

La disciplina sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento mafioso. Analisi e proposte di riforma alla luce del "caso Bari".

di **Alessandro Continiello**

Sommario. **1.** Introduzione. - **2.** Analisi della norma. - **3.** Proposte di riforma. - **4.** Il 'caso Bari'. - **5.** Conclusioni.

1. Introduzione.

Il tredici agosto del duemila, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale numero 227 del ventotto settembre stesso anno, è entrato in vigore il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, ovvero il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (di seguito, TUOEL) composto da 267 articoli.¹ Per quanto di stretta competenza con la presente analisi, ci si soffermerà - anche alla luce di un 'caso politico' che sta facendo molto discutere - unicamente sul capo II ('controllo sugli organi') e, specificatamente, sull'ipotesi più grave prevista dall'**articolo 143**² di scioglimento dei consigli comunali e provinciali³ conseguente a fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare, con/per responsabilità dei dirigenti e dipendenti: escludendosi, dunque, le altre ipotesi 'residuali' annoverate nell'articolo 141, co. 1 lett. a, b, c, c-bis.⁴ Per chiarezza di comprensione è bene evidenziare che, dal 1991 al 2023 sono stati sciolti 379 consigli comunali per infiltrazioni mafiose, di cui 25 annullati

¹Cfr. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=>

²L'articolo in lettura è stato sostituito/modificato dall'articolo 2, comma 30, della Legge 15 luglio 2009, numero 94: vedasi <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-07-15;94!vig=>

³Art. 146: <<1. Le disposizioni di cui agli articoli 143, 144, 145 si applicano anche agli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti>>

⁴Cfr. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-18;267!vig=>

a seguito di ricorso.⁵ A questi si aggiungono 7 aziende ospedaliere (cinque in Calabria e due in Campania). La regione col maggior numero di consigli comunali sciolti per infiltrazione mafiosa è la Calabria⁶, seguita da Campania, Sicilia e Puglia (Calabria 130 Comuni; Campania 115; Sicilia 93; Puglia 26; Lazio 4; Piemonte 3; Liguria 3; Basilicata 2; Lombardia 1; Emilia Romagna 1; Valle d'Aosta 1).⁷

Si riporta, dunque, il testo della norma in analisi (art. 143), composto da tredici commi ('scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti'): <<**1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59 comma 7⁸, emergono **concreti, univoci e rilevanti elementi** su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2⁹, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. **2.** Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al**

⁵Ai sensi dell'articolo 119 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nell'ipotesi di ricorso al Giudice amministrativo avverso il provvedimento di scioglimento degli enti locali, i termini processuali sono dimezzati, salvo, in primo grado, il termine per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti.

⁶ Per un approfondimento: P. Angelosanto-R. Rivola, *Lo scioglimento dei consigli comunali. La situazione nella provincia di Reggio Calabria*, ne La Rassegna dell'Arma, anno 2011 n. 3, in <https://www.carabinieri.it/media---comunicazione/rassegna-dell-arma/la-rassegna/anno-2011/n-3---luglio-settembre/studi/lo-scioglimento-dei-consigli-comunali>

⁷Fonte: https://www.wikimafia.it/wiki/Comuni_sciolti_per_mafia (nota: dato aggiornato al 12/02/2024)

⁸Articolo abrogato dalla L. 31/12/2012 n. 235: i richiami agli artt. 58, 59 s'intendono riferiti, rispettivamente, agli artt. 10, 11 del presente TUOEL – art. 10: diritto d'accesso e di informazione; art. 11: difensore civico.

⁹Art. 77: Definizione di amministratore locale: <<Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento>>.

segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il Prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il Prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della Pubblica Amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410.¹⁰ Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al Prefetto le proprie conclusioni. **3.** Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il Prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'Interno una relazione nella quale si dà conto **della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale.** Nella relazione sono, altresì, indicati **gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica.** Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il Prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale,¹¹ comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento. **4.** Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. **Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i**

¹⁰D.L. 29 ottobre 1991, n. 345, conv., con mod., dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410 (Disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata): Art. 1 (Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata); Art. 2 (Attività informativa)

¹¹'Obbligo del segreto', cosiddetto segreto istruttorio

provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti. **5.** Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del Prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'Autorità competente. **6.** A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento sono risolti di diritto gli incarichi di cui all'articolo 110¹², nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria di cui all'articolo 144 entro quarantacinque giorni dal suo insediamento. **7. Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento.** Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.¹³ **7-bis.** Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del Prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il Prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti

¹²Trattasi di 'incarichi a contratto'

¹³Vedasi, a titolo esemplificativo, un decreto di conclusione di un procedimento, a firma del Ministro dell'interno M. Piantedosi, del 20/11/2023, nei confronti del Comune di Casina in https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-11/casina_re_1.pdf

salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il Prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci.¹⁴ **8.** Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'Autorità Giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.¹⁵ **9.** Il decreto di scioglimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Al decreto sono allegate la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del Prefetto, salvo che il Consiglio dei Ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario. **10.** Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182 e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991 e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4). **11.** Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, **gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere**

¹⁴Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019, n. 195 (in G.U. 1^a s.s. 31/07/2019, n. 31), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1 del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132, (che ha introdotto il comma 7-bis al presente articolo).

¹⁵Articolo abrogato con l'introduzione del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159

candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'Interno invia, senza ritardo, la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al Tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.¹⁶ **12. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il Prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari.** La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 10 decorre dalla data del provvedimento di sospensione. **13.** Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'articolo 141>>.

Di estrema importanza, per un'analisi completa, il richiamo agli ulteriori e successivi due articoli che chiariscono cosa accada *post* scioglimento.

Ai sensi dell'art. **144** ('commissione straordinaria e comitato di sostegno e monitoraggio') << **1.** Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile. **2.** Presso il Ministero dell'Interno è istituito, con personale della amministrazione, un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 1 e dei comuni riportati a gestione ordinaria. **3.** Con decreto del Ministro dell'Interno, adottato a norma dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e funzionamento della commissione straordinaria per l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite, le modalità di pubblicizzazione degli atti adottati dalla commissione stessa, nonché le modalità di organizzazione e funzionamento del comitato di cui al comma 2>>.

Recita, invece, l'art. **145** ('gestione straordinaria') <<**1.** Quando in relazione alle situazioni indicate nel comma 1 dell'articolo 143 sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è

¹⁶'Disposizioni comuni ai procedimenti'

stato disposto lo scioglimento, il Prefetto, su richiesta della commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovra ordinazione (..). **2.** Per far fronte a situazioni di gravi disservizi e per avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144, entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non eseguiti. Gli atti relativi devono essere nuovamente approvati dalla commissione straordinaria. (..). **3.** Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano, a far tempo dalla data di insediamento degli organi e fino alla scadenza del mandato elettivo, anche alle amministrazioni comunali e provinciali, i cui organi siano rinnovati al termine del periodo di scioglimento disposto ai sensi del comma 1 dell'articolo 143. **4.** Nei casi in cui lo scioglimento è disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso, connesse all'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero l'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la commissione straordinaria di cui al comma 1 dell'articolo 144 procede alle necessarie verifiche con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'articolo 14 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152,¹⁷ convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. A conclusione degli accertamenti, la commissione straordinaria adotta tutti i provvedimenti ritenuti necessari e può disporre d'autorità la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso. **5.** (..)>>. Quindi, come breve riepilogo, i consigli comunali e provinciali (e altri enti, vedasi l'art. 146, nella nota 3) possono essere sciolti quando **emergano concreti, univoci e rilevanti elementi**¹⁸ su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori (e non solo, vedasi i commi 2, 3 dell'art. 143), ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed

¹⁷Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa' – Art. 14 (procedure relative ad appalti di opere pubbliche)

¹⁸Il testo attualmente in vigore (introdotta, come già indicato, dall'art. 2, co. 30, della legge n. 94 del 2009) richiede perciò condizioni più stringenti rispetto alla disposizione previgente, la quale faceva riferimento più genericamente a "elementi" espressione di "collegamenti diretti o indiretti" degli amministratori alla criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli stessi.

amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati; ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Si tratta di un atto di alta amministrazione,¹⁹ come tale caratterizzato da un'**ampia discrezionalità**; costituendo, peraltro, una misura straordinaria di prevenzione finalizzata a rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale.²⁰ Nel febbraio 2016 il Consiglio di Stato ha disposto l'obbligatorietà della prova del condizionamento di stampo mafioso sulla volontà dell'organismo, cioè la "*consapevolezza*" degli amministratori del loro agire con volontà viziata a causa delle pressioni criminali.²¹ Per giungere allo scioglimento non è necessario che siano stati commessi reati perseguibili penalmente oppure che possano essere disposte misure di prevenzione, essendo sufficiente che emerga una **possibile soggezione** degli amministratori locali alla criminalità organizzata. A 'supervisionare' tutto l'*iter* è il Prefetto competente per territorio, il quale dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato per mezzo di una commissione d'indagine precedentemente nominata. Qualora al termine dei lavori della commissione emergano "univoci e rilevanti elementi", così come espressamente indicati nella relazione finale, lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione, ed è immediatamente trasmesso alle Camere (nota: quando ricorrono motivi di urgente necessità, il Prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari). Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, che esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile. Nel caso contrario, in cui invece non sussistano i presupposti per lo scioglimento,

¹⁹Gli atti c.d. di alta amministrazione si configurano come una speciale categoria di atti amministrativi, che svolgono un'attività di raccordo fra c.d. funzione di governo (Stato-comunità) e c.d. funzione amministrativa (Stato-soggetto). Si collocano in una posizione intermedia tra gli atti politici ed i provvedimenti *stricto sensu* amministrativi, rappresentando il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo: vedasi anche la sentenza C.C. n. 103/1993

²⁰Cfr. T.A.R. Roma, sez. I, 05/07/2019, n.8864, in <https://www.diritto.it/scioglimento-comuni-per-infiltrazioni-mafiose/>

²¹Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 24/02/2016, n.748, in <https://www.diritto.it/scioglimento-comuni-per-infiltrazioni-mafiose/>

il Ministro dell'Interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Un *tertium genus* - tra l'ipotesi di scioglimento e di diniego allo stesso - è quello contemplato dal co. 7-*bis*, qualora s'intravedano (*rectius*, emergano) dalla relazione, limitatamente ad uno o più settori amministrativi, situazioni in ogni caso sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere (sempre) il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati. In tali casi il Prefetto, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Qualora non si ottemperi entro il termine stabilito, si sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. Come si può notare, trattasi *ictu oculi* di un procedimento certamente invasivo che esautora - limitando il principio democratico degli organi eletti - l'Amministrazione dai suoi poteri, sostanzialmente avocandoli, al fine di ripristinare il bene superiore del 'buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione comunale o provinciale'.

2. Analisi della norma.

L'istituto dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose è entrato a far parte del sistema giuridico all'inizio degli anni Novanta, in un periodo di particolare sviluppo della legislazione antimafia²². Cominciava, infatti, a maturare l'idea che l'attività repressiva contro le mafie non dovesse essere condotta soltanto attraverso gli strumenti del diritto punitivo penale, sia pure esteso alle misure patrimoniali. Vi erano, infatti, settori della vita economica e sociale in cui l'infiltrazione criminale era particolarmente rilevante e sui quali si potevano utilizzare e sperimentare **strumenti giuridici di tipo amministrativo non solo sanzionatorio ma anche preventivo**. La gestione degli enti locali era, in questo senso, fra gli ambiti di tradizionale interesse delle organizzazioni di tipo mafioso. Lo scioglimento nasce dunque come provvedimento legislativo d'emergenza ed è una misura normativa unica nel mondo, dovuta alla particolarità (leggasi, presenza mafiosa) italiana. Fino al 1990 il nostro ordinamento non aveva infatti previsto alcuna forma specifica di scioglimento dei comuni e delle province per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi. In quegli anni lo Stato intervenne, a seguito di una cruenta faida tra le 'ndrine, con

²²Si pensi solo alla specifica fattispecie di cui all'art. 416-*ter* cod. pen. 'scambio elettorale politico-mafioso' e al co. 3 dell'art. 416-*bis* cod. pen.

epicentro Taurianova (RC), passata alla storia come 'la strage del venerdì nero di Taurianova' (Comune poi sciolto il due agosto del 1991). Il Governo dell'epoca decide quindi per un decreto legge contro le infiltrazioni mafiose negli enti locali (c.d. decreto Taurianova), cercando di limitare la prepotenza dei *clan*, che comprimono significativamente la democrazia, soprattutto nei contesti più isolati. Viene dunque adottato il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, denominato 'Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente e a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso', (convertito con la legge 22 luglio 1991, n. 221), che ha introdotto l'art. 15-*bis* nella legge 19 marzo 1990, n. 55, intitolato 'Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale'. L'obiettivo principale era quello di eliminare i vantaggi che le mafie ottengono dalla loro presa sugli enti locali, controllo del territorio e consenso sociale. L'applicazione dell'art. 39 della l. n. 142/1990, ('scioglimento dei consigli degli enti locali per gravi motivi d'ordine pubblico'), risultava poco efficace innanzi alle infiltrazioni mafiose più radicate e diffuse. Si provvedeva, in tal guisa, ad aggiungere lo scioglimento nei casi di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali (art. 15-*bis*, comma 1, l. n. 55/1990). In tal modo il legislatore introduceva una forma di controllo sugli enti locali straordinaria e atipica rispetto al quadro normativo dell'epoca, volta a salvaguardare i principi costituzionali del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, la sovranità degli enti locali, pur **limitando il principio democratico degli organi eletti**. La normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose non subì interventi di rilievo fino al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL). In particolare, l'art. 143 del TUEL integrò le previsioni di scioglimento ordinario previste dal precedente art.141. L'istituto però non venne riformato né venivano identificati gli elementi necessari affinché si potesse decretare lo scioglimento dell'ente locale, lasciando ampia discrezionalità al Governo. Con la legge 15 luglio 2009, n. 94, l'articolo venne poi modificato, specificando come gli elementi di collegamento diretto o indiretto degli amministratori con la criminalità organizzata dovessero essere "concreti, univoci e rilevanti", rendendo più difficoltoso (*melius*, specifico) l'onere della prova dell'infiltrazione in capo all'amministrazione statale che procede allo scioglimento.²³ Si ricorda, per sgombrare il campo da ogni equivoco, che, introdotta la norma (a. 143) contenuta nel TUOEL in riferimento al potenziale scioglimento dei

²³Cfr. L. Farinon, *Scioglimento dei comuni per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi*, 15/03/2024, in <https://www.diritto.it/scioglimento-comuni-per-infiltrazioni-mafiose/>

Comuni, è stata ritenuta conforme al dettato costituzionale - dichiarando, dunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 della Costituzione -, come sancito dalla sentenza della C.C. numero 103 del 1993,²⁴ che recita, nei suoi principi (enucleati dalla pronuncia in esame) come «lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, per i quali siano emersi collegamenti con i fenomeni mafiosi, disposto ai sensi dell'art.15-*bis* legge n. 55 del 1990 (introdotto dall'art.1 d.l. 31 maggio 1991, n.164), è volto ad evitare che il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali delle comunità locali sia di pregiudizio per i legittimi interessi di queste: lo scioglimento è perciò misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale; inoltre, è misura collegata ad una emergenza di carattere straordinario da esercitare nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo. E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.15-*bis* l. 19 marzo 1990, n. 55, perché lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali infiltrati o condizionati dalla delinquenza mafiosa che la norma prevede, non è misura eccessiva rispetto al fine di sanzionare un organo rivelatosi inidoneo a gestire la cosa pubblica, **anche se solo alcuni dei suoi componenti sono risultati collegati con la criminalità organizzata**, in riferimento all'art. 3 Cost.»²⁵ In seconda istanza, è stato già detto che, il testo attualmente in vigore (introdotto dall'art. 2, co. 30, della legge n. 94 del 2009), richiede condizioni più stringenti rispetto alla disposizione previgente, limitandosi a far riferimento più genericamente a "elementi" espressione di "collegamenti diretti o indiretti" degli amministratori alla criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli stessi.

L'indagine circa la sussistenza di condizionamenti o collegamenti degli amministratori comunali o provinciali con le consorterie criminali dev'essere condotta sulla base di determinate circostanze. Quest'ultime devono presentare un **grado di significatività e di conclusione di livello inferiore** rispetto a quelle che vanno a legittimare l'esercizio dell'azione penale o, in alcune situazioni, l'adozione di misure di sicurezza che vengono poste nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazione di tipo criminale. La natura del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione non è infatti sanzionatoria, ma preventiva.²⁶ In verità vi sono state

²⁴<https://giurcost.org/decisioni/1993/0103s-93.html>; vedasi anche, CdS IV, 10/03/2011 nr. 1547

²⁵[https://dait.interno.gov.it/giurisprudenza/95269#:~:text=Lo%20scioglimento%20dei%20consigli%20comunal,1990%20\(introdotto%20dall'art.](https://dait.interno.gov.it/giurisprudenza/95269#:~:text=Lo%20scioglimento%20dei%20consigli%20comunal,1990%20(introdotto%20dall'art.)

²⁶Cfr. C. Ruggero, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, 01/06/2020, in <https://www.corsopraticodidiritto.it/l/lo-scioglimento-dei-consigli-comunali-per-infiltrazioni-mafiose/>

molte discussioni, sia in dottrina sia in giurisprudenza, proprio per quanto riguarda la natura (preventiva o sanzionatoria) del decreto in esame (nota: la pronuncia della Consulta n. 103 del 1993, delineava la misura come provvedimento sanzionatorio nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso ed in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. La Corte ha infatti affermato che si è in presenza di una <<misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel suo complesso, all'influenza della criminalità organizzata>>). Tuttavia, la giurisprudenza successiva, ha preso le distanze da tale orientamento sostenendone, invece, la **natura preventiva**, finalizzata ad eliminare le situazioni in cui un ente locale sia assoggettato ad interferenze che ne alterino la capacità di conformare la propria azione ai canoni fondamentali della legalità e della trasparenza. Ciò è corroborato dal fatto che, "attribuire natura sanzionatoria al decreto di scioglimento significherebbe coinvolgere, in maniera indiscriminatamente punitiva, anche gli amministratori non collusi". Invece, come emerge dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5225/2000, il provvedimento è indirizzato non ai componenti dei consigli individualmente considerati, ma all'**organo nel suo complesso**, anche laddove non emerga "l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata". Ed ancora, nel successivo provvedimento n. 4467/2004, sempre il Consiglio di Stato ha disposto che <<tale provvedimento ha natura preventiva-cautelare e di ripristino delle condizioni indispensabili a una corretta convivenza sociale, non rispondendo alle regole ordinarie tendenti a stroncare la commissione di illeciti (per cui sono predisposte altre regole)>>, inquadrandosi <<nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per la loro consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dall'interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall'ente locale, titolare esponenziale degli interessi della propria collettività>>.²⁷

Il giudizio di rilevanza per casi d'infiltrazione può essere formulato anche sulla base in cui ricorra un insieme di più episodi sintomatici, i quali, analizzati separatamente, potrebbero anche risultare non incisivi, ma che considerati nel loro complesso, possono acquisire rilevanza. Il legislatore ha enucleato una terminologia definibile **elastica, generica e indeterminata** nell'andare a determinare l'individuazione dei presupposti per il ricorso alla misura di carattere straordinario dello scioglimento del consiglio comunale. Egli vuole,

²⁷Cfr. S.M. Sisto, *Lo scioglimento dei Consigli Comunali per infiltrazione mafiosa*, aprile 2016, in https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2017/11/Quaderno-Paweb-n.-4_2016.pdf

in tal guisa, consentire un'indagine sulla ricostruzione dell'effettiva sussistenza di un rapporto che si va ad instaurare tra gli amministratori e le organizzazioni criminali. Proprio per la sua natura preventiva, il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale chiarisce che, per la sua adozione, è sufficiente la **sola presenza di elementi** su collegamenti o anche su forme di condizionamento che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e le associazioni criminali. Rapporto che non deve necessariamente concretizzarsi in situazioni di accertata volontà degli amministratori di andare a assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né sotto forma di responsabilità personale (anche dal lato penale) degli amministratori, ma dev'essere tale da rendere plausibile l'**ipotesi di una possibile soggezione** di coloro che rivestano la carica di amministratori, all'associazione criminale, come i legami di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o anche di affari.²⁸ I criteri che sono stati elaborati dal legislatore, ai fini della (prova della) sussistenza o meno di possibili collegamenti degli amministratori con la criminalità organizzata, possono essere classificati (in criteri) di tipo sia **soggettivo** sia **oggettivo**. Rientrano nella tipologia di rapporti soggettivi gli elementi che si devono dimostrare seguendo il **criterio della concretezza** (la sussistenza del collegamento o del condizionamento). Per quanto riguarda, invece, i secondi, devono verificarsi in base ai **criteri della rilevanza ed univocità**, come ad esempio il risultato del **collegamento** o quello del **condizionamento**, e cioè l'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e la conseguente compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione nonché del regolare funzionamento dei servizi (che possono, altresì, minare la sicurezza pubblica). Agli organi ministeriali viene altresì affidata la valutazione in merito alla sussistenza di episodi che vadano a decretare un collegamento sia diretto che indiretto con la malavita organizzata, ovvero un condizionamento dell'attività che viene posta in essere dall'Ente nell'esercizio delle sue funzioni da parte delle associazioni mafiose, connotata da un'ampia discrezionalità. In molte occasioni il Consiglio di Stato ha tenuto a puntualizzare che l'art. 143 TUEL va a conferire alle massime autorità istituzionali competenti, l'adozione del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali, giustificato dallo spettro del pericolo d'infiltrazioni mafiose, un potere molto ampio, e potremmo dire anche - si ripete - (molto) discrezionale. Quest'ultimo non

²⁸<<La pronuncia di incandidabilità può fondarsi su elementi gravemente indiziari, in mancanza di chiare prove di segno contrario, del vincolo derivante da relazioni di parentela, come di affinità, dell'amministratore con la famiglia che esercita attività economico-imprenditoriale con metodo malavitoso, in tal modo collocandosi in posizione di conflitto di interessi con altre imprese potenzialmente concorrenti sul mercato>>, cfr. C. Cass., sez. I civile, ord. n. 3857/2021 dep 15 febb.

necessita di alcun accertamento di quei presupposti di fatto che, per aver prova in modo certo dell'effettiva sussistenza della responsabilità dei singoli amministratori, richiedono lo svolgimento di procedimenti che possono essere giurisdizionali o assimilati. Ne consegue che, i presupposti per poter esercitare questo potere, devono essere valutati non tenendo conto dei singoli episodi isolati, ma nel **loro insieme e per l'idoneità a esprimere un reale e manifesto pericolo d'infiltrazione mafiosa all'interno delle amministrazioni locali**. Concludendo sul punto, bisogna ricordare che la qualificazione di concretezza, di univocità e di rilevanza dei fatti accertati, dev'essere riferita non ad ogni singolo elemento analizzato, ma ad una **valutazione complessiva** del quadro di tutti gli elementi che vengono sommati tra di loro.²⁹ A tal proposito, precisa sempre il Consiglio di Stato in una sua recente pronuncia, che «alla luce delle indicazioni di principio dettate dalla Corte Costituzionale 19 marzo 1993, n. 103, secondo le quali il potere di scioglimento in questione dev'essere esercitato in presenza di situazioni di fatto che compromettano la libera determinazione degli organi elettivi, suffragate da risultanze obiettive e con il supporto di adeguata motivazione; tuttavia, la presenza di risultanze obiettive esplicitate nella motivazione, anche *ab relationem*, non deve coincidere con la rilevanza penale dei fatti, né deve essere influenzata dall'esito di eventuali procedimenti giudiziari che abbiano lambito o investito la medesima vicenda storica. Rilevano, perciò, anche **“situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata”**, anche perché, diversamente, ove quest'intenzione emergesse, 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 (Consiglio di Stato, sez. V, n. 3784 del 2005; id., sez. IV, n. 1156 del 2004). Tutto quanto sopra chiarito spiega anche perché, nell'ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose - finalizzato, dunque, a contrastare una patologia del sistema democratico - l'amministrazione goda di ampia discrezionalità, non richiedendosi né la commissione di reati da parte degli amministratori, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili, ma solo che sussistano sufficienti elementi univoci e coerenti (si potrebbe dire un *fumus rafforzato*) volti a far ritenere un **relazione dinamica tra l'amministrazione e i gruppi criminali**. Sulla base della stessa *ratio* si comprende perché il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi non possa spingersi oltre il riscontro della **correttezza logica** e del non travisamento

²⁹Cfr. C. Ruggero, 01/06/2020, op. cit.

dei fatti (Consiglio di Stato, sez. III, n. 4845 del 2014), svolgendosi quindi come scrutinio finalizzato a verificare eventuali vizi di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito (Consiglio di Stato, sez. III, n. 96 del 2018). Del pari, si comprende come, in sede giurisdizionale, non sia affatto necessario un puntiglioso e cavilloso accertamento di ogni singolo episodio, più o meno in sé rivelatore della volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né, come detto, delle responsabilità personali, anche penali, di quest'ultimi (Consiglio di Stato, sez. III, n. 1266 del 2012). (..) Ha ricordato la Sezione, infine, che **lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa si può fondare su un complesso di elementi indiziari da valutare in un'ottica inferenziale complessiva**. Questa valenza sintomatica si apprezza, viepiù, in virtù della più generale considerazione che, oltre all'ipotesi del "collegamento" di politici e dipendenti locali con la criminalità organizzata, l'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 prevede anche il parametro normativo del "condizionamento", potendo entrambe le situazioni - collegamento e/o condizionamento - realizzarsi nella vita amministrativa degli enti locali influenzati dalle cosche. La *ratio* della legge è, infatti, quella di intervenire per interrompere il rapporto di connivenza o di convenienza degli amministratori locali con sodalizi criminali di stampo mafioso, che può rintracciarsi sia nella cosiddetta **contiguità compiacente** in presenza di clientelismo e di corruzione, sia nella cosiddetta **contiguità soggiacente** esercitata con pressioni, minacce e atti intimidatori che influenzano in maniera determinante e diretta la vita dell'ente. Secondo pacifica giurisprudenza, inoltre, lo scioglimento si giustifica tanto nell'ipotesi in cui emergano sintomi di condizionamento riguardanti le scelte strettamente di governo, quanto nei casi in cui i sintomi di condizionamento riguardino le attività di gestione, le quali sostanzialmente finiscono per essere quelle di maggior interesse per le consorterie criminali, visto che, attraverso di esse, si possono più facilmente e rapidamente ottenere benefici e vantaggi. **Al contempo, l'adozione della misura dissolutiva di cui all'art. 143, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000 è legittima come nel caso di diretto coinvolgimento dell'apparato politico-amministrativo, così anche nel caso di "inadeguatezza" dello stesso nel regolare compimento dei poteri di vigilanza e nella regolare gestione burocratica dell'amministrazione pubblica** (..)>>. Detto ciò, conclude il Consiglio di Stato, <<permane (comunque) l'interesse al ricorso proposto avverso lo scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazione mafiosa, anche se l'eventuale annullamento non potrebbe sortire l'effetto del ripristino della consiliatura, essendo questa destinata a cessare poco dopo l'adozione della misura dissolutiva, residuando un **interesse morale** all'acceleramento

dell'inesistenza di forme di pressione e di vicinanza della compagine governativa alla malavita organizzata>>.³⁰

Come poi si è letto, allo specifico comma 11 dell'art. 143 viene prevista, per gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento, l'incandidabilità alle elezioni in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso: anche in tal caso la suddetta previsione ha superato il vaglio di costituzionalità.³¹ Preme, *in primis* ricordare che, il procedimento giurisdizionale diretto alla declaratoria di incandidabilità, è **autonomo** rispetto alla precedente declaratoria di scioglimento dell'organo consiliare, che ne costituisce l'antecedente storico ma non il suo oggetto. Del pari, la misura interdittiva **non costituisce una conseguenza automatica** dello scioglimento del consiglio comunale, **ma ha carattere anch'esso autonomo**.³² Con tale misura il legislatore intende privare temporaneamente il soggetto della possibilità di candidarsi alle elezioni che si svolgono nel territorio.³³ In tal modo **si impedisce a chi abbia cagionato il grave dissesto dell'amministrazione comunale di ricoprire le stesse cariche** o altre simili. Ciò premesso, la misura dell'incandidabilità non postula che la condotta dell'amministratore integri il reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa. È sufficiente che il soggetto abbia agito colposamente nella gestione della cosa pubblica

³⁰Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 07/04/2021, n. 2793 in <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/interesse-ad-impugnare-lo-scioglimento-di-un-consiglio-comunale-per-infiltrazione-mafiosa-anche-se-non-ne-sarebbe-pi-c3-b9-possibile-il-ripristino-lim>

³¹Vedasi la sentenza della Corte di Cassazione, I, 30 gennaio 2015, n. 1747, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143 comma 11 TUEL sollevata con riferimento agli articoli 27 e 51 Cost., <<giacché la misura interdittiva della incandidabilità (...) privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell'ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di *extrema ratio* volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutiva ha inteso ovviare>>

³²<<Essendo fondata su presupposti diversi, e segnatamente sull'accertamento della colpa degli amministratori per la cattiva gestione della cosa pubblica che ha determinato o favorito l'apertura della stessa alle ingerenze e alle pressioni delle organizzazioni criminali operanti sul territorio>> - cfr. Cass. 8030/2020

³³L'accertamento dell'incandidabilità degli amministratori riguarda le condotte che hanno provocato lo scioglimento dell'organo consiliare. Il procedimento giurisdizionale che porta alla declaratoria della misura interdittiva è autonomo rispetto a quello penale, infatti, l'incandidabilità non postula che la condotta dell'amministratore integri il reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa. È sufficiente che il soggetto abbia agito colposamente nella gestione della cosa pubblica lasciando che vi allignassero ingerenze criminali - cfr. Cass. SS. UU. 1747/2015; Cass. 19407/2017

lasciando che vi allignassero ingerenze criminali, ad esempio, a causa dell'**omesso esercizio del suo potere-dovere d'indirizzo e controllo** sui soggetti che devono attuare le deliberazioni dell'amministrazione. Pertanto, ai fini della declaratoria di incandidabilità, occorre accertare - come cita la sentenza della Suprema Corte, sezione civile, n. 31550 del 2023 - la sussistenza complementare di due elementi: <<l'elemento **oggettivo** dell'amministratore, che consiste anche solo nel non essere riuscito a contrastare efficacemente le ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio; mentre l'elemento **oggettivo** richiede la verifica di una condotta inefficiente, disattenta e opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica>>. La misura della incandidabilità si sostanzia nel privare temporaneamente il soggetto della possibilità di candidarsi alle elezioni che si svolgono nel territorio in cui con la sua condotta ha dato causa allo scioglimento del consiglio comunale a causa d'infiltrazioni criminali all'interno dell'istituzione locale. Si tratta di una *extrema ratio* volta ad evitare il reiterarsi di episodi simili e a **tutelare beni primari come la trasparenza e il buon andamento** delle amministrazioni comunali, nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati. In tal modo si cerca di corroborare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso la collettività e di alimentare **il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni**. Tali beni sono compromessi <<non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento>> (Cass. SS. UU. 1747/2015; Cass. 1333/2017).³⁴ A corollario, in merito alla *quaestio facti/iuris* sulla incandidabilità, si riporta una recente pronuncia della Suprema Corte che recita, in un suo passaggio, <<come questa Corte ha avuto modo di affermare, perché scatti l'incandidabilità alle elezioni, rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di degrado amministrativo, causa di scioglimento del consiglio comunale, e quindi è sufficiente che sussista, per colpa dello stesso amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio (Cass. SS.UU., n. 1747/2015; 03/08/2017 n. 19407). Nel rapporto tra il provvedimento di scioglimento dell'amministrazione comunale e la dichiarazione d'incandidabilità degli amministratori, la seconda misura non costituisce, dunque, una conseguenza

³⁴Cfr. M. Ferrari, *Scioglimento del Comune e incandidabilità: rileva la cattiva gestione della 'cosa pubblica*, 13/12/2023, in <https://www.altalex.com/documents/news/2023/12/13/scioglimento-comune-incandidabilita-rileva-cattiva-gestione-cosa-pubblica>

automatica della prima, ma ha carattere autonomo, essendo fondata su presupposti diversi e, segnatamente, sull'accertamento della colpa degli amministratori per la cattiva gestione della cosa pubblica che ha determinato o favorito l'apertura della stessa alle ingerenze ed alle pressioni delle organizzazioni criminali attive sul territorio (Cass. 22/04/2022 n. 8030). In effetti, il provvedimento di scioglimento richiede, ai sensi del primo comma dell'articolo 143 d.lgs. n. 267/2000, che emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori, ovvero su forme di condizionamento degli stessi tali da determinare le conseguenze normativamente previste. Il successivo undicesimo comma del medesimo articolo prevede la sanzione dell'incandidabilità degli "amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento": occorre cioè che i concreti, univoci e rilevanti elementi siano addebitabili all'amministratore fatto segno alla sanzione di incandidabilità (così, in motivazione, Cass. 15/02/2021 n. 3857). Ai fini della incandidabilità non è, però, necessario che le competenze dell'organo di cui amministratore sia titolare o componente ricomprendano l'obbligo di compiere o di non compiere quelle attività che varrebbero a evitare, o rispettivamente a determinare, l'esposizione dell'ente alle ingerenze e alle pressioni delle organizzazioni criminali presenti sul territorio: **il singolo amministratore incorre nella misura dell'incandidabilità indipendentemente dalle attribuzioni del detto organo, anche se abbia comunque concorso a determinare quell'effetto, fornendo un contributo alla condotta, commissiva o omissiva, degli altri amministratori cui competeva rispettivamente di assumere o non assumere determinazioni rilevanti a tal fine**>>.³⁵

3. Proposte di riforma.

Quanto a criticità e possibili riforme, non si può non citare il primo '**Rapporto per una moderna politica antimafia**' (Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma. Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità), emesso nel gennaio 2014 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ove, nel Capitolo I ('scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose'), vengono avanzate delle possibili riforme, con una prodromica verifica delle criticità.³⁶ Ebbene, trattando le "inadeguatezze normative", si sostiene che

³⁵Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civile, n. 2756/2022, in https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2022/08/10/24566.pdf

³⁶Cfr. <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Per-una-moderna-politica-antimafia.pdf>



<<dopo oltre dieci anni dall'entrata in vigore dell'istituto, se le ragioni di critica radicale potevano considerarsi se non scomparse quantomeno affievolite e da più parti si riconosceva l'utilità o persino l'indispensabilità di esso ai fini del contrasto alle mafie, se ne chiedeva contestualmente una modifica per sterilizzare alcuni problemi emersi nella pratica. Era capitato molto spesso che i Comuni sciolti venissero, a distanza di tempo, di nuovo fatti segno di medesimi provvedimenti amministrativi, a dimostrazione dell'inefficacia dell'attività di miglioramento della vita amministrativa dell'ente. Con le riforme dei c.d. decreti Bassanini, poi, vi erano stati mutamenti negli assetti istituzionali degli enti locali; erano divenute molto più importanti rispetto al passato le burocrazie locali e le indagini avevano evidenziato come di tale novità fossero consapevoli le stesse organizzazioni criminali, particolarmente attive nel creare legami con i dirigenti degli enti locali. E poi, fra le altre ragioni di doglianza, si evidenziava la necessità di commissari che fossero maggiormente esperti delle attività amministrative, in modo da poter gestire con maggiore competenza la macchina burocratica durante il periodo di gestione straordinaria. Infine, da parte di esponenti dello stesso mondo politico e del Parlamento, si paventava il **rischio di strumentalizzazioni di tipo politico nell'uso dell'istituto**: presupposti comunque generici si potevano prestare a diventare strumento di lotta fra fazioni politiche, piuttosto che come mezzo per ottenere la bonifica dell'ente locale. Durante la XIV Legislatura, il Comitato parlamentare sui rapporti per gli enti locali fu teatro di un acceso dibattito relativo all'impatto esercitato dalle organizzazioni malavitose organizzate sull'azione delle amministrazioni locali. La discussione proseguì in seno alla 'Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata o similare' e si concluse con l'elaborazione di una proposta di legge *bipartisan*, avente per oggetto la questione specifica dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose. Il progetto di riforma prodotto alla luce dei lavori della Commissione di inchiesta non sortì buon esito nel corso della XIV Legislatura, ma venne ripreso in quella successiva. La proposta di legge, presentata il 12 gennaio 2007, ricalcava sostanzialmente il testo dell'atto della Camera n. 6242, formulato nel 2005. I profili di criticità individuati nella proposta riguardavano la **responsabilità della gestione dell'ente locale** soggetto a scioglimento, l'**accertamento dei presupposti** per la richiesta di scioglimento, la **previsione di termini** tassativi entro cui concludere le indagini, l'**integrazione dei poteri del Prefetto**, la **gestione straordinaria**, l'**ineleggibilità** per chi fosse riconosciuto responsabile di comportamenti posti alla base dell'adozione del provvedimento di scioglimento e la **tutela giurisdizionale**. Il testo elaborato in sede di Commissione Antimafia è servito come base di riferimento per l'intervento legislativo di modifica del 2009. Nel 2009, infatti, il legislatore, raccogliendo le numerose richieste di revisione della normativa, è intervenuto in modo profondo; lo ha fatto, però, non con

una legge organica, ma nell'ambito di tante leggi contenitrici di norme in materia *latu sensu* di sicurezza pubblica, che hanno caratterizzato la parte iniziale della precedente legislatura e che sono state denominate "pacchetti sicurezza". La modifica, che ha comportato l'intera riscrittura del solo art. 143 del TUEL è, infatti, contenuta nell'art. 2, comma 30, della l. n. 94 del 2009. Con il nuovo testo s'incide sia sui presupposti per procedere allo scioglimento, sia sull'*iter* procedimentale, sia, infine, sui soggetti su cui può cadere l'intervento sanzionatorio del potere centrale>>.³⁷ Seguono, infine, le 'Conclusioni e proposte di riforma' ivi sintetizzate: << Le modifiche apportate con la riforma del 2009 hanno obiettivamente migliorato, affinandola, la disciplina normativa, sia pure in qualche caso rendendola più pesante con tutte le scansioni procedurali previste. Quello raggiunto è da considerarsi un giusto equilibrio fra la possibilità d'intervenire in modo sostanzialmente repressivo sugli organi rappresentativi di un ente locale, infiltrato dalle mafie, e l'esigenza di tutelare l'autonomia, ormai costituzionalmente riconosciuta, dell'ente locale e i diritti dei cittadini a vedersi rappresentati dagli amministratori democraticamente scelti. L'esperienza dell'ultimo anno ha anche dimostrato, in verità, che il testo non renda affatto più difficoltoso l'esercizio del potere di scioglimento: dopo un periodo di fisiologico rodaggio, infatti, nel 2012 si sono sciolti ben 24 consigli comunali, in linea quindi con i numeri dei primi anni di attuazione della legge in esame. Ben utilizzata, quindi, questa normativa accresce giustamente le garanzie ma non impedisce il controllo di legalità (al fine di evitare l'infiltrazione mafiosa) negli enti locali. Al riguardo, peraltro, la Commissione, pur nella ferma consapevolezza delle implicazioni derivanti dal rilievo anche costituzionale del tema, **segnala l'opportunità di prevedere meccanismi rimediali volti a prevenire e/o reprimere le infiltrazioni mafiose nei consigli regionali;** plurime e anche recenti risultanze processuali attestano, invero, l'interesse delle organizzazioni criminali a essere presenti e rappresentate nelle regioni, in considerazione della più ampia capacità di spesa di cui le stesse dispongono. Restano necessari, per rendere più utile la norma, piccoli ma significativi interventi di modifica. Di seguito alcune proposte. È necessario, in particolare: • ampliare l'incandidabilità, prevedendo che essa duri almeno per due tornate elettorali successive e per non meno di 6 anni: in questo modo si parificherebbe la durata della incandidabilità a quella prevista dalle norme d'attuazione della legge Severino (d.lgs. n. 235 del 2012); • prevedere come assolutamente eccezionali i casi in cui possano non rendersi pubbliche le relazioni prefettizie che hanno portato allo scioglimento. Malgrado la legge sembri essere orientata per una particolare forma di pubblicità, la relazione quasi mai viene pubblicata; invece, è determinante che i fatti

³⁷ Cfr. <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Per-una-moderna-politica-antimafia.pdf>



accertati dalla commissione di accesso siano conosciuti dai cittadini per l'esercizio consapevole del diritto di elettorato attivo nelle elezioni successive allo scioglimento. Si potrebbe prevedere, in particolare, che, fuori dai casi in cui il procuratore della Repubblica abbia messo a disposizione del Prefetto atti coperti dal segreto, la relazione sia sempre pubblicata; • prevedere un diverso regime di pubblicità anche nei casi in cui il Ministro dell'Interno non intenda adottare il provvedimento di scioglimento: consultando il sito del Ministero può prendersi atto del fatto che in questi casi la pubblicazione avviene con la sola indicazione che non ricorrono le condizioni, senza null'altro precisare; sarebbe invece importante in funzione di trasparenza - sia per operare un controllo della pubblica opinione sull'attività del Prefetto e del Governo, sia perché i cittadini comunque conoscano quanto emerso in positivo e in negativo, anche per non lasciare aloni di sospetto - imporre l'obbligo di pubblicazione della relazione, eventualmente escludendola nei soli casi indicati al punto precedente; • prevedere un albo di funzionari idonei a far parte delle commissioni straordinarie che abbiano specifica competenza in materia di gestione amministrativa degli enti locali. L'inclusione nell'albo dovrebbe essere subordinata a una valutazione di titoli, che tenga conto delle esperienze specifiche di gestione degli enti locali; sarebbe utile prevedere, in particolare, che il Ministro dell'Interno tendenzialmente (anche se non obbligatoriamente per evitare problemi organizzativi) ne scelga almeno due su tre fra i soggetti presenti in questo albo; • prevedere che i commissari straordinari svolgano la loro funzione a tempo pieno e con esclusione di altri incarichi di qualsivoglia tipo. I funzionari in servizio devono, quindi, svolgere in modo esclusivo il mandato, senza peraltro che la nomina in queste commissioni possa andare a detrimento della loro carriera; • consentire nella fase di gestione commissariale la possibilità di espletare concorsi che consentano un rinnovamento della burocrazia. La gestione commissariale dei concorsi renderebbe più trasparenti le assunzioni e consentirebbe di iniziare un rinnovamento della burocrazia degli enti locali; • prevedere esplicitamente la possibilità di licenziamento o di trasferimento dei "burocrati" ritenuti collegati o condizionati dalla criminalità; • imporre che i comuni sciolti - dopo la fine della gestione commissariale - utilizzino per tre o cinque anni la Stazione Unica appaltante; • **ampliare il novero degli enti nei cui confronti possano essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, con esplicita previsione delle società partecipate o dei consorzi pubblici anche a partecipazione privata** >>.

Questi, invece, i rilievi della 'Commissione Parlamentare Antimafia' nella sua Relazione del 2018. <<La Commissione sottolinea il "fortissimo interesse da parte dei gruppi criminali per le risorse gestite dagli enti locali e di una strategia volta a condizionare dall'interno le singole amministrazioni, a partire da quelle dei Comuni di più limitate dimensioni, al fine di indirizzarne le decisioni di spesa"; regioni ed enti locali sono "utilizzati come porta

d'accesso per l'infiltrazione nella struttura amministrativa e istituzionale del Paese": nelle motivazioni degli scioglimenti dei consigli comunali degli ultimi anni "viene evidenziata sempre più una impressionante correlazione tra presenze mafiose nelle istituzioni, investimenti pubblici in opere infrastrutturali e corruzione", specie nelle amministrazioni del nord. Ciò ha determinato un "progressivo deterioramento delle condizioni di legalità in seno a molti enti locali – prevalentemente ma non esclusivamente meridionali". I dati preoccupanti sul numero di Comuni e aziende sanitarie sciolte per infiltrazioni sciolte dal 1991 ad oggi, e anche nell'ultimo anno, inducono una riflessione complessiva sulla disciplina in materia al fine di migliorarne l'efficacia. Qui di seguito sono sintetizzate le proposte della Commissione, frutto di un'intensa attività di approfondimento svolta nel corso di tutta la legislatura anche attraverso un elevato numero di missioni, volte ad acquisire dai rappresentanti istituzionali sul territorio elementi di conoscenza in ordine alle specifiche problematiche da loro affrontate. La Commissione, nel ribadire la validità della procedura prevista dalla legge e delle garanzie assicurate dal successivo vaglio effettuato dai giudici amministrativi, sottolinea che essa è però di norma avviata solo a seguito di inchieste della Magistratura, **mentre sarebbe "assolutamente necessario un più intenso utilizzo di questo istituto in tutti i casi", incluse le società partecipate da regioni ed enti locali e i consorzi pubblici anche a partecipazione privata, "in cui vi siano indizi o siano avanzati fondati rilievi su possibili condizionamenti della criminalità organizzata sulle amministrazioni locali, proprio al fine di esaltare la funzione di acquisizione conoscitiva a scopo di prevenzione propria della procedura di accesso"**. La Commissione avanza, dunque, una serie di proposte volte ad assicurare la massima trasparenza in tutte le fasi della procedura e dei criteri applicati nei singoli casi nonché il puntuale rispetto della tempistica: pubblicazione in gazzetta ufficiale dell'istituzione delle commissioni di accesso, trasmissione alle Camere delle relazioni prefettizie e del Ministro, predisposizione semestrale della relazione governativa in materia, potere della Commissione Antimafia di richiedere relazioni specifiche al Governo sulla gestione straordinaria di alcuni Comuni ovvero su casi di possibile condizionamento mafioso; corsia preferenziale per gli atti di sindacato ispettivo con i quali vengono avanzati dubbi sull'influenza dei gruppi criminali sulla gestione di specifiche amministrazioni locali, puntuale individuazione anche nel processo amministrativo delle responsabilità accertate dei soggetti coinvolti: tutto ciò consentirebbe all'opinione pubblica e alle forze politiche una piena conoscenza delle problematiche emerse e delle misure predisposte per modificare l'azione amministrativa. **La Commissione ritiene utile individuare una soluzione diversa dallo scioglimento "nei casi meno pervasivi di infiltrazione e condizionamento mafioso (..) oppure quando il condizionamento si**

eserciti esclusivamente nei confronti dell'apparato burocratico": s'ipotizza, perciò, il ricorso ad una "**commissione di affiancamento** che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento e faciliti l'adozione di tutte le misure idonee" come, ad esempio, "il controllo di legittimità degli atti, l'annullamento delle procedure di spesa viziata da gravi irregolarità, la mobilità obbligatoria presso altro ente dei dipendenti coinvolti o i provvedimenti urgenti di sospensione nelle more dell'adozione di provvedimenti disciplinari". Tale soluzione potrebbe essere adottata anche al termine del periodo di gestione straordinaria, per "assistere i *neo* eletti che devono affrontare situazioni di particolare difficoltà, legate al forte radicamento nel territorio dei gruppi criminali, alla loro perdurante capacità di influire sulle scelte dell'amministrazione e a una debolezza strutturale dell'apparato burocratico". La Commissione sottolinea, infine, la necessità di una riflessione "sull'intero sistema dei controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali e sul ruolo dei segretari comunali" nell'ottica di un rafforzamento dell'"attività di verifica preventiva, attraverso l'introduzione di nuove forme di vigilanza e controllo, eventualmente attivabili anche a richiesta, sugli atti degli enti locali". Un particolare risalto viene dedicato alla fase successiva allo scioglimento, al fine di potenziare l'azione di ripristino della legalità da parte della commissione straordinaria – e, successivamente, delle nuove amministrazioni – attraverso una serie d'interventi volti a garantire le risorse umane e finanziarie necessarie per agevolare una gestione innovativa: in quest'ambito, particolare attenzione dev'essere posta al rinnovamento dell'apparato burocratico e alla formazione del personale. La normativa in materia dovrebbe essere poi migliorata al fine di estendere l'incandidabilità per gli amministratori locali coinvolti nello scioglimento a tutte le prime tornate elettorali successive, definendo in modo rigoroso anche la relativa procedura di accertamento. Nelle conclusioni della relazione viene ribadita la necessità di un'attenta riflessione "in tema di rapporto tra mafia e politica, specialmente riguardo alla trasparenza e alla selezione delle candidature per le assemblee elettive e dei gruppi dirigenti, in particolare a livello locale" da parte dei partiti e movimenti politici, richiamando le parole del Ministro dell'Interno Minniti sul "patto solenne tra i partiti per respingere il voto mafioso" che determina un forte inquinamento del voto locale, in particolare nel Meridione. Dal punto di vista normativo la Commissione ripropone le indicazioni già emerse nel corso dei lavori di verifica dell'effettivo recepimento del codice di autoregolamentazione ("ispirato a una logica di trasparenza e d'informazione ai fini del consapevole esercizio del diritto di scelta dell'elettore") nella definizione delle candidature per le elezioni regionali del 2015 e in numerosi Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose e, in particolare: miglioramento della procedura di verifica, anche attraverso il completamento del casellario giudiziario, l'ampliamento dei termini ed il fattivo coinvolgimento da parte delle prefetture;

autocertificazione pubblica da parte dei candidati in ordine a tutti i carichi penali pendenti (non solo quelli previsti dalla legge Severino), con decadenza dalla carica e incandidabilità successiva in caso di falsa dichiarazione.³⁸

Di estremo interesse, sempre della stessa Commissione, la **'Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia' dell'aprile 2022. Queste le 'Conclusioni e le proposte':**

<<L'approfondimento compiuto ha evidenziato, innanzitutto, che le molteplici previsioni normative e le misure apprestate dall'ordinamento per prevenire i fenomeni corruttivi, e prime fra queste quelle volte ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, sono ampiamente trascurate se non addirittura obliolate, non soltanto prima dello scioglimento ma anche successivamente nel corso del periodo di gestione straordinaria. Se si tiene presente quanto indicato in premessa, in ordine al nuovo modo di atteggiarsi della criminalità organizzata di tipo mafioso e all'importanza della prevenzione della corruzione per contrastarne l'infiltrazione nella pubblica amministrazione, deve concludersi che la mancanza d'attenzione alla trasparenza e alla prevenzione dei fenomeni corruttivi non sia accettabile in quelle realtà amministrative la cui pregressa attività è stata inquinata e condizionata e che si cerca di ricondurre alla legalità attraverso l'azione delle gestioni commissariali. **Si rende, perciò, in primo luogo necessaria una pronta adesione da parte dei Comuni attenti dalla misura prevista dall'art. 143 TUEL all'Anagrafe nazionale della popolazione residente.**

Essa costituisce un importante presidio di legalità anche per le consultazioni elettorali, in quanto garantisce la corretta gestione delle liste a fronte di possibili manipolazioni nell'interesse della criminalità organizzata. Le indagini amministrative prodromiche allo scioglimento dei Comuni (così come le indagini giudiziarie) hanno spesso evidenziato condotte d'inquinamento proprio in tale delicato momento della vita democratica degli enti locali. Appare, pertanto, fondamentale individuare meccanismi che garantiscano l'applicazione degli strumenti, già previsti dall'ordinamento, come quello appena citato, e così assicurare che, concluso il periodo di commissariamento, il primo e fondamentale passo per il ritorno alla normalità non sia nuovamente facile appannaggio delle consorterie criminose, certamente non ancora scomparse dalla scena. Occorre, in secondo luogo, in considerazione della **essenzialità del ruolo del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza**, che siano poste le condizioni affinché questi possa effettivamente svolgere le funzioni che le norme gli affidano. Occorre poi, guardando al 'futuro'

³⁸Cfr. <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/attivit -dinchiesta/attivit -dinchiesta-xvii/commissione-bicamerale-antimafia/mafie-politica-locale-analisi-proposte-della-commissione-antimafia/>

dell'ente e, più in generale, in un'ottica lungimirante di prevenzione delle infiltrazioni criminali, ripensare *funditus* alle norme che presidiano la figura del Segretario comunale al quale, di norma, viene assegnato anche il ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Sarebbe necessario, innanzitutto, assicurare la sua effettiva indipendenza rispetto all'organo politico e garantire le condizioni perché possa svolgere, oltre ai compiti fondamentali propri del ruolo di Segretario comunale, anche le gravose incombenze che l'ulteriore ruolo di Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza comporta. (..). Ancor più, nei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, sarebbe auspicabile che le commissioni straordinarie operassero un'accurata attività di vigilanza e d'impulso rispetto all'operato del Rpct, sostituendolo o avocandone le funzioni in caso di inadeguatezza. Si è già evidenziato come uno dei compiti di maggiore rilievo del Rpct sia quello di redigere il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza. In considerazione della rilevanza dello strumento in questione, le autorità competenti dovrebbero prestare maggiore attenzione ai casi di mancata pubblicazione, di mancato aggiornamento o di mero adempimento formale dell'obbligo stesso. L'analisi compiuta ha consentito di registrare ritardi in ordine a tale adempimento anche in alcuni dei comuni 'commissariati'. Deve dunque riflettersi sulla opportunità di prevedere disposizioni più incisive al fine di assicurare che, all'atto dell'insediamento, la commissione straordinaria garantisca l'effettiva predisposizione del Ptpct e che lo stesso sia adeguatamente aggiornato negli anni successivi, senza possibilità di deroga. (..). Come diffusamente esposto, la sezione 'Amministrazione trasparente' del sito *web* dei Comuni commissariati, presenta contenuti carenti e non conformi alle previsioni normative sotto molteplici profili e aspetti, così impedendo quel controllo diffuso dell'operato delle amministrazioni che la normativa sulla 'trasparenza' vuole garantire. Se si tiene presente, poi, quanto prima rilevato in ordine alla maggiore esposizione a rischio e vulnerabilità ai tentativi d'infiltrazione mafiosa dei Comuni che versano in precarie condizioni finanziarie, diventa d'immediata percezione quanto le lacune riguardanti la pubblicazione dei dati sulla situazione economica degli enti siano gravi e foriere di conseguenze pregiudizievoli per la collettività. Ne consegue che uno degli obiettivi prioritari delle gestioni commissariali dovrebbe essere quello di garantire l'osservanza delle disposizioni dettate dalla legge 190/2012³⁹ e dal

³⁹Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione'

d.l.vo 33/2013⁴⁰, prima di tutto per ciò che concerne gli obblighi di pubblicazione dei dati predetti; sarebbe, poi, essenziale anche garantire la **completezza della pubblicazione dei dati riguardanti le procedure di evidenza pubblica e di scelta dei soggetti cui affidare la fornitura di beni o servizi o la realizzazione delle opere pubbliche e del contenuto dei contratti stipulati**. Ciò consentirebbe effettivamente, in aderenza alla *ratio* delle norme citate, il controllo sulla regolarità della gestione amministrativa e costituirebbe un importante lascito per la futura azione dell'ente una volta concluso il commissariamento. La carenza nell'adempimento di tali obblighi anche durante le gestioni commissariali induce a considerare l'opportunità di prevedere nuovi meccanismi capaci di garantire l'applicazione della normativa vigente sulla trasparenza. Soluzione adeguata potrebbe essere quella proposta dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione di costituire un portale unico per la gestione della sezione 'Amministrazione trasparente': potrebbe, in tal modo, conseguirsi il significativo vantaggio di affrancare i Comuni dall'onere finanziario di affidarsi a società esterne per la progettazione, realizzazione e gestione della trasparenza sul sito *internet*, nonché l'importante risultato del controllo centralizzato dei contenuti pubblicati e di una formazione unitaria del personale addetto all'inserimento dei dati. Inoltre, la realizzazione di un portale unico garantirebbe al cittadino un'interfaccia comune facilitando l'accesso alle informazioni e la loro fruizione. Le carenze evidenziate nei Comuni oggetto di studio riguardano altresì, come prima ampiamente esposto, la compilazione della Relazione annuale sulle misure anticorruzione, che è di particolare rilievo soprattutto nella sezione concernente le 'misure anticorruzione'. Anche tale compito è affidato al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'esame delle relazioni pubblicate ha fatto emergere, anche in corso di gestione commissariale, la modesta implementazione di tale sezione, facendo dubitare di una loro effettiva predisposizione. **Estremamente carente è risultata anche l'indicazione delle misure "ulteriori, oltre a quelle obbligatorie", nonché dei profili attinenti al personale, in particolare (ma non soltanto) quello dirigenziale. I risultati dell'analisi compiuta mostrano la scarsa attenzione ai temi riguardanti la formazione, la rotazione, la verifica dei casi di incompatibilità e inconfiribilità o dei casi di *pantouflage*, la tutela dell'anonimato dei *whistleblower*, la segnalazione di illeciti o l'applicazione di sanzioni**. Anche a tale proposito, vanno ricercate soluzioni appropriate che siano in grado, specialmente nei Comuni sciolti per mafia, di assicurare l'adozione

⁴⁰Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni'

delle necessarie misure di prevenzione della corruzione, di consentirne il monitoraggio ed il controllo diffuso, così da garantirne efficacia ed adeguatezza. Conclusivamente, deve ribadirsi l'essenzialità degli aspetti in esame ai fini del contrasto delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nelle scelte e nell'azione della Pubblica Amministrazione nonché l'importanza di dotare di risorse adeguate il sistema, in modo da consentire la concreta attuazione dei rimedi già predisposti dall'ordinamento. Deve considerarsi che un efficace sistema di prevenzione della corruzione e una compiuta trasparenza assumono un rilievo imprescindibile, non soltanto per la fase della gestione commissariale, ma soprattutto per la vita futura dell'ente quando, terminato il mandato della commissione straordinaria, si ritornerà al normale funzionamento dell'autogoverno locale. Sarebbe auspicabile, al riguardo, l'individuazione di un **organismo terzo** che provveda, nei Comuni sciolti per mafia, al monitoraggio del rispetto della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, svolgendo altresì una funzione di supporto e di impulso nei confronti delle commissioni straordinarie. (..) >>.⁴¹

Nel 2012 è stata presentata alla Camera dei Deputati una **proposta di legge** con cui si richiedeva di **estendere lo scioglimento**, come previsto dal comma undicesimo, anche **ai consigli regionali**. «Allo stato, la possibilità di scioglimento di amministrazioni pubbliche, come conseguenza di fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, è espressamente prevista dall'articolo 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, di seguito TUEL, per i consigli comunali e provinciali. Il successivo articolo 146 dello stesso TUEL estende la disciplina ad altri organismi pubblici (aziende sanitarie locali ed ospedaliere, consorzi di comuni e di province, aziende speciali di comuni e di province) ma non ai consigli regionali. Con riferimento alle regioni, l'articolo 126 della Costituzione prevede la possibilità di scioglimento del consiglio regionale e la rimozione del presidente e della giunta "che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge". In realtà, le motivazioni poste a base del legislatore per interrompere l'inquinamento della vita amministrativa di un ente da parte delle mafie, così come recita l'articolo 143 del TUEL, riguardano i

⁴¹Cfr. <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/04/26/leg.18.bol0784.data20220426.com24.pdf> – per un approfondimento: G.P. Cancellaro, *Prevenzione della corruzione e trasparenza nei comuni sciolti per mafia: uno sguardo alla luce della relazione approvata dalla Commissione Antimafia*, 06/02/2023, Giurisprudenza Penale Web, in <https://www.giurisprudenzapenale.com/2023/02/06/prevenzione-della-corruzione-e-trasparenza-nei-comuni-sciolti-per-mafia-uno-sguardo-alla-luce-della-relazione-approvata-dalla-commissione-antimafia/>

“collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similari (...) tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni (...), nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati”, e non si comprende perché non debbano applicarsi anche alle amministrazioni regionali che, a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, sono poste sullo stesso piano degli enti locali (articolo 114 della Costituzione). (..) Né appare decisivo l'argomento che il legislatore consideri prioritario tutelare l'autonomia delle regioni, considerato che, la normativa vigente, prevede lo scioglimento per mafia delle aziende sanitarie (locali ed ospedaliere) che, pur essendo dotate di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile, gestiscono un settore particolarmente delicato, quello della sanità, che assorbe gran parte del bilancio regionale. Si è assolutamente consapevoli della problematicità dell'istituto dello scioglimento per mafia di organi elettivi che finisce spesso per colpire soggetti estranei all'inquinamento e che, soprattutto non è in sé garanzia di risoluzione di problemi, la cui complessità richiede contestualmente interventi idonei a recuperare il pieno e definitivo controllo del territorio da parte dello Stato. Ma le perplessità – che pure sussistono – non giustificano un differente regime tra organi elettivi regionali e locali, dovendo la normativa in materia tutelare la libertà di scelta nell'espressione del voto da parte dei cittadini chiamati a eleggere i propri rappresentanti. Il condizionamento mafioso nella scelta dei candidati da votare, come dimostrano anche le più recenti vicende giudiziarie per voto di scambio di cui all'articolo 416-ter del codice penale, si dirige sia verso gli amministratori locali sia verso quelli regionali>>.⁴²

Nel 2019 sono state presentate altre due proposte di legge, sempre per la modifica del TUEL. In particolare, la **proposta di legge A.C. 474**, modificando in più parti il TUEL (articoli 143, 144, 145-bis e 146 e nuovo articolo 144-bis), <<interviene su diversi profili che, secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, sono gli aspetti che nel corso degli anni hanno presentato criticità. Tra le nuove previsioni disposte dalla pdl è disposto in particolare: l'ampliamento delle fattispecie di incandidabilità per gli amministratori locali responsabili dell'infiltrazione o del condizionamento di tipo mafioso all'interno dell'ente; l'estensione della pubblicità della relazione prefettizia; l'istituzione del Consiglio dei cittadini, con funzioni consultive e propositive; alcune modifiche alle modalità di composizione

⁴²Cfr.

https://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=16PDL0066270

della commissione straordinaria e alla disciplina per il personale dipendente, con la finalità d'introdurre norme più severe per i soggetti responsabili delle infiltrazioni; la previsione di incentivi economico-finanziari per ricostituire il buon funzionamento dell'amministrazione e facilitare l'attività della commissione; l'ampliamento dei soggetti destinatari della normativa in oggetto ricomprendendo le società, gli enti e i consorzi partecipati dagli enti locali>>. Mentre la **proposta di legge A.C. 1512** reca modifiche all'articolo 143 del TUEL con la finalità, in particolare, di prevedere una valutazione più stringente degli atti amministrativi sul piano della conformità formale ai principi di efficienza, efficacia, speditezza ed economicità e di valutare la sfera di incidenza concreta dell'atto all'interno della comunità. Viene in particolare ricordato, nella relazione illustrativa, come spesso il provvedimento di scioglimento non ha prodotto in maniera efficace gli effetti che si prefiggeva: infatti è ampio il numero dei casi di un ente locale sciolto e commissariato che poi, in seguito al rinnovo degli organi elettivi, è stato nuovamente sciolto per la ravvisata permanenza delle situazioni di condizionamento mafioso. La pdl introduce dunque, tra le nuove disposizioni, la fattispecie di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-tecnica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale e con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati>>.⁴³

Nel 2019, l'**ANCI Calabria**, ha sottoscritto una proposta di modifica del testo in oggetto, per rendere più rigida la possibilità di scioglimento di un Comune. <<Attualmente lo scioglimento di un ente comunale o provinciale è posto in essere in modo quasi automatico, appena vengano segnalate anomalie o irregolarità nella vita amministrativa, sintomatiche di un condizionamento c.d. mafioso, ovvero vengano avviate indagini penali sull'operato di singoli amministratori o dipendenti di un ente territoriale. Le modifiche/integrazioni di seguito indicate mirano ad effettuare da parte degli organi preposti un **accertamento quanto più esaustivo possibile**, contenendo gli smisurati poteri di Prefetto e Commissioni di Accesso nella valutazione degli elementi sintomatici di un possibile condizionamento mafioso della vita amministrativa di un ente comunale o provinciale. Lo scioglimento di un ente dovrebbe essere *extrema ratio*, cioè avvenire in via eccezionale e residuale, solo laddove ogni altro intervento venga ritenuto, in presenza delle situazioni più gravi e di rilevanza penale, inidoneo a ristabilire la regolarità e legalità della vita amministrativa e ad assicurare il buon andamento e imparzialità dell'amministrazione comunale o provinciale. **Si deve cercare di rendere lo scioglimento di un ente comunale o provinciale uno strumento eccezionale**, avente carattere residuale rispetto a tutta un'altra serie di interventi che devono essere indicati e che le amministrazioni devono

⁴³Cfr. https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/testi/AC0273.htm#_Toc19707075

provare a porre in essere con tempi ragionevoli e risorse finanziarie anche di natura statale. Lo scioglimento di un ente comunale o provinciale deve avvenire sulla base di gravi evidenze di anomalie ed irregolarità, aventi assunto anche carattere penale, dovendo in tutti gli altri casi dare la possibilità all'amministrazione di restare in essere sia pur con gli interventi ed i correttivi necessari a ristabilire la piena legalità. Si ritiene che le modifiche indicate di seguito possano essere apportate al testo normativo vigente al fine di assicurare una istruttoria completa e nella quale siano offerte irrinunciabili garanzie agli enti oggetto di valutazione da parte delle Commissioni di Accesso. (..) > .⁴⁴

A proposito delle proposte dell'ANCI Calabria, questo quanto ha dichiarato l'ex parlamentare calabrese, Enza Bruno Bossio, in un'intervista: <<(..) Già nella XVII legislatura depositai un ddl che accoglieva il grido di dolore delle comunità calabresi, soprattutto della provincia di Reggio Calabria, che attraverso un banale atto amministrativo, perché tale è l'applicazione dell'art. 143 del TUEL, subivano una criminalizzazione spesso legata più a pregiudizi che ad atti effettivi d'infiltrazione mafiosa. "Cosa accadde in Parlamento?" Nella XVII legislatura nulla. Ripresentai la proposta nella XVIII e successivamente lo fecero anche Dalila Nesci del M5S e Iole Santelli di FI. Nonostante la sostanziale indifferenza del Governo e delle forze politiche, si arrivò a maggio 2022 all'approvazione di un testo unificato di modifica molto innovativo che fu approvato in Commissione Affari Costituzionali. Il testo, in particolare, conteneva quello che da anni propongono i rappresentanti degli enti locali: la **possibilità per gli amministratori di poter esprimere un contraddittorio con la Commissione d'accesso**, poiché, **oggi, con la legge attuale, i sindaci non hanno cognizione delle accuse mosse, né tanto meno la possibilità di poterle contestare prima della decisione del Prefetto e del Ministro**. Non meno importante è la modifica introdotta in quel testo base, per cui, ove fosse accertato che l'inquinamento mafioso è da far risalire al rapporto con la burocrazia comunale, non sarebbe da sciogliere il consiglio comunale ma commissariare la funzione burocratica inquinata. Questi i punti del testo base che purtroppo il Parlamento, sciolto anticipatamente, non ha approvato e che in questa legislatura. (..) "Qual è stata la posizione del Pd e delle altre forze politiche negli anni?" Il Pd ufficialmente non ha mai espresso una posizione. Ma con Bindi, presidente della Commissione Antimafia, Minniti Ministro dell'Interno e fino al 2015 Delrio presidente Anci, si è manifestata una linea giustizialista, proseguita con Morra. Ha funzionato così a prescindere dal colore politico del governo di

⁴⁴Cfr. <https://ancicalabria.it/wp-content/uploads/2019/03/Proposta-di-modifica-testo-normativo-in-materia-di-scioglimento-dei-comuni-per-infiltrazioni-mafiose-art.-143-TUEL.pdf>

turno. Alcuni esempi per tutti: Cassano allo Jonio sciolto nel novembre 2017 dal Ministro Minniti, Amantea sciolto nel febbraio 2020, dal Ministro Bonafede e da ultimo Rende, sciolto ad agosto 2023, dal Ministro Piantedosi. La vicenda di Cassano la più emblematica: tutte le sentenze civili e penali, successive allo scioglimento, hanno confermato la totale estraneità del sindaco rieletto nel 2019, sindaco per la terza volta. Amantea: tre governi diversi, tre maggioranze diverse, tre ministri diversi ma tutti uniti dalla pervicace incapacità di capire come fossero andati effettivamente i fatti, spesso strumentalizzati politicamente, anche al fine di distruggere l'avversario politico. Da ultimo Rende: sciolto per mafia un anno fa, nonostante la corposa documentazione presentata dal sindaco prima dello scioglimento, che dimostrava estraneità nei fatti. Oggi arriva la notizia del provvedimento assunto dal Tribunale di Cosenza che, rispetto alle azioni addebitate all'ex sindaco di Rende, va a decretare la sua candidabilità poiché le sue condotte non hanno concorso allo scioglimento dell'Ente da lui amministrato. "Che bilancio fare?" Finora, negli anni abbiamo registrato più casi di Comuni sciolti che non avevano alcuna contiguità, anzi erano stati in trincea nel contrasto agli interventi mafiosi. Clamoroso è il caso del Comune di Gioiosa Ionica, che dopo cinque anni di carcere per il sindaco Femia, arriva la piena assoluzione e nella sentenza, non appellata, i magistrati giudicanti valorizzano attività del Comune finalizzate a contrastare il fenomeno mafioso e del tutto confliggenti con gli interessi del gruppo criminale. (..) > >.⁴⁵

Risultano altrettanto interessanti le osservazioni del prof. Marco Magri, ordinario di diritto amministrativo, che, in un suo articolo dal titolo 'Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose' ha posto l'attenzione, nelle sue osservazioni conclusive ('osservazioni conclusive: l'abrogazione del comma 11 come auspicabile ipotesi di riforma dell'art. 143 del TUEL'), sulla possibilità di abrogare il comma 11 dell'art. 143, così esprimendosi: <<Ripercorrendo nel suo complesso la vicenda dell'art. 143 TUEL, il registro narrativo non può non subire una brusca deviazione e modificarsi radicalmente in corrispondenza della legge n. 94 del 2009, che trasformò a fondo l'istituto dello scioglimento. Quella pessima riforma (si permetta il commento) riscrisse l'articolo senza alcuna riflessione politica esplicita; risolse nel suo disegno securitario quelle poche simmetrie su cui poggiava la disciplina posta dal decreto-legge n. 164 del 1991, come interpretata della Corte costituzionale nel 1993. Occorrerebbe di conseguenza riportare anche oggi il nucleo di quelle nozioni al centro del

⁴⁵V. Stella, L'intervista: Bruno Bossio: <<Ho provato a cambiare quella legge folle ma nessuna maggioranza mi ha sostenuta>>, ne Il Dubbio, 21/03/2024, in <https://www.ildubbio.news/interviste/bruno-bosso-ho-provato-a-cambiare-quella-legge-folle-ma-nessuna-maggioranza-mi-ha-sostenuta-sd5pdu05>

dibattito: il giudizio di permeabilità mafiosa passa attraverso le condotte dei consiglieri, ma è un giudizio sul consiglio, non su una condizione del singolo. L'amministratore può essere costretto a sopportare lo scioglimento del consiglio e il ritorno alle urne, ma non gli può essere trasferito, neanche da parte di un giudice, il rimprovero di "inefficienza nel resistere alla mafia", che riguarda non lui, ma l'organo nel suo complesso. Ciò tanto più in un ordinamento come quello italiano, in cui gli articoli 10 e 11 d.lgs. n. 235 del 2012 prevedono che l'amministratore locale perda diritto di elettorato passivo solo se condannato con sentenza penale, per i soli reati – inclusa l'associazione a delinquere di stampo mafioso – che la legge individua. E dove l'idea stessa di una incandidabilità "non derivante da sentenza di condanna" dovrebbe essere, già di per sé, un'aberrazione. Distaccata dalle complicate e talvolta eccessivamente "ingegneristiche" soluzioni di cui stanno discutendo le Camere, la prima opzione, in vista di una seria riforma dell'istituto, potrebbe essere restituire all'art. 143 la versione, più equilibrata, che aveva prima della legge n. 94 del 2009, eliminando alcune storture, a incominciare dal comma 11: quella strana "incandidabilità per mafia" che si è vista responsabile, per più motivi, di una diseguale e ingiustificata limitazione dei diritti politici degli amministratori locali. È forte la tentazione di supporre che, liberato dalle responsabilità personali del comma 11, lo scioglimento sarebbe anche meno esposto a impugnazioni dinanzi al giudice amministrativo, dove spesso i ricorrenti sono proprio amministratori locali che agiscono per veder riconosciuta la loro estraneità. Ma questo è un altro discorso e pone una questione attinente soprattutto alla praticità e all'opportunità dell'operazione auspicata. Veramente importante sarebbe riprendere il ragionamento da quel vecchio assunto della Corte costituzionale, certamente da approfondire e da chiarire in molti dei suoi significati, eppure l'unico a dare dello scioglimento una concezione rigorosa e conforme a Costituzione: **che la responsabilità da scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose è responsabilità dell'organo, non dei singoli, mentre i limiti al diritto di elettorato passivo non possono che essere stabiliti dalla disciplina generale delle ineleggibilità, di cui oggi esiste una versione codificata, laddove nessuna rilevanza si connette alla situazione dell'amministratore locale penalmente irresponsabile, ancorché, come si usa dire, "in odore di mafia" > >.**⁴⁶

⁴⁶Cfr. M. Magri, *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, 07/04/2021, in <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=45184&dpath=document&dfile=07042021101000.pdf&content=Osservazioni%2Bcritiche%2Bsulla%2Bincandidabilit%C3%A0%2Bdegli%2Bamministratori%2Blocali%2Ba%2Bseguito%2Bdi%2Bsc>

4. 'Il caso Bari'.

È bene partire dall'inizio. <<Era l'alba del 26 febbraio quando la Polizia di Stato eseguì, proprio alle prime luci dell'alba a Bari e nell'area metropolitana del capoluogo, due ordinanze nei confronti di 130 persone emesse dalla Sezione Gip presso il Tribunale di Bari, su richiesta della locale Direzione Distrettuale Antimafia, nonché a ingenti sequestri di natura patrimoniale. Oltre mille gli uomini impegnati nel *blitz* denominato '**Codice Interno**'. Tra i destinatari delle misure, anche persone "appartenenti o contigue" al clan Parisi-Palermi attivo nel quartiere Japigia del capoluogo pugliese. Le persone coinvolte sono ritenute responsabili, a vario titolo di **associazione di tipo mafioso**, estorsioni, porto e detenzioni di armi da sparo, illecita commercializzazione di sostanze stupefacenti, turbata libertà degli incanti, frode in competizioni sportive, tutti reati aggravati dal metodo mafioso, **nonché del reato di cui all'articolo 416 ter del codice penale (scambio elettorale politico-mafioso)**. In base alle indagini della Dda sarebbe stata documentata una **presunta ingerenza elettorale politico-mafiosa**, in particolare di consorterie criminali di stampo mafioso come i Parisi-Palermi e gli Strisciuglio, nelle **elezioni comunali di Bari del 26 maggio 2019**. "Il livello di infiltrazione" del presunto "sodalizio mafioso - spiegano gli investigatori - in taluni **settori della vita politica** e imprenditoriale **del territorio**", sarebbe passato "anche attraverso la collocazione di sodali al loro interno, in particolare di un nipote e di un fratello del capo, in maniera da essere presenti all'**interno di una società partecipata comunale** e una nota società di *automotive*, in relazione alle quali, il Tribunale Sezione Misure di Prevenzione ha disposto la misura di prevenzione non ablativa dell'amministrazione giudiziaria di aziende, ex articolo 34 del Codice Antimafia". Il coinvolgimento più forte, all'interno del Consiglio comunale barese, è quello che fa riferimento all'arresto della consigliera M.C. L. che era pronta a ricandidarsi alle prossime amministrative. La consigliera comunale uscente, finita ai domiciliari proprio nella *maxi* inchiesta sul voto di scambio e sulla mafia relativa alle amministrative del 2019, (..) >>.⁴⁷ La M.C. L. e G.O. <<sono entrambi agli arresti per scambio elettorale politico-mafioso: il primo, per i magistrati, acquistava voti per lei, anche dal *clan*>>.⁴⁸ Ebbene il Viminale, <<su impulso di alcuni parlamentari di centrodestra ha deciso di inviare a Bari una commissione d'accesso agli atti che avrà il compito di **accertare presunte infiltrazioni mafiose nel consiglio comunale e in altre**

oglimento%2Bdel%2Bconsiglio%2Bper%2Binfiltrazioni%2Bmafiose%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B

⁴⁷Cfr. <https://www.rainews.it/articoli/2024/03/lindagine-della-dda-di-bari-e-i-politici-coinvolti-nellinchiesta-ebb59e26-1ada-427f-a0b3-ac661d3eddf4.html>

⁴⁸Cfr. Corriere della Sera, 21/03/2024 pag. 9

aziende municipalizzate cittadine (..) Il Viminale, per cominciare, invierà gli ispettori alla Prefettura di Bari in seguito al caso, emerso dagli atti dell'inchiesta, di **una funzionaria che si rivolse nel 2018 a un indagato ritenuto vicino al clan Parisi per riavere l'auto che le era stata rubata. La vettura alla fine fu recuperata e la donna versò 700 euro per ottenerla**>>.⁴⁹ In aggiunta, <<L'Ufficio di Presidenza della Commissione parlamentare Antimafia all'unanimità ha deliberato di richiedere gli atti riguardanti l'inchiesta 'Codice Interno' di Bari". Lo ha annunciato ieri, come riporta Askanews, la deputata di Fdl Chiara Colosimo, Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia. "Lo ha fatto – ha aggiunto – con la consapevolezza che gli oltre 130 indagati, gli oltre 110 tradotti in carcere, l'amministrazione giudiziaria disposta per l'Amtab, gli arresti e quello che emerge in queste ore riguardo il Comune di Bari ha e richiede una necessità di un approfondimento. Un approfondimento dei rapporti tra mafia e politica, cosa che faremo senza tentennamenti nel pieno rispetto del lavoro degli inquirenti">>.⁵⁰ La risposta del sindaco di Bari è stata piccata. <<Erano in migliaia in piazza ieri a Bari per mostrare solidarietà al sindaco (..) Decaro è arrivato in piazza (..) prima di rivolgersi al centrodestra dicendosi nuovamente pronto alla battaglia: "Questa città non è sotto il ricatto di nessuno, né della mafia né della politica. Ciò che ci stanno facendo è una vergogna senza fine, perché non si calpesta una città solo per calcolo politico, per vincere una campagna elettorale (..)">>>.⁵¹ E poi c'è quell'aneddoto raccontato pubblicamente dal governatore Emiliano: <<Un giorno, quando ero sindaco, sento bussare alla porta. Decaro (all'epoca suo assessore) entra bianco come un cencio e mi dice che era stato in piazza San Pietro e uno gli aveva messo una pistola dietro la schiena, perché stava facendo i sopralluoghi per la ztl di Bari Vecchia. In due andammo a casa della sorella di A.C., che era il boss di quel quartiere⁵², e andai a dirle che "questo ingegnere è assessore mio e deve lavorare, perché c'è il pericolo che qui i bambini possano essere investiti dalle macchine. Quindi, se ha bisogno di assistenza, te lo affido">>.⁵³ E ha aggiunto: <<Una città si amministra anche con azioni di *moral suasion*>>⁵⁴. Sempre dai quotidiani, si legge "Bari, sindaco e

⁴⁹Cfr. Corriere della Sera, cit. pag. 8

⁵⁰Cfr. <https://www.baritoday.it/politica/bari-commissione-antimafia-chiede-atti-inchiesta-codice-interno.html>

⁵¹Cfr. Corriere della Sera, 24/03/2024, pag. 15

⁵²Solo come notizia di cronaca 'nera', si legge dai quotidiani <<Bari, ucciso il nipote del boss Capriati. Era stato scarcerato dopo 17 anni. Raggiunto da diversi colpi di pistola. È la famiglia del caso De Caro-Emiliano>>, 02/04/2024, Corriere della Sera, Cronache, pag. 16

⁵³Cfr. Corriere della Sera, cit.

⁵⁴Cfr. <https://ledicoladelsud.it/puglia/bari/emiliano-a-casa-della-sorella-del-boss-una-violenta-mistificazione-e-travaglio-lo-difende-video/> - sul punto si è espressa

governatore verso l'audizione in Antimafia. Licenziate due vigilesse: secondo le indagini avrebbero chiesto aiuto a un *clan* (..) Ieri due vigilesse, che nel 2017 avevano chiesto aiuto a un esponente del *clan* Parisi per vendicare l'insulto di un automobilista, sono state licenziate".⁵⁵ Cita un altro quotidiano che è già arrivata a Bari <<la commissione d'accesso nominata dal Viminale, che dovrà verificare la presunta esistenza d'infiltrazioni mafiose ed eventualmente sciogliere il consiglio comunale. I tre componenti, un prefetto in pensione, un viceprefetto e un maggiore GdF dello Scico (..) La commissione potrà chiedere documentazione e fare audizioni. I tre commissari hanno tre mesi di tempo, prorogabili a sei, per fare una relazione da consegnare al Prefetto che, solo a quel punto, dovrà tirare le conclusioni e formulare una proposta al Ministro dell'Interno (..) Un eventuale scioglimento dovrà essere disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione. Un tale provvedimento quindi andrebbe a colpire il nuovo consiglio comunale, per il quale si vota l'otto e nove giugno prossimi>>".⁵⁶ E sulla nomina di uno dei componenti della commissione, nello specifico l'ex prefetto, si è aperta un'altra polemica, in quanto <<sarebbe zio di un esponente di spicco della Lega in Sicilia (..)

Ha scritto su X Orlando: "Se non è un omonimo l'ex Prefetto, nominato nella commissione di accesso a Bari, che ho conosciuto come un ottimo funzionario, è lo zio di un esponente della Lega in Sicilia. Non c'era nessun altro">>".⁵⁷ Questi i fatti.

La *querelle* politica nascerebbe dunque dalla circostanza per cui "l'impulso" alla verifica sul - solo potenziale, astratto e futuribile - provvedimento di scioglimento non è arrivato dal Prefetto competente per territorio ma direttamente dal Viminale, su *input - sic paret* - di alcuni parlamentari del centrodestra, nonché quasi 'sotto elezioni comunali', quindi, come si suole dire, 'a orologeria'. Ma mancano degli elementi a questa 'controffensiva' che parte dal sindaco del capoluogo e dal partito che l'appoggia: può risultare una 'anomalia' l'avocazione del Ministro ma, al termine del mandato

anche la Presidente della Commissione Antimafia con un post sui social in riferimento a "eventuali audizioni sul tema"

⁵⁵Cfr. Corriere della Sera, 27/03/2024, pag. 13

⁵⁶Cfr. https://bari.repubblica.it/cronaca/2024/03/26/news/bari_commissione_viminal_e_antimafia_comune_prefettura_cosa_succede-422376324/

⁵⁷Cfr. [https://bari.corriere.it/notizie/politica/24_marzo_26/mafia-a-bari-commissari-al-lavoro-ma-il-nome-di-sammartino-fa-discutere-i-dem-il-nipote-e-nella-lega-il-profilo-basso-e-la-direttiva-di-decaro-che-cosa-accade-al-comune-8c982eb1-4e8f-4e3b-a5d7-](https://bari.corriere.it/notizie/politica/24_marzo_26/mafia-a-bari-commissari-al-lavoro-ma-il-nome-di-sammartino-fa-discutere-i-dem-il-nipote-e-nella-lega-il-profilo-basso-e-la-direttiva-di-decaro-che-cosa-accade-al-comune-8c982eb1-4e8f-4e3b-a5d7-5bf03b0acxk.shtml#:~:text=%C3%88%20il%20nome%20del%20prefetto,%20inchiesta%20%22Codice%20Interno%22.)

[5bf03b0acxk.shtml#:~:text=%C3%88%20il%20nome%20del%20prefetto,%20inchiesta%20%22Codice%20Interno%22.](https://bari.corriere.it/notizie/politica/24_marzo_26/mafia-a-bari-commissari-al-lavoro-ma-il-nome-di-sammartino-fa-discutere-i-dem-il-nipote-e-nella-lega-il-profilo-basso-e-la-direttiva-di-decaro-che-cosa-accade-al-comune-8c982eb1-4e8f-4e3b-a5d7-5bf03b0acxk.shtml#:~:text=%C3%88%20il%20nome%20del%20prefetto,%20inchiesta%20%22Codice%20Interno%22.)

ispettivo, la relazione dei commissari/ispettori arriverà comunque prima sul tavolo del Prefetto, ripristinando, come dire, l'*iter* classico previsto. E, *ab origine*, non è chi non veda come sussistano certamente elementi giudiziari che giustificano, in qualche modo, questa attività ispettiva. Alle medesime personali conclusioni, quanto indicato in un altro articolo sul tema scritto dal prof. Paolo Gentilucci: «In Puglia negli ultimi dieci anni, dal 2014 al 2024, sono stati 19 i Comuni sciolti per mafia, e il caso più eclatante è stato quello di Foggia. Nel caso in esame, il Sindaco di Bari ha reagito duramente al provvedimento governativo definendolo "un atto di guerra a Bari". Anche le forze politiche di opposizione hanno espresso sconcerto per la nomina della commissione di accesso per la verifica dello scioglimento per mafia del comune pugliese a tre mesi dalle elezioni amministrative, definendo tale scelta di natura politica. A tale riguardo si prende atto che alcuni giorni prima dell'annuncio dello scioglimento si sia tenuta presso il Viminale una riunione presieduta dal Ministro dell'Interno alla presenza degli esponenti pugliesi della maggioranza di governo, tra l'altro immortalata da una foto scattata dal viceministro alla giustizia Francesco Paolo Sisto e postata sui *social*. Altrettanto innegabile è la circostanza che il Sindaco De Caro sia un politico in prima linea contro la criminalità organizzata dotato di uno spessore morale indiscusso, tanto che è stato eletto Presidente nazionale dell'ANCI e da nove anni è titolare di una misura di protezione personale in conseguenza delle ripetute minacce ricevute in seguito all'adozione di numerosi provvedimenti di contrasto alle mafie. **Tuttavia, la fattispecie deve essere esaminata esclusivamente da un punto di vista giuridico, scevro da valutazioni politiche.** Come detto in precedenza, la normativa prevista dall'art. 143 del Testo Unico degli enti locali, come modificato dalla legge n. 94/2009, ha carattere esclusivamente preventivo e cautelare e non punitivo. Pertanto, compito della Commissione di accesso prima, del Prefetto, del Ministero dell'Interno e del Consiglio dei Ministri dopo, è quello di accertare la presenza di **elementi sintomatici** che devono accertare "collegamenti diretti o indiretti degli amministratori locali con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile, ovvero forme di condizionamento degli stessi soggetti", ma anche **circostanze fattuali**, pregnanti e concrete dell'ingerenza della consorteria criminale nella vita politica dell'ente. Inoltre, i decreti presidenziali di scioglimento spesso non si soffermano sull'aspetto psicologico richiesto dalla citata sentenza del Consiglio di Stato n.748/2016 e cioè "la consapevolezza di indirizzare le azioni degli amministratori al soddisfacimento degli interessi delle consorterie malavitose". Quindi anche tale requisito dovrà essere approfondito in modo rigoroso. Un altro elemento in grado di incidere sulla procedura di scioglimento potrebbero essere le affermazioni pubbliche del Procuratore di Bari, il quale ha dichiarato in sede di conferenza stampa, che "L'amministrazione comunale di Bari in questi anni ha saputo rispondere alla criminalità organizzata: è stata una parziale,

circoscritta attività d'inquinamento del voto alle comunali su cui noi siamo intervenuti". In occasione, poi, il successivo 4 marzo, di una stipula con l'amministrazione comunale di un protocollo di legalità, lo stesso Procuratore ha riferito che "L'amministrazione comunale di Bari ha dato una grandissima collaborazione alla Procura per raggiungere importanti risultati sulla legalità". Ci si chiede, pertanto, qualora la Commissione di accesso proponesse lo scioglimento, quale sarà il parere formale del Procuratore, che necessariamente dovrà esprimere nell'ambito del Comitato Provincia le per la sicurezza pubblica convocato dal Prefetto, ai sensi della vigente normativa, e a cui dovrà partecipare necessariamente. Tale organo, come noto, è presieduto dal Prefetto e composto dal Questore, dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza e dall'ex Corpo Forestale dello Stato ora Carabinieri Forestali, dal Sindaco del Comune capoluogo, dal Presidente della Provincia, dai Sindaci eventualmente interessati e da componenti dell'ordine giudiziario, in particolare il Procuratore della Repubblica. Inoltre, avendo la Commissione a disposizione tre mesi per effettuare l'accesso, prorogabili di sei mesi come avviene solitamente, 45 giorni il Prefetto per la relazione e tre mesi il Ministro dell'Interno per il decreto, l'eventuale scioglimento si verificherebbe presumibilmente tra circa un anno, con la conseguenza che la nuova amministrazione avrebbe una "spada di Damocle" sul suo funzionamento. Certamente, poi, nel caso in cui le nuove elezioni dovessero registrare la conferma di amministratori nei cui confronti la commissione abbia accertati i collegamenti illeciti, potrebbero esserci ripercussioni anche sui nuovi organi insediati a seguito delle elezioni. **In conclusione si ritiene che nella fattispecie in esame possa sussistere il *fumus boni juris* per avviare la procedura di nomina della Commissione di accesso, che potrà approfondire tutti gli elementi sintomatici accertati nel corso dell'indagine, ascoltare gli amministratori e i funzionari del Comune e degli altri enti pubblici coinvolti, nella consapevolezza che tale organismo è obbligato a proporre al Prefetto un provvedimento e non uno scioglimento, come anche precisato dal Ministro dell'Interno > >.⁵⁸**

5. Conclusioni.

Come già indicato nel prologo, dal 1991 al 2023 sono stati sciolti 379 Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, di cui solo 25 annullati a seguito di ricorso (perché, come visto, si può impugnare nelle sedi amministrative competenti il provvedimento di scioglimento). A questi si aggiungono 7 aziende ospedaliere. La lettura delle relazioni prefettizie, parti integranti delle

⁵⁸Cfr. P. Gentilucci, *Accesso antimafia al Comune di Bari: la prima volta in un capoluogo di Regione*, 22/03/2024, in https://www.diritto.it/accesso-antimafia-comune-bari-prima-volta-regione/#_ftn1

proposte di scioglimento avanzate dal Ministro dell'Interno e adottate con decreto dal Presidente della Repubblica, pone in evidenza alcuni tratti ricorrenti rispetto ai quali la soglia dell'attenzione deve restare alta: **il sostegno elettorale.**

In tutte le relazioni analizzate, innanzitutto, emerge il coinvolgimento, a vario titolo, dei *clan* mafiosi nelle campagne elettorali: un'attenzione finalizzata ad ottenere o consolidare i rapporti con le future Amministrazioni nell'ottica di assicurarsi vantaggi di natura economica. **Gli appalti.** Il cuore dell'interesse dei *clan* è costituito dalle manovre occulte in materia di affidamenti ed appalti: è in questo contesto che si concentrano le attenzioni delle organizzazioni mafiose, votate alla realizzazione di utilità economiche.

Soggetti dell'Ente locale coinvolti. Una parte significativa delle relazioni prefettizie analizzate si concentra sul ruolo svolto dagli Amministratori locali e dai dipendenti comunali, elencando elementi di collusione, scelte amministrative inquinate dalle organizzazioni criminali, parentele e frequentazioni con soggetti controindicati (appartenenti ai *clan* ovvero a questi contigui o comunque vicini). Spesso queste risultanze s'incrociano tra loro in un quadro che coinvolge in molti casi anche la fase delle campagne elettorali. **Settori d'ingerenza mafiosi.** I settori della vita amministrativa comunale che risultano oggetto delle attenzioni mafiose coprono, in buona sostanza, l'intero spettro delle competenze comunali: questo mostra che le attitudini imprenditoriali mafiose sono in grado di coprire ambiti e settori che sono i più diversi tra loro, a seconda delle occasioni di arricchimento e di riciclaggio del denaro. Dalla lettura dei dati emerge, innanzitutto, che il settore edilizio-urbanistico si conferma, anche nel 2022, come il più attenzionato dagli interessi mafiosi. Seguono il settore dei tributi (spesso nelle relazioni si accerta la morosità degli stessi amministratori locali, oltre che degli esponenti dei *clan*), il servizio di igiene urbana, e quello relativo a concessioni demaniali/spiagge. Oltre agli ambiti riportati in tabella, sono citati almeno una volta nelle relazioni prefettizie anche: i servizi di refezione e trasporto scolastico, il servizio di custodia di animali randagi, il servizio tesoreria e addirittura quello di assistenza legale comunale.⁵⁹

A mio sommo avviso, in seguito alle 'circostanze ambientali' in cui *oborto collo* viviamo - per essere più chiari, stante la presenza delle storiche consorterie di stampo mafioso nei nostri territori - risulta ancora (inevitabilmente) necessaria una normativa (di natura amministrativa) di contrasto contro le infiltrazioni criminali all'interno delle nostre Amministrazioni che, parallelamente (*melius*, in sinergia con le) fattispecie di

⁵⁹Cfr. <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/enti-locali-sciolti-per-mafia-nel-2022-analisi-delle-relazioni-prefettizie/?hilit=scioglimento+comuni+infiltrazioni>

reato previste dal nostro codice penale (*in primis*, in questo caso, l'art. 416-ter e co. III art. 416-bis), e con le misure di prevenzione personali e reali, permetta appunto di vigilare e debellare i tentacoli della malavita organizzata, giungendo, nei casi estremi e ben documentati di 'inquinamento', allo scioglimento di una Amministrazione comunale/provinciale. Ma c'è un però. Il procedimento di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali (ma non regionali, come proposto in una modifica da parte di alcuni parlamentari) e di altri enti locali, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in conseguenza a fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare appare, allo stato ben definito ma troppo rigido, per così dire, nella sua ampia discrezionalità. Si ritiene, dunque, possano inserirsi delle modifiche all'interno dello stesso per migliorarlo (solo a titolo esemplificativo, *in primis*, sulla scelta dei commissari o delle autorità con cui il Prefetto interagisce al termine del mandato ispettivo). Ma questa non sarebbe la cura. Si potrebbe ulteriormente potenziare il comma 7-bis, così da creare un 'cuscinetto' più ampio per evitare, nei casi non strettamente necessari, lo scioglimento, e così preservando la volontà popolare. Vero è che, la creazione di un ipotetico 'modello organizzativo' per l'ente territoriale (nota: oggi esclusi categoricamente dal novero dei soggetti/enti a cui non si applica la normativa 231/2001), *ante factum* o *post factum*, potrebbe prevenire e, *postea*, 'salvare' l'Amministrazione interessata nei casi in cui non sia inevitabile lo scioglimento; così come prevedere, nella relazione della commissione, delle controdeduzioni - e ipotetiche contromisure - degli organi amministrativi interessati (allo stato si parla di acquisizione di documenti e audizioni di soggetti interessati da parte della commissione): in tal guisa da avere un quadro più completo possibile per poi decidere se effettivamente sciogliere o non sciogliere l'Amministrazione interessata. Ebbene solo se si palesassero un complesso di elementi indiziari, da valutarsi in un'ottica inferenziale complessiva, si potrebbe pretendere per l'adozione della misura dissolutiva. E ciò potrebbe avvenire, come compreso, non solo nell'ipotesi di un collegamento 'diretto' di politici locali e dipendenti con la criminalità organizzata, ma altresì nel caso di mero condizionamento dell'attività di gestione e/o c.d. contiguità compiacente/soggiacente, in presenza di clientelismo e di corruzione: quindi si tratterebbe di casi, non solo di coinvolgimento diretto (con comportamenti attivi) di coinvolgimento dell'apparato amministrativo a tutti i livelli (ed indipendentemente da singole responsabilità, peraltro rilevanti eventualmente a livello penale), ma anche di mera inadeguatezza (comportamenti omissivi dunque) nei poteri di vigilanza e gestione della cosa pubblica. Ma, anche in questo caso, la pena (ossia lo scioglimento) interesserebbe un'intera amministrazione per 'colpa' di singoli

soggetti, peraltro non indagati. Peraltro, anche se fossero provate le circostanze fattuali questo, secondo il Consiglio di Stato, non basterebbe per emettere un giudizio di scioglimento. Infatti, una recente - ed evolutiva, per certi aspetti - pronuncia dello stesso ha sentenziato che: <<È **illegittimo il decreto di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose**, ove le **circostanze fattuali provate e documentate**, in relazione a ciascuna di esse ed anche **complessivamente valutate**, nonché **l'inerzia della Prefettura nell'assumere iniziative volte a rimuovere** fattori di **pregiudizio sociale** mediante la **sollecitazione degli organi comunali**, non restituiscano un quadro sufficientemente probante, sia pure nella logica del **più probabile che non**, del **condizionamento o del collegamento mafioso**, ma consegnano una **gestione non particolarmente efficiente ed efficace dell'attività amministrativa**, che non può, però, **giustificare lo scioglimento degli organi elettivi**, il quale incide sui più **alti valori costituzionali** alla base del nostro ordinamento, quali il **rispetto della volontà popolare** espressa con il voto e l'**autonomia dei diversi livelli di Governo garantita dalla Costituzione**>> (nota a margine: La sentenza annotata potrebbe essere il segno di una nuova stagione, avviata con la recente riforma (legge n. 233 del 2021), che ha introdotto la partecipazione degli interessati nei procedimenti interdittivi prefettizi, con lo scopo di ridimensionare la latitudine della discrezionalità amministrativa in materia di contrasto avanzato alla criminalità organizzata).⁶⁰ *Cui prodest?* Faccio mie queste ulteriori riflessioni. <<Alcuni anni fa uno studio condotto dal Ministero dell'Interno tra i cittadini dei Comuni sciolti, segnalava come il 24% degli intervistati giudicava la misura "un complotto politico", il 14,2% una "inutile perdita di tempo", il 38% provava "indifferenza" verso la rimozione degli organi politici e il 28,5% "rassegnazione". Risposte emblematiche sulla sfiducia nutrita dai cittadini verso la draconiana misura antimafia. Occorre, allora, superare il paradigma emergenziale posto alla base dell'attuale legge, per rimettere al centro una mirata verifica sulla gestione "pubblica" locale. La stragrande maggioranza dei Comuni sciolti presentano gravi *deficit* gestionali/organizzativi dei servizi. Non sarebbe il caso, piuttosto che rimuovere gli organi politico-amministrativi, rispondere, in via principale, con supporti e interventi per turare le falle gestionali, facili ingressi per gli appetiti criminali? Occorre spostare l'attenzione dello Stato dalle relazioni personali alle condotte amministrative in grado di segnalare, in concreto, il condizionamento mafioso. Ritenerne, benché del tutto ininfluenti nella gestione amministrativa, un rapporto di lontana parentela o una

⁶⁰Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, sent. 30/06/2022, n. 5460 in <http://www.sdanganelli.it/consiglio-di-stato-sezione-terza-sentenza-30-giugno-2022-n-5460-scioglimento-dei-consigli-comunali-circostanze-fattuali-piu-probabile-che-non-collegamento-mafiosovalori-costituzionali/>

interlocuzione occasionale forme di contagio mafioso, serve solo alla strumentalizzazione politica. **Questo dovrebbe fare, in via principale, una commissione d'accesso, affiancata magari da un rappresentante dell'ente interessato, in funzione consultiva e di contraddittorio, per poi relazionare alla filiera sovrastante.** Solo in assenza assoluta di rimedi davvero preventivi e in presenza di elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, capaci, in concreto, di un'alterazione del procedimento amministrativo/gestionale di un Comune, si dovrà giungere all'estremo scioglimento. Così come occorre una fase di effettiva verifica dell'operato svolto dalla commissione straordinaria in chiave di bonifica dell'ente, magari entro tre mesi dall'insediamento della nuova amministrazione eletta > .⁶¹

Ma questa non è l'unica voce a favore di una riforma.

Così si è espresso anche il parlamentare Giorgio Mulè in un'intervista: <<"È stato sbagliato anche solo dare l'impressione di un ragionamento per transizione, per cui siccome la municipalizzata è sospettata di mafia, allora anche il sindaco lo è perché è un sillogismo che non sta in piedi e che è una blasfemia dal punto di vista del garantismo". Parola del vicepresidente della Camera, Giorgio Mulé, che rispetto ai fatti di Bari critica centrosinistra e centrodestra per poi spiegare la necessità di avere "il coraggio di avviare una riflessione sulla legislazione antimafia *tout court*, senza correre il rischio di essere lapidato dai soliti corazzieri delle procure. (...) E rivendico il diritto di discutere della legge sullo scioglimento" (...) > .⁶² Ma anche dall'opposizione si eleva un pensiero analogo. Così, infatti, in un'intervista, il parlamentare Matteo Orfini: <<"Ci sono Comuni sciolti anche tre volte consecutivamente, a dimostrazione che quello strumento non risolve il problema". Matteo Orfini, già presidente del Pd e uomo di punta del partito, dà il proprio parere sulla legge che scioglie i Comuni per mafia, precisando che "serve una discussione

⁶¹G. Catanzariti, *Scioglimenti. Serve una riforma radicale*, 29/03/2024, ne Il Dubbio, in https://www.ildubbio.news/giustizia/scioglimenti-serve-una-riforma-radicale-hfeohhjv?utm_term=66281+-+https%3A//www.ildubbio.news/giustizia/scioglimenti-serve-una-riforma-radicale-hfeohhjv&utm_campaign=CNF+-+il+Dubbio+della+Mattina&utm_medium=email&utm_nome+newsletter+=ILDUBBIO_NEWS_30/03/2024&utm_source=MagNews&utm_content=ILDUBBIO_NEWS_30/03/2024+%282024-03-30%29

⁶²G. Puletti, *L'Intervista a Giorgio Mulè, vicepresidente della Camera*, 28/03/2024, ne Il Dubbio, in <https://www.ildubbio.news/interviste/forza-italia-sia-garantista-o-rischia-di-finire-come-sinistra-e-m5s-y0qje8gj>



laica e a mente fredda su come rendere più efficace l'intervento in caso di infiltrazioni">>. ⁶³

I tempi sono maturi, forse, per mettere mano, come si suole dire, ad una riforma.

⁶³G. Puletti, *L'Intervista a Matteo Orfini*, 28/03/2024, ne *Il Dubbio*, in <https://www.ildubbio.news/interviste/la-sentenza-di-orfini-quella-legge-sullo-scioglimento-dei-comuni-per-mafia-va-rivista-ora-e-inutile-qjoxsygv>