diversa conclusione si perviene, invece, nel caso in cui la decisione di non fare leva sullo strumento impugnatorio è frutto di un'opzione discrezionale ragionevole e non sindacabile in quanto l'interesse all'annullamento oggettivamente non esiste, è venuto meno o, in generale, non è adeguatamente suscettibile di soddisfazione (è, ad es., il caso dell'ordine di demolizione già eseguito). L'Adunanza plenaria ha anche specificato che la regola introdotta da quest'ultima



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

disposizione è ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del comma 2 dell'art. 1227 citato. Tale regola è applicabile pertanto anche alle azioni risarcitorie proposte prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, essendo espressione, sul piano teleologico, del più generale principio di correttezza nei rapporti bilaterali, mirando a prevenire comportamenti opportunistici che intendano trarre occasione di lucro da situazioni che hanno leso in modo marginale gli interessi dei destinatari tanto da non averli indotti ad attivarsi in modo adeguato onde prevenire o controllare l'evolversi degli eventi» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza 3828/2018 cit.).

Nella medesima sentenza è stato puntualizzato che **«il provvedimento di scioglimento degli organi comunali deve essere la risultante di una ponderazione comparativa tra valori costituzionali parimenti garantiti, quali l'espressione della volontà popolare, da un lato, e, dall'altro, la tutela dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla vita civile, nonché di imparzialità, di buon andamento e di regolare svolgimento dell'attività amministrativa, rafforzando le garanzie offerte dall'ordinamento a tutela delle autonomie locali. Il livello istituzionale degli organi competenti ad adottare tale provvedimento (il provvedimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, formulata con apposita relazione di cui forma parte integrante quella inizialmente elaborata dal prefetto) garantisce l'apprezzamento del merito e la ponderazione degli interessi coinvolti ... nel provvedimento di scioglimento non vi è**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

contrapposizione, ma sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità proprio perché la norma, che legittima lo scioglimento dei consigli, lo condiziona al presupposto dell'emersione, da un'approfondita istruttoria, di forme di pressione della criminalità che non consentono il libero esercizio del mandato elettivo».

1.3. L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Nel corso del 2018 la giurisprudenza ordinaria ha adottato n. **25** pronunce a conclusione di procedimenti finalizzati alla **declaratoria di incandidabilità prevista dall'art. 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000**, di cui n. **17** in prima istanza, n. **7** in sede di reclamo e n. **1** a seguito di ricorso per Cassazione.

Più nel dettaglio, con riferimento ai **giudizi di primo grado** in **6** casi - concernenti i comuni di Scafati (SA), Cropani (CZ), Isola di Capo Rizzuto (KR), Petronà (CZ), Cirò Marina (KR) e Platì (RC) - è stata pronunciata l'incandidabilità di tutti gli ex amministratori locali indicati dal Ministero; in relazione ai **7** comuni di Rizziconi (RC), Brancaleone (RC), Marina di Gioiosa Ionica (RC), Laureana di Borrello (RC), Lamezia Terme (CZ), Cassano all'Ionio (CS) e Parabita (LE), il procedimento si è concluso con un accoglimento parziale della proposta ministeriale; in **1** caso - riguardante il comune di Sorbo San Basile (CZ) - è intervenuta una pronuncia sfavorevole all'Amministrazione; in **3** occasioni - diversamente da quanto normalmente avviene nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali in argomento - i tribunali di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli Nord non hanno chiesto al Ministero di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

individuare specificamente i soggetti destinatari della proposta di incandidabilità e - sulla scorta degli atti trasmessi ai sensi del citato art. 143, comma 11 - hanno provveduto autonomamente a dichiarare non candidabili taluni degli ex amministratori di San Felice a Canello (CE), Caivano (NA) e Calvizzano (NA).

Per quanto attiene al **contenzioso di secondo grado**, le Corti territoriali si sono espresse in senso favorevole all'Amministrazione in **4** occasioni relativamente ai comuni di Lavagna (GE), Castelvetro (TP), Isola di Capo Rizzuto (KR) e Cirò Marina (KR); si sono poi avute **1** pronuncia parzialmente favorevole ed **1** sfavorevole rispettivamente con riferimento ai comuni di San Calogero (VV) e di Briatico (VV). In **1** caso, infine, la Corte di Appello di Napoli ha rigettato il ricorso proposto dal Ministero al fine di ottenere la riforma del decreto del Tribunale di Napoli Nord nella parte in cui aveva condannato l'Amministrazione al rimborso delle spese di lite sostenute dagli ex amministratori di Crispano (NA) non dichiarati incandidabili in primo grado, pur essendo stati individuati autonomamente dal predetto Tribunale quali destinatari della proposta di incandidabilità.

In tale direzione, il Collegio partenopeo ha evidenziato che *«il procedimento coltivato ex art. 143 comma 11 T.U.E.L. deve essere qualificato come procedimento camerale di natura contenziosa ... Da tali premesse si ritiene debba necessariamente conseguire, a seguito del rigetto dell'originaria ricorrente nei confronti dei soggetti sopra indicati, la condanna alle spese della medesima ricorrente in ragione della soccombenza. Né a diverse conclusioni è possibile pervenire sulla scorta di quanto argomentato dalla reclamante con riferimento all'individuazione delle parti nel procedimento di primo grado. In*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

particolare la reclamante sostiene che l'amministrazione non può essere considerata parte soccombente in quanto non ha in alcun modo contribuito ad indicare i nominativi degli ex amministratori, che sono stati individuati dal Tribunale con il decreto di fissazione di udienza. Tale tesi risulta tuttavia priva di pregio. Ed infatti, sia che si aderisca al prevalente orientamento secondo cui la trasmissione della proposta del Ministero è l'unico atto introduttivo legittimo del presente procedimento ... sia che si aderisca all'orientamento secondo cui tale atto introduttivo del tutto atecnico non contiene la domanda (da ritenersi invece riferibile al primo atto difensivo depositato dal Ministero rappresentato dall'Avvocatura ...), è costante e qui condivisa l'opinione della giurisprudenza di legittimità secondo cui deve comunque escludersi la natura di procedimento camerale officioso promosso dal giudice, non essendo il Tribunale organo di azione ... Ne deriva che in alcun caso può sostenersi che nel presente procedimento non sia individuabile una domanda di parte e dunque, avuto riguardo alla sottolineata natura di procedimento camerale contenzioso, la soccombenza di tale parte a fronte del rigetto della domanda dalla stessa proposta, con ogni conseguenziale statuizione in ordine alle spese processuali» (cfr. Corte di Appello di Napoli, decreto 10 aprile 2018, n. 1032).

Quanto al contenuto delle singole decisioni, sul piano delle **questioni preliminari**, i **Giudici di legittimità** hanno avuto modo di affermare – per la prima volta – l'importante principio secondo cui «se è vero ... che lo scioglimento dell'amministrazione, come fatto storico, costituisce presupposto indispensabile per la dichiarazione d'incandidabilità degli amministratori, è anche vero, però, che l'autonomia della relativa impugnazione rispetto al procedimento di cui



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*all'art. 143, undicesimo comma, del d.lgs. n. 267 del 2000, derivante dalla diversità dei rispettivi oggetti, esclude la configurabilità di un **rapporto di pregiudizialità** in senso tecnico-giuridico, relegando al rango di mera interferenza tra i due giudizi la comunanza delle questioni e degli aspetti probatori riguardanti le irregolarità commesse nella gestione dell'ente territoriale: la sussistenza dei presupposti per l'adozione del decreto di scioglimento può quindi costituire oggetto di autonomo accertamento da parte del Giudice adito ai sensi dell'art. 143, comma undicesimo, cit., non essendo la pronuncia di quest'ultimo subordinata alla definizione del giudizio d'impugnazione dinanzi al Giudice amministrativo, la cui attesa, d'altronde, si tradurrebbe inevitabilmente nella vanificazione delle finalità di prevenzione perseguite dal legislatore attraverso la disciplina in esame» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, sentenza 8 giugno 2018, n. 15038; Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 29 ottobre 2018, n. 2320; Tribunale di Castrovillari, sentenza 19 novembre 2018, n. 4).*

In senso conforme, si è espressa la quasi totalità della giurisprudenza di merito fatta eccezione per la Corte territoriale partenopea che – in sede di valutazione della incandidabilità degli ex amministratori di Marano di Napoli (NA), Crispano (NA) e Casavatore (NA) – ha sospeso il giudizio ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile in attesa della definitiva pronuncia del Giudice Amministrativo in ordine alla legittimità del provvedimento dissolutorio, sulla scorta della considerazione che «ai fini dell'incandidabilità è necessario l'accertamento di un rapporto di causalità tra le condotte imputate all'amministratore e lo scioglimento del consiglio comunale ... È evidente pertanto innanzi tutto la pregiudizialità logica tra il giudizio



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sulla legittimità del decreto di scioglimento e la valutazione del rapporto di causalità tra le condotte imputate all'amministratore e lo scioglimento medesimo, quanto meno ove la valutazione del G.A. non sia limitata ad aspetti meramente formali ... In definitiva appare più corretto riconoscere che la pregiudizialità ricorre ogni qual volta l'esito della controversia amministrativa costituisca l'indispensabile antecedente logico giuridico dal quale dipende la decisione della causa ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato ... Né potrebbe escludersi che vi sia potenziale conflitto di giudicati in considerazione del fatto che il contrasto riguarderebbe i soli effetti pratici delle pronunce ... Alla conclusione circa l'esistenza dei presupposti della sospensione conduce anche un'altra considerazione. Nel caso di specie il provvedimento amministrativo non appare un semplice antecedente logico della domanda proposta dal Ministero nel presente giudizio, bensì un vero e proprio elemento costitutivo della domanda volta ad accertare l'incandidabilità, sicché, secondo la prevalente dottrina, neppure sarebbe consentito il controllo sulla legittimità del provvedimento in via incidentale» (cfr. Corte di Appello di Napoli, V Sezione Civile, ordinanza 13 marzo 2018 – R.G. n. 1532/2017; Id., I Sezione Civile, ordinanza 13 aprile 2018 – R.G. n. 40/2018; Id., V Sezione Civile, ordinanza 13 marzo 2018 – R.G. n. 1601/2017).

In ordine ai requisiti dell'**atto introduttivo del giudizio**, è stato generalmente ribadito l'indirizzo ermeneutico accolto dalla prevalente giurisprudenza di legittimità ed in base al quale «*la sussistenza degli elementi necessari per applicare la misura con riferimento ai singoli amministratori deve essere valutata alla luce della **proposta di scioglimento inviata dal Ministero**, che è l'atto introduttivo del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*giudizio d'incandidabilità, deputato a indicare gli amministratori e le condotte contestate, mentre la memoria dell'Avvocatura è un atto irrilevante al fine indicato, perché nessuna valenza le attribuisce il comma 11 dell'art. 143; non senza precisare che la proposta ministeriale può in ipotesi avere contenuto aggiuntivo rispetto alla relazione prefettizia ovvero ... può limitarsi a richiamare quella relazione, "assumendo per il tramite di tale **"relatio perfecta"** la stessa portata e lo stesso contenuto dell'atto esterno richiamato"» (ex multis, Tribunale di Palmi, Sezione Civile, decreto 11 giugno 2018, n. 3403; Tribunale di Crotona, Sezione Civile, decreto 22 maggio 2018, n. 775).*

Dal predetto assunto è stata tratta la conclusione che «*le peculiari forme di introduzione della procedura, che richiedono la semplice trasmissione da parte del Ministero dell'Interno della proposta di scioglimento, non consentono, com'è d'evidenza, di individuare in maniera immediata e compiuta i soggetti nei cui confronti si richiede la pronuncia di incandidabilità, da identificare in funzione di quanto rassegnato nella proposta e, per relationem, negli atti in essa richiamati. In sostanza, a ben vedere, laddove ... non siano nominativamente indicati i soggetti che si assumono autori delle condotte rilevanti ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L., si rimette di fatto all'organo giudicante verificare d'ufficio quali, fra i tanti amministratori coinvolti, abbiano dato causa allo stato di dissesto amministrativo e, quindi, non possano candidarsi alle successive tornate elettorali, al di là di ogni considerazione in ordine al principio di iniziativa ministeriale e, in senso lato, di domanda» (cfr. Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 29 ottobre 2018, n. 768; *Id*, decreto 26 aprile 2018, n. 847).*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Di diverso avviso il Giudice di secondo grado di Catanzaro, secondo il quale «*Esclusa ... l'officiosità del procedimento ex art. 143 TUEL, non essendo il Tribunale un organo di azione che possa ricercare ed estrapolare dalla proposta ministeriale gli elementi rilevanti ai fini della dichiarazione di incandidabilità di singoli soggetti e della concreta imputazione di fatti rilevanti, appare chiaro che la prospettazione della domanda di incandidabilità è riferibile unicamente al Ministero dell'Interno in sede di rituale costituzione in giudizio ... Alla luce di tali argomentazioni deve ravvisarsi la rituale prospettazione della domanda nel **primo atto difensivo depositato dal Ministero dell'Interno, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, in sede di costituzione in giudizio***» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, I Sezione Civile, sentenza 31 luglio 2018, n. 1527).

Sempre per quanto concerne le **questioni pregiudiziali**, la giurisprudenza di merito ha avuto modo di precisare che «*Partendo dal dato normativo deve rilevarsi ... che l'art. 143 comma 11 del TUEL, dopo aver previsto una **speciale forma di instaurazione del procedimento camerale** in esame, consistente nella trasmissione ad opera del Ministero dell'Interno al Tribunale competente per territorio della proposta di scioglimento del Consiglio Comunale di cui al comma 4 del medesimo art. 143, stabilisce che **"si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile"**, ossia le disposizioni comuni ai procedimenti camerale di cui agli artt. 737 s.s. c.p.c. Pertanto, ferme restando le peculiarità del procedimento di incandidabilità degli amministratori locali, consistenti come detto nella forma dell'atto introduttivo del giudizio, ai sensi dell'art. 143 comma 11 per ciò che non*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

è espressamente previsto dal TUEL devono trovare applicazione le disposizioni concernenti i procedimenti camerali. Poiché, dunque, per ciò che concerne in particolare l'instaurazione del contraddittorio non è prevista una disposizione speciale nell'art. 143 del TUEL, non vi è dubbio che sotto questo profilo devono trovare applicazione **gli artt. 737 e 738 c.p.c.** che secondo l'unanime giurisprudenza di legittimità e di merito **implicano il dovere della parte che ha instaurato il giudizio di notificare l'atto introduttivo con il pedissequo decreto di fissazione udienza nei confronti delle controparti**» (cfr. Tribunale di Catanzaro, I Sezione Civile, decreto 19 aprile 2018, n. 667; *Id.*, decreto 16 marzo 2018, n. 486).

In ordine agli **aspetti procedurali** del giudizio di incandidabilità, è stato segnatamente rimarcato che **«l'incandidabilità è ... dichiarata con provvedimento definitivo di carattere giurisdizionale, di natura decisoria, incidente su interessi di rango costituzionale (il diritto di elettorato passivo, da un lato, e dall'altro l'interesse al buon andamento della Pubblica Amministrazione) ed è emesso all'esito di una procedura contenziosa che assicuri la tutela del contraddittorio e del diritto di difesa, sebbene svolta nelle forme dei procedimenti in camera di consiglio secondo le regole del rito camerale. Invero l'art. 143 comma 11 del TUEL si inserisce nell'ambito della c.d. "cameralizzazione dei diritti". Infatti l'introduzione della previsione dell'art. 742-bis cod. proc. civ. (art. 51 legge 14 luglio 1950, n. 581) – che consente l'applicazione delle norme comuni di cui agli artt. 737 ss. c.p.c. a tutti i procedimenti la cui disciplina contenga un richiamo esplicito o implicito alla camera di consiglio «ancorché non regolati dai capi precedenti o che non riguardino materia di famiglia o di stato delle**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

persone» - ha avuto il ruolo di apripista al legislatore che si è reso artefice di una vera e propria cameralizzazione della tutela dei diritti prevedendo una sempre più crescente serie di ipotesi in cui viene fatto ricorso alle forme camerali per la tutela contenziosa di diritti e status controversi. Tali scelte legislative, spesso aliene da preoccupazioni di sistemazione organica, risultano talvolta (come nel caso di specie ex art. 143 TUEL) dettate dalla specifica materia trattata per la quale si ritiene conveniente - anche per diffidenza verso il modello del processo ordinario di cognizione - riservare forme camerali in ragione di obiettivi di rapidità ed effettività della tutela, mentre in altri casi tali scelte del legislatore sono correlate alla peculiarità e rilevanza degli interessi coinvolti (in tema di famiglia e tutela dei minori); ciò sempre però **nel rispetto dei requisiti indefettibili del «giusto processo»** come individuati in via giurisprudenziale, **quali il rispetto del principio della domanda e del contraddittorio, l'assicurazione di termini compatibili con un adeguato diritto di difesa, l'obbligo di motivazione, possibilità di acquisire prove precostituite e di assumere prove costituende purché il relativo modo di assunzione - comunque non formale nonché atipico - risulti compatibile con la natura camerale del procedimento e ricorribilità per cassazione ex art. 111 Cost.**» (cfr. Corte di Appello di Napoli, I Sezione Civile, sentenza 14 dicembre 2018, n. 3166; *Id.*, sentenza 14 dicembre 2018, n. 3167).

Nella medesima prospettiva in alcune decisioni è stato osservato, da un lato, che «la pronuncia d'incandidabilità ha natura dichiarativa e prettamente civilistica»; dall'altro, che il Giudice «può formare il proprio convincimento, non solo sulla base degli elementi già contenuti nella



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proposta di scioglimento del Ministro dell'interno e nella allegata relazione del prefetto, ma anche prendendo in esame le risultanze probatorie acquisite, nel contraddittorio delle parti, nel corso del procedimento» (cfr. Tribunale di Catanzaro, Sezione I Civile, decreto 10 luglio 2018, n. 1161; Corte di Appello di Palermo, Sezione I Civile, decreto 2 marzo 2018, n. 868).

Nel merito, la giurisprudenza unanime ha confermato i principi precedentemente espressi con riguardo alla natura ed alla finalità della misura disciplinata dall'art. 143, comma 11, la quale si configura alla stregua di «una **misura interdittiva** volta a porre rimedio al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto dell'ente possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle precedentemente rivestite, e in tal modo perpetuare potenzialmente l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali. **L'autonomia del procedimento di applicazione e la diversità dei presupposti rispetto a quello penale hanno indotto ad escludere il carattere propriamente sanzionatorio dell'incandidabilità** e la riconducibilità della stessa all'ambito strettamente penalistico, essendosi rilevato che ai fini della relativa dichiarazione non si richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, ma è sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze ed alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio. È stata quindi riconosciuta la **funzione sostanzialmente preventiva** della misura, qualificata come **rimedio di extrema ratio**, in quanto volta ad evitare il ricrearsi delle situazioni cui il provvedimento di scioglimento ha inteso ovviare, e quindi a



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

salvaguardare **beni primari della collettività nazionale**, identificabili nella **legalità e imparzialità dell'amministrazione** e nella sua credibilità presso il pubblico, e cioè nel **rapporto di fiducia dei cittadini** verso l'istituzione, incrinato da fenomeni di infiltrazione e condizionamento riconducibili alla condotta degli amministratori» (ex multis, Corte di Cassazione, sentenza n. 15038/2018 cit.; Corte di Appello di Genova, Sezione I Civile, decreto 9 gennaio 2018, n. 2; Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, decreto 4 dicembre 2018, n. 5823; Tribunale di Lecce, Sezione I Civile, decreto 21 dicembre 2018 – R.G. n. 2217/2018 V.G.; Tribunale di Crotona, decreto 30 luglio 2018, n. 1183).

Conseguentemente, «l'individuazione di un rapporto diretto o indiretto tra gli amministratori e la criminalità organizzata può aver luogo anche sulla base di circostanze caratterizzate da un grado di significatività e concludenza inferiore a quello che legittima l'esercizio dell'azione penale o l'adozione di misure di prevenzione nei confronti di soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, purché si tratti di **elementi concreti, univoci e rilevanti**, tali da rendere tangibile la prospettiva d'illecite ingerenze nell'attività deliberativa e gestionale dell'ente pubblico» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 24 settembre 2018, n. 39).

Più nel dettaglio, per quanto concerne le circostanze che assumono rilevanza ai fini della pronuncia di incandidabilità, è stato chiarito che «Il tenore letterale della legge è piuttosto chiaro nel delineare la sanzione dell'incandidabilità come correlata, in senso sostanziale, all'accertamento di **specifiche condotte imputabili ai singoli amministratori** che possono avere avuto un contributo causale



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

nel più ampio quadro dei fatti di infiltrazione o condizionamento mafioso che hanno nel complesso giustificato lo scioglimento» (cfr. Tribunale di Palmi, Sezione Civile, decreto 6 febbraio 2018, n. 772).

*In tale contesto, «i **rapporti di parentela** tra amministratori ed esponenti della criminalità non possono costituire ex se elemento indicativo di un collegamento, rilevante ai sensi dell'art. 143, d.lg. 18 agosto 2000, n. 267, dovendo invece gli stessi essere rafforzati, onde pervenire ad un dato significativo e rispettoso del criterio di concretezza, con la riscontrata sussistenza di convivenza o di assidua frequentazione, e ciò ancor di più laddove non sia il parente stesso esponente della criminalità, bensì un suo congiunto o ulteriore parente da questi acquisito, in tal modo allentandosi, anche sul piano del rapporto di parentela, la rilevanza dell'elemento indicatore del collegamento con l'amministratore» (cfr. Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, IV Sezione Civile, sentenza 9 aprile 2018, n. 1217).*

*D'altra parte, in adesione a quanto ripetutamente affermato dal Giudice Amministrativo, anche in tema di indandidabilità è stato puntualizzato che «è sufficiente la presenza di sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non abbiano saputo porre argine o che non abbiano avvertito adeguatamente, e dalle quali si possa desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità abbiano saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti». Inoltre, «non rileva il fatto che le disfunzioni dell'apparato burocratico amministrativo siano anche pregresse, essendo sufficiente che l'amministrazione in carica nulla abbia fatto in concreto per rimuovere l'inefficienza, con la conseguenza che anche un **comportamento meramente omissivo, o***



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comunque di tolleranza o tiepidezza, o di dissociazione meramente nominale o dichiarata, ma non effettivamente posta in essere, costituisce in effetti una perpetuazione della situazione di disfunzione e di illegalità preesistente, che sul piano della tutela è oggetto di disvalore quanto la condotta commissiva che l'ha originata» (cfr. Tribunale di Nocera Inferiore, I Sezione Civile, sentenza 18 gennaio 2018, n. 1).

La giurisprudenza ha inoltre avuto modo di pronunciarsi in merito ai **rapporti tra organi elettivi e struttura burocratica dell'ente**, specificando che «*le funzioni degli organi politici di governo dell'ente locale sono tendenzialmente destinate a svolgersi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell'indirizzo politico-amministrativo (tramite la fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall'altro, del controllo sui risultati; mentre la concreta gestione amministrativa - attuata mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica - rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità all'apparato burocratico, che ha ai suoi vertici le figure dirigenziali. Questo assetto organizzativo comporta che non si possa, automaticamente e acriticamente, imputare all'organo politico (segnatamente, sindaco e assessori) qualsiasi violazione di norme sanzionate penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente, qualora sussista un'apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa; e che, per contro, debba farsi carico all'organo politico di responsabilità solo in*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

presenza di **specifiche condizioni**, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo e, cioè, quando sussistano violazioni dipendenti da carenze di ordine strutturale riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione o quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire ovvero sia stato a conoscenza della situazione antiggiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente e abbia omesso di attivarsi, con i suoi propri poteri, per porvi rimedio» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 3 ottobre 2018, n. 1709; Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 9 aprile 2018, n. 729).

Peraltro, alla luce di quanto previsto dall'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, una **speciale rilevanza** è stata riconosciuta alla posizione del **primo cittadino** atteso che «l'evidente connessione tra l'identificazione del Sindaco quale organo responsabile dell'amministrazione (comma 1 dell'art. 50) e l'attribuzione al medesimo della rappresentanza dell'ente (comma 2 dell'art. 50) consente di argomentare che il potere rappresentativo del medesimo si estenda alla intera attività, politica ed amministrativa. Una lettura coordinata delle due previsioni induce a ritenere che il senso della attribuzione di responsabilità espresso nel primo comma è quello della identificazione in un preciso soggetto istituzionale della **funzione politica generale dell'ente**, cui il secondo comma ricollega un **potere di rappresentanza generale, sostanziale e processuale**, verso l'esterno, funzionale ad una esigenza di chiarezza e di certezza dei rapporti giuridici, così configurandosi il sindaco quale soggetto esponenziale e dunque rappresentativo del Comune nella sua unitarietà ... In sostanza, il Sindaco, a cui è demandata per legge la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

personificazione dell'Ente comunale, riveste un ruolo di responsabilità, di rappresentazione, di gestione, controllo e vigilanza in modo tale che l'azione pubblica sia improntata a criteri di buon andamento, funzionalità, economicità e trasparenza e, prima ancora, legalità e correttezza» (cfr. Tribunale di Catanzaro, Sezione I Civile, decreto 10 luglio 2018, n. 1161).

Ai fini della declaratoria d'incandidabilità sono state poi ritenute ininfluenti sia la circostanza che l'ex amministratore interessato abbia rassegnato le dimissioni dalla carica elettiva anteriormente all'adozione del provvedimento dissolutorio sia la circostanza che nei confronti dei dipendenti dell'ente non siano state adottate le **misure di rigore previste dall'art. 143, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000** (cfr. Tribunale di Lamezia Terme, Sezione Civile, sentenza 7 agosto 2018, n. 1000; Tribunale di Palmi, Sezione Civile, decreto 11 giugno 2018, n. 3403).

In ordine alla legittimità delle predette misure, nel corso del 2018 si sono infine registrate **3** pronunce giurisprudenziali. In particolare, con decreto presidenziale ex art. 82, comma 2, del codice del processo amministrativo è stato dichiarato perento il gravame proposto avverso il provvedimento ministeriale adottato a febbraio 2010 nei confronti di un dipendente del comune di Furnari (ME) (cfr. T.A.R. per la Sicilia – Catania, Sezione II, decreto 18 luglio 2018, n. 4157). Negli altri 2 casi riguardanti il comune di Belmonte Mezzagno (PA), il T.A.R. capitolino – il quale, sulla scorta di una giurisprudenza ormai pacifica, ha competenza funzionale inderogabile anche con riferimento alle misure di rigore disciplinate dal citato art. 143, comma 5 – si è espresso in senso



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sfavorevole all'Amministrazione ed è attualmente pendente il **ricorso in appello**.

Nello specifico, il Giudice di primo grado ha annullato gli avversati decreti datati 12 agosto 2011 osservando che «Dall'esame degli addebiti mossi non emergono, in conclusione, indici univocamente significativi di un collegamento tra ricorrente ed esponenti delle famiglie malavitose operanti nel territorio comunale (consistenti, ad esempio, in frequentazioni, incontri, telefonate), né del condizionamento dell'operato del ricorrente da parte di queste ultime, dovendosi ribadire, peraltro, che tali elementi non possono certo dedursi, in via meramente logica, dal mero rilievo dell'eventuale illegittimità di alcuni dei provvedimenti amministrativi emessi, che di per sé, in assenza di un a prova positiva dell'infiltrazione mafiosa nel Comune, non valgono ad integrare i presupposti del provvedimento di rimozione ai sensi dell'art. 143 TUEL» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I ter, sentenza 24 aprile 2018, n. 4501; Id., sentenza 24 aprile 2018, n. 4514).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2. Attività normativa e regolamentare

Uno dei primi impegni su cui si sono concentrati gli organi di gestione straordinaria ha riguardato l'attività di riorganizzazione e di recupero della legalità amministrativa attraverso interventi sul piano normativo, considerato che in molti degli enti locali destinatari del provvedimento dissolutorio sono state rilevate gravi carenze sul piano regolamentare: provvedimenti mai adottati ovvero non più rispondenti al mutato assetto normativo.

Tale attività ha interessato il **91,6% delle commissioni straordinarie** e spesso gli interventi di tipo regolamentare hanno riguardato proprio settori "sensibili" – quali quelli edilizio-urbanistico, lavori pubblici-appalti, socio-assistenziali - ove il disordine organizzativo e la mancanza di trasparenza nelle procedure hanno favorito la permeabilità all'ingerenza delle consorterie criminali.

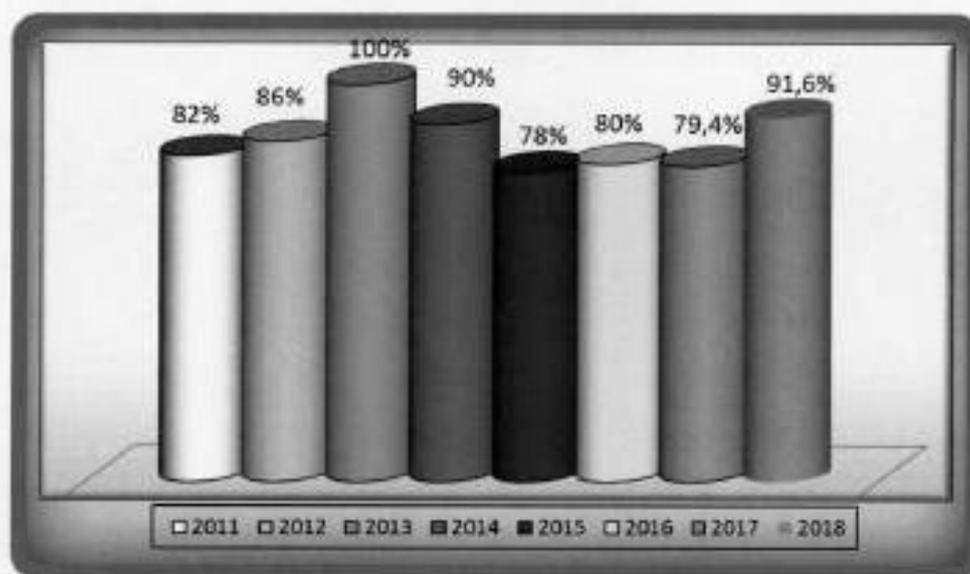
L'attività regolamentare realizzata ha riguardato, in particolare:

- l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi di consulenza, ricerca e studio;
- l'acquisizione di lavori, beni e servizi in economia;
- la concessione di contributi alle associazioni culturali, sportive e ricreative;
- le entrate tributarie;
- lo smaltimento dei rifiuti
- il funzionamento della commissione comunale di vigilanza sui pubblici spettacoli.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI

La disciplina adottata nei vari ambiti non riveste solo carattere organizzatorio interno, ma rileva anche nei confronti della comunità amministrata e di tutti i soggetti che entrano in rapporto con l'ente.

Esercitando la potestà regolamentare le commissioni straordinarie hanno dotato gli enti dei necessari strumenti per assumere, in trasparenza, decisioni sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi.

Nel periodo di gestione straordinaria, la maggior parte delle commissioni ha quindi adottato disposizioni regolamentari per colmare lacune e criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione ovvero per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire il buon andamento e la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

Nel comune di Crispano (NA), ad esempio, la commissione, riscontrata la grave carenza di "regole" in settori molto delicati, ha dato



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

impulso all'attività regolamentare e alla conseguente approvazione del regolamento per "la Festa dei Gigli" - evento che fa registrare annualmente migliaia di presenze e che risulta particolarmente delicato sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica - oltre che del regolamento urbanistico edilizio comunale, rivisitando altresì il piano urbanistico comunale e il piano di insediamento produttivo, prima realizzati a vantaggio e beneficio di appartenenti al clan locale grazie ad *iter* amministrativi inficiati da palesi e gravi illegittimità.

Nel comune di Casavatore (NA), poi, è stato predisposto, in particolare, il regolamento sull'alienazione dei beni del patrimonio immobiliare comunale, il regolamento sulla rappresentanza e difesa in giudizio, il regolamento per la costituzione e il funzionamento della commissione comunale per l'istruttoria delle domande presentate per l'assegnazione degli alloggi ERP nonché il regolamento per il rilascio del contrassegno di parcheggio per disabili.

Ancora, nei comuni di Cassano all'Ionio (CS) e di Briatico (VV) le commissioni sono intervenute per adottare disposizioni regolamentari per colmare lacune e porre rimedio a criticità esistenti in settori sensibili quali il conferimento e la gestione degli incarichi legali, istituendo un registro informatico degli incarichi legali esterni conferiti e prevedendo i limiti massimi degli importi per i compensi.

Anche nel comune di Nicotera (VV) l'attività di risanamento dell'ente è stata contraddistinta da un'opera di progressivo aggiornamento e integrazione del contesto regolamentare di alcuni settori, considerate le gravi carenze riscontrate, soprattutto nella gestione delle entrate comunali e nella gestione del personale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Corleone (PA), poi, la commissione ha adottato regolamenti comunali elaborati *ex novo* o revisionati ed aggiornati alla luce dell'intervenuta normativa nel settore delle attività produttive, per la disciplina di installazione e gestione di *dehors* o di impianti pubblicitari, per la concessione di aree comunali per l'installazione e l'esercizio di singole attrazioni di spettacoli viaggianti e di spettacoli circensi, oltre che nel delicato settore economico-finanziario.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente.

La funzionalità e l'efficienza del settore tributi ed entrate, soprattutto nella gran parte dei comuni che evidenziano difficoltà finanziarie, è determinante per recuperare un sufficiente livello di disponibilità finanziaria e procedere, poi, all'avvio delle iniziative più opportune volte ad un progressivo risanamento dell'ente.

La riorganizzazione di quest'area, tuttavia, nella gran parte dei comuni, non è stata esente da difficoltà.

L'elemento che ha reso particolarmente difficile l'azione di recupero, da parte delle commissioni, è stata la mancanza di minime disponibilità finanziarie che, spesso, ha impedito l'avvio di un decisivo intervento riorganizzativo.

L'obiettivo del risanamento finanziario è stato perseguito dai commissari facendo ricorso a varie tipologie di interventi tra i quali si evidenziano quelli diretti ad incidere sulle entrate proprie; quelli volti all'accertamento ed alla riduzione di fenomeni di elusione o evasione tributaria; quelli indirizzati a razionalizzare la spesa ed ottimizzare i costi.

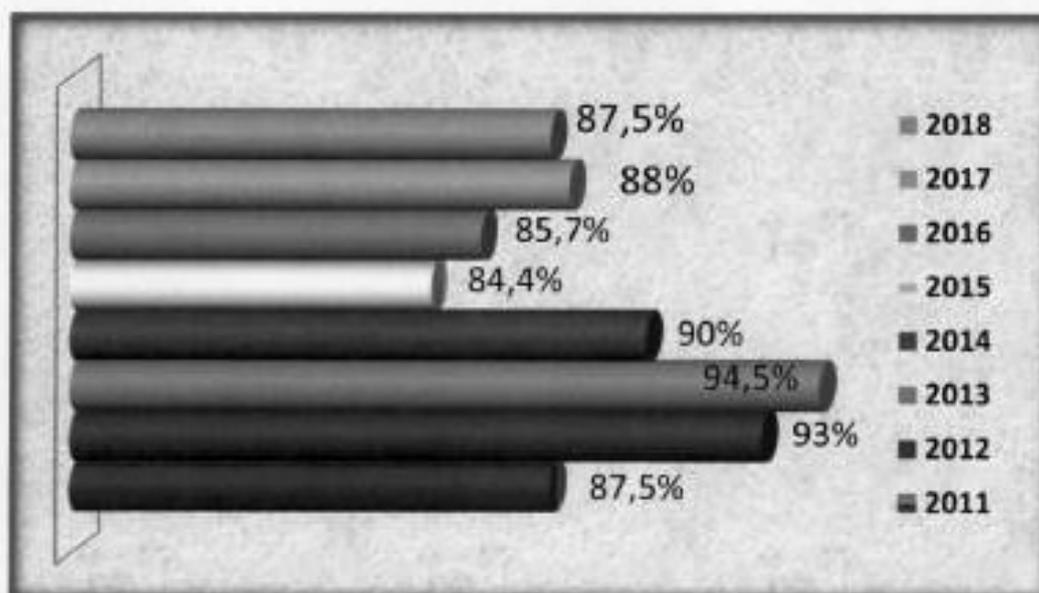
La gran parte delle commissioni straordinarie ha attivato soluzioni del primo tipo, che si sono concretizzate in interventi diretti sui canoni di locazione, sui contributi richiesti all'utenza per i servizi a domanda individuale e, laddove possibile, sull'aumento delle aliquote T.A.R.I..



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INCREMENTO ENTRATE



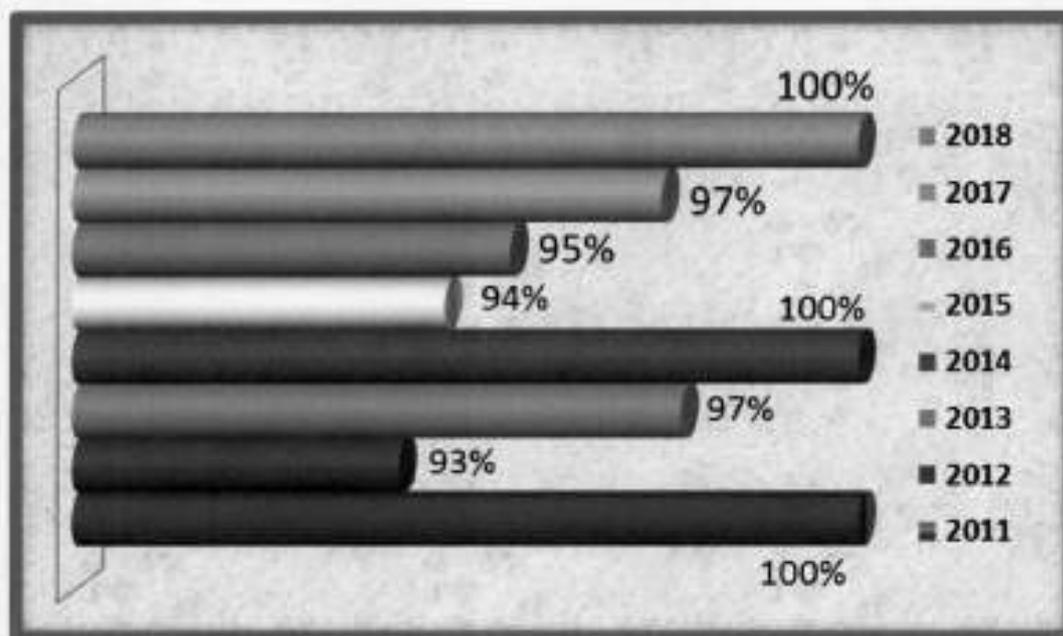
Quasi tutti i comuni sono poi stati interessati da interventi del secondo tipo, volti, cioè, alla riduzione dei fenomeni di evasione (quali accertamenti sul pagamento dell'I.M.U.) ed al recupero dei canoni idrici, obiettivi perseguiti anche attraverso la pianificazione di procedure di incrocio dei dati al fine di far emergere situazioni sommerse.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RIDUZIONE EVASIONE



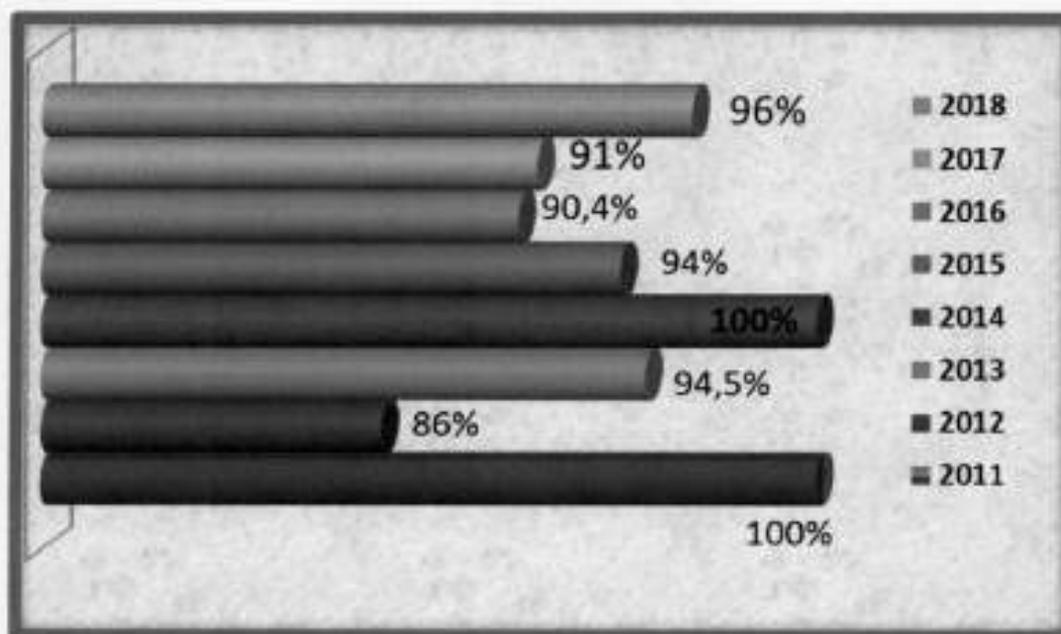
Nell'ambito della terza tipologia di interventi, realizzati da larga parte delle commissioni e diretti alla razionalizzazione della spesa e all'ottimizzazione dei costi, si è dato luogo, laddove necessario, ad iniziative nei confronti delle società incaricate del servizio di riscossione dei tributi al fine di ottenere condizioni più favorevoli ovvero alla transazione di pregresse vertenze o ancora al riconoscimento di debiti fuori bilancio.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RAZIONALIZZAZIONE SPESA



Tra le iniziative adottate si segnala l'attività della commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Casavatore (NA) ove, alla scadenza del contratto di affidamento del servizio di accertamento e riscossione dei tributi ed entrate comunali, l'ente ha cominciato a gestire con i propri uffici la riscossione diretta dei tributi, con conseguente notevole risparmio di spesa.

Ancora, nel comune di Isola di Capo Rizzuto (KR) per ridurre il fenomeno dell'evasione e dell'elusione dei tributi è stato introdotto il documento regolarità contributiva comunale per quanti, a qualsiasi titolo, abbiano rapporti con l'ente.

Nel comune di Crispano (NA), poi, è stato approvato il regolamento di contabilità armonizzata per disciplinare la gestione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

finanziaria, economica, patrimoniale e contabile dell'ente, con costante attenzione rivolta al corretto svolgimento dell'attività di tesoreria da parte del responsabile del settore finanziario mediante il monitoraggio *on-line* di tutte le operazioni poste in essere dal tesoriere sul conto corrente comunale.

Inoltre, nel comune di Platì (RC) è stato adottato un regolamento per la riscossione straordinaria delle entrate tributarie e patrimoniali degli anni pregressi, da realizzare attraverso strumenti agevolati di pagamento ed abbattimento degli oneri accessori al fine di stimolare gli utenti morosi ad un ravvedimento spontaneo.

Ancora, nel comune di San Felice a Cancellò (CE), ente in dissesto finanziario, la commissione ha portato avanti una rigorosa politica di bilancio, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, finalizzata al risanamento finanziario dell'ente attraverso: una riduzione significativa dei livelli di spesa; una stringente verifica delle entrate mai incamerate; un inasprimento del carico tributario e patrimoniale; un piano di lotta all'evasione, curando le entrate degli ultimi cinque anni, ottenendo l'approvazione dell'ipotesi di bilancio consolidato 2017-2019, internalizzando, altresì, il servizio di riscossione delle entrate comunali e costituendo la banca dati dei propri contribuenti.

4. Attività di gestione

4.1. Riorganizzazione dell'apparato burocratico

La quasi totalità delle commissioni straordinarie ha adottato interventi per la riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per far fronte all'esiguità degli organici e alla fragilità delle strutture

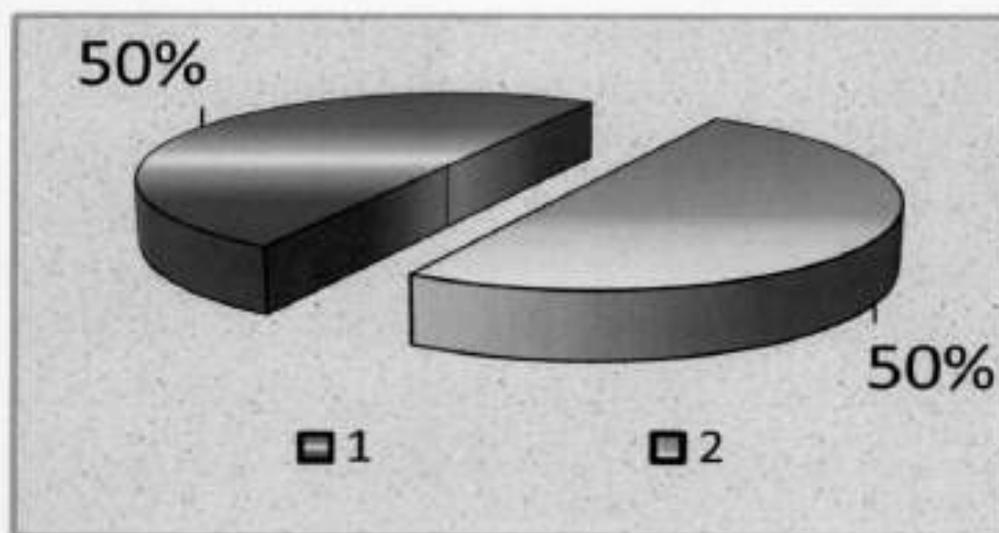


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

amministrative, sia per avviare un percorso di risanamento di settori in cui era stata riscontrata la presenza di personale "colluso" con le organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

La metà degli organi straordinari ha ritenuto necessario procedere ad un avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi.



- 1) Commissioni che hanno ritenuto necessario l'avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi
- 2) Commissioni che non hanno ritenuto necessario l'avvicendamento

Tale avvicendamento è dovuto a diversi fattori quali la necessità di disporre una generale riorganizzazione del personale dell'ente locale, l'accertata inaffidabilità dimostrata dai collaboratori e, più in generale, l'incapacità professionale.

Le esperienze commissariali hanno messo in evidenza che una rilevante percentuale dei dipendenti, al momento dell'insediamento

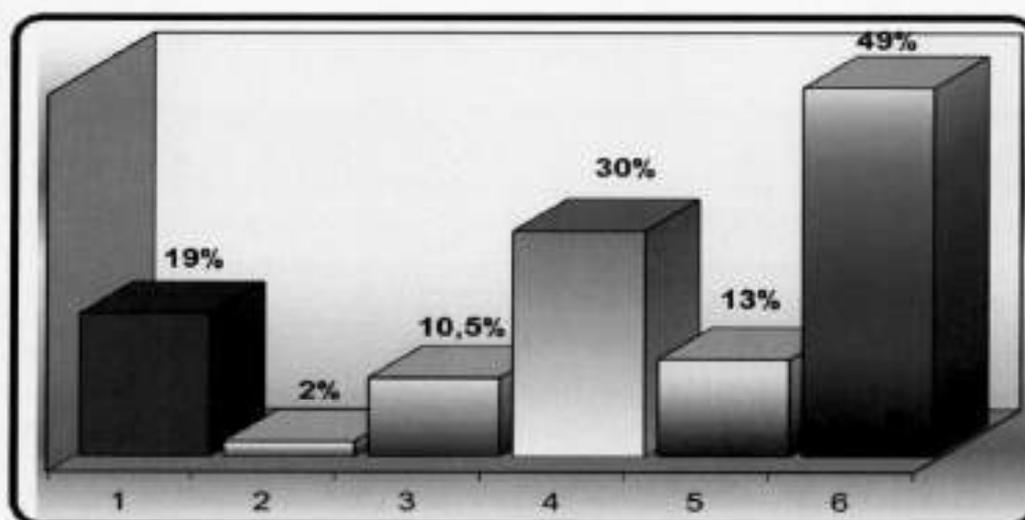


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'organo straordinario, si è mostrata diffidente e distaccata, se non addirittura ostile, atteggiamenti che solo in alcuni casi sono cambiati nel corso della gestione straordinaria assumendo forme di collaborazione sempre maggiori.

ATTEGGIAMENTO DIPENDENTI



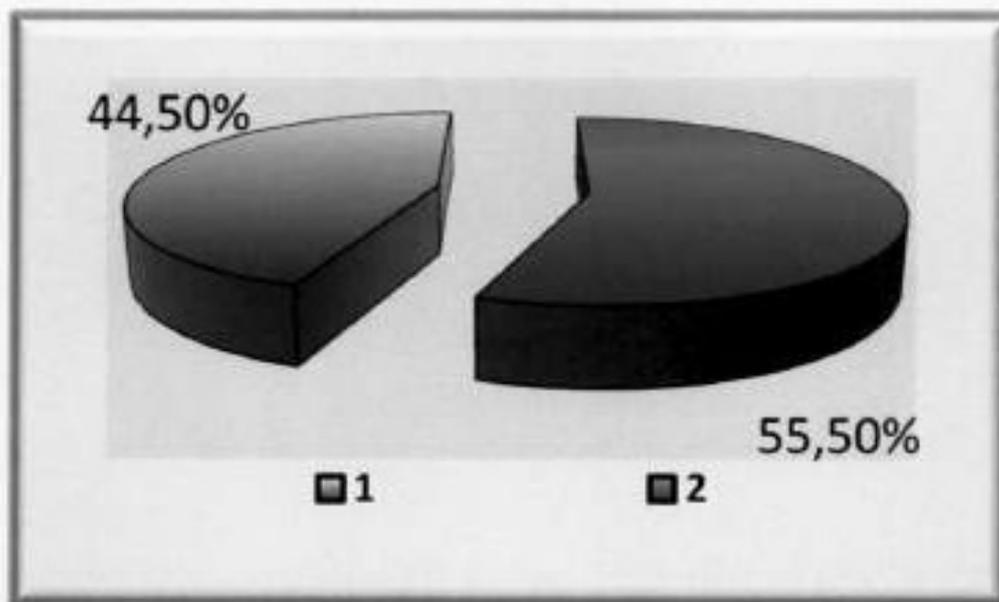
- 1) Atteggiamento disponibile ed aperto
- 2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo
- 3) Atteggiamento ostruzionistico ed indisponibile
- 4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo
- 5) Atteggiamento di finta collaborazione
- 6) Parte del personale collaborativa ed aperta, ed altra parte indifferente o ostruzionistica

Il diverso atteggiamento mostrato via via dall'apparato burocratico è ascrivibile ad una serie di fattori, quali il costante colloquio e le forme di coinvolgimento operati dai commissari, nonché, laddove possibile, gli interventi premiali del lavoro svolto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



- 1) Percentuale dei comuni dove l'atteggiamento è successivamente cambiato
- 2) Atteggiamento rimasto inalterato

A fronte di diffusi atteggiamenti di indifferenza o non collaborativi - e in taluni casi addirittura ostruzionistici - i commissari straordinari hanno evidenziato anche la presenza di personale che, invece, ha dimostrato fattiva disponibilità con la commissione, animato da un'effettiva volontà di "riscatto" e di recupero della legalità.

La quasi totalità delle commissioni straordinarie ha inoltre richiesto l'assegnazione temporanea, in posizione di comando o di sovraordinazione di personale amministrativo o tecnico, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L., per motivi che possono essere così sintetizzati:

a) necessità di avvalersi di personale in possesso di specifiche professionalità per procedere alla riorganizzazione di determinati settori dell'ente;

b) necessità di avvicinare funzionari "collusi" con la criminalità organizzata;



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

c) necessità di supplire alla scarsa qualificazione del personale dipendente;

d) necessità, attese le carenze di organico, di reperire in tempi brevi risorse umane adeguate.

Il personale comandato ai sensi del citato articolo 145 è stato assegnato, prevalentemente, nei settori economico - finanziario, dell'urbanistica, dei lavori pubblici e della polizia municipale, uffici ove, più degli altri, è avvertita l'esigenza di recupero della legalità e di ripristino di adeguati livelli di efficienza amministrativa.

La maggior parte dei commissari ha riscontrato che l'organizzazione degli uffici rappresenta una delle principali criticità: gravi irregolarità gestionali, diffusa approssimazione organizzativa, generale carenza di controlli e di corretti flussi informativi sono circostanze che rappresentano plasticamente la compromissione del buon andamento dell'attività comunale.

Nell'ambito delle iniziative adottate nei singoli enti, si rileva che la commissione incaricata della gestione del comune di Marano di Napoli (NA), non potendo procedere alle programmate assunzioni a causa del dissesto finanziario, ha dovuto rivisitare la struttura organizzativa in più passaggi, dando corso ad una rotazione del personale a fini di prevenzione della corruzione e dell'illegalità e assumendo anche iniziative disciplinari relative ad alcuni dirigenti.

A seguito della verifica della complessiva situazione del personale presso il comune di Lavagna (GE), con particolare riferimento a condizionamenti o collusioni, la commissione ha dovuto procedere all'assegnazione ad altre funzioni di un dirigente rinviato a giudizio e alla revoca di due posizioni organizzative.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Anche la commissione straordinaria insediata nel comune di Parabita (LE), rilevato che l'operato degli uffici si caratterizzava per l'eccessiva lentezza rispetto alle esigenze della cittadinanza, ha rimodulato l'organizzazione comunale ridistribuendo le competenze dei settori e attuando la rotazione degli incarichi.

Nel comune di Trentola Ducenta (CE) sono state effettuate attività di formazione del personale, risultato scarsamente aggiornato sulle normative riguardanti l'anticorruzione, la trasparenza, la tutela della privacy, l'accesso civico e gli appalti pubblici ed è stato attivato il protocollo informatico.

In alcuni casi, come nel comune di Castelvetro (TP), ente strutturalmente deficitario, si è proceduto alla soppressione degli incarichi dirigenziali a contratto di cui all'art. 110 del d.lgs. 267/2000 e di cinque posti di qualifica dirigenziale, con riduzione delle spese del personale.

In alcuni casi le commissioni hanno potuto avviare anche procedure concorsuali e di mobilità per fare fronte alle rilevate carenze di organico tali da compromettere la funzionalità dell'ente.

Nel comune di Briatico (VV) per rimediare alla grave carenza di personale, dovuta al mancato ricambio generazionale di coloro che erano cessati dal servizio, è stata approvata la programmazione del fabbisogno del personale in vista delle assunzioni. La commissione, inoltre, ha avviato una profonda riorganizzazione degli uffici e del personale e un efficiente ripristino della correttezza delle diverse procedure amministrative di settore, per costruire, nelle regole, un sistema strutturalmente innovativo, quale visibile segnale di cambiamento del *modus operandi* imperante.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Cassano all'Ionio (CS), inoltre, a seguito dell'approvazione del piano di programmazione del fabbisogno, sono state avviate numerose procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato.

4.2. Iniziative dirette al miglioramento dei servizi

La verifica dello stato dei servizi e la conseguente predisposizione delle iniziative più adeguate per migliorarne la resa costituisce un altro degli interventi prioritari disposti dalle commissioni straordinarie.

In linea generale, stante le limitate dotazioni finanziarie, gli organi di gestione straordinaria hanno richiesto contributi alle diverse istituzioni, comunitarie, statali, o regionali, al fine di recuperare le necessarie risorse economiche.

Risorse che hanno consentito all'**81% delle commissioni** di effettuare interventi nel settore ambientale, in particolare per realizzare isole ecologiche o per implementare il servizio di raccolta differenziata, anche attraverso accordi per la gestione associata del servizio con comuni limitrofi.

In proposito, è significativa l'iniziativa dei commissari di Calvizzano (NA) che hanno sottoscritto uno specifico protocollo presso la Prefettura al fine di contrastare con maggiore efficacia il fenomeno dei roghi di rifiuti, con il coinvolgimento di altri comuni per l'impiego congiunto delle rispettive polizie locali, oltre che di contingenti dell'esercito.

Un altro settore al quale sono state destinate rilevanti risorse finanziarie da quasi tutte le gestioni commissariali è quello dei servizi sociali, con incremento dei servizi per i giovani e gli anziani.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Al riguardo, tra le iniziative più incisive si segnalano la realizzazione di centri di aggregazione sociale, l'implementazione dei trasporti urbani, il miglioramento dei servizi scolastici, anche attraverso l'acquisto di scuolabus, nonché l'incremento delle prestazioni assistenziali in favore degli anziani e dei disabili.

Significative al riguardo le iniziative nel comune di Corleone (PA): l'attivazione di un centro socio-ricreativo per disabili per la cui realizzazione è stato utilizzato un contributo erogato negli anni passati e non utilizzato; un progetto di recupero scolastico e servizi di sostegno scolastico; tirocini curriculari e programmi di inserimento lavorativo in cooperative sociali; l'erogazione di buoni socio-sanitari; l'apertura di un asilo nido.

Sono stati inoltre generalmente attuati interventi finalizzati ad aumentare i livelli di legalità e di sicurezza nonché ad ottimizzare la fruizione e l'organizzazione degli edifici comunali.

Nel comune di Vittoria (RG), ad esempio, la commissione ha sottoscritto il Patto di legalità con la Prefettura di Ragusa denominato "Patto per Vittoria sicura" e ha inoltre concluso con l'ANAC il Protocollo di vigilanza e collaborazione finalizzato ad individuare le condizioni idonee a prevenire fenomeni corruttivi nelle procedure di gara per l'assegnazione dei box del mercato ortofrutticolo.

Nel comune di Crispano (NA) la commissione ha aderito allo S.P.R.A.R. e ad un protocollo di intesa con la Prefettura, l'A.N.C.I. Campania, i sindaci dei comuni capoluogo di provincia, le Direzioni del parco archeologico di Pompei e della reggia di Caserta per il miglioramento del sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale, proseguendo le attività, già avviate negli anni precedenti,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

per reperire sul territorio strutture private per la realizzazione dei servizi di accoglienza.

Sempre nell'ottica di un miglioramento dei servizi, oltreché al fine di promuovere l'immagine del comune, in alcuni degli enti locali, attesa la loro particolare vocazione naturalistica, sono stati curati progetti finalizzati alla rivalutazione paesaggistica e turistica della zona.

Nel comune di Trecastagni (CT) la commissione ha disciplinato l'organizzazione della manifestazione "Mercatini d'estate" ai fini della valorizzazione dell'artigianato e dei prodotti tipici locali con conseguente maggiore visibilità del territorio comunale, nell'ottica di incrementare lo sviluppo turistico e commerciale della città; ha inoltre promosso l'offerta culturale estiva attraverso iniziative ed eventi musicali, teatrali e di intrattenimento dei bambini che hanno suscitato l'interesse e riscosso il consenso non solo dei cittadini, ma anche dei turisti.

Nel comune di San Gennaro Vesuviano (NA) la commissione ha realizzato progetti finalizzati allo sviluppo turistico e alla rivalutazione delle tradizioni socio-culturali del territorio, come l'organizzazione e lo sviluppo della "Fiera Vesuviana", che rappresenta da oltre 400 anni una delle più rilevanti manifestazioni fieristiche dell'area vesuviana.

Nel comune di Manduria (TA) l'organo di gestione straordinaria, non potendo affidare in maniera continuativa la gestione del Parco Archeologico delle Mura Messapiche a causa della nullità della delibera di indizione della gara, ha concesso autorizzazioni temporanee all'associazione "Profilo greco" per organizzare visite guidate con guide abilitate e consentire ai numerosi turisti e visitatori di poter conoscere il patrimonio archeologico della città.

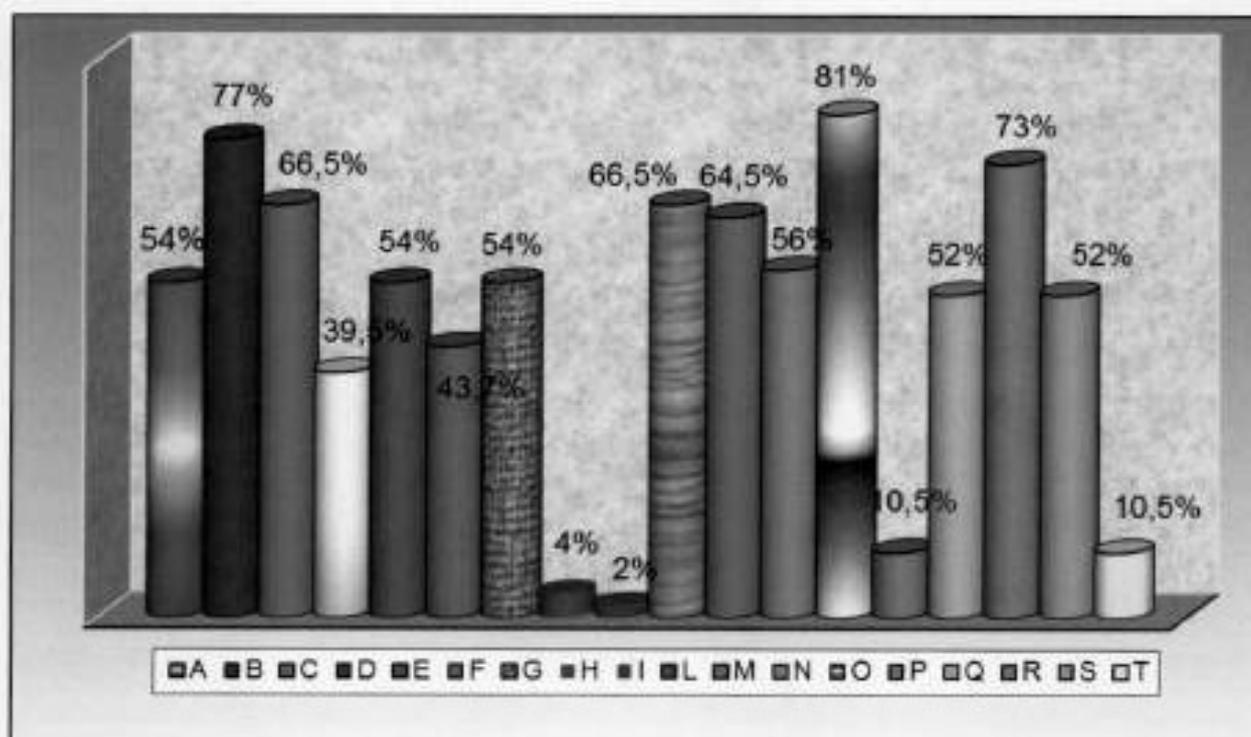


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

A Lavagna (GE), grazie ad un contributo regionale, è stata allestita una spiaggia per la balneazione da parte di persone diversamente abili ed è stata attrezzata un'apposita area per consentire l'accesso all'arenile degli animali di affezione con i loro proprietari.

MIGLIORAMENTO SERVIZI



- A) servizi offerti agli anziani
- B) servizi offerti ai giovani
- C) servizi offerti ai bambini
- D) servizi diretti alle famiglie
- E) servizi offerti ai disabili
- F) servizi diretti al settore commercio e industria locale
- G) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali
- H) interventi sul disagio giovanile

- I) interventi per incentivare il lavoro
- L) ripristino della legalità e della sicurezza
- M) servizi offerti alle scuole
- N) servizio idrico integrato
- O) servizio raccolta r.s.u.
- P) servizio di trasporto urbano
- Q) servizio di illuminazione pubblica
- R) interventi destinati ai servizi socio culturali
- S) interventi diretti sull'arredo urbano
- T) altro

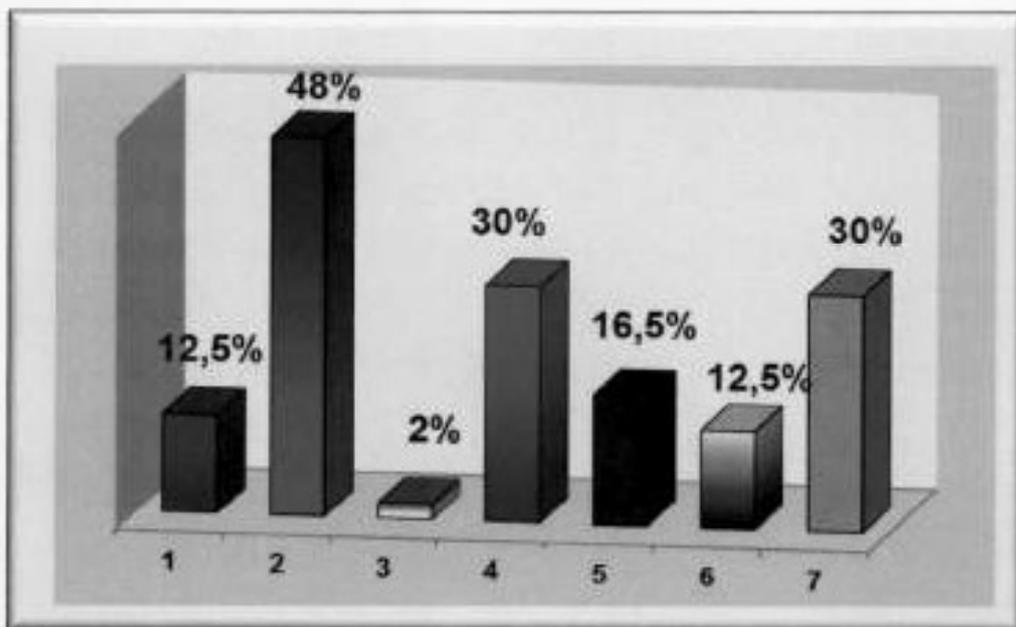


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4.3. Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi

Una diffusa indifferenza e una generalizzata sfiducia negli interventi statali, in molti casi un senso di rassegnazione e, comunque, un netto scollamento tra amministrazione e cittadinanza sono questi gli elementi caratterizzanti, più di frequente, i rapporti con la popolazione dei comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso.



REAZIONE DA PARTE DELLA POPOLAZIONE ALLA NOTIZIA DELLO SCIoglimento DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA

- 1) percepita come un complotto politico
- 2) percepita con indifferenza
- 3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
- 4) percepita con rassegnazione
- 5) percepita come una perdita di tempo
- 6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
- 7) percepita con indignazione



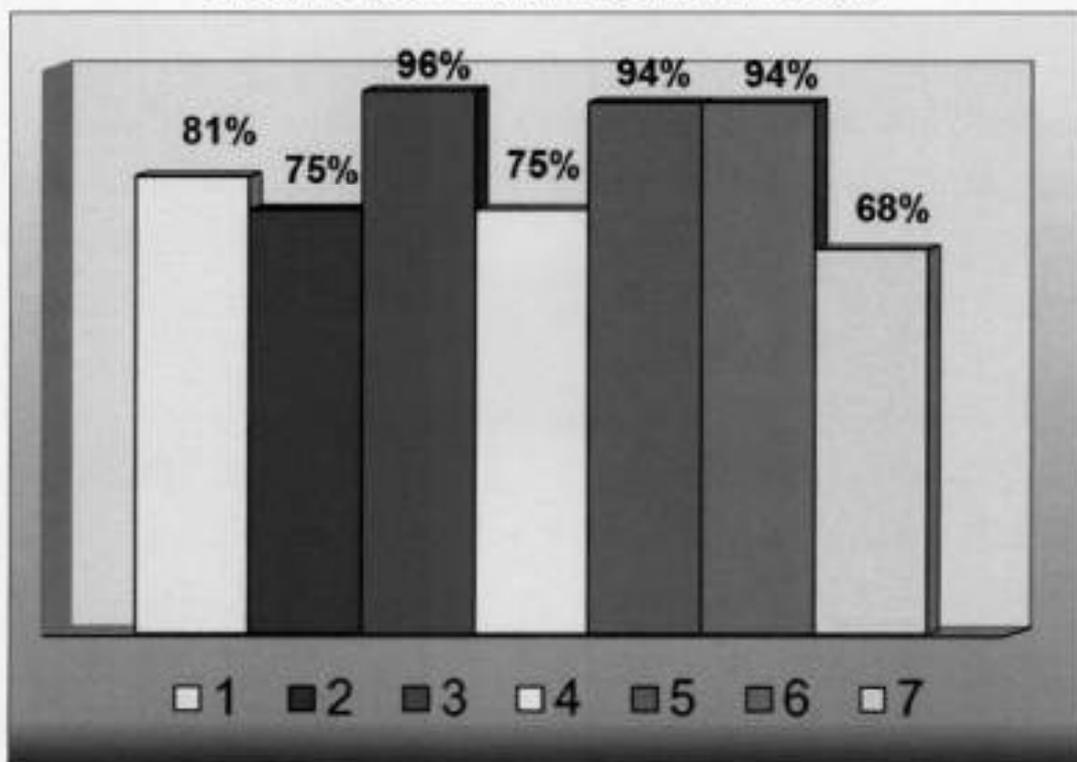
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Un siffatto panorama ha richiesto alle commissioni straordinarie un impegno forte e consapevole nei rapporti con la cittadinanza tutta per il recupero della credibilità dello Stato.

Particolarmente significativi sono stati gli sforzi volti all'organizzazione di incontri con i rappresentanti delle associazioni di volontariato, delle categorie produttive, con la scuola e le parrocchie al fine coinvolgere e far condividere le problematiche riscontrate ed i progetti messi in campo dall'organo di gestione straordinaria.

INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



- 1) Rappresentanti sindacali
- 2) Rappresentanti associazioni giovanili
- 3) Rappresentanti associazioni volontariato
- 4) Rappresentanti forze politiche
- 5) Parrocchi

- 6) Dirigenti scolastici
- 7) Rappresentanti categorie produttive



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Anche le modalità con le quali tali incontri sono stati effettuati - dibattiti aperti all'interno delle sale comunali o delle aule scolastiche o, piuttosto, l'organizzazione di apposite riunioni su questioni di particolare interesse per la comunità - hanno contribuito, progressivamente, a riavvicinare Istituzioni e cittadinanza e a riscuotere la partecipazione della popolazione.

Grande impegno, quindi, da parte delle commissioni nella promozione di attività nel settore sociale, destinate alla tutela delle fasce deboli, attraverso la realizzazione di servizi integrativi per il sostegno concreto ai nuclei familiari quali i servizi per l'infanzia, gli anziani ed i diversamente abili.

Qualificate iniziative hanno inoltre riguardato il miglioramento dei servizi socio-culturali: sistemazione di impianti sportivi, abbattimento di barriere architettoniche, iniziative di promozione turistica, raccolta differenziata dei rifiuti e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità a scopi sociali.

Attraverso la ricognizione del patrimonio immobiliare comunale - che ha consentito di accertarne la consistenza, le condizioni d'uso e il valore reddituale - i commissari si sono impegnati per razionalizzarne l'uso, con assegnazione in piena trasparenza, mettendo quindi a disposizione nuove strutture e servizi per la popolazione ovvero adottando progetti di valorizzazione, recupero e ristrutturazione.

Nell'ambito delle attività sociali si segnala la commissione di Trentola Ducenta (CE) che ha aderito al programma nazionale previsto nell'ambito del Piano d'azione e coesione P.A.C.- infanzia che consentirà la realizzazione di due micro-nidi comunali; nel settore socio-sanitario,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

invece ha provveduto al recupero di un centro polifunzionale realizzando, tramite la ASL, un moderno centro vaccinale e di assistenza socio-sanitaria, punto di riferimento anche per i territori limitrofi.

Con riferimento, invece, al servizio di protezione civile si segnala che nel comune di Brescello (RE), a seguito del terribile evento alluvionale del dicembre 2017, la commissione si è prontamente adoperata per l'assistenza alla popolazione, dotando poi l'ente del Piano per l'emergenza e gestione del rischio idraulico e rivisitando totalmente il Piano comunale di protezione civile.

Inoltre, nel comune di San Gennaro Vesuviano (NA) è stato costituito l'apposito COC- Centro Operativo Comunale e si è dato seguito alle indicazioni contenute nel Piano regionale di Protezione civile.

Con riguardo, poi, alle attività preventive per la salvaguardia del territorio comunale, nel comune di Brancaleone (RC) si è proceduto alla manutenzione delle fiumare, dei tombini e dei canali di scolo. E' stata inoltre fronteggiata una grave emergenza ambientale e igienico sanitaria, vietando dapprima l'uso dell'acqua a seguito della rilevazione di un'altissima presenza di metalli pesanti e colibatteri, attuando via via un continuo monitoraggio sulle acque, unitamente a interventi di bonifica dei siti di allocazione dei pozzi.

Nel comune di Siderno (RC) sono state assunte iniziative per la pulizia dei torrenti e dei corsi d'acqua minori, con individuazione delle condotte abusive fonte di inquinamento marino.

Anche nel comune di Rizziconi (RC) si è proceduto alla verifica dello stato di distribuzione idrica, a seguito di rapporti negativi rispetto alla potabilità delle acque, con adozione di misure urgenti per la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sanificazione tramite superclorazione e ripristino della situazione di potabilità.

Per migliorare e rendere più efficace la fruizione da parte dei cittadini dei servizi erogati dal comune, a Valenzano (BA) è stato portato avanti il processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, è stata attuata l'informatizzazione dello Sportello unico per le attività produttive, della riscossione dei ticket del servizio di mensa scolastica e trasporto scolastico ed è stata prevista la rivisitazione del sito istituzionale dell'ente.

Nel comune di Corleone (PA) la commissione ha adottato una serie di iniziative volte a promuovere la potenzialità del territorio a forte vocazione agricola, favorendo la produzione di prodotti di qualità e istituendo, a seguito di approvazione di uno specifico regolamento, il marchio De.C.O. – Denominazione comunale d'origine, la cui adozione si è conclusa con la presentazione pubblica nel corso di un'assemblea cittadina.

Nel comune di Limbadi (VV) la commissione ha deciso di utilizzare, quale risorsa strategica per il miglioramento dei rapporti tra i cittadini e l'ente, oltre al sito *web* istituzionale, la piattaforma *Facebook*, sia come strumento di comunicazione e informazione, sia come elemento di trasparenza dell'attività amministrativa, sia come offerta di servizi interattivi per pubblicizzare le proprie iniziative nell'ottica del potenziamento dell'informazione, anche con finalità di promozione turistica e culturale della città e del territorio.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4.4. Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio

Nel settore degli appalti di opere pubbliche l'avvio dell'attività di riorganizzazione da parte delle commissioni è coincisa, in linea generale, con la deliberazione del piano delle priorità delle opere pubbliche con cui è stata rideterminata la sequenza degli interventi secondo quanto previsto dall'art. 145 comma 2 T.U.O.E.L., adempimento, questo, necessario per richiedere alla Cassa Depositi e Prestiti l'accesso ai contributi e finanziamenti usufruendo della speciale procedura prevista.

Si è trattato, innanzitutto, di interventi per la manutenzione delle strade, delle infrastrutture e degli edifici pubblici attraverso: l'ultimazione delle opere pubbliche già cantierizzate, la riqualificazione e l'adeguamento alle norme di prevenzione incendi degli edifici scolastici, la verifica della vulnerabilità sismica con progettazione dei relativi interventi di messa in sicurezza ed adeguamento, il miglioramento della viabilità, con apposizione di nuova segnaletica, la razionalizzazione di parcheggi nei centri cittadini e di attraversamenti pedonali rialzati ed evidenziati. Inoltre, interventi per l'adeguamento e l'ampliamento dei sistemi di videosorveglianza, la manutenzione della rete idrica e della pubblica illuminazione, l'ampliamento dei cimiteri comunali.

L'azione di contrasto alle infiltrazioni di tipo mafioso svolta da tutte le commissioni straordinarie nell'attività di riorganizzazione del settore è stata particolarmente rilevante con riguardo agli appalti di opere pubbliche e di forniture che presentavano profili di illegittimità unitamente ad iniziative volte ad assicurare una gestione trasparente a garanzia della legalità dei procedimenti in un settore così sensibile.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Gli organi di gestione straordinaria hanno, infatti, adottato provvedimenti in autotutela volti a rimuovere gli atti illegittimi assunti dall'amministrazione comunale sciolta e hanno dato piena adesione ai protocolli di legalità proposti dalle rispettive prefetture offrendo, anche in questo caso, un concreto segnale alla popolazione della possibilità di gestire la cosa pubblica con criteri di trasparenza ed imparzialità.

Importanti interventi si sono poi registrati nel settore edilizio, notoriamente oggetto degli interessi criminali, in quanto il mercato immobiliare offre facili occasioni di investimento e riciclaggio di ingenti somme di denaro.

In tale settore si segnalano due principali tipologie di interventi, una volta ad una corretta pianificazione urbanistica del territorio e l'altra, parallela, tesa ad un efficace contrasto del fenomeno dell'abusivismo.

Per quanto attiene la prima tipologia di interventi il principale obiettivo delle commissioni straordinarie è stato, come evidenziato, quello di "regolarizzare" la situazione urbanistica dell'ente locale, ponendo in essere tutti gli adempimenti a tal fine previsti dalle disposizioni di settore.

Un terzo delle commissioni ha adottato il Piano regolatore generale mentre ulteriori interventi hanno riguardato l'adozione del Piano strutturale associato e del Piano urbanistico comunale.

Nei comuni a vocazione turistico-balneare è stato adottato il Piano di spiaggia, strumento di pianificazione, a livello comunale, delle aree ricadenti nel demanio marittimo regionale.

Tale Piano è funzionale al perseguimento di alcuni obiettivi quali la salvaguardia paesistico-ambientale della spiaggia, l'ottimizzazione delle



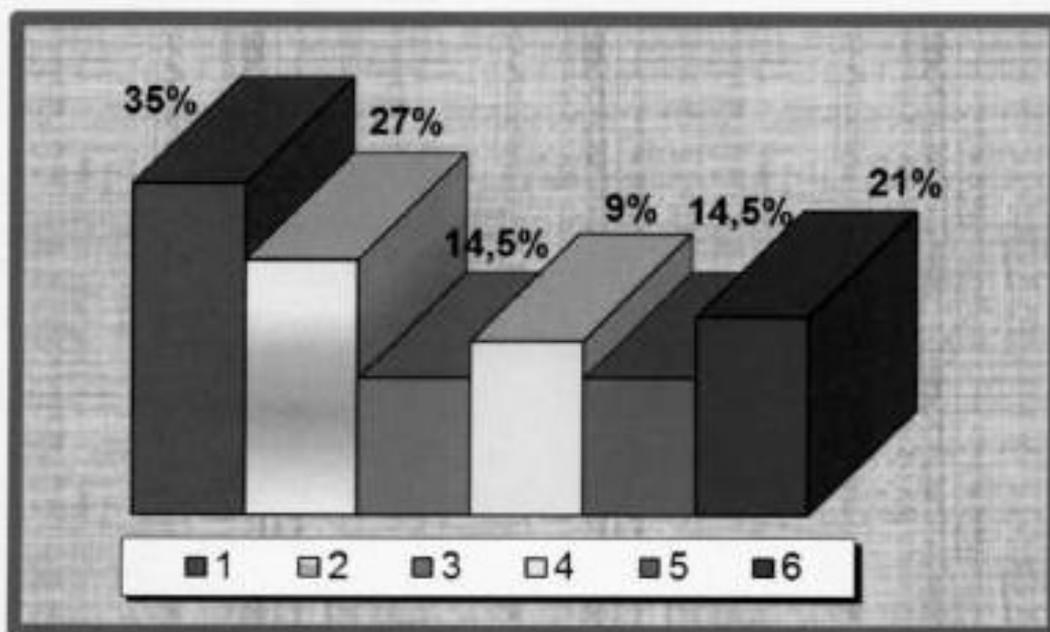
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

potenzialità turistiche della stessa spiaggia, il rispetto della vocazione del litorale e delle risorse ambientali esistenti nonché l'offerta di strutture e servizi di qualità per il turismo balneare.

Gli interventi disposti, oltreché consentire un adeguato sviluppo del territorio, sulla base di programmi precedentemente assunti, rappresentano, al contempo, un deterrente rispetto al fenomeno dell'abusivismo che solitamente si manifestano con frequenza proprio in quegli enti locali privi di adeguati strumenti di pianificazione.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



1. comuni che hanno approvato il piano regolatore generale
2. comuni che hanno approvato il piano strutturale associato
3. comuni che hanno approvato il piano di spiaggia
4. comuni che hanno approvato il piano strutturale comunale
5. comuni che hanno redatto nuovo piano urbanistico comunale
6. altre pianificazioni



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In linea generale, agli aspetti connessi all'abusivismo edilizio gli organi di gestione straordinaria hanno evidenziato che, progressivamente, nel periodo di gestione straordinaria, si registra un considerevole affievolimento di tale fenomeno.

L'opera dei commissari straordinari non è certamente riuscita ad eliminare del tutto il fenomeno dell'abusivismo, tuttavia gli interventi effettuati hanno dato l'avvio a procedure di repressione degli illeciti che, se proseguite dalle amministrazioni neo-elette, potranno, in una prospettiva temporale più lunga, assicurare la salvaguardia del territorio e il miglioramento della vivibilità dell'ambiente.

Nel complesso le iniziative realizzate dalle commissioni hanno dato luogo, principalmente, ad un serrato controllo del territorio - svolto con l'ausilio dei locali uffici di polizia municipale oltreché con il supporto delle forze dell'ordine - attraverso la verifica degli immobili che presentano profili di abusivismo e l'accertamento delle occupazioni *sine titolo* degli alloggi residenziali pubblici.

Sono stati inoltre disposti accessi presso cantieri per la verifica della regolarità delle autorizzazioni rilasciate e presso attività commerciali.

Avvalendosi del personale assegnato in posizione di comando, ai sensi del più volte citato art. 145 TUOEL, e di tecnici esterni, reclutati mediante contratti di appalto di servizi, è stata assicurata una maggiore efficienza dei competenti uffici ed è stato così possibile disporre una serie di iniziative contro l'abusivismo.

L'81% delle commissioni ha proceduto all'adozione di ordinanze di demolizione degli alloggi abusivi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Un'ulteriore iniziativa, attivata dal **48% delle commissioni** ha riguardato l'accertamento dei crediti conseguenti a condono edilizio e, laddove inesistenti, alla costituzione di ruoli, procedura che ha avuto anche il contestuale effetto di incrementare le casse comunali.

Va segnalato che nel comune di Isola di Capo Rizzuto (KR), mentre è in corso di approvazione il Piano strutturale comunale, si è iniziato a dare esecuzione alle 750 ordinanze di demolizione e alle centinaia di pratiche di condono edilizio e di affrancazione giacenti.

Nel comune di Valenzano (BA), preso atto dell'assenza dei fondamentali documenti di pianificazione urbanistica, la commissione ha avviato l'iter per l'adozione del piano urbanistico generale.

Uguualmente, nei comuni di Calvizzano (NA) e di Caivano (NA) le commissioni hanno avviato l'elaborazione del piano urbanistico comunale ed approntato un piano di priorità selezionando progetti di rilevanza strategica in materia di edilizia pubblica e viabilità.

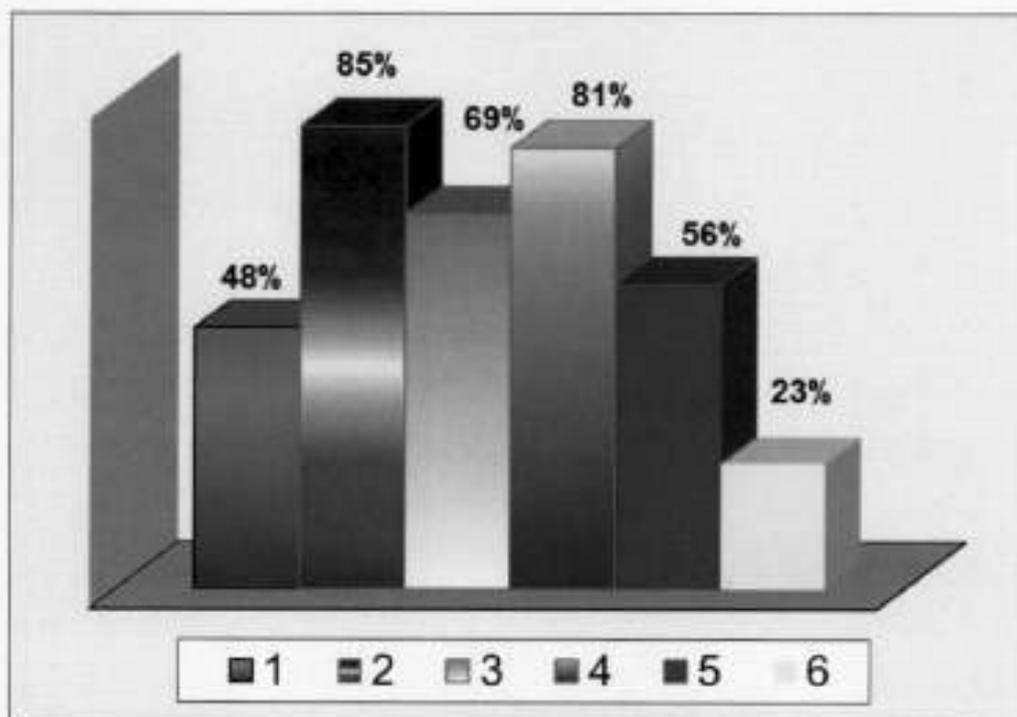
Nel comune di Brancaleone (RC) sono state avviate una serie di attività volte ad incidere sul fenomeno dell'abusivismo tramite controllo e revoca di alcuni permessi di costruzione in totale difformità con i parametri urbanistici e demaniali. È stato demolito un chiosco costruito su una piazzetta comunale in riva al mare, sono stati revocati permessi edilizi su alvei di torrenti e corsi d'acqua, sono stati rimossi argani meccanici stabilmente ancorati sulla spiaggia ed è stata effettuata la bonifica di siti che costituiscono vere e proprie discariche abusive.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



- 1) accertamento crediti condoni edilizi
- 2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo
- 3) accertamento occupazione *sine titulo* di alloggi residenziali pubblici

- 4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione
- 5) accesso presso i cantieri
- 6) protocollo d-intesa per il contrasto all'abusivismo

4.5. Beni confiscati

Ulteriori aspetti positivi connessi all'opera degli organi di gestione straordinaria sono quelli derivanti dall'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

La concreta destinazione a fini sociali di questi beni, oltreché costituire un visibile segnale del cambiamento in atto - rappresentando, plasticamente, il ripristino della legalità violata - contribuisce a radicare il convincimento che il rispetto dei principi di legalità e certezza delle



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

regole, non può che costituire un vantaggio per la collettività, avviando un processo di riavvicinamento alle Istituzioni democratiche che costituisce, in prospettiva, un passaggio cruciale nella complessiva opera di contrasto alla criminalità di stampo mafioso.

Tra le iniziative più significative assunte, si segnala che l'organo di gestione del comune di Trentola Ducenta (CE) ha coadiuvato l'autorità giudiziaria e l'Agenzia nazionale per i beni confiscati nella complessa gestione di un centro commerciale confiscato al clan Zagaria. Inoltre, aderendo all'innovativo programma di recupero per finalità di edilizia residenziale pubblica dei beni confiscati, d'intesa con l'Agenzia nazionale, ha chiesto il cambio di destinazione d'uso per alcuni immobili confiscati da destinare ad edilizia residenziale pubblica, potendo così usufruire del percorso agevolato per i lavori di ristrutturazione da parte del Provveditorato alle OOPP.

Nel comune di Marano di Napoli (NA) è stato assegnato all'Associazione "San Mattia Onlus", con procedura di evidenza pubblica, uno dei 50 immobili confiscati e assegnati al comune, avviando altresì iniziative per procedere all'assegnazione di altri immobili da destinare in parte ad edilizia residenziale pubblica ed in parte a locazione, soprattutto al fine di dare una risposta alla grave carenza di unità abitative per famiglie svantaggiate.

Nel comune di Scafati (SA) è stata avviata la progettazione per la riqualificazione di un edificio abusivo sottratto alla criminalità organizzata allo scopo di realizzare una casa di accoglienza per donne vittime di violenza.

Nel comune di Parabita (LE), grazie ad un finanziamento regionale, una cooperativa di giovani è stata autorizzata a utilizzare una porzione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

della vasta area confiscata e denominata "Parco Angelica" per costituire una scuola circense che dovrebbe porsi come punto di riferimento per tutta la regione.

Nel comune di Platì (RC) è stato avviato il recupero di un immobile per la realizzazione di un centro innovativo sociale, è stato concesso in comodato gratuito alla curia vescovile un altro immobile confiscato per la creazione di spazi aggregativi e ricreativi per giovani e anziani nell'ambito del "Progetto oratorio" mentre sono stati pubblicati avvisi pubblici per l'assegnazione di terreni a cooperative sociali per lo sfruttamento agricolo e all'Ente Parco Aspromonte per il rimboschimento.

Nel comune di Bova Marina (RC) uno dei beni confiscati è stato assegnato alla "Fondazione Marino per l'Autismo onlus" ed infine nel comune di Borgetto (PA) un immobile ubicato nel centro storico è stato individuato quale sede da destinare a Centro per donne vittime di violenze, sviluppando un progetto finanziato dal PON legalità 2014-2020.

