

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

**CORSO DI DOTTORATO**

*Studi sulla criminalità organizzata – XXXII ciclo*

**DIPARTIMENTO DI AFFERENZA DEL CORSO**

*Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici*

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA**

**LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER  
INFILTRAZIONI E CONDIZIONAMENTO DI TIPO MAFIOSO.  
PROBLEMI E PROSPETTIVE.**

**DOTTORANDA**

**Filomena Occhiuzzi**

**TUTOR**

**Prof. Paolo Provenzano**

**COORDINATORE DEL DOTTORATO**

**Prof. Fernando dalla Chiesa**

**A.A.**

**2018/2019**





## Sommario

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO I.....	11
<i>EXCURSUS</i> STORICO ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DAL 1991 AL 2018. ANALISI DEI PROFILI DI PRESUNTA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE. ....	11
1. Origini dell’istituto dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose.....	11
2. La questione di legittimità costituzionale dello scioglimento per infiltrazioni mafiose e la sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993. ....	21
3. Ulteriori profili di legittimità costituzionale alla luce del principio di autonomia degli enti locali e del principio di democraticità. ....	30
4. La disciplina di cui all'art. 143 T.U.E.L. Evoluzione della normativa dalla legge n. 221/1991 al c.d. “Decreto sicurezza” del 2018. ....	33
5. Passaggi procedurali ex art. 143 T.U.E.L.....	49
CAPITOLO II.....	57
DALLA NATURA GIURIDICA DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 143 T.U.E.L. ALL’INDIVIDUAZIONE DELLE FIGURE SINTOMATICHE DELL’INFILTRAZIONE MAFIOSA.....	57
1. Natura di alta amministrazione o di atto politico.....	57
2. Sui limiti del controllo giurisdizionale amministrativo .....	70
3. Natura preventiva o sanzionatoria. ....	73
4. Quadro probatorio: elementi sintomatici del condizionamento mafioso posti alla base dell’adozione del provvedimento di rigore.....	82
5. Natura discrezionale dell’accertamento prefettizio.....	101
CAPITOLO III.....	106
STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE E CONTROLLO SULL’ENTE, UNO SGUARDO ALLARGATO E TRASVERSALE: DAL PROVVEDIMENTO EX ART. 143 T.U.E.L., ALLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, ALL’INCANDIDABILITÀ. ....	106
1. Lo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. come forma di controllo preventivo: il sistema dei controlli.....	106
1.1. Premessa. Il controllo: nozione giuridica ed articolazione .....	106
1.2. Il sistema dei controlli sugli enti locali nel precedente assetto costituzionale.....	109
1.3. La riforma del Titolo V della Costituzione: stravolgimento dell’assetto istituzionale e del sistema dei controlli sugli atti. ....	114
1.4. Ulteriori controlli sugli atti alla luce della revisione costituzionale.....	118
1.5. Il controllo sugli organi. ....	124
1.6. Conseguenze del conquistato decentramento territoriale. ....	133

2.	Corruzione ed infiltrazione mafiosa: la recente normativa sulla prevenzione della corruzione.....	138
2.1.	Mafie e corruzione.....	138
2.2.	Repressione e prevenzione della corruzione.....	153
2.2.1.	Ulteriori strumenti di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione.....	165
2.3.	Un cambiamento culturale.....	168
3.	Dubbi di coerenza del sistema: antimafia e anticorruzione.....	173
3.1.	Evoluzione del sistema della prevenzione amministrativa degli illeciti penali: dubbi di coerenza del sistema?.....	174
3.2.	La funzione dell'art. 143 T.U.E.L. alla luce del mutato ruolo del Consiglio comunale dopo la l. n. 81/1993.....	178
4.	La misura interdittiva dell'incandidabilità ex art. 143, comma 11 T.U.E.L.....	179
4.1.	Incandidabilità: fra innovazione e dubbi di legittimità costituzionale.....	190
	CAPITOLO IV.....	197
	LA GESTIONE STRAORDINARIA.....	197
1.	Premessa.....	197
2.	Quadro normativo di riferimento.....	199
3.	La permanenza in carica della Commissione straordinaria.....	202
4.	Funzionamento della Commissione straordinaria.....	204
5.	Commissioni straordinarie. Profili dei rapporti con la cittadinanza.....	206
6.	La gestione finanziaria.....	215
7.	Ancora altre attività di rilievo: i beni confiscati.....	217
8.	Qualche considerazione conclusiva: servono le commissioni?.....	219
	CAPITOLO V.....	223
	ESPANSIONE DELLE MAFIE AL NORD E IN ALTRI TERRITORI. DECRETI DI SCIoglimento IN TERRITORI NON TRADIZIONALI.....	223
1.	Espansione delle mafie al di fuori dei territori di tradizionale insediamento. Il rapporto tra mafie e politica.....	224
1.2.	Cause e processi dell'espansione.....	228
1.2.1.	Fattori facilitanti.....	230
1.2.2.	Settori di interesse economico.....	235
2.	Provvedimenti di scioglimento al Centro-nord.....	238
3.	La permeabilità di Roma Capitale: l'inchiesta "Mondo di mezzo".....	242
3.1.	Il caso di Ostia.....	246
3.2.	Il ruolo dell'antimafia intorno alla vicenda di Roma Capitale.....	249

4. L'escalation in un altro territorio: la Valle d' Aosta.....	255
5. Statuto speciale per la Valle d' Aosta: funzioni prefettizie spettanti al Presidente della Regione. ....	256
5.1. Concentrazione delle funzioni prefettizie nel quadro statutario: spunti di riflessione.....	258
5.2. Possibile evoluzione normativa.....	260
6. La presenza di organizzazioni di matrice 'ndranghetista in Valle d' Aosta.....	261
7. Conclusioni: la prevedibile infiltrazione negli enti locali.....	264
8. La mappa degli scioglimenti: verso il primo scioglimento nel Nord-est?.....	266
8.1. Lo scenario di riferimento: i precedenti silenti.....	268
9. Valle d' Aosta e Veneto, logiche simili in scenari diversi. ....	270
10. Infiltrazione degli enti locali come indice del passaggio a una strategia sommersa: il compito dell'antimafia al Nord. ....	272
11. Andamento temporale e distribuzione territoriale dei provvedimenti di scioglimento. ....	275
11.1. L'impatto dell'antimafia sul numero e sulla localizzazione degli scioglimenti. ....	281
12. Proposte di riforma presentate nella XVIII legislatura. ....	289
CONCLUSIONI .....	297
BIBLIOGRAFIA .....	301

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di analizzare l'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali degli enti locali previsto dell'art. 143 T.U.E.L. sin dalla sua introduzione nell'ordinamento, muovendo dalle pronunce della giurisprudenza amministrativa e dalle considerazioni della dottrina, alla luce dell'esperienza maturata in quasi trent'anni di applicazione della disciplina. Il lavoro presenta essenzialmente un inquadramento giuridico dell'istituto, analizzandone i molteplici profili problematici, non trascurando peraltro che, per una proficua comprensione del medesimo, è necessario un approccio interdisciplinare anche di natura sociologica.

Nel primo capitolo si ripercorrono inizialmente le vicende storiche che hanno portato all'introduzione della misura dello scioglimento per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso nell'ordinamento giuridico, cercando di scandagliare il contesto storico-sociale che aveva attirato l'attenzione dell'opinione pubblica, suscitando conseguentemente l'intervento della politica sull'emergenza delle amministrazioni inaccettabilmente compromesse dalla presenza mafiosa. Si esamineranno le questioni di legittimità costituzionale, sollevate nella prima fase applicativa della disciplina con riferimento a molti principi della carta fondamentale, affrontate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 103/1993.

Costituisce altresì oggetto del primo capitolo la disamina di ulteriori dubbi insorti in prosieguo sulla legittimità costituzionale dell'istituto. Il primo dubbio, in riferimento al principio di autonomia, si è posto a seguito del mutato assetto dei rapporti istituzionali fra Stato e autonomie locali, sancito dalla riforma del Titolo V della Costituzione, e della conseguente nuova formulazione dell'art. 114 Cost. che introduce il principio di equiordinazione fra tutte le istituzioni territoriali. Si espongono quindi i profili di una sopravvenuta incompatibilità della disciplina *de qua* nell'ambito del c.d. pluralismo istituzionale paritario. Il secondo dubbio attiene, invece, al principio di democraticità che, in linea generale, non consente interferenze istituzionali sulla scelta dei rappresentanti eletti dai cittadini. Indi, si analizzano le soluzioni a cui si è pervenuti per entrambi gli ordini di dubbi.

In chiusura del primo capitolo si colloca l'esame dell'*iter* procedimentale previsto dall'art. 143 T.U.E.L. nonché la complessiva evoluzione normativa dello stesso, dalla prima formulazione della norma risalente al 1991, per giungere alle recenti modifiche apportate dal c.d. Decreto sicurezza del 2018.

Nel secondo capitolo si ripercorre la pluridecennale discussione in merito alla natura giuridica dell'istituto in esame. Si illustrerà come, inizialmente, si siano contrapposte due tesi, l'una a sostegno della natura di atto politico, l'altra favorevole alla natura di atto di alta amministrazione e l'approdo cui si è pervenuti nell'interpretazione del provvedimento di rigore, dirimente al fine di stabilirne l'ammissibilità della tutela giurisdizionale. Analogamente si darà conto degli orientamenti espressi, sia in dottrina che in giurisprudenza, circa la natura sanzionatoria ovvero preventiva della misura e delle conseguenze che discendono sul piano interpretativo da tale qualificazione, nella finalità di salvaguardia della comunità locale da ingerenze della criminalità organizzata

A seguire, in stretta correlazione con la natura sanzionatoria o preventiva, si tratterà degli elementi indiziari, per comprendere in che misura il sistema consenta di far emergere da essi la sussistenza del rapporto tra affiliati e amministratori dell'ente preso in considerazione. Poiché tali elementi non sono tassativamente indicati dalla legge, si offrirà una rassegna della cospicua giurisprudenza di casi tipizzati in presenza dei quali è possibile dar luogo allo scioglimento. Nel capitolo si conclude l'analisi soffermandosi sul grado di discrezionalità attribuita all'amministrazione statale nella valutazione di tali elementi sintomatici, che si riverbera sull'estensione del controllo giurisdizionale amministrativo.

Nel terzo capitolo si passa ad analizzare l'istituto ex art. 143 T.U.E.L. inteso quale strumento di controllo preventivo nell'ambito del sistema dei controlli sugli organi degli enti locali, affrontando i mutamenti intercorsi nel passaggio dal precedente assetto costituzionale al riformato sistema conseguente alla modifica del Titolo V Cost.

Viene successivamente proposto un accostamento tra lo scioglimento come misura di prevenzione antimafia e la prevenzione amministrativa della corruzione, attesa la pesante incidenza delle pratiche corruttive come mezzo estremamente



ricorrente dell'infiltrazione mafiosa nella gestione degli enti locali. In considerazione dell'introduzione della normativa sulla prevenzione amministrativa degli illeciti penali, si passa in rassegna il recente dibattito sorto circa la convivenza dei due sistemi.

Da ultimo, a completamento del quadro sulla prevenzione delle infiltrazioni mafiose, si esaminano le conseguenze del provvedimento di rigore sul diritto di elettorato passivo, consistente nella misura interdittiva dell'incandidabilità per gli amministratori responsabili dello scioglimento, prevista dal comma 11 dell'art. 143, finalizzata a precludere ai soggetti che si sono fatti portatori degli interessi mafiosi di amministrare nuovamente la cosa pubblica.

Passando al quarto capitolo, si vuole fornire una panoramica sulla gestione straordinaria che segue allo scioglimento dell'ente locale. Pertanto, si attenzionano alcune attività particolarmente rilevanti per la buona riuscita del commissariamento che ha quale fine ultimo il ripristino della legalità all'interno dell'ente, improntandone l'attività ai principi di trasparenza, buon andamento e imparzialità. Ci si interroga sulla funzionalità delle Commissioni straordinarie in considerazione delle critiche talora avanzate circa l'efficacia durevole della loro attività, in termini di recupero dell'ente alla piena legalità, al fine di meglio comprendere la fase commissariale, fondamentale per traghettare l'ente disciolto a una ritrovata dinamica democratica.

Nell'ultimo capitolo, si affronta un altro allarmante aspetto del problema, ossia l'incremento dei casi di scioglimento dei Consigli comunali al Centro-nord del Paese, soffermandosi sulle dinamiche del rapporto fra mafia e politica, nell'intento di enucleare le modalità con cui l'*escalation* criminale sia giunta alla sfera politico-istituzionale e quindi all'aggressione degli enti locali, onde comprendere se vi siano fattori comuni facilitanti, pur nelle differenti condizioni di contesto.

Si procede poi ad un'analisi dell'andamento diacronico e della distribuzione territoriale degli scioglimenti, collegandola all'incidenza delle modifiche normative intervenute nonché al dibattito che verte sull'emersione del fenomeno al Centro-nord e del ruolo rivestito, a tal fine, dall'antimafia nelle sue componenti istituzionali e civili.

Infine, avendo illustrato la pervasività del fenomeno e l'incremento degli scioglimenti, con la conseguente necessità di disporre di adeguati strumenti giuridici

di contrasto, si passano in rassegna le attuali proposte di revisione dell'istituto, esponendo quali siano i punti più qualificanti emersi nell'ultimo periodo dal dibattito pubblico sul tema. Si proporranno alcune riflessioni sulle prospettive di tale strumento, indicando quale potrebbe essere la linea da seguire per le future modifiche della disciplina, nel rispetto del canone di un giusto bilanciamento fra esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica con il principio di autonomia degli enti locali.

## CAPITOLO I

# **EXCURSUS STORICO ED EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA DAL 1991 AL 2018. ANALISI DEI PROFILI DI PRESUNTA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE.**

SOMMARIO: 1. Origini dell'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose. - 2. La questione di legittimità costituzionale dello scioglimento per infiltrazioni mafiose e la sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993. - 3. Iniziali osservazioni e proposte di modifica della disciplina. - 4. Ulteriori profili di legittimità costituzionale alla luce del principio di autonomia degli enti locali e del principio di democraticità. - 5. La disciplina di cui all'art. 143 T.U.E.L. Evoluzione della normativa dalla legge n. 221/1991 al c.d. "Decreto sicurezza" del 2018. - 6. Passaggi procedurali ex art. 143 T.U.E.L.

### **1. Origini dell'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose.**

L'infiltrazione mafiosa negli apparati amministrativi degli enti locali è un fenomeno risalente nel tempo che, nonostante l'evoluzione delle strategie delle organizzazioni criminali dedite ad attività finanziarie e redditizie, e l'adozione di varie politiche antimafia di contrasto, non sembra scemare. L'attaccamento delle organizzazioni criminali ai Comuni italiani, spesso dissestati e di piccole dimensioni, è infatti tratto caratteristico delle organizzazioni mafiose che viene spiegato in sociologia tramite *il controllo del territorio*, chiara forma di esercizio del potere mafioso, indispensabile all'espletamento di molte attività tipicamente criminali e all'affermazione della propria egemonia sulla zona di insediamento. Il potere che si acquisisce sul territorio continua a rappresentare pertanto la vera risorsa dei gruppi mafiosi.

Le mafie si manifestano tradizionalmente come fenomeno di società locale in quanto storicamente dedite ad esercitare il proprio controllo e le proprie attività in zone territorialmente circoscritte, all'interno delle quali si riproducono e si alimentano mediante l'impiego di *capitale sociale*.<sup>1</sup> Con tale locuzione si fa riferimento alla *dimensione relazionale* della mafia, cioè alla capacità del singolo membro di costruire e tessere relazioni con diversi soggetti (politici, imprenditori ecc.) operanti in vari ambiti e alla capacità di sfruttamento di ogni rapporto per il perseguimento dei fini illeciti individuali o dell'organizzazione.<sup>2</sup>

Controllare il territorio, da intendersi non come controllo fisico bensì come controllo dei rapporti sociali che si esplicano su un dato territorio, significa instaurare una rete di relazioni con vari soggetti fra cui politici locali, dipendenti comunali e imprenditori per la realizzazione di affari illeciti la cui riuscita è assicurata dalla collaborazione e dalla complicità dei suddetti soggetti che, facendosi portatori di interessi mafiosi, agiscono a cavallo fra legalità e illegalità, sfruttando la cosa pubblica a discapito della collettività. In tal senso emerge, quale modalità d'azione dei gruppi criminali, la capacità di «instaurare *rapporti di scambio* nei circuiti politici e istituzionali»<sup>3</sup>.

Tuttavia, il fattore economico non è il solo ad alimentare l'infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni locali. Vi è un altro aspetto fondamentale che è quello della gestione del potere: i mafiosi, infiltrando un ente locale, prendono possesso di un pezzo dello Stato che sfruttano per perseguire i propri scopi e per il conseguimento del c.d. controllo del territorio,<sup>4</sup> con cui non si intende il controllo fisico del territorio bensì il controllo dei rapporti sociali che su di esso si esplicano.<sup>5</sup> Concretamente, le amministrazioni locali, specie nei Comuni di piccole dimensioni, svolgono istituzionalmente un ruolo cruciale in moltissimi ambiti, dai servizi sociali al settore edilizio, dall'organizzazione di eventi e manifestazioni pubbliche al rilascio di

---

<sup>1</sup> R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, p. 22.

<sup>2</sup> R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, p. 22.

<sup>3</sup> R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, p. 22.

<sup>4</sup> V. Mete, "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

<sup>5</sup> V. Mete, "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

certificati e autorizzazioni di vario tipo, dunque sono percepite dai cittadini come le istituzioni più prossime ai propri bisogni, da cui dipende il benessere e la qualità della loro vita.<sup>6</sup> In sostanza, le decisioni pubbliche del Comune incidono direttamente sulla vita dei cittadini e ne regolano, pertanto, le relazioni sociali. Dunque, infiltrarsi diventa per le mafie un modo di controllare il territorio e, più precisamente, mediante le collusioni con politici e burocrati locali, di manipolare a proprio favore molte decisioni pubbliche in settori di grande interesse, andando anche, ove possibile, a colmare quei vuoti lasciati dall'amministrazione locale, con lo scopo di insinuarsi nei rapporti economico-sociali della comunità e di accrescere il proprio consenso sociale.

Come si vedrà in proseguo del presente lavoro (cfr. *infra* cap. V) l'espansione delle organizzazioni mafiose in territori non tradizionali e l'accaparramento di nuovi settori economici sono stati possibili proprio grazie alla capacità dei mafiosi di instaurare reti di rapporti a livello locale anche al di fuori del proprio ambito di appartenenza. Inoltre, l'insediamento in territori nuovi non comporta affatto un indebolimento dei rapporti con il territorio di tradizionale insediamento, poiché le organizzazioni mafiose si caratterizzano sia per il forte radicamento sul territorio di origine e sia per la capacità di trapiantarsi in zone di nuovo approdo grazie alla loro capacità relazionale.<sup>7</sup>

In sintesi, il controllo del territorio continua ad essere indispensabile per le mafie che, così, si radicano nel tessuto sociale e acquisiscono posizioni d'egemonia nell'economia locale.<sup>8</sup> In tal senso, l'assoggettamento dell'amministrazione comunale consente la realizzazione di quelle attività legali facenti capo alle organizzazioni criminali, che fungono da copertura ad attività e traffici illegali.<sup>9</sup>

Le modalità attraverso cui le organizzazioni criminali si infiltrano nella compagine amministrativa del Comune sono eterogenee ed insidiose, difficili da

---

<sup>6</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., pp. 58-59.

<sup>7</sup> R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, p. 26, il quale specifica che: «anche per quanto riguarda l'economia legale i processi di globalizzazione non appiattiscono il locale, ma lo fanno riemergere.»

<sup>8</sup> Secondo il sociologo R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009, p. 23, la mafia si caratterizza per essere particolarmente *adattiva* rispetto al mutamento sociale e *condiziona* in maniera incisiva lo svolgimento della vita sociale, politica ed economica delle comunità locali di appartenenza.

<sup>9</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., pp. 57-58.

intercettare in quanto, per sua stessa natura, l'infiltrazione criminale costituisce un'attività nascosta.<sup>10</sup> Avverso la grave situazione in cui versano molte amministrazioni locali sottomesse al giogo della criminalità organizzata ed il crescente allarme sociale, lo Stato ha previsto un apposito strumento di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli enti locali. Sebbene la commistione fra potere mafioso e potere politico nelle Regioni meridionali risalga agli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia, i primi interventi volti a debellare il problema delle infiltrazioni mafiose al livello locale si sono fatti attendere sino agli anni 90' del secolo scorso, con l'introduzione della prima normativa sullo scioglimento dei Consigli comunali per motivi di infiltrazione e condizionamento di stampo mafioso.

In effetti, già a partire dagli anni '80, l'evidenza delle infiltrazioni mafiose negli enti locali al Sud Italia era affiorata ormai in maniera lampante da non poter essere più ignorata ed emerse la necessità di adottare una normativa *ad hoc* per tentare di debellare tale allarmante fenomeno. Erano, ad esempio, frequenti i casi in cui al vertice di molti Comuni in Sicilia, Campania e Calabria, si avvicendavano soggetti contigui alle consorterie locali, chiaro sintomo di una estensione della gestione criminale del territorio al livello amministrativo-istituzionale.<sup>11</sup>

Inoltre, è stato solo negli anni '80 e '90 che lo Stato, in seguito ad episodi di estrema violenza e, in particolare, alle stragi e agli omicidi di illustri uomini delle istituzioni, intervenne adottando i primi strumenti normativi per fronteggiare in modo diretto e significativo l'operato della mafia: si consideri che la prima norma penale che punisce il delitto di associazione di tipo mafioso fu emanata solo nel 1982.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 60.

<sup>11</sup> Commissione Garofoli, "Per una moderna politica antimafia, Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma", in *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 2014, p. 100.

<sup>12</sup> Si tratta dell'art. 416-bis c.p. introdotto con la legge 13 settembre 1982, n. 646 recante "Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia", in GU n.253 del 14-9-1982. L'art. 416-bis, comma 3, c.p. fornisce la definizione di associazione di stampo mafioso: «L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri

Sul fronte delle misure antimafia volte ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose, ha rivestito un ruolo determinante nel “processo creativo” dell’istituto dello scioglimento per infiltrazioni mafiose la vicenda emblematica del Consiglio comunale di Quindici, Comune campano di medie dimensioni, in cui la carica di sindaco era stata per decenni appannaggio di una famiglia *leader* del clan camorristico locale.<sup>13</sup> L’atteggiamento di consenso manifestato dalla comunità locale verso la camorra giunse a manifestarsi con episodi estremamente rivelatori, fra cui molto significativa l’elezione a sindaco di un esponente di tali gruppi durante la sua permanenza in carcere, nel quale si trovava poiché sospettato di essere coinvolto in un omicidio.<sup>14</sup>

A seguito delle anzidette allarmanti circostanze, nel 1983 l’allora Presidente della Repubblica, Pertini destituì il primo cittadino di Quindici facendo ricorso all’art. 149 del r.d. n. 148 del 1915,<sup>15</sup> che consentiva la destituzione per gravi motivi di ordine pubblico. A conferma della effettiva necessità di intervento per far fronte ad una realtà locale fortemente compromessa dalla presenza mafiosa nei ranghi dell’amministrazione, pochi mesi dopo la destituzione, il sindaco venne arrestato in quanto ritenuto affiliato al clan Cutolo.<sup>16</sup>

Nonostante la diffusa e massiccia presenza delle cosche criminali all’Interno di molte amministrazioni nelle Regioni del Sud Italia, fu necessaria un’*esplosione* di violenza perché si ricorresse all’adozione di un istituto ad hoc per fronteggiare

---

ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali». La legge n. 646/1982 ha poi previsto le misure patrimoniali del sequestro e della confisca dei beni mobili ed immobili ai mafiosi, stabilendo che il tribunale può disporre il sequestro dei beni di cui il soggetto, nei confronti del quale è stato iniziato il procedimento, dispone e che si ritiene sulla base di elementi significativi, come ad es. l’eccessivo divario tra il tenore di vita e l’entità dei redditi apparenti o dichiarati, siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. Con l’applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone invece la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza.

<sup>13</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 100.

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Regio Decreto 4 febbraio 1915, n. 148, “Testo unico legge comunale e provinciale”, in GU n.59 del 8-3-1915; il comma 7 dell’art. 149 del r.d. n. 148/1915 prevedeva che: «I sindaci possono essere sospesi dal prefetto e rimossi dal Re per gravi motivi di ordine pubblico e, quando richiamati alla osservanza di obblighi loro imposti per legge, persistono a violarli».

<sup>16</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 100.

situazioni come quelle descritte.<sup>17</sup>

La disciplina sullo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose affonda, infatti, le sue radici a Taurianova, centro agricolo della piana di Gioia Tauro, per decenni scenario di conflitti violenti e sanguinarie faide fra cosche locali, ove le efferatezze di stampo mafioso, che portarono in un paio di settimane, all'uccisione di dodici persone, destarono drammaticamente l'attenzione dell'opinione pubblica.<sup>18</sup> La vicenda ebbe inizio il 2 maggio 1991 con l'omicidio di Rocco Zagari, boss del clan locale ma anche uomo politico, consigliere comunale della Democrazia Cristiana che, all'epoca del suo assassinio, era stato da poco rimosso dalla carica dal Prefetto di Reggio Calabria.<sup>19</sup> Seguì, all'omicidio del boss, la vendetta secondo quanto stabilito dai codici comportamentali mafiosi, con l'uccisione di quattro uomini ritenuti legati al

---

<sup>17</sup> Ibidem. Per maggiori approfondimenti sugli avvenimenti storici che hanno condotto all'introduzione della disciplina in esame, si rinvia a A. Cantadori, "Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose", in *Per Aspera ad Veritatem: rivista di intelligence e di cultura professionale / Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica*, n. 24/2002, reperibile in <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista24.nsf/ServNavig/5>

<sup>18</sup> A. Cantadori, *op. cit.*; P. Angelosanto, "Attività di indagine nello scioglimento dei consigli comunali", in C. La Camera (a cura di) *Vincere la 'ndrangheta metodologie di contrasto e continuità di azioni. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 22-25 novembre 2010)*, Aracne, 2011, p. 220; P. Angelosanto e R. Rivola, "Lo scioglimento dei consigli comunali", in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n.3 luglio-settembre 2011, carabinieri.it, detto la vora è stato originariamente presentato in occasione del convegno *La Ferita - Vincere la 'ndrangheta: metodologie di contrasto e continuità di azioni*, tenutosi a Reggio Calabria dal 22 al 25 novembre 2010 e diretto da Claudio La Camera, coordinatore del Museo della 'Ndrangheta. Successivamente, è stato pubblicato come segue: P. Angelosanto "Attività di indagine nello scioglimento dei consigli comunali", in C. La Camera (a cura di) *Vincere la 'ndrangheta metodologie di contrasto e continuità di azioni. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 22-25 novembre 2010)*, Aracne, 2011. "Taurianova, 'ndrangheta è legge e la strage non è ancora finita", in *La Repubblica* 5 maggio 1991, disponibile in <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1991/05/05/tauriano-va-ndrangheta-legge-la-strage.html>

<sup>19</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune, cit.*, pp. 62-63. All'epoca dei fatti, la rimozione era disciplinata dall'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", in GU Serie Generale n.135 del 12-06-1990 - Suppl. Ordinario n. 42, con cui si prevedeva che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico o quando siano imputati di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n.646, e successive modificazioni e integrazioni, o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza.

In attesa del decreto, il Prefetto può sospendere gli amministratori di cui al comma 1 qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.» Successivamente la disciplina sulla rimozione è stata trasfusa nell'art. 142 T.U.E.L., "Rimozione e sospensione di amministratori locali", d.lgs. n. 267/2000.



gruppo rivale.<sup>20</sup> I drammatici eventi che suscitarono tanto clamore anche nella stampa estera, culminarono nella orripilante decapitazione, avvenuta fra il 2 ed il 3 maggio del 1991, di una delle vittime uccise durante la rappresaglia, gesto emblema della spietatezza e della forza intimidatoria dei gruppi mafiosi,<sup>21</sup> per cui, come è stato efficacemente descritto: «con la testa mozzata di una delle vittime i sicari si abbandonarono a un macabro tiro al bersaglio che fece scoprire all'Italia il volto feroce della 'ndrangheta».<sup>22</sup>

Dalla vicenda si delineava il quadro di un'amministrazione locale gravemente soggiogata dalla criminalità organizzata in un clima generale di terrore e violenza dimostrato dalle continue dimissioni e surroghe dei consiglieri.<sup>23</sup> L'amministrazione locale era stata già più volte attenzionata dalla Prefettura con provvedimenti di rigore indirizzati ai singoli consiglieri, ma era ormai lampante la necessità di un intervento statale mirato. Vennero quindi attivate iniziative ai diversi livelli istituzionali: dal potenziamento delle Forze dell'ordine, all'adozione di misure di prevenzione nei confronti di numerosi soggetti, alla missione della Commissione Parlamentare Antimafia in Calabria, e infine alla richiesta, promanante dal Ministro della Giustizia al Ministro degli Interni di sciogliere urgentemente il Consiglio comunale di Taurianova.<sup>24</sup> Tuttavia, la legge vigente all'epoca, l. n.8 giugno 1990, n. 142,<sup>25</sup> sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, all'art. 39 rubricato "Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali", consentiva lo scioglimento dei Consigli comunali nel caso di atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico ma non anche per infiltrazioni di tipo mafioso.

---

<sup>20</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 63.

<sup>21</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 63; P. Angelosanto, *Attività di indagine*, cit., p. 221.

<sup>22</sup> N. Gratterie e A. Nicaso, *Fratelli di sangue, Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Piccola Biblioteca oscar Mondadori, Cosenza, 2010, p. 156. Per un'accurata ricostruzione degli accadimenti di Taurianova e sulle successive evoluzioni degli stessi, si veda P. Angelosanto, *Attività di indagine*, cit., p. 221 e "Con la testa mozzata fecero tiro al bersaglio", in *La Repubblica*, 17 marzo 1992, disponibile in <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1992/03/17/con-la-testa-mozzata-fecero-tiro-al.html>

<sup>23</sup> A. Cantadori, *op. cit.*

<sup>24</sup> P. Angelosanto, *Attività di indagine*, cit., pp. 221-222; V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 64.

<sup>25</sup> In GU, 8 giugno 1990, n. 142.

In effetti, lo strumento previsto dal citato art. 39 venne valutato inappropriato per il caso concreto, soprattutto alla luce di un possibile ricorso avanti al giudice amministrativo avverso il provvedimento di scioglimento. L'eventuale annullamento avrebbe avuto effetti deleteri, oltre che sul piano giuridico, anche nell'ingenerare nell'opinione pubblica un diffuso senso di sfiducia nelle istituzioni e l'idea dell'impotenza dello Stato dinanzi al fenomeno mafioso.<sup>26</sup>

La soluzione tecnica fu tempestivamente individuata mediante ricorso da parte del governo ai poteri in materia di decretazione d'urgenza, con l'introduzione di un'ulteriore ipotesi di scioglimento.<sup>27</sup> Così, a meno di un mese dalla strage di Taurianova, il Consiglio dei Ministri varava il decreto legge 31 maggio 1991, n.164, successivamente convertito nella legge 22 luglio 1991, n.221, recante: "Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"<sup>28</sup> con cui introduceva l'art. 15-bis alla legge antimafia 19 marzo 1990, n. 55, recante "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".<sup>29</sup> La legge n.55 del 1990 aveva introdotto delle misure che comportavano una compressione del diritto di elettorato passivo in connessione a determinate fattispecie e precisamente: l'art. 15 della legge, a cui si è andato ad accostare il nuovo art. 15-bis, prevedeva originariamente la sospensione degli amministratori sottoposti a procedimento penale per il delitto di cui all'art. 416 bis c.p. ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso, nonché degli amministratore sottoposti, ancorché con provvedimento non definitivo, ad una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad

---

<sup>26</sup> A. Cantadori, *op. cit.*

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> Più specificatamente, il c. 7 dell'art. 1 della normativa prevedeva che la misura dello scioglimento potesse essere applicata anche "alle unità sanitarie locali, ai consorzi di Comuni e province, alle unioni di Comuni, alle Comunità montane, nonché alle aziende speciali dei Comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti". Fino ad oggi la misura dello scioglimento ha riguardato soltanto Consigli comunali, aziende sanitarie ed un municipio, per maggiori dettagli sul numero degli scioglimenti si rimanda al sito di *Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie*.

<sup>29</sup> Il decreto legge n. 164/1991 divenne noto come "decreto Taurianova", così in Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia, cit.*, p. 100.

un'organizzazione criminale di tipo mafioso.<sup>30</sup> Con l'art. 15-bis, il legislatore ha inteso immettere nell'ordinamento una norma *ad hoc* che contemplasse un'ipotesi ulteriore di scioglimento rispetto a quelle già previste dalla l. n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, insomma, uno strumento nuovo che consentisse di intervenire sul Consiglio comunale ogni qual volta si fossero riscontrati condizionamenti ed infiltrazioni mafiose al suo interno.<sup>31</sup>

Il citato art. 15-bis, c. 1 della l. 55/90 prevedeva, infatti, che si potesse disporre lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale quando, a seguito degli accertamenti effettuati dal Prefetto, fossero emersi elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, il regolare funzionamento dei servizi ovvero risultassero tali da arrecare un grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica. Lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale comportava la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte. La norma, inoltre, attribuiva al prefetto, nelle more del decreto presidenziale di scioglimento e in caso di urgente necessità, il potere di sospendere gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente.

Dunque, subito dopo l'intervento normativo d'urgenza, si susseguirono a breve termine le prime due sospensioni: ricorrendo al potere attribuitogli, il Prefetto di Reggio Calabria dispose la sospensione del Consiglio comunale di Taurianova e, analogamente, fece il Prefetto di Napoli con il Consiglio comunale di Casandrino (NA), ove era stato riscontrato un grave fenomeno di collusione fra camorra e governo locale tale da minare la libera determinazione dell'organo.<sup>32</sup> In seguito alla deliberazione del Consiglio dei Ministri entrambi i Consigli comunali vennero sciolti

---

<sup>30</sup> L'art. 15 della l. n. 55/1990 ha successivamente subito ulteriori modificazioni che saranno oggetto di disamina al cap. III, par. 4.

<sup>31</sup> A. Cantadori, *op.cit.*

<sup>32</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune, cit.*, p. 66; A. Cantadori, *op.cit.*

in data 2 agosto 1991.<sup>33</sup>

Dal decreto del Presidente della Repubblica del 2 agosto 1991, a norma dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, relativo allo scioglimento del Consiglio comunale di Taurianova, si evince il processo motivazionale che condusse all'adozione della misura di rigore, illustrando i collegamenti diretti ed indiretti tra l'ente locale e la criminalità organizzata; inoltre nel rapporto dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, datato 3 giugno 1991, si descrive come tali condizionamenti minavano, in sostanza, la libera determinazione dell'ente, impedendone la regolare gestione e l'erogazione dei servizi essenziali.<sup>34</sup> Dall'infiltrazione dell'organizzazione criminale nell'amministrazione, veniva messa pesantemente a repentaglio la sicurezza pubblica, ingenerando allarme sociale, paura diffusa e sfiducia nella popolazione locale<sup>35</sup> manifestazioni peculiari delle comunità le cui amministrazioni siano assoggettate alla criminalità organizzata.<sup>36</sup> Parimenti nella relazione al Presidente della Repubblica del Ministro dell'Interno, si dava atto, in particolar modo, della stabilità dei collegamenti diretti e indiretti tra gli amministratori e le organizzazioni criminali, dovuti a rapporti di parentela o amicizia ma soprattutto alla circostanza che il medesimo soggetto, esponente delle cosche locali, rivestiva la carica di amministratore comunale.<sup>37</sup> Si delineava un quadro accertato di una gravissima infiltrazione dell'apparato amministrativo ad opera della 'ndrangheta, con totale sacrificio degli interessi della collettività agli interessi mafiosi e conseguente pregiudizio del libero esercizio dei diritti civili.<sup>38</sup>

La tragica vicenda di Taurianova fece conoscere al mondo intero la pervasività delle mafie in quel territorio determinando quindi l'adozione della normativa inevitabilmente di natura emergenziale e creata per tentare di debellare a livello locale le ingerenze mafiose nelle sue più capillari istituzioni, i Comuni.<sup>39</sup> Fu soprattutto

---

<sup>33</sup> A. Cantadori, *op.cit*

<sup>34</sup> P. Angelosanto, *Attività di indagine, cit.*, p. 222.

<sup>35</sup> In GU, d.P.R. 2 agosto 1991, *Scioglimento, a norma dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, del Consiglio comunale di Taurianova.*

<sup>36</sup> P. Angelosanto, *Attività di indagine, cit.*, p. 222.

<sup>37</sup> *Ibidem*

<sup>38</sup> In GU, allegato al d.P.R. 2 agosto 1991.

<sup>39</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune, cit.*, p. 62; R. Rolli *Il Comune degli altri, lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, Roma, 2013, p. 97, sul punto specifica

grazie al clamore mediatico scaturito dalla vicenda che il rapporto distorto fra mafia e politica locale, allora meno noto, diventò di pubblico dominio; così il problema dell'infiltrazione mafiosa negli enti locali entrò nell'agenda di Governo e si pose al centro del dibattito politico istituzionale.<sup>40</sup>

Nel frattempo, all'indomani dell'entrata in vigore della norma, nacquero i primi dubbi interpretativi ed applicativi tanto che avverso di essa fu sollevata questione di legittimità costituzionale, su cui la Corte costituzionale si pronunciò con la fondamentale sentenza n. 103/1993, che diede un contributo decisivo nel definire la *ratio* dell'istituto e delinearne i tratti fondamentali.<sup>41</sup>

## **2. La questione di legittimità costituzionale dello scioglimento per infiltrazioni mafiose e la sentenza della Corte costituzionale n. 103/1993.**

L'impatto dell'introduzione dell'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose nel nostro ordinamento giuridico non fu scevro da difficoltà. Infatti fin dalla sua entrata in vigore, dottrina e giurisprudenza amministrativa cominciarono a formulare i primi dubbi sulla conformità della norma in esame al dettato costituzionale, per via dell'incisività del nuovo strumento sulla democrazia locale.

La Corte costituzionale fu investita in via incidentale della questione di legittimità costituzionale della l. 221/1991, dal TAR Lazio, con ordinanza emessa l'8 luglio 1992 nel corso di un giudizio sui ricorsi per l'annullamento di due decreti del

---

che: «il provvedimento legislativo in questione nacque come provvedimento d'emergenza, atto a ripristinare una questione di diffusa illegalità e di violazione della pubblica sicurezza».

<sup>40</sup> A tal proposito V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., pp. 64-64, evidenzia efficacemente come il "meccanismo mediatico" seguito a gli accadimenti di Taurianova sia stato determinante nel destare l'attenzione dell'opinione pubblica e delle istituzioni su tale evento che, da faida mafiosa locale, diventa problema sociale nazionale; addirittura Mete parla di "trasformazione del frame interpretativo" riferendosi al potere dei media di riuscire radicalmente a modificare la percezione sociale di un fenomeno e, in questo caso, di elevare un problema tipicamente territoriale ad emergenza per la Nazione, ponendo così il tema sulle infiltrazioni mafiose nei Comuni, al centro del dibattito politico.

<sup>41</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 100.

Presidente della Repubblica con i quali era stato deliberato lo scioglimento di due Consigli comunali, S. Andrea Apostolo dello Jonio (CZ) e Trabia (PA).

Il giudice amministrativo denunciava l'incostituzionalità della norma in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 48, 51, 97, 113, 125 e 128 della Costituzione<sup>42</sup> e rinveniva i dubbi di legittimità costituzionale sinteticamente rispetto ai seguenti aspetti della nuova disciplina, di cui si passa partitamente a parlare.

La prima delle questioni sollevate era riferita alla previsione della norma impugnata laddove consentiva di attribuire rilevanza, ai fini dello scioglimento, ai *collegamenti indiretti* fra amministratori e criminalità organizzata.<sup>43</sup>

Il giudice remittente prendeva le mosse dal raffronto della norma impugnata con le altre previsioni normative dirette alla prevenzione delle infiltrazioni e dei condizionamenti mafiosi sugli enti locali. Nello specifico, il giudice amministrativo richiamava, come termini di paragone, l'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali e l'art 15 della l. 55/1990. Tali previsioni normative, ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione o rimozione di amministratori di organi elettivi locali, richiedevano un elevato grado di acquisizione probatoria e producevano effetti meno afflittivi, atteso che le misure contemplate erano rivolte unicamente agli amministratori condannati o sottoposti a misure di prevenzione e dovevano in ogni caso fondarsi su elementi probatori certi. Poiché la norma impugnata fondava la misura di rigore dello scioglimento su presupposti più labili (i *collegamenti* anche indiretti con la criminalità organizzata), era evidente che si caratterizzava per un minore spessore probatorio rispetto agli elementi richiesti per promuovere azione penale e per l'adozione di una misura di prevenzione.

Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la sussistenza dei collegamenti fra amministratori locali e criminalità organizzata, sarebbe accertata secondo valutazioni che presentano un grado di significatività inferiore anche a quella richiesta per gli elementi indiziari e che mal si prestano ad un adeguato controllo in sede

---

<sup>42</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 100; D. Romei, “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso”, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2014, p. 362.

<sup>43</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 100

giurisdizionale, con una conseguente diminuzione della pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, in violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Il giudice amministrativo riteneva pertanto violato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., per l'insufficienza delle garanzie di coerenza tra mezzo e fine perseguito anche alla luce del raffronto con le norme sopra indicate.

Il tribunale remittente inoltre rinveniva un'ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. in quanto la norma appariva irragionevole ed elusiva del principio della personalità della responsabilità nella parte in cui prevedeva il ricorso allo scioglimento dell'intero Consiglio comunale anche nel caso in cui i collegamenti con le consorterie mafiose avessero riguardato soltanto alcuni amministratori, colpendo così anche i consiglieri comunali estranei alla collusione con l'organizzazione mafiosa.

Ancora, altra questione ritenuta di dubbia costituzionalità atteneva alla durata dello scioglimento dell'organo elettivo che, secondo l'opinione del giudice amministrativo, comportava un'indebita sospensione del diritto di elettorato attivo, che l'art. 48 Cost. consente di limitare solo nei casi tassativamente ivi elencati, e del diritto di elettorato passivo in violazione dell'art. 51 Cost. Ancora, la protratta efficacia dello scioglimento determinava la "sospensione dell'autonomia degli enti locali", in violazione degli artt. 5 e 128 Cost. e, infine, il fatto che la decisione circa l'effettiva durata del commissariamento fosse rimessa alla discrezionalità dell'Esecutivo, in assenza di un parametro normativo che consentisse un adeguato sindacato giurisdizionale sulla durata dello scioglimento, si poneva in violazione dell'art. 24 Cost. (oltre che degli artt. 5, 48, 51 e 125 Cost. per le motivazioni già esposte).

La Corte costituzionale dichiarava le questioni infondate nel merito e, con la pronuncia, ha puntualizzato alcune caratteristiche dell'istituto che all'epoca non erano del tutto chiare agli operatori del diritto, quali la natura giuridica dell'istituto e i presupposti legittimanti il ricorso allo strumento.

La Corte affermò che a una corretta lettura l'art. 15-bis conteneva in sé «tutti gli elementi idonei a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio dello straordinario

potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa»<sup>44</sup> e pertanto si poteva ritenere che la disposizione fosse formulata garantendo il rispetto dei principi che si assumevano violati. Difatti, il rigoroso limite all'esercizio del potere di scioglimento dell'autorità amministrativa era dato dalla ricorrenza di situazioni fra loro alternative, come a) i collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, b) le forme di condizionamento, ma sempre che risulti che una delle due situazioni pregiudichi la libera determinazione degli amministratori, il buon andamento dell'ente e il regolare funzionamento dei servizi loro affidati o siano “tali da arrecare un grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.<sup>45</sup> Quindi, la norma richiedeva un rapporto di causa-effetto «tra l'emersione, da una lato, di una delle due situazioni suddette, “collegamenti” o “forme di condizionamento”, e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa dalla disposizione impugnata con la formula (che ha come premessa i “collegamenti” o le “forme di condizionamento”) “tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”».<sup>46</sup>

Il Giudice delle leggi non ritenne condivisibile il dubbio sollevato dal giudice amministrativo secondo cui il grado probatorio degli elementi, indicati dalla norma, a fondamento dello scioglimento, presentano un grado di significatività inferiore tale da non garantire un idoneo controllo in sede giurisdizionale. Secondo la Corte, proprio il “nesso consequenziale tra situazione emersa ed evenienza pregiudizievole” imponeva che nella motivazione del provvedimento si dimostrasse la riconducibilità di una delle situazioni di compromissione e pregiudizio per la vita democratica dell'ente locale, che la norma intende estirpare, alla accertata sussistenza di una delle due situazioni anzidette (collegamenti o forme di condizionamento).

A tal proposito, la Consulta ribadì l'importanza dell'obbligo della adeguatezza della motivazione del provvedimento amministrativo, previsto in via generale dall'art.

---

<sup>44</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.

<sup>45</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.

<sup>46</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.



3 della l. 241/1990,<sup>47</sup> specie nel caso degli atti amministrativi restrittivi della sfera giuridica dei destinatari, qual è il decreto presidenziale di scioglimento, per via della necessità di dimostrare in maniera adeguata la sussistenza dei presupposti di fatto, le ragioni giuridiche alla base della decisione dell'amministrazione e la proporzionalità fra il sacrificio dovuto dall'applicazione della disciplina, e gli scopi perseguiti dalla stessa.

L'obbligo della motivazione del provvedimento ottemperava poi ad un'altra esigenza ossia quella di garantire un'adeguata tutela giurisdizionale. Nonostante, l'attribuzione di un potere altamente discrezionale dell'autorità amministrativa, nel valutare gli elementi indiziari alla base del ricorso allo scioglimento, la tutela giurisdizionale degli interessi coinvolti poteva considerarsi ampiamente garantita dal peculiare onere motivazionale del provvedimento di rigore che grava sull'autorità competente, che deve fornire una spiegazione chiara e adeguata della sua decisione nonché le obiettive risultanze da cui desumere la sussistenza di situazioni pregiudizievoli per il governo locale.<sup>48</sup> La motivazione rivestiva la funzione di garanzia da eventuali abusi di potere da parte dell'autorità governativa e consentiva anche il sindacato giurisdizionale da parte del giudice amministrativo che avrebbe dovuto accertare così la sussistenza dei presupposti di fatto indicati nella motivazione e valutare la logicità dell'*iter* logico-giuridico seguito dall'autorità ai fini dell'adozione del provvedimento di scioglimento. Per tali motivi la Corte escludeva qualsiasi violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost.

Furono poi disattese dalla Consulta le censure mosse alla disciplina, in riferimento ai principi di ragionevolezza e di imparzialità, sotto il profilo della non conformità del mezzo rispetto al fine perseguito. La Consulta escludeva poi la possibilità di un confronto con i modelli procedurali previsti dalle discipline invocate quali termini di raffronto dal giudice *a quo* (l'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali, oggi abrogato dal d. lgs. 18 agosto 2000, n.267, e art. 15 della l. 55/1990). La straordinarietà della misura giustificava

---

<sup>47</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", (GU n.192 del 18-8-1990).

<sup>48</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 103. D. Romei, *Lo scioglimento dei consigli comunali*, cit., p. 363.

infatti anche la differenza fondamentale con le norme invocate a paragone, ossia la mancanza del contraddittorio nel procedimento amministrativo, che trova fondamento nell'esigenza dell'ordinamento di fronteggiare ipotesi di attentati all'ordine ed alla sicurezza pubblica.

Più nello specifico, la Consulta rigettava la censura del giudice *a quo* in merito alla mancata previsione del contraddittorio nel procedimento con cui si giunge allo scioglimento, sull'assunto secondo cui la disciplina del procedimento è rimessa alla discrezionalità del legislatore con il solo limite del rispetto dei principi costituzionali fra i quali non rientra, secondo la giurisprudenza costituzionale pregressa richiamata dalla stessa Corte costituzionale, quello del "giusto procedimento" amministrativo, considerato che le situazioni giuridiche soggettive verrebbero comunque tutelate in sede giurisdizionale.<sup>49</sup>

La Consulta ritenne insussistenti anche i dubbi di legittimità riguardanti l'estensione della sanzione a tutti gli amministratori, compresi quelli estranei ai collegamenti con le cosche mafiose. A tal riguardo la Corte ribadì il carattere sanzionatorio che ha come destinatari non i consiglieri intesi *uti singuli*, bensì l'organo elettivo per la sua sopravvenuta inadeguatezza nella gestione del governo locale.<sup>50</sup> Pertanto non può ravvisarsi una "eccessività della misura rispetto al fine"<sup>51</sup> e né tantomeno la violazione del principio della personalità della responsabilità, evidentemente inapplicabile ad un organo collegiale. Conseguentemente il raffronto con le norme che prevedono la sospensione e la rimozione da cariche pubbliche a seguito di provvedimenti giudiziari non può essere considerato un corretto parametro per giudicare la norma sullo scioglimento in quanto quest'ultima si rivolge all'organo collegiale nel suo complesso.

Ancora la Corte, ritenne che la maggiore durata dell'efficacia del provvedimento di scioglimento rispetto ai tre mesi previsti dall'art. 39 della l. n. 142/1990 non costituisca una violazione dell'art. 3 Cost., ma che, anzi, fosse più che

---

<sup>49</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103. La Corte richiama sul punto la sentenza n. 23 del 1978 e l'ordinanza n. 503 del 1987.

<sup>50</sup> D. Romei, *Lo scioglimento dei consigli comunali*, cit., p. 364.

<sup>51</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.

giustificata dallo scopo dell'istituto. Una semplice durata di tre mesi, non si riteneva un tempo ragionevole per garantire l'adozione degli atti necessari per reindirizzare l'amministrazione locale ai canoni di imparzialità e buon andamento e ciò sarebbe stato senz'altro insufficiente ad impedire la riproposizione di pressioni ed ingerenze criminali sulla compagine amministrativa, trattandosi di territori fortemente "inquinati" dalle organizzazioni mafiose. Coerente con questa finalità era la previsione, quindi, della sospensione dell'autonomia dell'organo che, dinanzi ad una necessità così pressante, poteva soccombere temporaneamente. Più precisamente la durata prolungata dello scioglimento sarebbe sempre giustificata dalla esigenza di garantire la trasparenza e l'efficienza dell'azione amministrativa, nell'interesse della collettività che sarebbe invece pregiudicato se, a causa di tempi brevi di commissariamento, fosse data la possibilità alle organizzazioni criminali di riaccaparrarsi il controllo dell'ente locale.<sup>52</sup>

Inoltre, anche i dubbi circa un'eccessiva durata della misura, dovevano ritenersi superati grazie all'obbligo di motivazione del provvedimento che avrebbe consentito di valutare in sede giurisdizionale le ragioni alla base della decisione dell'autorità di ricorrere allo scioglimento.<sup>53</sup>

Il giudice remittente aveva inoltre ipotizzato un contrasto con l'art. 48 Cost. argomentando che la durata dello scioglimento per un periodo di tempo così lungo, avrebbe limitato il diritto di elettorato attivo al di là dei limiti ivi previsti. Secondo la Corte, il contrasto non era nemmeno configurabile, poiché l'art. 48, comma 3, prevede ipotesi di limitazione del diritto di elettorato attivo (l'incapacità civile, gli effetti di sentenza irrevocabile di condanna e i casi di indegnità morale indicati dalla legge), che si riferiscono alla persona di ciascun elettore, laddove, di contro, la compressione dell'esercizio del diritto di voto si determina a seguito dello scioglimento che colpisce il Consiglio comunale e che necessariamente richiede una durata medio-lunga per esplicitare i suoi effetti riparatori.

Ancora, sempre sulla base della considerazione che la misura si rivolge

---

<sup>52</sup> A. Ciancio, "Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale", in *Giur. it.*, 1996, IV, p. 19.

<sup>53</sup> *Ibidem*

all'organo nel suo complesso e non già ai singoli componenti, veniva risolto il ritenuto contrasto con l'art. 51, comma 1, Cost., che promuove l'eguaglianza fra tutti i soggetti dell'ordinamento circa l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive. Infatti, occorre rammentare che la misura sanzionatoria è diretta al Consiglio comunale e non è prioritariamente indirizzata a comprimere i diritti dei singoli quali l'accesso alle cariche elettive e l'esercizio del diritto di voto ma incide solo indirettamente su tali diritti dei cittadini; di contro, è un istituto volto a tutelare la comunità locale interrompendo e prevenendo ulteriori deviazioni dai principi della buona amministrazione.

Per questi motivi la Corte costituzionale ritenne insussistenti le questioni di legittimità costituzionali sottoposte dal TAR Lazio, dichiarando alcune delle questioni manifestamente inammissibili ed altre non fondate.<sup>54</sup>

Riassumendo quanto esposto dalla Corte costituzionale, i punti qualificanti dell'impianto normativo sono principalmente obiettività e coerenza nell'esercizio del potere straordinario di scioglimento, obbligatorietà di esporre nella motivazione le ragioni che spingono alla adozione del provvedimento di scioglimento, la possibilità di ricorrervi solo in presenza di determinate situazioni di fatto evidenti, la straordinarietà della misura che è sanzionatoria poiché diretta all'organo collegiale ma anche preventiva poiché rivolta alla tutela della comunità locale danneggiata dagli interessi delle cosche mafiose ed alla tutela dell'ordine pubblico, la mancanza del contraddittorio, la discrezionalità dei poteri esercitati dall'autorità cui si contrappone un'adeguata garanzia attraverso la tutela giurisdizionale. Con questa sentenza il Giudice delle leggi ha, non solo riconosciuto la costituzionalità della norma in esame, ma ha anche fissato dei principi, tutt'oggi validi, per l'interpretazione della stessa.<sup>55</sup>

Ad ogni modo la pronuncia della Corte non è andata esente da critiche.<sup>56</sup> Le

---

<sup>54</sup> Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.

<sup>55</sup> E. Leotta, "Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso", *Intervento al Workshop "Infiltrazioni mafiose e P.A."*, organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla Criminalità organizzata, Siracusa, 26 maggio 2007, rinvenibile in [diritto.it](http://diritto.it)

<sup>56</sup> Si guardino in particolar modo le critiche di, A. Ciancio, *Lo scioglimento*, cit. e G. Corso, "Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale", in *Nuove Autonomie*, 1991, I, p. 117 e ss.

prime perplessità sollevate atenevano al ricorso effettuato dalla Corte al concetto di “ordine pubblico” quale fondamento del potere di scioglimento, secondo cui, la giurisprudenza costituzionale avrebbe elaborato un concetto di ordine pubblico ampio, da intendersi quale bene superiore e limite invalicabile all’esercizio degli altri diritti costituzionalmente previsti.<sup>57</sup> L’eccessiva estensione del concetto di ordine pubblico rischiava di renderne i contorni talmente labili ed evanescenti a tal punto che la stessa figura sarebbe potuta diventare «invece che strumento di tutela di valori primari, mezzo di compressione della sfera delle libertà individuali».<sup>58</sup> Si lamentava a tal proposito che fin quando non si fosse giunti ad una delimitazione del concetto di ordine pubblico e all’individuazione dei limiti che i pubblici poteri possono porre agli altri diritti in funzione della tutela dell’ordine pubblico, si rischiava di non garantire un’effettiva tutela dei diritti fondamentali che possono dunque essere deliberatamente compressi in nome della sicurezza pubblica.<sup>59</sup>

Come da più parti auspicato, grazie al successivo intervento del legislatore con l. 31 marzo 1998, n. 112, è stata delimitata la nozione di ordine pubblico per cui le censure in tal senso possono dirsi ormai superate.

Se con specifico riferimento all’ordine pubblico, le critiche possono ritenersi superate, a parere di chi scrive, i rilievi mossi a suo tempo all’istituto, sono a tutt’oggi oggetto di dibattito. Ciò in quanto si può facilmente constatare dalla lettura delle elaborazioni dottrinarie in materia che, a quasi 30 anni di distanza dalla pronuncia della Consulta, molte delle osservazioni rivolte oggi alla disciplina dello scioglimento per mafia si concentrano ancora nel rilevare la sopravvivenza di alcuni profili che si pongono in potenziale violazione di alcuni diritti costituzionalmente tutelati, lamentando la compressione della vita democratica di un’intera comunità locale.

Ancora, è stato rilevato che la Corte costituzionale, dopo aver manifestato la volontà di coinvolgere nella lotta alla criminalità organizzata l’intero ordinamento giuridico mediante l’impegno di tutte le giurisdizioni, da quella penale a quella amministrativa, non abbia però provveduto a fornire il giudice amministrativo delle

---

<sup>57</sup> A. Ciancio, *Lo scioglimento*, cit., p. 20.

<sup>58</sup> A. Ciancio, *Lo scioglimento*, cit., p. 21.

<sup>59</sup> *Ibidem*

indicazioni necessarie circa l'esercizio del sindacato giurisdizionale sul provvedimento di scioglimento, in termini di specificazione dei criteri per valutare la congruità dell'operato dell'amministrazione.<sup>60</sup>

A parere di chi scrive, anche questa seconda censura è divenuta oggi priva di fondamento sia grazie alla cospicua casistica giurisprudenziale sul tema che ha, negli anni, delineato più chiaramente la strada da seguire per il giudice amministrativo e sia per l'elaborazione, sempre in via giurisprudenziale, delle c.d. figure sintomatiche (*cf.* *infra* cap. II, par. 4) con cui si suole indicare le circostanze concrete ritenute manifestazione del condizionamento mafioso e che, pertanto, facilitano l'operato del giudice amministrativo nell'esaminare le motivazioni alla base del provvedimento di scioglimento.

### **3. Ulteriori profili di legittimità costituzionale alla luce del principio di autonomia degli enti locali e del principio di democraticità.**

Con l. cost. 18 ottobre 2001, n.3,<sup>61</sup> si è proceduto alla prima revisione organica della Costituzione Repubblicana, modificando profondamente l'assetto istituzionale dei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali.<sup>62</sup> Emblematico della riforma del Titolo V della Costituzione è il testo novellato dell'art. 114 Cost. che, a fronte dell'originaria versione “la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”, è stato riformulato in “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. Tale nuovo testo, attraverso la specificazione dei singoli enti territoriali che compongono la Repubblica, ne vuole affermare in modo incisivo la pariordinazione (sebbene limitatamente all'individuazione degli enti senza implicare una parità di poteri e funzioni).<sup>63</sup> Il legislatore ha così operato un ribaltamento concettuale superando il modello gerarchico del passato, imperniato sulla preminenza dell'ordinamento statale sulle autonomie, in una visione centro-periferia, garantendo invece ai diversi livelli di governo un'autonomia costituzionalmente

---

<sup>60</sup> A. Ciancio, *Lo scioglimento*, cit., p. 29.

<sup>61</sup> In GU 24 ottobre 2001, n.248.

<sup>62</sup> M. Ruotolo, “Le autonomie territoriali”, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2010, p. 503.

<sup>63</sup> C. Pinelli, *Diritto Pubblico*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 147.

tutelata.

A tal proposito, parte della dottrina, si è spinta a parlare di pari dignità istituzionale tra gli enti locali, quindi di un pluralismo dell'ordinamento repubblicano.<sup>64</sup> Non sarebbe, perciò, più possibile individuare un ruolo di supremazia dello Stato rispetto agli enti locali, eccetto che per la titolarità dei poteri sovrani.

A chiarire il quadro è tuttavia intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 274/2003, che ha escluso che la riforma costituzionale abbia inteso adottare un modello di totale parificazione tra lo Stato e gli enti di cui all'art. 114 Cost., in ragione della specificazione dettata dal comma 2 dello stesso articolo per il quale gli enti ivi indicati “sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” rinviando dunque ad una profonda diversità di poteri e competenze ad essi attribuiti.<sup>65</sup>

Con riguardo al tema che qui interessa, dalla pretesa affermazione del principio di equiordinazione tra gli enti, ne è conseguita una fase di rinnovati dubbi circa un'eventuale sopravvenuta illegittimità costituzionale della disciplina sullo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali contenuta negli artt. 141 e ss. del T.U.E.L.<sup>66</sup>

Il dubbio di legittimità costituzionale che era stato prospettato riguarda la compatibilità tra la misura dello scioglimento, espressione dell'ingerenza dello Stato, e il principio di autonomia riconosciuto agli enti locali. Se infatti in precedenza il rapporto Stato-enti locali, improntato ad un modello autoritario-gerarchico, giustificava l'intromissione dello Stato nella vita dell'ente, al fine di assicurare la tutela di interessi primari della collettività, l'intervento statale va riletto alla luce del mutato quadro ordinamentale conseguente all'affermazione del principio di pariordinazione di cui all'art. 114 Cost.<sup>67</sup>

A ben vedere l'affermata autonomia degli enti non viene pregiudicata dal

---

<sup>64</sup> A. Piraino, “Dal testo unico ad una ‘carta di principi’ per le autonomie locali”, in *federalismi.it*, n. 16/2006.

<sup>65</sup> Corte Cost. sentenza n. 274/2003.

<sup>66</sup> D. Romei, *Lo scioglimento dei consigli comunali*, cit., p. 359.

<sup>67</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., pp. 134-135.

potere di scioglimento ma, anzi, l'intervento statutale, che opera come misura preventiva, è volto al ripristino delle condizioni di legalità del funzionamento dell'ente colpito, con ciò assicurando l'effettiva realizzazione dell'autonomia nell'interesse della cittadinanza.<sup>68</sup>

La compatibilità tra il nuovo Titolo V e le disposizioni del T.U.E.L. in materia di controlli sugli enti locali, è stata infine sancita dal legislatore con l. 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3",<sup>69</sup> il cui art. 2, comma 4, nel dettare i vari principi e criteri direttivi al Governo, ai fini dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., essenziali per il funzionamento dei Comuni e per il perseguimento del maggior soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, stabilisce, alla lettera m), che il Governo deve impegnarsi a "mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali".

Il Consiglio di Stato, a sua volta, ha negato la sussistenza della pretesa incompatibilità, precisando che, a seguito della riforma costituzionale, il rapporto di equiordinazione tra lo Stato e gli enti locali non fa venir meno la possibilità straordinaria di un'ingerenza statale nell'autonomia delle amministrazioni locali, in quanto giustificata dalla tutela di un interesse pubblico generale.<sup>70</sup> Ha ulteriormente chiarito che la copertura costituzionale generale per le norme del T.U.E.L. si rinviene nell'art. 117, c. 2, Cost. «che attribuisce alla legislazione esclusiva statale la materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Nella materia "organi di governo" rientra, infatti, tanto la disciplina della costituzione e del funzionamento di questi organi quanto la disciplina degli interventi, anche sanzionatorio- repressivi, sui medesimi imposti da problemi relativi appunto al loro funzionamento».<sup>71</sup> In conclusione, va esclusa

---

<sup>68</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 135.

<sup>69</sup> In G. U. 10 giugno 2003, n.132.

<sup>70</sup> Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264: «Osserva in prima battuta la Sezione che la più accentuata garanzia, sancita dall'art. 114 Cost., dell'autonomia degli enti locali, in un sistema complessivo di equiordinazione con lo Stato e le Regioni, costituisce una prescrizione di portata generale che non vale ad escludere la sussistenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare l'esplicazione di tecniche di intervento statale sanzionatorio.»

<sup>71</sup> Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264.



l'incompatibilità tra la disciplina contenuta nel T.U.E.L. relativa al controllo sugli organi e il nuovo assetto costituzionale introdotto con la riforma del Titolo V. Peraltro con specifico riferimento all'art. 143 T.U.E.L., la medesima interpretazione di coerenza del sistema trova conferma anche con richiamo all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., che riserva la materia "ordine pubblico e sicurezza" alla potestà legislativa esclusiva statale, atteso che l'intervento dello Stato teso allo scioglimento è motivato dalla tutela di tali beni fondamentali.

La questione della compatibilità della disciplina di cui si discerne con il nuovo dettato costituzionale è stata analizzata anche sotto il profilo del principio di democraticità. Ciò implica che il diritto dei cittadini a essere rappresentati dai soggetti democraticamente eletti, attraverso la competizione elettorale, non sia compreso dall'intervento dello Stato.<sup>72</sup>

Il problema si pone in quanto la misura dello scioglimento, pur non caratterizzandosi come sanzionatoria verso soggetti determinati, va ad incidere sul consenso espresso dalla comunità locale nella scelta degli organi di essa rappresentativi.

Tuttavia, la previsione normativa in esame costituisce un'ipotesi straordinaria, che pur comportando la cessazione di tutte le cariche elettive, è volta al ripristino della corretta gestione delle istituzioni contaminate e, quindi, in definitiva, alla salvaguardia del principio democratico che, compromesso dalle ingerenze malavitose, potrà riprendere a dispiegare in pieno il suo valore al termine del periodo di gestione straordinaria.

#### **4. La disciplina di cui all'art. 143 T.U.E.L. Evoluzione della normativa dalla legge n. 221/1991 al c.d. "Decreto sicurezza" del 2018.**

L'attuale disciplina in materia di scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni mafiose di cui all'art.143 T.U.E.L., organicamente prevista nell'ambito delle disposizioni sul controllo degli enti locali, costituisce indubbiamente uno

---

<sup>72</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 137.

strumento della legislazione antimafia; al riguardo, è opportuno evidenziare come: «la storia della Repubblica italiana abbia conosciuto esperienze variegata in merito alle politiche antimafia, seppur in linea di continuità tra loro».<sup>73</sup>

La lotta alla criminalità organizzata richiede plurime strategie ed altrettanti strumenti in quanto la mafia costituisce un fenomeno pervasivo multiforme, le cui attività si dispiegano nei campi più disparati: in quello economico, politico, imprenditoriale, culturale, attraverso l'impiego talvolta della violenza, ma più spesso di capitale umano, di reti di conoscenze, di pratiche corruttive, di legami occulti con altre forme di potere, mantenendo tuttavia l'ossequio totale ai codici culturali mafiosi dettati dall'appartenenza ad una "società" con propri principi e leggi.<sup>74</sup>

Occorre notare che la maggior parte degli interventi legislativi finalizzati alla lotta alla criminalità organizzata presenta carattere emergenziale in quanto gli interventi dello Stato nel campo della legislazione antimafia sono generalmente seguiti a stragi o omicidi eclatanti, come necessaria reazione alla situazione di pericolo per la sicurezza pubblica scaturita da tali eventi.<sup>75</sup>

Secondo il sociologo V. Mete,<sup>76</sup> alcuni esempi di questa modalità d'intervento sono: la l. 575/1965<sup>77</sup> introdotta in seguito alla strage di Ciaculli del 1963 con cui «venne prevista l'applicazione delle misure di prevenzione alle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose (ancorché all'epoca non esistesse ancora l'art. 416 bis c.p.)»;<sup>78</sup> la legge c.d. "Rognoni-La Torre" che ha introdotto, tra le altre cose, il

---

<sup>73</sup> R. Rolli R, *Il Comune degli altri*, cit., p. 97.

<sup>74</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 24; A. La Spina, *Il mondo di mezzo mafie e antimafie*, Bologna, il Mulino, 2016.

<sup>75</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo mafie e antimafie*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 27; V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit, p. 62; G. Falcone già nel 1992, quando ancora la legislazione antimafia era ai suoi esordi, faceva notare che nel nostro Paese la lotta alla mafia si realizza: «attraverso una proliferazione incontrollata di leggi ispirate alla logica dell'emergenza. Ogni volta che esplode la violenza mafiosa con manifestazioni alla rinfaccia o l'ordine pubblico appare minacciato, con precisione cronometrica viene varato un decreto-legge tampone volto a intensificare la repressione, ma non appena la situazione rientra in una apparenta normalità, tutto cade nel dimenticatoio e si torna ad abbassare la guardia» così F. Falcone, (in collaborazione con M. Padovani), *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, Milano, 1992, p. 154.

<sup>76</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 62.

<sup>77</sup> Legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere" (G.U. n.138 del 5-6-1965).

<sup>78</sup> G.M. Flick, "Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, Via D'Amelio, mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione", in *federalismi.it*, n. 3/2013.

reato di associazione a delinquere di tipo mafioso<sup>79</sup> e che è seguita agli omicidi del segretario del Pci regionale Pio La Torre e del prefetto di Palermo, il Generale Carlo Alberto dalla Chiesa; l'istituzione nel 1982, sempre a seguito dell'omicidio del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa, dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa;<sup>80</sup> la prima normativa antiracket fu varata in seguito all'omicidio di Libero Grassi;<sup>81</sup> in risposta alla strage di Capaci, fu varato invece il c.d. decreto Falcone che prevedeva, fra le altre cose, l'istituzione del c.d. carcere duro,<sup>82</sup> il decreto fu poi convertito in legge con voto di fiducia subito dopo la strage di via D'Amelio.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Il reato di associazione per delinquere di tipo mafioso è regolato all'art. 416 bis c.p. ed è stato introdotto con la legge 13 settembre 1982, n. 646 recante "Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia" entrata in vigore il 29/9/1982, (GU n.253 del 14-9-1982).

<sup>80</sup> Il decreto legge n. 629 del 1982, convertito nella legge n. 726 del 1982, recante "Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa", istituì l'Alto Commissario per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa, alle dipendenze del Ministro dell'Interno, al quale furono attribuiti "poteri di accesso e di accertamento presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici anche economici, le banche, gli istituti di credito pubblici e privati". I poteri dell'Alto Commissario furono successivamente ampliati dalla legge n. 486 del 1988 ed infine la figura dell'Alto Commissario fu abrogata dall'art. 1, l. n. 356/1992.

<sup>81</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo mafie e antimafie*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 27.

<sup>82</sup> Si tratta del regime del trattamento penitenziario speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2, dell'ordinamento penitenziario. Il comma 2, inserito dall'art. 19 del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (c.d. decreto "Scotti-Martelli" o c.d. "decreto Falcone"), prevede che per i detenuti per delitti di criminalità organizzata e altri gravi delitti, il Ministro della giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'Interno, possa sospendere l'applicazione delle ordinarie regole di trattamento quando ricorrano gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica. Il regime di cui all'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario è stato successivamente stabilizzato dalla legge 23 dicembre 2002, n. 279 recante "Modifica degli articoli 4-bis e 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario" che risponde alla necessità di superare il regime di cui all'art. 41-bis, comma 2, caratterizzato sin dalla sua introduzione nel 1992 dal principio della temporaneità e dalla conseguente disciplina delle proroghe. Secondo il Servizio Studi della Camera dei Deputati, la l. n. 279/2002: «traduce in legge principi su cui si fonda la giurisprudenza costituzionale in materia; prevede l'applicabilità degli articoli 4-bis e 41-bis ad ulteriori delitti rispetto a quelli originariamente previsti; prevede l'attuazione dei principi del giusto processo in relazione al procedimento giurisdizionale di reclamo contro il decreto applicativo delle misure di cui all'articolo 41-bis e la piena sindacabilità di tale provvedimento; è, infine, reso stabile nel processo penale anche il sistema delle videoconferenze. Il testo (...) del 41-bis, comma 2 è riscritto in conformità dell'interpretazione restrittiva che di esso ha fornito la stessa Corte costituzionale», in [http://leg15.camera.it/cartelleComuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/02/02\\_cap04\\_sch02.htm](http://leg15.camera.it/cartelleComuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/02/02_cap04_sch02.htm).

<sup>83</sup> Il c.d. decreto Falcone è il decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", in GU n.133 del 8-6-1992, entrato in vigore il 9-6-1992 e convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 1992, n. 356, in GU 07/08/1992, n.185. Sul carattere emergenziale di detto intervento legislativo, è chiara la posizione di G.M. Flick, "Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, Via D'Amelio, mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione", in *federalismi.it*, n. 3/2013, il quale definisce il decreto legge n. 306/1992: «la prima doverosa e urgente

Anche la legislazione sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso presenta carattere emergenziale, essendo stata emanata a meno di un mese dal c.d. “venerdì nero di Taurianova”. Infatti, l’art. 143 T.U.E.L.,<sup>84</sup> che disciplina l’istituto in questione, ha ripreso ed ampliato il contenuto dell’art. 15-bis della l. 19 marzo 1990, n. 55, che rappresenta il primo intervento legislativo in materia introdotto ad opera dell’art. 1 del d. l. 31 maggio 1991, n. 164, a sua volta, convertito con l. 22 luglio 1991, n. 221. Quest’ultima è stata, poi, modificata dall’art. 1 della l. 11 gennaio 1994 n. 108 e, infine, trasfusa nell’art. 143 T.U.E.L., novellato ulteriormente con l. 94/2009 e, da ultimo, con l. 132/2018. In questa sede si vogliono ripercorrere i vari interventi legislativi che hanno portato all’introduzione dell’istituto in questione mettendone in luce lacune e punti deboli in termini di efficacia che hanno poi condotto ad ulteriori interventi migliorativi.

Facendo un passo indietro, come visto in apertura al presente capitolo, a livello cronologico, il primo intervento con cui lo Stato ha tentato di fronteggiare efficacemente e prevenire l’infiltrazione ed il condizionamento mafioso nei gangli dell’amministrazione locale, è rappresentato dall’art. 15, l. 19 marzo 1990, n.55,<sup>85</sup> che, nella sua formulazione originaria “ricollegandosi (...) ai modelli penalistici e di prevenzione”<sup>86</sup> contemplava la sospensione degli amministratori sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall’art. 416 bis del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso e degli amministratori nei cui confronti sia stata applicata, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere a una delle associazioni di cui all’art. 1 della Legge 31 maggio 1965, n. 575.<sup>87</sup> *Ratio* della norma era quella di salvaguardare la sopravvivenza degli organi elettivi e del loro corretto funzionamento

---

risposta dello Stato di fronte all’emergenza delle stragi mafiose di Capaci e di Via D’Amelio, che attentavano ai fondamenti della convivenza democratica».

<sup>84</sup> In GU 28 settembre 2000, n. 227.

<sup>85</sup> Legge 19 marzo 1990, n. 55, recante *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*, in GU- serie generale n. 69 del 23 marzo 1990, corredato delle relative note, e del testo aggiornato della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia, in GU Serie Generale n.120 del 25-5-1990.

<sup>86</sup> G. La Torre, “Consiglio Comunale, scioglimento con la criminalità organizzata. Criteri di applicazione”, in *L’Amministrazione Italiana*, 2004, n. 3, p. 382.

<sup>87</sup> La legge 31 maggio 1965, n. 575 reca “Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere”, GU n.138 del 5-6-1965.

prevedendo la sospensione dei soli amministratori responsabili dei legami con le consorzierie locali. Tuttavia, dopo appena due anni, il legislatore intervenne<sup>88</sup> modificando quasi interamente la disciplina di cui all'art. 15 della l. n. 55/1990, prevedendo restrizioni rigorose al diritto di elettorato passivo e alla capacità di ricoprire cariche nelle amministrazioni regionali e locali per tutti i soggetti condannati, anche in via non definitiva, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis c.p. e per i soggetti colpiti da misure di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad un'associazione per delinquere di tipo mafioso. Come si dirà più diffusamente nel prosieguo, tale disciplina, attraverso diversi passaggi, venne trasfusa negli artt. 58 e 59 T.U.E.L., da ultimo abrogati dal d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante il "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'art. 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190", c.d. legge Severino.<sup>89</sup>

L'art. 15 della l. 55/1990, come si è detto, non prevedeva soluzioni adeguate per ripristinare il corretto funzionamento dell'ente locale nei casi di gravi ingerenze della criminalità organizzata, dunque l'introduzione dell'art. 15-bis alla medesima legge, colmava tale lacuna prevedendo un'ipotesi ulteriore di scioglimento rispetto a quelle già previste dall'art. 39 della l. n. 142/1990 e permetteva, per la prima volta, di intervenire in maniera più incisiva per risanare amministrazioni locali fortemente compromesse dalle pressioni mafiose e prevenire il ripetersi di tali situazioni.<sup>90</sup>

L'art. 39 della l. 142/1990<sup>91</sup> sull'ordinamento delle autonomie locali, introdusse la possibilità di sciogliere e sospendere i Consigli comunali e provinciali nei seguenti casi: "a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: 1) mancata elezione del sindaco, del presidente dell'amministrazione

---

<sup>88</sup> L'intervento è avvenuto con legge 18 gennaio 1992, n. 16 recante "Norme in materia di elezioni e nomine presso le Regioni e gli enti locali", (GU n.17 del 22-1-1992).

<sup>89</sup> In GU, 4 gennaio 2013, n. 3.

<sup>90</sup> A. Cantadori, *op.cit.*

<sup>91</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", (GU Serie Generale n.135 del 12-06-1990 - Suppl. Ordinario n. 42)

provinciale e della giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla vacanza comunque verificatasi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse; 2) dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri; c) quando non sia approvato nei termini il bilancio”.

Il successivo art. 40 della l. 142/1990 prevedeva, invece, delle ipotesi di sospensione e rimozione dei singoli amministratori degli enti locali nei casi in cui: “compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico o quando siano imputati di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646,<sup>92</sup> e successive modificazioni e integrazioni, o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza”.

I suddetti interventi legislativi non contenevano alcun riferimento alle infiltrazioni o ai condizionamenti di stampo mafioso negli enti locali, tuttavia i ricorrenti casi di cattiva gestione in cui versavano molte amministrazioni comunali a causa delle pressioni criminali e i casi di violenze e agguati ai danni di politici locali, portarono gradualmente alla presa di coscienza collettiva del fenomeno e ai primi interventi legislativi in materia.<sup>93</sup> Un primo intervento è rappresentato dalla l. n. 203/1991<sup>94</sup> che, fra le misure più rilevanti concernenti la trasparenza e il buon andamento dell’attività amministrativa, all’art. 14 ha previsto la possibilità di nominare un apposito collegio di ispettori a cui è affidato il compito di vigilare, nell’ambito dell’espletamento delle gare di appalto di opere pubbliche, sulla correttezza delle relative procedure e di acquisire ogni utile notizia sulle imprese partecipanti alla gara di appalto o aggiudicatarie o comunque partecipanti all’esecuzione dell’appalto stesso. Qualora, al termine della procedura di verifica, il collegio di ispettori avesse accertato la sussistenza di indizi di reato o estremi per l’applicazione della legge 31 maggio 1965, n. 575, l’amministrazione interessata, oltre

---

<sup>92</sup> Con legge 13 settembre 1982, n. 646 si è introdotto l’art. 416 bis al codice penale che disciplina il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso.

<sup>93</sup> S.M. Sisto, “Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa”, in *Quaderni di Paweb approfondimento di contabilità e gestione degli enti locali*, n. 4/2016, p. 4, reperibile in [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it).

<sup>94</sup> Si tratta del testo del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, coordinato con la legge di conversione 12 luglio 1991, n. 203, recante: "Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell’attività amministrativa", (GU Serie Generale n.162 del 12-07-1991).

ad adottare gli adeguati provvedimenti, poteva disporre d'autorità la revoca della gara di appalto o la risoluzione del contratto d'appalto. L'art. 15 della l. 203/1991 aveva altresì introdotto il potere del prefetto di sottoporre al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni degli enti locali relative alla materia dei contratti.

Il successivo intervento legislativo, rappresentato dalla l. 221/1991 ha introdotto il modello fondante dello scioglimento degli organi collegiali in seguito ad infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, attraverso l'inserimento dell'art. 15-bis nella previgente l. 55/1990, affiancandolo alla previsione dell'art. 15. L'art. 15-bis, infatti, costituiva una misura ulteriore e più incisiva contro i fenomeni di ingerenza mafiosa all'interno degli apparati pubblici locali, rispetto alla originaria formulazione dell'art. 15 della medesima legge, che invece aveva lo scopo di garantire il corretto funzionamento degli organi consiliari, assicurandone la sopravvivenza, in quanto prevedeva la sospensione dei soli amministratori responsabili dei legami con la criminalità organizzata.<sup>95</sup> Tuttavia, con l'esperienza maturata nel corso dell'applicazione dell'art. 15, la sola sospensione degli amministratori collusi si rivelò insufficiente a salvaguardare il buon andamento dell'apparato amministrativo su cui, invece, anche dopo l'intervento sanzionatorio, continuava a gravare l'asfissiante presenza di associazioni di stampo mafioso.<sup>96</sup> Dunque, l'art. 15-bis costituisce la *extrema ratio* introdotta come soluzione per colmare le lacune dell'art. 15 nel fronteggiare l'emergenza straordinaria delle ingerenze criminali negli enti locali.<sup>97</sup> L'art. 15-bis rappresentava anche un intervento grazie al quale è stato possibile prendere in considerazione elementi che, seppur diversi dagli addebiti personali, rendono plausibile una soggezione a determinati ambienti malavitosi, come i rapporti di parentela e di affinità, di amicizia o di affari ed anche le notorie frequentazioni.<sup>98</sup>

Sostanzialmente, lo strumento dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose introdotto con il decreto legge 164/1991 poi convertito in l. 221/1991, svolge una funzione di tipo preventivo per assicurare l'imparzialità ed il

---

<sup>95</sup> E. Leotta, *Breve rassegna di giurisprudenza, cit.*

<sup>96</sup> *Ibidem*

<sup>97</sup> *Ibidem*

<sup>98</sup> G. La Torre, *Consiglio Comunale, scioglimento con la criminalità organizzata, cit.*, p. 382.

buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali.<sup>99</sup> Più specificatamente, è una misura che consente di intervenire in presenza di situazioni per le quali non è richiesta la prova inconfutabile della collusione politico-mafiosa né la prova della commissione di reati, bensì sono sufficienti degli elementi indizianti del legame e del conseguente e necessario condizionamento sulla libera determinazione dell'organo consigliare.<sup>100</sup> L'indicazione dei presupposti meno stringenti rispetto a quelli che sarebbero richiesti per l'esercizio dell'azione penale è stata fondamentale, ampliando notevolmente il campo di applicazione dello strumento, consentendo pertanto il controllo su amministrazioni gravemente inquinate in cui sarebbe stato impossibile intervenire attraverso la previsione del solo art. 15.

In territori assoggettati al “giogo” della mafia, gli interventi di *risanamento* delle amministrazioni locali costituiscono pur sempre misure di carattere straordinario, tendenzialmente difficoltosi da realizzare.

Dopo una prima fase di applicazione della l. n. 221/91, cominciarono così ad emergere le prime esigenze modificative della disciplina in quanto l'impianto normativo risultò piuttosto scarno per far fronte alle numerose difficoltà riscontrate nelle realtà infiltrate.<sup>101</sup> L'esperienza applicativa aveva infatti mostrato alcuni limiti della disciplina fra cui, innanzitutto, la possibilità di ricandidatura, alle elezioni immediatamente successive, delle stesse persone considerate responsabili delle infiltrazioni mafiose e ciò frustrava la finalità a lungo termine del commissariamento dell'ente. Inoltre, la circostanza che la Commissione straordinaria si dovesse avvalere di personale legato alla precedente amministrazione sciolta, costituiva chiaramente un impedimento al ripristino della legalità all'interno dell'ente locale, facendo sorgere l'esigenza di introdurre la possibilità, per la Commissione, di avvalersi anche di

---

<sup>99</sup> Sull'introduzione della nuova tipologia di scioglimento introdotta con l'art. 15 bis della l. 55/1990, la Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 101, efficacemente spiega che «L'idea che aveva mosso il legislatore del 1991 era quella di prevedere un intervento sostitutivo rispetto agli organi degli enti locali; in presenza di infiltrazioni mafiose veniva disposto lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali (...) e sostituiti da commissari governativi che avrebbero amministrato l'ente per un periodo non particolarmente lungo, in modo da non rappresentare un *vulnus* ai diritti alla democrazia elettorale e provare, in questo modo, a “bonificare” l'amministrazione locale».

<sup>100</sup> P. Angelosanto, *Attività di indagine*, cit., p. 224.

<sup>101</sup> A. Cantadori, *op. cit.*



apposito personale esterno.<sup>102</sup> Ancora, si appalesava l'esigenza di un supporto tecnico a livello ministeriale per indirizzare e sostenere l'attività delle Commissioni straordinarie. Riassumendo, tali esigenze attenevano sinteticamente: (i) alla necessità di impedire la ricandidatura degli amministratori considerati responsabili dello scioglimento; (ii) alla necessità di consentire alla gestione straordinaria di avvalersi del supporto di personale esterno all'ente sciolto; (iii) alla opportunità di istituire un apposito nucleo per il sostegno delle attività delle commissioni straordinarie.<sup>103</sup>

Tali necessità trovarono parzialmente risposta con l'emanazione del decreto legge 19 ottobre 1993, n. 420, reiterato nel decreto legge 20 dicembre n. 529, successivamente convertito nella legge 11 febbraio 1994, n. 108.<sup>104</sup> Il primo intervento fu la costituzione presso il Ministero dell'Interno, con personale dell'amministrazione, di un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie dei Comuni riportati a gestione ordinaria.<sup>105</sup> Fu poi introdotta la possibilità di prorogare il termine di efficacia del provvedimento di scioglimento fino a ventiquattro mesi in casi eccezionali, oltre alla previsione per cui il Prefetto può disporre, su richiesta della Commissione straordinaria, l'assegnazione in via temporanea o il distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione, ogni qual volta vi sia la necessità di assicurare la regolare erogazione dei servizi dell'ente colpito dallo scioglimento.<sup>106</sup>

Infine la legge 108 prevedeva, in merito alla realizzazione di opere pubbliche indifferibili, l'adozione da parte della Commissione straordinaria di un piano di priorità degli interventi al fine di ottenere forme agevolative di accesso ai contributi e finanziamenti destinati agli investimenti degli enti locali; inoltre specificava che la priorità per l'accesso ai finanziamenti permanesse fino alla scadenza del primo

---

<sup>102</sup> Ibidem

<sup>103</sup> A. Cantadori, *op.cit.*

<sup>104</sup> A. Cantadori, *op. cit.*; legge 11 febbraio 1994, n. 108 Conversione in legge del decreto-legge 20 dicembre 1993, n. 529, recante "Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso", (GU n.39 del 17-2-1994).

<sup>105</sup> A. Cantadori, *op. cit.*

<sup>106</sup> Ibidem

mandato elettivo conseguente al termine del commissariamento straordinario.<sup>107</sup>

Fino alle recenti innovazioni apportate nel 2009 e nel 2018, di cui si dirà in prosieguo, l'art. 15-bis, dopo l'intervento del 1994, non ha più subito ulteriori integrazioni, salvo essere successivamente confluito nell'art. 143, d.lgs. 18 agosto del 2000, n. 267, recante il “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, da considerarsi, tuttavia, un intervento di sistematizzazione organica della materia, che non ha modificato il testo normativo; ciò a dimostrazione della vitalità dello strumento, confermata dall'ampio utilizzo, nonostante i numerosi ricorsi di natura amministrativa di cui l'istituto è stato oggetto.<sup>108</sup>

Ancora, la nuova collocazione dell'istituto è rappresentativa della volontà del legislatore di volerla includere nella disciplina organica dedicata al controllo sugli enti locali, eliminandone il carattere della straordinarietà.

La norma è infatti inserita all'interno del Titolo VI sui “Controlli”, sotto al Capo II dedicato ai “Controlli sugli organi”, ed è preceduta dagli artt. 141 e 142 T.U.E.L.. L'art. 141 prevede le ipotesi di scioglimento c.d. ordinario che può essere disposto solo nei casi e per i motivi tassativamente previsti dalla legge: per il compimento di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico oppure per impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi, ipotesi tipizzata dalla legge in caso di dimissioni del sindaco, impedimento permanente, rimozione, decadenze o decesso dello stesso, dimissioni di oltre la metà (*ultra dimidium*) dei consiglieri, riduzione del consiglio alla metà dei componenti per impossibilità di surroga; le ultime due cause di scioglimento c.d. ordinario concernono la mancata approvazione del bilancio e la mancata adozione degli strumenti urbanistici generali per gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. L'art. 142, a sua volta, disciplina i casi di rimozione e sospensione di amministratori locali.

Lo scioglimento di cui all'art. 143 T.U.E.L. presenta carattere di specialità

---

<sup>107</sup> Decreto legge 20 dicembre 1993, n. 529 convertito dalla L. 11 febbraio 1994, n. 108 (in G.U. 17/02/1994, n.39).

<sup>108</sup> A. Cantadori, *op. cit.*

rispetto ai casi di scioglimento ordinario di cui all'art. 141 T.U.E.L.<sup>109</sup> Questo rapporto fra le due ipotesi di scioglimento comporta che, anche nei casi in cui si siano già realizzati i presupposti per l'applicazione dell'art. 141 T.U.E.L., prevale l'applicazione dell'art. 143 T.U.E.L.<sup>110</sup> Anzi, lo scioglimento per infiltrazioni mafiose si poneva originariamente come strumento “anti-elusione” in modo da consentire l'applicazione anche in presenza di elementi che avrebbero consentito di ricorrere allo scioglimento per cause ordinarie ex art. 141 T.U.E.L.<sup>111</sup> Pertanto, la ragione della prevalenza dell'art. 143 rispetto all'art. 141 si rinviene nel tentativo di impedire che l'applicazione della misura dello scioglimento per mafia venga aggirata attraverso il ricorso allo scioglimento ordinario che comporta, invece, delle conseguenze meno gravose per l'ente coinvolto, soprattutto per quanto riguarda la durata temporale degli effetti della misura. Infatti, rispetto alla lunga durata del commissariamento ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L., generalmente lo scioglimento per cause ordinarie consente di indire le elezioni dopo pochi mesi, rappresentando un vantaggio per l'amministrazione locale che in breve tempo può tornare così allo svolgimento delle ordinarie attività, oltre a non subire sul piano reputazionale l'onta dello scioglimento per mafia.<sup>112</sup>

Ad ogni modo, occorre specificare che la legge nasceva già superata in quanto non teneva conto delle innovazioni introdotte con la riforma degli enti locali concernenti il trasferimento di molti dei poteri, prima spettanti agli esponenti politici, agli uffici comunali. L'intervenuta modifica dell'ordinamento degli enti locali, dapprima con l'approvazione degli artt. 51 e 53 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e poi con il varo del d. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, anticipatore della legge n. 127/97 (c.d. “legge Bassanini bis”), aveva infatti separato la sfera della gestione amministrativa da quella dell'indirizzo politico, comportando quale conseguenza la

---

<sup>109</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 93.

<sup>110</sup> Ai sensi del comma 13 dell'art. 143 T.U.E.L. “Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrono le situazioni previste dall'articolo 141”.

<sup>111</sup> A. Cantadori, *op. cit.*

<sup>112</sup> Su questo punto è efficace la sintesi di B. Gagliardi, “Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata (nota a Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878)”, in *Foro amm. CDS*, fasc. 11, 2005, p. 3336: «Si è voluto, così, evitare che, nelle more del procedimento di scioglimento per collusioni dell'amministrazione comunale con la criminalità organizzata, la dissoluzione sia provocata ad arte dalle dimissioni del sindaco o da quelle contestuali della maggioranza dei consiglieri, riducendosi conseguentemente il periodo di commissariamento».

possibilità che le pressioni esterne si rivolgessero, non più alla “classe” politica (consiglieri, sindaci, assessori), sibbene ai dirigenti e ai dipendenti e quindi all’apparato degli uffici comunali.<sup>113</sup>

Sarà soltanto con la legge 15 luglio 2009, n. 94 che verrà posto rimedio a tale grave lacuna, prevedendo e sanzionando anche la responsabilità di dirigenti e dipendenti e affiancando questa a quella dei politici.

Ancora, il testo previgente del d. lgs 267/2000, entrato in vigore il 13 ottobre 2000, si caratterizzava per essere assolutamente indeterminato in quanto, per dar luogo allo scioglimento, richiedeva l’emersione di “elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”; dalla lettura del testo, è dato notare come i presupposti richiesti fossero piuttosto generici ed estremamente labili da cogliere nella realtà contingente.<sup>114</sup> Il rischio di questa disciplina così indeterminata era una forma di sviamento da parte dell’Amministrazione centrale chiamata a valutare tali labili parametri.<sup>115</sup> Ulteriore rischio di requisiti così generici si rinveniva nella potenziale

---

<sup>113</sup> La Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 103, ritiene che in seguito al mutamento degli assetti istituzionali degli enti locali, scaturito dalle riforme dei c.d. decreti Bassanini, le burocrazie locali avevano acquisito maggiore importanza rispetto al passato e che “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”, dunque era evidente il rischio dei potenziali condizionamenti criminali nei confronti non solo degli esponenti politici, com’era invece prima della riforma degli enti locali, ma anche nei confronti degli apparati burocratici. A prevedere un sistema sanzionatorio anche per gli uffici comunali sarà la riforma del 2009.

<sup>114</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 102.

<sup>115</sup> A rigor del vero, delle indicazioni sulla corretta interpretazione dei presupposti indicati dalla normativa, erano state fornite dalla circolare esplicativa del Ministero dell’Interno del 25 giugno 1991, n. 7102, la cui rilevanza viene ribadita anche nella sentenza n. 103/1993 della Corte costituzionale in cui si legge che «In tale circolare si afferma che dagli "elementi" oggetto di valutazione debba emergere "chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata"». Il giudice delle leggi dunque conferma la valenza esplicativa alla circolare infatti sostiene che il significato chiarificatore che la

strumentalizzazione dello strumento dello scioglimento da parte della politica, nel senso di un uso scorretto dello strumento non per il fine originario di prevenire le soggezioni delle amministrazioni locali alla criminalità organizzata, bensì come strumento di “lotta politica” fra partiti di diverso colore politico.<sup>116</sup>

Dopo anni di applicazione dell’istituto, nonostante fosse riconosciuta l’indispensabilità dello stesso per contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose al livello locale, sorgevano da più parti numerose richieste di revisione della normativa.

Nel 2009, raccogliendo le varie esigenze di rivisitazione della disciplina, il legislatore è intervenuto in maniera incisiva, non già con una legge apposita bensì attraverso plurimi interventi normativi racchiusi in leggi destinate a regolamentare la materia *latu sensu* di sicurezza pubblica, denominati comunemente “Pacchetti Sicurezza”.<sup>117</sup> La modifica che ha comportato la riscrittura dell’intero art. 143 T.U.E.L. è contenuta nel comma 30 dell’art. 2 della l. n. 94/2009.

Molti sono stati gli interventi modificativi apportati con la legge 15 luglio 2009, n. 9, novella del 2009, a cominciare dalla stessa rubrica: “Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti.” Le maggiori modifiche hanno riguardato i presupposti per procedere allo scioglimento, l’*iter* procedimentale e, sotto il profilo soggettivo, ampliando il novero dei soggetti destinatari delle misure conseguenti allo scioglimento.<sup>118</sup> Ma la novità più rilevante del 2009 attiene alla previsione della misura della incandidabilità degli amministratori dichiarati responsabili delle infiltrazioni mafiose nell’ente. Data la rilevanza, al tema viene dedicata apposita sezione nel prosieguo del presente lavoro (cfr. *infra* par. 4, cap. III).

A seguito della riforma, la disciplina attuale prevede che lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali può aver luogo quando (comma 1): “Fuori dai casi

---

circolare attribuisce alla norma esclude che questa, se correttamente interpretata, possa sollevare dubbi di costituzionalità.

<sup>116</sup> In tal senso Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p.103.

<sup>117</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 104.

<sup>118</sup> *Ibidem*

previsti dall'art. 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.”

Il legislatore, introducendo i requisiti di concretezza, univocità e rilevanza, ha voluto specificare le caratteristiche che gli elementi devono necessariamente presentare per costituire il presupposto dello scioglimento. Successivamente, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito come debbano essere interpretati tali requisiti specificando che «tali elementi (...) devono necessariamente caratterizzarsi per concretezza, e dunque essere assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica, per univocità, quale direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire, e per rilevanza, ovvero idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale».<sup>119</sup>

La novella del 2009 ha inoltre introdotto, nel testo della norma, una stringente consequenzialità tra i collegamenti diretti/indiretti con le organizzazioni criminali e la compromissione della corretta gestione amministrativa. Ciò implica che la valutazione che conduce allo scioglimento deve caratterizzarsi per estremo rigore nel cogliere il collegamento stringente fra i c.d. elementi sintomatici del condizionamento criminale e il cattivo funzionamento dell'ente.

Il legislatore ha così ridimensionato l'ampia discrezionalità all'amministrazione statale competente, circoscrivendo l'individuazione dei presupposti richiesti per lo scioglimento seppure non in maniera compilativa, per cui le “nozioni di collegamento e condizionamento” non sono state tipizzate, lasciando in

---

<sup>119</sup> Cons. St., sez. III, 12 gennaio 2013, n. 126.

capo all'amministrazione precedente il compito di individuare, caso per caso, le concrete ipotesi di collegamento e condizionamento, mentre alla giurisprudenza è affidata l'opera di ermeneutica al fine di chiarire presupposti e limiti della norma e di confermare la validità delle singole cause di scioglimento.<sup>120</sup>

L'altra novità rilevante del 2009 riguarda il profilo soggettivo dell'accertamento che, ai sensi del comma 2 dell'art. 143, si estende oltre che alla classe politica, anche a quella burocratica (segretario comunale, direttore generale, dirigenti e dipendenti dell'ente). Questa innovazione rispecchia il principio di separazione tra la sfera politica e quella gestionale, dando atto che l'infiltrazione criminale possa verificarsi anche all'interno del settore gestionale dell'ente. A tal proposito occorre però ribadire che, ai fini dello scioglimento, a nulla serve invocare l'estraneità del corpo politico elettivo rispetto agli abusi degli uffici comunali, infatti è al corpo politico che spetta l'organizzazione dell'azione amministrativa dell'ente e, sempre ad esso, è attribuito un generale compito di vigilanza e controllo nei confronti dell'apparato burocratico.<sup>121</sup>

La riforma del 2009, raccogliendo le esigenze rappresentate in più sedi, è intervenuta a colmare le criticità del sistema dovuta all'indeterminatezza della originaria formulazione della norma, affinando la disciplina normativa, dettando anche una articolata scansione procedimentale. L'incisività del provvedimento e le critiche mosse sul piano del rispetto del principio democratico, in particolar modo alla luce dell'ampia autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali e del diritto dei cittadini ad essere rappresentati dagli amministratori democraticamente eletti, costituiscono le motivazioni che hanno spinto il legislatore del 2009 ad introdurre una

---

<sup>120</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 107. Le singole cause dello scioglimento per infiltrazioni mafiose saranno debitamente approfondite in prosieguo (cfr. *infra* cap. II, par. 4).

<sup>121</sup> In tal senso si veda T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593: «il principio di separazione tra le sfere politica e gestionale, non esclude, anzi, avvalorando, la responsabilità complessiva degli amministratori elettivi, perché attribuisce loro una piena autonomia di scelta delle modalità e dei contenuti dell'azione amministrativa dell'Ente e dunque una correlativa piena responsabilità finale quanto ai suoi risultati, che assorbe il controllo funzionale sugli uffici dell'Ente, tramite la nomina dei responsabili, l'adozione dei programmi e dei regolamenti (il regolamento di organizzazione, ad esempio, è nella piena responsabilità della Giunta), l'istituzione di effettivi e selettivi meccanismi premiali e di controllo dell'attività degli uffici e dei loro addetti e così via. In altri termini, in forza del principio di separazione, l'organo politico è direttamente e pienamente responsabile del risultato finale dell'amministrazione, perché è sciolto da ogni controllo (esterno o interno) di legittimità sugli atti o di merito sulle scelte di governo.»

maggior cautela nell'utilizzo dell'istituto. Sembrerebbe così anche raggiunto il giusto equilibrio tra rispetto dell'autonomia dell'ente e necessità di un intervento repressivo sugli organi rappresentativi locali infiltrati dalle mafie.<sup>122</sup>

A fronte dell'intento delineato dalla norma, le modifiche introdotte dalla riforma del 2009 non sono state esenti da perplessità che, in particolare, si ricollegavano alle difficoltà applicative dello strumento, dovute alla necessità di un periodo assestamento della nuova disciplina, in attesa di un orientamento giurisprudenziale consolidato.<sup>123</sup>

In effetti, la necessità di un periodo di rodaggio nell'applicazione dell'istituto riformato è stata confermata dai dati statistici sul numero degli scioglimenti (si veda *infra*, grafico 3, cap. V): il picco di scioglimenti registrato nel 2012 ha dimostrato che le modifiche introdotte nel 2009 non hanno reso più difficoltoso l'esercizio del potere di scioglimento ma anzi che, ad un aumento delle garanzie, non viene meno il controllo di legalità all'interno degli enti locali.<sup>124</sup>

Da ultimo, a quasi dieci anni dagli interventi apportati nel 2009, la disciplina è stata ulteriormente novellata con il c.d. Decreto Sicurezza del 2018.<sup>125</sup> Nello specifico il comma 1 dell' art. 28 della l. 132/2018 recante *Modifiche all'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, ha previsto l'inserimento del c. 7 bis all'art. 143 T.U.E.L.<sup>126</sup> con cui attribuisce poteri straordinari d'intervento in capo al Prefetto in

---

<sup>122</sup> In tal senso R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 107: «In sostanza, si tratta di trovare il giusto equilibrio costituzionale tra il principio di democraticità e la libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo mediante la sospensione del primo per il ripristino dei secondi».

<sup>123</sup> R. Cantone, all'epoca presidente dell'A.N.A.C., in un'intervista rilasciata a Sky Tg24 nel marzo 2011, rinvenibile in *controlemafie.wordpress.com*, ha osservato, in senso critico, che «la riforma del 2009, che ha modificato lo scioglimento degli enti per infiltrazioni mafiose, ha indebolito moltissimo l'istituto; i Comuni che vengono sciolti sono molto meno e in gran parte di quei casi, il TAR sta annullando tutti gli scioglimenti.»

<sup>124</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 109.

<sup>125</sup> Si tratta del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (in Gazzetta Ufficiale - Serie generale - n. 231 del 4 ottobre 2018), coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2018, n. 132, recante: “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.”.

<sup>126</sup> Il comma 7-bis, introdotto con la l. n. 132/2018, è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n.195 del 24 luglio 2019, maggiormente approfondita al cap. V, par. 12.



caso di mancato scioglimento, sussistendo comunque anomalie gestionali dell'ente.

Sempre il c. 1 bis, dell'art. 28, l. 132/2018, ha modificato il c. 11 dell'art. 143 T.U.E.L. in merito alla disciplina dell'incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento, estendendola a ben due turni elettorali successivi allo stesso e per tutte le elezioni amministrative e politiche.<sup>127</sup> Dunque, si assiste ad un ampliamento della sanzione dell'incandidabilità rispetto alla disciplina previgente.

Infine, l'art. 32 bis della l. 132/2018, recante l'*Istituzione del Nucleo per la composizione delle Commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile*, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un apposito nucleo composto da personale della carriera prefettizia, cui attingere per la composizione delle Commissioni straordinarie nominate per la gestione degli enti colpiti dallo scioglimento.

## **5. Passaggi procedurali ex art. 143 T.U.E.L.**

L'*iter* amministrativo per lo scioglimento prevede il potere di iniziativa in capo al Prefetto che, acquisite informazioni attraverso qualunque fonte, giudiziaria o di altra natura, circa il pericolo di infiltrazioni o condizionamenti mafiosi all'interno dell'ente locale, può disporre l'accesso presso lo stesso. Alla stregua del disposto normativo dell'art. 143 c. 2 T.U.E.L., il Prefetto dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente attraverso 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. La predetta commissione svolge un'attività di tipo investigativo sull'operato della compagine amministrativa locale<sup>128</sup> ed individua gli elementi su cui

---

<sup>127</sup> La sanzione dell'incandidabilità costituisce una delle maggiori innovazioni della riforma del 2009 ed era stata una delle novità maggiormente auspiccate. Per un'approfondita analisi della fattispecie, comprese le novità introdotte con la l. n. 132/2018, si rimanda al cap. III, par. 4 del presente lavoro.

<sup>128</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 68.

fondare la proposta di scioglimento, valutando in particolari i vizi e le anomalie dell'attività amministrativa dell'ente interessato. Ad esito dell'attività svolta, la commissione rassegna al Prefetto le proprie conclusioni entro tre mesi dalla data di accesso, termine rinnovabile una sola volta per un periodo massimo di ulteriori tre mesi.

Al comma 3 si prevede che entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi 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 collegamento 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 antiggiuridica.

La finalità del comma 3 è evidentemente quella di suffragare la relazione del Prefetto con fatti significativi e concreti idonei a giustificare le proprie determinazioni in merito all'ipotesi dissolutiva; una previsione in sintonia con quella di cui al comma 1 che impone stringenti requisiti per ricorrere alla misura.<sup>129</sup>

Ai sensi del comma 4, nel caso di riscontro positivo circa la sussistenza degli elementi sintomatici dello scioglimento, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione del Prefetto al Ministro dell'Interno, quest'ultimo avanza l'eventuale proposta conclusiva sullo scioglimento al Consiglio dei Ministri che deve deliberare in merito; segue l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica che dispone lo scioglimento dell'ente, decreto che è immediatamente trasmesso alle Camere. Lo scioglimento del Consiglio comunale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di componente della giunta e di ogni altro incarico comunque

---

<sup>129</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, op. cit., pp. 106-107.

connesso alle cariche ricoperte. La disposizione impone che la proposta di scioglimento indichi, in modo analitico, le anomalie riscontrate e gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte legittimanti lo scioglimento. Nella proposta di scioglimento devono essere indicati in modo puntuale le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse della collettività; sono indicati nella proposta anche gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno portato allo scioglimento. Dunque, l'approccio rigoroso nell'effettuare la valutazione degli elementi sintomatici dei legami tra amministratori e consorzierie locali e delle condotte inquinanti, si riverbera anche sotto il profilo dell'onere motivazionale rafforzato.

Particolare rilevanza assume, poi, il comma 5, secondo cui, anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, se la relazione prefettizia rileva la sussistenza di collegamenti diretti o indiretti con organizzazioni mafiose, con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a 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.

Si prevede quindi, che l'accertamento dei fenomeni di infiltrazione venga effettuato con riferimento alle singole figure della compagine amministrativa. Con tale previsione, il legislatore vuole tutelare l'ente locale anche in quei casi in cui gli elementi raccolti dalla commissione d'accesso non siano tali da motivare la misura di rigore ma che, ad ogni modo, assumono, un carattere di pericolosità tale da giustificare la sospensione del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio per ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente.

Tale disposizione è in linea con il contenuto del successivo comma 6, in forza del quale a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento si dà luogo alla risoluzione, *ope legis*, gli incarichi di cui all'art. 110, di tutti i rapporti di conferimento di incarico, di consulenza, di collaborazione e dei revisori dei conti, ove non vengano rinnovati dalla Commissione straordinaria entro 45 giorni dal suo

insediamento. Questa previsione rappresenta un ulteriore elemento di prevenzione poiché vengono interrotti anche quei rapporti sui quali non vi è stato un accertamento diretto da parte della commissione di accesso ma che potrebbero, comunque, essere utilizzati come strumento alternativo di condizionamento e di infiltrazione.<sup>130</sup>

Al comma 7 si prevede che, al contrario, nel caso in cui non sussistano i presupposti per dar luogo allo scioglimento o per adottare un provvedimento per il ripristino della legalità all'interno dell'ente, il Ministro dell'Interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione del Prefetto, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento.

Infatti, qualora il Ministro dell'Interno ritenga non sussistenti i requisiti per procedere allo scioglimento ovvero, nell'ipotesi di cui al comma 5, ritenga di non applicare i provvedimenti riparatori della situazione amministrativa locale, laddove in precedenza non vi era alcun obbligo di manifestare una conclusione del procedimento, dal 2009 è divenuta obbligatoria l'adozione di un provvedimento conclusivo dell'attività di accertamento.<sup>131</sup>

È raro che alla relazione del Prefetto favorevole allo scioglimento non segua un conforme orientamento da parte del Ministro dell'Interno, ciò per una serie di ragioni, innanzitutto perché è il Prefetto ad aver condotto, attraverso la Commissione di accesso, l'apposita istruttoria; inoltre perché nella sua funzione istituzionale a livello provinciale conosce in modo approfondito la gravità della situazione locale.<sup>132</sup> Inoltre, dopo l'abolizione nel 1993 dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, il Ministro dell'Interno ha attribuito al Prefetto i poteri di accesso ed accertamento originariamente spettanti al Commissario<sup>133</sup> e, più in generale, tutta l'attività di contrasto alle mafie in chiave di prevenzione amministrativa, fa capo alla prefettura.

Il successivo comma 7-bis è stato introdotto con la recente l. 132/ 2018 e prevede che “Nell’ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del Prefetto

---

<sup>130</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 119.

<sup>131</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 109.

<sup>132</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 69.

<sup>133</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., nota 10, p. 102.

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” Tuttavia, la Corte costituzionale con la recente sentenza n.195 del 24 luglio 2019, ha però dichiarato l'incostituzionalità della disposizione in esame, in quanto ha ritenuto che le competenze attribuite al prefetto si configurino quale potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, caratterizzato da ampia discrezionalità e basato su presupposti generici; sul punto e sulle motivazioni della Corte costituzionale si tornerà in seguito (cfr. *infra* cap. V, par. 12).

Diversamente, ai sensi del comma 8, se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e gruppi mafiosi, il Ministro dell'Interno la invia all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, oggi previste dal codice antimafia. Il prescritto obbligo di comunicazione della relazione prefettizia va inquadrato nell'ambito di una collaborazione istituzionale da parte del Ministro dell'Interno finalizzata a consentire al tribunale di verificare se gli elementi individuati dal Prefetto siano tali da motivare l'applicazione di una misura di prevenzione.<sup>134</sup>

Il comma 9 prevede la pubblicazione del decreto di scioglimento in Gazzetta Ufficiale con allegate la proposta del Ministro dell'Interno e la relazione del Prefetto, salvo che il Consiglio dei Ministri non decida di mantenere la riservatezza su parte della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario.

Il principio di pubblicità garantisce che i cittadini siano edotti delle motivazioni di un provvedimento che va a incidere gravemente sui meccanismi della democrazia locale, anche al fine di operare delle scelte elettorali maggiormente consapevoli.<sup>135</sup>

Infine, il comma 10, regola la durata della gestione straordinaria, prevedendo che il decreto di scioglimento conservi i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto

---

<sup>134</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia, cit.*, p. 109.

<sup>135</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia, cit.*, p. 108.

mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni.

Nel caso di “urgente necessità” che si presenti nelle more del perfezionamento dell’iter di scioglimento, il Prefetto, ai sensi del comma 12, può ricorrere ad una misura d’urgenza consistente nella sospensione degli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, nominando dei commissari prefettizi per la provvisoria amministrazione dell’ente. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di scioglimento decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

Nell’ipotesi prevista dal comma 12, si tratta di un provvedimento che può essere adottato nel caso in cui gli elementi raccolti siano talmente probanti, da compromettere l’esercizio dell’attività amministrativa e da non poter attendere il decreto di scioglimento.

Infine, al comma 13, viene conservata, come nel precedente assetto della legge, la previsione anti-elusione, per cui, si ricorre sempre alla disciplina dello scioglimento per infiltrazioni o condizionamenti mafiosi anche nel caso in cui ricorrano i presupposti per dar luogo allo scioglimento di cui all’art. 141 T.U.E.L., sia per la maggiore gravità dell’ipotesi di infiltrazione o di condizionamento della criminalità organizzata e sia, appunto, per evitare che si possa aggirare la disciplina e dar luogo allo scioglimento per una delle cause di cui all’art. 141 T.U.E.L. e rendere, così, impossibile un intervento di risanamento dell’ente e di ripristino della legalità.

Avvenuto lo scioglimento dell’ente, si segue la procedura indicata dall’art. 144 T.U.E.L.: con il provvedimento di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell’ente, composta da tre membri che, alla luce delle recenti modifiche apportate con l’art. 32 della l. 132/2018, devono essere scelti all’interno dell’apposito nucleo istituito presso il Ministero dell’Interno e costituito da personale della carriera prefettizia. La commissione straordinaria rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile ed esercita i poteri del Sindaco, della Giunta e del Consiglio. Al riguardo, pur tuttavia, è stato osservato che, a dispetto del nome, la commissione perde il carattere della straordinarietà essendo i suoi poteri

quelli ordinari spettanti agli organi di governo dell'ente locale.<sup>136</sup>

Avverso il decreto di cui all'art. 143 T.U.E.L. è ammessa tutela giurisdizionale da esercitarsi nelle forme ordinarie, dunque con ricorso al TAR Lazio, sede di Roma (competenza esclusiva ai sensi dell'art. 135, c. 1., lett. q, c.p.a.) e successivamente con eventuale ricorso al Consiglio di Stato. Legittimati attivi nel giudizio sono i componenti degli organismi disciolti, mentre i legittimati passivi sono la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Interno, il Prefetto della provincia di appartenenza dell'ente sciolto, la gestione straordinaria dello stesso e l'ente.

Ai sensi dell'art. 146 T.U.E.L. la disposizione di cui all'art. 143 T.U.E.L. si applica anche agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma 1, T.U.E.L.: città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di Comuni 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.

---

<sup>136</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 69.





## CAPITOLO II

### **DALLA NATURA GIURIDICA DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 143 T.U.E.L. ALL'INDIVIDUAZIONE DELLE FIGURE SINTOMATICHE DELL'INFILTRAZIONE MAFIOSA**

SOMMARIO: 1. Natura di alta amministrazione o di atto politico. - 2. Sui limiti del controllo giurisdizionale amministrativo. - 3. Natura preventiva o sanzionatoria. - 4. Quadro probatorio: elementi sintomatici del condizionamento mafioso posti alla base dell'adozione del provvedimento di rigore. - 5. Natura discrezionale dell'accertamento prefettizio.

#### **1. Natura di alta amministrazione o di atto politico.**

Sin dalla sua introduzione, l'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose ha suscitato non pochi dubbi circa la sua interpretazione ed applicazione. In particolar modo, argomento focale su cui si è incentrato il dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza, è rappresentato dalla questione sulla natura giuridica dello strumento.<sup>1</sup> Il problema di dover individuare quale natura debba riconoscersi al decreto

---

<sup>1</sup> S'intende fornire una selezione dei lavori che hanno affrontato il tema della natura giuridica dell'istituto in questione: R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., V. Montaruli, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli-Roma, 2014, pp. 30-36; A. Benedetti, *Controlli e responsabilità*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009; G. Bottino, "I controlli statali sugli organi degli enti locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata (nota a Tar Campania, Napoli, sez. I, 15 novembre 2004 n. 16778)", in *Il Foro amministrativo TAR*, 2005, fasc. 3; F. Celle, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso", in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004; M. Cerase, "Aggressione criminale e permeabilità amministrativa: anatomia dello scioglimento dei Comuni per mafia", in Cassazione Penale, fasc.5, 1° giugno 2019; A. Ciancio, "Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale", in *Giur. it.*, 1996, IV; R. Magliocco, "Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata: indagine sui livelli di condizionamento mafioso nel territorio nazionale e sui sistemi di prevenzione del fenomeno", 10 settembre 2019, in *ratioiuris.it*; A. Crismani, "L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali", in *federalismi.it* n. 7/2014; D. D'Amico, "Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento", R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015. M. De Giorgio, "La cultura del sospetto non basta per sciogliere i consigli comunali ma una Regione su quattro è a rischio infiltrazioni", in *DeG - Dir. e giust.*, fasc. 44,

di scioglimento si è posto immediatamente, già nella primissima pronuncia della Corte costituzionale, ampiamente affrontata nel capitolo precedente (cfr., *supra*, cap. I, par. 2), chiamata a pronunciarsi sui dubbi di legittimità costituzionale emersi con le prime applicazioni della misura.

Un primo dubbio da dirimere in sede di giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis, l. n. 55/1990, concerneva la configurazione del provvedimento di scioglimento quale atto politico o di alta amministrazione.

In particolar modo, l'Avvocatura erariale nelle conclusioni rassegnate in giudizio, sosteneva che al decreto presidenziale di scioglimento dovesse riconoscersi natura di atto politico e sollevava, pertanto, eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto avverso gli atti politici non è consentito sindacato giurisdizionale, ai sensi dell'art. 31 del Testo Unico delle leggi sul Consiglio di Stato d. l. 26 giugno 1924, n. 1054. L'Avvocatura, a sostegno della propria tesi, riteneva che la misura in questione dovesse essere considerata alla stregua dello scioglimento dei consigli regionali per ragioni di sicurezza nazionale, a norma dell'art. 126, terzo comma, Cost., misura cui viene attribuita natura di atto politico

---

2003; B. Gagliardi, "Lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata (nota a Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n.5878)", in *Foro Amministrativo CDS*, fascicolo 11, 2005; T. Groppi, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi", in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 3; E. Leotta, "Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso", *Intervento al Workshop "Infiltrazioni mafiose e P.A."*, organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla Criminalità organizzata, Siracusa, 26 maggio 2007; F. Longo, "Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto", in *Foro. Amm. CDS*, fasc. 3, 2008; M. Magri, "Scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità", in *Diritto amministrativo*, n. 1/2018; V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma, 2009, pp. 66 ss. M. Nocelli, "I più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul complesso sistema antimafia", in *Il Foro Amministrativo (II)*, fasc. 12, 2017; I. Portelli, "La contiguità alle criminalità mafiose nelle autonomie locali", in *Amministrazione in cammino*, 03.05.2013; D. Romei, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso", in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, N. 2/2014; C. Schilardi (a cura di), "Governo degli enti locali e gestioni commissariali", Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, in *I quaderni della formazione*, n. 3/2011; L. Sicari, "Il carattere straordinario della procedura di scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L. e l'affievolimento delle garanzie partecipative (nota a Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727)", in *ildirittoamministrativo.it.*, 14/03/2014; M. Sisto, "Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa", in *Quaderni di Paweb approfondimento di contabilità e gestione degli enti locali*, n. 4/2016; V. Fogliame, "Lo scioglimento degli organi elettivi conseguente ad infiltrazioni di stampo mafioso (nota a Cons. St., sez. III, 12 gennaio 2013, n. 126)", in *federalismi.it*, n. 17/2014; M. Mandato, "La natura preventiva del decreto di scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose (Nota a margine ordinanza Consiglio di Stato, Sez., III, n. 3978/2017)", in *Giustamm. Rivista di diritto amministrativo*, n. 2/2018; C. Diacono, "Quando la criminalità si "infiltra" norme a protezione dei Consigli", in *DeG - Dir. e giust.*, fasc.24, 2004; L. Simeoli, "La rimovibilità dei vertici asl per condizionamento della criminalità di stampo mafioso", in *Giur. merito*, fasc.11, 2006.

non sindacabile in sede di giurisdizione amministrativa ma solo in sede di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale così come previsto dall'art. 134 Cost.

Come emerge dalla stessa sentenza della Consulta, a queste conclusioni l'Avvocatura giungeva dopo un'attenta valutazione, di cui si passa partitamente a parlare, concernente sia la natura che la funzione dei provvedimenti di scioglimento, sia gli obiettivi perseguiti dal legislatore che il tipo di procedimento finalizzato alla loro adozione.

Dunque, dalla stessa clausola di esclusione posta in apertura alla norma, è chiaro che i provvedimenti *de quibus* si differenzino dagli altri casi di scioglimento c.d. ordinari degli enti locali, contemplati all'art. 141 T.U.E.L., per il loro carattere di specialità che opera con riguardo alle ordinarie ipotesi di scioglimento per motivi amministrativi ma anche con riguardo ai casi di scioglimento per “gravi motivi di ordine pubblico”, oggi previsto dall'art. 141 T.U.E.L., all'epoca della pronuncia della Corte costituzionale n. 103/1993 previsto dall'art. 39 della l. 142/1990. Corollario del principio di specialità è che, al ricorrere di situazioni di concorso delle diverse fattispecie di scioglimento, prevale la misura maggiormente gravosa di cui all'art. 143 T.U.E.L.<sup>2</sup>

Lo scopo perseguito dal legislatore con l'introduzione di una norma *ad hoc* per far fronte al sempre più diffuso fenomeno dei condizionamenti criminali esercitati sui Comuni, era quello di superare la tradizionale nozione di “ordine pubblico” per introdurre una nuova e più estesa che potesse includere ipotesi ulteriori, quali i rischi delle collusioni politico-mafiose a livello locale, non contemplate dal consueto concetto di “ordine pubblico”.<sup>3</sup>

Per quanto attiene invece al procedimento, si possono notare alcune peculiarità. Ad esempio, ai fini dell'adozione della misura di rigore, è richiesta la deliberazione del Consiglio dei Ministri il cui intervento non è invece previsto nel caso degli scioglimenti ordinari; ancora, l'organo competente all'emanazione del decreto finale di scioglimento

---

<sup>2</sup> Sul rapporto tra la fattispecie di scioglimento per gravi motivi di ordine pubblico e quella di cui all'art. 143 T.U.E.L. si rinvia al capitolo I del presente lavoro.

<sup>3</sup> Il coinvolgimento nel procedimento di adozione del decreto di scioglimento delle massime cariche dello Stato, e la diffusione della volontà di voler adottare una nozione più estesa del concetto di “ordine pubblico”, hanno indotto la dottrina ad interrogarsi sulla natura amministrativa ovvero politica del decreto in questione.

è il Presidente della Repubblica e il decreto, prima che diventi esecutivo, viene trasmesso alle Camere: sono evidenti i passaggi procedurali quali espressione di una sentita esigenza di un controllo politico prima che la misura dispieghi i suoi effetti. Il procedimento può dunque dirsi influenzato dal fatto che la *ratio* dello scioglimento per infiltrazioni mafiose consiste nella difesa dell'unitarietà dello Stato dalla minaccia dell'ingerenza criminale di stampo mafioso nella gestione della cosa pubblica.

Sono queste le caratteristiche sostanziali e processuali che, a parere dell'Avvocatura erariale, rendevano la misura dello scioglimento degli organi elettivi per pressioni criminali, assimilabile allo scioglimento dei consigli regionali per ragioni di sicurezza nazionale ex art. 126 Cost.

Tesi opposta era invece quella sostenuta dal Tribunale remittente che negava la possibilità di poter riconoscere natura politica in capo al provvedimento di scioglimento in quanto gli atti politici sono sottratti al sindacato giurisdizionale e, stante l'ineffettività della tutela in sede giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione, occorre restringere la categoria degli atti politici ai soli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato fra i quali non sembrava rientrare, sempre a parere del giudice *a quo*, il decreto di scioglimento per ingerenze mafiose.

La Corte costituzionale respingeva l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che si fondava sulla tesi della natura politica del decreto di scioglimento che, come tale, sarebbe stato per sua natura insuscettibile di sindacato giurisdizionale.

Siffatta tesi non ha trovato l'avallo della Consulta, che ha dunque ritenuto l'atto di scioglimento quale atto di natura amministrativa e riprendeva quanto specificato nella stessa ordinanza di remissione secondo cui i provvedimenti di scioglimento non presentano le caratteristiche tipiche degli atti politici non attenendo alla tutela degli interessi unitari e fondamentali dello Stato: « giacché, da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è

proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria"». <sup>4</sup> L'orientamento della Consulta è stato successivamente fatto proprio sia dalla dottrina maggioritaria che dalla giurisprudenza amministrativa.

Dopo aver analizzato le soluzioni emerse dal giudizio di cui sopra, occorre indirizzare brevemente l'analisi alle linee fondamentali delle nozioni di atto politico e di atto di alta amministrazione di cui si passa partitamente a parlare. In particolar modo il tema dell'atto politico e soprattutto quello della sua insindacabilità, ha costituito negli anni l'oggetto di numerosi dibattiti, specie, come si vedrà nel presente paragrafo, dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Gli atti politici sono quegli atti attinenti alla direzione suprema e generale dello Stato inteso nella sua unitarietà e nelle sue istituzioni fondamentali, <sup>5</sup> e sono strettamente collegati al concetto di indirizzo politico o di attività di governo. <sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Corte cost., sentenza 10 marzo 1993, n. 103.

<sup>5</sup> La data definizione proviene dalla sentenza della Corte cost. n. 103/1993, ripresa poi dalla giurisprudenza amministrativa successiva, si veda Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209. Fra le varie rilevanti definizioni della nozione di atto politico si richiamano quella di G. Grottanelli de' Santi, "Atto politico e atto di governo", in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma 1988, p. 1, secondo cui per atti politici si devono intendere: «gli atti con i quali gli organi costituzionali attendono in posizione di vertice (*superiorem non recognoscentes*) allo svolgersi della cosa pubblica sia perseguendo i fini costituzionalmente sanciti sia formulando la volontà statuale nei settori formalmente liberi secondo Costituzione o sostanzialmente tali per l'ampiezza interpretativa che così spesso caratterizza la c.d. attuazione della Costituzione» e quella fornita da P. Stella Richter, "Atti e poteri amministrativi (tipologia)", in G. Guarino (a cura di), *Dizionario Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 386: «una categoria di atti amministrativi, eccezionalmente sottratti, per il loro fine di tutela degli interessi e delle istituzioni fondamentali dello Stato, alla possibilità di ogni impugnativa giurisdizionale». Dalle diverse definizioni elaborate in dottrina, si desume come non sia semplice pervenire a un'univoca definizione di atto politico e ciò dipende da una serie di fattori fra cui il contesto storico in cui la nozione è sorta, l'accezione che acquisisce nel nostro sistema di giustizia amministrativa nonché le modificazioni seguite all'introduzione della Costituzione, così M. Del Signore, "Il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nello esercizio del potere politico. Commento all'art. 31 del T.U del Consiglio di Stato (r.d. 26 giugno 1924, n. 1054)", in A. Romano e R. Villata (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009, p. 1484.

<sup>6</sup> G. Grottanelli de' Santi, *op. cit.*, p. 1, l'autore specifica che gli atti politici si differenziano a seconda di ciò che si intende per indirizzo politico. Ad esempio, nel caso in cui si accolga la distinzione fra la nozione di indirizzo politico costituzionale e quella di indirizzo politico di maggioranza, si devono distinguere gli atti politici costituzionali da gli altri atti politici in quanto questi ultimi sono da considerarsi liberi nel fine, poiché trovano nella Costituzione un vincolo formale ma non sono orientati da questa, mentre gli atti non liberi nel fine e nel contenuto, anche se adottati dagli organi costituzionali nell'esercizio delle loro attribuzioni, sono da considerarsi costituzionali ma non politici; in sostanza, ove si accolga tale ripartizione è possibile affermare che: «tutti gli atti politici sono costituzionali, mentre non tutti gli atti costituzionali sono di natura politica».

Com'è risaputo, l'atto politico è stato storicamente introdotto come tema di diritto amministrativo o, ancora meglio, di giustizia amministrativa nel senso che la nozione di atto politico si ricollega alla nascita del sistema di giustizia amministrativa in Italia e, pertanto, l'individuazione della nozione di atto politico si è resa necessaria per identificare una categoria di atti del governo-amministrazione sottratti al controllo giudiziario nel nome della "ragion di Stato".<sup>7</sup> Ancora, con l'avvento dello Stato sociale di diritto è divenuto anche un problema di diritto costituzionale per via della nascente nozione di indirizzo politico.<sup>8</sup>

La categoria degli atti politici era originariamente prevista dall'art. 31 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e attualmente dall'art. 7, comma 1, del Codice del processo amministrativo; Inoltre l'art. 31 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, sancisce che gli atti politici sono insuscettibili di sindacato giurisdizionale<sup>9</sup> e possono essere emanati esclusivamente dall'Amministrazione centrale alla quale spetta il compito di tutela degli interessi unitari e indivisibili dello Stato.<sup>10</sup> In tal senso gli atti politici si caratterizzano dunque sotto un

---

<sup>7</sup> G. Grottanelli de' Santi, *op. cit.*, p. 2: «La natura politica degli atti rispondeva ad una esigenza di libertà di azione nel perseguimento degli interessi pubblici, sia sul piano interno sia su quello internazionale (particolarmente i c.d. *acts of State*). In sostanza fino all'individuazione da parte della dottrina dell'indirizzo politico come attività (o come funzione) a sé stante venivano classificati come "politici" anche tutti gli atti amministrativi posti in essere "per una causa politica" (c.d. teoria della causa oggettiva) ovvero, con una descrizione non meno insoddisfacente, diretti a provvedere ai supremi interessi dello Stato».

<sup>8</sup> G. Tropea, "Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico", in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2012, p. 335; R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 141, il tema dell'atto politico qui soltanto accennato, è in realtà molto ampio e richiederebbe un'analisi maggiormente approfondita non possibile in questa sede, pertanto per un'ampia ricognizione, anche in chiave storica e di diritto comparato, sul tema, si rimanda E. Guicciardi, "L'atto politico", in *Archivio di diritto pubblico*, Volume II, Cedam, Padova, 1937 pp. 265-320 e pp. 486-556; E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, A. Giuffrè, Milano, 1961; G. Di Gaspare, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico: l'esperienza italiana e francese nello stato liberale*, Giuffrè, Milano, 1984; M. Perino, "Atto politico e atto di governo", in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 16-25; invece per le elaborazioni più recenti si veda M. Del Signore, "Il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nello esercizio del potere politico Commento all'art. 31 del T.U del Consiglio di Stato (r.d. 26 giugno 1924, n. 1054)", in A. Romano e R. Villa (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009, pp. 1484-1490.

<sup>9</sup> L'art. 31 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 prevede che il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico, riprendendo il contenuto dell'art. 24 della l. n. 5992/1889, istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato.

<sup>10</sup> «Hanno, difatti, natura politica solo gli atti che sono riferibili a organi costituzionali dello Stato, collegati immediatamente o direttamente alla Costituzione e alle leggi costituzionali, nei quali si estrinsecano l'attività di direzione suprema della cosa pubblica e l'attività di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si esprime nel rispetto degli interessi del regime politico canonizzati

profilo soggettivo, in quanto emanazione di un organo della P.A. e sotto un profilo oggettivo in quanto devono riguardare «la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e coordinata applicazione».<sup>11</sup> I caratteri fondamentali degli atti politici sono la tipicità, per cui sono inammissibili atti differenti da quelli previsti in Costituzione, e la libertà nel fine.

Si tratta di una categoria raramente applicata in giurisprudenza e ormai divenuta desueta, anche per via dell'elaborazione della categoria degli atti di alta amministrazione.<sup>12</sup> Per ciò che riguarda l'atto politico nella valutazione giurisprudenziale, non vi sono infatti numerose pronunce giurisdizionali sull'argomento e, per via dell'esigenza di garantire la tutela giurisdizionale del privato, si registra una maggiore rilevanza delle sentenze negatorie della natura politica di alcune fattispecie di atto amministrativo.<sup>13</sup> Sul punto autorevole dottrina, oltre settanta anni fa notava già che

---

nella Costituzione; detti atti non costituiscono attuazione dell'ordinamento ma sono espressione di una funzione diversa, libera nei fini e per tal motivo sono sottratti al sindacato del giudice amministrativo» così, T.A.R. Lazio, sez. II, n. 5076/2011.

<sup>11</sup>D. Perugini, "Sul c.d. atto politico come atto non impugnabile", in V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *L'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 523, dal punto di vista della casistica giurisprudenziale si veda Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397 e 29 settembre 1996, n. 217.

<sup>12</sup>V. Cerulli Irelli, "Sugli atti di *alta amministrazione*", in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2013, pp. 1378-1379; D. Perugini, *op. cit.*, p. 522; G. Grotanelli de' Santi, *op. cit.*, p. 3, rileva come dall'insaturazione della repubblica si è andata profilando «una costante erosione dell'atto politico a favore dell'atto amministrativo», fenomeno che sarebbe ricollegabile alla duttilità della materia e ai dubbi intorno alla vigenza stessa delle poche norme che la disciplinano.

<sup>13</sup> D. Perugini, *op. cit.*, p. 525, cui si rimanda per maggiori dettagli sulle fattispecie in ordine alle quali i Giudici Ordinari ed Amministrativi hanno riconosciuto natura politica ai provvedimenti oggetto di giudizio, stabilendo, di conseguenza, l'insindacabilità degli stessi; G.B. Garrone, "Atto politico (disciplina amministrativa)", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, vol. I, pp. 548-549, al quale si rimanda per l'indicazione di tutti gli atti per i quali è stata esclusa la natura politica, anzi è emblematico ricordare come all'epoca vi era stata una sola ipotesi in cui la giurisprudenza aveva espressamente riconosciuto la politicità di un atto amministrativo e si trattava del caso deciso dalla Cassazione S.U., 14-11-1974, n. 3608 sulla «fattispecie relativa al provvedimento dell'autorità diplomatica italiana all'estero che autorizza il reingresso in Italia di un ex cittadino italiano, il quale ha acquistato e perduto la cittadinanza straniera e ed è stato altresì espulso dal relativo paese».

Garrone spiega inoltre come la tendenza negatoria della giurisprudenza sia da ricondursi al principio, adottato dalla giurisprudenza, secondo cui la politicità di un atto dev'essere individuata solo in base alla natura e causa oggettiva dell'atto medesimo, «con esclusione e rilevanza del movente, delle circostanze e del momento in cui l'atto è stato adottato» così TAR Lazio, sez. I, 23 marzo 1983, n. 265. Si rimanda altresì alla classificazione fornita da A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, pp. 18-21, il quale raggruppa gli atti politici in due grandi categorie: la prima comprende quelli adottati dal Capo dello Stato e dalla Corte costituzionale, preposti a garantire il rispetto della Carta fondamentale da parte degli altri organi nell'esercizio dei poteri supremi per la tutela degli interessi permanenti dello Stato; la seconda categoria comprende, da un lato, gli atti liberi nel fine, adottati dagli organismi statali, e

«da oltre vent'anni non in un solo caso il Consiglio di Stato ha riconosciuto di trovarsi in presenza di un atto politico; e sempre ha usato dei criteri sopra indicati soltanto per escludere, nei vari casi portati al suo controllo, l'insindacabilità dell'atto in virtù dell'art. 31».<sup>14</sup> Nella fattispecie, si può ben desumere che il punto focale delle dissertazioni riguardano la sindacabilità dell'atto da parte del giudice: prima dell'entrata in vigore della Costituzione, l'insindacabilità dell'atto politico in sede giurisdizionale non aveva suscitato particolari problemi in quanto in giurisprudenza si era consolidato l'orientamento secondo cui la politicità dell'atto poteva essere rinvenuta in quegli atti che trovano la loro «causa obiettiva nella ragione di Stato indipendentemente dai motivi specifici che ne abbiano in concreto determinato l'emanazione»<sup>15</sup>.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, una parte della dottrina ha sollevato dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 31 cit. con riferimento all'art. 113 Cost. che sancisce il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale avverso tutti gli atti della pubblica amministrazione.<sup>16</sup> Tuttavia altra dottrina ha, invece, avanzato una differente interpretazione della norma, fornendone una lettura compatibile con il dettato costituzionale, basandosi sui caratteri della discrezionalità e della libertà del fine, propri

---

dall'altro gli atti, si liberi nel fine, ma adottati dagli organismi regionali, dunque espressione rispettivamente delle forze maggioritarie della Comunità nazionale e delle Comunità regionali. Secondo questa classificazione, a parere di chi scrive, il decreto presidenziale di scioglimento rientra nella seconda categoria, in quanto atto del Governo per cui è necessaria la partecipazione del Presidente della Repubblica.

<sup>14</sup> E. Guicciardi, "Aboliamo l'art. 31?", in *Foro amministrativo*, 1947, II, 1, p. 22.

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, n. 209, nello stesso senso di Cons. Stato., sez. IV, 20 gennaio 1946, n. 351.

<sup>16</sup> Anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione una parte della dottrina aveva messo in dubbio l'utilità della permanenza in vigore dell'art. 31, t.u. del Consiglio di Stato, si veda E. Guicciardi, "Aboliamo l'art. 31?", in *Foro amministrativo*, 1947, II, 1, pp. 26-27 secondo cui l'introduzione dell'art. 31 può spiegarsi solo in chiave storica essendo stato introdotto in un'epoca «in cui, in tema di atti politici, dominava la cosiddetta dottrina del movente o della causa soggettiva, per cui lo stesso atto poteva essere amministrativo e impugnabile, oppure politico e insindacabile, secondo che fossero di ordine politico o amministrativo i motivi cui si era ispirato. Rispetto a tale dottrina l'odierno art. 31 aveva una ragione di essere, perché in base ad esso soltanto poteva decidersi dell'ammissibilità o meno di un ricorso contro il provvedimento. Ma respinta ormai, e da tempo, questa pericolosa dottrina, la disposizione è rimasta, quasi per inerzia, ma ha sostanzialmente perduto la propria ragione di essere». Per la dottrina più recente si veda la posizione di V. Cerulli Irelli, "Politica e amministrazione tra atti politici e atti di alta amministrazione", in *Diritto pubblico*, 2009, vol. 1, p. 121, il quale auspicava l'abolizione dell'art. 31, t.u. Cons. Stato; si è ritenuto ci fosse un generale rifiuto verso la categoria degli atti politici che si fondava, fra le altre cose, sulla considerazione che la L. n. 1034/1971, istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali, non aveva riproposto il contenuto degli atti politici, si veda in tal senso D. Perugini, *op. cit.*, p. 525 e G. Tropea, *op. cit.*, nota 1, p. 329.



degli atti politici.<sup>17</sup> Detti caratteri, impediscono che gli atti possano ledere situazioni giuridiche soggettive protette: diritti soggettivi e interessi legittimi.<sup>18</sup> Inoltre, gli atti «oltre ad essere palesemente estranei all'esercizio delle funzioni propriamente amministrative, si caratterizzano per essere espressione di una potestà di rilievo costituzionale e di indirizzo generale di governo»<sup>19</sup> e per questo motivo sono inidonei ad incidere direttamente nella sfera giuridica individuale.<sup>20</sup> Mancando l'elemento della immediata lesività, non è dato rinvenire l'interesse a ricorrere e la legittimazione ad agire che sono i normali presupposti processuali necessari per adire la tutela giurisdizionale.<sup>21</sup>

Prevale pertanto la tendenza ad individuare la categoria degli atti politici mediante criteri restrittivi e in via residuale rispetto agli atti amministrativi, stante l'indefettibilità della tutela giurisdizionale del privato a norma degli artt. 24 e 113 Cost.<sup>22</sup> Se infatti, nel passato, la politicità era considerata una caratteristica propria dei provvedimenti in tema di pubblica sicurezza e ordine pubblico, oggi non è ammissibile una restrizione delle libertà dei privati per via del carattere politico dell'atto.<sup>23</sup> La tendenza ad un'individuazione restrittiva degli atti politici ha reso sottoponibile al sindacato giurisdizionale ogni atto che risponda ad un interesse specifico e delimitato dello Stato e che sia lesivo di interessi privati, tra cui il decreto presidenziale di scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose.<sup>24</sup>

Come già detto, dopo la pronuncia della Consulta n. 103/1993, la giurisprudenza ha fin da subito riconosciuto la tesi della natura di atto di alta amministrazione del decreto di scioglimento partendo dalla considerazione secondo cui l'atto di scioglimento non attiene alla direzione suprema e generale dello Stato ma, anzi, persegue uno scopo

---

<sup>17</sup> Così D. Vaiano, *Gli atti politici*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 217-221.

<sup>18</sup> D. Perugini, *op. cit.*, p. 525.

<sup>19</sup> D. Vaiano, *op. cit.*, p. 218 e ss.

<sup>20</sup> D. Perugini, *op. cit.*, p. 525.

<sup>21</sup> *Ibidem*, D. Vaiano, *op. cit.*, p. 219. Secondo la tesi di E. Guicciardi, "Aboliamo l'art. 31?" *cit.*, p. 23, l'impossibilità di rintracciare i normali presupposti processuali per l'impugnativa degli atti è riconducibile alla natura stessa degli atti politici che comporta una restrizione tale della categoria per cui gli effetti si esplicherebbero su di un piano superindividuale che, appunto, non permette l'individuazione dei già menzionati presupposti processuali.

<sup>22</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 142. F. Celle, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso", in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, pp. 1212-1213.

<sup>23</sup> G. Grottanelli de' Santi, *op. cit.*, p. 4.

<sup>24</sup> V. Montaruli, *op. cit.* p. 31.

specifico che è quello della salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze mafiose; dunque, nel caso di specie, le valutazioni di ordine pubblico devono intendersi esaurite in sede legislativa poiché è al potere esecutivo che compete l'applicazione della norma.<sup>25</sup> Chiarita quindi la classificazione del provvedimento di scioglimento come atto di "alta amministrazione", se ne riconoscono i caratteri fondamentali: l'ampia discrezionalità dell'atto, la sua subordinazione diretta alla legge o alla Costituzione e la sua provenienza dai supremi organi dello Stato.<sup>26</sup>

La categoria degli atti di alta amministrazione è frutto dell'elaborazione della dottrina più recente volta a circoscrivere all'interno della funzione amministrativa, un'attività di governo distinta dall'attività esecutiva in senso proprio.<sup>27</sup> L'attività di alta amministrazione rappresenta «l'indispensabile saldatura fra gli indirizzi espressi a livello politico ed i provvedimenti di amministrazione attiva»<sup>28</sup>.

Gli atti in esame competono ai supremi organi di direzione della pubblica Amministrazione<sup>29</sup> e trovano il loro fondamento normativo nell'art. 95 Cost., che attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di mantenere l'unità di

---

<sup>25</sup> F. Celle, *op. cit.*, p. 1213. Tali caratteristiche dell'atto di alta amministrazione erano state evidenziate già nell'ordinanza di rimessione nel giudizio di costituzionalità dell'istituto dello scioglimento per infiltrazioni mafiose e riprese dalla Corte costituzionale con sentenza n. 103/1993 stabilendo che: «da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria».

<sup>26</sup> B. Gagliardi, "Lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata", in *Foro Amministrativo CDS*, fascicolo 11, 2005, p. 3340. Si segnalano anche orientamenti di posizione opposta, si veda I. Portelli, "Mafie e governi locali: un'emergenza sommersa", in *Queste istituzioni*, 2007 fascicolo 145, p. 27.

<sup>27</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, vol. I, p. 539. Per maggiori approfondimenti in merito agli atti di alta amministrazione si rimanda a G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Cedam, Padova, 1973; F. Caringella, *Il diritto amministrativo: corso completo*, Esselibri-Simone, Napoli, 2003, tomo I, pp. 44-52 e a R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, pp. 370-371.

<sup>28</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 539; secondo la definizione fornita da A.M. Sandulli, *Manuale cit.*, p. 21, gli atti di alta amministrazione «segnano il raccordo tra la funzione di governo, che è espressione dello Stato-Comunità, e la funzione amministrativa, che è espressione dello Stato-soggetto, e che essi realizzano al più alto livello».

<sup>29</sup> A.M. Sandulli, *op. cit.*, p. 21, ciò è dimostrato dal fatto che in molti casi è richiesta la partecipazione del Capo dello Stato e sono spesso necessari dei controlli preventivi da parte dei supremi organi ausiliari dello Stato.

indirizzo amministrativo, oltre che compiti di direzione politica del governo;<sup>30</sup> nonché nell'art. 2 della l. 400/1988 che attribuisce al Consiglio dei Ministri la competenza in materia di fissazione dell'azione generale amministrativa.<sup>31</sup>

La tendenza della giurisprudenza è stata nel tempo quella di restringere la categoria degli atti politici a favore dell'estensione degli atti di alta amministrazione con lo scopo di ampliare il catalogo degli atti da sottoporre al controllo giurisdizionale specie includendo quegli atti amministrativi a forte valenza politica, in virtù della salvaguardia degli interessi individuali da potenziali lesioni da parte del potere amministrativo.<sup>32</sup>

Come sopra accennato, gli elementi fondamentali degli atti di alta amministrazione sono l'ampia discrezionalità e la titolarità soggettiva che appartiene in via esclusiva agli organi di vertice dell'amministrazione.<sup>33</sup> La categoria si caratterizza anche per la sua subordinazione alla legge ordinaria, a differenza dell'atto politico che invece è in posizione di pariordinazione rispetto ad essa. Questa soggezione comporta che gli atti di alta amministrazione non sono liberi nei fini ma vincolati a quelli fissati nella legge.<sup>34</sup>

Se ne desume che l'alta amministrazione è preposta all'attuazione dell'indirizzo politico a livello amministrativo e svolge altresì la funzione di orientare le successive scelte discrezionali della pubblica amministrazione.<sup>35</sup> Più nello specifico si tratta di un'attività d'impulso all'adozione di atti amministrativi esecutivi dei fini della legge.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 539.

<sup>31</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 143.

<sup>32</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 540; per la disamina della casistica giurisprudenziale sugli atti di alta amministrazione si rimanda alla classificazione effettuata da D. Perugini, *op. cit.*, pp. 528 ss. Si rimanda altresì alla classificazione effettuata da A.M. Sandulli, *op. cit.*, pp. 21-22, che tuttavia si fonda su criteri differenti in quanto l'autore ripartisce l'alta amministrazione in due parti: una parte fissa, consistente nell'attività amministrativa attribuita dalla legge alla competenza del Consiglio dei Ministri o dei Comitati interministeriali, e una parte variabile il cui contenuto varia di volta in volta a seconda della situazione e consiste nella parte in cui, sostanzialmente, si attua la funzione di indirizzo dell'azione discrezionale dell'amministrazione; opera una classificazione degli atti inerenti alla parte fissa.

<sup>33</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 540.

<sup>34</sup> R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, p. 370; A.M. Sandulli, *op. cit.*, p. 21.

<sup>35</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 539; si veda sul punto anche A.M. Sandulli, *op. cit.*, p. 21 secondo cui l'attività di alta amministrazione riguarda le scelte fondamentali dell'azione amministrativa discrezionale, anche in quanto attività attribuita ai supremi organi di direzione della Pubblica Amministrazione.

<sup>36</sup> G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 541, il quale specifica che l'alta amministrazione non realizza direttamente il fine indicato nell'atto di indirizzo politico ma è propulsore all'attività dell'amministrazione competente per l'attuazione di tali fini.

Questo *modus operandi* è espressione dell'ampia discrezionalità che caratterizza l'attività di alta amministrazione e che contraddistingue i relativi atti da quelli politici, facendo rientrare i primi nell'ampia categoria degli atti amministrativi avverso cui è ammessa tutela giurisdizionale.<sup>37</sup>

Inoltre l'idoneità dell'atto a ledere posizioni giuridiche soggettive per via del carattere della discrezionalità, aveva spinto la giurisprudenza ad affermare, pur non sussistendo un obbligo motivazionale per i relativi atti, la necessità di fornire una spiegazione anche sommaria circa l'adozione dell'atto stesso.<sup>38</sup> Successivamente la soluzione, di portata generale, è stata offerta dall'art. 3 della l. 241/1990 con cui è stato previsto l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti amministrativi, senza esclusione degli atti di alta amministrazione. D'altronde, per quanto attiene al provvedimento di scioglimento ex art. 143 T.U.E.L., la Corte costituzionale, nel rigettare tutte le questioni di legittimità costituzionali della norma, ha sottolineato l'importanza dell'obbligatorietà della motivazione, considerata l'amplissima discrezionalità di cui gode l'amministrazione, con cui si deve dar conto delle ragioni che sono alla base dell'adozione della misura di rigore dato che l'applicazione della misura si giustifica « solo in presenza di situazioni di fatto evidenti » di cui si dirà *infra* par. 4.5.

Se questo è il quadro sul piano teorico-interpretativo, è opportuno sottolineare come la distinzione fra atti politici e atti di alta amministrazione, ai fini della impugnabilità del provvedimento, non sia affatto semplice in quanto gli atti di alta amministrazione talvolta presentano aspetti non solo amministrativi ma anche peculiarmente politici e, per questo motivo, si può verificare un'assimilazione tra atto di alta amministrazione e atto politico, sul piano della idoneità a ledere le posizioni soggettive individuali.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> R. Galli, *op. cit.*, p. 370; G.B. Garrone, "Atto di alta amministrazione", *cit.*, p. 541, trattandosi di atti che ineriscono all'attività amministrativa, ad essi si applica *in toto* il regime giuridico di questi ultimi: soggezione rispetto alla legge e sottoponibilità al sindacato giurisdizionale; in tal senso anche A.M. Sandulli, *op. cit.*, p. 21.

<sup>38</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 143.

<sup>39</sup> R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, pp. 371-372, la distinzione tra le due categorie non è semplice per via del loro carattere evanescente; secondo Galli non è sufficiente il criterio soggettivo per il quale tendono a sovrapporsi in quanto vari organi titolari del potere politico esercitano anche funzioni di alta amministrazione. La distinzione può operarsi invece in base al criterio oggettivo, ossia avendo riguardo alla natura degli interessi sottesi ai due tipi di atti e se ne deduce che, mentre gli atti

Tornando all'atto con cui si dispone lo scioglimento degli enti locali, la giurisprudenza è unanime nel ritenere che: «Il potere di scioglimento dei consigli comunali ha una valenza, se non propriamente politica, quanto meno di alta amministrazione ed implica, in quanto tale, un elevato tasso di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia soprattutto nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento, che si sottrae ad un sindacato di merito da parte del giudice». <sup>40</sup>

La soluzione di propendere per la natura di atto di alta amministrazione e non di atto politico ovviamente comporta dei risvolti sul piano giurisdizionale <sup>41</sup> di cui si dirà nel paragrafo seguente.

---

politici sono volti alla realizzazione di “una sintesi di tutti gli interessi della collettività”, l'atto di alta amministrazione è caratterizzato dalla “settorialità degli interessi” perseguiti “dall'organo preposto al coordinamento”, dunque la politicità dell'atto si distingue dall'alta amministrazione per via della “generalità degli interessi, coinvolgenti più settori pubblici”. Secondo l'opinione di F. Caringella, *Il diritto amministrativo: corso completo*, Esselibri-Simone, Napoli, 2003, tomo I, pp. 51-52 ricondurre i singoli atti ad una categoria piuttosto che all'altra, si pone come un problema complesso per via dei labili confini fra le due; esprime, poi, un parere critico sulla distinzione effettuata da Galli che, seppure utile sul piano teorico, sul piano pratico non sempre è efficace dal momento che anche gli atti di alta amministrazione “presentano un contenuto assai ampio e generico inidoneo a incidere direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei privati”. Infine, il tentativo di elaborare dei criteri distintivi fra le due categorie sarebbe reso vano dalla prassi giurisprudenziale che tende, in presenza di un'amplissima discrezionalità, a classificare automaticamente l'atto come atto di alta amministrazione.

<sup>40</sup> Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665 che così prosegue: «E sembra al collegio rilevante anche segnalare che il procedimento relativo allo scioglimento dei consigli comunali, come è dato evincere dalla descritta tipologia degli atti impugnati, garantisce, già di per sé, il massimo di imparzialità amministrativa, implicando la partecipazione degli apparati di più elevato rango, anche in termini di obiettività di valutazione, della pubblica amministrazione: oltre ai rappresentanti delle forze di polizia operanti sul territorio, vi sono coinvolti il Prefetto, il Ministro dell'interno, il Consiglio dei ministri ed in ultima istanza il Presidente della Repubblica»; nello stesso senso, *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765; Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266; Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895, 26 settembre 2014, n. 4845 e 24 febbraio 2016, n. 748.

<sup>41</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 140.

## 2. Sui limiti del controllo giurisdizionale amministrativo

La qualificazione del d.P.R. di scioglimento come atto di alta amministrazione è indispensabile per la sottoposizione dello stesso al sindacato del giudice amministrativo in quanto, come ampiamente visto nel precedente paragrafo, avverso gli atti politici non è ammissibile il ricorso per annullamento dinanzi agli organi della giustizia amministrativa.<sup>42</sup>

L'ampia discrezionalità che caratterizza il decreto presidenziale di scioglimento depone a favore della natura di alta amministrazione dello stesso e dev'essere intesa come discrezionalità dell'Amministrazione centrale nella valutazione di tutti gli elementi che costituiscono evidenza del nesso consequenziale fra le ingerenze criminali e la compromissione del funzionamento dell'ente locale. Siffatta discrezionalità incide sulla natura del controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati, che è di tipo estrinseco e che pertanto consiste in un controllo limitato al solo vizio dell'eccesso di potere.<sup>43</sup>

Inoltre, il coinvolgimento delle massime cariche istituzionali nel procedimento per l'adozione del decreto di scioglimento garantisce di per sé la massima imparzialità nel vaglio delle circostanze ritenute sintomatiche del condizionamento criminale sugli apparati politici e amministrativi locali e nell'accertamento dei legami fra politica locale e cosche mafiose.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Sul modo in cui l'attribuzione del decreto di scioglimento alla categoria degli atti di alta amministrazione incide sugli strumenti di tutela giurisdizionale, R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, pp. 101-102, evidenzia che: «Le conseguenze di tale inquadramento dogmatico non sono irrilevanti. Difatti, il provvedimento di scioglimento, seppur ad altissima discrezionalità, resta sottoposto al sindacato ed al controllo di legittimità - anche in rapporto al profilo del rispetto del canone della ragionevolezza - da parte dei giudici amministrativi».

<sup>43</sup> Il tema della natura estrinseca del controllo giurisdizionale amministrativo sull'atto di scioglimento, oltre a costituire oggetto di vari approfondimenti dottrinari, è tema di interesse anche per la giurisprudenza. Fra le molte sentenze che hanno esaminato la tematica e riconosciuto la suddetta natura del controllo, si veda la recente pronuncia del Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96.

<sup>44</sup> In tal senso, il Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665, fa opportunamente rilevare che: «il procedimento relativo allo scioglimento dei consigli comunali (...) garantisce, già di per sé, il massimo di imparzialità amministrativa, implicando la partecipazione degli apparati di più elevata rappresentazione, anche in termini di obiettività di valutazione, della pubblica amministrazione (...)» in R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 144.

Da ciò discende che il sindacato del giudice amministrativo può essere solo estrinseco, attenendosi alle regole del giudizio di legittimità, e non può estendersi al merito del provvedimento di scioglimento.<sup>45</sup> Ancora, il controllo del giudice amministrativo sulla legittimità del provvedimento si deve basare sulla motivazione fornita dall'autorità competente per lo scioglimento, contenente tutte le indicazioni che giustificano l'applicazione della misura di rigore.<sup>46</sup> Più nello specifico, il giudice valuta la legittimità del decreto alla stregua della precisione degli elementi indicati nella motivazione quali determinanti per la dissoluzione dell'organo collegiale<sup>47</sup> dunque l'esame si incentra sull'accuratezza della motivazione e dell'istruttoria e sulla complessiva logicità del quadro probatorio sulla realtà locale ricostruito dal Ministero dell'interno.<sup>48</sup> Inoltre il giudizio amministrativo è pienamente autonomo e indipendente rispetto ad eventuali e paralleli procedimenti penali volti ad accertare la responsabilità dei singoli componenti dell'organo consigliere; pur potendo i due giudizi fondarsi sui medesimi elementi fattuali, hanno finalità diverse: mentre il giudice penale deve accertare il compimento di condotte penalmente rilevanti, nel giudizio sulla legittimità del provvedimento di scioglimento, si valuta la conformità dell'iter seguito dall'Amministrazione per l'adozione dello strumento rispetto alla norma di riferimento

---

<sup>45</sup> Così, Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665: «il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere di scioglimento di un consiglio comunale per infiltrazione delinquenziale, avendo natura estrinseca e formale, non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole. In tal prospettiva, non è, pertanto, consentito al giudice amministrativo estendere il sindacato al merito della decisione, sostituendo, in particolare, il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione nella quantificazione della rilevanza delle prove e soprattutto degli indizi al fine di ritenere configurato il condizionamento mafioso (...)» Nello stesso senso anche Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266: « Il sindacato del giudice amministrativo non può essere che estrinseco, secondo le regole proprie del giudizio di legittimità, senza possibilità di apprezzamenti che ne concernino il merito» in senso conforme a Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765.

<sup>46</sup> G. Bottino, "I controlli statali sugli organi degli enti locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata (nota a Tar Campania, Napoli, sez. I, 15 novembre 2004 n. 16778)", in *Il Foro amministrativo TAR*, 2005, fasc. 3, p. 813.

<sup>47</sup> La caratteristica della precisione degli elementi alla base della decisione di procedere allo scioglimento, è stabilita dalla Circolare del Ministero degli interni n. 7120M/6 del 25 giugno 1991 che specifica che dal quadro ricostruito dall'amministrazione precedente deve emergere «chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'intervento di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata (...)».

<sup>48</sup> G. Bottino, *op. cit.*, p. 813.

che, invece, ha quale finalità il ripristino della legalità e la salvaguardia del buon andamento dell'amministrazione locale, ben potendo lo scioglimento fondarsi su elementi che non assurgono al rango di prova piena ma costituiscono dei meri indizi.<sup>49</sup>

Alla luce delle suddette considerazioni, si può concludere nel senso che il controllo giurisdizionale non possa entrare nel merito della decisione, ma debba limitarsi a verificare la logicità, la coerenza e non contraddittorietà della motivazione e, quindi, la congruità delle circostanze indicate e la loro verosimile capacità ad incidere sul regolare operato dell'amministrazione<sup>50</sup>.

L'operato del giudice amministrativo deve, dunque, effettuare un delicato bilanciamento tra volontà popolare da un lato, espressa tramite l'esercizio del diritto di voto, e salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, intesi quali interessi fondamentali dell'ordinamento giuridico, messi a rischio dalla minaccia dell'ingerenza mafiosa.<sup>51</sup> Il bilanciamento è necessario anche per comprendere la logicità complessiva dell'applicazione della misura in quanto un provvedimento adottato sulla base di valutazioni superflue e inadeguate, viola l'autonomia dell'Ente locale considerato, così come una serie di diritti costituzionali fra cui il diritto di elettorato e passivo che, in quanto beni costituzionalmente tutelati, possono essere sacrificati solo in virtù di un interesse altrettanto rilevante e fondamentale per l'ordinamento giuridico.

---

<sup>49</sup> G. Bottino, *op. cit.*, p. 815, secondo cui l'indipendenza della misura in esame dalle risultanze dei procedimenti penali, giustifica «l'adozione di un provvedimento di scioglimento connotato da un "forte avanzamento del livello di prevenzione": viene infatti attribuita rilevanza ad elementi, fatti e circostanze idonei a costituire un "mero pericolo" per la legalità degli organi elettivi locali; inoltre, l'ampiezza del potere discrezionale conferito alla valutazione dell'autorità amministrativa giunge sino alla considerazione di elementi indiziari di natura logico-presuntiva».

<sup>50</sup> *Ibidem*, secondo Bottino il vizio dell'eccesso di potere va determinato avendo riguardo alla causa e alla natura del potere di scioglimento. In giurisprudenza si è a tal proposito consolidato l'orientamento secondo cui il controllo sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento «si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito», Cons. St., sez. III, 25 gennaio 2016, n. 256, richiamata anche in Cons. St. sez. III, 2 maggio 2016, n. 1662. In altra pronuncia il Consiglio di Stato, confermata la discrezionalità dell'Amministrazione nel compiere le valutazioni, ribadisce che queste sono sindacabili «solo sotto il profilo della manifesta illogicità», Cons. St. sez. III, 8 giugno 2016, n. 2454. *Ex plurimis* Tar Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 gennaio 2002, n. 106.

<sup>51</sup> G. Bottino, *op. cit.*, p. 815.



### 3. Natura preventiva o sanzionatoria.

Tornando alla natura giuridica dell'istituto, i dubbi emersi durante il giudizio di legittimità costituzionale non concernevano solo la riconducibilità del provvedimento fra gli atti politici piuttosto che fra quelli di alta amministrazione, ma si estendevano anche all'accertamento della natura sanzionatoria o preventiva dell'istituto, anzi, quest'ultima ha costituito la questione maggiormente discussa impegnando anche la dottrina e la giurisprudenza più recente.

La Corte costituzionale nella celebre pronuncia n. 103/1993 definiva lo scioglimento come una misura urgente e di carattere straordinario riconducendo proprio al carattere emergenziale della norma il limite e la misura del potere, esercitabile perciò solo quando necessario per far fronte alle situazioni d'urgenza previste dalla norma e per cui la stessa è stata introdotta.

La Corte, per sostenere la tesi della natura sanzionatoria, ha evidenziato che la misura ha come destinatari non i singoli consiglieri bensì l'organo nel suo complesso poiché considerato inadatto alla corretta gestione dell'ente locale; inoltre la misura si applica solo al verificarsi di determinati presupposti di fatto previsti dalla norma.

Nonostante la Corte abbia affermato che la misura ha natura sanzionatoria, non ha però escluso che sia caratterizzata anche da alcuni aspetti preventivi. In particolare, emerge dalla lettura della sentenza che la norma opera sul piano della prevenzione costituendo uno strumento di *difesa anticipata* delle istituzioni territoriali ed è per questo motivo che assumono rilevanza degli elementi che, pur non essendo penalmente rilevanti, possono essere concludenti dello sviamento dell'attività amministrativa dai canoni di buon andamento ed imparzialità a cui, invece, dovrebbe essere improntata e che la norma intende sanzionare.<sup>52</sup>

Riconoscendone la natura sanzionatoria, la Corte intendeva porre un argine all'amplissima discrezionalità dell'amministrazione e alla indeterminatezza della norma,

---

<sup>52</sup> Sulle considerazioni della Corte costituzionale si veda I. Portelli, "La contiguità alle criminalità mafiose nelle autonomie locali", in *Amministrazione in cammino*, 03.05.2013, p. 7: «Viene così realizzata una misura avanzata di repressione o, qualche volta, di prevenzione con un ampio campo di applicazione, che, secondo la Corte costituzionale, costituisce un intervento di rigore anche precedente al procedimento penale ed indipendente dallo stesso. La Corte, anzi, va oltre il legislatore dell'emergenza offrendo ulteriori profili del paradigma normativo dell'istituto (...)».

considerati gli esigui presupposti previsti nella originaria formulazione, in quanto la natura sanzionatoria comporta un restringimento di casi al ricorrere dei quali si può applicare la misura.<sup>53</sup>

Nonostante nei primi anni di applicazione dello strumento la pronuncia della Consulta abbia avuto un ruolo determinante ed una «notevole carica persuasiva»<sup>54</sup> nell'indirizzare la giurisprudenza amministrativa, questa si è progressivamente distaccata dall'orientamento della Corte - che comunque attribuiva alla norma anche una funzione di prevenzione sociale - riconoscendo, al contrario, il carattere preventivo-cautelare dell'istituto inteso come strumento di salvaguardia dell'ente locale dai rischi delle ingerenze di stampo mafioso e di garanzia del corretto funzionamento dello stesso secondo i canoni di legalità e trasparenza.<sup>55</sup> La giurisprudenza amministrativa ha in tal modo prodotto un'evoluzione interpretativa sulla natura giuridica dell'istituto *de quo*, tant'è che è oramai acquisito all'elaborazione giurisprudenziale il principio per cui

---

<sup>53</sup> A. Crismani, "L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali", in *federalismi.it* n. 7/2014, p. 17, l'autore ricollega la scelta della Corte costituzionale alla volontà di determinare una soglia più elevata nell'individuazione dei presupposti applicativi rispetto agli atti preventivi cautelari. Sul punto si veda anche F. Celle, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso", in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, pp. 1213-1214, la quale ritiene che la giurisprudenza amministrativa abbia progressivamente sposato la tesi della natura preventiva al fine di: «escludere il filtro dell'accertamento giurisdizionale o comunque di un'istruttoria amministrativa tipizzata ex lege; il che comporta (...) un'ampia discrezionalità in ordine alla rilevazione e valutazione dei presupposti, anch'essi non tipizzati, con riferimento a specifici fatti o atti antiggiuridici espressi in termini di comportamenti complessivi e di situazioni soggettive tali da determinare il pericolo di gravi disfunzioni sia all'interno dell'amministrazione locale che all'esterno sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica».

<sup>54</sup> T. Groppi, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso", in *Giornale Dir. Amm.*, 2000, 3, pp. 252-253, rileva che l'influenza sull'operato dei giudici amministrativi, esercitata dalla sentenza n. 103/1993 della Corte costituzionale, emerge dalla stessa giurisprudenza amministrativa successiva alla suddetta decisione ed è mera conseguenza della mancanza di "diritto vivente" al momento della pronuncia di costituzionalità che ha pertanto svolto un «ruolo decisivo nella configurazione giurisprudenziale del nuovo istituto (...)».

<sup>55</sup> Vi sono moltissime sentenze che hanno affermato la natura preventiva-cautelare dell'istituto, se ne richiamano alcune a titolo esemplificativo: Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266; Cons. St., sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 6040; Cons. St., sez. IV, 02 marzo 2007, n. 1004; Cons. St., sez. IV, 11 gennaio 2005, n. 1573; Cons. St., sez. V, 24 febbraio 2004, n. 5157; Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878, con commento di B. Gagliardi, "Lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata", in *Foro Amministrativo CDS*, fascicolo 11, 2005, p. 3334; Cons. St., sez. IV, 22 ottobre 2002, n. 562; TAR Sicilia-Palermo, sez. I, 8 febbraio 2008, n. 321; TAR Campania-Napoli, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622 con commento di I. Filippetti "Se il Comune è appaltato alla mafia - Quando scatta lo scioglimento per l'infiltrazione dei clan", in *DeG-Dir. e giust.*, fasc.11, 2006, p. 86.

«la natura di questo provvedimento, di carattere straordinario, non è di tipo sanzionatorio, ma preventivo».<sup>56</sup>

Pare, dunque, opportuno domandarsi ed approfondire le motivazioni che hanno indirizzato la giurisprudenza a propendere per la soluzione opposta a quella indicata dalla Consulta. Il motivo può essere rintracciato nella considerazione secondo cui l'attribuzione della natura sanzionatoria all'istituto dello scioglimento avrebbe comportato una disparità di trattamento fra amministratori, in quanto avrebbe implicato l'applicazione di una sanzione nei confronti di tutti gli amministratori indiscriminatamente, anche nei confronti di coloro totalmente estranei ai rapporti di collusione politico-mafiosa.<sup>57</sup>

Invece, riconoscendone la funzione preventiva, lo strumento non può essere definito tecnicamente come una misura punitiva volta a sanzionare il singolo consigliere per le condotte ad esso attribuibili, bensì acquisisce la connotazione di strumento di sostegno indirizzato all'organo consiliare nel suo complesso, come in realtà già affermato dalla Corte costituzionale sebbene ne sostenesse la natura sanzionatoria, dal momento che l'applicazione della misura di rigore prescinde dalle responsabilità dei singoli.<sup>58</sup> Le

---

<sup>56</sup> Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266. L'orientamento della giurisprudenza amministrativa sulla natura preventiva dell'istituto è pacifico, come dimostrano le numerose pronunce in materia, *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895 in *federalismi.it* ribadisce in più passaggi che: «La natura dell'atto discioglimento (...) è cautelare e non già sanzionatorio ad personam (...)»; Cons. St., sez. III, 3 novembre 2015, n. 5023: «Lo scioglimento dei corpi rappresentativi del Comune, di cui all'art. 143 del Dlg 267/2003 per infiltrazioni mafiose, ha natura di atto non già sanzionatorio, bensì preventivo e cautelare»; Da ultimo, la recente pronuncia Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828 richiamando la sentenza in esame: «Detta misura (...) non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente (...) la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato».

<sup>57</sup> Anche parte della dottrina sosteneva che la classificazione del provvedimento quale atto di natura sanzionatoria avrebbe comportato l'applicazione di sanzioni in maniera indiscriminata anche in capo agli amministratori non collusi, non rappresentando una soluzione legittima in quanto «una sanzione presuppone necessariamente un comportamento illecito da censurare», si veda in tal senso F. Celle, *op. cit.* p. 1213; A. Ciancio, «Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale», in *Giur. it.*, 1996, IV, p. 23; R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 127; A. Crismani, *op. cit.* p. 17.

<sup>58</sup> M. Nocelli, «I più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul complesso sistema antimafia», in *Il Foro Amministrativo (II)*, fasc.12, 2017, p. 2544; in tal senso anche la giurisprudenza amministrativa, fra le molte pronunce si veda Cons. St., sez. III, 08 giugno 2016, n. 2454: «lo scioglimento del consiglio comunale, a norma dell'art. 143, T.U.E.L., non è una sanzione rivolta alle persone dei consiglieri comunali, ma è una misura organizzativa che riguarda l'ente locale nel suo insieme. L'incidenza sullo status dei singoli amministratori è solo indiretta e consequenziale». Per quanto riguarda la

sanzioni applicabili allo *status* dei singoli amministratori invece, come ampiamente visto in precedenza, costituiscono una conseguenza successiva e solo eventuale dello scioglimento, come disposto dal comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L., che rappresenta una previsione da un lato sanzionatoria perché volta a punire gli amministratori responsabili delle infiltrazioni mafiose e dall'altro preventiva poiché, sanzionando gli amministratori responsabili, intende salvaguardare l'Ente locale dal rischio che si reiterino determinate condotte agevolative dell'infiltrazione criminale a scapito dell'interesse pubblico.<sup>59</sup>

Sono, peraltro, rinvenibili in dottrina anche tesi sulla natura mista dell'istituto, secondo cui sarebbe preventiva e sanzionatoria al tempo stesso.<sup>60</sup>

Ad ogni modo, alla luce degli orientamenti consolidati in giurisprudenza e in dottrina, può concludersi che lo strumento è posto dal legislatore a tutela del corretto funzionamento degli enti locali e, in particolare, degli organi collegiali, cercando di prevenire i pericoli derivanti dalle pressioni esterne di stampo mafioso che facilmente possono deviare l'attività amministrativa. La *ratio* sottesa alla norma, invece, ha quale

---

giurisprudenza si veda sul punto, *explurimis*, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, p. 4047, secondo cui «lo scioglimento del consiglio comunale non ha natura sanzionatoria per i suoi componenti, o per la collettività locale che viene rappresentata, perché esso è strumento (sia pure estremo) di tutela della effettiva partecipazione democratica della Comunità nell'autogoverno dell'ente locale. In presenza dei presupposti di legge, infatti, lo scioglimento è disposto in quanto l'autogoverno e, di conseguenza, l'efficace ed efficiente amministrazione della cosa pubblica si apprezzano come minacciate da pressioni della criminalità mafiosa, che, per la natura mutevole e fortemente mimetica di quest'ultima, possono essere perpetrate, in maniera non tipizzabile ex ante, alle quali bisogna poter far fronte con strumenti duttili. Il giudizio che porta allo scioglimento è dunque duplice, essendo volto ad apprezzare, in positivo, la sussistenza di un interesse criminale alla gestione pubblica ed, in negativo, la sussistenza di elementi strutturali di debolezza nella gestione dell'ente che possono consentire la permeabilità rispetto a centri decisionali esterni»; nello stesso senso, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 2 maggio 2006, n. 454, in *Foro amm. TAR*, 2006, 5, 1876; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 15 novembre 2004, n. 16778, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3404; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 gennaio 2002, n. 106, in *Foro amm. TAR*, 2002, 258.

<sup>59</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 128.

<sup>60</sup> A. Benedetti, *Controlli e responsabilità*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 532, l'autrice dopo un inquadramento generale sul sistema dei controlli sugli enti locali, indaga nello specifico il tema dei controlli sugli organi degli enti locali in cui si colloca tecnicamente lo strumento dello scioglimento dei Consigli comunali, inteso quale strumento dello Stato a tutela e salvaguardia del buon funzionamento dei predetti enti; l'autrice, sul punto, discostandosi dalla dottrina maggioritaria, attribuisce allo strumento in questione natura mista, affermando che: «L'interesse protetto è in tal caso quello relativo alla tutela dell'autonomia dell'ente locale nonché del regolare svolgimento delle funzioni e dei servizi di cui lo stesso è attributario, mediante una misura che vuole essere al tempo stesso sanzionatoria (stante l'inefficienza degli organi) e preventiva (per garantire il corretto svolgimento futuro delle attività dell'ente)».

fine ultimo il rispetto dei canoni di buon andamento, imparzialità e trasparenza, cui dovrebbe essere improntata l'attività di ogni pubblica amministrazione.<sup>61</sup>

A ben vedere, tutte le misure previste dall'art. 143 T.U.E.L. fra cui l'incandidabilità e le previsioni disciplinari previste per il personale amministrativo, confermano la natura cautelare-preventiva dello strumento e ciò emerge molto chiaramente dal diritto vivente da cui si ricava la straordinarietà della misura che costituisce una *extrema ratio* cui l'ordinamento ricorre per fronteggiare esclusivamente situazioni emergenziali rappresentate dalla minaccia mafiosa.<sup>62</sup> Proprio la straordinarietà della misura e l'eccezionalità del ricorso ad essa, ne giustificano l'esistenza nell'ordinamento nonché la sua compatibilità con il dettato costituzionale.<sup>63</sup>

Siffatta natura permette di includere l'istituto in questione fra le misure preventive antimafia previste dal Codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011)<sup>64</sup>: in effetti la misura presenta profili di coerenza con l'intero sistema normativo che va delineandosi per un'efficace lotta alla criminalità organizzata.

L'istituto si inquadra fra gli strumenti di natura preventiva che si sono progressivamente accostati a quelli sanzionatori; la prevenzione risponde all'esigenza di agire su un piano differente a quello proprio del diritto punitivo per una diversa e più efficace tutela delle istituzioni e della società in generale.

Nella valutazione della legislazione "antimafia", in più di un'occasione la Corte costituzionale ha ribadito la preminenza della salvaguardia di beni di fondamentale valore per lo Stato, quali l'ordine e la sicurezza pubblica, la libera determinazione degli organi elettivi, nonché il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, dal

---

<sup>61</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 127. A. Crismani, *op. cit.*, p. 18. Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4467: «la ratio che è sottesa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare, inteso ad evitare che gli indizi raccolti in ordine all'esistenza di una infiltrazione della criminalità possano compromettere il regolare e legittimo andamento della gestione della cosa pubblica. Essa non risponde, quindi, alle regole ordinali tendenti a stroncare la commissione di illeciti (...), ma si inquadra piuttosto 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 dell'interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall'ente locale, titolare esponenziale degli interessi della propria collettività».

<sup>62</sup> M. Nocelli, *op. cit.*, p. 2553.

<sup>63</sup> *Ibidem*

<sup>64</sup> *Ibidem*

rischio delle pressioni ed infiltrazioni di matrice mafiosa.<sup>65</sup> Pare evidente che per l'efficace funzionamento di un così ampio sistema di tutele, non sono sufficienti le previsioni sanzionatorie che, talvolta, per via delle restrizioni che si applicano, comportano interventi limitati o tardivi, ma è invece indispensabile agire anche sul piano della prevenzione, onde garantire la massima efficacia del complesso sistema delle misure antimafia.

Pertanto, a fronte delle numerose situazioni emergenziali dovute alla concreta interferenza mafiosa, sono state ideate varie misure, fra cui l'istituto di cui si tratta, dichiarate costituzionalmente legittime sulla base di un attento bilanciamento degli interessi in gioco che permette il sacrificio di un determinato diritto solo per la tutela di un altro bene fondamentale dello Stato. Pertanto gli interventi anche se in difesa della cosa pubblica e della collettività, devono essere sempre commisurati alla gravità del pericolo, al rango dei valori tutelati, alle necessità da fronteggiare.<sup>66</sup>

Più di recente, inoltre, la Corte costituzionale ha qualificato i provvedimenti in questione come «atti dell'amministrazione centrale dello Stato (in quanto emessi da organi che operano come *longa manus* del Governo) finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali» e afferenti al tema dell'ordine pubblico e della sicurezza.<sup>67</sup>

Il fervido e costante interessamento della giurisprudenza intorno alla problematica relativa alla natura giuridica dell'istituto è tutt'altro che risolto. Fra le pronunce recenti più rilevanti che sono tornate sulla questione, si richiama la sentenza del Consiglio di Stato, 10 gennaio 2018, n. 68 che, ribadendo l'orientamento prevalente in materia, ha puntualizzato quale debba considerarsi l'interpretazione corretta relativamente alla natura della misura. La sentenza ha costituito punto di riferimento per la giustizia

---

<sup>65</sup> TAR Campania-Napoli, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622.

<sup>66</sup> TAR Campania-Napoli, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622, in senso conforme a, tra le principali, Corte cost., 29 ottobre 1992, n. 407; 31 marzo 1994, n. 118; 16 maggio 1994, n. 184; 11 febbraio 2002, n. 25.

<sup>67</sup> Corte cost., 23 giugno 2014, n. 182, in *Foro amm.*, 2014, 10, p. 2482, la quale richiama il precedente della stessa Corte cost., 26 giugno 2007, n. 237, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, fasc. 2, p. 476, con nota di F. De Leonardis, «La Corte costituzionale accresce la competenza funzionale del Tar Lazio: verso un nuovo giudice centrale dell'emergenza?».

amministrativa, come dimostrano le numerose sentenze successive che, sul tema della natura giuridica, richiamano esplicitamente la predetta pronuncia.<sup>68</sup>

Per quanto riguarda invece le trattazioni dottrinarie, il tema viene ciclicamente affrontato dagli esperti del settore.<sup>69</sup> Nella fattispecie, è stato di recente oggetto di approfondimento da parte di certa dottrina che ha evidenziato come fra l'orientamento del giudice delle leggi e la giurisprudenza amministrativa, si sia venuta a creare una vera e propria *discrasia* in quanto la Consulta aveva salvato l'impianto normativo dell'istituto proprio sulla base del riconoscimento della natura sanzionatoria del provvedimento. Più nello specifico, il carattere di sanzione era stato ritenuto l'elemento caratteristico che giustificava la previsione di un potere statale così incisivo necessario per intervenire in maniera decisiva contro la minaccia mafiosa.<sup>70</sup> La *discrasia* deriverebbe dal fatto che la giurisprudenza amministrativa, riconoscendo la natura preventiva-cautelare del provvedimento, si distacca completamente dall'orientamento della Consulta, rinnegando quell'elemento - la natura di sanzione - in cui la Corte rinveniva la ragionevolezza della misura e, pertanto, la sua compatibilità al dettato costituzionale.<sup>71</sup>

Ciò che se ne desume, in sostanza, è che se al provvedimento di scioglimento fosse riconosciuta natura di sanzione, sarebbe destinato ad un ambito di applicazione molto circoscritto, mentre attribuendogli natura preventiva, ai fini della sua operatività è

---

<sup>68</sup> Fra le tante, TAR Lazio, sez. I, 22 marzo 2018, n. 3187; Cons. St., sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675; Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828; TAR Lazio, sez. I, 27 luglio 2018 n. 8488; Cons. St., sez. III, 18 ottobre 2018, n. 5970.

<sup>69</sup> La dottrina ha mostrato nel tempo un interesse oscillante e si è contraddistinta per aver assunto, rispetto allo stesso tema, posizioni radicalmente differenti, per l'approfondimento delle quali si rimanda a M. Magri, "Scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità", in *Diritto amministrativo*, n. 1/2018, pp. 86-87.

<sup>70</sup> La Corte costituzionale n. 103/1993 definiva i provvedimenti di scioglimento come «misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica».

<sup>71</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 132, a tal proposito l'autore arriva addirittura ad ipotizzare che se la Corte costituzionale fosse interpellata oggi sulla legittimità costituzionale della norma in esame, potrebbe giungere ad una conclusione differente, a fronte della tendenza della giurisprudenza amministrativa ad attribuire alla misura natura preventiva, negandone qualsiasi aspetto sanzionatorio ed eludendo così le ragioni prese a fondamento del giudizio di legittimità costituzionale della norma.

sufficiente «la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra organizzazione criminale e amministratori dell'ente considerato infiltrato».<sup>72</sup>

A conclusione delle considerazioni svolte, sembra congruo affidarsi su quanto emerge da un consolidato orientamento giurisprudenziale: «la “ratio” che è sottesa allo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare, inteso ad evitare appunto che gli indizi raccolti in ordine all’esistenza di una infiltrazione della suddetta criminalità organizzata possano compromettere il regolare e legittimo andamento della gestione della cosa pubblica».<sup>73</sup>

Dunque la natura preventiva-cautelare dello strumento che ha come fine ultimo il ripristino delle condizioni di legalità e la tutela della funzionalità dell’ente disciolto, giustifica il minor grado probatorio rispetto alle misure sanzionatorie, essendo sufficienti degli elementi su “collegamenti” o “altre forme di condizionamento” tali da dimostrare un rapporto collusivo fra amministratori locali e i sodalizi mafiosi non rilevando la reale volontà dei singoli né tantomeno l’accertamento della responsabilità personale, anche penale degli stessi, essendo il procedimento di scioglimento autonomo rispetto ad eventuali giudizi penale pendenti a carico degli amministratori.<sup>74</sup> Ne deriva che gli elementi posti a fondamento del procedimento di scioglimento non assurgono al rango di prova piena e presentano un grado di significatività e di concludenza inferiore rispetto a quello legittimante l’azione penale,<sup>75</sup> ma su questo punto si tornerà a breve. Tale circostanza, per cui per i fatti alla base dello scioglimento non sia necessaria la pienezza del riscontro probatorio, incide necessariamente sugli oneri processuali dei ricorrenti per l’annullamento del decreto di scioglimento ma anche sulla discrezionalità dell’Amministrazione nonché sul sindacato degli organi di giustizia amministrativa.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Cons. St., sez. III, 2 maggio 2016, n. 1662.

<sup>73</sup> Cons. St., sez. IV, 16 marzo 2004, n. 4467.

<sup>74</sup> D. D’Amico, “Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento”, R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015, p. 86. Per quanto riguarda, invece, la volontà dei singoli membri del consiglio comunale, questa appare pressoché irrilevante ai fini dell’applicazione della misura di rigore che colpisce l’organo nel suo insieme anche laddove non emerga «l’intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata», così Cons. St., sez. IV, 2 ottobre 2000, n. 5225 e più recentemente TAR Lazio, sez. I, 15 luglio 2013, n. 7040.

<sup>75</sup> Cons. St., sez. VI, 30 marzo 2010, n. 3462.

<sup>76</sup> A. Crismani, *op. cit.*, p. 18.



Infine, sul piano operativo, è dimostrazione della natura preventiva dell'istituto, l'attività svolta dalle commissioni straordinarie: in particolare, nella recentissima "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso" per l'anno 2018, è presentato un quadro complessivo dell'attività di gestione svolta nel 2018 da 52 commissioni straordinarie che, in generale, è ricondotta a cinque macroaree: 1) Riorganizzazione dell'apparato burocratico; 2) Iniziative dirette al miglioramento dei servizi; 3) Rapporti con la cittadinanza; 4) Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio; 5) Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità.

Ancor più, quindi, dalle attività sopra indicate si comprende come la funzione della norma, e quindi della gestione commissariale nella sua concretezza, sia volta a supportare l'ente disciolto, per superare le criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione: «La quasi totalità delle commissioni straordinarie ha adottato interventi per la riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per far fronte all'esiguità degli organici e alla fragilità delle strutture amministrative, sia per avviare un percorso di risanamento di settori in cui era stata riscontrata la presenza di personale "colluso" con le organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza».<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ministero dell'interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2018*, p. 54-55.

#### **4. Quadro probatorio: elementi sintomatici del condizionamento mafioso posti alla base dell'adozione del provvedimento di rigore.**

Per elementi sintomatici si intendono i fatti concreti e le circostanze pratiche dinanzi alle quali l'Amministrazione centrale incaricata dello scioglimento può effettivamente ritenere che vi sia il rischio concreto, univoco e rilevante del condizionamento criminale nell'ente locale che giustifica il ricorso alla misura in questione. Sorge spontaneo domandarsi cosa siano concretamente questi elementi sintomatici, in quali condotte e pratiche si concretizzino. Considerato il dettato normativo, è possibile escludere che siano ivi descritti, tanto nel testo previgente del 2000, quanto in quello modificato con la riforma del 2009. Come precedentemente accennato al cap. I, nel testo superato della legge del 2000, infatti, il legislatore accennava esclusivamente a «elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi», quindi forniva un'indicazione di questi elementi piuttosto vaga e indeterminata, lasciando un'ampissima discrezionalità all'Amministrazione centrale chiamata a verificare, nella singola fattispecie, la sussistenza di circostanze su cui fondare la proposta di scioglimento. Il rischio insito nella disciplina del 2000 consisteva, evidentemente, nel possibile sviamento da parte degli organi competenti a vagliare presupposti tanto evanescenti.

La disciplina è stata successivamente modificata con l. n. 94/2009 con cui il legislatore ha specificato che i collegamenti diretti e indiretti fra consorterie mafiose e amministrazione locale devono essere concreti, univoci e rilevanti ed ha inoltre introdotto una stringente consequenzialità tra i collegamenti diretti e indiretti con le organizzazioni criminali e la compromissione della corretta gestione amministrativa. Si è così inteso ridimensionare l'ampia discrezionalità all'amministrazione statale competente allo scioglimento e circoscrivere l'individuazione dei presupposti richiesti seppure non in maniera compilativa, pertanto la norma continua a rimanere piuttosto indeterminata:<sup>78</sup> non indica in concreto come debbano declinarsi questi elementi nella realtà contingente,

---

<sup>78</sup> R. Rolli, *op. cit.*, p. 107.

non sono espressi i casi concreti in cui debba ritenersi esistente il collegamento, né sono esemplificati tipi di condotte degli amministratori che integrino la fattispecie.<sup>79</sup>

Dinanzi a questo dettato normativo però, si rende comunque necessario, a fronte della complessa realtà dei Comuni infiltrati, capire quando gli elementi indiziati siano da considerare espressione dei condizionamenti criminali e qualificare tali situazioni. Poiché si tratta di una misura fortemente incisiva della democrazia locale, incidendo sul rapporto tra elettori e rappresentanti democraticamente eletti, il decreto di scioglimento «non può fondarsi su elementi incerti, discordanti, ambigui»<sup>80</sup> ma è necessario che gli elementi siano concreti e reali e che dimostrino una effettiva collusione tra governo locale e criminalità organizzata.

In questi anni di applicazione della disciplina sullo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, ha fornito un contributo estremamente importante nella identificazione di questi elementi sintomatici, la giurisprudenza amministrativa chiamata a giudicare dell'annullamento dei decreti di scioglimento. Si è infatti avuta una cospicua produzione di giurisprudenza amministrativa che nella maggior parte dei casi ha confermato la legittimità dei decreti di scioglimento, e in casi limitati ne ha disposto l'annullamento.

A tal proposito è importante ricordare i dati statistici secondo cui la percentuale dei ricorsi accolti da parte dei giudici amministrativi è complessivamente inferiore al 7 % del totale dei decreti di scioglimento e, rispetto ai primi anni di applicazione della normativa, si riscontra un trend nettamente discendente. In particolare, come si può facilmente osservare dal *grafico 1* che segue, mentre dal 1991 al 2010, osservando la parte con sfondo giallo del grafico, si è registrato quasi un annullamento ogni dieci d.P.R. di scioglimento (circa il 10 %), mentre passando ad osservare lo sfondo azzurro del grafico, si può notare come, a partire dal 2011, la percentuale di annullamenti è notevolmente diminuita a circa il 3 %, con zero annullamenti registrati dal 2015 ad oggi (dati aggiornati

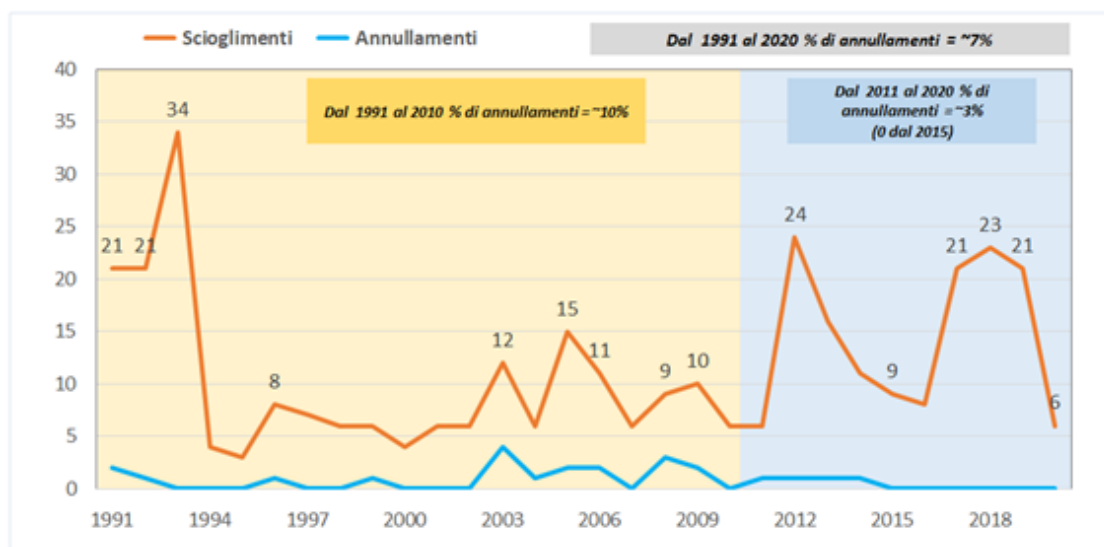
---

<sup>79</sup> «Mediante l'uso di una terminologia ampia e indeterminata («elementi») si evidenzia quindi l'intento del legislatore di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, ciò nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie forme di connessione o di contiguità fra organizzazioni criminali e sfera pubblica e della necessità di evitare con immediatezza che l'Amministrazione dell'ente locale sia permeabile all'influenza della criminalità organizzata» così Cons. St., sez. VI, 30 marzo 2010, n. 3462.

<sup>80</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri*, cit., p. 107.

al 16 maggio 2020). Ciò depone nel senso che, da parte degli organi preposti, l'applicazione della disciplina in questione si è andata affinando con l'obiettivo di un corretto ed equilibrato esercizio dell'azione amministrativa in tale delicato campo.

*Grafico 1 - Andamento per anno dal 1991 al 2020 dei d.P.R. di scioglimento (totali, compresi gli annullati) e degli annullamenti*



*Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Riepilogo per Regione» aggiornati al 16 maggio 2020*

Le numerose sentenze dei giudici amministrativi svolgono un ruolo fondamentale non solo perché soccorrono nella definizione dell'istituto in questione ai fini della sua corretta applicazione, ma anche perché hanno contribuito a creare un catalogo di elementi sintomatici dello scioglimento, una sorta di *elenco* di casi tipici che possono condurre ad applicare la misura dello scioglimento, in assenza di specifica previsione di legge.

Altra fonte importante nel delineare gli elementi sintomatici è costituita dalle relazioni del Ministro dell'Interno che accompagnano i decreti di scioglimento, le quali esplicitano le ragioni che hanno portato all'adozione del provvedimento e da cui si ricavano le cause che giustificano la caducazione dell'organo democraticamente eletto.

Le relazioni del Ministro dell'Interno di accompagnamento del decreto di scioglimento, che si fondano sulle relazioni del Prefetto che a sua volta ha acquisito la

relazione della Commissione di accesso, costituiscono la *fonte primaria*, anche cronologicamente, delle figure sintomatiche. Le sentenze dei giudici amministrativi, invece, confermano e rafforzano le dette figure, eleggendole a cause tipiche oppure depotenziandole nel caso dell'annullamento del decreto.

Inoltre, a conferma del fondamentale ruolo rappresentato da queste due fonti, è intervenuta anche la Commissione parlamentare antimafia della scorsa legislatura ribadendo che: «Nel corso degli anni si è assistito a un progressivo affinamento, nelle relazioni che accompagnano il decreto del Presidente della Repubblica, dei criteri di verifica dei pericoli di infiltrazione mafiosa, grazie anche al fondamentale apporto fornito dai giudici amministrativi in sede di esame sui ricorsi presentati avverso i provvedimenti di scioglimento. Proprio la previsione di un apposito giudizio sui ricorsi presentati avverso i decreti di scioglimento, affidato in primo grado al TAR del Lazio e successivamente al Consiglio di Stato, consente comunque un'ulteriore rigorosa valutazione degli elementi raccolti dalla commissione di accesso prefettizia e dal Governo».<sup>81</sup>

Da queste due fonti si è formata una cospicua casistica di fattispecie tipiche. Dallo studio della giurisprudenza si evince subito che le cause che conducono all'adozione della misura in questione possono essere eterogenee e risultano variabili in dipendenza degli specifici contesti locali.<sup>82</sup> Di seguito si riassume l'analisi delle principali e più ricorrenti figure sintomatiche<sup>83</sup> del condizionamento mafioso, per ognuna delle quali si procederà fornendone una breve descrizione corroborata da alcune sentenze esplicative della rilevanza della singola figura sintomatica considerata. Poiché la casistica è amplissima, trattandosi di quasi trent'anni di giurisprudenza amministrativa, chi scrive ha effettuato una selezione delle sentenze nell'intento di richiamarne alcune particolarmente chiarificatrici sul significato dei casi tipici di scioglimento per mafia.

---

<sup>81</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018, p. 263.

<sup>82</sup>P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 231.

<sup>83</sup> La classificazione e l'analisi delle figure sintomatiche che si propone, si rifà alla puntuale elaborazione effettuata da P. Angelosanto, *op. cit.* p. 231 ss.

## a. Omicidi, faide e pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica

Storicamente, omicidi e fatti di sangue efferati, sono stati i primi eventi che hanno destato l'attenzione dello Stato, spingendolo ad indagare sulla sussistenza di un eventuale condizionamento degli amministratori locali da parte della criminalità organizzata.<sup>84</sup> Difatti, è stata proprio l'emergenza scaturita da una sanguinosa guerra di mafia, quella di Taurianova, a richiamare l'interesse nazionale, portando all'emanazione della prima norma introduttiva dell'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso.<sup>85</sup> La genesi emergenziale della normativa in esame è invero un tratto comune a buona parte della legislazione antimafia: poiché, nel campo della lotta al fenomeno mafioso, lo Stato spesso interviene solo al ricorrere di vicende particolarmente gravi o violente, gli interventi legislativi in tal senso si caratterizzano per una natura tipicamente emergenziale. La legislazione antimafia è ricca di strumenti normativi adottati *ad hoc* per fronteggiare situazioni e pericoli specifici.

Ad oggi è possibile ritenere, con le dovute cautele, che stragi, faide e omicidi esemplari costituiscano metodi desueti nell'aggressione criminale e le ragioni sono abbastanza ovvie: è evidente che il compimento di azioni violente ed eclatanti, destando allarme sociale, comporta una reazione degli organi preposti, mentre le organizzazioni criminali, invece, hanno interesse ad operare indisturbate e senza interruzioni.<sup>86</sup> Pertanto, poiché l'esposizione non è di certo un vantaggio per gli affari criminali, il ricorso a questo tipo di violenza rappresenta, per le mafie, un metodo da utilizzare come *extrema ratio* solo quando le altre strategie implementate non hanno dato i loro frutti.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> P. Angelosanto, *op. cit.* p. 236.

<sup>85</sup> P. Angelosanto, *op. cit.* p. 236.

<sup>86</sup> In base ai dati elaborati da un recente studio sul fenomeno dell'uso della violenza da parte della criminalità organizzata quale strategia per influenzare la politica, è emerso che, nel quadriennio preso in considerazione (2010 – 2014), alcuni tipi di violenze, quali attentati e omicidi sono meno frequenti di altri quali, ad esempio, incendi di luoghi o cose e lettere minatorie, si veda G. Daniele e G. Dipoppa, "Mafia, elections and violence against politicians" in *Journal of Public Economics. Volume 154*, October 2017, reperibile in <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.08.004>

<sup>87</sup> È opinione diffusa fra molti studiosi del settore che, più in generale, il ricorso alla violenza da parte dei gruppi criminali sia progressivamente diminuito allo scopo di filtrarsi in maniera pervasiva ma silente nel tessuto socio-economico del Paese, avvantaggiandosi della capacità di instaurare relazioni proficue anche per le controparti, a tal punto che le attività mafiose sono divenute talvolta di difficile riconoscimento, in tal senso si veda M. Di Cataldo e N. Mastroiocco, *Organised Crime, Captured Politicians and the Allocation of Public Resources*, TEP Working Paper No. 1018, Trinity Economics Papers. Department of Economics, January 2019, reperibile in <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3124949>. Ciò è confermato anche dalla Commissione Parlamentare antimafia, secondo cui: "Si registra come elemento costante e consolidato in tutti i territori e in tutte le organizzazioni la riduzione progressiva delle componenti violente e militari

Tale osservazione è avallata dai dati statistici in possesso della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo che fa rilevare una significativa contrazione nel compimento di reati violenti, con riferimento in particolare agli omicidi che, dall'inizio degli anni '90 ad oggi, risultano essere diminuiti di quattro volte:<sup>88</sup> «E se, infatti, calano gli omicidi di mafia, viceversa, complessivamente, rispetto al passato, lievitano ed aumentano, specie qualitativamente, a livello nazionale, le indagini ed i processi che ci mostrano lo straordinario attivismo delle grandi organizzazioni mafiose in tema di corruzione e riciclaggio. (...) Dunque, per sintetizzare, le mafie oggi sparano meno ma sono sempre vitali e, soprattutto, fanno più affari di ieri.»<sup>89</sup>

Ad ogni modo, è importante ricordare i dati emersi da un recente lavoro ad opera della *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali* istituita *ad hoc* per indagare sullo specifico fenomeno. La Commissione ha ricostruito quarant'anni di storia italiana (periodo analizzato 1974-2014) attraverso le vicende degli atti intimidatori, non solo di matrice mafiosa, nei confronti degli amministratori locali.

Lo studio, dopo aver enunciato la drammatica considerazione per cui «Dopo i caduti delle forze dell'ordine nessun'altra categoria ha fatto registrare più morti in Italia»,<sup>90</sup> mette in luce che rispetto al numero complessivo di 132 amministratori locali uccisi, il 47 per cento è caduto per mano della criminalità organizzata.<sup>91</sup>

---

del metodo mafioso. Esse cedono il passo alla promozione di relazioni di scambio e collusione nei mercati illegali e ancor più legali.

L'individuazione delle condotte riconducibili alle organizzazioni mafiose, come tali pericolose e meritevoli di adeguata risposta sanzionatoria, diventa quindi più complessa e comporta una rimediazione degli strumenti descrittivi dei comportamenti illeciti” in *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018, p. 14

<sup>88</sup> Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015*, febbraio 2016, p. 259.

<sup>89</sup>DNA, *Relazione annuale febbraio 2016*, cit., p. 261.

<sup>90</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, approvata nella seduta del 26 febbraio 2015, p. 50.

<sup>91</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, approvata nella seduta del 26 febbraio 2015, p. 75.

## b. Attentati ed atti intimidatori contro amministratori

Oggi gli atti intimidatori avverso gli amministratori locali sono le forme di violenza più comuni e sono pratiche notoriamente diffuse nei territori ad alta incidenza mafiosa.<sup>92</sup> Questi atti si concretizzano mediante il compimento di una vasta serie di reati, i più ricorrenti dei quali sono: incendi di autovetture e di porte di abitazione; minacce simboliche perpetrate mediante l'uccisione di animali domestici o la consegna di animali morti (o loro parti); l'uso di armi da fuoco per colpire autovetture ed abitazioni, ma anche sedi di partiti o gli stessi uffici comunali; l'invio di lettere minatorie accompagnate sempre da particolari simbolici come proiettili.<sup>93</sup> Altri tipi di intimidazioni sono rappresentati da casi in cui il Consiglio comunale o singoli amministratori sono vittime di atti di violenza diretta e personale, o ancora possono consistere nel compimento di atti eclatanti; a tal proposito, celebre è stato il caso di Modugno in cui alcuni pregiudicati «facendosi interpreti del diffuso malcontento, hanno chiuso dentro all'edificio comunale gli amministratori riuniti in seduta consiliare per impedirne l'uscita» fino a che non fosse adottata la decisione imposta.<sup>94</sup> Gli attentati, le intimidazioni e le minacce sotto ogni forma, delineano un quadro di forte pressione sugli amministratori degli enti locali ed indicano esplicitamente che vi è un certo interesse da parte dei clan locali ad infiltrarsi nell'apparato amministrativo.

Inoltre, la violenza criminale manifestata attraverso attentati ed atti intimidatori non ha un'unica matrice, per cui, la causa scatenante può essere, a volte, la resistenza opposta dalla compagine amministrativa alle richieste dei sodalizi criminali, altre volte

---

<sup>92</sup> A testimonianza dell'attenzione del legislatore al tema della vulnerabilità degli amministratori locali, si segnala, quale esito del lavoro di indagine svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, l'approvazione della legge 3 luglio 2017, n. 105 che, fra l'altro, ha inasprito le sanzioni previste per gli atti di intimidazione nei confronti dei medesimi e ha istituzionalizzato l'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, già istituito con decreto del Ministro dell'interno 2 luglio 2015. L'Osservatorio, disciplinato con D.M. 17 gennaio 2018, ha il compito di effettuare il monitoraggio degli atti di intimidazione anche mediante utilizzo di una banca dati, di effettuare studi e analisi su iniziative di supporto agli amministratori locali vittime di intimidazioni e di promuovere iniziative di formazione degli amministratori locali e di promozione della legalità.

<sup>93</sup> L'indicazione dei reati si rifà all'elenco fornito da P. Angelosanto, *Attività di indagine*, cit., p. 234. Mentre, in giurisprudenza, molte sono le sentenze con cui sono state accertate le condotte intimidatorie, ai danni degli amministratori, che integrano le fattispecie criminose indicate, si veda *ex plurimis*: Cons. St., sez. III, 18 aprile 2011, n. 2346 - Comune di Pago del Vallo di Lauro (AV), Cons. St., sez. III, 2 ottobre 2017, n. 4578, Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96 - Comune di Tropea (VV).

<sup>94</sup> Ministro dell'interno, *Relazione allegata al decreto di scioglimento del Comune di Modugno (BA)*, in G.U. serie gen. 76 del 1/4/1993.



può essere il mancato rispetto di accordi stipulati tra criminali e politici; in entrambi i casi, lo scopo delle ritorsioni, è intimidire a tal punto gli amministratori da doverli costringere necessariamente a sottomettersi agli interessi mafiosi. Per questi motivi, le attività poste in essere dal Consiglio comunale e dai dipendenti, quale effetto scaturito da azioni intimidatorie, costituiscono causa di scioglimento dell'ente locale.<sup>95</sup>

Ad ogni modo il Consiglio di Stato ha ribadito in più occasioni che il condizionamento ben può essere frutto non soltanto della coartazione violenta o di timore, ma anche di una spontanea adesione culturale al sistema mafioso o, talora, anche di una pura e semplice volontà degli amministratori di quieto convivere con le mafie.<sup>96</sup>

A titolo illustrativo si cita un caso tratto da recente pronuncia:

«due candidati (...) dopo aver rinvenuto, nei pressi delle proprie abitazioni, animali morti e agonizzanti - chiari simboli di avvertimento mafioso - avvolti in fogli di carta sui quali erano riportate frasi minatorie, hanno rinunciato a partecipare alla competizione elettorale (...)». (*Consiglio di Stato, sez. III, 31 luglio 2018, n. 4727*).

### **c. Condizionamento delle consultazioni elettorali**

Da un punto di vista penalistico, l'accertamento del reato di scambio elettorale politico-mafioso, previsto dall'art. 416-ter c.p. presenta profili problematici; tuttavia, attività tendenti ad influenzare la competizione elettorale, sono ricorrenti e vengono valutate come elementi determinanti ai fini dello scioglimento. Si menzionano al riguardo le campagne elettorali condotte per mezzo di minacce, intimidazioni o con esercizio di forti pressioni sugli elettori o sulle liste avversarie e, più raramente, casi di ingiustificati spostamenti di grandi quantità di voti fra il primo turno ed il ballottaggio, come conseguenza di accordi nel frattempo intervenuti.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma, 2009, p.101.

<sup>96</sup> Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 2006, n. 5948.

<sup>97</sup> P. Angelosanto, *Attività di indagine, cit.*, p. 233. Sul fronte della casistica giurisprudenziale, in numerosissime pronunce, l'autorità giudiziaria ha riscontrato la sussistenza della figura sintomatica in questione, si veda, fra i molti casi, *Cons. St., sez. III, 28 settembre 2015, n. 4529 - Comune di Giardinello (PA)*: «Le indagini confluite nell'operazione di polizia (...) "Nuovo mandamento" (aprile/ottobre 2013) hanno messo in luce come, in occasione delle elezioni del 2012, si siano verificati coinvolgimenti e contatti

A titolo illustrativo si richiamano degli esempi tratti da recenti pronunce.

In merito ad una vicenda in cui il candidato sindaco si accompagnava ad un soggetto vicino alle consorterie locali, per cercare di ottenere voti, secondo una campagna elettorale “porta a porta”, il giudice affermava che «pur non assumendo valore di carattere penale e/o personale nei confronti del sindaco, conferma che esponenti legati alla malavita avevano facile accesso ad esponenti della compagine poi eletta, tra cui lo stesso sindaco, a testimonianza dell'attitudine di tale compagine a essere potenzialmente “infiltrata”» (TAR Lazio, sez. I, Roma, 27 luglio 2018, n. 8488).

«la circostanza che due elettori siano stati sorpresi, rispettivamente, l'uno a chiedere istruzioni, a mezzo del telefono, circa la preferenza da esprimere e l'altro a fotografare la scheda elettorale votata, se da sola non può ritenersi indicativa di una presumibile infiltrazione mafiosa, testimonia però un clima di diffusa illegalità, nel quale facilmente può allignare la malapianta della criminalità organizzata di stampo mafioso» (Cons. St., sez. III, 31 luglio 2018, n. 4727).

#### **d. Legami, frequentazioni e parentele con soggetti appartenenti ad organizzazioni criminali.**

Rappresenta una delle cause più ricorrenti anche se raramente costituisce l'unico motivo del ricorso allo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L.<sup>98</sup> È evidente che si tratta di un elemento sintomatico molto rilevante in contesti socio-culturali in cui retaggi e tradizioni derivanti da legami familistici prevalgono, affossando le regole dell'amministrazione pubblica<sup>99</sup>. Per quanto riguarda i rapporti di parentela, occorre precisare che la mera sussistenza di rapporti non prova un'automatica infiltrazione. La giurisprudenza ha avuto più volte modo di affermare che i vincoli di parentela non sono di per sé sufficienti a determinare un condizionamento nell'operato dell'amministrazione pubblica, dovendo

---

tra alcuni candidati alla carica di Sindaco e di consigliere comunale e i vertici delle famiglie mafiose (...) che, di volta in volta e in ragione di accordi intrapresi con gli aspiranti amministratori locali, hanno determinato e condizionato la confluenza dei voti, l'elezione dei candidati a loro graditi nonché la nomina degli assessori.»

<sup>98</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 231.

<sup>99</sup> *Ibidem*

essere corroborati da ulteriori elementi.<sup>100</sup> Mentre, in merito alle frequentazioni, alle amicizie ed ai rapporti extra-lavorativi, è facilmente comprensibile che ripetuti e frequenti incontri ad orari particolari, in luoghi isolati o insoliti, così come la partecipazione a cerimonie e festeggiamenti con soggetti affiliati o appartenenti a clan locali sono indice di una potenziale collusione del soggetto considerato, che può manifestarsi sia come partecipazione attiva alla realizzazione del disegno criminale, sia, al contrario, come soggezione alla forza intimidatoria mafiosa.<sup>101</sup>

A titolo illustrativo si richiamano degli esempi tratti da recenti pronunce:

«i rapporti di parentela tra amministratori ed esponenti della criminalità non possono costituire ex se elemento indicativo di un collegamento, rilevante ai sensi dell'art. 143, dovendo invece gli stessi essere rafforzati, onde pervenire ad un dato significativo e rispettoso del criterio di concretezza, con la riscontrata sussistenza di convivenza o di assidua frequentazione, e ciò ancor di più laddove non sia il parente stesso esponente della criminalità, bensì un suo congiunto o ulteriore parente da questi acquisito, in tal modo allentandosi, anche sul piano del rapporto di parentela, la rilevanza dell'elemento indicatore del collegamento con l'amministratore» (*Consiglio di Stato, sez. IV, 3 marzo 2016, n. 876*).<sup>102</sup>

«Quanto alle frequentazioni di amministratori con esponenti della criminalità, (...) non potendosi dedurre la "frequentazione" da un incontro singolo, poiché essa

---

<sup>100</sup> Si veda Cons. St., sez. VI, 1° giugno 2010, n. 3462 da cui si desume che occorre valutare accuratamente i rapporti parentali «(...) dovendosi (...) osservare che in un Comune di piccole dimensioni non è infrequente che vi siano legami di parentela o affinità tra i dipendenti pubblici di una medesima Amministrazione ovvero tra i dipendenti e i componenti degli organi di governo della medesima amministrazione.» In altra occasione il Cons. St., sez. III, 15 marzo 2016, n. 1038 rileva come: «nei confronti di tutti o quasi i componenti della compagine amministrativa si ravvisabili non soltanto legami di parentela o affinità, ma frequentazioni con elementi controindicati, singolarmente non decisivi, ma complessivamente sintomatici di una condotta permeabile dalle interferenze della criminalità». Sulla rilevanza dei legami intrattenuti da amministratori e da dipendenti comunali si vedano, fra le tante: Cons. St., sez. III, 9 luglio 2012, n. 3998, Cons. St., sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340, Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727, Cons. St., sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164, Cons. St., sez. III, 2 ottobre 2017, n. 4578, Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96.

<sup>101</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 58.

<sup>102</sup> In tal senso si veda TAR Campania, Napoli, sez. 1, 8 marzo 2013, n. 1328 in *Foro amm.* TAR 2013, 3, p. 913 secondo cui «i legami parentali non sono sufficienti a desumere la sussistenza di un inquinamento mafioso, in difetto di più significative circostanze sintomatiche di tentativi di ingerenze della criminalità organizzata sulla conduzione dell'impresa e sugli esponenti aziendali».

presuppone la reiterazione dei contatti, la rilevanza delle frequentazioni predette deve essere altresì corroborata dalle circostanze di tempo e di luogo in cui gli incontri/frequentazioni si sono svolte, onde collocare detta frequentazione in un contesto che, anche sul piano indiziario, la distingue dalla mera conseguenza di un neutro rapporto di conoscenza.» (*Consiglio di Stato, sez. IV, 3 marzo 2016, n. 876*)

#### **e. Procedimenti penali per reati di tipo mafioso a carico di uno o più amministratori**

Nei casi in cui sussistano a carico di uno o più amministratori procedimenti penali per reati di tipo mafioso o gli stessi siano sottoposti a misure di prevenzione quali indiziati degli stessi reati, di prassi si procede a scioglimento: il provvedimento in questi casi si fonda quasi esclusivamente sui contenuti del provvedimento cautelare o anche sugli atti acquisiti dal fascicolo del procedimento, previa autorizzazione dell'A.G.<sup>103</sup>

Mentre, ai fini della individuazione di situazioni di connivenza - tendenzialmente considerate più complesse da enucleare - si tratta di estendere la valutazione anche a forme di connivenza c.d. burocratica.<sup>104</sup> Al riguardo è stata richiamata la funzione deviante della c.d. zona grigia costituita da professionisti, imprenditori e pubblici amministratori che funge da collante tra le istituzioni e l'organizzazione criminale operante a livello locale.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 231-232. Per quanto riguarda, invece, il diverso quadro probatorio richiesto per il procedimento di scioglimento rispetto a quello necessario per l'esercizio dell'azione penale, si veda, fra le tante, T.A.R. Lazio, sez. I, 7 ottobre 2013, n. 8670: «il provvedimento di scioglimento ha funzione di prevenzione, particolare e generale: non esige né la prova della commissione di reati da parte degli amministratori né che i collegamenti tra l'Amministrazione e le organizzazioni criminali siano pienamente provati, essendo sufficiente, invece, un'articolata serie d'indizi sul collegamento, ovvero sull'influenza tra l'Amministrazione e i sodalizi criminali». Ancora, secondo il Cons. St., sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340, occorre dare rilievo a «situazioni non traducibili in episodici addebiti personali, ma tali da rendere nel loro insieme plausibile (...) l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (...) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione»; in tal senso Cons. St., sez. III, 28 settembre 2015, n. 4529; Cons. St., sez. VI, 15 febbraio 2007, n. 665; Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266; T.A.R. Lazio, sez. I, n. 8488/2018.

<sup>104</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 232.

<sup>105</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 232.

Nella fattispecie, presa a titolo esemplificativo, l'indagine amministrativa prendeva avvio dalle risultanze di un'inchiesta giudiziaria che «portavano all'esecuzione di un'ordinanza di custodia-cautelare in carcere, emessa dal GIP (...) nei confronti di 22 persone, tra le quali un consigliere che ha rivestito, fino all'arresto, le cariche di vicesindaco e assessore del comune (...), ritenute affiliate, a vario titolo, all'organizzazione mafiosa (...) operante nel comune (...) il predetto amministratore era risultato (...) veicolo per favorire interessi criminali, sulla base di un vero e proprio patto di scambio politico-mafioso, come emergeva dal sostegno - attraverso il vertice malavitoso - alla campagna elettorale di esponenti politici locali, tra cui lo stesso amministratore (...)» (*Consiglio di Stato, sez. III, n. 5970 del 2018*).

#### **f. Condizionamento di funzionari e dipendenti pubblici**

Le infiltrazioni mafiose vengono perpetrate attraverso il coinvolgimento non solo gli organi politici ma anche dell'apparato burocratico e tecnico dell'ente locale, onde assicurarsi un efficace e perdurante collegamento all'interno dell'ente. Infatti, a scadenza del mandato, potrebbe verificarsi un cambiamento nei rappresentanti politici, con pregiudizio per gli interessi mafiosi; conseguentemente ciò li spinge ad orientare le proprie influenze sui funzionari amministrativi e, in particolare, degli uffici tecnici.<sup>106</sup> Costoro, invero, in quanto dipendenti dell'ente, rappresentano la continuità nel legame inquinante con le cosche, perché la loro permanenza è indipendente dal ricambio elettorale;<sup>107</sup> inoltre, si sottolinea che è proprio l'apparato burocratico competente per le attività di gestione e di tipo tecnico-burocratico, e non gli amministratori cui spetta, invece, l'attività di indirizzo politico. Su questo punto, come già visto, è stata di assoluta rilevanza la novella del 2009 con cui si è stabilito che anche il livello dirigenziale sia chiamato a rispondere per le conseguenze della propria condotta che, anche se non rilevante sotto il profilo penale, deve poter concorrere a fondare la proposta di scioglimento elaborata dal Prefetto. In precedenza, invece, non essendo prevista alcuna misura a carico dell'apparato amministrativo, in seguito al solo azzeramento dell'organo politico, si verificavano spesso situazioni patologiche. Si pensi al caso dello scioglimento

---

<sup>106</sup> P. Angelosanto, *op. cit.* p. 235.

<sup>107</sup> *Ibidem*

di un Consiglio comunale in cui l'infiltrazione di tipo mafioso avviene attraverso il capo dell'ufficio tecnico; secondo il sistema della normativa previgente al 2009, ben poteva verificarsi che un soggetto interno all'amministrazione e alle dinamiche territoriali, potesse portare avanti favoritismi nei confronti delle cosche mafiose.<sup>108</sup> A questa patologia del sistema si è posto rimedio con la riforma dell'art. 143 T.U.E.L., con cui si è voluto colmare una lacuna nel sistema del contrasto all'infiltrazione di tipo mafioso, proprio perché i collegamenti con la criminalità organizzata sono molto ricorrenti con riferimento ai dipendenti ed ai funzionari comunali, i quali sono sempre più vittime di atti intimidatori.<sup>109</sup>

#### **g. “Irregolarità” amministrative**

L'ambito delle irregolarità amministrative ricomprende vari aspetti da considerare.

Il campo dell'edilizia occupa un posto primario negli interessi delle organizzazioni criminali perché rappresenta una tipica modalità per il riciclaggio di capitali provenienti da attività illecite e svolge nel contempo una funzione di tipo reputazionale per l'affermazione del dominio nella realtà socio-economica locale.<sup>110</sup>

Il dominio sulla gestione dell'edilizia pubblica e privata da parte dei gruppi mafiosi fa sì che gli stessi assumano una posizione privilegiata nel tessuto economico locale attraverso il controllo delle forniture, dell'indotto e della manodopera.<sup>111</sup> Soprattutto in alcuni contesti, la capacità di distribuire lavoro e quindi sostentamento, costituisce metodo consolidato affinché i mafiosi acquisiscano credito presso la comunità locale, alla stregua di benefattori.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 104.

<sup>109</sup> P. Angelosanto, *op. cit.* p. 235.

<sup>110</sup> P. Angelosanto, *op. cit.* p. 237; «l'adozione di una variante al piano urbanistico comunale per la realizzazione di un supermercato (...) senza che l'Amministrazione comunale avesse valutato le possibili ingerenze mafiose, in quanto (...) l'Amministrazione comunale avrebbe chiesto l'informativa antimafia per una sola delle ditte coinvolte nell'operazione» Consiglio di Stato, sez. III, n. 5782 del 2017 - Comune di Brescello.

<sup>111</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 106. P. Angelosanto, *op. cit.* p. 236.

<sup>112</sup> *Ibidem*

Ancora, è al livello dei politici locali e con l'intervento dei funzionari amministrativi che si prendono le decisioni in merito alla destinazione d'uso dei terreni, un ambito che offre la possibilità di realizzare lavori edilizi e di indire gare d'appalto.<sup>113</sup> Attraverso l'infiltrazione nel governo locale, l'associazione mafiosa riesce a pilotare le deliberazioni in materia e ad acquisire informazioni riservate e privilegiate così da godere di una posizione di assoluto vantaggio competitivo.<sup>114</sup> Si rintracciano, nelle relazioni ministeriali, esempi in cui documenti quali mappe, planimetrie, progetti di piani regolatori ecc. sono stati ritrovati in possesso di individui esponenti delle cosche mafiose.<sup>115</sup>

Ancora, per ottenere il controllo del suddetto settore degli appalti delle opere pubbliche e dell'urbanistica cittadina, l'azione dei gruppi criminali necessariamente deve accompagnarsi ad una situazione di compiacenza o di inerzia degli amministratori e delle commissioni edilizie di turno<sup>116</sup> sfociando, in molti luoghi, in abusivismo dilagante, disordine urbano e deturpazioni paesaggistiche, tratti purtroppo connotanti i territori infiltrati.<sup>117</sup>

«Si deve a tal proposito ritenere che, ai fini di cui all'art. 143 Dlgs 267/2000, la carente azione di governo del territorio, sotto il profilo urbanistico, edilizio e produttivo, è intrinsecamente rappresentativa di una amministrazione locale timida, debole, oggettivamente (anche se forse non consapevolmente) gregaria e collusiva con il sistema mafioso di condizionamento dello sviluppo sociale ed economico del territorio. Soprattutto il tema delle insufficienze nell'azione urbanistica e nella repressione dell'abusivismo costituisce dunque l'ambito in cui meglio si può apprezzare la sussistenza o il pericolo oggettivo di commistione tra i poteri pubblici e gli interessi mafiosi» (*T.A.R. Calabria n. 1593 del 2010*)

Il settore degli appalti, a sua volta, proprio per il marcato interesse ad esso rivolto, è stato oggetto, nel corso del tempo, di numerosi interventi da parte del legislatore. In particolare si fa riferimento alla documentazione antimafia e ad altri interventi con cui si è cercato di scongiurare l'infiltrazione negli appalti, sia nella fase preventiva dello

---

<sup>113</sup> P. Angelosanto., *op. cit.* p. 236.

<sup>114</sup> *Ibidem*

<sup>115</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune, cit.*, p. 107.

<sup>116</sup> P. Angelosanto., *op. cit.* p. 236-237; V. Mete, *op. cit.*, p. 108.

<sup>117</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune, cit.*, p. 108.

svolgimento dell'appalto, sia dopo la sua aggiudicazione.<sup>118</sup> L'esigenza di impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel campo dei contratti pubblici è considerata rilevante a tal punto che anche la Commissione straordinaria per la gestione degli enti locali, insediatasi dopo lo scioglimento del Consiglio comunale, può adottare delle misure per impedire le ingerenze in questo campo. In questo senso la giurisprudenza ha attribuito maggiori poteri alle Commissioni straordinarie, consentendo ad esse di adottare degli strumenti più restrittivi con cui impedire il riproporsi delle infiltrazioni negli appalti che avevano concorso a determinare l'intervento sanzionatorio dello Stato.<sup>119</sup> La Commissione straordinaria, ad esempio, può disporre attività istruttorie per accertare che non vi siano condizionamenti in merito all'aggiudicazione degli appalti, anche se diversi da quelle previste dalla normativa generale in materia di certificazioni e comunicazioni antimafia e se risulta dagli accertamenti che un'impresa sia, anche indirettamente, collegata ad un'associazione di tipo mafioso, è compito della commissione escluderla dalla gara.<sup>120</sup> A tutela delle imprese, tuttavia, è previsto che gli accertamenti debbano basarsi su fatti concreti, anche se non prove in senso tecnico, e non su mere petizioni di principio.<sup>121</sup>

Oltre ai suddetti settori, ve ne sono altri in cui le irregolarità amministrative si manifestano in maniera ricorrente, come ad esempio l'attribuzione di incarichi di custode

---

<sup>118</sup> R. De Angelis Effrem Di Torreruggiero, "La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali", *Tesi per la conferma in ruolo - I° Corso di formazione per Consiglieri di Prefettura - Scuola superiore Amministrazione Dell'Interno*, in [sarannoprefetti.it](http://sarannoprefetti.it), 16 luglio 2007, p. 55; Cons. St., sez. V, 16 gennaio 2002, n. 214.

<sup>119</sup> R. De Angelis Effrem Di Torreruggiero, *op. cit.*, pp. 60-61.

<sup>120</sup> R. De Angelis Effrem Di Torreruggiero, *op. cit.*, p. 58-60; La giurisprudenza del Consiglio di Stato, reca principi di fondamentale importanza in merito ai poteri e alle funzioni della Commissione straordinaria, si veda Cons. St., sez. V, 30 gennaio 2001 n. 2969 che ha sancito che «la norma [articolo 15 bis comma 6 quinquies della legge n. 55/90, che disciplina che la commissione straordinaria procede alle necessarie verifiche 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 all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali] non circoscrive il proprio raggio di azione alle sole procedure svolte dagli amministratori uscenti, anzi, il potere attribuito alla Commissione straordinaria di revocare, ex post, le deliberazioni di aggiudicazione adottate prima dello scioglimento del Consiglio, presuppone, logicamente, il potere di non aggiudicare il contratto in presenza delle stesse premesse di fatto e, a maggior ragione, la facoltà di fissare preventivamente i criteri vincolanti per gli organi titolari della funzione di gestione delle procedure di gara».

<sup>121</sup> Cons. St., sez. V, 29 agosto 2005, n. 4408.



e di servizi di guardiania, l'erogazione di contributi per eventi organizzati da soggetti affiliati o ritenuti vicini ai gruppi mafiosi.<sup>122</sup>

In conclusione si può sintetizzare che: «la conclamata irregolarità amministrativa, sintomo e talora prova della colpevole trascuratezza nella difesa dell'interesse pubblico, quasi come un vero e proprio abbandono della funzione amministrativa, sia oggettivo elemento che, in un contesto territoriale ove i sodalizi mafiosi operano, renda più facilmente permeabili a questi ultimi l'amministrazione della cosa pubblica e la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità costituisca -a parte la responsabilità dei funzionari- elemento costitutivo della responsabilità "istituzionale" degli organi politici dell'ente locale, rilevante ai fini dell'art.143 T.U.E.L.» (*Cons. St., ordinanza, n. 3978 del 2017*)

#### **h. Inerzia**

«L'inerzia contestata dagli atti impugnati, relativamente all'attività di vigilanza e repressione dell'abusivismo edilizio, sarebbe generalizzata nelle amministrazioni locali di tutto il Mezzogiorno».<sup>123</sup> Secondo questo orientamento si giungerebbe a concludere che i Comuni del Sud Italia sono ineluttabilmente soggetti alle pressioni mafiose a causa del generale e diffuso atteggiamento di inerzia da parte dei soggetti che ricoprono le cariche elettive.<sup>124</sup>

Occorre puntualizzare a tal proposito, che ciò stride con le previsione del legislatore del 2000 che, al contrario, aveva voluto affidare un ruolo di responsabilità ai vertici della amministrazioni locali, dunque estremamente calzante appare la precisazione del giudice

---

<sup>122</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 237. Si citano a titolo esemplificativo un caso di illegittima elargizione di fondi pubblici: Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96, in cui è stata ritenuta sintomatica dell'infiltrazione mafiosa «l'illegittima elargizione di un contributo economico a favore di un torneo calcistico, tra gli organizzatori del quale vi erano soggetti con precedenti penali, anche per reati associativi»; l'erogazione di finanziamenti comunali per una festa cittadina notoriamente organizzata dai componenti del principale clan camorristico, si veda Consiglio di Stato, sez. VI, 5 ottobre 2006, n. 5948. Si registrano anche casi di approvazione di provvedimenti a vantaggio di imprese colpite da informativa interdittiva antimafia, si veda *ex plurimis*: Consiglio di Stato n. 96 del 2018 - Comune di Tropea; Consiglio di Stato n. 5948 2006 - Comune di Crispano; Consiglio di Stato n. 1662 del 2016 - Comune di Ricadi.

<sup>123</sup> TAR Campania-Napoli, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622

<sup>124</sup> I. Filippetti "Se il Comune è appaltato alla mafia - Quando scatta lo scioglimento per l'infiltrazione dei clan", in *DeG-Dir. e giust.*, fasc.11, 2006, p. 86 ss.

amministrativo secondo cui: «Il principio della separazione tra funzione di gestione, devoluta ai dirigenti dell'apparato burocratico degli enti, e funzione di indirizzo e di controllo, rientrando nelle attribuzioni degli organi elettivi, non esclude le responsabilità che fanno capo a questi ultimi, attraverso l'esercizio dei poteri a loro devoluti, qualora emergano azioni od omissioni tali da manifestare l'inefficienza dell'organo collegiale, considerato nel suo complesso, ad assicurare l'indipendenza dell'attività amministrativa da pressioni o condizionamenti della criminalità mafiosa. Infatti, nonostante lo spostamento delle competenze relative alla gestione dell'ente, gli organi di vertice politico-amministrativo hanno comunque compiti pregnanti di pianificazione, di direttiva, di impulso, di vigilanza e di verifica che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee».<sup>125</sup>

Come è stato riscontrato in più pronunce del giudice amministrativo, ai fini dell'applicazione dell'art. 143. T.U.E.L., il comportamento inerte dei funzionari e dei dirigenti rileva come grave carenza da parte degli amministratori nell'esercizio della funzione di indirizzo e di controllo, che ove non esercitata offre ai sodalizi mafiosi locali nuove possibilità di infiltrazioni e di costituire posizioni di profitto.<sup>126</sup> Infatti, non è sufficiente da parte degli amministratori addebitare le anomalie e disfunzioni amministrative ai funzionari dell'ente, poiché, anche laddove tali responsabilità sussistano da parte dell'apparato burocratico, ciò non vale ad escludere la responsabilità *in eligendo* e *in vigilando*.<sup>127</sup>

In buona sostanza, la mancanza di un'indicazione tassativa dei casi dinanzi ai quali sia possibile ricorrere allo scioglimento, insieme alla natura preventiva del provvedimento, consentono all'Amministrazione di valutare circostanze che presentano un grado di significatività e di concluzione inferiore rispetto a quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'applicazione di misure di sicurezza nei confronti degli

---

<sup>125</sup> TAR Campania-Napoli, sez. I, 06 febbraio 2006, n. 1622. Sulla necessità da parte del vertice politico di esercitare una generale opera di vigilanza e controllo sull'apparato burocratico, al fine di evitare ingerenze da parte della criminalità organizzata, *ex plurimis*: Consiglio di Stato, 5 ottobre 2006, n. 5948 - Comune di Crispano (NA); Consiglio di Stato, n. 2598 del 2013 - Comune di Corigliano Calabro (CS); T.A.R. Lazio, n. 3576 del 2018 - Comune di Crispano (NA); Consiglio di Stato, 10 gennaio 2018, n. 96 - Comune di Tropea (VV).

<sup>126</sup> Cons. St., sez. III, 8 giugno 2016, n. 2454 - Comune di Sedriano (Milano).

<sup>127</sup> Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895.

amministratori, consentendo altresì di prendere in considerazione le ipotesi più disparate attraverso cui può manifestarsi il condizionamento mafioso sull'amministrazione locale.<sup>128</sup> Siano esse forme di mera tolleranza, semplice convivenza o connivenza con i sodalizi criminali, si tratta di fattispecie che possono assumere molteplici forme e concretizzarsi nelle condotte più disparate tali che, per loro stessa natura, non si prestano ad essere tipizzate *ex ante*.<sup>129</sup>

Si pongono due ordini di dubbi. Il primo riguarda l'affidamento della valutazione delle figure sintomatiche del condizionamento criminale ad un organo amministrativo e il fatto che tale valutazione, quindi anche il successivo scioglimento, siano del tutto svincolati dagli esiti di un eventuale e parallelo giudizio penale. Il primo dubbio può essere superato sia in virtù della natura preventiva dello scioglimento ex art. 143 T.U.E.L., sia perché è prevista la possibilità di sottoporre il provvedimento al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo che funge da garanzia nel caso in cui vi sia il sospetto di un eventuale abuso della disciplina.<sup>130</sup>

Il secondo ordine di dubbi riguarda, invece, la lesione dell'autonomia locale che l'applicazione della disciplina comporterebbe. In questo caso, si deve ritenere che lo strumento dev'essere inteso non già come lesivo dell'autonomia, bensì è proprio grazie allo scioglimento, che mira a intercettare e ad espungere pratiche patologiche quali sono le collusioni politiche-mafiose, che si può garantire una piena autonomia degli enti locali e la libera determinazione degli organi elettivi degli stessi che, diversamente, dovrebbero sottostare agli interessi criminali a scapito dell'interesse pubblico.<sup>131</sup>

Dopo l'emersione degli elementi sintomatici che si è cercato di delineare dianzi, il Prefetto può *motu proprio* predisporre la procedura di accesso agli atti. Diversamente, può essere la Magistratura a dare l'input al Prefetto, ciò avviene quando sono in corso procedimenti penali anche non definiti, oppure, ancora, possono essere le forze dell'ordine, anche indipendentemente dalla conduzione di attività di indagine nell'ambito di un procedimento penale. In effetti, le forze dell'ordine svolgono un'attività informativa

---

<sup>128</sup> D. Romei, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso", in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, N. 2/2014, p. 384.

<sup>129</sup> *Ibidem*

<sup>130</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 385.

<sup>131</sup> *Ibidem*

costante finalizzata al monitoraggio delle amministrazioni locali attraverso cui sono in grado di intercettare la presenza di infiltrazioni mafiose nell'ente locale monitorato. Il monitoraggio è un'attività di osservazione della realtà con la quale si raccolgono delle informazioni: un'incompatibilità della realtà osservata con il quadro di riferimento normativo e organizzativo di una corretta gestione, può costituire un primo segnale di condizionamento che induce allo svolgimento di indagini più approfondite e, per il Prefetto, a disporre l'accesso.<sup>132</sup>

La Commissione d'accesso, nel redigere la relazione conclusiva, non ha l'obbligo di seguire una struttura standard, poiché deve poter riferire sugli esiti delle indagini, necessariamente variabili a seconda del contesto analizzato, senza essere vincolata ad inflessibili schematismi. Tuttavia, vi sono degli elementi ricorrenti nelle diverse relazioni ed in genere sono quelli che si fondano sui risultati del monitoraggio svolto dalle forze dell'ordine, ma indicativamente il lavoro della Commissione si concentra principalmente sull'analisi dei documenti a cui si è acceduto in virtù degli speciali poteri d'inchiesta, con particolare attenzione ad alcune vicende come le gare d'appalto e le procedure concorsuali, il conferimento di incarichi, progetti di natura urbanistica o finanziaria. Altri aspetti ampiamente trattati nelle relazioni sono quelli connessi a vicende giudiziarie rese note, su richiesta, dalla Magistratura, dalle quali è emersa la permeabilità dell'ente locale alle infiltrazioni di tipo mafioso.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> P. Angelosanto, *op. cit.*, p. 238.

<sup>133</sup> *Ibidem*

## 5. Natura discrezionale dell'accertamento prefettizio.

Nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti, da un lato il diritto dei cittadini di essere rappresentati dai soggetti eletti attraverso il libero esercizio del diritto di voto e dall'altro la tutela dei valori che reggono l'azione della pubblica amministrazione nonché la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto in capo all'amministrazione statale competente, un potere di apprezzamento senz'altro oggettivo ma ampiamente discrezionale.<sup>134</sup> In ogni caso, lo strumento non deve tramutarsi in un'inammissibile ingerenza dello Stato nei governi locali: ciò, invero, sarebbe inaccettabile considerata l'invasività, connaturale allo strumento, a scapito del principio di democrazia.

Il ricorso allo scioglimento come misura di carattere straordinario per fronteggiare emergenze straordinarie avviene “sulla base di una valutazione latamente discrezionale”, discrezionalità che riguarda tanto le condizioni ambientali a monte, rispetto ai collegamenti tra amministrazione e criminalità, quanto le disfunzioni dello stesso ente locale che, in una certa misura, derivano dalle prime.<sup>135</sup> Dunque è sempre fra questi due elementi che l'ampia discrezionalità dell'amministrazione trova i suoi limiti, da un lato, nella accertata o notoria diffusione sul territorio di organizzazioni mafiose e, dall'altro, nel malfunzionamento dell'apparato amministrativo.<sup>136</sup>

In ogni caso il contesto probatorio deve caratterizzarsi in primo luogo per congruenza, concretezza e conducenza; in secondo luogo deve emergere chiaramente l'influenza esercitata dalla criminalità organizzata sulla compagine amministrativa ed infine, deve emergere una lampante raffigurazione sulla precarietà delle condizioni di funzionalità dell'ente.<sup>137</sup>

D'altra parte, l'ampia discrezionalità è conseguenziale alla natura preventiva del provvedimento di scioglimento, come sopra illustrato (cfr. *supra* cap. II, par. 3), talché per la sua adozione sono richiesti dei meri indizi su collegamenti e condizionamenti che

---

<sup>134</sup> I. Filippetti “Se il Comune è appaltato alla mafia - Quando scatta lo scioglimento per l'infiltrazione dei clan”, in *DeG- Dir. e giust.*, fasc.11, 2006, p. 86 ss.

<sup>135</sup> F. Longo, “Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto”, in *Foro. Amm. CDS*, fasc. 3, 2008, p. 882.

<sup>136</sup> *Ibidem*

<sup>137</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 16.

permettano di individuare l'esistenza di un rapporto fra amministratori e criminalità organizzata, che prescinde dall'accertamento della volontà degli amministratori stessi, ma che sia tale da rendere plausibile nella concreta realtà contingente la loro soggezione agli interessi criminali.<sup>138</sup>

Da ciò discende che gli organi competenti godono di ampia discrezionalità nella valutazione degli episodi ritenuti emblematici dei collegamenti fra amministrazione locale e associazioni mafiose.<sup>139</sup> La giurisprudenza amministrativa ha in più di un'occasione precisato che: «l'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, conferisce alle massime autorità istituzionali competenti all'adozione del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali, giustificato dal pericolo di infiltrazioni mafiose, un potere, ampio e altamente discrezionale, che non necessita dell'accertamento di quei presupposti di fatto che per essere provati in modo certo e conclusivo della responsabilità dei singoli amministratori richiedono lo svolgimento di procedimenti giurisdizionali o assimilati. I presupposti per l'esercizio di detto potere devono essere valutati non con riguardo ai singoli episodi e vicende amministrative, che considerati singolarmente possono non essere indicativi del collegamento o condizionamento con organizzazioni della malavita organizzata, ma nel loro insieme e per la idoneità ad esprimere un reale pericolo di infiltrazioni mafiosa nelle amministrazioni locali»<sup>140</sup>

Dunque, la concretezza, la univocità e la rilevanza dei fatti accertati devono essere stabilite non con riferimento ad ogni singolo elemento acquisito, ma in riferimento al complesso di tutti gli elementi che dovrebbero essere rappresentativi di una situazione di soggezione della compagine amministrativa al potere mafioso che la norma ha inteso

---

<sup>138</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 374. In giurisprudenza, da ultimo, Cons. St., sez. III, 18 ottobre, 2018, n. 05970, che richiama Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96 e Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828.

<sup>139</sup> E. Leotta, "Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso", *Intervento al Workshop "Infiltrazioni mafiose e P.A."*, Siracusa, 26 maggio 2007; F. Longo, *op. cit.*, p. 882.

<sup>140</sup> Così Cons. St., sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160, in *Foro amm. CdS*, 2005, 5, p. 1459; nello stesso senso, ex multis, Cons. St., sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038; Cons. St., sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2583; Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2000, n. 585, in *Foro amm.*, 2000, p. 442; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 9 marzo 2009, n. 1356, in *Foro amm. TAR*, 2009, 3, p. 828; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 10 marzo 2008, n. 321, in *Foro amm. TAR*, 2008, 3, p. 855; id., 4 novembre 2002, n. 3516, in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 3795; Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96; Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828; Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013 n. 02895.

prevenire.<sup>141</sup> In conclusione: «lo scioglimento del Consiglio comunale costituisce dunque la *sintesi* e non la *somma* dei singoli elementi, sicché è errato considerare atomisticamente il significato di ciascuno di essi (...) senza poi valutare la loro intima interconnessione e il loro nesso sistematico».<sup>142</sup>

Conseguenza di tale amplissima discrezionalità riconosciuta in capo all'amministrazione ministeriale è che: «il sindacato del giudice di legittimità non può estendersi al merito della scelta discrezionale operata dall'amministrazione, ma può concernere la verifica della sussistenza delle circostanze di fatto riportate in motivazione, e la valutazione, sotto il profilo della logicità, del significato a queste attribuito, e dell'"iter" seguito».<sup>143</sup> In altre parole, stante la previsione normativa *indeterminata* dei presupposti dello scioglimento, che comporta la possibilità di dissoluzione dell'organo sulla base di una valutazione globale, al giudice spetta un sindacato di legittimità di tipo estrinseco non esteso al merito, salvo rilevare il vizio del travisamento dei fatti.<sup>144</sup>

In un siffatto scenario in cui la valutazione in merito agli elementi indizianti è connotata da ampia discrezionalità, si pone anche il problema del rispetto della regola del giusto procedimento secondo cui agli interessati è dato il diritto di esporre le loro motivazioni prima dell'adozione di un qualsiasi provvedimento restrittivo della loro sfera giuridica. Nella fattispecie si è posta la questione se riconoscere la garanzia partecipativa e del contraddittorio costituita dalla comunicazione di avvio del procedimento.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 375. In giurisprudenza si veda Consiglio di Stato, 10 gennaio 2018, n. 96, sez. III: «il quadro fattuale posto dall'amministrazione a sostegno del provvedimento di scioglimento va valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire.» Nello stesso senso, *ex plurimis* T.A.R. Lazio, sez. I, 22 marzo 2018, n. 3187; T.A.R. Lazio, sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675; Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828; T.A.R. Lazio, sez. I, 27 luglio 2018 n. 8488; Cons. St., sez. III, 18 ottobre 2018, n. 5970

<sup>142</sup> Cons. St., sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197.

<sup>143</sup> T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 gennaio 2002, n. 106, in *Foro amm. TAR*, 2002, p. 258; in senso analogo, Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765; Cons. St., sez. V, 23 luglio 1999 n. 719, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 3, p. 250; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 10 marzo 2006, n. 2873, in *Foro amm. TAR*, 2006, 3, p. 1054; id., 15 novembre 2004, n. 16778, in *Foro amm. TAR*, 2004, p. 3404; Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96; Cons. St., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828.

<sup>144</sup> Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013 n. 02895 che richiama Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012 n. 1266.

<sup>145</sup> A. Crismani, *op. cit.*, p. 22.

La risposta è negativa in quanto la straordinarietà della misura è data anche dalla immediatezza dell'intervento amministrativo e ciò autorizza l'attenuazione delle tipiche garanzie partecipative del procedimento.<sup>146</sup> In sostanza, l'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento non sussiste in quanto, poiché la misura richiede un intervento rapido e urgente, gli atti in questione sono sottratti alla disciplina generale della l. 241/1990 anche considerato che la peculiare natura preventiva dell'istituto in esame non coinvolge, se non indirettamente, interessi dei singoli ma quelli dell'organo collegiale dell'ente locale, pertanto non è considerata necessaria la preventiva contestazione degli addebiti agli interessati.<sup>147</sup>

Ad ogni modo si ritiene che l'affievolimento delle garanzie procedurali sia compensato dalla ricorribilità del decreto di scioglimento dinanzi agli organi della giustizia amministrativa.<sup>148</sup>

Si soggiunge, infine, che quest'ultimo aspetto attinente all'esigenza di partecipazione al procedimento è al centro di alcune proposte di legge tendenti alla

---

<sup>146</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 376; per ulteriori approfondimenti sulla non obbligatorietà della Comunicazione dell'avvio del procedimento si veda B. Gagliardi, "Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata", in *Foro amm. CdS*, fasc. 11, 2005; L. Sicari, "Il carattere straordinario della procedura di scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L. e l'affievolimento delle garanzie partecipative", in *ildirittoamministrativo.it*, 14/03/2014; T. Groppi, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi", in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 3, p. 255; L. Simeoli, "La rimovibilità dei vertici asl per condizionamento della criminalità di stampo mafioso", in *Giur. merito*, fasc. 11, 2006, p. 2517. Tranne rare eccezioni, anche l'orientamento in giurisprudenza si è consolidato in tal senso, si veda, ex multis, Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727, in *Foro amm CdS*, 2014, 2, p. 412; Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878, in *Foro amm. CdS*, 2005, 10, p. 2957; Cons. St., sez. V, 22 marzo 1999, n. 319, in *Giur. it.*, 1999, p. 2175; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 maggio 2013, n. 4440, in *Foro amm. TAR*, 2013, 5, p. 1550. Contra T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 7 dicembre 2010, n. 14261, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, p. 4052, secondo cui «sussiste l'obbligo di Comunicazione di avvio del procedimento di scioglimento di un Consiglio comunale per infiltrazione mafiosa, in considerazione della mancanza di una espressa previsione di un caso di urgenza tipizzata, della natura discrezionale del provvedimento incidente su interessi costituzionalmente garantiti, della espressa previsione di un separato e differente procedimento cautelare da attivarsi in caso di urgenza apprezzata in concreto».

<sup>147</sup> A. Crismani, *op. cit.*, p. 22, l'autore riconduce all'affievolimento delle garanzie partecipative anche la limitazione al diritto di accesso onde evitare che una vasta conoscibilità della vicenda si traduca in un pregiudizio per molteplici interessi coinvolti; tuttavia tra l'esigenza difensiva e l'interesse alla segretezza per motivi di ordine pubblico o per motivi di prevenzione e repressione della criminalità organizzata, dovrebbe prevalere la prima, si veda in tal senso C. Schilardi, *op. cit.*, p. 46.

<sup>148</sup> A. Crismani, *op. cit.*, p. 22. Più in generale può dirsi che il «filtro dell'accertamento giurisdizionale» (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 4 novembre 2002, n. 3516) è stato previsto proprio come controllo sull'attività latamente discrezionale e preventiva, prima come garanzia per l'autonomia territoriale e, poi, per determinare i presupposti legittimanti lo scioglimento, così G. Bottino, *op. cit.*, p. 817.



modifica dell'art. 143 T.U.E.L., attualmente in discussione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera e su cui si tornerà nel prosieguo del presente lavoro (cfr. *infra* cap. V, par. 12).

## CAPITOLO III

### **STRUMENTI DI PREVENZIONE DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE E CONTROLLO SULL'ENTE, UNO SGUARDO ALLARGATO E TRASVERSALE: DAL PROVVEDIMENTO EX ART. 143 T.U.E.L., ALLE MISURE DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, ALL'INCANDIDABILITÀ.**

SOMMARIO: 1. Lo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. come forma di controllo preventivo: il sistema dei controlli. - 1.1. Premessa. Il controllo: nozione giuridica ed articolazione. - 1.2. Il sistema dei controlli sugli enti locali nel precedente assetto costituzionale. - 1.3. La riforma del Titolo V della Costituzione: stravolgimento dell'assetto istituzionale e del sistema dei controlli sugli atti. - 1.4. Ulteriori controlli sugli atti alla luce della revisione costituzionale. - 1.5. Il controllo sugli organi. - 1.6. Conseguenze del conquistato decentramento territoriale. - 2. Corruzione ed infiltrazione mafiosa: la recente normativa sulla prevenzione della corruzione. - 2.1. Mafie e corruzione. - 2.2. Repressione e prevenzione della corruzione. - 2.2.1. Ulteriori strumenti di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione. - 2.3. Un cambiamento culturale. - 3. Dubbi di coerenza del sistema: antimafia e anticorruzione - 3.1. Evoluzione del sistema della prevenzione amministrativa degli illeciti penali: dubbi di coerenza del sistema? - 3.2. La funzione dell'art. 143 T.U.E.L. alla luce del mutato ruolo del Consiglio comunale dopo la l. n. 81/1993. - 4. La misura interdittiva dell'incandidabilità ex art. 143, comma 11 T.U.E.L. - 4.1. Incandidabilità: fra innovazione e dubbi di legittimità costituzionale.

#### **1. Lo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. come forma di controllo preventivo: il sistema dei controlli.**

##### 1.1. Premessa. Il controllo: nozione giuridica ed articolazione

Quando si parla di “controllo” si fa riferimento a un «giudizio di conformità a regole, classificabile in relazione alle parti del rapporto di controllo, all'oggetto, al

parametro di riferimento, alle misure adottabili in caso di esito negativo del controllo stesso».<sup>1</sup> Secondo tale nozione, è l'insieme di questi elementi che compone il "quadro" da sottoporre al controllo e che va quindi a delinearne le modalità e le finalità del controllo stesso.

Da qui la ritenuta sussistenza di diverse tipologie di "controllo" cui può essere sottoposto il comportamento o l'atto da controllare. In altre parole, attraverso il controllo, si mette in moto un procedimento attraverso il quale si verifica la conformità di una data attività alle norme di legge di riferimento, procedimento che si conclude sempre con l'emanazione di un provvedimento che può confermare, o meno, la regolarità dell'atto o dell'attività giudicata.

Ebbene, tornando all'oggetto della presente trattazione, non v'è dubbio che la disciplina che si è descritta nel capitolo I imponga l'esercizio di un potere di controllo che può condurre allo scioglimento anticipato di un organo collegiale.<sup>2</sup>

Secondo una definizione tradizionale, mediante l'istituto del controllo, un organo è chiamato a vigilare e dunque a sindacare l'attività di altri organi con lo scopo di prevenire o riparare eventuali conseguenze dell'attività sindacata che siano lesive degli interessi che lo stesso deve tutelare.<sup>3</sup>

Dal punto di vista giuridico, in base alle parti del rapporto, si distinguono controlli interni o controlli esterni. I controlli interni «si espletano all'interno dell'ente e rispondono a diverse finalità: garantire la giuridicità dell'attività svolta, ovvero la conformità a parametri di efficienza, efficacia, economicità o piuttosto verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati in sede politica. Si distinguono in controlli che sono manifestazione di un rapporto di sovraordinazione tra organi (ad es. il controllo del dirigente generale sull'attività dei dirigenti subordinati) e i controlli che sono svolti da uffici "specializzati" all'interno dell'ente (ad es. gli uffici preposti al controllo di

---

<sup>1</sup> A. Benedetti, "Controlli e responsabilità", in S. Gambino (a cura di) *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 525.

<sup>2</sup> N. Posteraro, "Scioglimento e controlli", in R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015, p. 23. R. Rolli, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, Roma, 2013, p. 47.

<sup>3</sup> N. Posteraro, "Scioglimento e controlli", in R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015, p. 23. R. Rolli, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, Roma, 2013, p. 47.

gestione.»<sup>4</sup> I controlli esterni invece, si espletano nell'ambito di un rapporto fra organi appartenenti ad amministrazioni diverse, ovvero tra soggetti giuridici distinti.<sup>5</sup>

In base all'oggetto del rapporto si distinguono poi i controlli sugli organi ed i controlli sugli atti. Il controllo sugli organi ha lo scopo di controllare il funzionamento degli organi dell'ente per verificare il corretto espletamento delle funzioni a loro affidate.<sup>6</sup> Il controllo sugli atti è volto a verificare la conformità di un atto alle norme giuridiche e, a seconda del momento in cui viene espletato, si distingue in controllo preventivo, che si attua prima che l'atto produca i suoi effetti giuridici o in controllo successivo, che invece viene esercitato quando l'atto è entrato in vigore e quindi ha già iniziato a produrre i suoi effetti.<sup>7</sup>

Nel caso degli enti locali, rilevano sia i controlli sugli organi, sia quelli sugli atti degli organi.<sup>8</sup> Fra i due tipi di controlli vi è una differenza fondamentale che riguarda non solo l'oggetto del controllo, bensì anche la ratio sottesa al controllo stesso. Il controllo sugli organi può essere definito prevalentemente come un controllo *politico* nel senso che va inteso come il compito dell'autorità statale di verificare che gli enti locali esercitino le loro funzioni nel pieno rispetto dei diritti e degli interessi dei cittadini che rappresentano.<sup>9</sup> Esso si esercita nei confronti degli organi e le conseguenza può essere lo scioglimento degli stessi, e nei confronti dei singoli componenti degli organi, per i quali invece è prevista la rimozione ex art. 142 T.U.E.L.<sup>10</sup> Il controllo sugli atti invece integra un controllo sostanzialmente amministrativo, in quanto è un controllo teso a verificare che l'atto preso in considerazione sia stato adottato nel rispetto delle norme giuridiche di riferimento.<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 526.

<sup>5</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 526: un esempio di controllo esterno è rappresentato «dai controlli esercitati dalla Corte dei Conti, quale organo indipendente che tutela l'interesse ordinamentale alla correttezza ed efficienza dell'attività amministrativa.»

<sup>6</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 526

<sup>7</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 526

<sup>8</sup> Così N. Posteraro, *op. cit.*, p. 24.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. 50/1991, la Consulta richiama inoltre la fondamentale differenza fra i due diversi controlli, che va rintracciata nella competenza difatti, in base alla l. 11 novembre 1983, n. 638, il controllo sugli atti è di competenza regionale mentre il controllo sugli organi è di spettanza statale

<sup>10</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 24.

<sup>11</sup> *Ibidem*

Dunque, la prima forma di controllo rientra in uno dei principali compiti dello Stato, ossia quello di garantire il funzionamento dell'ordinamento, mentre il secondo è un controllo di tipo amministrativo volto a verificare la legittimità degli atti.<sup>12</sup>

Per quanto riguarda lo scioglimento degli Enti Locali, questo costituisce una vera e propria forma di controllo: a riprova di ciò, infatti, anche a livello sistematico, è stato ricompreso nel capo II del T.U.E.L. rubricato "controllo sugli organi".

## 1.2. Il sistema dei controlli sugli enti locali nel precedente assetto costituzionale

Prima della riforma del Titolo V, la Costituzione prevedeva un sistema dei controlli che, nell'ambito di un ordinamento centralizzato, aveva quale scopo il mantenimento dell'unità sostanziale dell'azione amministrativa.<sup>13</sup> Con il sorgere, nel corso degli anni '90, dell'esigenza di valorizzare l'autonomia degli Enti Locali, i controlli preventivi sugli atti delle Regioni e degli Enti Locali sono stati gradualmente ridotti.<sup>14</sup>

Il controllo sugli atti degli Enti Locali era previsto dall'art. 130 Cost.,<sup>15</sup> poi abrogato, che affidava il compito del controllo ad un organo della Regione e prevedeva un controllo generale di legittimità sugli atti ed un controllo di merito solo nei casi tassativamente previsti dalla legge.<sup>16</sup> La Carta costituzionale infatti attribuiva al

---

<sup>12</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 26; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, pp. 50-52.

<sup>13</sup> P. Jori, "Il nuovo assetto del sistema dei controlli-Prima parte", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 2/2004, p. 182. «Nell'ordinamento precedente alla Costituzione repubblicana le Regioni e gli enti locali erano considerati una sorta di "amministrazione indiretta dello Stato" e sottoposti perciò ad uno stringente reticolo di controlli esterni, di legittimità e di merito, sugli atti, di natura per lo più amministrativa, ma talora anche a valenza giurisdizionale, affidati ad istituti prefettizi (Commissario di Governo, Prefetto, Giunta provinciale amministrativa, Consiglio di Prefettura).» P. Della Ventura, "Il sistema dei controlli sugli enti territoriali", in *Amministrazione in Cammino*, 08.04.2009, p. 3.

<sup>14</sup> P. Jori, "Il nuovo assetto del sistema dei controlli-Prima parte", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 2/2004, p. 182.

<sup>15</sup> L'art. 30 Cost, poi abrogato dall'art. 9 della l. costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 stabiliva che "Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione".

<sup>16</sup> Il testo dell'abrogato art. 130 Cost., sanciva che "Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione."

legislatore la competenza di scegliere se applicare il controllo sul merito, che attiene all'opportunità dell'adozione di un atto e, in tal caso, di individuare gli atti da sottoporre a tale controllo.<sup>17</sup>

Con riguardo ai Comuni e alle Province, è stato solo negli anni '90 che il sistema dei controlli ha cominciato progressivamente a mutare, inizialmente attraverso il susseguirsi di vari interventi legislativi che tendevano a promuovere una sempre maggiore autonomia degli enti locali. Il primo intervento rilevante in tal senso è rappresentato dalla legge n. 142 del 1990 che ha eliminato definitivamente i controlli preventivi di merito, ha ridotto l'ambito degli atti sottoposti al controllo di legittimità, ha introdotto altri controlli la cui competenza veniva attribuita al Comitato Regionale di Controllo (CO.RE.CO.), dando inoltre a quest'ultimo un nuovo e più democratico assetto. Più precisamente la legge introduceva il controllo necessario e quello eventuale, la cui ratio era l'eliminazione della illegittimità, e quello facoltativo sugli atti degli Enti locali, che aveva invece lo scopo di responsabilizzare l'organo regionale per le deliberazioni adottate.<sup>18</sup> Mentre il primo intervento del legislatore volto a prevenire ed impedire ingerenze da parte della criminalità organizzata, si ebbe con la legge n. 203 del 1991 che stabiliva che, su decisione del Prefetto, le delibere in materia di acquisti, alienazioni, appalti e contratti sono soggette al controllo del Comitato Regionale di Controllo.

Successivamente la legge n. 127 del 1997 (c.d. legge Bassanini due), che rappresenta sicuramente lo sforzo maggiore d'innovazione del sistema, in quanto ha riformato il procedimento di controllo eventuale e di controllo facoltativo,<sup>19</sup> ha ulteriormente ridotto l'ambito applicativo dei controlli,<sup>20</sup> eliminando progressivamente il

---

<sup>17</sup> P. Della Ventura, *op. cit.* p. 3. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003, p. 267, sul controllo di merito, invece, osserva che, trattandosi di una forma di controllo sugli atti con una forte ingerenza nell'autonomia degli enti locali, vi era una forte resistenza alla sua permanenza nell'ordinamento, per cui, per ovviare al problema, era stato previsto, quale contrappeso, che poteva essere esercitato secondo le forme della richiesta motivata di riesame indirizzata all'ente deliberante.

<sup>18</sup> P. Jori, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli-Prima parte, cit.*, p. 182.

<sup>19</sup> P. Jori, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli-Prima parte, cit.*, p. 182: «in particolare assegnando la competenza del controllo eventuale ai difensori civici provinciali o comunali e solo in mancanza ai Comitati Regionali di Controllo e prevedendone l'esercizio, nei limiti delle illegittimità denunciate, sulle delibere di Giunta e del Consiglio concernenti assunzioni di personale e dotazioni organiche o appalti di valore superiore alla soglia Comunitaria; e prevedendo che il controllo facoltativo potesse essere esercitato dall'organo regionale di controllo, su richiesta della Giunta, su tutte le delibere dell'Ente.»

<sup>20</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, "Il controllo sugli enti locali, La commissione d'indagine ex. Art.143, co. 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", in

controllo preventivo di legittimità considerato eccessivamente invasivo della sfera di autonomia degli enti territoriali ed innovando completamente la materia dei controlli sugli atti rispetto alla l. 142/1990, che, a sua volta, aveva già rappresentato un'enorme rivoluzione del sistema.<sup>21</sup>

In verità, queste innovazioni che si sono succedute e che hanno contribuito, una dopo l'altra, a ottenere una diminuzione dei controlli, non hanno riguardato solo gli enti locali, bensì anche lo Stato, le Regioni e le aziende sanitarie locali. Tuttavia, nel caso degli enti locali la trasformazione è stata più evidente perché per lungo tempo, e almeno fino al 1990, l'opinione diffusa era quella che gli enti locali necessitassero di un organo tutorio perché non in grado di auto-gestirsi.<sup>22</sup>

Un ultimo cenno va alle modifiche introdotte dai D. Lgs. n. 29 del 3 febbraio 1993 e n. 77 del 25 febbraio 1995 con cui molti provvedimenti amministrativi sono stati attribuiti alla competenza dei dirigenti o dei responsabili degli uffici e dei servizi, per cui i relativi atti ovviamente non hanno la forma deliberativa di natura collegiale o assembleare ed è proprio la loro natura giuridica di atti monocratici che li sottrae a qualsiasi tipo di controllo di legittimità.<sup>23</sup>

Tali disposizioni sono state trasfuse, con qualche adattamento e chiarimento, prima nella legge n. 265/1999 (c.d. Napolitano-Vigneri) e, infine, nell'attuale D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L.).<sup>24</sup>

---

*Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno, I manuali*, N. 1/2013, p. 8: la l. 127 del 1997 ha fornito un contributo notevole nella realizzazione di una piena autonomia degli enti locali in quanto "ispirata agli indirizzi di federalismo amministrativo della prima legge Bassanini", in tal senso anche C. Schilardi (a cura di), "Governo degli enti locali e gestioni commissariali", Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, in *I quaderni della formazione*, n. 3/2011, p. 10: la l. 127/1997 ha limitato la possibilità di applicazione del controllo ai soli regolamenti consiliari, esclusi quelli attinenti all'autonomia amministrativa e contabile, ai bilanci e relative variazioni ed al rendiconto della gestione.

<sup>21</sup> E. Mele, "Il nuovo sistema dei controlli degli atti degli enti locali dopo la l. 15 maggio 1997 n. 127", in *Foro Amm.*, fasc.3, 1998, p. 975, sostiene che l'eliminazione del controllo preventivo di legittimità da parte della l. 127/1997, sia stato un risultato vantaggioso in quanto considerato una forma di controllo non solo inutile ma anche lesiva "della capacità di ragionare dei pubblici funzionari", così l'autore in nota n. 2, p. 975.

<sup>22</sup> Così, E. Mele, *op. cit.*, p. 976.

<sup>23</sup> Così, E. Mele, *op. cit.*, p. 976.

<sup>24</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzì - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 8; Schilardi, *op. cit.*, p. 11.

Con il nuovo Testo Unico sugli Enti Locali n. 267 del 2000, gli atti sottoposti al controllo necessario sono stati notevolmente ridotti in quanto, mentre prima della riforma, il controllo veniva esercitato su tutte le delibere del Consiglio e sulle delibere urgenti della Giunta, dopo la riforma è stato limitato ai soli statuti degli Enti, per i bilanci e rendiconti e per i regolamenti di competenza del Consiglio eccetto che per quelli riguardanti l'esercizio dell'autonomia organizzativa e contabile.<sup>25</sup> Con la riforma degli Enti locali, sono state inoltre recepite le disposizioni vigenti relative al controllo eventuale, a quello facoltativo e al potere generale di annullamento governativo.<sup>26</sup> Così con la l. 267/2000 si è provveduto a dare un ordine sistematico all'insieme frammentario delle norme preesistenti.

Tuttavia, al superamento dei controlli preventivi di legittimità sugli atti si è giunti in maniera definitiva solo con la riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001.<sup>27</sup>

La riforma del Titolo V della Costituzione ha pienamente soddisfatto l'esigenza di autonomia degli Enti locali con l'abrogazione dell'art. 130 Cost. che ha comportato la necessaria eliminazione dei controlli sugli atti degli enti locali. Tuttavia, nell'ambito del nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Enti territoriali è sorta presto l'esigenza di mantenere l'unità dell'ordinamento giuridico senza interferire con la nuova autonomia degli Enti territoriali, dunque si sono rivelate necessarie ulteriori e diverse forme di controllo, in

---

<sup>25</sup> P. Jori, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli-Prima parte, cit.*, p. 182.

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> Schilardi, *op. cit.*, p. 11: «Nell'ambito di una riforma che si è incentrata sul riconoscimento di una pari dignità di Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato - tutti elementi costitutivi della Repubblica, secondo il dettato del nuovo art. 114 della Costituzione - non potevano più trovare spazio i controlli esterni di tipo tutorio di cui si è detto. Logica conseguenza è stata la loro abolizione.» Per ulteriori approfondimenti sul sistema dei controlli e sulla sua evoluzione in seguito al nuovo Titolo V della Costituzione si rinvia a P. Jori, *Prima parte, cit.*; P. Jori, "Il nuovo assetto del sistema dei controlli - Seconda parte", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 3/2004, pp. 327-335; R. Morzenti Pellegrini, "Semplificazione amministrativa e nuovo Titolo V della Costituzione", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, pp. 496-506; C. Saffioti, "La riforma del T.U.E.L. in applicazione della legge La Loggia", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, pp. 542-568; C. Saffioti, "La potestà normativa degli EE.LL. dopo la riforma-un contributo di Sergio Pizzuti sopra un tema scottante", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, pp. 568-574; V. Italia, "Gli studi sulle autonomie", in *L'Amministrazione Italiana*, n. 5/2004, pp. 640-647; P. Della Ventura, "Il sistema dei controlli sugli enti territoriali", in *Amministrazione in Cammino*, 08.04.2009.



particolare modo per verificare la correttezza della gestione finanziaria e dei relativi controlli interni di ciascuna autonomia territoriale.<sup>28</sup>

Il legislatore ha dunque individuato alcune misure per bilanciare la nuova autonomia concessa agli Enti territoriali. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione del controllo sugli organi (materia attribuita alla competenza normativa statale ai sensi dell'art. 117 Cost, c. 2), alla previsione di poteri sostitutivi sul piano amministrativo ex art. 120, c. 2, Cost. ed infine alla previsione di controlli sulla gestione economica e finanziaria necessari per via dell'obbligo di coordinamento della finanza pubblica previsto dagli artt. 117 e 119 Cost.<sup>29</sup>

Nel quadro dei controlli previsti alla riforma del Titolo V occorre distinguere tra:

- Controlli esterni sugli atti:

a) di legittimità: necessari, eventuali (o a richiesta) e facoltativi;

b) a richiesta del Prefetto ai fini della prevenzione del fenomeno della criminalità organizzata;

c) straordinari del Governo.

- Controlli esterni sugli organi:

a) per motivi di legittimità o gravi motivi di ordine pubblico;

b) per carenza di funzionalità;

c) per motivi finanziari attinenti al bilancio e al dissesto;

d) per fenomeni d'infiltrazione e condizionamento criminale/mafioso;

e) sui singoli membri degli organi degli Enti locali e degli altri enti sottoposti al controllo.

---

<sup>28</sup> P. Jori, *Prima parte, cit.*, p. 183.

<sup>29</sup> Dalla Ventura, *op. cit.*, p. 5. Sul punto, occorre anche ribadire che con le recenti modifiche all'art. 81 Cost., apportate con l. costituzionale n.1 del 2012 (che ha invero modificato anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost.), l'obbligo di bilancio, da vincolo esterno, è divenuto una norma di rango costituzionale. Dunque, assunto che ogni decisione amministrativa è potenzialmente in grado di ripercuotersi sull'economia e che, alla luce dei suddetti recenti sviluppi, nonché dei vincoli Comunitari, non è ammissibile un incremento del debito pubblico, i controlli sulla gestione finanziaria ed economica appaiono quanto mai necessari, di tale avviso V. Montaruli, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, p. 150.

- Controlli interni: di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, di valutazione dei dirigenti, di carattere strategico.
- Controllo della Corte dei conti: preventivo, successivo sulla gestione, ai fini del referto, di riscontro finanziario, quale organo ausiliario del Parlamento.
- Controlli strumentali all'attivazione di poteri sostitutivi<sup>30</sup>.

### 1.3. La riforma del Titolo V della Costituzione: stravolgimento dell'assetto istituzionale e del sistema dei controlli sugli atti.

Il quadro dei controlli amministrativi sugli Enti locali ha subito profonde modifiche a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e, successivamente, anche a causa delle modifiche che hanno riguardato il sistema elettorale, le competenze degli organi e le funzioni degli enti territoriali.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con le modifiche apportate dalla l. Cost. n. 1/1999 - sull'elezione diretta dei presidenti di Regione e sull'autonomia statutaria delle Regioni stesse - è stato ridefinito l'insieme dei rapporti tra Stato ed autonomie locali con l'attribuzione, a quest'ultime, di una serie di poteri e prerogative non contemplate nel precedente assetto istituzionale dei poteri pubblici. Stato, Regioni ed Enti Locali sono stati dotati ciascuno di pari dignità istituzionale, segnando così il passaggio da un modello autoritario-gerarchico basato su un controllo di tipo demolitorio-sanzionatorio, ad un modello fondato su un eguale riparto delle competenze e delle responsabilità fra i vari livelli di governo la cui attività è improntata ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà.<sup>31</sup> Sostanzialmente è venuta meno la generale supremazia dello Stato sugli enti territoriali. In particolar modo con i nuovi testi degli artt. 114, comma 2, Cost. e 117, comma 6, Cost., si è riconosciuta un'ampia autonomia regolamentare ed organizzativa agli Enti Locali. Siffatto riconoscimento ha causato l'eliminazione dei controlli sugli atti,

---

<sup>30</sup> Sulla classificazione dei controlli sugli enti locali in base al Testo Unico degli enti locali (d.lgs. n. 267/2000) vedasi quella offerta da A. Benedetti, *Controlli e responsabilità*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 528.

<sup>31</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, pp. 8-9.

integrati nel controllo interno di gestione, sopravvivendo invece il controllo esterno statale sugli organi nei soli casi previsti dagli artt. 141 ss. T.U.E.L.<sup>32</sup>

Più nello specifico, con il nuovo art. 114 Cost., si è passati da un impianto istituzionale verticale ad uno orizzontale, attraverso il principio, enunciato al 1° comma, che stabilisce la parità istituzionale delle diverse organizzazioni di governo operanti ai diversi livelli territoriali.<sup>33</sup> Il secondo comma,<sup>34</sup> valorizza e definisce altresì il significato di enti autonomi e riconosce un'identica autonomia in capo ai vari livelli territoriali, cosa che il precedente assetto istituzionale non prevedeva dal momento che la Costituzione disciplinava in due distinti articoli, precisamente gli artt. 115 e 128, da un lato il ruolo delle Regioni e dall'altro quello di Comuni e Province.<sup>35</sup> Sono stati di conseguenza abrogati: «gli articoli 115 e 128, limitativi dell'autonomia locale, il 129, che qualificava gli enti anche organi di “decentramento statale e regionale” e l'art. 130, sui controlli di legittimità e di merito».<sup>36</sup>

Ancora, “cadute” le norme che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli Enti locali (articoli 118, primo comma, e 128, vecchio testo), l'art. 117 Cost. individua ed attribuisce alcune materie alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,<sup>37</sup> individua poi le materie di competenza concorrente, attribuendo infine alle Regioni la competenza legislativa in tutte le altre materie non

---

<sup>32</sup> Possono così gli esiti della riforma del sistema dei controlli: «la riduzione del 90% dei controlli preventivi di legittimità; l'affermarsi dei controlli interni nelle loro diverse articolazioni e lo sviluppo più generale dei controlli successivi sulla gestione o sui risultati delle gestioni pubbliche; la trasformazione del ruolo e delle funzioni degli organi di controllo e in specie, l'affermazione del ruolo centrale alla Corte dei conti quale organo di controllo “di garanzia” esteso a tutte le amministrazioni, comprese quelle regionali e locali; lo sviluppo dei controlli di risultato; l'affermazione del principio della valutazione e della responsabilità», C. La cava, “I controlli”, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), 2011, p. 5.

<sup>33</sup> V. Cerulli Irelli e C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, consultabile in [astrid-inline.it](http://astrid-inline.it), p. 3.

<sup>34</sup> Art. 114, comma 2, Cost.: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.”

<sup>35</sup> Dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. emerge come alla base della riforma ci fosse la svolta federalista del Paese, inoltre la grande innovazione dell'art. 114 è rappresentata dalla sostituzione del periodo “La Repubblica “si riparte in...” con “è costituita dai...”, introducendo così una totale parificazione istituzionale, in Schilardi, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> Schilardi, *op. cit.*, p. 12.

<sup>37</sup> La competenza esclusiva statale permane solo relativamente alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di Comuni, province e città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p), mentre non è più riservata alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina generale dell'ordinamento degli enti locali, venuta meno con l'abrogazione dell'art. 128 Cost., in A. Benedetti, *op. cit.*, p. 529.

espressamente riservate alla legislazione statale; per ciò che riguarda la potestà regolamentare, questa spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno inoltre potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, costituendo così un altro limite all'esercizio della competenza legislativa statale e regionale; ancora, spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane.

La potestà legislativa esclusiva dello Stato è stata fortemente ridimensionata e limitata ad un elenco tassativo di materie, a favore invece del notevole potenziamento della potestà legislativa regionale anzi, può dirsi che si sia realizzata, anche qui, un'equiparazione tra potestà legislativa statale, competente per materia, e quella regionale, di portata generale, in quanto, a norma dell'art. 117 Cost., entrambe sono soggette ai medesimi limiti: il rispetto della Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali.

Infine, in base al nuovo art. 118 Cost., le funzioni amministrative sono attribuite interamente ai Comuni che possono eventualmente delegarle ad altri soggetti o enti al fine di garantirne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Pertanto, com'è stato rilevato dalla Consulta, con la riforma costituzionale del 2001 si è realizzata «Da un lato (...) una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati.»<sup>38</sup>

Dunque, la riforma del Titolo V ha sancito il c.d. pluralismo istituzionale paritario dato che Stato, Regioni ed Enti Locali sono stati riconosciuti come «singoli e paritetici

---

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 43/2004.

elementi costitutivi della Repubblica, secondo una *reductio ad unitatem* assolutamente innovativa»<sup>39</sup> e la prima conseguenza di questo nuovo assetto dei rapporti, è stata l'abrogazione dell'art. 130 Cost., che attribuiva la potestà dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli Enti Locali ad un organo istituito presso ciascuna Regione secondo criteri e modalità stabiliti con legge dello Stato.<sup>40</sup> L'abrogazione dell'art. 130 Cost. si è presentata quale conseguenza immediata della riforma del Titolo V, in quanto il sistema dei controlli così come formulato nel precedente assetto costituzionale, si rivelava assolutamente incompatibile con l'equiordinazione sancita fra i vari livelli territoriali e l'autonomia attribuita agli Enti locali.<sup>41</sup>

Con l'abrogazione dell'art. 130 Cost., i suddetti controlli devono ritenersi eliminati e devono anche ritenersi cadute tutte le norme che trovano nell'art. 130 Cost. il proprio fondamento giuridico. Venuta meno la fonte normativa di rango costituzionale su cui si fondava l'intero sistema dei controlli sugli atti degli enti locali, è venuta meno tutta la disciplina in cui tale sistema si articolava<sup>42</sup>.

Di conseguenza, abrogato l'art. 130 Cost., si deve ritenere che l'art. 126 T.U.E.L., pur espressamente non abrogato, non trovi più applicazione, avendo perso il proprio fondamento costituzionale<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 25 ancora, secondo l'autore il carattere innovativo del nuovo testo dell'art. 114 Cost., seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, è evidente anche nella circostanza per cui, prima della riforma, "Stato" e "Repubblica" erano concetti utilizzati come sinonimi; allo stesso modo R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 49.

<sup>40</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 25, l'abrogazione dell'art. 130 Cost., ha comportato l'eliminazione del controllo regionale sugli atti e gli stessi CO.RE.CO. (comitati regionali di controllo), dai quali veniva eseguito materialmente il controllo, ove non dismessi, sono stati destinati ad altre operazioni. Già prima della riforma del 2001, si contrapponevano due tesi in merito al sistema dei controlli: secondo la prima tesi, l'abrogazione dell'art. 130 Cost., avrebbe comportato l'eliminazione dei controlli e, dunque, l'espunzione di tutta la normativa sia statale che regionale, con conseguente soppressione dei CO.RE.CO. Mentre a parere della seconda tesi, l'eliminazione dei controlli sarebbe avvenuta mediante un processo di decostituzionalizzazione senza impedire, dunque, la possibilità di altri interventi legislativi volti a disciplinare nuovamente altri controlli, in tal senso Schilardi, *op. cit.*, p. 11.

<sup>41</sup> Schilardi, *op. cit.*, p. 12. «La ratio dell'abrogazione è ravvisabile nella volontà di eliminare l'ultimo residuo di "tutela amministrativa" sugli enti locali, incompatibile con la nuova valorizzazione dell'autonomia locali», così A. Benedetti, *op. cit.*, p. 529.

<sup>42</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 10.

<sup>43</sup> La dottrina è concorde nell'affermare che, per gli stessi motivi, debbano ritenersi abrogati anche gli artt. 128, 130, 131, 132, 133 e 134, che prevedevano e regolavano i CO.RE.CO., ed infine l'art. 127 sul controllo c.d. eventuale che la Regione era chiamata ad esercitare se attivata su iniziativa della giunta su iniziativa delle minoranze, in tal senso, Schilardi, *op. cit.*, p. 13. «Dottrina e giurisprudenza (...) sono tuttavia concordi

Risponde alla medesima ratio anche il controllo facoltativo che quindi non trova più applicazione, mentre l'operatività del controllo di legittimità richiesto dal Prefetto (art. 16, comma 1 bis, l. 55 del 1990) ha subito modifiche essendo venuto meno l'organo preposto a tale controllo.<sup>44</sup> Questo orientamento è conforme con il nuovo assetto dei rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali, fondato sul principio della equiordinazione che quindi garantisce alle autonomie locali pari dignità istituzionale nonché autonomia statutaria, di poteri e di funzioni.<sup>45</sup>

Sul tema dei controlli pare opportuno sottolineare che, poiché non è ancora stato operato un coordinamento tra il T.U.E.L., nelle parti in cui sono disciplinati i controlli, e le nuove previsioni della Costituzione dopo la riforma del Titolo V, persiste una certa confusione in materia nonché una difficoltà nell'effettuare una ricognizione di tutti i controlli operanti, attività che è dunque rimessa all'interpretazione di dottrina e giurisprudenza.<sup>46</sup> Ad ogni modo, in seguito alle varie abrogazioni di cui sopra, di tutto il Capo I del T.U.E.L. sono da considerarsi ancora efficaci solo quattro norme di cui si passa partitamente a parlare.

#### 1.4. Ulteriori controlli sugli atti alla luce della revisione costituzionale.

Con il passaggio da un sistema di controlli rigorosi ad un sistema di ampio decentramento, si è reso necessario prevedere degli strumenti d'intervento in capo allo Stato per assicurare la tutela di alcuni interessi ritenuti fondamentali nonché ricollegabili

---

nel ritenere che la legge costituzionale n. 3/2001 abbia concretamente determinato l'abrogazione implicita delle norme del d. lgs. 267/2000 che intestavano tale forma di controllo all'apposito organo regionale oltre che, infine, dell'art. 127 (attinente al controllo c.d. eventuale che la Regione era chiamata a svolgere se attivata o per iniziativa della giunta o per iniziativa delle minoranze)», N. Posteraro, *op. cit.*, p. 25; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 50.

<sup>44</sup> Schilardi, *op. cit.*, p. 13.

<sup>45</sup> Parere del Consiglio di Stato, parere 26 novembre 2003, n. 1006, con cui i giudici confermano quanto espresso dal Dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministero dell'Interno, circa l'inapplicabilità delle disposizioni sull'esercizio del controllo esterno di legittimità sugli atti dei Comuni e delle province per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 Cost.

<sup>46</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 10. «Il fatto che il TUEL sia precedente alla grande riforma del Titolo V della Costituzione impone quanto alle norme ancora vigenti uno sforzo interpretativo volto a rendere compatibile la disciplina legislativa con il dettato costituzionale. Per tale ragione è avvertita la necessità di una nuova Carta delle Autonomie tesa a riordinare ulteriormente la materia.» così, C. Schilardi (a cura di), "Governo degli enti locali e gestioni commissariali", Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, in *I quaderni della formazione*, n. 3/2011, p. 8.

al valore del mantenimento dell'unità dell'ordinamento giuridico che rientra fra le responsabilità affidate allo Stato, così come previsto dall'art. 5 Cost., e la cui garanzia è, pertanto, superiore all'autonomia degli enti locali.

In tal senso sono state introdotte alcune misure attraverso cui lo Stato può vigilare ed intervenire sull'attività degli enti locali e che si pongono come norme di chiusura e salvaguardia dell'ordinamento.<sup>47</sup> Principalmente, in questi casi, i poteri dello Stato sono volti ad intervenire in caso di omissioni da parte degli organi degli enti locali, al fine di assicurare il corretto svolgimento dell'azione amministrativa ma senza alcun effetto per la permanenza in carica degli stessi. Infine, l'abrogazione dell'art. 130 Cost., ha più volte sollevato dubbi in dottrina e giurisprudenza sulla compatibilità fra le suddette forme di controllo ed il nuovo assetto delle autonomie locali ma, nonostante ciò, almeno per le quattro norme che ci si accinge a commentare, gli artt. 135-138 T.U.E.L., classificati nel Capo I "Controllo sugli atti" del Titolo VI "Controlli" del T.U.E.L., è possibile rintracciare dei fondamenti costituzionali che, anche in seguito all'abrogazione dell'art. 130, ne giustificano la vigenza e l'operatività.<sup>48</sup>

In questa sede appare opportuno ricordare, dato il collegamento con la materia delle infiltrazioni criminali negli apparati amministrativi, che l'abrogazione dell'art. 130 Cost. poneva il problema della vigenza dell'art. 135, comma 2, T.U.E.L. che conferisce al Prefetto il potere di sottoporre al controllo preventivo di legittimità, le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e di tutti gli altri contratti nel caso in cui vi sia il pericolo di ingerenze criminali nel settore degli appalti, delle concessioni ed in generale di tutti i contratti per la realizzazione di opere e lavori pubblici.<sup>49</sup> La ratio della norma è orientata all'esigenza di tutela della pubblica sicurezza e trova fondamento nella legislazione di carattere emergenziale, l'art. 15, d.l. 13 maggio 1991 n. 152, recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata, di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 23.

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> La norma, sostanzialmente, riproduce il comma 1 bis dell'art. 16 della legge n. 55/1990 (introdotto dall'art. 15 del d.l. n. 152/1991 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203/1991) recante "Disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso".

<sup>50</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 13.

Un primo dubbio circa la compatibilità dell'art. 135 T.U.E.L., con la nuova previsione dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, si poneva in quanto la medesima finalità prevista dalla norma in questione, può essere raggiunta mediante l'applicazione dell'art. 147 T.U.E.L. che prevede che sia lo stesso ente locale a dover individuare "strumenti e metodologie" per "garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità (...) dell'azione amministrativa". Dunque, secondo questa prospettazione, il Prefetto, in qualità di autorità di pubblica sicurezza, potrebbe dare impulso al singolo ente in modo che gli organi interni allo stesso possano procedere con le attività di verifica necessarie a garantire la legittimità degli atti considerato che, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione non è più ammissibile l'ingerenza dello Stato mediante interventi sanzionatori sugli atti. Ancora, altro dubbio di legittimità della norma concerneva l'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 135 che prevede l'obbligo generalizzato di trasmettere gli atti al Prefetto, obbligo che risulta difficilmente compatibile con l'autonomia attribuita agli enti territoriali dal nuovo assetto ordinamentale.<sup>51</sup>

A fugare ogni dubbio circa la compatibilità dell'art. 135 T.U.E.L. con il principio di equiordinazione di cui all'art. 114 Cost., è intervenuto il Consiglio di Stato che, con un parere estremamente chiaro, stabilisce che l'intervento del Prefetto previsto dall'art. 135 T.U.E.L. non è da considerarsi incompatibile con il nuovo quadro delle autonomie delineato dalla riforma costituzionale in quanto trattasi di un potere prefettizio che non presenta natura di controllo esterno di legittimità sugli atti dell'autonomia locale, bensì configura un intervento necessario per la salvaguardia di principi fondamentali del nostro ordinamento quali l'ordine e la sicurezza pubblica che l'art. 117, comma terzo, lett. h della Costituzione, nel testo novellato, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato. Il Consiglio di Stato, pur salvando l'impianto normativo dell'art. 135 Cost., conferma che il ricorso all'art. 147 T.U.E.L., così come prospettato nella richiesta di parere del Ministero dell'interno, è da considerarsi una valida alternativa che garantisce allo stesso modo l'effettività del controllo della legittimità degli atti mediante l'attivazione di

---

<sup>51</sup> I suddetti dubbi sono stati sollevati dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per le autonomie, nel corso della richiesta di parere al Consiglio di Stato in merito all'“Esercizio della facoltà di controllo da parte del Prefetto ex art. 135, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000”, in Cons. St., parere 26 novembre 2003, n. 1006.



strumenti che gli stessi organi interni all'ente locale sono tenuti ad individuare per garantire sistemi di controllo interno sulla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.<sup>52</sup> Per quanto riguarda il secondo ordine di dubbi, il Consiglio di Stato esclude che permanga un obbligo generalizzato di invio delle delibere da parte degli enti locali dato che il controllo del Prefetto non ha natura di controllo di legittimità che sarebbe in ogni caso inammissibile data l'espunzione degli stessi con l'abrogazione dell'art. 130 Cost. Piuttosto, la richiesta di invio è rimessa al prudente apprezzamento del Prefetto il quale è la sola autorità in possesso degli elementi richiesti dall'art. 135 T.U.E.L. che possano giustificare il ricorso alla procedura di verifica della legittimità degli atti. Conclude il C.d.S. che: «La soluzione prospettata è del resto coerente con le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, dettate dalla legge 05.06.2003, n. 131, che nel fissare le regole di indirizzo della delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali ha, in particolare, stabilito all'art. 2, comma quarto, lett. m), di “mantenere ferme le disposizioni in vigore relative (...) ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”».<sup>53</sup>

Il potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 136 T.U.E.L., che prevede la possibilità che lo Stato nomini un commissario *ad acta* quando l'organo dell'ente locale risulti inadempiente nel compiere atti obbligatori per legge, risulta invece ancora vigente ed operante per via di un doppio collegamento: il primo lo fa rientrare nella disciplina degli “Organi di governo” attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. p) della Costituzione; il secondo trova un fondamento costituzionale nell'art. 120 Cost. che prevede il potere d'intervento sostitutivo dello Stato

---

<sup>52</sup> Cons. St., parere 26 novembre 2003, n. 1006, il CdS pur salvando l'impianto normativo dell'art. 135 Cost., conferma che il Prefetto, quando ritiene sussistano fondati elementi, tali da ritenersi sintomatici del condizionamento criminale sulle attività indicate nell'art. 135 T.U.E.L., dovrà prima di tutto sollecitare il controllo interno di cui all'art. 147, comma 1, lett. a, T.U.E.L. e solo qualora l'ente locale non dovesse disporre degli strumenti adeguati per esercitare tale controllo, potrà essere richiesto il motivato riesame di legittimità dell'atto in via di autotutela da parte dello stesso organo che lo ha emesso.

<sup>53</sup> «L'art. 7, comma sesto, della legge n. 131/2003 ribadisce inoltre, a salvaguardia del principio di continuità dell'ordinamento giuridico, che fino all'adozione dei provvedimenti statali e regionali di conferimento delle funzioni amministrative sulla base dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza enunciati dal novellato titolo quinto della Costituzione, le stesse “continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale”», in Cons. St., parere 26 novembre 2003, n. 1006.

in tutta una serie di casi fra cui il mancato rispetto di norme da parte degli organi degli enti locali, per garantire l'erogazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali o, ancora, per garantire l'unità giuridica dell'ordinamento.

Anche l'art. 137 T.U.E.L. prevede la possibilità di nominare un commissario che vada a sostituire l'organo inadempiente nei confronti di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea decorso inutilmente il termine per adempiere. La ratio della norma risiede nel tutelare gli interessi dello Stato dal rischio di una potenziale infrazione delle norme comunitarie da parte dell'ente locale<sup>54</sup> e, anche in questo caso, è possibile rintracciare il fondamento costituzionale della norma nell'art. 120, comma 2, Cost. Medesima operazione vale per l'art. 138 T.U.E.L.<sup>55</sup> che invece prevede la facoltà del Governo di annullare gli atti degli enti locali viziati da illegittimità, una funzione di controllo che il Governo esercita a tutela dell'unità giuridica dell'ordinamento nei confronti della totalità degli enti pubblici,<sup>56</sup> e il cui fondamento è rinvenibile, anche in questo caso, nell'art. 120, comma 2, Cost.<sup>57</sup> e, prima ancora, nei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. Dalla lettura dell'art. 120 Cost. emerge che l'intervento sostitutivo dello Stato non è limitato ad una tipologia di atti specifici né tanto meno è sottoposto a particolari limiti di tempo, inoltre ne deriva che può essere esercitato sia nei casi di omissioni degli organi ma anche nei casi, ovviamente, di attività ossia di emanazione di atti viziati perché giudicati contrari all'interesse protetto

---

<sup>54</sup> Schilardi, *op. cit.*, p. 14.

<sup>55</sup> Il potere di annullamento straordinario previsto dall'art. 138 T.U.E.L. è classificabile nella categoria dei controlli di legittimità anche se il suo esercizio si basa su presupposti completamente differenti per via del valore politico-istituzionale che assume, in A. Benedetti, *op. cit.*, p. 530.

<sup>56</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 530, il riferimento alla totalità degli enti pubblici vuol mettere in evidenza che l'annullamento straordinario degli atti viziati è una forma di controllo il cui esercizio non è limitato nei confronti dei soli enti territoriali locali ma che, anzi, ha un campo applicativo ben più vasto in quanto volto alla tutela dell'unità dell'ordinamento nel suo complesso.

<sup>57</sup> Per ulteriori approfondimenti sul potere sostitutivo del governo nei confronti degli organi degli enti locali di cui all'art. 120 Cost., inteso come norma di chiusura generale dell'ordinamento, si rimanda alla sentenza della Corte costituzionale 20 gennaio 2004, n. 43, con cui è stato precisato che la previsione della norma «deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato e di altri interessi quali l'unità giuridica e l'unità economica della Repubblica, naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Cost.» Si rimanda inoltre ad altra decisione della Corte costituzionale, 8 luglio 2004, n. 236, per ciò che riguarda, invece, l'ambito applicativo dell'art. 120 Cost.

dalla norma.<sup>58</sup> L'art. 138 T.U.E.L. pertanto, permette allo Stato di intervenire a tutela dell'unità dell'ordinamento nel nome del quale viene giustificato un intervento di tipo demolitorio, qual è l'annullamento straordinario.<sup>59</sup>

A conclusione di questa breve rassegna di controlli sugli atti, sopravvissuti alle questioni riguardanti la caducazione delle norme disciplinanti i controlli di legittimità sugli atti che sono seguite all'abrogazione dell'art. 130 Cost, occorre effettuare talune precisazioni. Innanzitutto, l'attività legislativa regionale sopravvenuta si è concentrata molto poco sul tema dei controlli, attraverso interventi non organici che rendono difficoltoso il tentativo di ricostruzione del quadro sistematico degli orientamenti in materia al livello locale, generando una certa confusione.<sup>60</sup> Ciò che parte della dottrina registra è, invece, un'esigenza di revisione dei controlli amministrativi sugli atti,<sup>61</sup> sia quelli adottati dagli organi collegiali che quelli provenienti da dirigenti e funzionari. La carenza di controlli sugli atti ha suscitato, nel corso degli anni, varie riflessioni tendenti ad un ripensamento circa le forme di controllo esterno sugli atti, compatibilmente con il nuovo quadro costituzionale. Da ultimo si segnala che la più volte richiamata Commissione parlamentare antimafia si è espressa nettamente nel senso di avviare una riflessione approfondita sull'intero sistema dei controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali e sulla figura dei segretari comunali, essendo largamente avvertita l'esigenza di nuove forme di vigilanza e controllo sugli atti degli enti locali.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 531.

<sup>59</sup> *Ibidem*

<sup>60</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 530.

<sup>61</sup> Si veda a tal proposito F. Pinto, *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 373-375; V. Montaruli, *op. cit.*, pp. 150 e ss; Commissione Garofoli, "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma", in *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2011, p. 178: «La scelta di fare venire meno il controllo di legittimità, considerato inidoneo a prevenire i fenomeni corruttivi, a favore del controllo di gestione, finalizzato a valutare il rapporto costi-benefici dell'azione amministrativa, non ha sempre garantito il raggiungimento dei risultati sperati o comunque non ha inciso positivamente nella valutazione dei parametri nell'indice della corruzione».

<sup>62</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva, cit.*, p. 267.

### 1.5. Il controllo sugli organi.

L'istituto dello scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose di cui all'art. 143 T.U.E.L. rientra nel più ampio *genus* dei controlli sugli organi degli enti locali. Questa tipologia di controlli, già prevista nell'ordinamento precostituzionale, rappresenta uno strumento mediante cui si effettuano dei controlli sull'attività degli enti locali per verificarne la conformità ai principi generali dell'ordinamento. A differenza del controllo sugli atti che ha ad oggetto i singoli provvedimenti dell'organo ai fini del sindacato di legittimità, il controllo sugli organi ha ad oggetto l'intera attività dell'organo per una valutazione complessiva nonché i meccanismi di formazione della volontà dell'organo, indipendentemente dalle singole decisioni politiche.<sup>63</sup>

Invero, con il principio di equiordinazione fra i vari livelli istituzionali, introdotto dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost., sono sorti vari dubbi circa la possibile illegittimità costituzionale degli artt. 141 e ss. T.U.E.L. disciplinanti la misura dello scioglimento degli enti locali. A dirimere ogni dubbio sul punto è intervenuto il legislatore con la l. n. 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". Tale legge prevede, all'art. 2, comma 4, lett. m), che il Governo delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per garantire il corretto funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, debba mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali. Tale è stato anche l'orientamento della giurisprudenza amministrativa successiva, secondo cui «la più accentuata garanzia, sancita dall'art. 114 Cost., dell'autonomia degli enti locali, in un sistema complessivo di equiordinazione con lo Stato e le Regioni, costituisce una prescrizione di portata generale che non vale ad escludere la sussistenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare l'esplicazione di tecniche di intervento statale sanzionatorio.»<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> F. Celle, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso", in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, p. 1209.

<sup>64</sup> Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264. L'orientamento espresso dal Consiglio di Stato è stato confermato dalla giurisprudenza successiva, si veda ad esempio TAR Lazio, Roma, sez. I, 18 marzo 2010, n. 4275, secondo cui: «le disposizioni degli artt. 141 e 142 T.U.E.L., che consentono al Governo di intervenire sugli organi degli enti locali in base al presupposto della sussistenza di gravi e persistenti violazioni di legge sono compatibili con il sistema complessivo di equiordinazione degli enti locali con lo

Pertanto, l'abrogazione dell'art. 130 Cost., ed il conseguente venir meno del potere di effettuare controlli esterni di legittimità sugli atti delle autonomie locali, non ha invece inciso sulle disposizioni regolanti il controllo sugli organi, di cui agli artt. 141-146 del T.U.E.L. Disposizioni, queste ultime, che indicano i casi concreti e tassativi dinanzi ai quali l'autorità competente ha il potere di procedere allo scioglimento degli enti locali una volta accertata la sussistenza dei presupposti necessari per l'adozione del provvedimento di rigore. Queste norme di legge hanno quale finalità primaria la tutela degli interessi delle collettività interessate dai fenomeni "patologici" che riguardano la politica e l'amministrazione locale, avverso i quali la legge consente, come rimedio, di procedere allo scioglimento.<sup>65</sup>

È opinione prevalente, infatti, che la relativa disciplina, nonostante l'abrogazione dell'art. 130 Cost., debba permanere in quanto, seppur manchi un riferimento esplicito in Costituzione a tale tipo di controllo, essa è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di organi di governo di Comuni, Province e Città metropolitane, dunque il fondamento costituzionale di tale competenza deve rinvenirsi nell'art. 117 Cost. comma 2, lett. p, Cost., afferente alla "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".<sup>66</sup> Nella materia "organi di governo" rientra sia la disciplina della costituzione e del funzionamento di questi organi, sia quella degli interventi anche sanzionatori e repressivi sui medesimi dovuti al mancato

---

Stato e le Regioni e con la più accentuata autonomia degli stessi ex art. 114 Cost., recati dal nuovo Titolo V della Costituzione. Ciò in quanto, si è osservato, il vigente ordinamento costituzionale contempla due forme di ingerenza statale nell'autonomia delle amministrazioni locali: quella di natura sostitutiva di cui all'art. 120 Cost., che fa fronte a esigenze oggettive da perseguire con un intervento surrogatorio, e quella, riferibile sotto il profilo sistematico agli artt. 126 e 117, comma 2, lett. p), Cost., che è espressione di un potere di controllo sugli organi e presuppone la sussistenza di violazioni da sanzionare, in vista del soddisfacimento di un rilevante interesse nazionale».

<sup>65</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 18. «Il controllo sugli organi è ascrivibile a quella serie, tassativamente individuata dalla legge, di controlli "esterni" all'ente locale, esercitabili dallo Stato in funzione di garanzia del regolare e legittimo svolgimento delle funzioni proprie degli enti locali.», in A. Benedetti, *op. cit.*, p. 531.

<sup>66</sup> In tal senso A. Benedetti, *op. cit.*, p. 531. Anche la Corte costituzionale ha più volte confermato che i controlli sugli organi sono compatibili con il nuovo sistema delle autonomie locali: "I controlli sugli organi degli stessi enti locali rientrano nelle competenze dello Stato, in quanto espressione dell'indefettibile momento di unitarietà proprio dell'ordinamento complessivo", in Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 28 gennaio 1991; così, Corte Cost. 10 giugno 1988, n. 613, nonché già Corte Cost. sentt. nn. 28 novembre 1972, n. 164 e 5 novembre 1984, n. 245.

funzionamento degli stessi.<sup>67</sup> Anche il Giudice delle leggi, seppure in via incidentale, ha ribadito che la disciplina sullo scioglimento, sia ordinario che straordinario, degli enti locali si fonda sulla tutela di interessi pubblici omogenei sottostanti al perseguimento del ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali.<sup>68</sup>

Si tratta di forme di controllo straordinarie, attribuite esclusivamente alla competenza dello Stato e limitate ai soli casi di disfunzionamento degli organi monocratici e collegiali degli enti locali, da praticare nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione fra i diversi livelli istituzionali, nonché per garantire l'unitarietà dell'ordinamento.<sup>69</sup> Anche se non mancano gli orientamenti che invece hanno rinvenuto il fondamento della competenza statale nell'art. 120, comma 2, Cost., che attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi a organi delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni in una serie di casi fra cui il mancato rispetto di norme, in caso di pericolo per la sicurezza pubblica o ancora nel caso in cui sia necessario per tutelare l'unità giuridica dell'ordinamento.<sup>70</sup> Inoltre, il secondo periodo dell'art. 120 Cost. riserva alla legge il compito di definire "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione". Secondo un orientamento della Corte costituzionale attraverso questa norma, la Costituzione garantisce che, indipendentemente dalla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni, sia sempre possibile un intervento statale in casi eccezionali per la tutela di interessi considerati fondamentali per l'ordinamento. La ratio della norma sarebbe dunque quella di far sì che nonostante il riparto delle attribuzioni ed il decentramento delle funzioni amministrative attuato dalla riforma, si possa comunque assicurare la tutela degli interessi previsti dallo stesso art. 120 Cost., considerati essenziali, ossia il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, l'incolumità e della sicurezza pubblica, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali in tutto il territorio internazionale, la cui tutela è attribuita alla responsabilità dello Stato a norma dell'art.

---

<sup>67</sup> In tal senso, Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264.

<sup>68</sup> Corte cost., 9 novembre 2007, n. 373.

<sup>69</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 10; N. Posteraro, *op. cit.*, p. 18, il quale spiega che lo Stato ha il compito di garantire l'unitarietà dell'ordinamento perché, pur godendo gli Enti territoriali di piena autonomia, essi mantengono la loro natura di «enti esponenziali» degli interessi della collettività (anche se solo locale). È quindi logico che, se gli organi politici degli enti locali agiscono scorrettamente, il primo soggetto interessato ad intervenire per ripristinare gli equilibri, sia lo Stato».

<sup>70</sup> Così A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 11.

117 Cost. Per quanto concerne invece la tutela dell'unità economica e dell'unità giuridica, questa fa automaticamente capo allo Stato che ha il compito di garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica così come sancito all'art. 5 Cost.<sup>71</sup>

Nell'ambito di tale tipologia di controllo, disciplinato al Capo II, Titolo VI del T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000), si distinguono due differenti fattispecie: il controllo sugli organi nel loro complesso ed il controllo nei confronti dei singoli componenti degli organi stessi. Più precisamente si individuano le seguenti ipotesi di controllo:

- Lo scioglimento e la sospensione dei Consigli comunali e provinciali (art. 141 T.U.E.L.)<sup>72</sup>
- La sospensione e la rimozione degli amministratori locali (art. 142 T.U.E.L.)
- Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 T.U.E.L.)

Concentrando l'attenzione sull'art. 143 T.U.E.L., che rappresenta l'oggetto specifico della presente trattazione, occorre puntualizzare che il campo di applicazione di tale tipologia di controllo è stato esteso, in virtù dell'art. 146 T.U.E.L., anche a tutti gli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, T.U.E.L., ossia le città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le unioni di Comuni, 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.

---

<sup>71</sup> Questo l'orientamento espresso in merito all'art. 120 Cost dalla Corte costituzionale, 27 gennaio 2004, n. 43, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti. Sempre sull'art. 120 Cost., il Consiglio di Stato ha invece espresso alcune perplessità sulla possibilità di poter rintracciare solo in questa norma il fondamento dell'intervento statale di cui agli artt. 141-146 T.U.E.L. in quanto la norma costituzionale ammette ingerenze esterne nell'autonomia delle amministrazioni locali esclusivamente sotto la forma d'intervento sostitutivo, non consentendo pertanto all'autorità statale di esercitare il proprio potere sanzionatorio, in tal senso Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264.

<sup>72</sup> Ulteriore applicazione dello scioglimento ex art. 141 T.U.E.L. si rinviene nella previsione di cui all'art. 52 T.U.E.L. secondo cui, nel caso dell'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del sindaco o del presidente della giunta si ricorre allo scioglimento e alla nomina di un commissario ad acta ex art. 141. Tuttavia, nella prassi, è piuttosto raro che il dissenso politico si manifesti mediante l'approvazione di mozioni di sfiducia ma ciò a cui si ricorre più frequentemente è la presentazione delle dimissioni contestuali che produce il medesimo risultato ma non richiede motivazione e non implica il complesso sistema delle votazioni, necessario invece per l'approvazione della mozione di sfiducia, in tal senso A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 11.

Il controllo esercitato mediante le disposizioni ex artt. 141-146 si presenta come un procedimento da porre in essere in una fase antecedente allo scioglimento ed il cui risultato può quindi essere l'emanazione del provvedimento di rigore. Sostanzialmente il controllo si presenta come la fase propedeutica allo scioglimento, mentre quest'ultimo scaturisce dal controllo e ne rappresenta l'atto finale.<sup>73</sup> Dunque, tale controllo viene classificato all'interno del *genus* controlli sostitutivi repressivi o sanzionatori<sup>74</sup> in quanto il risultato di questo controllo non è semplicemente l'adozione dell'atto in luogo della omissione dell'ente competente, bensì si tratta di un controllo che può portare all'adozione di un provvedimento che provoca la dissoluzione dell'organo collegiale, andando ad incidere profondamente sul funzionamento dell'organo stesso e rappresentando un'ingerenza nella vita democratica della comunità locale nonché nell'autonomia dell'ente coinvolto.<sup>75</sup>

Secondo l'orientamento prevalente, il controllo esercitato mediante lo scioglimento degli Enti Locali risponde ad una doppia finalità, da un lato verifica che l'ente locale operi nell'esclusivo interesse della collettività e dall'altro, persegue una finalità di tipo morale nel senso che l'atto finale produce i suoi effetti anche nei confronti dei singoli componenti dell'organo colpito dalla misura, giudicati inadeguati al loro ruolo pubblico in quanto non in possesso dei requisiti indispensabili per ricoprirlo.<sup>76</sup> In tal senso, il fondamento costituzionale di tale tipo di controllo è da rinvenire nell'art. 97 Cost., poiché volto alla salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione dato che con esso si procede a verificare l'attività dell'organo controllato ed i comportamenti dei componenti dello stesso.<sup>77</sup>

Ovviamente, poiché il controllo ha come risultato finale l'emanazione del provvedimento di scioglimento che è un atto estremamente gravoso per l'ente locale in

---

<sup>73</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 18.

<sup>74</sup> I controlli si ripartono in controlli ispettivi che consentono all'autorità competente di effettuare ispezioni sugli atti e l'attività dell'amministrazione controllata; i controlli sostitutivi semplici per cui l'organo superiore si sostituisce all'organo inferiore nel caso in cui quest'ultimo sia inadempiente; i controlli repressivi che autorizzano all'applicazione di sanzioni amministrative o disciplinari nei confronti dell'amministrazione controllata ed, infine, i controlli sostitutivo-repressivo nei quali è incluso il controllo di cui all'art. 143 T.U.E.L., così N. Posteraro, *op. cit.*, p. 27.

<sup>75</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 27.

<sup>76</sup> *Ibidem*

<sup>77</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 28; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 59.



quanto colpisce, demolendolo, l'organo collegiale, incidendo dunque sullo stesso principio democratico, è necessario che sia la legge ad indicare le fattispecie tassative al verificarsi delle quali sia possibile attivare il controllo. Da ciò deriva che le ipotesi di scioglimento non possono che essere di stretta interpretazione ed è dunque inammissibile che siano sottoposte ad interpretazione analogica o anche solo estensiva.<sup>78</sup>

Giunti a questo punto dell'analisi, si rende necessario per ragioni di completezza, accennare, seppure brevemente, alle cause *ordinarie* di scioglimento.

Le ipotesi di scioglimento dell'organo collegiale contemplate dall'art. 141 T.U.E.L. sono indicate secondo un criterio di scalare gravità.<sup>79</sup> La lettera a) della norma contempla i casi di:

- Compimento di atti contrari alla Costituzione: le ipotesi da sanzionare riguardano i casi in cui gli atti adottati siano contrari ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quali la democraticità, la rappresentatività o l'uguaglianza.<sup>80</sup> Va precisato che il verificarsi di queste ipotesi è piuttosto raro, infatti i casi di scioglimento per atti contrari alla Costituzione sono davvero esigui<sup>81</sup> piuttosto è possibile rinvenirla quale manifestazione della fattispecie delle "gravi e persistenti violazioni di leggi" di cui rappresenta l'ipotesi più grave.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> N. Posteraro, *op. cit.*, p. 31; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 62.

<sup>79</sup> Così C. Schilardi, *op. cit.*, p. 20; A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 12.

<sup>80</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 20; A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, p. 12; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 67. Un esempio realmente verificatosi di atto del consiglio comunale contrario ad uno dei principi della Carta costituzionale è costituito da un caso del 2006 in cui alcuni sindaci altoatesini avevano chiesto la tutela dell'Austria mediante una petizione e su cui il Viminale aveva aperto un'indagine amministrativa per verificare se la petizione fosse contraria all'unità nazionale, alla Costituzione e alla legge penale, in *Corriere della Sera*, "Atti contrari alla Costituzione Indagini di Pisanu sui sindaci che chiedono tutela all'Austria", 26 gennaio 2006, p. 18.

<sup>81</sup> Tale dato emerge dalle statistiche ufficiali del Ministero dell'interno che fanno parte del Sistema Statistico Nazionale e nelle quali si dà conto, periodicamente, del numero di consigli comunali sciolti in totale per causa di scioglimento, si veda per es. l' *Elaborazione statistica sui consigli degli enti locali sciolti in Italia dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2014*, a cura del Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie - Ufficio Centrale di Statistica del Ministero dell'interno che, nell'indicare l'incidenza percentuale delle singole cause sul totale, non comprende affatto la causa del compimento di atti contrari alla Costituzione, a conferma della rarità del ricorrere di tale fattispecie.

<sup>82</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 68.

- Compimento di gravi e persistenti violazioni di legge: si suole indicare i casi in cui l'atto adottato è diretto a violare disposizioni di legge che indichino un comportamento come obbligatorio.<sup>83</sup> Le violazioni devono essere gravi ossia tali da incidere direttamente sulle posizioni giuridiche dei cittadini e da compromettere il corretto funzionamento dell'ente locale.<sup>84</sup> Il requisito della gravità è estremamente importante perché non si può dar luogo all'applicazione di una misura così gravosa per la democrazia locale, qual è lo scioglimento dell'organo collegiale, per motivi futili o ambigui bensì è indispensabile che il provvedimento di rigore si fondi su elementi, per l'appunto, gravi.<sup>85</sup> Le violazioni devono inoltre essere "persistenti" ossia gli atti in violazione delle norme devono essere reiterati nel tempo.<sup>86</sup>
- Gravi motivi di ordine pubblico: la nozione di ordine pubblico rilevante ai fini dello scioglimento degli enti locali attiene alla sicurezza ed alla quiete pubblica intesi in senso stretto,<sup>87</sup> è ciò che emerge dal costante orientamento della dottrina e della giurisprudenza amministrativa: «la nozione di *ordine pubblico* deve intendersi come sintesi di primari beni e valori sociali (ad esempio: quiete e sicurezza pubblica), la cui compromissione potrebbe mettere a rischio il tranquillo ed ordinato svolgersi della vita dei consociati».<sup>88</sup> In questa sede pare opportuno

---

<sup>83</sup> A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 12; R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 68.

<sup>84</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 20. La violazione può ritenersi grave quando è idonea a causare un turbamento nell'ordinamento giuridico ed eseguita in spregio alle norme dell'ordinamento repubblicano, così R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 69; A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, p. 12.

<sup>85</sup> *Ibidem*, secondo R. Rolli: «sono gravi le violazioni che si riflettono direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini, le quali compromettono la stessa funzionalità dell'ente locale, oltre che la funzionalità complessiva del sistema dei pubblici poteri interferendo nella sfera di altri soggetti pubblici.»

<sup>86</sup> A tal proposito è difficile poter individuare astrattamente le ipotesi che possano integrare la caratteristica della reiterazione, tuttavia un esempio potrebbe essere costituito, a parte la più classica ipotesi della mancata approvazione del bilancio oppure, da atti con cui il consiglio comunale deliberi ingiustificate indiscriminazioni nell'accesso dei cittadini ai servizi pubblici essenziali, così C. Schilardi, *op. cit.*, p. 20.

<sup>87</sup> La Corte Cost. sentenza 11 luglio 1961, n. 40, dopo avere rilevato che «lo scioglimento degli enti locali per motivi d'ordine pubblico rientra nella materia della pubblica sicurezza e rappresenta uno dei mezzi rivolti al mantenimento delle fondamentali esigenze della Comunità statale» ha confermato la suddetta nozione di "ordine pubblico" che, nell'incertezza data dall'esistenza nell'ordinamento di varie nozioni di "ordine pubblico", è quella da ritenersi maggiormente idonea nel caso dello scioglimento. L'articolo 159 del D.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 definisce l'ordine pubblico come «il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella Comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.»

<sup>88</sup> Cons. St., sent. n. 15 novembre 2004, 7455.

rilevare che prima dell'entrata in vigore dell'art. 15 bis della l. 55/1990, si faceva ricorso alla fattispecie dei gravi motivi di ordine pubblico per dar luogo allo scioglimento degli organi collegiali per infiltrazioni e condizionamento della criminalità organizzata.<sup>89</sup>

La lettera b) dell'art. 141 T.U.E.L. elenca, invece, una serie di fattispecie a causa delle quali non è possibile assicurare il regolare funzionamento degli organi e dei servizi dell'ente. Vi rientrano:

1. rimozione, decadenza, impedimento permanente, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia
2. dimissioni del Sindaco o del Presidente della Provincia, la cui operatività è subordinata al decorso del termine di 20 giorni dalla presentazione, tale termine viene concesso al fine di favorire la ricomposizione della maggioranza di governo.<sup>90</sup>
3. dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri del consesso elettivo: lo scioglimento viene provocato dall'accertata volontà della maggioranza dei consiglieri; nella prassi questa fattispecie ha sostituito quasi del tutto l'ipotesi di scioglimento prevista dall'art 52, comma 2, T.U.E.L. conseguente all'approvazione della mozione di sfiducia, in quanto rappresenta una procedura semplificata che, a differenza della mozione di sfiducia, non richiede votazioni o atto motivato.
4. riduzione dell'Organo assembleare alla metà dei componenti per impossibilità di surroga: in questo caso, l'impossibilità di procedere alla surroga per un qualsiasi motivo, il numero dei componenti dell'organo assembleare si riduce al di sotto della soglia consentita per cui si ritiene che venga meno la corretta funzionalità dell'organo.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 20. A tal proposito è stato notato che la previsione di cui all'art. 143 T.U.E.L. "si colloca in un rapporto di continuità e di sostanziale specificazione" rispetto all'ipotesi dello scioglimento di per gravi motivi di ordine pubblico, tuttavia ci sono sul punto opinioni discordanti in quanto altri ritengono che, invece, l'art. 143 in quanto misura sanzionatoria, si ponga in "una posizione speciale ed autonoma rispetto ai casi ordinari previsti dall'art. 141 T.U.E.L." così in R. Rolli, *Il Comune degli altri*, *cit.*, p. 75.

<sup>90</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 21; A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, *op. cit.*, p. 13.

<sup>91</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 22.

La lettera c) dell'art. 141 T.U.E.L., invece, indica il caso di mancata approvazione del bilancio. In questo caso si deve far riferimento non solo all'approvazione del bilancio ma anche all'adozione della delibera attestante il permanere degli equilibri di bilancio, prevista dall'art. 193 T.U.E.L., la cui mancata adozione è considerata alla stregua della mancata approvazione del bilancio. Le dette fattispecie integrano casi di inadempimenti ad obblighi fondamentali del Consiglio. L'art. 141, comma 2, stabilisce che nel caso della mancata predisposizione dello schema di bilancio da parte della Giunta, il Prefetto nomina un commissario *ad acta* affinché lo predisponga, nel caso in cui sia il Consiglio a non approvare lo schema regolarmente predisposto dalla Giunta, viene dato un termine di 20 giorni per adempiere, trascorso inutilmente il quale, viene nominato un commissario che si sostituisce all'amministrazione inadempiente.

Infine, la lettera c-bis), prevede che nel caso in cui non vengano adottati gli strumenti urbanistici generali nei Comuni con più di mille abitanti, si dia luogo allo scioglimento del Consiglio.

Per ciò che riguarda la procedura, in tutti i casi di scioglimento, questa si apre con un rapporto del Prefetto, con cui si compiono tutte le valutazioni del caso, che viene trasmessa al Ministro dell'interno. Se il rapporto contiene gli elementi sufficienti per integrare le ipotesi di scioglimento previste dalla norma, il Ministro predisponde la proposta sulla base della quale verrà adottato il decreto di scioglimento a firma del Presidente della Repubblica. Del decreto di scioglimento si dà tempestiva comunicazione al Parlamento e viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale, esso contiene, inoltre, la nomina del commissario straordinario cui sono attribuite le funzioni ed i poteri di sindaco, consiglio e giunta fino al rinnovo delle consultazioni.

Infine, sembra coerente fare cenno all'art. 142 T.U.E.L. che disciplina le ipotesi di sospensione e rimozione degli amministratori locali, quale norma di chiusura della trattazione dei controlli sugli organi. La previsione è analoga a quella prevista per lo scioglimento del Consiglio comunale di cui all'art. 141 T.U.E.L., dunque l'applicazione della sanzione per i singoli amministratori, che viene applicata con decreto del Ministro dell'Interno, segue al compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge e gravi motivi di ordine pubblico. Il comma 2 stabilisce che, nelle more dell'adozione del decreto di rimozione, il Prefetto può sospendere gli amministratori

qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità. Come si accennava poc' anzi, si può sostenere che la previsione di cui all'art. 142 T.U.E.L. costituisca norma di chiusura posta a tutela dell'ordinamento repubblicano, in tal senso si è espressa la giurisprudenza: «la rimozione degli amministratori degli enti locali per atti e comportamenti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico costituisce espressione di una *norma di chiusura del sistema di controllo sugli organi degli enti locali*». <sup>92</sup>

Con il D.L. n. 172/2008, convertito nella l. 30 dicembre 2008, n. 210, è stato introdotto il comma 1-bis all'art. 142 che prevede un'ulteriore ipotesi di rimozione del sindaco, del presidente della provincia o dei componenti dei consigli e delle giunte in caso di grave inosservanza degli obblighi posti a loro carico in materia di raccolta, gestione e smaltimento dei rifiuti. <sup>93</sup>

#### 1.6. Conseguenze del conquistato decentramento territoriale.

È opinione diffusa che il controllo sugli organi attuato mediante lo strumento di cui all'art. 143. T.U.E.L., non sia sufficiente al raggiungimento dello scopo per cui è previsto; in altre parole, lo scioglimento non sempre rappresenta una soluzione efficace ad impedire il reiterarsi delle infiltrazioni mafiose negli apparati dell'ente locale. Ciò è dovuto ad una serie di ragioni, fra cui, la circostanza per cui le Commissioni straordinarie, come si dirà in prosieguo, sono dotate di poteri limitati nella gestione dell'ente locale durante la vigenza dello scioglimento e ciò spesso non consente ai commissari di adottare gli strumenti necessari per far fronte a realtà ed amministrazioni altamente compromesse dalle interferenze della criminalità organizzata. Indici della inadeguatezza della misura in questione di risolvere un così radicato fenomeno, sono il dato numerico dei doppi scioglimenti, delle numerose proroghe delle gestioni commissariali e, ancora, la durata in carica delle amministrazioni prima di essere colpite dalla misure di rigore, vale a dire che troppo spesso la misura interviene dopo alcuni anni dall'insediamento di giunta e

---

<sup>92</sup> Cons. St., sent. n. 15 novembre 2004, 7455.

<sup>93</sup> «Seppure la disposizione sia stata emanata nel periodo in cui la Regione Campania versava in uno stato di grave emergenza nel settore dei rifiuti, la sua portata applicativa è estesa a tutte le aree in cui nella stessa materia dovesse venir riconosciuta la situazione di emergenza ai sensi della legge n. 225/92 istitutiva del servizio nazionale di protezione civile.» così C. Schilardi, *op. cit.*, p. 24.

Consiglio comunale, dimostrando per lo meno un ritardo nell'attività investigativa e di monitoraggio da parte degli organi dello Stato.<sup>94</sup>

Secondo parte della dottrina, alla base delle difficoltà riscontrate nell'esperienza applicativa della misura vi è senza dubbio l'intero sistema dei controlli che ad oggi si presenta inefficace e lacunoso ma non solo, è infatti impensabile voler forzatamente affermare che un solo strumento come lo scioglimento possa costituire l'unica soluzione per un problema così diffuso come quello delle infiltrazioni mafiose nei Comuni. Piuttosto si tratta di un problema endemico, che affligge le realtà locali italiane in maniera persistente e che è riconducibile ad una generale crisi del sistema degli enti locali.<sup>95</sup>

A tal proposito, è lecito ritenere che la maggiore autonomia ed il decentramento di poteri e funzioni a favore degli enti locali abbiano avuto un peso rilevante sul corretto funzionamento degli stessi. D'altronde, già in passato autorevole dottrina individuava, fra le cause della "maladministration" intesa come l'insieme delle pratiche che contribuisce ad etichettare un'amministrazione come mal funzionante,<sup>96</sup> l'attribuzione di autonomia e di maggiori poteri agli enti locali: «Negli anni '70, si è verificato un ingente spostamento di potere e di risorse dal centro alla periferia. Tuttavia, non ci si è preoccupati dell'estrema

---

<sup>94</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma, 2009, pp. 161-163, il quale fornisce una descrizione esaustiva di tutte le cause all'origine dei limiti e degli insuccessi della normativa, in particolar modo, nella dettagliata analisi dei dati da lui elaborati, emerge che le amministrazioni infiltrate sono rimaste in carica in media 1.043 giorni, vale a dire circa tre anni, prima di essere sciolte. Fra gli altri dati considerati ai fini del presente lavoro, rileva il tasso di rielezione degli amministratori facenti parte dei consigli e delle giunte disciolti che, su 120 Comuni considerati, risulta essere del 17,5% con punte che arrivano fino al 75%; seppure il tasso di rielezioni si riferisce alla totalità degli amministratori e non solo a coloro che siano stati responsabili delle collusioni con le mafie, è fuor di dubbio che rappresenta "un sintomo della difficoltà di rinnovamento della classe politica locale, uno dei principali problemi che lo Stato deve affrontare nei territori a forte presenza mafiosa", così V. Mete a p. 160.

<sup>95</sup> «Inevitabilmente, il tema dello scioglimento degli enti locali (e le cause che lo provocano), può iscriversi nel solco di uno studio volto alla comprensione di intrecci infausti, e delle "relazioni perniciose" tra amministrazione e gestione delle risorse, nonché tra amministrazione locale e criminalità organizzata», così R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015, p. 15; Secondo V. Montaruli, *op. cit.*, p. 147 ss, alla base della crisi del sistema degli enti locali vi sono molteplici cause, fra cui però riveste un ruolo primario lo spreco delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni locali.

<sup>96</sup> Nella definizione fornita da S. Cassese in " 'Maladministration' e rimedi", in *Il Foro Italiano*, Vol. 115/1992, p. 243, con il termine "maladministration" si suole indicare «quel complesso fenomeno di disfunzioni che va dalle resistenze al cambiamento al formalismo, all'indifferenza all'efficienza, all'ostilità verso la tecnologia, all'"overstaffing", al nepotismo, alla corruzione.»

debolezza della classe politica locale. Questa è stata educata male da un secolo di centralismo e non si è mai abituata all'esercizio dell'autonomia»<sup>97</sup> secondo l'autore questa discrepanza tra aumento dei poteri attribuiti alle autonomie locali e mancanza di adeguati controlli, ha avuto quale conseguenza anche l'incremento esponenziale della corruzione locale.

Dunque, emerge ormai in dottrina e, più in generale, nell'opinione pubblica, l'idea che il decentramento realizzato con la riforma del Titolo V, cui sono seguiti il mutamento dei rapporti istituzionali e le radicali trasformazioni del sistema dei controlli, abbia facilitato notevolmente la commistione fra esponenti della politica locale ed esponenti delle organizzazioni mafiose: «Le associazioni di stampo mafioso nutrono quindi una particolare attenzione per gli enti locali, ancor di più in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, che ha esaltato il ruolo di tali enti a veri e propri autonomi livelli di governo, non più quindi qualificabili come mere articolazioni dello Stato sul territorio. Tali enti sono soggetti competenti a gestire risorse finanziarie sulle quali ovviamente si innestano le “*mire predatorie*” delle cosche mafiose.»<sup>98</sup>

Alla luce di quanto sinora esposto, il sistema dei controlli vigente, se da un lato si è posto come massima affermazione del principio di autonomia degli enti, dall'altro ha finito per predisporre – nel concorso con altre situazioni di contesto - un terreno favorevole all'infiltrazione criminale, rendendo estremamente vulnerabile la macchina amministrativa. Pertanto, giunti a questo punto dell'analisi, appare legittimo interrogarsi sul funzionamento dell'attuale sistema dei controlli e se sia opportuno avviare una seria riflessione sulla possibilità di revisione del sistema stesso. Difatti, l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità, non permette di intercettare gli atti ed i provvedimenti attraverso i quali si realizza concretamente la commistione tra politica/amministrazione locale e potere mafioso; questo è ancora più evidente quando si analizzano le risultanze di accesso agli enti e l'attività delle commissioni straordinarie che devono procedere per quanto possibile al risanamento dell'ente dovendo, quindi, rimuovere quegli atti

---

<sup>97</sup> S. Cassese, “‘Maladministration’ e rimedi”, in *Il Foro Italiano*, Vol. 115/1992, p. 245.

<sup>98</sup> R. De Angelis Effrem Di Torreruggiero, “La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali”, *Tesi per la conferma in ruolo - I° Corso di formazione per Consiglieri di Prefettura - Scuola superiore Amministrazione dell'Interno*, in [sarannoprefetti.it](http://sarannoprefetti.it), 16 luglio 2007, p. 15.

precedentemente adottati dal Consiglio comunale e che risultano pregiudizievoli per gli interessi pubblici. Pertanto, bisogna constatare che i soli controlli interni, quali quelli sulla “regolarità amministrativa”, poiché non prevedono delle verifiche da effettuarsi in via preventiva, non sono idonei a sopperire ad una tale carenza di controlli sugli atti.<sup>99</sup>

Tuttavia, l’individuazione dei controlli ammissibili dopo la riforma del Titolo V, che ha sancito il “declino dei controlli di legittimità”<sup>100</sup>, appare alquanto difficile in quanto gli unici controlli espressamente ammessi in Costituzione sono quello sostitutivo del governo ex art. 120, comma 2, Cost., ed il controllo sugli organi di governo attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lett. p). Una parte della dottrina, nei primi anni successivi allo stravolgimento del sistema dei controlli riteneva che: «la possibilità di compensare almeno tendenzialmente la scomparsa del sistema dei controlli sugli atti con la valorizzazione dei controlli sostitutivi e di quelli sugli organi appare alquanto limitata»<sup>101</sup>, e da ciò è evidente il timore diffuso all’indomani della riforma del titolo V, di un possibile calo generalizzato di legalità che, secondo questo orientamento, può essere garantita solo dal controllo preventivo di legittimità sugli atti.<sup>102</sup>

Nonostante negli ultimi anni siano state apportate delle modifiche al sistema dei controlli,<sup>103</sup> dettate soprattutto dall’esigenza del contenimento della spesa pubblica, ad oggi è legittimo avanzare qualche riserva sul sistema dei controlli per cui si vuole manifestare la necessità di prevedere diversi ed ulteriori controlli. Come soluzione da più

---

<sup>99</sup> A. Benedetti, *op. cit.*, p. 530.

<sup>100</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, p. 182.

<sup>101</sup> C. Pinelli, “Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, 2005, nn. 1-2, p. 171.

<sup>102</sup> *Ibidem*, con le restanti forme di controllo, secondo autorevole dottrina, si sarebbe realizzato non un passaggio dalla legalità all’efficienza dei controlli come invece sostenevano in molti, bensì dalla legalità formale alla legalità sostanziale, quest’ultima intesa come la congruità dell’azione pubblica rispetto agli obiettivi stabiliti dalla legge, così C. Pinelli, *Quali controlli cit.*, p. 172.

<sup>103</sup> Sui suddetti interventi legislativi si rinvia alla sintesi effettuata da R. Cifarelli, “Corruzione “amministrativa” e controlli: spunti di riflessione”, in *Amministrazione in Cammino*, 17.05.2013, il quale, per ogni modifica legislativo, ha indicato il campo di maggiore intervento nel seguente modo: «si è assistito a un parziale ripensamento del sistema dei controlli e, in particolare, al rinnovato tentativo di rilanciare i controlli interni (legge n. 15/2009 e D.Lgs. n. 150/2009); alla riespansione dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti e della Ragioneria Generale dello Stato (D.L. n. 78/2009; D.L. n. 225/2010; D.Lgs. n. 123/2011; D.L. n. 174/2012); al potenziamento dei controlli sulla gestione finanziaria, che assumono anch’essi in gran parte la configurazione di controlli preventivi di legittimità (L. n. 266/2005; L. n. 196/2009; D.L. n. 174/2012)».



parti<sup>104</sup> vi è la proposta della restaurazione di forme più rigide di controllo interno sulla legittimità degli atti, in modo da poter garantire un controllo efficace su atti e provvedimenti e poter intercettare, fin dal principio, tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'ente locale; ciò si rende necessario poiché, con riguardo al caso dello scioglimento, l'intervento dell'Amministrazione centrale arriva a posteriori, anche talvolta a distanza di anni dall'assunzione di atti e provvedimenti che, invece, con un adeguato controllo, avrebbero potuto rivelare fin dall'inizio il tentativo di infiltrazione mafiosa.<sup>105</sup> A conferma di ciò, dallo studio della materia emerge non solo che con l'abrogazione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali non si è raggiunto l'obiettivo prefissato dal legislatore del recupero dell'efficienza amministrativa<sup>106</sup> ma, più in generale, che l'ampia autonomia conferita agli enti locali può essere indebitamente sfruttata per il compimento di condotte ed atti illeciti. Ovviamente l'eventuale introduzione di altre e nuove forme di controllo, previa verifica della loro compatibilità con il dettato costituzionale, non dovranno ispirarsi alle mire centralistiche del passato bensì dovranno prevedere il coinvolgimento delle autonomie locali, così come gli eventuali organi di revisione dovranno essere composti da soggetti imparziali e super partes in modo da scongiurare il più possibile ogni tentativo di ingerenza e di potenziale commistione fra interessi leciti e illeciti.<sup>107</sup>

Infine, a conclusione di questo complesso discorso sui controlli che richiederebbe un maggior approfondimento non possibile in questa sede, in quanto tema che, nel corso

---

<sup>104</sup> Per ulteriori riflessioni circa la necessità di ripristinare i controlli esterni di legittimità sugli atti, si rimanda a V. Montaruli *op. cit.*, e a R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.* e all'intervento di P. Grasso, in *Assemblea Regionale Siciliana Associazione Nazionale Funzionari Amministrazione Civile dell'Interno* (a cura di), *Colletti bianchi, zona grigia e mafie. Seminario "in memoria del Prefetto Roberto Sorge"*, Bononia University Press, Bologna, 2013, p. 62.

<sup>105</sup> R. Rolli, *Il Comune degli altri, cit.*, pp. 182-183, secondo cui il controllo di legittimità ex ante sugli atti è uno strumento estremamente utile per garantire il rispetto dei limiti imposti agli amministratori che assumono decisioni, gestiscono risorse economiche, fondi pubblici ecc., e serve anche a verificare che vengano rispettati i principi proclamati in Costituzione circa il corretto svolgimento dell'azione amministrativa.

<sup>106</sup> Commissione Garofoli, "La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma", in *Rapporto della Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2011, p. 185, fra le proposte elaborate dalla commissione Garofoli, spiccano quelle in merito alla riforma della figura del Segretario Comunale nel senso di assicurare a tale ruolo una maggiore autonomia nei confronti degli organi politici.

<sup>107</sup> V. Montaruli, *op. cit.*, p. 152.

del tempo, ha posto non pochi problemi all'interprete,<sup>108</sup> non si vuole trascurare una riflessione sull'opportunità di procedere alla revisione del Testo Unico degli Enti Locali. Revisione che dovrebbe tendere al riordino della materia dei controlli in modo da realizzare un coordinamento con le nuove previsioni costituzionali e garantire così, non solo una sistematizzazione organica della disciplina ma anche un'immediata comprensione della disciplina, semplificando così l'interpretazione per l'esegeta, attività che ad oggi, invece, per via della preesistenza del T.U.E.L. alla riforma costituzionale delle autonomie locali, richiede uno sforzo interpretativo di non poco conto.

## **2. Corruzione ed infiltrazione mafiosa: la recente normativa sulla prevenzione della corruzione.**

### **2.1. Mafie e corruzione.**

È opinione diffusa che le organizzazioni mafiose agiscano principalmente mediante i canali della corruzione e che se non ci fosse quest'ultima probabilmente la mafia avrebbe non poche difficoltà nell'espletamento delle proprie attività. Dunque, mafia e corruzione sono due fenomeni criminali che spesso vengono accostati e a ragion veduta, in quanto la realtà ci rivela che le organizzazioni mafiose esercitano un'immensa forza corruttiva e che è grazie ad essa che riescono ad insinuarsi in molti settori (economia, politica, pubblica amministrazione e società civile) ed a sviluppare i propri interessi a scapito della collettività. Entrambi i fenomeni, tuttavia, guardando alla storia del nostro paese, non possono essere definiti un'emergenza ma piuttosto fenomeni endemici al sistema politico nazionale.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Sulla complessità del tema dei controlli si tengano quale monito le parole di S. Cassese in "Quello dei controlli amministrativi è uno dei maggiori problemi italiani" in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 19.

<sup>109</sup> P. Pezzino, "La giustizia dopo tangentopoli", in R. Minna e M. Morisi (a cura di), *Giustizia come: Giurisdizione e sistema politico in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1998, p. 163, il venir meno del carattere dell'emergenzialità dei due fenomeni presi in considerazione, secondo lo storico Paolo Pezzino, è dovuto al fatto che, fra quelle che sono considerate comunemente le emergenze che hanno segnato la storia del nostro paese, ossia criminalità organizzata, corruzione, e terrorismo, solo quest'ultimo può essere ritenuto tale in quanto classificabile come: «congiuntura particolare, delimitata nel tempo (...) risolto con una risposta tutto sommato uniforme (...) della classe dirigente italiana» mentre criminalità organizzata e corruzione, avendo avuto un percorso evolutivo completamente differente, anche in termini di azione di

Ciò detto, occorre distinguere il fenomeno mafioso dalla corruzione che, per quanto accostabili, rimangono pur sempre due fattispecie criminose ben distinte.

I sodalizi mafiosi sono molteplici e mentre hanno spesso strutture diversificate, si caratterizzano per avere dei tratti comuni, fra cui l'esercizio continuativo della forza intimidatoria, una forma di segretezza che però deve accompagnarsi alla notorietà ed un reclutamento molto selettivo degli appartenenti.<sup>110</sup> Ancora, le organizzazioni mafiose si pongono come entità parapolitiche per due ordini di motivi, da un lato perché instaurano dei rapporti che possono essere a seconda dei casi di intesa oppure conflittuali, con la classe politica locale; dall'altro perché vogliono agire ed amministrare il potere in luogo dello Stato.<sup>111</sup> Sotto altro aspetto, la mafia può essere definita come un insieme di soggetti che usa risorse di varia natura (ad es. violenza fisica, reti e relazioni) nei confronti di coloro che si vogliono corrompere, in quest'ottica l'elemento qualificante della mafia è sicuramente la protezione che viene offerta ai politici come un servizio. La protezione criminale si impone soprattutto nei mercati non regolamentati in cui manca la protezione da parte dello Stato per cui si genera una domanda a cui risponde la mafia.<sup>112</sup> Nei rapporti di corruzione, la protezione garantisce al politico una serie di vantaggi fra cui la reputazione di pericolosità dato che il rapporto che si instaura con il mafioso consente un

---

contrasto da parte dello Stato, sono da considerarsi ormai caratteristiche proprie del sistema politico italiano.

<sup>110</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo mafie e antimafie*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 59.

<sup>111</sup> Ibidem; P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 163 e ss.

<sup>112</sup> A. Vannucci, *lectio* "La corruzione delle mafie, le mafie nella corruzione", al corso di Dottorato in *Studi sulla criminalità organizzata* presso l'Università degli Studi di Milano, 12.01.2018. D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 382 e ss.

accesso facilitato all'uso della forza, indipendentemente dal suo reale utilizzo,<sup>113</sup> e ciò indubbiamente rafforza il peso politico dell'interessato.<sup>114</sup>

Si ha corruzione, invece, quando un soggetto agisce contro i propri doveri ed i propri obblighi a fronte del conseguimento di denaro o altra utilità. Alla corruzione il nostro ordinamento attribuisce rilevanza penale e la annovera fra i reati contro la pubblica amministrazione (Codice Penale, Libro II – Dei delitti in particolare, Titolo II – Dei delitti contro la pubblica amministrazione negli artt. 118 e ss.). Nella corruzione, più semplicemente, privato e pubblico funzionario concludono un accordo in base al quale dietro la dazione di una somma di denaro, o altra utilità, non dovuta da parte del privato, il pubblico ufficiale si impegna a compiere un'attività o a adottare un atto in virtù dei poteri che gli derivano dal suo ruolo pubblico. L'enorme danno che deriva da queste pratiche nei confronti del bene pubblico e della collettività, ha portato il legislatore ad adottare numerose misure e a sanzionare la condotta di entrambi, corrotto e corruttore. Dal punto di vista del corrotto si tratta di un reato proprio, trattandosi necessariamente di un soggetto che ricopra una funzione pubblica, invece, dal lato del corruttore, potendo quest'ultimo essere un qualsiasi privato, si tratta di un reato comune. Si possono distinguere diverse ipotesi di corruzione:

- art. 318 c.p. Corruzione per l'esercizio della funzione: anche detta corruzione impropria, si verifica quando il pubblico ufficiale accetta la prestazione o la promessa di denaro o altra utilità in cambio dell'adozione di un atto del suo ufficio. In sostanza il pubblico ufficiale adotta un atto che rientra nelle proprie competenze e il disvalore della condotta sta nel compenso che riceve.

---

<sup>113</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 382 e ss; sull'uso della violenza si veda G. Falcone, (in collaborazione con M. Padovani), *Cose di Cosa Nostra*, BUR Rizzoli, Milano, 2018, p. 38: «nell'organizzazione violenza e crudeltà non sono mai gratuite, rappresentano sempre l'extrema ratio, l'ultima via d'uscita quando tutte le altre forme d'intimidazione sono inefficaci o quando la gravità di uno sgarro è tale da meritare soltanto la morte». Ciò è confermato da un altro orientamento secondo cui ancora più importante dell'uso in sé della violenza è la reputazione che il mafioso costruisce intorno a sé di poter ricorrere alla violenza in qualsiasi momento, che crea un generale clima di timore nei confronti del mafioso ed il risultato è che più è consolidata tale reputazione e minore sarà il bisogno di ricorrere effettivamente all'uso della violenza: «una reputazione di protezione credibile tende a coincidere con la protezione. Più sarà solida la fama di un'impresa di protezione e minore sarà il bisogno di ricorrere alle risorse che ne costituiscono il fondamento», D. Gambetta, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino, 1992, p. 48.

<sup>114</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 382 e ss.

- art. 319 c.p. Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio: si tratta della fattispecie di corruzione generalmente considerata più grave, c.d. corruzione propria, per cui un pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio accetta la dazione o la promessa di denaro o altra utilità per omettere o ritardare il compimento di un atto del suo ufficio, ovvero per compiere un atto contrario ai doveri del suo ufficio. È tendenzialmente considerata l'ipotesi di corruzione più grave in quanto, rispetto alle altre ipotesi, è maggiormente lesiva del buon funzionamento della pubblica amministrazione.

- art. 319-ter c.p. Corruzione in atti giudiziari: si verifica quando i fatti di cui agli artt. 318 e 319 c.p. sono commessi per favorire o danneggiare una parte in un processo civile, penale o amministrativo.

- art. 319-quater. c.p. Induzione indebita a dare o promettere utilità: si verifica quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, induce taluno a dare o a promettere indebitamente, a lui o a un terzo, denaro o altra utilità.

- Art. 320 c.p. Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio: estende le disposizioni di cui agli artt. 318 e 319 c.p. anche agli incaricati di un pubblico servizio ma prevede anche una diminuzione della pena

- Art. 321 c.p. Pene per il corruttore: le pene previste per il corrotto vengono estese anche al corruttore, in questo modo si configura la corruzione attiva, difatti mentre il soggetto passivo dev'essere necessariamente un esercente una pubblica funzione, quello attivo può essere un qualsiasi privato.

- Art. 322 c.p. Istigazione alla corruzione: chiunque offre o promette denaro o altra utilità non dovuti ad un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per il compimento di attività che rientrano nella sue funzioni o l'adozione di atti dovuti, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena stabilita nel primo comma dell'art. 318, ridotta di un terzo. Stessa pena si applica al pubblico funzionario che sollecita la promessa o la dazione di denaro o altra utilità per il compimento delle sue funzioni.

Se la promessa o l'offerta sono finalizzate a indurre il pubblico funzionario ad omettere o ritardare un atto ovvero a compiere un atto contrario ai suoi doveri, il colpevole soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alla pena

stabilita nell'art. 319 c.p., ridotta di un terzo. Stessa pena si applica al pubblico funzionario che sollecita la promessa o la dazione di denaro o altra utilità per omettere o ritardare un atto ovvero compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio.

Appare rilevante a chi scrive accennare brevemente ad alcune delle novità introdotte dalla recente l. 9 gennaio 2019, n. 3 recante *Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici* (c.d. legge *spazzacorrotti*) in quanto da esse emerge in maniera evidente come il legislatore, sotto alcuni aspetti, ha inteso riservare ai condannati per i reati contro la Pubblica Amministrazione, il medesimo trattamento che spetta ai condannati per altre gravi forme di criminalità. In particolar modo è stato inserito l'art. 323 ter c.p. che disciplina le cause di non punibilità e prevede che “Non è punibile chi ha commesso uno dei fatti previsti agli articoli 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322-bis, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 353, 353-bis e 354 se, prima di avere notizia che nei suoi confronti sono svolte indagini in relazione a tali fatti e, comunque, entro quattro mesi dalla commissione del fatto, lo denuncia volontariamente e fornisce indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili. La non punibilità del denunciante è subordinata alla messa a disposizione dell'utilità dallo stesso percepita o, in caso di impossibilità, di una somma di denaro di valore equivalente, ovvero all'indicazione di elementi utili e concreti per individuarne il beneficiario effettivo, entro il medesimo termine di cui al primo comma.” Scopo della norma è quello di incentivare i soggetti coinvolti a denunciare i reati e a collaborare al fine di individuare i responsabili, garantire gli elementi di prova nonché tentare di recuperare il prezzo o il profitto del reato. Da questa nuova previsione, che si va ad aggiungere alle cause di non punibilità di cui al precedente art. 322 bis c.p., la somiglianza di trattamento fra i condannati per i reati sopra individuati ed i condannati per altri reati anche più gravi, si individua nel fatto che analoghe forme premiali di non punibilità o di attenuazione del trattamento sanzionatorio sono state previste nel caso di collaborazione da parte dei condannati, ad esempio, in materia di terrorismo, di associazione a delinquere di stampo mafioso, di sequestri di persona a scopo di terrorismo o di eversione, di coazione o di estorsione oltre che in materia di traffico di sostanze stupefacenti, contrabbando di TLE, di prostituzione minorile, di riduzione o mantenimento in schiavitù, di tratta di persone e di reati

ambientali e contro il patrimonio artistico.<sup>115</sup> La conferma della equiparazione si rintraccia nel novellato art. 4 *bis* l. n. 354 del 1975 che riserva lo stesso identico trattamento ossia la non accessibilità alle misure alternative alla detenzione, fatta eccezione per la liberazione anticipata, ai condannati per i reati contro la Pubblica Amministrazione di cui sopra così come ai condannati per altri gravi reati.<sup>116</sup>

Sotto altro aspetto la corruzione può essere considerata come un mercato nel quale corrotto e corruttore si spartiscono un contro valore economico, attraverso il quale viene sottratta una rendita a qualcuno, viene arrecato un danno al Pubblico e in cui decisioni, vantaggi, informazioni ecc. divengono oggetto di uno scambio occulto.<sup>117</sup> Quanto al rapporto tra mafie e corruzione, invece, questi non sono fenomeni legati inscindibilmente, anzi, possono manifestarsi indipendentemente l'uno dall'altro e non incontrarsi affatto.<sup>118</sup> Ciò non toglie che siano due fenomeni che si attraggono: fondamentalmente alle mafie conviene trovare soggetti di collegamento con i quali concludere degli accordi utili per il raggiungimento di determinati obiettivi quindi, senza dubbio, le mafie favoriscono lo sviluppo della corruzione.<sup>119</sup>

---

<sup>115</sup> L. Tescaroli, “La cd. legge *spazzacorrotti*: analisi e problematiche delle novità sostanziali e processuali della legge n. 3 del 2019”, in *Questionegiustizia.it*, 9-9-2019.

<sup>116</sup> Si fa riferimento ai seguenti reati: reati commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico, reato di associazione di tipo mafioso, delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. o al fine di agevolare le associazioni in esse previste, reato di scambio elettorale politico-mafioso, reati di prostituzione minorile, pornografia minorile, riduzione in schiavitù, tratta di persone, acquisto e alienazione di schiavi, violenza sessuale di gruppo, sequestro di persona a scopo di estorsione, delitto di associazione *ex art.* 74 d.P.R. n. 309 del 1990 e ulteriori gravi reati legati alla disciplina dell'immigrazione, alla condizione dello straniero e in materia doganale.

<sup>117</sup> A. Vannucci, *lectio*, cit.

<sup>118</sup> Nell'opinione di A. Vannucci, *lectio*, cit., l'autonomia dei due fenomeni considerati, criminalità organizzata e corruzione, è uno degli insegnamenti che ci sono giunti dalle vicende di “Tangentopoli” in cui la criminalità organizzata ha ricoperto un ruolo assolutamente marginale o addirittura non era affatto presente.

<sup>119</sup> A. Vannucci, slide nn. 6-7, in *lectio*, cit., «(i) la corruzione è un abuso di fiducia che si traduce nella violazione delle regole ufficiali oppure dei vincoli informali – le regole non scritte – che sanciscono le obbligazioni legali, sociali, politiche o morali di un agente rispetto a un altro soggetto il quale gli ha delegato poteri e responsabilità nella cura di propri interessi e valori. La corruzione può essere pubblica e privata a seconda dell'identità (pubblica o privata) del delegante. (ii) la corruzione con tangente si realizza quando l'agente (il corrotto), attraverso un accordo occulto impiega risorse legate al proprio ruolo (autorità, decisioni, informazioni) a beneficio di una terza parte (il corruttore), nell'ambito di una transazione che prevede come contropartita a proprio vantaggio una quota di quel valore come compenso monetario – la tangente – o di altra natura, anche differita o indiretta.»

Parlando di corruzione ci si riferisce ad un fenomeno estremamente complesso che può manifestarsi sotto diverse forme e che, come sopra accennato, spesso si accosta e si intreccia al fenomeno mafioso pur costituendo una fattispecie criminosa a sé stante. Una principale distinzione con la mafia è che la corruzione non dev'essere necessariamente organizzata, mentre l'organizzazione è una caratteristica fondamentale della criminalità organizzata, affinché possa attribuirsi ad un semplice gruppo criminale la qualificazione di associazione di stampo mafioso.<sup>120</sup> Se quindi, in molti casi, la corruzione non necessita di struttura organizzata, tuttavia, quando sussiste una organizzazione, questa può assumere varie forme, ad esempio una fattispecie corruttiva può essere organizzata in base alla struttura dell'ufficio in cui lavorano i soggetti da corrompere, oppure può manifestarsi come una rete organizzata di conoscenze che può coinvolgere politici, amministratori, professionisti, mafiosi e altre figure.<sup>121</sup> Vi può essere anche il caso di un'organizzazione creata per la corruzione nell'ambito di un singolo evento, ad esempio per manipolare una gara d'appalto, ed in questi casi la forma di corruzione è destinata a scomparire con il raggiungimento dello scopo ma vi sono anche altre forme di organizzazione più durature nel tempo.<sup>122</sup>

Inoltre, nella corruzione, le parti dello scambio operano per ottenere un beneficio reciproco, sono entrambi coinvolti e complici, agiscono dunque non per paura bensì per ottenere entrambe un vantaggio e, spesso, un cospicuo ritorno economico.<sup>123</sup> Pertanto

---

<sup>120</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit., p. 58, secondo cui la corruzione include pratiche sociali molto eterogenee fra loro spesso non caratterizzate affatto da forme di organizzazione e anche quando lo sono, l'organizzazione può assumere varie forme: può essere specifica per la realizzazione di singoli affari o, il più delle volte, è "fluida" nel senso che non è facile individuare i confini e, quindi, non viene riconosciuta come organizzazione vera e propria.

<sup>121</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit., p. 63 e ss.

<sup>122</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit., p. 63 e ss. Si possono distinguere altre forme di corruzione, fra cui "grand" o "petty", "politica", "burocratica" o "legislativa", "sistemica" o "isolata", per la trattazione specifica di ognuna delle citate forme si rimanda alla medesima opera di A. La Spina, p. 61 e ss, e a D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunte*, cit., p. 66 e ss. ed in particolar modo alla tabella esplicativa 3.2 a p. 87 sulle "caratteristiche di quattro modelli di corruzione associata alle attività di controllo".

<sup>123</sup> A. La Spina, *Il mondo di mezzo*, cit., p. 63. Sul punto si è espressa con fermezza la Cassazione penale Sezione VI sentenza del 06/10/2016 n. 53436 specificando che nel reato di corruzione le parti agiscono in posizione di parità e il privato si determina al pagamento per mero calcolo utilitaristico e non per timore. Nel caso di specie la Cassazione si soffermava sulla distinzione fra induzione indebita e corruzione affermando che vi è configurabilità della fattispecie di cui all'art. 319 quater c.p. e non di corruzione, quando sia esclusa qualsiasi forma di parità fra le parti del rapporto illecito, sostanzialmente la differenza si fonda sul fatto che nel reato di induzione indebita a dare o promettere utilità il pubblico funzionario esercita una condotta di prevaricazione che può risolversi anche in uno squilibrio di posizione tra il pubblico



nessuna delle due parti ha interesse a denunciare l'altra ed è ciò che rende la corruzione un reato difficilmente rintracciabile nonostante i vari strumenti introdotti nell'ordinamento.

Dal punto di vista storico, invece, secondo la ricostruzione dello storico Paolo Pezzino, è a partire dal secondo dopo guerra che i rapporti dei mafiosi con la classe politica locale e regionale diventano organici ed è così che, progressivamente, con la totale condiscendenza dei politici, le mafie iniziano ad infiltrarsi in vari settori al livello locale. Con specifico riguardo al caso della Sicilia, a partire dagli anni '50, si viene a creare una collusione tale fra politica e mafia al punto che quest'ultima si è dimostrata in grado di infiltrarsi nelle istituzioni statali ed orientarne le decisioni. Così le mafie sono riuscite a rafforzare la propria sovranità territoriale nei luoghi di tradizionale insediamento e ad espandersi gradualmente verso nuovi territori. Si deve poi distinguere, sempre secondo Pezzino, un secondo periodo di estrema rilevanza per l'evoluzione dei rapporti tra la sfera politica e quella mafiosa, ossia quello compreso tra il 1970 ed il 1995 durante il quale, grazie ad una sempre maggiore assunzione di potere da parte delle mafie dovuto ad attività illecite quali il contrabbando di sigarette e di stupefacenti, le organizzazioni criminali hanno aumentato la loro pretesa di supremazia scardinando completamente le regole della mediazione con la politica.<sup>124</sup> In tal modo, si è passati da quello che era stato fino a quel periodo un consensuale scambio politico-mafioso ad una pretesa, da parte di Cosa nostra, di sovranità sul sistema politico-istituzionale. Va precisato che questo stravolgimento della situazione è stato agevolato anche dalla generale crisi che attraversava la classe politica italiana tanto a livello nazionale quanto a livello locale.<sup>125</sup> Dinanzi ad una situazione come quella descritta, in cui per un lungo periodo di tempo si è avuta una tolleranza del potere mafioso da parte della politica che

---

ufficiale e l'altro soggetto e quest'ultimo accetta di partecipare alla illecita pattuizione per timore di possibili ritorsioni derivanti dall'abuso del potere pubblico della controparte. Si veda nello stesso senso anche Cass. pen., S.U., 24.10.2013 (dep. 14.3.2014), n. 12228, ric. Maldera secondo cui l'induzione indebita si distingue dalla corruzione per: «la condotta comunque prevaricatrice dell'*intraneus*, il quale, con l'abuso della sua qualità o dei suoi poteri, convince l'*extraneus* alla indebita dazione o promessa».

<sup>124</sup> Spiega Paolo Pezzino come questo cambiamento dei rapporti fra politica e criminalità organizzata fosse legato al tentativo dei "corleonesi" di conquistare la supremazia all'interno di Cosa nostra.

<sup>125</sup> Secondo lo storico Paolo Pezzino, solo una tale situazione, quale quella descritta, può giustificare "la perdita di autonomia del potere politico nei confronti di quello mafioso", in *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 165.

ne ha provocato il rafforzamento, non si può parlare di emergenza, bensì di caratteristica propria del sistema politico ed economico italiano.<sup>126</sup>

Per quanto attiene invece alla corruzione, facendo un passo indietro nella storia di tale fenomeno nel nostro paese, si fa immediatamente riferimento alle inchieste giudiziarie condotte a partire dal 1992 dalla Procura di Milano e a seguire da altre Procure italiane, note con l'espressione giornalistica di "Mani Pulite". Il lavoro del pool milanese portò alla luce una fitta rete di rapporti di collusione fra politica e imprenditoria. Si trattò di vicende che suscitavano un enorme scalpore, anche mediatico, tale da sconvolgere l'intero assetto politico del nostro paese e dalle quali emerse spontaneamente una fortissima indignazione popolare. Sicuramente, il fenomeno della corruzione ha avuto una risonanza maggiore in Italia rispetto agli altri paesi occidentali anche grazie all'attenzione che i mass media hanno rivolto alla questione di Tangentopoli, attenzione che ha suscitato una decisiva presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica e, successivamente, una risposta sul piano legislativo, giungendo in poco tempo all'attivazione di un processo riformatore.<sup>127</sup> Tuttavia, dal punto di vista storico occorre precisare che ricondurre la scoperta della diffusione delle pratiche corruttive all'interno del potere pubblico esclusivamente alle vicende giudiziarie degli anni '90, non è propriamente corretto. Attribuire l'intera responsabilità della corruzione alla politica è una visione semplicistica del fenomeno e significa ignorare le cause strutturali del problema che vanno ricercate nella storia del paese, solo così si comprenderà che la corruzione come la criminalità organizzata, seppure per altri motivi, non costituisce un'emergenza bensì un tratto caratteristico del sistema istituzionale italiano.<sup>128</sup> Secondo Pezzino, la corruzione è il risultato di: «un processo di modernizzazione economica e

---

<sup>126</sup> Ibidem, Pezzino ha definito tale situazione come un processo di modernizzazione distorto o modernizzazione violenta, per ulteriori approfondimenti sul rapporto fra organizzazioni mafiose e sistema politico si rimanda ad altra opera del medesimo autore P. Pezzino, "Mafia e politica: una questione nazionale", in *Passato e presente*, n. 38 maggio-agosto 1996, pp. 7-23 e, più specificamente sui rapporti fra mafia e politica nella seconda Repubblica, si rinvia a N. dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, 2010.

<sup>127</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunte*, Laterza, Bari, 2007, p.4, le riforme a cui si fa riferimento nate sulla spinta della vicenda giudiziaria di "Mani pulite" sono principalmente: il cambiamento costituzionale del sistema della immunità parlamentari, la modifica del sistema elettorale in senso maggioritario, l'avvio del risanamento dei conti pubblici, la riorganizzazione della pubblica amministrazione.

<sup>128</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 165 e ss.

sociale che ha investito una società attraversata da profonde fratture, caratterizzato dal permanere di localismi, regionalismi, dalla capacità di interdizione nei confronti di riforme di potenti interessi di gruppi e ceti sociali: un sistema che perciò non è stato in grado di sostenere progetti di riforma che affrontassero i nodi oggi drammaticamente venuti al pettine»,<sup>129</sup> dunque si potrebbe dire che gli aspetti problematici derivanti dal processo di modernizzazione sono dovuti in particolar modo alla presenza di diversità e spaccature fra Nord e Sud, spaccature che interessano sia le istituzioni che la società civile.<sup>130</sup>

Orbene, interrogandosi sul peso delle vicende storiche, sorgono spontanei una serie di dubbi sul rapporto fra mafia e corruzione: la corruzione è uguale in tutta Italia? Ancora, le diversità del Paese fra Nord e Sud, si ripercuote sui modelli dello scambio o occulto fra politici, imprenditori e mafiosi? Ma soprattutto, la presenza della criminalità organizzata quanto influisce sui modelli dello scambio? Basta porre questi interrogativi per capire come effettivamente la storia d'Italia e le fratture fra Nord e Sud del Paese influenzino tutte le considerazioni che possono derivarne. Se nel Nord del paese il fenomeno corruttivo è stato gestito unicamente dai politici, nel Sud, invece, i partiti hanno dovuto suddividere potere e denaro con la criminalità organizzata anche se, in verità, tracce della commistione tra politica e criminalità organizzata nella gestione di affari sono emersi anche al Nord.<sup>131</sup> Nel Sud d'Italia, le indagini giudiziarie hanno rivelato l'esistenza di scambi continui ed organici tra appartenenti alle cosche locali ed esponenti della politica, scambi che sono stati agevolati sia dall'efficacia del sistema di garanzia offerto dalla criminalità organizzata sia da contesti e ambienti locali favorevoli alla proliferazione di questi legami, in tal senso un ruolo fondamentale è stato svolto dalla massoneria.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 165.

<sup>130</sup> Ibidem. Sulle spaccature fra Nord e Sud e sul complesso sistema dei partiti politici (c.d. partitocrazia), intesi quali fenomeni all'origine della corruzione, si rimanda sempre a P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 165 e ss.

<sup>131</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 380.

<sup>132</sup> «Il terreno fondamentale sul quale si costituiscono e si rafforzano i rapporti di Cosa Nostra con esponenti dei pubblici poteri e delle professioni private è rappresentato dalle logge massoniche. Il vincolo della solidarietà massonica serve a stabilire rapporti organici e continuativi. L'ingresso nelle logge di esponenti di Cosa Nostra, anche di alto livello, non è un fatto episodico ed occasionale, ma corrisponde ad una scelta strategica. (...) le affiliazioni massoniche offrono all'organizzazione mafiosa uno strumento formidabile per estendere il proprio potere, per ottenere favori e privilegi in ogni campo: sia per la conclusione di grandi

Mentre nel centro e nel Nord, i meccanismi corruttivi hanno assunto forme differenti ed i rapporti fra criminalità organizzata e classe politica hanno subito una diversa evoluzione. In questo secondo caso, si è sviluppata un'offerta di protezione da parte dei partiti politici, ossia sono stati i centri di potere partitico ad offrire protezione ai privati nei casi, ad esempio, di inadempimento da parte della pubblica amministrazione, difatti in molti casi è stato accertato che a gestire gli scambi occulti erano proprio i rappresentanti dei partiti.<sup>133</sup> Pertanto, la differenza fra le modalità di corruzione che si sono manifestate nelle Regioni meridionali e settentrionali dipende in buona parte dalla struttura diversificata che il mercato della protezione ha assunto in base ai vari territori italiani.<sup>134</sup> Ad oggi, la presenza di scambi occulti, mafie e corruzione, acquiscono senz'altro le differenziazioni territoriali ma è sempre più comune riscontrare questi fenomeni anche in zone ricche e sviluppate.<sup>135</sup>

Certamente le vicende giudiziarie degli anni '90 hanno avuto il merito di portare alla conoscenza di tutti il sistema occulto che si celava dietro il sistema dei partiti ed i reati di corruzione legati alla pubblica amministrazione e alla politica ma, nonostante ciò, ad un certo punto l'attenzione del dibattito pubblico sulla lotta alla corruzione è progressivamente diminuita e l'indignazione popolare nei confronti del fenomeno corruzione è stata, nel corso del tempo, molto altalenante, con un cambiamento di rotta

---

affari sia per "l'aggiustamento" dei processi, come hanno rivelato numerosi collaboratori di giustizia. Tanto più che gli uomini d'onore nascondono l'identità dei "fratelli" massonici, ma questi ultimi possono anche non conoscere la qualità di mafioso del nuovo entrato», Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni similari, Relazione sui rapporti fra mafia e politica, XI Legislatura, Doc. XXIII n. 2, approvata nella seduta del 6 aprile 1993, p. 59-60. Sempre sull'importanza e sull'efficacia del ruolo svolto dalla massoneria per gli interessi mafiosi, puntuale è la testimonianza del pentito Calderone: «C'erano anche altri modi per influire sulla polizia e la magistratura. Un canale che funzionava molto bene con i giudici era la massoneria. Andavamo in cerca di contatti con la massoneria perché sapevamo che molti giudici ne facevano parte e così potevamo avere informazioni sui nostri uomini e influenzare i processi», in P. Arlacchi, *Gli uomini del disonore*, Milano, Mondadori, p. 205.

<sup>133</sup> D. della Porta, A. Vannucci, *Corruzione politica*, cit., pp. 411-412.

<sup>134</sup> D. della Porta, A. Vannucci, *Corruzione politica*, cit., p. 412.

<sup>135</sup> U. Ascoli, R. Sciarone, "Welfare, corruzione e mafie", in *Politiche Sociali*, 2/2015, p. 219, i quali fanno riferimento a episodi quali la corruzione e le infiltrazioni mafiose nel sistema sanitario lombardo, nonché al recente caso dell'infiltrazione della 'Ndrangheta nel settore degli appalti in Valle d'Aosta. L'espansione delle mafie in contesti non tradizionali quali la Lombardia e la Valle d'Aosta è stata possibile a causa dei contesti regionali e locali fortemente pervasi dall'illegalità nel settore pubblico e altamente permeabile a condotte corruttive. Sul tema dell'espansione delle mafie al di fuori dei territori originari si tornerà *infra* nel capitolo V.

nell'atteggiamento dell'opinione pubblica già a partire dalla fine degli anni 90'.<sup>136</sup> Finanche i magistrati del pool di Milano hanno tentato di dare una giustificazione a questo calo dell'attenzione verso il fenomeno, ricollegando questo cambiamento all'evoluzione delle indagini: nel momento in cui le indagini sono giunte ad un secondo stadio, indirizzandosi sulla corruzione dei singoli cittadini, sugli illeciti fiscali o su coloro che avevano tratto vantaggi indebiti con le tasse, il grande entusiasmo è calato.<sup>137</sup> La conseguenza ha portato dunque al generale senso di sfiducia nelle istituzioni e nella classe politica mentre la corruzione ha continuato a crescere e, anzi, ha sviluppato una capacità di infiltrarsi in ogni ambito della società, in ogni settore, in ogni professione.<sup>138</sup> Addirittura, col passare del tempo, sono emerse correnti di pensiero secondo cui la corruzione non rappresentava un danno e questo è stato espresso, talvolta, anche pubblicamente.<sup>139</sup> Dunque, il fenomeno è stato molto sottovalutato e, a conferma di ciò si può richiamare il recente caso dell'Expo 2015 e ricordare quanto riscontrato dalle indagini della Procura di Milano: ad un anno dall'apertura dell'Esposizione universale sono stati arrestati due soggetti già protagonisti del periodo di Tangentopoli, con l'accusa di aver costruito una rete fra imprese, cooperative e schieramenti politici al fine di condizionare l'aggiudicazione degli appalti in cambio di tangenti. Su questa vicenda Ilda Boccassini, coordinatrice della direzione distrettuale antimafia (DDA) e i pubblici ministeri Claudio Gittardi e Antonio D'Alessio hanno dichiarato che

---

<sup>136</sup> Il tema della corruzione in generale, della sua evoluzione nel panorama italiano e dei rimedi previsti, è stato ampiamente affrontato da Raffaele Cantone, ex Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.A.C.), durante la *lectio magistralis* "La corruzione in Italia oggi: tra prevenzione e repressione" del 15/03/2018, quarta edizione per la "Giornata sulla Giustizia" istituita dall'Università degli Studi di Milano e dedicata alla memoria di Guido Galli, magistrato e docente di Criminologia, ucciso dal gruppo di Prima Linea il 19 marzo 1980 presso l'Università Statale di Milano. Cantone, durante la suddetta *lectio* si è espresso su questo punto, ritenendo che il cambio di rotta nell'opinione pubblica nei confronti della corruzione è avvenuto quando le indagini si sono focalizzate «non più sulla corruzione dei palazzi ma sulla corruzione della porta accanto».

<sup>137</sup> R. Cantone, *lectio*, cit.

<sup>138</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impune*, Laterza, Bari, 2007, p.10 e ss., alla base di questo interesse di instaurare meccanismi corruttivi in vari ambiti, ci sono condizioni molto vantaggiose che lo permettono, da un lato "l'opportunità" di corrompere e di farsi corrompere sul piano economico, che si viene a creare quando il vantaggio della corruzione è di gran lunga superiore alla sanzione che deriverebbe dall'essere scoperto, dall'altro i costi morali che attonano alle norme sociali in cui i cittadini si identificano, per cui in uno Stato in cui vige uno scarso senso di fiducia nelle istituzioni, il costo morale della corruzione non verrà percepito come molto costoso, per un'ampia disamina di tutte le altre cause che garantiscono un terreno fertile a pratiche corruttive si rimanda all'opera degli autori.

<sup>139</sup> R. Cantone, *lectio magistralis*, 15/03/2017.

nei due anni precedenti ad Expo avrebbe operato in Lombardia una vera e propria “cupola” che si sarebbe occupata di promettere avanzamenti di carriera, attraverso protezioni politiche, a manager e pubblici ufficiali disposti a manipolare gli appalti a favore di coloro che versavano tangenti. Insomma, una sorta di tangentopoli bis che ha consentito a soggetti già coinvolti nella vicenda giudiziaria “Mani Pulite” di occuparsi nuovamente, indisturbati, di appalti.<sup>140</sup>

A questo punto sorge spontaneo domandarsi in cosa sia radicata la corruzione nel nostro ordinamento, ma soprattutto in quali settori, aspetti o contesti affondi le sue origini. Molte ricerche sul caso italiano hanno evidenziato come lo sviluppo della corruzione dipenda da condizioni ambientali favorevoli, ossia: la complessità del sistema delle leggi; un’amministrazione pubblica con ampie sacche di inefficienza e clientelismo; la scarsa fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni statali; la scarsa professionalità dei mass media altamente politicizzati; un sistema non sempre in grado di garantire il pieno espletamento dei diritti in eguale modo per tutti; la diffusione nella società civile di varie pratiche illegali come l’evasione fiscale. Queste condizioni, nonostante varie inchieste giudiziarie a partire da Tangentopoli ed i conseguenti interventi legislativi, non sono mutate negli anni, dunque non si è risolto il problema del radicamento della corruzione nella società.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Per maggiori dettagli sulla vicenda di rimanda a “Una ‘cupola’ per l’Expo, arrestati Paris e Greganti”, Ansa, 08/05/2014, [http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2014/05/08/expo-arrestati-angelo-paris-e-primo-greganti\\_17490985-25c2-4ade-a5f4-07fdd326ba9b.html](http://www.ansa.it/lombardia/notizie/2014/05/08/expo-arrestati-angelo-paris-e-primo-greganti_17490985-25c2-4ade-a5f4-07fdd326ba9b.html)

<sup>141</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunita*, Laterza, Bari, 2007, p. 216-217. Per ulteriori approfondimenti, non possibili in questa sede, sul fenomeno della corruzione, si rimanda a: A. Vannucci, “Un nuovo paradigma contro la corruzione”, *il Mulino*, n. 3/12; D. della Porta, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992; U. Ascoli, R. Sciarrone, “Welfare, corruzione e mafie”, in *Politiche Sociali*, 2/2015, pp. 219-226; R. Cantone, G. Di Feo, *Il male Italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli, 2016. R. Cifarelli, “Corruzione “amministrativa” e controlli: spunti di riflessione”, in *Amministrazione in Cammino*, 17.05.2013; D. David e V. Lepore, “La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali”, in *Amministrazione in Cammino*, 05.05.2013; D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994; D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunita*, Laterza, Bari, 2007; G. M. Flick, “Mafia e imprese vent’anni dopo Capaci, via D’Amelio, Mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione”, in *federalismi.it*, n. 3/2013; R. Garofoli, “Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie”, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 febbraio 2013. I. Sales e S. Melorio, *Storia dell’Italia corrotta*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2019; M. Pennisi e C. Sammartino, *Dialogo sulla corruzione. Giustizia e legalità impegno per il bene comune*, Editoriale Scientifica, 2019.

Secondo autorevole dottrina, la storia della corruzione nel nostro paese può essere considerata come un'evoluzione continua di meccanismi sempre più sofisticati di regolazione e di governo degli scambi corrotti in grado di creare sistemi di corruzione autonomi, con proprie regole e in grado di condizionare senza via d'uscita i comportamenti dei vari attori in esso coinvolti.<sup>142</sup> Dall'instaurazione di questi meccanismi, tutto diventa merce di scambio, anche i diritti ed i servizi che invece dovrebbero essere garantiti (gratuitamente) in uno Stato di diritto.<sup>143</sup> Sono frequenti i casi in cui l'amministrazione subordina l'adozione di provvedimenti vari, licenze, nullaosta, concessioni ecc., al pagamento di una certa somma di denaro da parte dei privati i quali accettano di pagare persino nel caso di provvedimenti dovuti, ritenendolo conveniente in quanto garantisce loro un risparmio sotto l'aspetto delle tempistiche amministrative che possono essere talvolta molto lunghe e, pertanto, rappresentano un costo non indifferente.<sup>144</sup> È in un tale contesto che si tende a giustificare l'utilizzo di pratiche corruttive quali uniche soluzioni all'inefficienza della classe politica e della pubblica amministrazione, in cui i pubblici ufficiali svolgono i compiti a cui sono preposti solo in cambio di tangenti anzi, in quest'ottica, la corruzione può apparire addirittura come un mezzo utile poiché aumenta i livelli delle prestazioni e l'efficienza dei vari uffici pubblici coinvolti.<sup>145</sup>

Come si può ben immaginare, il perpetrarsi di tali meccanismi corruttivi comporta alcune disfunzioni, innanzitutto la violazione del principio di eguaglianza in quanto, necessariamente, alcuni privati, disposti a pagare le tangenti, sono favoriti rispetto ad altri e non è più garantito un accesso paritario alla fruizione di beni e servizi; in buona sostanza, l'interesse pubblico cede il passo a quello dei privati e a ciò si accompagna l'insoddisfazione dei cittadini che percepiscono la pubblica amministrazione non più

---

<sup>142</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impune*, cit. p. 219.

<sup>143</sup> *Ibidem*

<sup>144</sup> S. Cassese, *Maladministration*, cit., pp. 244-245.

<sup>145</sup> S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: causes, consequences and reform*, Cambridge University press, Cambridge, 2005, p. 25, ovviamente le spiegazioni sopra fornite non sono sufficienti a giustificare le pratiche corruttive che hanno, necessariamente, conseguenze deleterie, fra le tante, l'agevolazione degli interessi criminali. L'autrice si sofferma sull'argomento arrivando addirittura a valutare le conseguenze di un'ipotetica legalizzazione delle tangenti concludendo comunque che un sistema ed un mercato basati sulla corruzione si rivelerebbero fallimentari, così in S. Rose-Ackerman, op. cit., p. 26, per l'approfondimenti delle ipotesi sviluppate dall'autrice su un sistema legale delle tangenti, si rimanda all'opera della stessa.

come un'entità imparziale e *super partes*, bensì come un mezzo attraverso cui alcuni soggetti sono in grado di trarre profitto personale a scapito della collettività.<sup>146</sup>

Come altri soggetti, anche i mafiosi trovano nella corruzione un canale preferenziale per tessere una rete di relazioni e affari con politici e amministrazione pubblica. Non solo, scopo della criminalità organizzata in generale, è quello di corrompere i pubblici ufficiali, in particolar modo gli appartenenti alle forze dell'ordine, politici e membri della magistratura, per una serie di ragioni fra cui ottenere il dominio totale del mercato illegale, infiltrarsi al contempo nell'economia legale, ottenere contratti pubblici e concessioni e, infine, assicurarsi l'impunità.<sup>147</sup> Per il raggiungimento di tali scopi, i sodalizi mafiosi possono fare ricorso non solo alla corruzione ma anche ad altri mezzi fra cui la violenza e la forza intimidatoria, tratti distintivi di ogni associazione di stampo mafioso. Fra le tante difficoltà di arginare un così drammatico fenomeno troviamo da un lato la debolezza degli apparati statali, dall'altro la potenza delle varie organizzazioni criminali, acuita dalla fitta rete di relazioni internazionali che sono in grado di intrecciare, tutto ciò rende molto difficile sottoporre l'insieme di queste circostanze al controllo delle autorità.<sup>148</sup>

Con specifico riguardo agli enti locali, «Le collusioni tendono a sconfinare negli ambiti locali perché i capi mafia che controllano i voti, orientandoli a favore di uomini politici locali, sono disponibili a sostenere anche candidati regionali e nazionali, legati ai primi da fedeltà di partito o, più spesso, di gruppo»<sup>149</sup>. Le mafie sono interessate ad

---

<sup>146</sup> S. Cassese, *Maladministration*, cit., p. 247.

<sup>147</sup> S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: causes, consequences and reform*, Cambridge University press, Cambridge, 2005, p. 23 e ss., la quale affronta il tema del rapporto tra crimine organizzato (in generale) e corruzione e, dalla sua analisi, emerge che si tratta di un problema che non riguarda solo l'Italia, anzi, vi sono esempi di tale fenomeno in molti altri paesi fra cui USA e America Latina in cui sono frequenti i casi di corruzione di pubblici ufficiali da parte dei criminali che commerciano in stupefacenti al fine di indagare di proposito i loro concorrenti o impedire l'ingresso nel mercato; in Thailandia vi sono casi di autorità pubbliche locali che hanno fornito assistenza e protezione alle organizzazioni criminali sia dai meccanismi della concorrenza che da quelli della legge; in Russia sono invece ricorrenti i casi in cui gli appartenenti alle forze dell'ordine si lasciano corrompere, non intervenendo nelle controversie fra organizzazioni criminali nella loro lotta per l'acquisizione di posizioni di dominio nel mercato illegale; infine, molti problemi del genere si sono posti nei paesi dell'ex Unione Sovietica, in cui il crollo del regime ha fatto sì che la criminalità organizzata abbia immediatamente cercato di infiltrarsi nel mercato legale e di accaparrarsi la propria fetta di ricchezze a scapito delle imprese legali.

<sup>148</sup> S. Rose-Ackerman, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>149</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni similari, *Relazione sui rapporti fra mafia e politica*, XI Legislatura, Doc. XXIII n. 2, approvata nella seduta del 6



infiltrarsi, spesso mediante la corruzione, nella politica locale perché è ciò che consente loro di detenere il controllo del territorio, di condizionare il tessuto sociale, nella logica di distorsione e acquisizione del consenso, nonché di compiere attività illecite con la condiscendenza dei politici.<sup>150</sup> Risulta così sempre più saldo il legame tra corruzione e criminalità organizzata, rappresentando la prima il canale preferenziale attraverso cui la seconda agisce per entrare in contatto con gli esponenti della politica locale.<sup>151</sup>

## 2.2. Repressione e prevenzione della corruzione.

Dal punto di vista giudiziario, per lungo tempo, almeno fino al 2012, si è ritenuto che l'unico approccio utile ai fatti di corruzione fosse esclusivamente quello delle indagini penali; la casistica indica che si è intervenuti solo con arresti, misure cautelari, sequestri ecc. Peraltro, gli studiosi di diritto penale sostengono che il reato di corruzione sia di difficile individuazione per via della sua natura di reato-contratto; il reato in questione, difatti, si manifesta come un accordo fra due parti in cui entrambe traggono una soddisfazione: il privato ottiene il vantaggio dell'appalto o altro atto, mentre il pubblico ufficiale ottiene "un'utilità" di vario tipo, non necessariamente una "mazzetta". Inoltre, i fatti di corruzione non emergono quasi mai autonomamente ma, molto più spesso, vi si giunge attraverso indagini su reati differenti, è il caso, ad esempio, dell'Expo,

---

aprile 1993, p. 13, alla quale si rimanda per approfondimenti sui molteplici aspetti delle relazioni intercorrenti fra poteri istituzionali e poteri criminali.

<sup>150</sup> «Molto meno rilevante è la presenza delle mafie negli organi di potere centrale. Le organizzazioni mafiose ritengono molto più interessanti e utili i rapporti corruttivi e illeciti con le amministrazioni locali in cui si usa il denaro pubblico e si gestisce la vita quotidiana dei cittadini» così R. Cantone al convegno "Emergenza corruzione: analisi e prospettive future", organizzato dall'associazione Res Magnae, ottobre 2014.

<sup>151</sup> Fra i molti documenti si rammenta la determinazione A.N.A.C., *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, n.12 del 28 ottobre 2015, in anticorruzione.it, con cui l'Autorità Nazionale anticorruzione, nel fornire indicazioni alle PA sull'aggiornamento del piano anticorruzione, ribadisce come in determinati contesti territoriali spesso difficili data la tradizionale presenza di organizzazioni criminali, l'influenza che quest'ultime esercitano sull'ente locale si realizza principalmente mediante la corruzione che, di conseguenza, produce l'infiltrazione mafiosa. Ancora, l'ex Presidente dell'ANAC si è più volte espresso sulla relazione tra corruzione e potere mafioso: «fra mafia e corruzione vi è un rapporto strettissimo, nel senso che uno degli argomenti di maggiore interesse delle organizzazioni mafiose è la presenza all'interno del sistema dei pubblici poteri e quanto più i pubblici poteri sono vulnerabili, tanto più le mafie hanno gioco facile» audizione di R. Cantone alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, seduta n.58 di martedì 14 ottobre 2014, pag. 8.

in cui le indagini sono state avviate per il rischio di infiltrazioni mafiose negli appalti e solo in seguito sono emersi i fatti di corruzione.

Le fonti di innesco delle indagini su ipotesi di corruzione sono le più varie così come possono essere del tutto casuali le modalità con le quali si giunge a scoprirle e, di conseguenza, l'idea di poter agire contro la corruzione solo attraverso un sistema repressivo, che è tipico del nostro sistema giudiziario, non può considerarsi il giusto approccio.<sup>152</sup>

La repressione fa emergere spesso solo alcuni aspetti della corruzione e, per quanto sia indispensabile, non può bastare, difatti, spesso, finisce per colpire solo una fetta di malaffare e ciò può anche causare l'effetto distorsivo di "creare gli anticorpi" e rafforzarlo.<sup>153</sup>

Dunque, la lotta alla corruzione dev'essere prima di tutto di tipo preventivo, è necessario che si intervenga su quei fattori specifici che hanno fatto sì che i meccanismi distorti emergessero, sulle condizioni ambientali che condizionano l'integrità dell'amministrazione. In tal senso l'intervento del legislatore con la legge Anticorruzione n. 190 del 2012,<sup>154</sup> ha recepito l'idea diffusa che sia indispensabile agire a monte, sul piano della prevenzione, dato che il solo intervento successivo all'evento corruttivo non è sufficiente nel debellare il fenomeno.<sup>155</sup> Così il governo, nel 2012, ha varato una serie di misure anticorruzione per dare un segnale alla situazione di conclamata diffusione della

---

<sup>152</sup> R. Cantone, *lectio*, cit., nel rimarcare l'atipicità dell'avvio delle indagini per ipotesi di corruzione ha messo in luce che fra le fonti principali delle indagini vi sono le infedeltà coniugali: l'indagine viene avviata allorché il partner che per vari motivi non gode più dei vantaggi economici derivanti dalla posizione del partner si rivolge alle autorità, denunciando i comportamenti corruttivi del partner. Tali episodi confermano non solo quanto sia di difficile percezione il reato di per sé ma che, appunto, spesso le indagini vengono intraprese per i motivi più svariati o, ancora, altre volte sono incentrate su differenti ipotesi di reato che solo in un secondo momento portano all'affiorare di meccanismi di corruzione.

<sup>153</sup> Su questo aspetto ha mostrato una posizione ferma R. Cantone, esposta nel libro scritto con G. Di Feo *Il male Italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli, 2016, in cui ribadisce che le leggi e la repressione non bastano e, utilizzando un paragone con la lotta alla mafia, afferma che il problema è prima di tutto culturale: ciò che deve essere combattuto è la diffusa tendenza a accettare la pratica della "mazzetta", l'idea di accettarla in quanto mezzo per aggirare una burocrazia eccessivamente sfissante o in quanto strategia difensiva per non soccombere rispetto ad un concorrente più spietato.

<sup>154</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", (GU Serie Generale n.265 del 13-11-2012), entrata in vigore il 28/11/2012.

<sup>155</sup> D. David e V. Lepore, "La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali", in *Amministrazione in Cammino*, 05.05.2013, p. 5.

corruzione nel settore pubblico e agli allarmanti sondaggi circa la percezione dei cittadini rispetto al fenomeno<sup>156</sup>: infatti secondo l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*, nel 2011 l'Italia si è classificata sessantanovesima su un campione di 183 paesi al mondo e quart'ultima tra i Paesi dell'Unione europea, superata in negativo solo da Romania, Bulgaria e Grecia, i dati hanno quindi evidenziato una differenza enorme nella percezione dei livelli di corruzione fra l'Italia e gli altri paesi europei.<sup>157</sup> Anche in base allo speciale Eurobarometro del 2013 i dati della percezione sui livelli della preoccupazione erano piuttosto preoccupanti: «il 97% dei rispondenti Italia (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media UE del 76%) e il 42% afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del 26%). Per l'88% dei rispondenti italiani corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 73%)». <sup>158</sup> L'intento del legislatore del 2012 era di incoraggiare un cambio di mentalità all'interno delle pubbliche amministrazioni creando un coordinamento in tema di prevenzione della corruzione a livello centrale e locale, garantendo maggiore trasparenza, rafforzando il regime di integrità per le cariche elettive e di governo sia nazionali che locali e ampliando anche la portata delle disposizioni penale per i reati di corruzione.<sup>159</sup> Si assiste dunque alla creazione di una nozione di corruzione propria del diritto amministrativo che si distingue da quella penalistica in quanto nozione più ampia che comprende anche quelle condotte che pur non essendo penalmente rilevanti sono contrarie ai principi che regolano il corretto funzionamento della pubblica amministrazione. La corruzione può essere definita come la massima patologia in cui si estrinseca la c.d. "maladministration" che, tuttavia si riferisce a una serie di fenomeni fra cui: conflitti di interessi, nepotismo,

---

<sup>156</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 3/2/2014, p. 2.

<sup>157</sup> Transparency International, *Report "Corruption perception index 2011"*, 2011, in [transparency.org](http://transparency.org). Secondo quanto riportato sullo stesso sito di Transparency International Italia: "L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) di Transparency International misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti". La metodologia cambia ogni anno per riuscire a dare uno spaccato sempre più attendibile delle realtà locali."

<sup>158</sup> Commissione europea, *Allegato sull'Italia*, cit., p. 2; i dati sono interamente reperibile in European Commission, *Special Eurobarometer 397 Corruption Report, Fieldwork: February - March 2013*, published February 2014, in [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

<sup>159</sup> Commissione europea, *Allegato sull'Italia*, cit., p. 2.

clientelismo, partigianeria, occupazione di cariche pubbliche, assenteismo, sprechi ma anche l'attenzione che si rivolge alle esigenze dei cittadini fino agli stessi modi con cui quest'ultimi vengono trattati da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.<sup>160</sup> La nozione di corruzione amministrativa induce anche a comprendere quali siano gli strumenti più appropriati per fronteggiare suddette situazioni e, sicuramente, questi non possono esaurirsi nei soli strumenti repressivi ma occorrono anche mezzi attraverso cui si possa intervenire sulla struttura organizzativa dell'amministrazione, sui controlli, sulla trasparenza e, infine, anche sulla deontologia e formazione del personale.<sup>161</sup>

È questa la direzione intrapresa a partire dalla emanazione della legge 6 novembre del 2012 n. 190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (la c.d. legge Severino), con la quale si è attuata una strategia contro la corruzione che risponde ad una logica di sistema e rappresenta il primo fondamentale intervento per la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

La citata legge risponde a due esigenze principali: da un lato introduce una risposta ad un fenomeno ormai radicato nella società e nel sistema politico e burocratico, dall'altro rappresenta la risposta dell'Italia a tutti gli impegni assunti nella lotta alla corruzione a livello internazionale. Difatti, l'Italia è stata tra i primi paesi ad aderire ad una serie di iniziative a livello europeo ed internazionale che hanno quale scopo l'aggregazione di più Stati per la ricerca di soluzioni comuni per la lotta alla corruzione e la salvaguardia dell'integrità dell'azione amministrativa, si ricordano in particolar modo il GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) istituito presso il Consiglio d'Europa e il WGB (Working Group on Bribery) presso l'OCSE nonché l'adesione dell'Italia alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta "Convenzione di Merida", ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116, che impegna tutti

---

<sup>160</sup> S. Cassese, *Maladministration cit.*, p.243; D. David e V. Lepore, *La legge anticorruzione, cit.*, p. 5. V; Cerulli Irelli, "Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative" in in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010, p. 92: «Il fenomeno (della maladministration), soltanto in piccola parte riveste rilievo penale e per la gran parte attiene all'esigenza di buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso e alla correttezza dei rapporti tra amministrazione e cittadini, esigenza fondamentale di funzionamento dello Stato democratico».

<sup>161</sup> R. Cifarelli, "Corruzione "amministrativa" e controlli: spunti di riflessione", in *Amministrazione in cammino*, 17.05.2013.

gli Stati aderenti ad adottare determinate misure nella lotta alla corruzione. Ed è proprio a livello europeo che la situazione italiana è stata considerata fra le più gravi: la Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione ha messo in luce come i legami fra criminalità organizzata, politica e imprese nonché la scarsa integrità dei titolari di cariche elettive e di governo, siano elementi estremamente preoccupanti del nostro sistema istituzionale ma dà atto degli sforzi profusi dall'Italia nell'indagare e perseguire la corruzione, anzi, fra i risultati dell'azione del Governo, fa riferimento proprio al ricorso alla misura dello scioglimento dei Consigli comunali non solo nel meridione ma anche nelle Regioni del Nord seppur in misura ridotta e, infine, considera l'introduzione nel nostro ordinamento di una specifica normativa anticorruzione "un importante passo avanti".<sup>162</sup>

La legge n. 190 del 2012 e i decreti di essa attuativi, n. 33 e 39 del 2013, individuano le tre direttrici di intervento in materia di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, articolandole nella responsabilizzazione delle pubbliche amministrazioni, nell'implementazione della trasparenza dell'attività amministrativa, nella garanzia dell'imparzialità dei funzionari pubblici.

La prima direttrice attiene alla nuova idea secondo cui l'amministrazione deve essere responsabilizzata al fine di far emergere la corruzione al suo interno, si tratta di un'idea di rottura con l'orientamento precedente secondo cui, invece, la corruzione veniva combattuta solo sotto il profilo repressivo attraverso le indagini penali. Su tali premesse, la legge n. 190/2012 innanzitutto prevede, nell'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Merida, l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione incaricata di svolgere le attività necessarie per il controllo, la prevenzione ed il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione. Prima dell'istituzione dell'A.N.A.C. avvenuta nel 2014, tali compiti erano affidati alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (c.d. C.I.V.I.T.) (di cui al d.lgs. n. 150/2009 c.d. d.lgs. Brunetta) e, prima ancora, al Dipartimento della funzione pubblica. L'art. 1, comma 2 della legge 190 attribuisce alla Autorità nazionale anticorruzione tutta una serie di funzioni fra cui: collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti; adotta il Piano nazionale anticorruzione; esprime pareri

---

<sup>162</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia*, cit. pp. 5-6.

obbligatori su vari atti fra cui quelli riguardanti la conformità delle condotte dei dipendenti pubblici ai vari codici di comportamento; esercita un'attività di vigilanza e di controllo sulla corretta applicazione da parte delle amministrazioni delle norme vigenti in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione; con il d.l. n. 90/2014 convertito in l. n. 114/2014, che ha soppresso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (A.V.C.P.), l'A.N.A.C. ne ha ereditato le funzioni.

La l. n. 190/2012 ha inoltre previsto programmi di compliance ed è intervenuta sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni prevedendo per ogni ente la nomina obbligatoria di un Responsabile della prevenzione della corruzione (R.P.C.T.) per ogni amministrazione, che assume la funzione di verificare che vengano osservate tutte le norme in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. L'art. 1 comma 7 della l. 190/2012 stabilisce che il Responsabile viene nominato dagli organi di indirizzo di ciascuna amministrazione di regola tra i dirigenti di ruolo in servizio, mentre nel caso degli enti locali, la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione viene attribuita, di norma, al Segretario dell'ente o al dirigente apicale, salvo che non si disponga diversamente mediante un provvedimento motivato,<sup>163</sup> nelle unioni di Comuni, invece, può essere nominato un unico Responsabile. Al R.P.C.T. sono affidati una serie di compiti fra cui: redige il P.T.P.C., verifica la sua attuazione ed eventualmente propone le modifiche necessarie; si occupa di definire le procedure per l'assunzione dei dipendenti destinati ad operare in settori sensibili e fortemente esposti al rischio di corruzione nonché di vigilare sulla effettiva rotazione del personale nei luoghi ad alto tasso di corruzione; si pronuncia sulle richieste di riesame proposte dai cittadini in caso di diniego di accesso

---

<sup>163</sup> Con riguardo al sistema degli enti locali, la misura anticorruzione più rilevante è quella del RPCT, soprattutto sotto l'aspetto organizzativo e la previsione legislativa di attribuire il ruolo di RPCT al Segretario comunale ha posto non pochi problemi, in primo luogo si è discusso se la disposizione debba considerarsi immediatamente applicativa oppure se sia necessario un provvedimento formale con cui si attribuisca al Segretario dell'ente il suddetto ruolo e, in questa seconda eventualità, quale debba essere l'organo competente per la nomina del Responsabile; un altro problema che si pone è, invece, di natura sostanziale e riguarda l'opportunità di individuare nel Segretario la figura più idonea a ricoprire il ruolo di RPCT stante il sistema di nomina del Segretario: poiché è l'organo politico che nomina il Segretario si ritiene che il rapporto fiduciario che si instaura tra Sindaco e Segretario comunale possa compromettere l'imparzialità del Segretario e, di conseguenza, pregiudicare il sereno e corretto svolgimento delle sue mansioni in qualità di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza; per un'esauritiva disamina di detti problemi e delle soluzioni applicative che sono state prospettate sia in dottrina che nella prassi, si rimanda a D. David e V. Lepore, "La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali", in *Amministrazione in Cammino*, 05.05.2013, p. 11 e ss.

civico; è tenuto a segnalare all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le eventuali “*disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza*” (art.1, comma 7); è tenuto a denunciare agli uffici disciplinari i nominativi dei dipendenti che hanno disatteso le disposizioni in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione. È stato previsto anche un sistema di tutela del Responsabile per cui nel caso in cui questi incorra in discriminazioni o atti intimidatori dovuti alla sua attività lavorativa, questi può rivolgersi direttamente all'A.N.A.C. che potrà indagare mediante la collaborazione degli organi di indirizzo. Il Responsabile, nel caso di ripetute violazioni delle misure di prevenzione della corruzione, può incorrere in responsabilità sia dirigenziale ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001 e sia per *culpa in vigilando* per non aver correttamente svolto la sua funzione di controllo, ma può andare esente da responsabilità se dimostra di avere vigilato sulla corretta osservanza del Piano e di aver comunicato agli uffici preposti le misure da adottare. È previsto infine che l'attività svolta dal Responsabile sia sottoposta al controllo dell'*Organismo indipendente di valutazione* (O.I.V) che ha, infatti, in base all'art.1, comma 8 bis, della L. n. 190/2012 il compito di verificare il contenuto della Relazione annuale che il Responsabile redige sull'operato svolto e sui risultati dell'attività per la prevenzione della corruzione. L' O.I.V. funge da raccordo fra i singoli enti e l'A.N.A.C. cui deve relazionare “sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza”<sup>164</sup>.

La l. 190/2012, inoltre, implementa gli strumenti di pianificazione dell'azione amministrativa prevedendo la redazione di un Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC).<sup>165</sup> Il PTPC, di cui tutte le amministrazioni devono dotarsi in

---

<sup>164</sup> art. 1, comma 8 bis, l. 190/2012, introdotto dall'art. 41 lett. h del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”(GU n.132 del 8-6-2016).

<sup>165</sup> «Il Piano triennale di prevenzione della corruzione non deve essere interpretato come l'ennesimo adempimento burocratico e standardizzato, al solo fine di evitare possibili sanzioni e responsabilità. Anzi, dovrebbe rappresentare l'occasione per consentire l'introduzione e lo sviluppo nell'ambito delle pubbliche amministrazioni di metodi di rilevazione e misurazione della corruzione ispirati ai modelli di risk management: ciò richiede un cambiamento culturale sia degli organi politici che degli apparati amministrativi, i quali dovranno cogliere l'evoluzione in atto del modo di agire dell'amministrazione.», D. David e V. Lepore, *La legge anticorruzione, cit.*, p. 19.

conformità al Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), è modellato su quello adottato dalle imprese private ai sensi del d.lgs n. 231 del 2001, sia pure con non poche varianti. Il PTPC contiene una serie di indicazioni sulla prevenzione della corruzione stabilite dall'organo d'indirizzo ed indica gli strumenti che le singole amministrazioni si impegnano ad adottare; individua inoltre le attività in cui vi è un maggiore rischio di corruzione; stabilisce ulteriori obblighi di trasparenza rispetto a quelli previsti dalla legge; prevede meccanismi di controllo che siano in grado di prevenire il rischio di corruzione; indica gli obblighi d'informazione per il soggetto incaricato di vigilare sull'osservanza del Piano. Il PTPC viene adottato dall'organo di indirizzo su proposta del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, i soli enti locali possono avvalersi, per la redazione del Piano, della consulenza del Prefetto che dovrà fornire la propria esperienza nonché competenza tecnica in materia e accertarsi che il contenuto del PTPC rispetti le linee guida fornite nel PNA, questa è l'unica eccezione ammessa al divieto assoluto di potersi avvalere della consulenza di soggetti esterni all'amministrazione.

Il PNA è, invece, un vero e proprio atto di indirizzo nei confronti delle amministrazioni che nel sistema originario della l. n. 190/2012 doveva essere adottato dal Dipartimento della funzione pubblica ed approvato dalla CIVIT/ANAC, dopo la riforma del D.L. 90/2014 viene adottato direttamente dall'ANAC.<sup>166</sup> Con il PNA si delinea l'azione di prevenzione della corruzione a livello nazionale, si individuano gli obiettivi da perseguire mediante le politiche anticorruzione e si tracciano, così, le linee guida a cui devono adeguarsi le singole amministrazioni a livello locale. Il PNA ha valenza triennale ma viene aggiornato a cadenza annuale, dunque è un atto di indirizzo generale rivolto a tutte le amministrazioni e ai soggetti di diritto privato in controllo pubblico e costituisce un modello per la redazione dei singoli piani triennali. La vigilanza del rispetto del PNA spetta all'ANAC che ha pertanto il potere di sollecitare le amministrazioni inadempienti in caso di mancato adeguamento al PNA.

Dunque, vi è un duplice livello di pianificazione che consente sia di constatare al livello nazionale la situazione sulla corruzione, di individuare gli obiettivi da perseguire

---

<sup>166</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, *Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014, Intervento del Presidente dell'A.N.AC. Raffaele Cantone*, Roma, 2 luglio 2015, in *anticorruzione.it*



mediante le politiche antimafia secondo linee generali e, dall'altro, di adattare, mediante i piani triennali, obiettivi e strumenti alle specifiche esigenze di ogni singolo ente.<sup>167</sup>

In conclusione, secondo questa prima direttrice, che verte sulla responsabilizzazione delle amministrazioni, dettata dalla l. 190/2012 si è provveduto ad una innovazione dell'azione amministrativa mediante una maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti che non consiste solo nell'attribuzione di maggiori oneri e doveri a funzionari e dirigenti pubblici ma, piuttosto, nella redistribuzione di responsabilità e di potere fra i vari attori.<sup>168</sup>

La seconda direttrice della l. n. 190/2012 individua nella politica della trasparenza un sistema fondamentale di prevenzione della corruzione. La trasparenza è uno strumento estremamente potente nella lotta alla corruzione in quanto consente ai cittadini di controllare la gestione della cosa pubblica e del denaro pubblico da parte dei rappresentanti; consente di controllare cosa avviene all'interno degli apparati burocratici, considerata la diffusione di comportamenti disfunzionali non soltanto nella politica ma anche nella burocrazia. La libertà di accesso alle informazioni migliora senza dubbio la governance e contribuisce a rendere più responsabili i governi.<sup>169</sup> In alcuni settori, quali la sanità e gli appalti, la possibilità di accedere a dati e informazioni che le amministrazioni sono obbligate a rendere pubbliche, diminuisce drasticamente le probabilità che si verifichino pratiche corruttive.<sup>170</sup> Fra gli interventi più importanti in tal senso sono degni di menzione l'art. 1, comma 15 della l. n. 190/2012, in forza del quale: «la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi (...). Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione

---

<sup>167</sup> D. David e V. Lepore, *La legge anticorruzione*, cit., p. 19.

<sup>168</sup> D. David e V. Lepore, *La legge anticorruzione*, cit., p. 23.

<sup>169</sup> Commissione Europea, "Lotta contro la corruzione", *Scheda tematica per il semestre europeo*, 22.11.2017, p. 14.

<sup>170</sup> *Ibidem*

delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini». Il successivo comma 16 prescrive che le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 con particolare riferimento ai procedimenti in materia di: autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento dei lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Ancora, meritevoli di menzione sono il comma 30 della medesima legge che prevede che le amministrazioni debbano rendere accessibili agli interessati in ogni momento le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano mediante gli appositi strumenti di identificazione informatica mentre il comma 32 stabilisce tutte le indicazioni da pubblicare a cura delle stazioni appaltanti. Si può notare come la l. 190/2012 preveda forme di trasparenza più avanzate rispetto al diritto all'accesso di cui alla l. n. 241 del 1990.

Un ulteriore, significativo passo avanti è stato compiuto con il d.lgs n. 33/2013, come modificato dal d.lgs n. 97/2016 (c.d. Decreto Trasparenza) che ha introdotto il diritto per chiunque di accedere a documenti e dati detenuti dalla p.a. attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato. Il merito del d.lgs n. 33/2013 rispetto alla l. n. 190/2012, è stato quello di aver sviluppato ulteriormente quanto già contenuto in quest'ultima: l'istituto dell'accesso civico può essere definito come un dovere di trasparenza nei confronti dei cittadini, segnando così il fondamentale passaggio *dal diritto di chiedere a diritto a conoscere*.

La terza direttrice attiene all'introduzione di un sistema volto a scongiurare il conflitto d'interessi in quanto un soggetto che si trova in conflitto di interessi potenziale o reale è un soggetto che si espone enormemente al rischio di corruzione.<sup>171</sup> Una politica volta alla salvaguardia dell'integrità nella pubblica amministrazione non può prescindere dall'individuare delle soluzioni per problemi quali il conflitto d'interessi ma anche per il clientelismo ed il favoritismo in modo da scoraggiare il verificarsi di episodi di influenze indebite tra soggetti pubblici e privati.<sup>172</sup> A tal fine non solo la l. n. 190/2012 ma anche la

---

<sup>171</sup> R. Cantone, *lectio*, cit.

<sup>172</sup> Commissione Europea, "Lotta contro la corruzione", *Scheda tematica per il semestre europeo*, 22.11.2017, p. 14.

l. n. 215/2004 “Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi”, prevedono una serie di norme specifiche volte a scongiurare ipotesi di conflitto di interessi quali la possibilità di assumere e mantenere posizioni dominanti. Soluzioni sono state previste anche per far fronte al sistema delle c.d. porte girevoli, in particolar modo la conclusione di contratti o il conferimento di incarichi in violazione delle norme sul c.d. meccanismo delle “porte girevoli” sono nulli e ne consegue la sanzione per il privato del divieto di stipulare accordi o contratti con le pubbliche amministrazioni per i tre anni successivi.<sup>173</sup>

Altro intervento meritevole di menzione in ambito amministrativo è, come indicato dall’ANAC con le “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”, l’introduzione nell’ordinamento nazionale di un’adeguata tutela del dipendente (pubblico e privato) che segnala condotte illecite dall’interno dell’ambiente di lavoro e che è prevista in convenzioni internazionali (ONU, OCSE, Consiglio d’Europa) ratificate dall’Italia, oltre che in raccomandazioni dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, talvolta in modo vincolante, altre volte sotto forma di invito ad adempiere.<sup>174</sup>

La legge 6 novembre 2012, n. 190 ha recepito tali sollecitazioni, sia pure limitatamente all’ambito della pubblica amministrazione, con la disposizione dell’art. 1, co. 51, che introduce l’art. 54-bis nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, ha previsto l’istituto del c.d. *whistleblower*. La figura del *whistleblower* è il dipendente che rileva condotte illecite all’interno dell’ente presso cui è impiegato e decide di segnalarle. La norma prevede una tutela solo astratta del segnalante, come ad esempio il divieto solo tendenziale di rivelazione del suo nome. Appare chiaro che se i soggetti che meglio possono individuare casi di corruzione sul posto di lavoro sono i lavoratori stessi in quanto presenti fisicamente sul luogo del reato, allo stesso tempo questi avranno una certa reticenza nel segnalare, dovuta al timore di ritorsioni e ciò è da attribuire alla

---

<sup>173</sup> Commissione Europea, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 3/2/2014, p. 11.

<sup>174</sup> Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015, “Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. *whistleblower*)”, pubblicata in Gazzetta Ufficiale serie generale n. 110 del 14 maggio 2015, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it). A livello europeo, la necessità di garantire una tutela adeguata del segnalante quale strumento nel novero delle politiche anticorruzione, è stata di recente ribadita anche dalla Commissione Europea, “Lotta contro la corruzione”, Scheda tematica per il semestre europeo, 22.11.2017.

manca di un sistema di tutela adeguata del segnalante. In effetti, nonostante l'introduzione del recente sistema delle segnalazioni, che ha dato un riscontro positivo in termini numerici, rimangono prevalenti i casi in cui le denunce sono inviate alle Procure dove non vi sono regole adeguate sulla riservatezza. Pertanto, se l'obiettivo è quello di trasmettere il messaggio secondo cui non si può rimanere integerrimi e moralmente integri se si assiste passivamente ad un illecito nella amministrazione di appartenenza, l'ordinamento deve però invogliare quel soggetto a denunciare e lo può fare solo introducendo una legislazione apposita sui meccanismi di tutela. Oltre ai benefici che la tutela avrà sul denunciante, proteggendolo da ritorsioni e da discriminazioni sia personali che in ambito lavorativo, gli effetti positivi si ripercuoteranno anche in termini di utilità per l'ordinamento portando all'emersione di un sempre maggior numero di casi di corruzione.

Dunque, seppur con varie criticità, segnalate anche nella I relazione annuale al Parlamento del luglio 2015 dello stesso Presidente dell'ANAC, la legge n. 190 del 2012 ha apportato una serie di novità che mirano a strutturare un sistema di prevenzione amministrativa della corruzione e a garantire il funzionamento ed il buon andamento dell'amministrazione.<sup>175</sup> Tale riforma ha marcato quindi una differenza fra intervento penale repressivo, da un lato, e intervento preventivo, dall'altro, che si realizza prevalentemente nei ranghi del diritto amministrativo, oltre che nella stessa società.

Per ciò che attiene strettamente al contributo che la giustizia penale può fornire alla soluzione del problema, bisogna rammentare che essa non può intervenire in settori che non rientrano nell'alveo delle sue competenze, ad esempio non può incidere sul malcostume, sui problemi sociali o economici, ma deve accertare i fatti previsti dalla legge come reato e può tentare di sviluppare delle tecniche per abbreviare le tempistiche delle indagini e assicurare il rispetto del principio della ragionevole durata del processo,<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> La corretta applicazione del sistema normativo sopra delineato sarebbe: «un importante spinta al superamento dell'impenetrabilità di importanti aree dell'attività amministrativa, che rappresenta uno dei più considerevoli presupposti per una gestione dell'ente locale parziale o, addirittura, connotata da illegalità.», in V. Montaruli, *op. cit.*, p. 157.

<sup>176</sup> Così E. Bruti Liberati, già Procuratore della Repubblica di Milano, ha delineato quale dovrebbe essere la strada che la giustizia penale dovrebbe intraprendere nel quadro generale della lotta alla corruzione nel corso della *lectio magistralis* "La corruzione in Italia oggi: tra prevenzione e repressione" del 15/03/2018, durante la quarta edizione per la "Giornata sulla Giustizia" presso l'Università degli Studi di Milano. Fra i tanti ed incisivi spunti di riflessione forniti sul tema, il procuratore ha ribadito l'importanza della

principio, quest'ultimo, oggetto di ripetute violazioni da parte della giustizia italiana e per cui l'Italia è stata più volte richiamata da parte degli organismi europei.<sup>177</sup> Tuttavia, ciò non implica, come si può ben comprendere, che il piano della giustizia sia scollegato dal piano sociale, anzi, i due settori si influenzano reciprocamente.<sup>178</sup>

### 2.2.1. *Ulteriori strumenti di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione.*

Ai suddetti strumenti, se ne possono accostare altri estranei al diritto amministrativo che però si inseriscono nella stessa logica di sistema della lotta alla corruzione. Una degli istituti di cui si discute molto è quello dell'agente provocatore e delle sue potenzialità nelle indagini sui fenomeni di corruzione. Per agente provocatore si intende un soggetto, appartenente o meno alle forze dell'ordine che, a mero scopo investigativo, istiga un terzo al compimento di atti contrari o non contrari ai doveri del pubblico ufficio.<sup>179</sup> Sebbene una parte dell'opinione pubblica e della politica si sia espressa in senso favorevole all'introduzione di un simile metodo,<sup>180</sup> il nostro ordinamento non prevede alcuna disciplina sull'agente provocatore nell'ambito degli strumenti di contrasto ai reati contro la pubblica amministrazione, mentre il diritto vivente si è invece pronunciato in maniera

---

collaborazione fra magistratura e polizia giudiziaria, che è una delle eredità costruttive della vicenda giudiziaria "Mani Pulite" e che da allora è stata applicata anche in altri settori.

<sup>177</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sull'art. 6 CEDU.

<sup>178</sup> In tal senso si è espresso anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all'incontro con i Magistrati Ordinari in tirocinio: «I provvedimenti adottati dalla magistratura incidono, oltre che sulle persone, sulla realtà sociale e spesso intervengono in situazioni complesse e a volte drammatiche, in cui la decisione giudiziaria è l'ultima opportunità (...) Per questo l'intervento della magistratura non è mai privo di conseguenze». Discorso del Presidente Sergio Mattarella all'incontro con i Magistrati Ordinari in Tirocinio nominati con D.M. 18 gennaio 2016, [http://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset\\_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/discorso-del-presidente-sergio-mattarella-all-incontro-con-i-magistrati-ordinari-in-tirocinio-nominati-con-d-m-18-gennaio-2016](http://www.csm.it/web/csm-internet/norme-e-documenti/dettaglio/-/asset_publisher/YoFfLzL3vKc1/content/discorso-del-presidente-sergio-mattarella-all-incontro-con-i-magistrati-ordinari-in-tirocinio-nominati-con-d-m-18-gennaio-2016)

<sup>179</sup> L. Roccatagliata e G. Stampanoni Bassi, "L'agente provocatore e l'agente sotto copertura come metodi di contrasto alla corruzione. Le opinioni di Domenico Pulitanò e Piercamillo Da vigo", in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 3.

<sup>180</sup> Fra i tanti, si è espresso in senso favorevole lo stesso ex Presidente dell'ANAC: «Al governo direi di ampliare gli istituti dell'agente provocatore validi per la criminalità organizzata. Non solo il classico infiltrato. Penso anche a chi si finge corruttore, come in materia di droga dove esiste il simulato acquisto» specificando che «Tutto questo, comunque, avverrebbe con le garanzie di legge e sotto il controllo dell'autorità giudiziaria.», R. Cantone, intervista a cura di Dino Martirano, *Corriere della Sera*, edizione cartacea, 18 agosto 2014, p. 5.

negativa sull'impiego dell'agente provocatore nel contrasto alla corruzione in quanto non pochi problemi giuridici sono sorti attorno a questa figura relativamente, in particolar modo, alle pratiche spesso poste in essere per istigare un soggetto a compiere un reato.<sup>181</sup> La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato pratiche similari sancendo il principio per cui non è ammissibile l'istigazione al reato in quanto rappresenta una lesione dei diritti della persona, è dunque una pratica del tutto incompatibile con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo poiché integra la violazione del diritto al giusto processo di cui all'art. 6 CEDU, nonché una violazione del rapporto di correttezza reciproca fra Stato e cittadino.<sup>182</sup> Al riguardo pare opportuno richiamare la massima di una decisione della Corte di Cassazione che, a parere di chi scrive, ben racchiude il giusto bilanciamento che ci deve essere nell'azione dell'agente provocatore e che andrebbe mantenuto tale anche nel caso di una sua applicazione nelle indagini sui reati di corruzione: «Perché l'agente provocatore non sia punibile, occorre che egli abbia assunto una posizione marginale

---

<sup>181</sup> Sul tema dell'agente provocatore è intervenuto il Prof. Gian Luigi Gatta nel corso della *lectio magistralis*, cit., ed esprimendo alcune perplessità sul funzionamento dell'istituto, ha rammentato alcuni casi emblematici dello scorretto uso dello stesso, fra cui un episodio in cui un soggetto è stato provocato per ben trentadue volte e solo al trentaduesimo tentativo aveva ceduto alla provocazione. Sull'inadempienza dell'Italia rispetto all'obbligo previsto dalla Convenzione O.N.U. di Merida contro la corruzione, che l'Italia ha ratificato con legge 3 agosto 2009, n. 116, di introdurre le operazioni sotto copertura in materia di corruzione, si rimanda a P. Davigo, "Un cenno alle operazioni sotto copertura non previste in materia di reati contro la pubblica Amministrazione", in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 3.

<sup>182</sup> Si richiamano le pronunce più significative con cui la Corte EDU si è pronunciata in maniera negativa sull'impiego dell'agente provocatore: in un caso la Corte, con riferimento al ruolo dell'agente sotto copertura, pur riconoscendo l'esigenza di dover ricorrere a strumenti appositi per un'efficace lotta al crimine organizzato e alla corruzione, stabiliva che non sono ammissibili prove di fatti commessi dietro la provocazione di un agente altrimenti si correrebbe il rischio di privare l'accusato del suo diritto ad un giusto processo, cfr. CEDU *Ramanauskas c/ Lituania*, para §§49-54. In altro caso la Corte aveva rilevato che il lavoro di due agenti sottocopertura era andato ben oltre le loro competenza in quanto avevano esercitato una tale influenza su un soggetto da averlo istigato alla commissione del reato e non era possibile affermare che senza il loro intervento il reato sarebbe stato commesso ugualmente, in questa occasione la Corte aveva specificato che «The Court reiterates that the admissibility of evidence is primarily a matter for regulation by national law and as a general rule it is for the national courts to assess the evidence before them. (...) While the rise in organised crime undoubtedly requires that appropriate measures be taken, the right to a fair administration of justice nevertheless holds such a prominent place (see the *Delcourt v. Belgium* judgment of 17 January 1970, Series A no. 11, p. 15, § 25) that it cannot be sacrificed for the sake of expedience. The general requirements of fairness embodied in Article 6 apply to proceedings concerning all types of criminal offence, from the most straightforward to the most complex. The public interest cannot justify the use of evidence obtained as a result of police incitement.» in CEDU *Teixeira de Castro c/ Portugal*, para §§34-36; nello stesso senso CEDU *Edward & Lewis c/ UK*, p. 15, in cui la corte ribadisce il principio secondo cui in nessun caso si può giustificare l'utilizzo di prove e fatti verificatisi in seguito alla provocazione e l'influenza degli agenti delle forze dell'ordine.

rispetto alla realizzazione dell'illecito, nel senso di non essersi spinto al punto da cagionare, con rilevanza causale, l'evento criminoso, il quale non deve essere da lui sollecitato, ma occorre che il fatto di reato, nell'ideazione e nella realizzazione, sia riconducibile alla volontà del provocato».<sup>183</sup>

Infine, l'ultimo accenno va all'art. 346-bis c.p. che disciplina la figura di reato del "Traffico di influenze illecite", introdotto con la l. n.190/2012<sup>184</sup> sulla base di una pressione internazionale che ha richiamato l'Italia a colmare un vuoto normativo sul c.d. "*trading in influence*", si tratta, pertanto, di un reato di derivazione sovranazionale. In questo caso il legislatore ha inteso colpire il comportamento illecito prima ancora che si concretizzi nell'atto amministrativo: la norma sanziona le condotte prodromiche rispetto alla più grave corruzione e tutela il bene giuridico del buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione prima che questo venga leso.<sup>185</sup>

La ratio della norma è quella di prevenire il mercimonio delle pubbliche funzioni, ponendo sotto i riflettori delle indagini penali quelle relazioni con pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio che possano essere strumentalizzate per ottenere dei profitti illeciti. Dunque attraverso la previsione di cui all'art. 346-bis c.p. il legislatore tenta anche di salvaguardare l'immagine della pubblica amministrazione in quanto determinati traffici di rapporti e influenze potrebbero darne l'immagine di un'amministrazione debole ed avvicicabile.

Una criticità della norma è il rischio di essere esposta ad un'applicazione eccessivamente estensiva finendo per colpire anche quei rapporti che sono considerati leciti.<sup>186</sup> Il punto cruciale è pertanto delineare una definizione di quelle "mediazioni illecite" che la norma vuole colpire. Si tratta di un serio problema di interpretazione attribuito, fino ad ora, alla magistratura. Ciò che ostacola l'applicazione di questa norma,

---

<sup>183</sup> massima Corte di Cassazione, sez. III penale - sentenza 15 maggio 2014, n.20238, <http://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=10512#.WVtgqIVOLIU>

<sup>184</sup> Tale disposizione è stata aggiunta dall'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190, in ossequio a quanto disposto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 31 ottobre 2003, cosiddetta "Convenzione di Merida", ratificata con la legge 3 agosto 2009, n. 116 e sopra tutto alla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999 (Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con la legge 28 giugno 2012, n. 110.

<sup>185</sup> F. Prete, "Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (ART. 346-BIS C.P.)", in *Diritto Penale Contemporaneo*, 20 dicembre 2012, pp. 1-2.

<sup>186</sup> R. Cantone, *lectio*, cit.

che ad oggi, non ha prodotto condanne, è la definizione di ciò che è lecito e ciò che è illecito: capire, ad esempio, se un soggetto che sfrutta i suoi legami per favorire un gruppo di cui fa parte compie una mediazione lecita o illecita.<sup>187</sup> Solo allora l'art. 346 bis c.p. potrà dispiegare appieno la sua efficacia nell'ordinamento.

Appare opportuno notare che il problema di fornire delle definizioni di fatti giuridicamente rilevanti è ben più esteso rispetto a quello poc'anzi delineato in quanto riguarda il mondo globalizzato e, più precisamente, la diffusa commistione tra poteri legali e illegali in esso presenti. Attualmente, si riscontrano gravi difficoltà nel definire il potere criminale dovute ad altrettante difficoltà nel definire il potere legale; queste, a loro volta, sono il risultato di una serie di fattori caratterizzanti la realtà nazionale e sovranazionale che per la loro complessità non sono delineabili in questa sede. In conclusione, però, si deve comprendere che oggi si sta vivendo una profonda crisi di definizioni che va ben oltre i confini nazionali, e che rende molto ardua l'operazione di tracciare quel solco fra legale e illegale.<sup>188</sup>

### 2.3. Un cambiamento culturale.

A conclusione di tutti gli spunti di riflessione forniti, emerge che il tema della corruzione a oltre 25 anni da Tangentopoli è più attuale che mai e che solo da pochi anni si è incominciata ad applicare, con approccio sistemico, una strategia a vasto raggio basata sulla prevenzione e non più solo sulla repressione. Nonostante ciò, la corruzione rimane un problema serissimo nella nostra società che comporta dei costi molto elevati non solo in termini economici; è ormai accertato che la corruzione condiziona pesantemente il settore degli investimenti, della allocazione e redistribuzione delle risorse e, in generale,

---

<sup>187</sup> Ibidem

<sup>188</sup> Orsetta Giolo, *Lectio* "Il diritto e le nuove conformazioni del potere" al corso di Dottorato in *Studi sulla criminalità organizzata* presso l'Università degli Studi di Milano, 20.06.2017. Un ulteriore approccio offerto dalla prof.ssa Giolo è quello della criminologia critica della scuola italiana di Alessandro Baratta, filosofo del diritto e criminologo critico. Secondo il prof. Baratta un errore della criminalità sociologica è quello di concentrarsi esclusivamente sull'analisi della figura del deviante o del criminale senza soffermarsi sulla figura di chi ha il potere di definire il criminale; difatti, soffermandosi sul potere di definizione si è in grado di scoprire i rapporti di potere nelle diverse società e le disuguaglianze generate dal potere.



dello sviluppo,<sup>189</sup> ma anche in termini di corretto funzionamento dell'amministrazione e dell'efficacia dell'operatività del settore pubblico. Considerata la situazione attuale, bisogna allora ritenere che la corruzione sia, come più volte detto, una caratteristica endemica del sistema italiano oppure è possibile sposare l'idea più ottimistica secondo cui "la propensione alla corruzione non è iscritta in modo indelebile nel patrimonio genetico o nelle radici culturali di un popolo"<sup>190</sup> e, pertanto, può essere debellata impegnando tutti, cittadini e istituzioni, nella lotta contro di essa?

Una prima osservazione in tal senso è che risulta indispensabile un'azione seria del legislatore che, per un'efficace lotta alla corruzione, deve intervenire a monte colpendo le cause che favoriscono la sua diffusione ed è errato pensare che il lavoro della magistratura seppur indispensabile, possa colmare il gap legislativo lasciato dalla classe politica.<sup>191</sup> È questa la direzione che il legislatore deve seguire.<sup>192</sup> Ad ogni modo, è chiaro che non si può attribuire alla politica tutta la responsabilità anzi, la corruzione affonda le proprie origini anche in altri fattori notori: l'inadeguato funzionamento della pubblica amministrazione con la crisi dei principi di imparzialità, di fedeltà, di responsabilità personale (amministrativa, penale e civile), questa crisi dei valori si è inoltre accompagnata al notorio e generale senso di sfiducia nelle istituzioni statali.<sup>193</sup> Ancora, la proliferazione di norme ha generato un certo disordine,<sup>194</sup> mentre il sistema dei controlli, anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione dunque includendo i

---

<sup>189</sup> G. M. Flick, "Mafia e imprese vent'anni dopo Capaci, via D'Amelio, Mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione", in *federalismi.it*, n. 3/2013, p. 9.

<sup>190</sup> D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunte*, cit., p. 216, allo stesso modo A. Vannucci, "Un nuovo paradigma contro la corruzione", in *Il Mulino*, 3/2012.

<sup>191</sup> «In assenza di riforme durature e di un effettivo rinnovamento della classe politica, le indagini giudiziarie non sono riuscite a scalfire questo equilibrio ad alta corruzione: non hanno accresciuto i costi morali, né indebolito la forza autoregolatrice della corruzione sistemica.», in D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunte*, cit., p. 219.

<sup>192</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 168: «questa, e non altra, deve essere la soluzione "politica" di cui tanto, ma spesso impropriamente, confondendola con l'impunità per i corrotti, si parla».

<sup>193</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 169.

<sup>194</sup> Sulla confusione legislativa generata dalla sovrabbondanza di leggi, faceva notare S. Cassese come questa non rappresenti un limite per la pubblica amministrazione ma, piuttosto, costituisce un vantaggio perché conferisce alla pubblica amministrazione la massima libertà nella scelta del diritto applicabile al singolo caso, attribuendole così una notevole discrezionalità ed è per questo motivo che l'autore considera la sovrabbondanza di norme regolatrici fra le cause della c.d. "maladministration"; per l'approfondimento delle altre cause e del fenomeno in generale, si rinvia alla accurata disamina dell'autore S. Cassese, "Maladministration e rimedi", in *Il Foro Italiano*, Vol. 115/1992.

controlli preventivi di legittimità sugli atti, non è risultato efficace nell'impedire il verificarsi di episodi di corruzione. Quando si innescano dei meccanismi strutturali permeabili alla corruzione, si provocano automaticamente delle distorsioni nel sistema economico e nel funzionamento del mercato, un effetto tangibile è l'aumento dei costi dei servizi a fronte di una diminuzione della qualità nell'erogazione degli stessi. Tutto ciò va ad alimentare quel senso di sfiducia generale nello Stato da parte dei cittadini che, di conseguenza, partecipano sempre meno alla vita pubblica e non ripongono fiducia nel corretto funzionamento della pubblica amministrazione, spingendoli a diventare sempre più disponibili a ricorrere a loro volta a meccanismi di corruzione ritenendo sia l'unica possibilità per vedere garantiti i propri diritti ed accedere ai servizi.<sup>195</sup> Pertanto, qualsiasi tipo di intervento appare inutile se non rivolto innanzitutto al miglioramento del funzionamento della PA e del sistema dei controlli.<sup>196</sup> A tal proposito, riallacciandosi al tema dei controlli di cui al paragrafo precedente, a conferma dell'imprescindibile ruolo da questi svolto, giova ricordare che l'opinione prevalente sui tentativi di decentramento e federalismo è piuttosto negativa, ossia si ritiene che ciò abbia addirittura agevolato il manifestarsi di pratiche corruttive nella politica e all'interno degli apparati burocratici a livello locale. Lungimiranti furono le parole del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione del 1996 che è interessante riprendere per constatarne, a distanza di oltre vent'anni, l'attualità: «il trasferimento di numerose funzioni e ingenti risorse dal centro alla periferia, a partire dagli anni 70, è stato accompagnato dall'aumento dei reati contro la pubblica amministrazione in sede locale. Vari fattori possono spiegare il fenomeno. In generale, gli enti locali appaiono come luoghi privilegiati di possibili decisioni corrotte, per via dell'alto numero di amministratori politici e di provvedimenti individualizzati che in essi sono adottati e la minore esperienza delle burocrazie»,<sup>197</sup> ancora, con riferimento specifico agli amministratori degli enti locali: «Alcuni di questi ultimi hanno, così, trovato

---

<sup>195</sup> «la semplice aspettativa che la corruzione sia generalizzata spinge un numero crescente di individui a farvi ricorso (...) anche le barriere morali di condanna della corruzione tendono a indebolirsi quanto più il fenomeno si diffonde, favorendo lo sviluppo di quella che è stata definita cultura della corruzione», ad incentivare ancora di più le persone a ricorrere a loro volta a pratiche corruttive, vi è la circostanza per cui tanto più la corruzione è diffusa e praticata, tanto minori sono i rischi di essere denunciati o scoperti, e diventa sempre più difficile scegliere la via dell'onestà, così D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impuniti*, cit., p. 218.

<sup>196</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 169.

<sup>197</sup> Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, XIII Legislatura, Doc. CXI n. 1, 23 ottobre 1996, p. 20.

conveniente tessere una serie di rapporti di scambio, da un lato con gli organi centrali erogatori di risorse, dall'altro con le imprese e con gli interessi privati. L'azione di figure di intermediazione specializzata - talvolta collegate ad imprese di servizi a capitale pubblico - ha, poi, contribuito ad irrobustire questo mercato politico sotterraneo. Esse hanno svolto una funzione informale di supplenza rispetto ad alcune inefficienze organizzative delle strutture locali, favorendo il progressivo spostamento da fattispecie di scambio clientelare verso la corruzione in senso proprio.»<sup>198</sup> Alla luce di ciò, appare chiaro come i controlli, anziché prevenire ed intercettare meccanismi di corruzione negli enti locali, sono risultati inadeguati e, anzi, hanno favorito l'espansione della rete di transazioni occulte in direzione dei controllori.<sup>199</sup> Un intervento efficace nell'ambito della lotta alla corruzione non può prescindere dal rafforzamento dei controlli, ed è idea comune che occorre anche semplificare la normativa e soprattutto, porre dei limiti efficaci alle spese per la politica.<sup>200</sup>

Dunque, il tema della corruzione assume nell'ambito degli enti locali un peso notevole per almeno due motivi. Innanzitutto perché il cittadino avverte il Comune, specie nei piccoli centri, come un'entità molto vicina, alla quale si deve rivolgere per ottenere qualsiasi cosa, un permesso, un certificato di nascita ecc. Ciò fa sì che il cittadino instauri con gli uffici comunali un rapporto piuttosto stretto e questo sicuramente rende più facile per il cittadino percepire l'esistenza di condotte corruttive. Ancora, gli enti locali sono maggiormente esposti alla corruzione se si considerano le risorse da questi gestite ed il tipo di attività esercitate, basti pensare al rilascio di concessioni, permessi, certificazioni, alla gestione dei rifiuti, degli appalti ecc. tutti ambiti estremamente appetibili per la criminalità organizzata e, di conseguenza, esposti al rischio di fenomeno corruttivi.<sup>201</sup>

Si è inoltre avuto modo di evidenziare che corruzione e criminalità organizzata, sebbene siano due fenomeni distinti, sono spesso strettamente legate. Le mafie agiscono attraverso la corruzione, anzi quasi sempre corrompere il politico o il pubblico ufficiale di turno è stata una condizione indispensabile per la realizzazione di molti scopi delle

---

<sup>198</sup> Ibidem

<sup>199</sup> Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, 23 ottobre 1996, p. 20.

<sup>200</sup> P. Pezzino, *La giustizia dopo tangentopoli*, cit., p. 170.

<sup>201</sup> D. David e V. Lepore, *La legge anticorruzione*, cit., p. 10.

mafie. Basti pensare al settore degli appalti, alla realizzazione delle opere pubbliche, all'ottenimento di capitali pubblici e alle infiltrazioni mafiose negli enti locali per capire quanto diffuso sia il legame fra i due fenomeni. A conferma del suddetto legame, parte della dottrina tutt'oggi sostiene che bisognerebbe importare nella lotta alla corruzione quanto si è fatto nella lotta alla mafia e che si raggiungeranno grandi risultati contro la corruzione quando ci sarà una presa di coscienza collettiva sulla gravità del fenomeno.<sup>202</sup> Difatti alla base della corruzione vi sono non solo problemi che si possono definire "tecnici" quali la mancanza di controlli, mancanza di trasparenza in molte procedure, discrezionalità impropria, dilatazione dei tempi procedurali ecc., ma è innegabile che vi sia un problema di tipo culturale sia a livello sociale che istituzionale,<sup>203</sup> per cui per molto tempo la portata del fenomeno è stata minimizzata. Proprio la sottovalutazione dello stesso e una certa predisposizione ad accettarlo come pratica comune lo ha reso immune da vari interventi repressivi.<sup>204</sup>

Oggi si stanno sicuramente compiendo notevoli passi avanti nell'affinamento delle tecniche di prevenzione e nell'ambito di tale evoluzione normativa ben si inserisce e si armonizza, nelle finalità, l'istituto dello scioglimento degli enti per infiltrazioni di tipo mafioso, ancorché preesistente di molti anni e nato, come si è visto, quale strumento emergenziale. Proprio la qualificazione dello strumento quale misura preventiva e non sanzionatoria e la sua applicazione anche a prescindere dal rilievo penale dei comportamenti, consente di accostarlo, nel nuovo approccio sulle politiche d'integrità nella P.A., al filone normativo della prevenzione della corruzione. Il quadro giuridico potrà andare ancora affinandosi, sia per la normativa anticorruzione *strictu sensu*, sia per

---

<sup>202</sup> R. Cantone, *lectio*, cit.;

<sup>203</sup> «le radici della corruzione italiana affondano tanto nelle distorsioni di specifiche procedure decisionali (tempi lunghi, opacità, discrezionalità impropria, debolezza dei controlli), quanto in fattori di natura culturale e istituzionale Comuni ai diversi processi di scelta pubblica.», in A. Vannucci, "Un nuovo paradigma contro la corruzione", in *Il Mulino*, 3/2012, rivistailmulino.it.

<sup>204</sup> La dottrina è concorde nel ritenere che in Italia ci sia stata una generale sottovalutazione del fenomeno della corruzione. Questa sottovalutazione spesso ha reso difficile cogliere tutti gli aspetti di un fenomeno così complesso che invece è estremamente importante per comprendere come attuare le strategie migliori per una repressione ed una prevenzione efficace, a conferma di ciò è utile richiamare le parole di uno dei massimi esperti del settore: «Nel dibattito dottrinale e culturale italiano sulla corruzione sembra mancare la percezione di alcune caratteristiche specifiche della corruzione; si tratta di un reato seriale e diffusivo, che dà vita a mercati illegali, con una cifra nera elevatissima», così P. Davigo, *Un cenno alle operazioni sotto copertura*, cit.

lo scioglimento dei Consigli degli enti, come dimostrato dalle proposte di modifica di cui si parlerà nell'ultimo capitolo.

La prevenzione deve tuttavia svilupparsi oltre che mediante una disciplina efficace sulla trasparenza ed *accountability* nonché sui codici comportamentali dei dipendenti pubblici, soprattutto attraverso la promozione della cultura della legalità.<sup>205</sup> Gli esperti sono concordi nel dire che la vera rivoluzione dev'essere culturale: è solo attraverso una diffusa educazione alla legalità che i due fenomeni, mafia e corruzione, si possono arginare.

### **3. Dubbi di coerenza del sistema: antimafia e anticorruzione.**

Tornando al tema specifico della presente trattazione, occorre sottolineare che alla luce delle profonde modifiche legislative che negli anni hanno segnato l'ordinamento giuridico sul fronte della prevenzione degli illeciti penali all'interno della P.A., una certa dottrina ha formulato nuovi possibili dubbi di legittimità costituzionale della misura dello scioglimento per infiltrazioni mafiose.<sup>206</sup> Tale dottrina prende le mosse dalla considerazione secondo cui le motivazioni della già citata Corte costituzionale n. 103 del 1993, che aveva - lo si ricorda - salvato l'impianto della norma rigettando tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice *a quo*, non sono più soddisfacenti nell'odierno contesto normativo in quanto caratterizzato dallo stratificarsi di numerose misure definite "anticrimine" a tutela del buon andamento della P.A. L'introduzione di numerosi strumenti che, pur tutelando beni giuridici differenti, sono accomunate tendenzialmente dal medesimo scopo, ossia la creazione di un sistema di poteri amministrativi autoritativi finalizzati alla prevenzione della corruzione e della illegalità nella P.A., può dar luogo a possibili incongruenze o ad altri problemi interpretativi minando il valore della certezza del diritto.

Dunque, oggetto di analisi dei successivi paragrafi saranno i dubbi di coerenza e costituzionalità elaborati di recente da una parte della dottrina che, seppur non sempre

---

<sup>205</sup> G. M. Flick, *op. cit.*, p. 9.

<sup>206</sup> Si fa esplicito riferimento al recente lavoro di M. Magri, "Scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità", in *Diritto amministrativo*, n. 1/2018.

condivisibile sotto alcuni aspetti, a parere di chi scrive è fondamentale analizzare anche per motivi di completezza della presente ricerca in quanto si ritiene assolutamente indispensabile prendere in considerazione quelle proposte ed elaborazioni dottrinali che presentano dei tratti innovativi per non dire “sovversivi” rispetto all’orientamento generale in materia.

### 3.1. Evoluzione del sistema della prevenzione amministrativa degli illeciti penali: dubbi di coerenza del sistema?

La recente introduzione nell’ordinamento dei suddetti strumenti di prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione, ha fatto sì che il dibattito si incentrasse sulla valutazione della solidità e tenuta dell’istituto di cui trattasi, nell’ambito dell’attuale quadro legislativo profondamente cambiato rispetto al momento della sua introduzione.

A porre dei dubbi circa la perdurante tenuta dell’istituto dello scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. è la sua convivenza nell’ordinamento giuridico con le nuove leggi che compongono il sistema sulla prevenzione amministrativa degli illeciti penali. Difatti, con l’introduzione di detti strumenti, si potrebbe sostenere che la funzione dell’art. 143 T.U.E.L. non sia più così straordinaria nel senso che si sono accostate ad esso un insieme di leggi che hanno, non propriamente lo stesso scopo, ma che si inseriscono comunque all’interno di una logica di prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione.<sup>207</sup>

Oggi sarebbe infatti proponibile “una ricostruzione categoriale dei poteri amministrativi di prevenzione della criminalità organizzata” per cui nell’attuale quadro normativo è possibile che si configurino delle incongruenze tra l’art. 143 T.U.E.L. e le altre disposizioni in materia di prevenzioni degli illeciti nella pubblica amministrazione.<sup>208</sup>

La tesi in questione vuole contribuire al dibattito richiamando l’attenzione degli interpreti su come valutare la disposizione dell’art. 143, nato in altra stagione storica e

---

<sup>207</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p.97.

<sup>208</sup> Ibidem

normativa, in considerazione del mutato quadro legislativo, decisamente orientato a una logica di anticipazione del rischio di eventi corruttivi e/o mafiosi.<sup>209</sup>

Si indaga, quindi, se la previsione esaminata si inserisca armonicamente in questa strategia di prevenzione di più ampio raggio affermata negli anni, giungendo a porre il quesito se oggi venisse sollevata questione di legittimità costituzionale similmente al '93, a quale soluzione potrebbe pervenire la Consulta, nel giudicare l'ipotetica violazione dei principi invocati segnatamente del principio di ragionevolezza (art.3 Cost.) e del principio di imparzialità (art.97 Cost.), alla luce dell'evoluzione dello scenario normativo: la norma troverebbe ancora accoglienza nell'ordinamento?

Gli ultimi interventi hanno rivelato la tendenza del legislatore di prevedere poteri amministrativi non più circoscritti alla comminazione di sanzioni al momento della commissione dell'illecito bensì, poteri amministrativi autoritativi che consistono nell'adozione di misure "anticrimine" quando ancora non sia stata riportata alcuna condanna.<sup>210</sup> Scopo delle recenti leggi non è sanzionare le condotte illecite bensì prevenire la commissione dell'illecito nell'ottica della generale salvaguardia dell'integrità dell'amministrazione pubblica.<sup>211</sup> Ora, questa produzione di legislazione preventiva è avvenuta spesso per fornire delle risposte immediate a varie esigenze che sono emerse nel corso degli anni, dunque si tratta di un insieme di interventi che non segue una logica di sistema ma, anzi, ha prodotto una "stratificazione" di strumenti preventivi a partire dagli anni '90, periodo in cui gli interventi normativi sono stati prevalentemente di tipo emergenziale e rivolti alla prevenzione della criminalità organizzata, come è per l'appunto la l. n. 55/90 che ha introdotto lo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose.<sup>212</sup> A tal proposito, non si può non notare che si è creata nel tempo una sorta di commistione tra norme antimafia e norme anticorruzione in quanto, nonostante i beni giuridici primariamente tutelati siano diversi, così come lo sono le specifiche misure di contrasto, le due categorie sono accomunate dal medesimo fine,

---

<sup>209</sup> Ci si riferisce principalmente alle seguenti disposizioni normative: d.lgs. n.159/2011 (codice antimafia), legge-delega anticorruzione n.190/2012 con i decreti legislativi collegati n.235/2012 (incandidabilità), n.39/2013 (conferimento incarichi), d.l. n. 90/2014, convertito in l. n. 114/2014, art.32 recante "misure straordinarie di gestione, sostegno, monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione".

<sup>210</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 99.

<sup>211</sup> Ibidem

<sup>212</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., pp. 103-104.

ossia la tutela del bene pubblico da ingerenze esterne.<sup>213</sup> La commistione fra i due campi è evidente in molti casi: le nuove previsioni della l. 190/2012 che hanno inciso sull'organizzazione delle amministrazioni, imponendo misure generali di prevenzione della corruzione all'interno dello stesso ente, svolgono anche una funzione deterrente per le infiltrazioni mafiose. Così come, per converso, le norme volte ad impedire le infiltrazioni mafiose negli enti locali hanno un effetto deterrente anche per le pratiche di *maladministration* che sono, per l'appunto, oggetto della legislazione anticorruzione.<sup>214</sup>

Ancora, negli ultimi anni gli interventi legislativi, a differenza che nel passato, si sono incentrati sempre più su una prevenzione ordinaria e devono convivere con strumenti straordinari preesistenti qual è, appunto, l'istituto ex art. 143 T.U.E.L. Un esempio lampante di tale conflitto è dato dalla coesistenza fra l'incandidabilità prevista dal comma 11 dell'art. 143 TUEL e l'incandidabilità prevista dal d. lgs n. 235/2012 "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190".<sup>215</sup>

Dell'incandidabilità si dirà più diffusamente nel prosieguo del presente capitolo, ma in questo punto si vuol analizzare il profilo di conflittualità evidenziato da parte della dottrina.

L'art. 10 del d.lgs n. 235/2012 prevede, fra i molti casi, l'incandidabilità alle cariche elettive degli enti locali di coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis c.p., mentre il successivo art. 11 del medesimo decreto stabilisce che sono sospesi di diritto dalle cariche elettive degli enti locali i soggetti condannati con sentenza penale non definitiva per il delitto di cui all'art. 416 bis c.p. Se le previsioni di incandidabilità di cui agli artt. 10 e 11 fossero le uniche vigenti nell'ordinamento ciò implicherebbe che ogni soggetto che non rientri in una delle situazioni anzidette, è candidabile anche se riporta, ad esempio, altre condanne per reati vari purché non contemplati dalla disciplina sull'incandidabilità di cui al d. lgs 235/2012. Tuttavia, per via della previsione del comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L. che commina

---

<sup>213</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 103.

<sup>214</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 105.

<sup>215</sup> L'esempio è stato elaborato da M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 107.



l'incandidabilità a tutti gli amministratori ritenuti responsabili delle infiltrazioni mafiose nell'ente locale, anche i soggetti che non rientrano nelle condizioni di cui agli artt. 10 e 11 del d. lgs 235/2012 possono, in realtà, soggiacere alla previsione del comma 11, art. 143 T.U.E.L. ed essere dichiarati ineleggibili. Una siffatta situazione può generare confusione e occorre riflettere sull'incertezza giuridica che si crea sulle cause di incandidabilità,<sup>216</sup> specie nel caso di quella che segue allo scioglimento del Consiglio comunale considerato che, in quest'ultimo caso, la dichiarazione d'incandidabilità si può fondare su meri indizi, seppure concreti univoci e rilevanti, sulle collusioni politico-mafiose, che non assurgono al rango di prova piena com'è invece necessario nel processo penale e, di conseguenza, per l'applicazione della misura d'ineleggibilità di cui agli artt. 10 e 11 del d. lgs 235/2012.

A parere di chi scrive, non ostante le incongruenze rilevate, è fondamentale tenere sempre a mente la "straordinarietà" dell'art. 143, norma antimafia per eccellenza, che mira primariamente alla neutralizzazione dell'organo collegiale nel suo complesso, inidoneo ad amministrare la cosa pubblica, per la salvaguardia dell'interesse di una collettività, e così facendo colpisce anche i singoli; laddove le norme anticorruzione sono dirette a prevenire disfunzioni della pubblica amministrazione e a sanzionare condotte individuali. I due sistemi si supportano certamente, e possono anche sovrapporsi, mantenendo tuttavia la funzione propria. L'ambito soggettivo di applicazione ne offre conferma: lo scioglimento è diretto agli organi elettivi di un certo novero di enti, espressamente indicato e la collocazione organica nella disciplina dei controlli sugli organi degli enti locali ne è ulteriore riprova. Al contrario, le misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza hanno un ambito soggettivo di applicazione molto esteso, ricomprendendo tutte le pubbliche amministrazioni, oltre a una cospicua serie di soggetti pubblici e privati ivi indicati.

---

<sup>216</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., pp. 107-108, il quale riportando il problema della potenziale incongruenza fra le diverse previsioni di ineleggibilità, vuole sostanzialmente dimostrare che la permanenza nell'ordinamento di poteri amministrativi straordinari non è sempre utile alla prevenzione ma, anzi, come nel caso dell'incandidabilità, può condurre a disparità di trattamento nel senso che soggetti che non hanno riportato condanne sono ineleggibili allo stesso modo di altri soggetti che hanno riportato condanne in via definitiva per reati gravissimi come quello previsto dall'articolo 416-bis c.p.

### 3.2. La funzione dell'art. 143 T.U.E.L. alla luce del mutato ruolo del Consiglio comunale dopo la l. n. 81/1993.

Altro dubbio di legittimità costituzionale della norma in esame si pone se si considera come sia mutato il ruolo del Consiglio comunale in seguito alla l. n. 81/1993 che ha previsto l'“Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del Consiglio comunale e del consiglio provinciale”, e che all'art. 12 sancisce che è il Sindaco, e non il Consiglio comunale, l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune pertanto il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma sorge perché bisogna domandarsi se sia ancora legittimo uno strumento come lo scioglimento che va a colpire il Consiglio comunale che ormai non è più responsabile per il malfunzionamento dell'amministrazione.<sup>217</sup> La disciplina sullo scioglimento dei Comuni non può rimanere indifferente ad un tale cambiamento perché in seguito ad esso si sono modificate le modalità d'infiltrazione della criminalità organizzata.

Difatti le ingerenze mafiose possono verificarsi non solo nei confronti dell'organo collegiale ma anche nei confronti del Sindaco e dei componenti della giunta e, ancora più probabile, è che vengano esercitate negli apparati burocratici anzi, in quest'ultimo caso, è la stretta connessione che intercorre tra mafie e corruzione che rende più verosimile che il condizionamento mafioso, mediante le pratiche corruttive, si manifesti nei rapporti con gli apparati amministrativi anziché con un Consiglio comunale a cui rimangono non molte competenze.<sup>218</sup>

La circostanza che vi sia una grave e ricorrente commistione tra esponenti di gruppi criminali e gli uffici amministrativi e, più in generale, i dipendenti dell'area burocratica, lo dimostra anche la stessa formulazione dell'art. 143 T.U.E.L. che al comma 5 prevede la possibilità per il Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, di adottare nei confronti dell'apparato burocratico e non del consiglio ( la norma fa esplicito riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale) i provvedimenti necessari per far cessare il pregiudizio

---

<sup>217</sup> Dubbio posto da M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali, cit.*, p. 111.

<sup>218</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali, cit.*, p. 109.

in atto e l'adozione di misure disciplinari quali la sospensione del dipendente o il suo trasferimento presso altro ufficio o altra mansione.<sup>219</sup>

In conclusione, la dottrina presa in considerazione suscita un principale interrogativo: capire quale sia lo scopo ultimo che si vuole perseguire con lo scioglimento ossia quali sono gli effetti che si vogliono ottenere con uno strumento che va ad infliggere una sanzione all'organo consiliare del Comune che, non solo non è più responsabile del cattivo funzionamento dell'amministrazione ma, spesso, non è neanche il bersaglio principale delle mire mafiose le quali, invece, sembrano più interessate agli apparati burocratici.<sup>220</sup> In sostanza emerge che lo scioglimento del Consiglio comunale non è sempre sufficiente a risolvere il problema delle infiltrazioni criminali in quanto, fra tutta una serie di problemi, si pone anche il loro radicamento in altri ambiti della complessa macchina comunale.

#### **4. La misura interdittiva dell'incandidabilità ex art. 143, comma 11 T.U.E.L.**

La misura dell'incandidabilità degli amministratori ritenuti responsabili delle infiltrazioni mafiose è stata introdotta con l. n. 94/2009<sup>221</sup> che ha apportato una serie di modifiche all'art. 143 T.U.E.L. La previsione di tale misura interdittiva si era resa necessaria per via di una serie di critiche che erano state avanzate da più parti e che facevano leva su alcune incongruenze della norma, in particolar modo, si era giustamente ritenuto che concedendo ai soggetti responsabili delle infiltrazioni mafiose di poter essere rieletti al turno elettorale immediatamente successivo allo scioglimento, si vanificava l'operato della Commissione straordinaria e, di conseguenza, si rendeva inefficace la stessa misura dello scioglimento.

---

<sup>219</sup> A tal proposito Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali, cit.*, p. 112, ritiene che il comma 5 dell'art. 143 T.U.E.L. oltre ad attribuire al Ministro dell'Interno un potere assolutamente indeterminato, persegue una finalità eccessivamente vaga: "ricostituire alla normalità la vita dell'ente" e ciò rende molto difficile e solo eventuale l'adozione di misure ripristinatorie o sospensive nei confronti dei dipendenti dell'ente locale, dunque la norma è destinata ad avere una scarsa applicazione.

<sup>220</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali, cit.*, p. 114.

<sup>221</sup> Legge 15 luglio 2009, n. 94, "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", GU n.170 del 24-7-2009-Suppl. Ordinario n. 128, entrata in vigore del provvedimento: 8/8/2009.

L'incandidabilità è prevista dal comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L. che, così come modificato dalla novella del 2009, stabiliva che gli amministratori che, con le loro condotte avessero causato lo scioglimento, non potevano candidarsi alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali svolte nella Regione nel cui territorio si trova l'ente colpito dalla misura di rigore e limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento.

Nonostante la previsione dell'incandidabilità abbia rappresentato una notevole innovazione e abbia colmato un gap legislativo dato dalla mancanza di una norma *ad hoc*, senz'altro necessaria nel tentativo di arginare il problema delle ingerenze mafiose nei Comuni, è emerso nel tempo che non era tuttavia sufficiente a quest'ultimo scopo. Difatti si trattava di una limitata forma di incandidabilità sia dal punto di vista temporale, circoscrivendo l'efficacia dello strumento ad un solo turno elettorale, sia con riferimento alle cariche elettive, limitando la misura solo ad alcune di queste.<sup>222</sup> In particolar modo, quest'ultima previsione presentava una contraddizione intrinseca in quanto, paradossalmente, concedeva allo stesso amministratore cui era fatto divieto di candidarsi per il seggio regionale, provinciale e comunale, di poter essere eletto deputato o senatore. La precedente formulazione della norma rappresentava, in realtà, l'esito delle considerazioni secondo cui la misura dell'incandidabilità era lesiva di un diritto fondamentale quale quello di elettorato passivo, pertanto erano state previste, quale contrappeso, le suddette limitazioni.<sup>223</sup>

In seguito ai rilievi emersi relativamente all'inefficacia della misura e alla necessità di un suo rafforzamento, il legislatore è intervenuto molto di recente nell'ambito del c.d. Decreto Sicurezza, apportando una serie di modifiche all'istituto dello scioglimento e

---

<sup>222</sup> Commissione Garofoli, *op. cit.*, p. 108.

<sup>223</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 38.

anche al comma 11, modificato dall'art. 28 comma 1-bis del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con l. n. 132/2018,<sup>224</sup> c.d. Decreto Sicurezza.<sup>225</sup>

La nuova previsione, raccogliendo i vari suggerimenti di modifica che negli anni erano stati sollecitati da più parti,<sup>226</sup> ha esteso notevolmente la sanzione dell'ineleggibilità. Specificamente il novellato comma 11 prevede l'incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo e, ovviamente, alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali mentre è venuta meno la limitazione al solo ambito territoriale della Regione in cui si trova l'ente il cui Consiglio comunale è stato sciolto; la norma inoltre estende la durata temporale della misura a ben due turni elettorali successivi allo scioglimento. Si assiste, dunque, ad un notevole ampliamento della sanzione dell'incandidabilità.

La disposizione sull'incandidabilità si caratterizza per una duplice funzione in quanto, per un verso prevede delle sanzioni in capo ai soggetti responsabili dello scioglimento, per un altro, svolge una funzione di prevenzione poiché, impedendo ai predetti soggetti di essere rieletti, tutela l'Ente locale dal pericolo che le condotte infiltranti possano replicarsi.<sup>227</sup> Difatti è uno strumento che si inserisce nell'ambito delle misure ideate per rafforzare l'efficacia della lotta alla criminalità organizzata e la ratio della sua introduzione nell'ordinamento risiede nella sua funzione di completamento dell'istituto dello scioglimento per infiltrazioni mafiose; in virtù di ciò, è possibile

---

<sup>224</sup> Legge 1° dicembre 2018, n. 132, entrata in vigore il 04/12/2018. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*». Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate. (18G00161) (In Gazzetta Ufficiale — Serie Generale n. 281 del 03-12-2018).

<sup>225</sup> Per un approfondimento sulle modifiche che la l. 132/2018 (c.d. decreto sicurezza) ha apportate alla norma sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose si rimanda al recente contributo di M. Magri, «Lo scioglimento dei Comuni per mafia dopo il "decreto sicurezza"», in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2019, p. 349.

<sup>226</sup> Fra le molte proposte di modifica si ricordano: R. Rolli, op. cit., p. 167 «stabilire l'interdizione totale dai pubblici uffici per gli amministratori ritenuti responsabili di collusioni nei casi di commissariamento».

<sup>227</sup> R. Rolli, op. cit., p. 128. M. Cerase, «Aggressione criminale e permeabilità amministrativa: anatomia dello scioglimento dei Comuni per mafia», in *Cassazione Penale, fasc.5*, 1° giugno 2019, p. 1822: «Diversamente dallo scioglimento dell'ente, la conseguente incandidabilità è un provvedimento ad personam che miscela aspetti preventivi e sanzionatori».

affermare che fra scioglimento e incandidabilità vi sia un legame “genetico e funzionale”.<sup>228</sup>

La previsione dell’incandidabilità ex art. 143 TUEL si colloca nel più ampio *genus* delle cause di incandidabilità originariamente contemplate all’art. 15, l. n. 55/1990 che stabiliva le cause ostative alle candidature e le cause di sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali.<sup>229</sup>Nella sua formulazione originaria, l’art. 15 prevedeva la sospensione dalla carica per gli amministratori sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall’art. 416 bis c.p. ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso e per gli amministratori nei cui confronti fosse stata applicata, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere a una delle associazioni di cui all’art. 1 della Legge 31 maggio 1965, n. 575, ossia un’associazione di tipo mafioso. L’art. 15, l. n. 55/1990, ha poi nel tempo subito una serie di modifiche; la prima ad opera della l. 18 gennaio 1992, n. 16 recante “Norme in materia di elezioni e nomine presso le Regioni e gli enti locali”, che prevedeva il divieto per coloro i quali avessero riportato una condanna anche in via non definitiva per alcuni delitti, fra cui peculato, concussione, corruzione, traffico di droga, detenzione e commercio illegale di armi e associazione a delinquere di stampo mafioso ex art. 416-bis c.p., di candidarsi alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali. Alla condanna erano equiparate sia la richiesta di rinvio a giudizio, sempre per la stessa tipologia di reati, sia le misure di prevenzione applicate dal tribunale anche se con provvedimento non definitivo, in quanto soggetti indiziati di appartenere ad un’organizzazione criminale di stampo mafioso. Inoltre, in tutti i suddetti casi, l’amministratore locale già eletto decadeva dalla carica dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna o dalla data in cui diveniva definitivo il provvedimento di applicazione della misura di prevenzione.

Successivamente la pronuncia della Corte costituzionale del 23 aprile 1996, n. 141 ha dichiarato illegittima la norma nella parte in cui disponeva l’ineleggibilità o la rimozione per condanne non definitive, richieste di rinvio a giudizio e misure di

---

<sup>228</sup> R. Cantone e P. Parisi, “Incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento di un ente locale per infiltrazioni mafiose”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2015, p. 769.

<sup>229</sup> D. Romei, “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso”, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, N. 2/2014, p. 381.

prevenzione. Infine, la l. 14 dicembre 1999, n. 475, che ha recepito l'indirizzo della Corte costituzionale del 1996, ha ulteriormente modificato la disciplina che è poi confluita negli artt. 58 e 59 T.U.E.L. che disciplinavano rispettivamente le cause ostative alla candidatura e la sospensione e decadenza di diritto, entrambi abrogati più di recente dal d. lgs 31 dicembre 2012, n. 235. Si passa quindi ad analizzare partitamente gli anzidetti passaggi della disciplina.

Per via dell'equiparazione contenuta nell'art. 15 fra condanna, richiesta di rinvio a giudizio e applicazione di misure di prevenzione anche se con provvedimento non definitivo, è stata sollevata, avverso l'art. 15, comma 1, lettera e), come modificato dall'art. 1, l. n. 16/1992, questione di legittimità costituzionale su cui la Corte costituzionale si è pronunciata, con sentenza 23 aprile 1996, n. 141, valutando la compatibilità della norma alla luce del diritto di elettorato passivo garantito in via generale all'art. 51 Cost. e già ricondotto dalla medesima Corte alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione.<sup>230</sup> A tal proposito la Consulta ha specificato che: «le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione».<sup>231</sup> Pertanto il giudizio della Corte consiste nello stabilire se l'incandidabilità sia una misura indispensabile e se sia rispettata la proporzionalità fra interessi in gioco,

---

<sup>230</sup> È giurisprudenza consolidata della Corte costituzionale che il diritto di elettorato passivo sia ricondotto nell'alveo dei diritti inviolabili di cui all'art. 2 Cost., in quanto "diritto politico fondamentale riconosciuto e garantito a tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza", Corte cost., sentenza 13 dicembre 1988, n. 571, nello stesso senso si vedano Corte cost., sentenze 24 febbraio 1988, n. 235; 30 aprile 1969 n. 108; 4 gennaio 1977, n. 45; 14 giugno 1984, n. 171; 6 maggio 1985, n. 162; 8 aprile 1987, n. 130, 2 novembre 1987 n. 432, 24 novembre 1988, n. 1062.

<sup>231</sup> Corte cost., sentenza 23 aprile 1996, n. 141. Sulla regola della proporzionalità della limitazione di un diritto inviolabile si veda Corte cost., sentenza 16 dicembre 1991, n. 467. Sui limiti posti più in generale anche ad altri diritti inviolabili da esigenze di conservazione dell'ordine pubblico, si veda, fra le varie, le sentenze della Corte cost. nn. 3 maggio 1985, n. 138 in cui i giudici hanno stabilito che la libertà di manifestazione del pensiero può essere limitata, sebbene non snaturata, per la tutela di altri interessi comunque importanti qual è «quello alla conservazione dell'ordine pubblico (...) inteso nel senso di ordine legale su cui poggia la convivenza sociale»; 24 aprile 1975, n. 102: «l'art. 2, nel riconoscere quei diritti e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, non può escludere che a carico dei cittadini possano essere disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale.»; 5 luglio 1971, n. 168: «la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo diventerebbe illusoria per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito delle leggi, della civile regolamentazione, del ragionevole costume. Anche diritti primari e fondamentali (come il più alto, forse, quello sancito nell'art. 21 della Costituzione) debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza».

in quanto una sua limitazione è ammissibile solo per la tutela di altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali, in modo che non sia compromesso in maniera inaccettabile un diritto inviolabile. Nel caso di specie il bilanciamento da operare riguardava da un lato il diritto di elettorato passivo e dall'altro la tutela di altri principi quali l'imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento della pubblica amministrazione da ingerenze della criminalità organizzata e sul punto i giudici hanno ribadito che: «non bisogna dimenticare che "l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione": le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate».<sup>232</sup> La Corte ha inoltre sottolineato che il diritto di elettorato passivo costituisce un aspetto fondamentale della partecipazione dei cittadini al processo democratico e che la "corretta e libera concorrenza elettorale" non può essere alterata irragionevolmente. A parere della Corte infine, la previsione di cui all'art. 15, nella parte in cui prevedeva l'incandidabilità nei casi di condanna non definitiva, rappresentava una sorta di anticipazione della sanzione in quanto solo una sentenza irrevocabile di condanna può giustificare una tale limitazione dunque, nel caso dell'art. 15 era evidente la sproporzione tra una misura irreversibile come la non candidabilità e il diritto di elettorato passivo. La Corte dichiarava, pertanto, la questione fondata in base ai principi contenuti negli articoli 2, 3 e 51 della Costituzione, giudicando l'art. 15 incostituzionale nella parte in cui prevedeva la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro nei confronti dei quali era stato disposto il giudizio, ovvero di coloro presentati o citati a comparire in udienza per il giudizio, dei condannati per i delitti indicati con sentenza non ancora passata in giudicato e dei destinatari di una misura di prevenzione applicata con provvedimento non definitivo.

La sentenza della Consulta è stata pronunciata mentre il Parlamento stava elaborando delle modifiche da apportare alla l. 55/1990 culminate poi nella l. 475/1999. Con la nuova legge è venuta meno l'incandidabilità per i condannati in primo grado o in appello per associazione a delinquere di tipo mafioso, per traffico di droga e di armi, e

---

<sup>232</sup> Corte cost., sentenza 23 aprile 1996, n. 141. Sulle norme che derogano al principio della generalità del diritto di elettorato passivo si veda già la sentenza n.46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993.



tale previsione costituisce la maggiore innovazione della legge. La norma prevede però, quale contrappeso, che qualora il candidato venga eletto subito dopo, sarà sospeso dalla carica per un periodo di diciotto mesi trascorso il quale, se non dovesse essere condannato in maniera definitiva, sarà reintegrato. È evidente come la l. 475/1999 abbia completamente recepito l'orientamento della Corte costituzionale n. 141 del 1996 e abbia definito la disciplina dell'incandidabilità sulla base del criterio secondo cui in mancanza di una condanna definitiva non vi può essere incandidabilità poiché il sacrificio per il diritto di elettorato passivo, inteso quale diritto inviolabile e momento fondamentale per la democrazia, è maggiore rispetto all'esigenze di pubblico interesse perseguite dalla norma.<sup>233</sup> Inoltre, la legge introduce un'ulteriore novità sempre in materia d'incandidabilità ma di carattere maggiormente restrittivo nel senso che equipara il patteggiamento alla condanna definitiva pertanto, alla stregua di una condanna, è incandidabile chi patteggia una condanna per alcune tipologie di reati o, nel caso in cui il patteggiamento occorra successivamente alle elezioni, il soggetto decade dalla carica.<sup>234</sup>

La richiamata disciplina di cui all'art. 15, l. 55/90, è successivamente confluita negli artt. 58 e 59 T.U.E.L.

Nonostante la misura di cui all'art. 143 T.U.E.L., comma 11, presenti alcuni tratti comuni alla sanzione di incandidabilità di cui all'art. 58 T.U.E.L., poi abrogato dall'art. 17, comma 1, lett. a), d. lgs 31 dicembre 2012, n. 235, si discosta da quest'ultima per natura e finalità. L'art. 58 T.U.E.L. prevedeva l'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali di coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale e per altri gravi delitti e per coloro nei confronti dei quali fosse stata disposta una misura di prevenzione con provvedimento definitivo in quanto indiziati di appartenere ad un'associazione di stampo mafioso. La distinzione fra le due ipotesi di incandidabilità sta innanzitutto nella durata temporale della misura che, nel caso dell'art. 58 operava senza limitazione (salvo che non

---

<sup>233</sup> Anche la posizione della giurisprudenza amministrativa è analoga all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, si veda a titolo esemplificativo, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 22 gennaio 2013, n. 18, in *Foro amm. CdS*, n. /2013, p. 278 secondo cui la potestà di restringere il diritto di elettorato passivo è attribuita solo al legislatore per cui non è consentito all'Amministrazione effettuare alcuna considerazione discrezionale che possa comprimere tale diritto, potendo limitarsi alla sola verifica della sussistenza di cause di ineleggibilità o incandidabilità previste dalla legge.

<sup>234</sup> A. Cantadori, op. cit.

intervenisse la riabilitazione ai sensi dell'art. 178 TUEL), mentre nel caso dell'art. 143 comma 11 opera per un lasso di tempo circoscritto ai due turni elettorali successivi allo scioglimento.<sup>235</sup> Ma la differenza più rilevante risiede nel fatto che la prima consisteva in una sanzione accessoria ad una sentenza di condanna definitiva mentre, al contrario, la seconda ha quale scopo l'attuazione di un controllo sulle candidature in una determinata fase temporale successiva allo scioglimento del Consiglio comunale, perseguendo una finalità di tipo cautelare e preventivo.<sup>236</sup>

Il comma 11 dell'art. 143 delinea, inoltre, una peculiare ipotesi di responsabilità dirigenziale che è suscettibile di applicazione sia nei confronti dei dirigenti che nei confronti dei membri degli organi elettivi degli enti locali sciolti.<sup>237</sup> Ad ogni modo non si tratta di una misura che può essere applicata automaticamente dopo lo scioglimento ma, al contrario, la responsabilità dev'essere accertata in via definitiva da parte del giudice civile competente per territorio. Il comma 11, infatti, prevede che: "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". Dunque, il giudizio ha ad oggetto l'accertamento della responsabilità dei soggetti presi in considerazione, sulla base di elementi che emergono dal provvedimento di scioglimento, sintomatici della collusione politico-mafiosa.<sup>238</sup>

Inoltre, poiché è il Ministro dell'interno che si occupa di trasmettere la proposta di scioglimento al tribunale competente, è chiaro che si è dinanzi ad una forma speciale di

---

<sup>235</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 382.

<sup>236</sup> *Ibidem*

<sup>237</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 380. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, n. 10/2012, p. 3366.

<sup>238</sup> Trattandosi di un provvedimento che riguarda il singolo responsabile: «colpisce solo quei titolari di cariche le cui condotte siano evidenziate nel decreto di scioglimento come direttamente e causalmente legate allo scioglimento medesimo», così M. Cerase, *op. cit.* Come esempio di caso in cui nell'ambito di un giudizio per la dichiarazione d'incandidabilità, il giudice civile ha rilevato una distinzione fra i soggetti che ricoprivano diverse cariche si veda il caso di Parabita, trattato dalla Corte di Appello di Lecce che ha confermato il giudizio del Tribunale di Lecce (Sez. I civile), 14 dicembre 2018 in cui la misura interdittiva è stata accolta sol nei confronti dell'ex vicesindaco ma non anche nei confronti del sindaco e di un assessore per i quali, l'applicazione della misura, era stata parimenti richiesta. Difatti, come emerge anche dalle decisioni del TAR Lazio, Roma, sez. I, 28 febbraio 2018 n. 3187 e poi del Consiglio di Stato, sez. III, 27 settembre 2018, n. 5970 in merito allo scioglimento del consiglio comunale, il vicesindaco era coinvolto in vicende penali dalle quali aveva preso avvio l'indagine amministrativa mentre, invece, il sindaco ed un assessore non sono stati interessati dalla misura per l'effettiva mancanza dei presupposti per la declaratoria di incandidabilità.

instaurazione del giudizio, nel senso che spetta al Ministro compiere l'atto introduttivo dello speciale procedimento camerale con cui si valuterà la sussistenza dei collegamenti fra amministratori e criminalità organizzata.<sup>239</sup> Al momento della trasmissione degli atti al tribunale competente, la proposta del Ministro è corredata dalla relazione prefettizia di accompagnamento e sulla base delle valutazioni compiute alla luce di detti documenti durante il procedimento per l'incandidabilità, il soggetto considerato potrà essere privato del proprio diritto di elettorato passivo al fine di prevenire il rischio che potenziali infiltrazioni mafiose si ripetano. Secondo un orientamento delle Sezioni Unite, riservare in capo alla medesima autorità che propone lo scioglimento, anche il potere di introdurre direttamente il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione d'incandidabilità dei membri dello stesso organo consiliare di cui si chiede lo scioglimento, «risponde ad una logica di effettività del rimedio prefigurato dal legislatore».<sup>240</sup> La specialità della modalità di instaurazione del procedimento camerale risiede, tra l'altro, anche nel fatto che la proposta di scioglimento del Ministro dell'interno non può assurgere ad atto di parte in quanto, innanzitutto, è indirizzata al Presidente della Repubblica e non al Tribunale competente e, per di più, non contiene in maniera esplicita la richiesta d'incandidabilità.<sup>241</sup> Effettivamente, la proposta del Ministro ricostruisce il quadro dell'amministrazione locale per cui si propone lo scioglimento, indicando sì puntualmente tutte le anomalie gestionali dell'ente nonché le circostanze gravi di assoggettamento dell'amministrazione agli interessi criminali che giustificano il ricorso alla misura di rigore, ma non fa riferimento, almeno non necessariamente, ad alcuna contestazione individuale.<sup>242</sup> Secondo questa esegesi letterale, la stessa proposizione

---

<sup>239</sup> F. Valerio, "Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose: confermata l'incandidabilità per il sindaco assolto", in *dirittoegiustizia.it*, 2 febbraio 2015. Sulla specialità della forma di introduzione del rito per la dichiarazione d'incandidabilità si veda la recente pronuncia della Corte di Cassazione, Sezioni Unite civile, Sentenza 30 gennaio 2015, n. 1747 secondo cui il legislatore, nel citato articolo 143, comma 11, Testo unico enti locali, «non solo affida al Ministro dell'Interno la legittimazione attiva, ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso ministro l'atto introduttivo del procedimento».

<sup>240</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite civile, Sentenza 30 gennaio 2015, n. 1747: «Nel disegno normativo, pertanto l'attitudine postulatoria della proposta proveniente direttamente dalla parte sostanziale e la non necessità per l'Amministrazione dell'Interno, ai fini dell'introduzione del procedimento, di versare gli elementi già contenuti in quella proposta in un atto di ricorso, si giustifica con l'esigenza di apprestare forme procedurali essenziali, in grado di permettere una risposta giurisdizionale il più possibile ravvicinata nel tempo».

<sup>241</sup> Corte di Cassazione, Sez. I civ., 29 luglio 2015, n. 16048

<sup>242</sup> *Ibidem*

finale "ai fini della dichiarazione di incandidabilità" sta ad indicare che l'obiettivo della dichiarazione d'incandidabilità è estraneo ed indipendente rispetto alla proposta di scioglimento.<sup>243</sup>

Per ciò che riguarda invece la forma del provvedimento finale, si deve ritenere che debba assumere la forma della sentenza perché l'art. 143, comma 11 T.U.E.L., sebbene non si pronunci esplicitamente a proposito, indica che l'incandidabilità dev'essere dichiarata con provvedimento definitivo ed è evidente che è la sentenza ad avere tale carattere di definitività, idonea a passare in giudicato.<sup>244</sup> Da ciò discende che l'incandidabilità non può considerarsi definitiva fin tanto che non sia dichiarata dalla Corte di Cassazione, atteso che la sentenza emanata dalla Corte d'Appello non può considerarsi definitiva essendo suscettibile di un ricorso straordinario per Cassazione.<sup>245</sup> Pertanto, in pendenza del termine per il ricorso in Cassazione, il soggetto non può essere privato del proprio diritto alla candidabilità e, qualora nelle pendenze del ricorso, si siano svolte delle elezioni, a queste dev'essere riconosciuta piena validità.<sup>246</sup>

Sulla scelta dell'autorità competente è utile specificare che, nonostante si impugnino dei provvedimenti amministrativi, le controversie in tema di elettorato passivo

---

<sup>243</sup> Ibidem

<sup>244</sup> D. Romei, *op. cit.*, p. 383.

<sup>245</sup> A rigor del vero, la legittimità di un terzo grado di giudizio nella materia in questione, non è sempre stato scontato, anzi, la giurisprudenza si è trovata a dover stabilire se la sentenza della Corte d'Appello fosse da considerarsi definitiva o meno. Tale questione è stata affrontata dal T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, n. 10/2012, p. 3362. Nella pronuncia i giudici ricordano che il procedimento giurisdizionale in camera di Consiglio, caratterizzandosi per la celerità e la sommarietà, a differenza del procedimento a cognizione piena, non si caratterizza per l'attitudine al giudicato sostanziale e formale, o meglio, per le sentenze emanate al termine del giudizio in camera di consiglio è a strattamente assente l'attitudine al giudicato di cui sono invece fornite le sentenze emesse nell'ambito del procedimento a cognizione piena. Inoltre, il procedimento in camera di consiglio non è, a parere del T.A.R. Sicilia, la forma più idonea per la tutela dei diritti per via, da un lato, della semplificazione procedimentale che opera e, dall'altro, per l'inidoneità al giudicato. Pertanto, è opportuno garantire che chi venga giudicato secondo le forme del rito camerale non sia privato della possibilità della cognizione piena. Poiché al momento della pronuncia della sentenza non esistevano precedenti giurisprudenziali, il giudice amministrativo ha ritenuto corretto rifarsi a quella giurisprudenza in materia di adeguamento del rito camerale alle esigenze di tutela dei diritti soggettivi oggetto dei procedimenti sommari e, in particolare, a quella giurisprudenza che ammette il ricorso straordinario per Cassazione per garantire almeno un grado di giudizio a cognizione piena e per evitare d'incorrere nella violazione dell'art. 111 Cost. che, nella sua originaria formulazione, garantiva il ricorso in Cassazione per violazione di legge "contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali".

<sup>246</sup> T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, n. 10/2012, p. 3362.

rientrano nella giurisdizione del giudice civile in quanto oggetto del contendere è il diritto politico e inviolabile di elettorato passivo e viene attribuita al giudice la competenza di annullare un provvedimento e assegnare la carica elettiva al soggetto che ne ha diritto.<sup>247</sup> Mentre la scelta del legislatore di applicare, in quanto compatibili, le norme sul rito camerale di cui al libro IV, titolo II, capo VI c.p.c.<sup>248</sup> risiede nel fatto che è a questa particolare forma di procedimento giurisdizionale che sono devolute le controversie in materia di famiglia e stato delle persone.<sup>249</sup>

Data la rilevanza degli interessi in gioco, poiché l'interdizione va ad incidere sul diritto costituzionalmente garantito di elettorato passivo (art. 51 Cost.), non può in nessuno caso applicarsi *ipso iure*, ma avendo natura precauzionale, deve conseguire all'accertamento della sussistenza dei legami fra amministratori, di cui si chiede l'ineleggibilità, e infiltrazioni criminali. Pertanto, al fine della dichiarazione d'incandidabilità, è necessario che nel corso del giudizio sia rilevata una realtà locale caratterizzata da un grave stato di degrado amministrativo, in cui la cattiva gestione della cosa pubblica sia espressione della soggezione dell'ente locale ai condizionamenti della criminalità organizzata e che, in un tale contesto, venga accertato il ruolo determinante del singolo amministratore. Per accertare la responsabilità del soggetto non è necessario che la condotta posta in essere sia penalmente rilevante in quanto il procedimento giurisdizionale per l'applicazione della misura interdittiva è autonomo rispetto ad un

---

<sup>247</sup> Così, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 22 gennaio 2013, n. 18, in *Foro amm. CdS*, n. /2013, p. 278.

<sup>248</sup> Sul punto occorre notare che dal testo del comma 11 sembra chiaro quali debbano intendersi le norme applicabili al procedimento per la dichiarazione dell'incandidabilità in quanto il legislatore devolve la materia alla giurisdizione del giudice ordinario, che opera nell'ambito dei "procedimenti speciali" e rimanda alle norme sul rito camerale di cui agli artt. 737-742 bis c.p.c. Stante il riferimento della normativa a detti articoli di legge, a parere di chi scrive, il richiamo effettuato da una certa dottrina agli artt. 712 e 714 c.p.c. intesi quali applicabili al procedimento giurisdizionale sull'incandidabilità, è da considerarsi inopportuno, si veda M. Cerase, "Aggressione criminale e permeabilità amministrativa: anatomia dello scioglimento dei Comuni per mafia", in *Cassazione Penale*, fasc.5, 1 giugno 2019, pag. 1822, secondo cui: «Poiché il comma 11 dell'art. 143 Tuel richiama questo procedimento con la clausola di compatibilità, è da intendersi che l'art. 712 c.p.c. sulla forma della domanda sia inapplicabile e che il giudice debba provvedere a fissare d'ufficio l'udienza in camera di consiglio, allorquando riceva la trasmissione da parte del Ministro, Comunicandolo al pubblico ministero e alle parti interessate. Si deve ritenere altresì che l'art. 714 c.p.c. debba essere qui inteso nel senso che i poteri istruttori del giudice siano limitati all'audizione degli interessati e all'esame delle circostanze che emergono dal decreto di scioglimento e dai relativi allegati».

<sup>249</sup> T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, n. 10/2012, p. 3366.

eventuale procedimento penale a carico dell'amministratore in questione, pertanto non rilevano ai fini della dichiarazione d'incandidabilità ipotetiche assoluzioni dei soggetti considerati in procedimenti penali pendenti.<sup>250</sup>

Ad ogni modo, nella valutazione della responsabilità dei soggetti coinvolti durante il procedimento in camera di consiglio, il giudice non è vincolato alle indicazioni contenute nella proposta di scioglimento del Ministro dell'interno ma, essendo libero nel suo convincimento, valuta gli elementi autonomamente.<sup>251</sup> A rigor del vero, le modalità con cui si debba formare il convincimento del giudice sono state oggetto di alcuni dubbi in dottrina, tali da sollevare anche delle ipotesi di legittimità costituzionale sulla misura dell'incandidabilità di cui si passa partitamente a parlare.

#### 4.1. Incandidabilità: fra innovazione e dubbi di legittimità costituzionale.

Un primo problema che si pone è legato al rito camerale quale modalità di svolgimento del giudizio sull'incandidabilità dell'amministratore e riguarda il libero convincimento del giudice, ossia si tratta di capire se questi venga influenzato dalle valutazioni dell'autorità amministrativa effettuate nel decreto presidenziale di scioglimento.<sup>252</sup>

A tal proposito, occorre rilevare come la formulazione ambigua del comma 1 l nella parte che qui interessa, si presti a più di un'interpretazione.<sup>253</sup>

La norma prevede che: "Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale

---

<sup>250</sup> F. Valerio, *Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose*, cit., analizza una pronuncia delle Sezioni Unite, Cassazione civile, 30 gennaio 2015, n.1747, sez. un., in cui, ai fini della dichiarazione d'incandidabilità dell'amministratore, è stata ritenuta assolutamente irrilevante l'assoluzione del soggetto dal reato di concorso esterno in associazione mafiosa.

<sup>251</sup> Commissione Garofoli, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 108.

<sup>252</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 117.

<sup>253</sup> P. Clarizia, *op. cit.*, p. 420, sottolinea il carattere dell'ambiguità della norma: «la previsione introduce una causa di ineleggibilità priva dei necessari requisiti di precisione e determinatezza della formula normativa, in violazione del principio di tipizzazione». A tal proposito va sottolineato che l'indeterminatezza è, sotto altro aspetto, estremamente utile all'individuazione di casi di infiltrazioni mafiose perché la mancanza di vincoli testuali molto rigorosi permette di poter intervenire a tempo debito, anche prima rispetto agli esiti dei giudizi penali da cui, comunque, il procedimento di scioglimento rimane autonomo, in tal senso V. Montaruli, *op. cit.*, p. 112.

competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa.” Da una prima lettura sembrerebbe che il convincimento del giudice, essendo libero, non sia limitato alle sole circostanze indicate nel provvedimento di scioglimento; in tal senso si sono pronunciate anche le Sezioni Unite secondo cui il giudice forma il proprio convincimento non solo sulla base degli elementi contenuti nella proposta di scioglimento ma può prendere in considerazione anche le risultanze probatorie acquisite in altri procedimenti a carico dei soggetti giudicati.<sup>254</sup> Secondo un'altra lettura, invece, sembrerebbe che con il riferimento a “gli elementi di cui al comma 1” il legislatore voglia indicare esclusivamente gli elementi già accertati nel provvedimento di rigore e non altri nuovi e possibili elementi non ancora accertati, dunque, non sarebbe ammissibile l'acquisizione di nuove fonti probatorie e, di conseguenza, il giudizio del giudice ordinario sarebbe circoscritto a quanto già contenuto nel decreto di scioglimento potendo effettuare, al massimo, una diversa valutazione di quegli stessi elementi.<sup>255</sup> Se ne desume che il sindacato del giudice civile sarebbe un sindacato estrinseco sulla discrezionalità amministrativa, alla stessa stregua del sindacato del giudice amministrativo, volto alla verifica della correttezza delle motivazioni contenute nel provvedimento di rigore.<sup>256</sup>

Ad ogni modo, l'orientamento prevalente oggi è che il giudice possa non solo dare un'autonoma valutazione degli elementi contenuti nella proposta di scioglimento, senza essere vincolato alla ricostruzione data dall'Amministrazione centrale, ma può prendere in considerazione anche altri fattori che egli ritiene rilevanti al fine di determinare le concrete responsabilità del soggetto di cui si tratta nella impropria gestione dell'ente locale.

---

<sup>254</sup> Le Sezioni Unite, Cassazione civile, 30 gennaio 2015, n.1747 hanno rigettato il motivo di censura con cui il ricorrente lamentava che, ai fini dell'applicazione della misura interdittiva dell'incandidabilità, i giudici di merito avevano attribuito un peso decisivo alle risultanze probatorie desunte dal procedimento penale a carico del ricorrente e, in particolar modo, dall'ordinanza del GIP con cui era stata disposta la custodia cautelare dello stesso. Le SU, ritenendo che il convincimento del giudice non sia circoscritto al contenuto della proposta del Ministro dell'interno, ben potendo il giudice prendere in considerazione circostanze estranee alla proposta, hanno ritenuto legittimo il ragionamento dei giudici di merito che hanno ritenuto che il legame fra l'amministratore e la criminalità organizzata fosse ulteriormente avallato dalla ordinanza di custodia cautelare.

<sup>255</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., pp. 117-118.

<sup>256</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 118.

Un ulteriore ordine di dubbi in materia sorge dall'esigenza di garantire la razionalità intrinseca del sistema delle ineleggibilità e, come già accennato, la coesistenza dell'ipotesi di incandidabilità di cui al comma 11 dell'art. 143 TUEL con quella di cui all'art. 10 del d. lgs n. 235/2012<sup>257</sup> pone alcuni problemi. Ricapitolando, il comma 11 stabilisce che i soggetti che hanno causato le infiltrazioni criminali nell'ente di riferimento sono incandidabili per ben due turni elettorali successivi allo scioglimento previa dichiarazione d'incandidabilità da parte del tribunale ordinario. Il d. lgs n. 235/2012, invece, ha introdotto una disciplina organica sull'incandidabilità ed ha previsto, all'art. 10, che la misura interdittiva segue esclusivamente alla condanna definitiva per determinati reati fra cui il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso ex art. 416 bis c.p. Anche il successivo art. 11, che disciplina le ipotesi di sospensione degli amministratori locali in condizione di incandidabilità, stabilisce che la sospensione può essere applicata solo nel caso di condanna, sebbene non definitiva, per uno dei delitti di cui al precedente art. 10, oppure nel caso di applicazione di una misura di prevenzione o di una misura coercitiva. Le ipotesi di incandidabilità di cui al d. lgs n. 235/2012 sono, dunque, tipizzate e si verificano solo in presenza di provvedimenti di natura giurisdizionale. Invece nell'ipotesi di cui all'art. 143, comma 11, non vi è alcuna tipizzazione di casi, anzi, l'incandidabilità può essere dichiarata dal giudice competente sulla sola base di un quadro indiziario che si fonda su elementi che non costituiscono delle prove in senso stretto sulla collusione del singolo consigliere comunale e le consorterie mafiose.<sup>258</sup>

---

<sup>257</sup> Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190", (GU Serie Generale n.3 del 04-01-2013), entrata in vigore del provvedimento: 05/01/2013.

<sup>258</sup> La giurisprudenza amministrativa è conforme sul punto, ha infatti più volte confermato che, data la natura preventiva e non sanzionatoria dell'istituto, il provvedimento di scioglimento può fondarsi anche solo su elementi indizianti che dimostrino l'esistenza di un rapporto inquinante tra singolo amministratore e organizzazioni mafiose sulla base di indagini ad ampio raggio che riguardano non i soli fatti avente carattere penale, così Cons. Stato, III Sez., 28 maggio 2013, n. 2895, nello stesso senso, fra le tante, Cons. Stato, III Sez., 26 settembre 2014, n. 4845 e Cons. St., III, 6 marzo 2012 n. 1266. Poiché il giudizio per la dichiarazione d'incandidabilità si fonda sulla scorta dei fatti e delle circostanze indicate nel decreto di scioglimento, si deve ritenere che anche l'incandidabilità venga dichiarata sulla base di elementi che presentino un grado di significatività e di conclusione serio, seppure di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza.



Ciò che è lampante è che la nuova disciplina prevista dal d. lgs n. 235/2012 ha introdotto una maggiore certezza e tipicità delle limitazioni del diritto di elettorato passivo che, invece, non sono previste dal comma 11, art. 143 T.U.E.L.<sup>259</sup> Questo disallineamento fra le due previsioni normative ha fatto sì che una parte della dottrina intravedesse un ulteriore dubbio circa la legittimità costituzionale della norma. Infatti, data la vigenza delle due diverse ipotesi d'incandidabilità, si pongono a raffronto fattispecie in cui un amministratore locale, sulla base di meri indizi, può essere dichiarato incandidabile, alla stregua di un amministratore che ha invece riportato una condanna definitiva per associazione a delinquere di tipo mafioso: secondo certa dottrina una siffatta situazione costituisce inequivocabilmente un "trattamento eguale di situazioni diverse, in violazione dell'art. 3 Cost."<sup>260</sup>

A dire il vero, alcuni dubbi circa la compatibilità dell'art. 143 comma 11 del T.U.E.L. con il dettato costituzionale, più precisamente con riferimento agli artt. 27 e 51 Cost., sono già stati affrontati dalla giurisprudenza e su di essi si sono pronunciate le Sezioni Unite civile della Corte di Cassazione con sentenza 30 gennaio 2015, n. 1747 dichiarandoli manifestamente infondati: «giacché la misura interdittiva della incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del Consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, 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, e a salvaguardare così beni primari dell'intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni -, beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra

---

<sup>259</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 116.

<sup>260</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 116. Anche P. Clarizia, *La nuova disciplina dello scioglimento degli organi elettivi*, in F. Ramacci e F. Spangher (a cura di) *Il sistema della sicurezza pubblica*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 420 ss., ha individuato possibili dubbi di legittimità costituzionale della norma in questione sia con riferimento agli artt. 3 e 51 Cost., in quanto agli amministratori vengono sottoposti ad un trattamento maggiormente severo rispetto ad altre condizioni anche più gravi per cui l'incandidabilità segue solo a sentenze definitive di condanna per reati gravi.

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».

L'orientamento delle Sezioni Unite non è sembrato tuttavia convincente per una parte della dottrina che continua a dubitare della legittimità della misura dell'incandidabilità così come prevista dal comma 11, art. 143 T.U.E.L. Tale dottrina sostiene che, a differenza di quanto affermato dalla Cassazione, la temporaneità della misura interdittiva di cui all'art. 143 T.U.E.L. non è paragonabile a quella delle misure interdittive di natura cautelare che vengono applicate per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.<sup>261</sup> Difatti, mentre gli effetti della misura interdittiva cautelare cessano *ex tunc* decorso un periodo di tempo senza che sia intervenuto il giudicato, ed è questo il caso della sospensione dalla carica ex art. 11 del d. lgs. 235/2012 che commina la misura ai soggetti che hanno riportato una condanna non definitiva, la misura interdittiva di cui all'art. 143 T.U.E.L., invece, perde efficacia solo quando ha già interamente dispiegato i propri effetti limitativi, allorché sono decorsi gli ordinari tempi di applicazione della stessa, passati i due turni elettorali successivi allo scioglimento. Pertanto, il sacrificio del diritto di elettorato passivo sarebbe maggiore in quest'ultimo caso rispetto a quello che deriva dalla sospensione della carica in seguito ad una condanna non definitiva, perché l'efficacia di quest'ultima dipende dalla responsabilità penale dell'amministratore mentre l'incandidabilità dichiarata ex art. 143 T.U.E.L. è autonoma e dispiega i suoi effetti indipendentemente da altre condanne o responsabilità.<sup>262</sup>

Ancora, la forma del rito camerale per la dichiarazione d'ineleggibilità dà adito ad ulteriori dubbi perché l'esclusione della possibilità per l'amministratore in questione di avere diritto ad un'udienza a porte aperte, è stata interpretata da alcuni come una possibile violazione del principio del giusto processo di cui all'art. 6 CEDU e all'art. 111 Cost.<sup>263</sup> Il problema in questo caso è capire se la previsione del procedimento in camera di consiglio e, quindi, la deroga al principio dell'udienza pubblica, sia proporzionato alle conseguenze dell'applicazione della misura interdittiva che comporta l'impedimento, seppure temporaneo, di ricoprire nuovamente la carica di amministratore pubblico per via

---

<sup>261</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., p. 121.

<sup>262</sup> *Ibidem*

<sup>263</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., pp. 123-124.

della reputazione di “pericolosità” attribuita al soggetto, ritenuto colpevole di aver agevolato le infiltrazioni mafiose.<sup>264</sup>

Analizzati i possibili profili di legittimità costituzionale dell’art. 143 TUEL nella parte in cui disciplina l’incandidabilità, appare chiaro come la dottrina che li ha elaborati abbia quale scopo l’avvio di una riflessione circa l’opportunità della permanenza nell’ordinamento giuridico del comma 11 dell’art. 143 T.U.E.L. che sembrerebbe superato dalla introduzione di nuove previsioni di incandidabilità le quali, introducendo delle fattispecie tipizzate, garantiscono una maggiore certezza del diritto. Il tema è certamente complesso, vertendo su circostanze e diritti che richiedono un delicato bilanciamento e, seppur non è possibile addivenire ad una conclusione in questa sede, appare tuttavia necessario a chi scrive proporre alcune osservazioni finali.

Lo scopo del comma 11, art. 143 T.U.E.L. è quello di impedire che quei soggetti resisi responsabili dei collegamenti con la criminalità organizzata, tornino ad amministrare, impuniti, la cosa pubblica con il pericolo che si ripetano le stesse dinamiche inquinanti. Sebbene lo scioglimento prima, e l’incandidabilità poi, si possano fondare solo su indizi, si deve tenere a mente che quest’ultimi devono caratterizzarsi per concretezza, univocità e rilevanza, caratteristiche introdotte dal legislatore proprio al fine di limitare la discrezionalità dell’amministrazione precedente. Pertanto, a parere di chi scrive, gli elementi alla base dello scioglimento e poi anche del procedimento sull’incandidabilità, devono ritenersi sufficienti per stabilire la responsabilità del soggetto considerato. Come più volte ricordato, non sempre le collusioni politico-mafiose si palesano in condotte penalmente rilevanti ma ciò non di meno possono essere altrettanto gravi, soprattutto per chi riveste la funzione di amministratore pubblico. Ad esempio, semplici frequentazioni con esponenti della criminalità organizzata non costituiscono di per sé un reato ma, come si può ben comprendere, sono comportamenti che acquisiscono diversa rilevanza se il soggetto che intrattiene i suddetti rapporti sia un consigliere comunale. È evidente che in quest’ultimo caso le frequentazioni pur non essendo penalmente rilevanti, si prestano in maniera eclatante ad essere veicolo per la realizzazione degli interessi criminali sfruttando la posizione del soggetto all’interno del Comune. In questi casi, se il decreto di scioglimento indica in maniera puntuale tutte le anomalie riscontrate, allora dev’essere

---

<sup>264</sup> Ibidem

ritenuta idoneo a fungere da atto di impulso al procedimento sulla dichiarazione d'incandidabilità e non è necessario che gli indizi sulla responsabilità siano provati oltre ogni ragionevole dubbio dato che è la stessa natura delle forme di manifestazione dei legami fra politica e mafie che rende molto difficile tale verifica. Se ci fosse questa pretesa, si rischierebbe di lasciare impuniti dei soggetti che secondo il quadro probatorio sono responsabili dello scioglimento e si permetterebbe loro di governare nuovamente, utilizzando, con tutta probabilità, il ruolo pubblico per la realizzazione di affari contrari all'interesse della collettività. Una tale situazione non solo comporterebbe tutta una serie di problemi, fra cui il dispendio di risorse economiche e finanziarie dell'ente locale ma, soprattutto, vanificherebbe il lavoro della gestione commissariale che in pochi mesi tenta di improntare l'attività amministrativa alla legalità e, certamente, ricondurrebbe l'ente locale in quello stato di degrado amministrativo che è elemento caratteristico di tutte le amministrazioni asservite alla criminalità organizzata.

## CAPITOLO IV

### LA GESTIONE STRAORDINARIA

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Quadro normativo di riferimento. - 3. La permanenza in carica della Commissione straordinaria. - 4. Funzionamento della Commissione. - 5. Commissioni straordinarie. Profili dei rapporti con la cittadinanza. - 6. La gestione finanziaria. - 7. Ancora altre attività di rilievo: i beni confiscati. - 8. Qualche considerazione conclusiva: servono le Commissioni?

#### 1. Premessa.

Nella disciplina originaria prevista dall'art. 15-bis, l. n. 55/1990 non vi era alcuna previsione che regolasse, in seguito allo scioglimento, l'esercizio delle competenze ed il ruolo di rappresentanza dell'ente locale spettanti, in condizioni di ordinaria amministrazione, al sindaco, agli assessori ed ai consiglieri.<sup>1</sup> In seguito all'esperienza maturata nei primi due anni di applicazione dell'istituto dello scioglimento per mafia, si è rivelato necessario colmare tale lacuna<sup>2</sup> e il legislatore ha provveduto con il d.l. n. 529/1993, convertito in l. n. 108/1994, che ha inserito nel primo comma dell'art. 15-bis, la seguente previsione: «Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte».

La *ratio* alla base dell'introduzione della suddetta disciplina risiede nel tentativo di arginare il più possibile il rischio del proseguimento di pressioni e condizionamenti di stampo mafioso, mediante un totale rinnovamento dei soggetti che rivestono le cariche di

---

<sup>1</sup> F. Celle, "Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso", in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, p. 1209.

<sup>2</sup> *Ibidem*

guida e rappresentanza dell'ente locale e di tutti gli incarichi ad esse connessi che, anche indirettamente, possono essere veicolo delle contaminazioni criminali.<sup>3</sup>

In seguito allo scioglimento e alla conseguente cessazione delle varie cariche, con il decreto di scioglimento viene nominata una Commissione straordinaria che si occupa della gestione dell'ente fino a nuove elezioni e alla quale sono attribuite le funzioni proprie degli organi del Comune.

Ci si propone in questa parte del lavoro, dopo aver passato in rassegna le norme dettate per la costituzione e il funzionamento delle Commissioni straordinarie, di esaminare alcune delle attività svolte in concreto dalle Commissioni, attraverso la consultazione della fonte principale, se non unica, costituita dalle Relazioni del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso per gli anni 2010-2014, 2015-2016 e 2018. Occorre tuttavia considerare che l'analisi che seguirà sconta un difetto metodologico strutturale dovuto all'assenza di fonti, al di fuori delle predette relazioni ministeriali. Il deficit documentale è dovuto alla non accessibilità delle relazioni redatte dalle singole Commissioni straordinarie sulle attività svolte che, invece, costituirebbero un patrimonio conoscitivo fondamentale per valutarne l'operato. Inoltre, essendo riservate anche le relazioni delle Commissioni di accesso, non è possibile effettuare un riscontro a posteriori della rispondenza degli interventi adottati dall'organo straordinario in merito alle problematiche accertate in sede di accesso ispettivo. Nonostante questi limiti, normativamente previsti, le relazioni ministeriali riassumono le attività svolte dalle Commissioni straordinarie, costituendo un quadro illustrativo certamente importante e puntuale; tuttavia le stesse appaiono talvolta asettiche o astratte, in quanto non calate nelle specifiche realtà che necessariamente presentano caratteristiche differenti l'una dall'altra. Sarebbe a tal proposito auspicabile, in un'ottica di trasparenza affermata come principio guida per le Amministrazioni, salvaguardando comunque i dati non ostensibili in base alle norme vigenti, poter attingere a fonti più ampie e dirette che potrebbero essere rappresentate, in ipotesi, da un report di fine mandato (o anche di medio termine) redatto dalle stesse Commissioni straordinarie. Tali report andrebbero a costituire una base di riferimento delle iniziative di ripristino della legalità e di gestione amministrativa, sia ai

---

<sup>3</sup> Ibidem

fini di studio, sia come raffronto a sostegno dell'azione di altre Commissioni chiamate ad affrontare situazioni analoghe. L'idea potrebbe avere l'ulteriore risvolto quale forma di resoconto alla cittadinanza, al fine di incrementarne la conoscenza e la fiducia verso le istituzioni.

Nell'analisi che segue, si vogliono enucleare, nell'ambito di macro-aree tematiche, alcune tipologie ed esempi di operato delle gestioni commissariali, per riscontrare come l'astratta previsione normativa si caratterizzi di contenuti, andando a calarsi nel contesto delle difficili realtà a cui è stata applicata la misura dello scioglimento.

## **2. Quadro normativo di riferimento.**

Come si è a più riprese evidenziato, (cfr. *supra* cap. I) a seguito dell'emanazione del decreto di scioglimento a firma del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L., per l'ente si apre il periodo di gestione straordinaria, affidata ad una apposita terna commissariale, passaggio che taluno addirittura, nell'enfatizzare la cesura fra i due regimi amministrativi, ha definito come "spossessamento".<sup>4</sup>

Le norme di riferimento, al riguardo, sono costituite dagli artt. 143, 144, 145, 145-bis e 146 T.U.E.L. che disciplinano le modalità di nomina della commissione straordinaria, l'organizzazione e il funzionamento della stessa, e i poteri spettanti alla medesima ai fini dello svolgimento del proprio mandato.

Più in dettaglio, la norma principale, art. 143, in ben 14 commi fissa le condizioni necessarie per procedere allo scioglimento, disciplinando l'articolato procedimento che porta alla dissoluzione del consiglio dell'ente e le conseguenze relative ai soggetti ritenuti responsabili delle collusioni politico-mafiose (cfr. *supra* cap. I).

A seguire vengono disciplinate la composizione della Commissione e la durata in carica fino al primo turno elettorale utile. Una menzione merita, in particolare, il rinvio disposto per le modalità di organizzazione e funzionamento della Commissione

---

<sup>4</sup> M. Cerase, "Aggressione criminale e permeabilità amministrativa: anatomia dello scioglimento dei Comuni per mafia", in *Cassazione Penale*, fasc.5, 1° giugno 2019, p. 1822.

all'adozione di un apposito atto di normazione secondaria, rinvenibile nel Decreto del Ministro dell'Interno 28 luglio 1995, n.523.

Inoltre il legislatore prevede due ordini di misure tendenti a mettere in condizione la Commissione straordinaria di operare nel contesto burocratico colpito dalla misura. La prima disposizione prevede la possibilità di chiamare presso l'ente personale appartenente ad altre amministrazioni, in posizione di distacco o comando, che evidentemente deve garantire, oltre a competenza e professionalità, la necessaria autonomia dall'apparato burocratico locale.<sup>5</sup> La seconda disposizione vuole offrire una sorta di "corsia preferenziale" all'ente sotto commissariamento per accedere a contributi e finanziamenti pubblici.<sup>6</sup> Si osserva al riguardo, come evidenziato da più fronti, che tali strumenti, pur nella loro lodevole intenzione, non risultano sufficienti a far fronte a gestioni straordinarie molto complesse quali le odierne, per di più riguardanti enti che nella maggioranza dei casi presentano gravi carenze organizzative e deficit di bilancio. In tal senso si auspica che vengano adottati efficaci miglioramenti.

La disciplina della gestione commissariale prevede delle agevolazioni finanziarie, nello specifico delle anticipazioni di fondi da destinarsi a favore degli enti locali che versano in determinate condizioni al fine di, ove possibile, evitarne il dissesto finanziario. Si tratta di previsione importante perché mira evitare che il verificarsi di dissesti finanziari possa essere addebitata alla nuova amministrazione, così inducendo a ritenere che quella vecchia, sebbene infiltrata, fosse più affidabile.

L'art.146 estende l'ambito soggettivo dell'istituto dello scioglimento anche agli organi consiliari delle città metropolitane, delle Comunità montane, delle Comunità isolate e delle unioni dei Comuni, nonché ai consorzi di Comuni e Province, agli organi

---

<sup>5</sup> M. Cerase, *op. cit.*: «Questo dettaglio normativo si spiega anzitutto con il dato di esperienza che - generalmente - i Comuni sciolti per mafia versano in una situazione finanziaria disastrosa, essendo il primo scopo delle organizzazioni criminali quello di depredare l'ente delle risorse a esso assegnate per perseguire gli interessi della collettività, che viceversa sono stati pretemessi. Poiché spesso accade che larga parte del personale amministrativo, dirigenziale e non, del Comune si trova invischiato o almeno intimorito dall'interferenza mafiosa, la commissione straordinaria può anche avvalersi di personale distaccato in comando da altre amministrazioni».

<sup>6</sup> V. Montaruli, *op. cit.*, p. 123; P. Milazzo, "sub art. 145-bis", in C. Napoli e N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli enti locali*, Nel diritto, Roma, 2012, p. 1374, rileva che la possibilità di superare alcuni dei vincoli che gravano sugli enti locali dissestati è data grazie all'inclusione degli interventi nel piano di priorità.



delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle aziende speciali dei Comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti. Prevede infine la presentazione della relazione annuale del Ministro al Parlamento circa l'andamento delle gestioni straordinarie nei singoli Comuni, importante strumento di conoscenza delle attività svolte, dei risultati perseguiti e conseguiti, nonché di trasparenza in primo luogo verso l'opinione pubblica.

Le norme testé richiamate vanno a costituire un quadro normativo certamente puntuale e significativo, ma è agevole osservare che viene con particolare dovizia<sup>7</sup> definito il complesso procedimento per addivenire all'adozione del peculiare strumento giuridico, che comporta una rilevante deroga alle regole poste per lo svolgimento della vita democratica. Poche, invece, sono le regole destinate a disciplinare la vera e propria gestione commissariale: qui l'insieme delle norme non è corposo, soprattutto in considerazione dell'eccezionalità della misura e degli eventi drammatici che l'hanno determinata, rispetto ai quali ci si potrebbe aspettare un maggior dettaglio di disposizioni atte a regolamentare la fase successiva conseguente allo scioglimento.

D'altronde, il sistema rivendica una sua coerenza, basti considerare che la Commissione assembla su di sé le funzioni di sindaco, giunta e consiglio e come tale, nel sostituirsi agli organi eletti, è chiamata a svolgere un'attività delicatissima e purtuttavia "*ordinaria, nella straordinarietà*".<sup>8</sup>

Conseguentemente alle vicende amministrative dell'ente continuano ad applicarsi le regole comuni del regime di amministrazione ordinaria, salvo alcuni peculiari strumenti assegnati alla Commissione di cui al richiamato art. 145 T.U.E.L. che consentono ai commissari di perseguire una maggiore efficienza della loro azione attraverso la disponibilità di ulteriori professionalità, da reperire al di fuori del Comune disciolto,

---

<sup>7</sup> M. Cerase, *op. cit.*, così si esprime a proposito del testo dell'art. 143 T.U.E.L.: «La formulazione letterale risulta dalla modifica apportata dalla legge n. 94 del 2009 e propende al verboso».

<sup>8</sup> I. Portelli, Presidente dell'Associazione nazionale dei funzionari dell'amministrazione civile dell'Interno – ANFACI, in audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera, 18 dicembre 2019, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso: «Va tenuto presente che la Commissione straordinaria di straordinario ha solo una cosa, che sostituisce gli organi rappresentativi, dopodiché in realtà amministrativamente e socialmente complesse sono costrette ad operare con le norme ordinarie».

nonché di risorse finanziarie straordinarie.<sup>9</sup> In tali strumenti, oltre al potenziamento dell'azione commissariale, si rinviene anche la finalità di rafforzare la fiducia che le comunità nutrono nelle istituzioni e nel senso dello Stato.

### 3. La permanenza in carica della Commissione straordinaria.

L'art. 143 T.U.E.L. al comma 10 regola la durata della gestione commissariale stabilendo che il decreto di scioglimento dispiega i suoi effetti per un periodo di tempo che va da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili ulteriormente fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi straordinari. L'eventuale proroga viene adottata secondo le modalità stabilito dal comma 4 dell'art. 143 e non oltre il cinquantesimo giorno anteriore alla scadenza della durata dello scioglimento.<sup>10</sup> La proroga è volta ad assicurare il corretto funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa in quanto si ritiene che l'eventuale interruzione sia controproducente perché rischierebbe di compromettere il lavoro svolto dalla Commissione fino a quel momento.<sup>11</sup>

La Commissione rimane in carica fino allo svolgimento delle consultazioni elettorali degli organi disciolti che si svolgono nel primo turno elettorale utile che, in seguito alle modifiche apportate dalla l. n. 94/2009, si tiene in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182<sup>12</sup> ovvero, nel caso in cui la durata dello scioglimento termini nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre

---

<sup>9</sup> V. Montaruli, op. cit., p. 123. S. Sarti, "sub art. 145", in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle riforme costituzionali del 2001*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 580: «la previsione realizza (...) una sorta di corsia preferenziale che consenta di porre fine alla mancanza dei servizi primari che costituiscono una delle principali cause di crescita della criminalità e di aumento delle condizioni di degrado ambientale».

<sup>10</sup> Il richiamo al comma 4 dell'art. 143 T.U.E.L. sta ad indicare che, poiché anche la proroga rappresenta una misura gravosa per la democrazia locale o, per lo meno, va ad prolungare i tempi della gestione straordinaria, ritardando pertanto il momento in cui i cittadini potranno recarsi alle urne, è necessario che il provvedimento di proroga venga adottato secondo la medesima procedura prevista per l'originario decreto di scioglimento, dovendo essere ampiamente motivate le ragioni che rendono indispensabile la proroga.

<sup>11</sup> E. Maggiora, "Lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose o similari", in *Lo Stato civile italiano*, settembre 2010, pp. 45-46.

<sup>12</sup> Legge 7 giugno 1991, n. 182, "Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali", (GU n.141 del 18-6-1991), entrata in vigore della legge: 19/6/1991.

e il 15 dicembre. La data per lo svolgimento delle elezioni viene stabilita ai sensi dell'art. 3 l. n. 182/1991 che stabilisce che sia il Ministro dell'interno a fissare la data non oltre il sessantesimo giorno precedente a quello della votazione.

In questo caso la modifica all'art. 143 T.U.E.L. con la previsione di un turno straordinario di elezioni si è resa necessaria per coordinare la durata dello scioglimento dell'organo con i turni elettorali prestabiliti e, insieme alla possibilità della proroga, si consente di rispondere meglio alle esigenze di amministrazione dell'ente e si ovvia al problema del prolungamento delle gestioni straordinarie oltre il tempo necessario nell'attesa del primo turno elettorale utile.<sup>13</sup> Prima della novità introdotta con l. n. 94/2009, la materia era regolata dall'art. 2 della l. n. 182/1991 che prevede che il rinnovo degli organi elettivi per motivi diversi dal compimento del quinquennio di carica può avvenire tra il 15 e il 30 giugno, se il quinquennio di carica scade nel primo semestre, dettando invece una disciplina più articolata nel caso in cui la scadenza cada nel secondo semestre, con attese quindi più lunghe in questa seconda ipotesi.<sup>14</sup>

La previsione della durata minima del commissariamento dell'ente, diversamente da quanto previsto per le ipotesi di scioglimento di cui all'art. 141 T.U.E.L., è dovuta innanzitutto al fatto che con lo strumento si fa fronte ad un fenomeno particolarmente grave qual è quello mafioso ma, soprattutto, allo scioglimento segue l'arduo compito, affidato ai commissari straordinari, di "ripulire" l'amministrazione pubblica locale dalle illegalità che ne connotavano l'azione, pertanto è opinione diffusa che tale termine rappresenti: «il termine minimo necessario per risanare la situazione amministrativa e recidere i legami diretti e indiretti tra l'ente e la criminalità organizzata».<sup>15</sup> Inoltre, la lunga durata del commissariamento a volte non è neanche sufficiente per ripristinare il buon andamento dell'amministrazione e improntarne l'azione ai canoni di legalità e imparzialità: come dimostrano i dati non sono pochi i casi di "recidiva" per cui molti

---

<sup>13</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 53. P. Milazzo, "sub art. 143", in C. Napoli, N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli enti locali*, Nel diritto, Roma, 2012, p. 1361.

<sup>14</sup> P. Milazzo, *op. cit.*, p. 1361.

<sup>15</sup> M. Ancillotti, S. Bedessi, G. Carmagnini, A. Manzione, F. Piccione, *Il pacchetto sicurezza 2009 - Guida alla legge 15 luglio 2009, n.94*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009, p. 187.

Comuni sono stati sciolti più di una volta fino ad arrivare ai casi più gravi dei tripli commissariamenti.<sup>16</sup>

#### 4. **Funzionamento della Commissione straordinaria.**

L'art. 144 T.U.E.L., come detto, stabilisce che con il decreto di scioglimento venga nominata una Commissione straordinaria per la gestione dell'ente e che questa sia composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. La scelta di un organo straordinario collegiale, e non di un organo monocratico, è dovuta alla convinzione che tale composizione sia più idonea ad operare in situazioni di estrema compromissione dell'attività amministrativa e in collaborazione con apparati burocratici verosimilmente compromessi.<sup>17</sup> Le attribuzioni della Commissione sono conferite nello stesso decreto di scioglimento e, salvo quanto previsto dagli art. 145 e 145 bis, coincidono con quelle degli organi venuti meno con lo scioglimento.<sup>18</sup>

A tal proposito occorre ricordare che con le recenti modifiche apportate alla disciplina in esame con la l. n. 132/2018 (c.d. Decreto sicurezza) si è prevista l'istituzione di un apposito nucleo di soggetti altamente specializzati in materia, nell'ambito del quale

---

<sup>16</sup> Il problema dei doppi scioglimenti non è un problema recente, anzi, i primi casi di recidiva si sono manifestati poco tempo dopo le prime applicazioni della disciplina ad es. M. De Giorgio, "La cultura del sospetto non basta per sciogliere i consigli comunali ma una Regione su quattro è a rischio infiltrazioni", in *DeG – Dir. e giust.*, fasc. 44, 2003, p. 42, rilevava come già all'epoca su un numero totale di scioglimenti pari a 150, oltre il 50% dei provvedimenti era caratterizzato dalla recidiva dell'ente locale. In prosieguo nel presente lavoro, saranno resi noti dati più recenti che mostrano come la situazione non sia migliorata, anzi, a alcuni Comuni, nel corso di questi quasi trent'anni di applicazione della norma sono giunti al loro terzo commissariamento, a dimostrazione di come la misura, seppure considerata gravosa per la democrazia locale, spesso non è sufficiente a debellare in maniera definitiva la presenza criminale negli apparati politici e burocratici dell'ente locale, essendoci (ed è ormai questa opinione comune) molteplici concause che risiedono nel tessuto sociale delle singole comunità.

<sup>17</sup> F. Celle, *op. cit.*

<sup>18</sup> «Lo scioglimento del consiglio comporta la cessazione della carica di sindaco, assessori e consiglieri e di ogni incarico connesso con le medesime, anche se diversamente stabilito da altre norme», così M. Ancillotti, S. Bedessi, G. Carmagnini, A. Manzione, F. Piccione, *op. cit.*, p. 187. In senso contrario si segnala l'opinione di L. Vandelli, E. Barusso, *Controlli. Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Roma, 2001, p. 273, secondo cui non è appropriata l'attribuzione alla Commissione dei poteri e delle competenze proprie degli organi del Comune salvo il caso dei piccoli Comuni per cui vige la particolare disciplina di cui all'art. 53, comma 23, l. 23 dicembre 2000, n. 388, che prevede la possibilità di conferire funzioni amministrative a componenti dell'esecutivo.

sono individuati i componenti per la composizione delle Commissioni straordinarie per la gestione degli enti sciolti. Tale previsione risponde all'esigenza di voler compiere una cernita di personale competente al fine di rendere sempre più efficiente l'azione delle Commissioni che operano in realtà estremamente complesse e, talvolta, ostili.

Le modalità di organizzazione e funzionamento della Commissione sono state stabilite con il decreto del Ministro dell'Interno 22 luglio 1995 n. 523 con cui, in attuazione dell'art. 144, comma 3 è stato emanato il "Regolamento recante modalità di organizzazione e di funzionamento delle commissioni straordinarie per la provvisoria gestione degli enti locali".<sup>19</sup> Fra le previsioni più rilevanti del regolamento, si rammenta che le sedute della commissione sono convocate e presiedute dal componente più anziano di età; si prevede che debbano essere adottate dall'intero collegio le delibere concernenti gli statuti delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi, le delibere riguardanti gli atti fondamentali di competenza dell'organo consiliare.

In passato si è posto il problema dell'individuazione delle modalità di funzionamento della Commissione in merito a quelle funzioni per cui non vi è una disciplina espressa. In particolar modo, il dubbio principale si poneva sulla natura di collegio perfetto della Commissione per stabilire la legittimità o meno delle deliberazioni adottate alla presenza di solo due dei componenti della Commissione.<sup>20</sup> La giurisprudenza,<sup>21</sup> pronunciata sulla questione, ha escluso la natura di collegio perfetto della Commissione straordinaria, riconoscendo pertanto la legittimità delle delibere adottate da solo due dei tre componenti del collegio. In particolare, il Consiglio di Stato perviene a tale conclusione sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui, per identificare la natura perfetta del collegio è necessario che vi sia la previsione dei membri supplenti accanto a quelli effettivi, potendo solo in questo caso affermarsi che il corretto funzionamento dell'organo sia dato esclusivamente dalla presenza di tutti i membri del collegio; non essendo nella fattispecie rintracciabile alcuna

---

<sup>19</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 53.

<sup>20</sup> F. Celle, *op. cit.*

<sup>21</sup> Corte di Cassazione sentenza 9 febbraio 2000, n. 1421; Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2002, n. 5139.

previsione sulla presenza dei membri supplenti, occorre escludere la natura perfetta del collegio.<sup>22</sup>

Inoltre, poiché l'attività della Commissione si caratterizza per gli atti rapidi e urgenti in risposta ai rischi di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica, non è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati così come non lo è la motivazione sulle ragioni di interesse pubblico nell'esercizio dei poteri di autotutela sui provvedimenti adottati dall'amministrazione sostituita.<sup>23</sup>

Ancora, l'art. 2 del regolamento prevede che siano ripartite tra i vari componenti le deleghe sulle competenze che sarebbero esercitate dal sindaco e dai vari assessori.

L'art. 3, in armonia con quanto previsto dall'art. 145, comma 5 T.U.E.L. di cui si tratterà nel paragrafo successivo, prevede che la Commissione tenga degli incontri con i rappresentanti delle forze politiche locali, delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni portatrici degli interessi della collettività in modo da avviare un confronto costruttivo sui temi più urgenti del territorio.

L'art. 6 del regolamento attribuisce alla commissione la possibilità di auto-organizzarsi in base alla densità demografica del Comune amministrato e in base alle varie esigenze dell'ente locale.

## **5. Commissioni straordinarie. Profili dei rapporti con la cittadinanza.**

Sotto altro profilo, pare opportuno analizzare la disposizione di cui all'art. 145, comma 5, che è espressione esemplare dell'intento del legislatore di assegnare la direttiva fondamentale alla Commissione, che dovrà adoperarsi per il ripristino della legalità, per l'efficienza dei servizi e per ricostituire un adeguato senso civico della collettività *ferita* dal processo di degrado sfociato nella dissoluzione degli organi elettivi. La norma tende, in sostanza, a incoraggiare la Commissione ad un'apertura verso la collettività locale, "al

---

<sup>22</sup> Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2002, n. 5139: «si deve escludere la natura di collegio perfetto della Commissione Straordinaria contemplata dall'art. 15 bis L. n.55/90, atteso che in quest'ultima disposizione non è dato rinvenire alcuna previsione di componenti supplenti. Ne consegue che la delibera impugnata risulta legittimamente adottata anche in assenza di uno dei tre membri della Commissione Straordinaria».

<sup>23</sup> F. Celle, *op. cit.*; V. Montaruli, *op. cit.*, p. 119.

fine di non slegare completamente la gestione dell'ente dalla realtà territoriale":<sup>24</sup> infatti si prevede che la stessa, al fine di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a questioni di carattere generale, possa interloquire con diversi attori del territorio, anche mediante consultazione diretta, attori che sono espressamente indicati, quali rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'Anci, dell'Upi, delle organizzazioni del volontariato, cui si aggiunge un riferimento più ampio agli "altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni da trattare".

Si noti come l'inciso, nella formulazione della norma, "anche mediante consultazione diretta", richiami immediatamente modalità di confronto e di democrazia partecipativa. In effetti, se a un primo sguardo del consesso civico disorientato dalla misura dissolutoria, il rapporto con la Commissione può sembrare distante e burocratico, la norma vuole propriamente indicare all'organo neo-costituito la strada per ricucire un rapporto di ascolto e di fiducia con la collettività, promuovendo la valorizzazione della conoscenza delle problematiche di quel territorio, attraverso l'apporto di tutte le sue componenti.

A tal riguardo, il d.m. n. 523/1995 dettaglia ulteriormente tale previsione all'art. 4, dando indicazione alle Commissioni circa la frequenza di tali incontri, da tenersi "almeno due volte nel semestre" ed estendendo il novero dei partecipanti ai rappresentanti di associazioni imprenditoriali, degli ordini professionali, delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, in modo da ricomprendere significativi segmenti del mondo del lavoro, nonché, con una clausola finale di "apertura", ad altri organismi locali che ne facciano richiesta.

Nelle già citate Relazioni del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso per gli anni 2010-2014, 2015-2016, 2017-2018 viene preso in esame l'operato delle diverse gestioni commissariali, accorpando le attività su alcune macro-aree riferite a:

I) l'attività regolamentare;

---

<sup>24</sup> V. Montaruli, op. cit. p. 120.

- II) le iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei Comuni;
- III) gli interventi di riorganizzazione dell'apparato burocratico;
- IV) le iniziative dirette al miglioramento dei servizi, principalmente in ambito sociale e ambientale;
- V) gli interventi nel settore edilizio ed urbanistico;
- VI) i rapporti con la cittadinanza;
- VII) l'utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose e le misure per il ripristino della legalità.

Si noti che tale modello di relazione annuale è elaborata sulle risultanze delle relazioni predisposte semestralmente dalle singole Commissioni in carica, le quali forniscono il proprio contributo descrittivo degli interventi svolti o in corso; a tal fine viene diramato, dai competenti uffici ministeriali un modello che serve a organizzare le informazioni in maniera sistemica, onde procedere alla sintesi e all'esposizione, per l'appunto, nella Relazione del Ministro.

In particolare, qui interessa proporre un *focus* sulla sezione dei rapporti con la cittadinanza, in quanto espressione della previsione di cui all'art. 144, comma 5, sopra illustrata, ritenuta da chi scrive di notevole significato - aldilà della fondamentale portata giuridica del sistema in esame - per gli effetti educativi e duraturi che potrebbero innescarsi in termini di recupero di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e di una ritrovata affermazione di una cultura della legalità.<sup>25</sup>

Infatti, quale canone generale del rapporto cittadino-amministrazione pubblica, e maggiormente in aree geografiche in cui la pervasività dei fenomeni distorsivi è opprimente e fortemente coinvolgente le istituzioni pubbliche locali, l'approccio al

---

<sup>25</sup> Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso per il biennio 2010-2014, p.99: «Lo Stato, infatti, attraverso la gestione straordinaria dei Comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento mafioso, interviene in realtà profondamente compromesse nelle quali gli interessi della collettività risultano gravemente pregiudicati. Il recupero della credibilità e della fiducia nelle istituzioni è sicuramente uno degli obiettivi più delicati delle Commissioni che si trovano, in un arco temporale limitato, ad affrontare una serie di problemi annosi, in contesti spesso ostili e caratterizzati, inoltre, da un generalizzato scetticismo della popolazione circa la possibilità di operare un vero e proprio cambiamento, con una sostanziale sfiducia sull'efficacia dell'intervento statale».



risanamento amministrativo e al consolidamento della legalità non può basarsi solo su una più efficiente riorganizzazione degli uffici, o sul miglioramento della fruibilità dei servizi resi, ma deve tradursi sul piano della cultura della legalità, nella convinzione condivisa che il rispetto delle regole è un interesse proprio della società civile che trova in esso garanzia di una corretta convivenza e, pertanto, si configura come valore non negoziabile.

In tale ottica, il valore fondamentale per un corretto vivere civile costituito, in sintesi, dal rispetto della legalità, in tutte le sue possibili declinazioni, non disgiunto dal valore del dovere di solidarietà, deve essere perseguito prioritariamente di chi svolge una funzione pubblica, in quanto rappresentante eletto, o per ruolo istituzionale, e altrettanto deve assurgere a principio guida per i singoli cittadini e per la società civile, nelle sue varie articolazioni.<sup>26</sup>

La relazione del Ministro, nel riferire circa i rapporti con la cittadinanza, esordisce, per l'anno 2016, con una constatazione, si direbbe, sconcertante riguardo al clima in cui va a insediarsi l'organo straordinario: «Scetticismo e generalizzata sfiducia sull'efficacia degli interventi statali sono i due elementi che connotano - secondo quanto riscontrato dalle commissioni straordinarie - i rapporti con la popolazione nei Comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso».<sup>27</sup>

La reazione della popolazione alla notizia dello scioglimento viene descritta, nelle predette relazioni ministeriali, secondo una graduazione di atteggiamenti nel complesso tutti negativi, pessimistici o quantomeno di indifferenza; attraverso dei grafici, anno per anno, vengono visualizzate le percentuali della reazione della popolazione, secondo la seguente specifica:

---

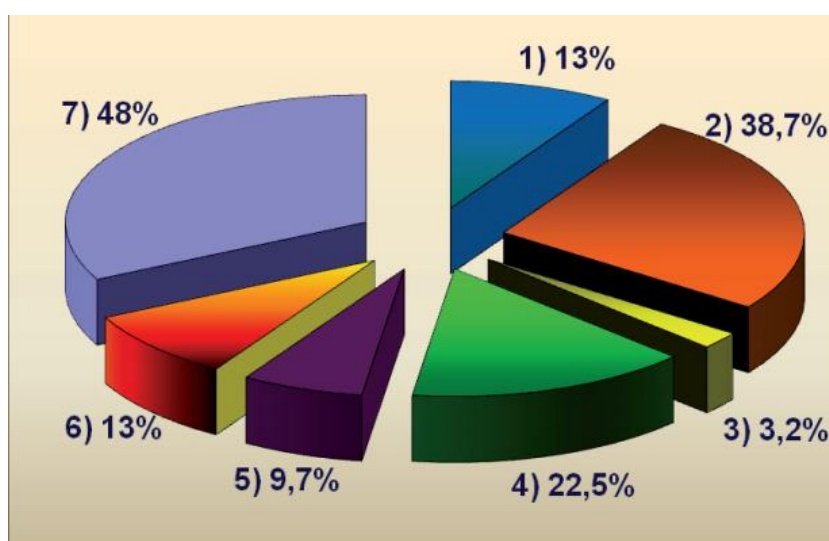
<sup>26</sup> G. Tufariello, *Amministrazione straordinaria di un Comune sciolto per infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000: ripristino di alcune condizioni di legalità e miglioramento della sua percezione da parte della comunità locale*, XXVIII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Vice-Prefetto aprile – luglio 2015, in [culturaprofessionale.interno.gov.it](http://culturaprofessionale.interno.gov.it), p. 14.

<sup>27</sup> *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso per il biennio 2015-2016*, p.182.

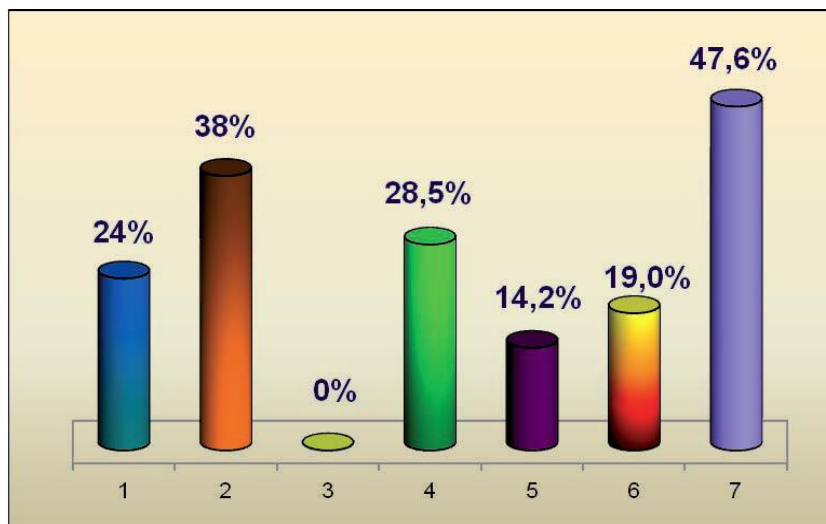
### ***Legenda***

Reazione da parte della popolazione alla notizia dello scioglimento dell'ente per infiltrazione mafiosa

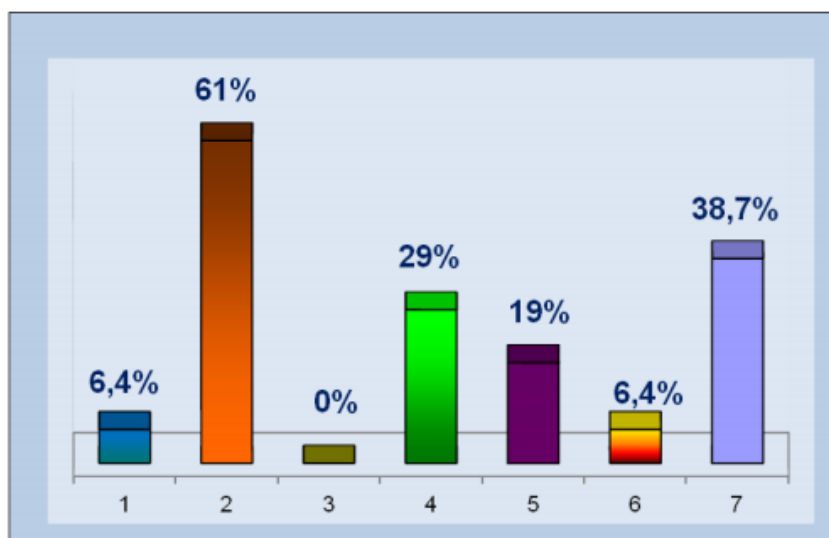
- 1) percepita come un complotto politico
- 2) percepita con indifferenza
- 3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
- 4) percepita con rassegnazione
- 5) percepita come una perdita di tempo
- 6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
- 7) percepita con indignazione



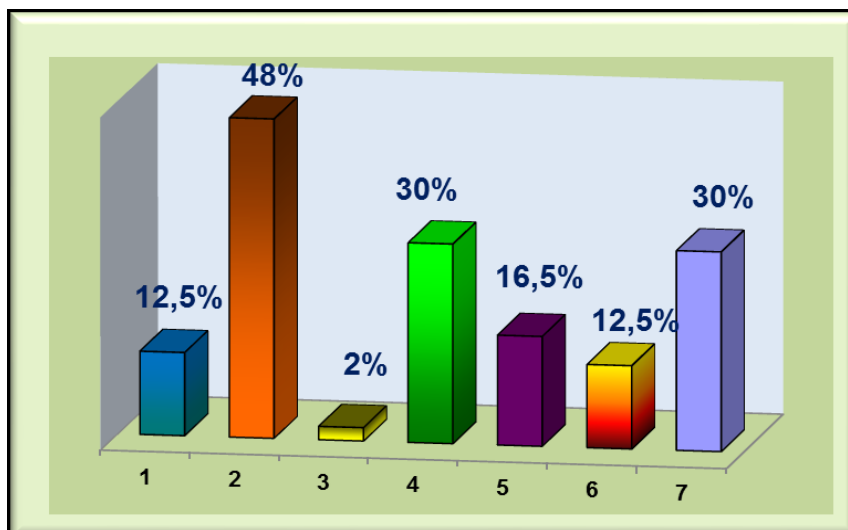
Fonte: Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2015, p.99.



Fonte: Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2016, p. 183.



Fonte: Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2017, p. 66.



Fonte: Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2018, p. 64.

D'altronde, la possibilità che la prima reazione della cittadinanza al commissariamento possa essere stata negativa, diffidente e persino ostile non è incomprensibile. Ciò si collega alla necessità di una previa maturazione spontanea, che non può certo essere automatica, all'interno di una comunità cittadina, che conduca alla prevalenza del consenso su basi del tutto mutate. L'azzeramento degli organi elettivi imposto dal provvedimento di scioglimento spesso è inteso come punizione da parte di chi ha contribuito, con la scelta elettorale, alla loro ascesa.<sup>28</sup> In certi contesti si è giunti anche a segnalare come la presenza della Commissione sia avvertita come un atto di "usurpazione".<sup>29</sup>

Il dato che immediatamente attira l'attenzione, nei grafici pubblicati dal Ministero, è l'incremento degli atteggiamenti di indifferenza (dal 38% circa al 48%) e di rassegnazione (dal 22,5% al 30%), risultato davvero non incoraggiante con il procedere degli anni.

<sup>28</sup> G. Tufariello, "Amministrazione straordinaria di un Comune sciolto per infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000: ripristino di alcune condizioni di legalità e miglioramento della sua percezione da parte della comunità locale", XXVIII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di VicePrefetto aprile – luglio 2015, in [culturaprofessionale.interno.gov.it](http://culturaprofessionale.interno.gov.it), p. 8.

<sup>29</sup> M. Mastrogiovanni, "Parabita. Intervista al Commissario straordinario Cantadori: mafia fenomeno trasversale", in *Articolo 21*, 1° maggio 2019, in <https://www.articolo21.org/2019/05/parabita-intervista-al-commissario-straordinario-cantadori-mafia-fenomeno-trasversale>.

Il primo atteggiamento - facendo momentanea astrazione dal singolo contesto territoriale - potrebbe non essere disgiunto dal diffuso senso di distacco dalla cosa politica che, nel corso degli anni, si è acuito a livello nazionale. Nel secondo dato non sfugge, invece, il peso della specifica vicenda locale sfociata nello scioglimento che va a gravare sulla percezione da parte dell'opinione pubblica.

Al riguardo, è di un certo interesse richiamare quanto discusso in occasione di un recente incontro di studi svoltosi presso la Prefettura di Milano sul tema "Prefetture e prevenzione delle infiltrazioni criminali".<sup>30</sup>

Nell'occasione è stata presentata una indagine sulla percezione da parte della popolazione, e da parte degli imprenditori, dell'attività svolta dalle Prefetture ai fini della prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali nella pubblica amministrazione. Fra gli interrogativi posti agli intervistati vi era anche uno specifico quesito sui rischi di infiltrazione presso i Comuni: "*Se vi fossero sospetti di infiltrazione mafiosa nel suo Comune riterrebbe opportuno inviare una commissione ispettiva guidata da un Prefetto?*".

Ebbene, l'86% degli intervistati (tra popolazione e imprenditori) ritiene che sarebbe auspicabile l'invio della Commissione prefettizia di accesso nei Comuni in cui si sospettano infiltrazioni criminali.

Pare di qualche interesse riflettere su questo risultato, mettendolo in collegamento con quanto sopra illustrato circa lo stato d'animo della cittadinanza all'atto dell'avvenuto scioglimento e la difficile accoglienza riservata alle Commissioni. In effetti i due dati sembrano in contraddizione: dall'indagine, certamente svolta secondo una metodologia corretta pur con un campione limitato, emerge una sostanziale conoscenza e fiducia nel sistema di prevenzione statale affidato alla Commissione ispettiva, prodromico alla possibile misura dissolutiva. Ma se, dunque, in una fase antecedente c'è richiesta di fare chiarezza per accertare la possibile compromissione dell'apparato pubblico, invece, come

---

<sup>30</sup> Convegno "Prefetture e prevenzione delle infiltrazioni criminali", Milano, 14 dicembre 2019, organizzato dal S.I.N.P.R.E.F. Associazione sindacale dei funzionari prefettizi. Nel corso del convegno sono stati presentati i dati emersi da un sondaggio SWG svolto nel mese di novembre 2019 per conto del SINPREF mediante rilevazione CAWI (*computer assisted interview*) su un campione di popolazione di 987 soggetti maggiorenni, residenti in Italia, e di 200 imprenditori, scelti in base alla zona, dimensione e settore di attività, in <http://www.sinpref.it/prefetture-prevenzione-delle-infiltrazioni-criminali/>

si è visto, all'atto dello scioglimento prevalgono diffusi sentimenti di incertezza, scetticismo, timore di attraversare un periodo di distacco dalle dinamiche politiche locali e generali.<sup>31</sup>

Forse si può ipotizzare che la linea di demarcazione sta fra la visione teorica del problema e la necessità di fare i conti con la situazione reale; chi risponde all'indagine lo fa quasi come "opinionista", come parte terza, altro è essere cittadino del Comune travolto dal provvedimento che ha azzerato gli organi rappresentativi, di cui è stato elettore.

Se quello sopra delineato è quindi lo scenario al momento dell'insediamento delle Commissioni, a fronte di tali dati, nella Relazione del Ministro del 2018 viene lapidariamente dichiarato che «Un siffatto panorama ha richiesto alle commissioni straordinarie un impegno forte e consapevole nei rapporti con la cittadinanza tutta per il recupero della credibilità dello Stato».<sup>32</sup>

Pertanto, da quanto riportato nelle diverse relazioni ministeriali, in attuazione del menzionato forte impegno verso la cittadinanza (e in rispondenza alla direttiva dell'art.144, comma 5) si rileva un notevole novero di diverse modalità di incontro con la cittadinanza come "dibattiti aperti all'interno delle sale comunali o delle aule scolastiche o, piuttosto, l'organizzazione di apposite riunioni su questioni di particolare interesse per la comunità".<sup>33</sup> Ciò rende l'idea del percorso avviato - in contesti certamente non facili, è opportuno sempre ricordarlo - per riavvicinare istituzioni e cittadinanza e per scuotere l'interesse della popolazione.

A volte l'apertura verso la cittadinanza passa per altre vie, di natura certamente organizzativa, ma connotata da un significativo valore simbolico: ci si riferisce a disposizioni sovente adottate dai Commissari in merito all'apertura degli uffici (spesso

---

<sup>31</sup> "Lamezia. De Biase: il ministro Salvini si informi meglio sul lavoro svolto dalla terna commissariale", in *Zoomsud.it*, 8 maggio 2019, intervista all'ex presidente del Consiglio comunale, che esprime incredulità e sconcerto per la disposta proroga della gestione straordinaria per ulteriori sei mesi, come previsto dall'art. 143, comma 10 T.U.E.L.: «la città è fra stormata, e non solo per lo scioglimento, ma soprattutto perché non si sente governata e, ancor di più, percepisce di essere isolata dalle istituzioni politiche».

<sup>32</sup> Relazione del Ministro dell'interno dipartimento per gli affari interni e territoriali, *sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*, anno 2018, p. 65.

<sup>33</sup> Relazione del Ministro dell'interno dipartimento per gli affari interni e territoriali, *sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*, anno 2018, p. 66

con limitati orari di apertura al pubblico a causa della carenza di personale e di organizzazione) in modo da dare maggior possibilità al pubblico di accedervi, e quindi di rendere fruibili i servizi. La stessa frequentazione della casa comunale, di per sé, può fungere come tassello di educazione alla legalità e favorisce il dialogo con il cittadino, mentre l'apertura degli uffici arreca un comprensibile ritorno di immagine per l'amministrazione. Inoltre, in questo come in altri esempi di aspetti organizzativi rimodulati sotto l'egida commissariale, si crea una sorta di "precedente" favorevole, destinato tendenzialmente a rimanere in vigore nel prosieguo dell'attività amministrativa del post-commissariamento.<sup>34</sup>

Sempre in tema di cura e attenzione al rapporto con i cittadini, oltre alla davvero ampia casistica di progetti in ambito socio-culturale tendenti a coinvolgere diverse fasce di cittadini, si ritengono apprezzabili le iniziative da parte delle gestioni commissariali finalizzate al miglioramento della comunicazione, quali, fra l'altro, l'attivazione/potenziamento dei siti web istituzionali, la creazione di account facebook e twitter, la pubblicazione di carte dei servizi. Tali iniziative, funzionali *in primis* a diramare informazioni utili al cittadino e a rendere conto delle iniziative adottate, a parere di chi scrive recano quale valore aggiunto quello di comunicare in modo *contemporaneo* e di poter attirare anche la popolazione giovanile a un approccio verso l'amministrazione più agevole, attraverso i consueti moderni canali di comunicazione.<sup>35</sup>

## 6. La gestione finanziaria.

Procedendo con l'analisi della disciplina, invece, si giunge al tema della gestione finanziaria dell'ente. Più precisamente, in caso di difficoltà finanziarie, spesso dovuto alla mancata riscossione delle entrate locali,<sup>36</sup> l'art. 145-bis T.U.E.L. introdotto dall'art. 6,

---

<sup>34</sup> Fra gli altri si veda M. Mastrogiovanni, "Parabita. Intervista al Commissario straordinario", *cit.*

<sup>35</sup> G. Tufariello, *op.cit.*, p.14, fornisce la spiegazione sulla funzione della carta dei servizi comunali e della sua utilità nei rapporti con i cittadini: «Con la realizzazione delle Carta dei Servizi comunali si intende instaurare un "patto" con i cittadini: l'impegno del Comune ad offrire i propri servizi nei tempi e nelle modalità per ciascuno descritti, un impegno importante e significativo, espressione della volontà costante di realizzare un rapporto più partecipato e collaborativo con la Pubblica Amministrazione e poter avviare così un processo di costruzione di servizi mirati alla soddisfazione delle aspettative dei cittadini».

<sup>36</sup> C. Schilardi, *op. cit.*, p. 55.

comma 1-bis, d. l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 28 maggio 2004, n. 140, prevede alcune misure di gestione finanziaria in favore dei Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti i cui organi consiliari sono stati sciolti ai sensi dell'articolo 143.

In questi casi, la norma prevede che su richiesta della Commissione straordinaria, il Ministero dell'interno, previa approvazione di un piano di risanamento della situazione finanziaria predisposto secondo le stesse modalità previste per gli enti in dissesto finanziario, provvede all'anticipazione di un importo calcolato secondo i criteri di cui al comma 2.

Il comma 2 stabilisce che l'importo viene stabilito in una misura non superiore a cinque annualità dei trasferimenti erariali e della compartecipazione al gettito IRPEF spettante all'ente e che a decorrere dall'esercizio successivo il Ministero dell'interno provvederà ad effettuare le compensazioni e determinare gli eventuali conguagli sino al completo recupero dell'anticipazione medesima.

È infine affidato all'organo di revisione contabile il compito di vigilare sull'attuazione del piano di risanamento così da “assicurare il massimo riscontro delle procedure di risanamento”.<sup>37</sup>

Sono stati previsti inoltre ulteriori interventi di natura finanziaria con la l. 27 dicembre 2006, n. 296 (c.d. legge finanziaria 2007) che all'art. 1, comma 704 stabilisce che, a decorrere dal 2007, lo Stato provvede al rimborso a favore degli enti locali, previa presentazione della relativa richiesta, degli oneri relativi alle Commissioni straordinarie di cui all'articolo 144 T.U.E.L.

Lo scopo dell'agevolazione finanziaria è, in sostanza, evitare il dissesto finanziario dell'ente mediante l'impiego di fondi destinati al compimento di operazioni analoghe a quelle previste per l'organo straordinario di liquidazione nell'ente dissestato ex art. 252 ss. T.U.E.L., fra cui, ad esempio, la rilevazione della massa passiva ed il pagamento e la

---

<sup>37</sup> Ibidem



liquidazione della stessa, l'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento dell'ente anche mediante alienazione dei beni patrimoniali.<sup>38</sup>

## 7. Ancora altre attività di rilievo: i beni confiscati.

Fra le attività svolte dalle Commissioni straordinarie si vuole dedicare attenzione alle iniziative di recupero e utilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata.

In primo luogo, si deve ricordare, come quadro giuridico-normativo di riferimento, che attraverso l'esercizio della potestà regolamentare nelle diverse materie di competenza (ambiente, urbanistica, viabilità, istruzione, formazione, ecc.), l'ente decide sulle scelte, sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi. Come è evidente, ciò non è un mero atto di carattere giuridico-formale, poiché la disciplina introdotta nei vari ambiti non assume solo una funzione organizzativa interna all'ente, ma va a incidere sulla vita della comunità amministrata, coinvolgendo anche i soggetti che, a diverso titolo, intrattengono rapporti con l'ente.

Durante i mandati delle Commissioni straordinarie, l'attività in questione assume importante significato, in quanto vengono adottate disposizioni regolamentari per colmare lacune e criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione, al fine di assicurare efficienza e trasparenza all'azione amministrativa. Inoltre, l'adozione di appositi regolamenti più rispondenti alle esigenze di quelle collettività, è in qualche modo un *lascito* per le future amministrazioni elette che potranno giovare dello strumento giuridico, salvo ovviamente diverse esigenze.

Nell'ambito dell'attività regolamentare riveste particolare valore, anche simbolico, l'adozione (o la revisione) da parte delle Commissioni straordinarie di regolamenti per la

---

<sup>38</sup> V. Montaruli, op. cit., p. 137 il quale sottolinea che: «Non si ravvisano ostacoli nella normativa vigente tali da impedire che nella circostanza la Commissione straordinaria, per finalità di tutela della finanza pubblica, faccia ricorso allo strumento transattivo, ridefinendo le poste passive con modalità analoghe a quelle previste dall'art. 258 T.U.E.L.»

gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, finalizzati a garantire procedure di massima trasparenza nell'assegnazione e gestione di tali cespiti.

Altro fondamentale *step* propedeutico alla effettiva riappropriazione del bene confiscato da parte della comunità, è la ricognizione del patrimonio sottratto alla disponibilità della criminalità organizzata, di cui spesso non si ha esatta contezza, in termini tecnici (urbanistico-catastale). Infatti, occorre rammentare che il patrimonio confiscato frequentemente presenta criticità amministrative,<sup>39</sup> che ne impediscono il recupero effettivo al circuito legale: si tratta di beni spesso costruiti abusivamente, non accatastati, di cui non è stato trascritto l'acquisto a favore dell'ente, per evidenti carenze interne, o per la difficoltà di effettuare i rilievi tecnici, in mancanza di idoneo personale; altre volte il bene è gravato da ipoteca o è ancora occupato dal prevenuto. Si tratta di situazioni complesse che, specialmente se il numero è consistente, richiedono massima attenzione e risorse di tempo e professionalità. Infatti, secondo quanto riferito dalle citate Relazioni ministeriali, molti Comuni guidati dai commissari hanno avviato preventivamente, anche tramite appositi incarichi, la ricognizione e descrizione dei cespiti, onde poter rendere fruibile il patrimonio.

Quanto al momento successivo, in molti casi le commissioni sono riuscite a portare a termine e perfezionare la procedura di destinazione dei beni confiscati, nonostante ostacoli e resistenze, assicurando il concreto utilizzo a fini sociali dei beni sottratti alla criminalità organizzata, dando un visibile segnale del cambiamento in atto.

È ampia la casistica di iniziative avviate sotto l'egida delle singole Commissioni per l'utilizzo di tali beni, in funzione della loro tipologia, consistenza, ubicazione e tenuto conto della vocazione dei territori, il che comporta scelte di destinazione che tendono a valorizzare la vocazione del territorio e il patrimonio culturale locale, o a supportare fasce deboli della popolazione. Vale la pena di citare, a titolo di esempio, alcuni progetti fra i tanti che danno l'idea della possibile riconversione ad un uso legittimo dei beni confiscati: un terreno con fabbricato rurale destinato a centro per servizi di informazione,

---

<sup>39</sup> Si veda al riguardo la *Circolare a firma del Ministro dell'Interno ai Prefetti*, del 13 luglio 2011, circa il potenziamento del ruolo dell'Agenzia per i beni sequestrati e confiscati, anche sul territorio, e le indicazioni fornite in merito, fra l'altro, al ruolo dei Nuclei di supporto istituiti presso le Prefetture, per la risoluzione delle criticità, in [https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Circolari/130711\\_circolare\\_11001119610.pdf](https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Circolari/130711_circolare_11001119610.pdf)

accoglienza, educazione ambientale, per la legalità e la fruizione del mare (Siculiana - AG), edifici confiscati destinati a caserma della Guardia di Finanza e a caserma ed alloggi dell'Arma dei Carabinieri (Gioia Tauro – RC);<sup>40</sup> realizzazione di un centro anziani (Africo – RC), destinazione di edificio a sede della guardia medica (San Luca - RC);<sup>41</sup> realizzazione di una casa accoglienza per donne vittime di violenza (Scafati- SA); destinazione di una parte di parco ad una scuola circense per giovani (Parabita – LE), centro innovativo sociale e “progetto oratorio” (Platì – RC).<sup>42</sup>

## 8. Qualche considerazione conclusiva: servono le commissioni?

Scorrendo fra articoli di stampa dei territori oggetto di scioglimento, spesso si leggono commenti dei lettori che oscillano fra estremi opposti: da un lato sembrano invocare interventi risolutivi da parte delle Commissioni, caricando anzi di forte aspettativa il loro mandato, con una particolare urgenza di vedere sollecitamente risolte problematiche complesse e ataviche. Dall'altro, specialmente con riferimento all'organizzazione dell'apparato e alla gestione del personale, si notano commenti in cui si lamenta di non vedere risultati rapidi e tangibili.

A conclusione delle gestioni straordinarie, decorso anche del tempo dall'avvio della nuova amministrazione, non mancano talvolta commenti favorevoli circa l'attività svolta in precedenza (anche a raffronto con la nuova fase), nel senso di riconoscimento dell'impegno profuso dai rappresentanti dello Stato, pur considerando le difficoltà intrinseche e i limiti della gestione stessa.<sup>43</sup>

Certamente non si può disconoscere che grava sull'organo straordinario un arduo e complesso compito, da svolgere spesso in contesti difficili, afflitti da problematiche di

---

<sup>40</sup> Relazione del Ministro dell'interno sulle attività delle commissioni straordinarie per gli anni 2010-2014, *cit.*, p. 97.

<sup>41</sup> Relazione del Ministro dell'interno sulle attività delle commissioni straordinarie, *cit.*, 2015, p. 103.

<sup>42</sup> Relazione del Ministro dell'interno sulle attività delle commissioni straordinarie, *cit.*, 2018, p. 75-76.

<sup>43</sup> Si veda a titolo esemplificativo, F. Bocchetti, “Marano, dopo solo quattro mesi la gente rimpiange i commissari. Lo avevamo previsto”, in *Terranostranews.it*, 30 marzo 2019.

<http://www.terranostanews.it/2019/03/30/marano-soli-quattro-mesi-la-gente-rimpiange-commissari>

lungo periodo, dove si manifestano atteggiamenti di insofferenza se non di aperta ostilità.<sup>44</sup>

Inoltre, bisogna richiamare l'attenzione sulla circostanza che i Comuni sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata presentano quasi sempre situazioni di diffuso disordine organizzativo, che facilita maggiormente l'ingerenza deviante, nonché gravi criticità da un punto di vista finanziario, come già accennato. Infatti, come si può leggere nella Relazione del Ministro 2018, rispetto ai provvedimenti di scioglimento adottati nel 2018, il 30% dei Comuni ha dichiarato il dissesto, o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. pre-dissesto).<sup>45</sup>

Ritenere risolutivo l'intervento delle Commissioni straordinarie sarebbe ingenuo e non si può fondatamente pensare che allo scadere del mandato straordinario l'ente possa recuperare *in toto* un percorso virtuoso; né si può confidare che le stesse Commissioni possano svolgere, in un tempo limitato, in tutti gli ambiti di competenza, un'attività compiuta e perfetta.

In tal senso mal depongono gli esempi, non pochi in verità, dei reiterati scioglimenti a carico del medesimo Comune (come pure di azienda sanitaria), cui a volte si aggiungono scioglimenti per cause c.d. "ordinarie", che indicano comunque uno stato di debolezza dell'amministrazione interessata.

Tuttavia, lo strumento peculiare dello scioglimento è parte del nostro ordinamento da vari decenni e ha mostrato, alla lunga, la sua validità attraverso vari interventi normativi che lo hanno migliorato, adattandolo rispetto alle sempre crescenti pressioni, con rinnovate modalità, della criminalità organizzata verso l'ente territoriale, con la

---

<sup>44</sup> Relazione del Ministro dell'interno per gli anni 2010-2014, *cit.*, significativa a tal proposito è la presentazione dell'allora Ministro dell'interno: «*Cercate di scoprire che cosa siete chiamati a fare, e poi mettetevi a farlo appassionatamente*», diceva Martin Luther King. Ed è proprio in questa prospettiva che si colloca l'opera di risanamento svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, compendiata, per il quinquennio 2010-2014, nella presente Relazione al Parlamento. Si tratta dell'attività di tanti funzionari - non solo del Ministero dell'Interno - impegnati in contesti spesso ostili, talvolta in situazioni di generalizzato scetticismo o di sostanziale indifferenza a cui va il mio più sentito ringraziamento.»

<sup>45</sup> I. Portelli, audizione *cit.*: «Il fatto che si operi in territori colpiti da problematiche civili, sociali, finanziarie, economiche e, ovviamente, di ordine pubblico, comporta che le Amministrazioni colpite da questo provvedimento sono per lo più delle scatole vuote o semivuote che vanno riorganizzate in ogni aspetto».

finalità di tutelare le collettività amministrative. Vi è, in generale, una acquisita consapevolezza da parte dell'opinione pubblica e dei ceti politici della necessità di tale misura straordinaria.

In effetti, il periodo intercorrente fra lo scioglimento e le nuove elezioni, come è stato lucidamente osservato in occasione della gestione straordinaria del Comune di Reggio Calabria,<sup>46</sup> si può definire una parentesi, *la parentesi commissariale* che serve indubbiamente a *spezzare* la continuità dei meccanismi deteriori che erano stati evidenziati per lo scioglimento e, sotto altro profilo, quel tempo serve auspicabilmente per ricostituire una sana partecipazione al dibattito pubblico, affinché le forze locali e i cittadini in genere possano maturare una scelta consapevole circa i futuri assetti della propria città.

Al riguardo, la dinamica sopra descritta sembra ben rappresentata in un commento apparso a proposito del recente scioglimento del Comune di Manfredonia (FG), ma certamente valido a livello generale: «Un anno orribile che si consegna ad un nuovo anno sul quale gravitano tutte le speranze tradite ma non perdute. La Commissione straordinaria ha il gravoso compito di ripristinare le fondamenta di un sistema impostato sulla democrazia, sulla legalità, sui diritti, sulle capacità, sulla trasparenza. Un compito complesso e impegnativo per il quale neanche una bacchetta magica potrebbe bastare. E non basterà neanche quell'anno e otto mesi previsti dal mandato commissariale. Sufficiente tuttavia per cancellare le incrostazioni perverse fin qui accumulate e preparare un nuovo iniziale governo che consolidi la convinzione dei manfredoniani nelle proprie capacità e nella potenziale operatività delle risorse del territorio per determinare la svolta decisiva».<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> V. Mete, "Reggio Calabria tra mafia e dissesto", in *il Mulino*, Fascicolo 2, marzo-aprile 2013, p. 208: «I doppi e i tripli scioglimenti insegnano che la parentesi commissariale non ha la forza - e probabilmente nemmeno il ragionevole obiettivo - di incidere sulle cordate clientelari, sui gruppi di potere, sui meccanismi di regolazione sociale e politica radicati nella società locale».

<sup>47</sup> M. Apollonio, "L'annus horribilis di Manfredonia", in *Statoquotidiano.it*, 30.12.2019, <https://www.statoquotidiano.it/30/12/2019/lannus-horribilis-di-manfredonia/722025/>



## CAPITOLO V

### **ESPANSIONE DELLE MAFIE AL NORD E IN ALTRI TERRITORI. DECRETI DI SCIoglIMENTO IN TERRITORI NON TRADIZIONALI**

SOMMARIO: 1. Espansione delle mafie al di fuori dei territori di tradizionale insediamento. Il rapporto tra mafie e politica. - 1.2. Cause e processi dell'espansione. - 1.2.1. *Fattori facilitanti*. - 1.2.2. *Settori di interesse economico*. - 2. Provvedimenti di scioglimento al Centro-nord. - 3. La permeabilità di Roma Capitale: l'inchiesta "Mondo di mezzo". - 3.1. Il caso di Ostia. - 3.2. Il ruolo dell'antimafia intorno alla vicenda di Roma Capitale. - 4. L'escalation in un altro territorio: la Valle d' Aosta. - 5. Statuto speciale per la Valle d' Aosta: funzioni prefettizie spettanti al Presidente della Regione. - 5.1. Concentrazione delle funzioni prefettizie nel quadro statutario: spunti di riflessione. - 5.2. Possibile evoluzione normativa. - 6. La presenza di organizzazioni di matrice 'ndranghetista in Valle d' Aosta. - 7. Conclusioni: la prevedibile infiltrazione negli enti locali. - 8. La mappa degli scioglimenti: verso il primo scioglimento nel Nord-est. Eraclea. - 8.1. Lo scenario di riferimento: i precedenti silenti. - 9. Valle d' Aosta e Veneto, logiche simili in scenari diversi. - 10. Infiltrazione degli enti come indice del passaggio a una strategia sommersa: il compito dell'antimafia al Nord. - 11. Andamento temporale e distribuzione territoriale dei provvedimenti di scioglimento. - 11.1. L'impatto dell'antimafia sul numero e sulla localizzazione degli scioglimenti. - 12. Proposte di riforma presentate nella XVIII legislatura.

## **1. Espansione delle mafie al di fuori dei territori di tradizionale insediamento. Il rapporto tra mafie e politica.**

Il progressivo aumento dei casi di scioglimento dei Consigli comunali nei c.d. territori di non tradizionale insediamento delle mafie, ossia in quei territori che si collocano nell'Italia centro-settentrionale, costituisce un fenomeno piuttosto recente. Sebbene i decreti di scioglimento in tali aree siano ancora pochi, non sarebbe veritiero sostenere che la presenza mafiosa costituisca una novità, come dimostrano le vicende giudiziarie nonché gli studi di settore. L'emersione di loschi affari celati all'interno di alcune amministrazioni locali del Centro-nord non può essere considerato un fatto inatteso ma, piuttosto, una prevedibile evoluzione del fenomeno, nonostante negli anni la presenza mafiosa al Nord sia stata spesso negata, anche pubblicamente, da soggetti investiti di ruoli pubblici o di spicco nelle istituzioni.<sup>1</sup>

Si è visto ampiamente all'inizio del presente lavoro (cfr. *supra* cap. I) come le mafie abbiano quale obiettivo imprescindibile il controllo del territorio per accaparrarsi la gestione del potere ad ampio raggio. Tuttavia, lo studio delle mafie e le inchieste giudiziarie hanno evidenziato progressivamente nel corso degli ultimi decenni un cambiamento del rapporto col territorio e un'evoluzione concettuale del c.d. controllo del territorio. L'espansione mafiosa verso nuove frontiere, che ha quale scopo primario l'investimento dei proventi illeciti nelle Regioni del Centro-nord, è possibile grazie alla rete di relazioni che gli esponenti delle singole cosche riescono ad instaurare con soggetti locali, siano essi politici, professionisti o imprenditori. Dunque, si evidenzia come il rapporto delle organizzazioni mafiose con il territorio sia notevolmente mutato negli ultimi decenni. Mentre in passato, il rapporto, si estrinsecava sullo *sfruttamento* della specifica zona di provenienza, attraverso alcune attività tipiche quali l'edilizia, l'estorsione, la gestione della grande distribuzione commerciale e, successivamente, la gestione dei rifiuti, con lo sviluppo esponenziale di queste attività e la conseguente

---

<sup>1</sup> A titolo esemplificativo si veda quanto dichiarato da Paolo Pillitteri, Sindaco di Milano, a *il Giomale*, 25 marzo 1989, a proposito della mafia a Milano: «Il bello de *La Piovra* è che si tratta di una favola, soltanto di una favola», (citato da N. dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010, p. 217).



accumulazione di capitale, è stato automatico travalicare la dimensione territoriale originaria alla ricerca di nuovi luoghi di investimento più favorevoli.<sup>2</sup>

Attraverso il descritto meccanismo di espansione e la conseguente acquisizione di *capitale sociale*, si assiste ad una trasformazione delle stesse modalità di insediamento ultraterritoriale, fondate sull'interlocuzione con soggetti locali che consentano di investire i proventi illeciti e di condurre ulteriori attività lucrative. Si verifica così un mutamento della prospettiva del rapporto con gli interlocutori, e un mutamento del concetto stesso di controllo del territorio, perché operativamente, in tali contesti, l'esigenza non è di affermare un controllo del territorio nel senso tradizionale, anche fisico, bensì di consolidare reti di rapporti funzionali a instaurare posizioni di dominio in diversi settori economico-sociali di quel territorio colonizzato.

Ai fini del presente lavoro è fondamentale focalizzare l'attenzione sul rapporto che si instaura tra amministratori locali e mafiosi. Esiste da sempre un terreno di incontro tra mafia e politica alimentato costantemente da una sinergia di intenti, in un dialogo dinamico che trova equilibrio nello scambio, con massimo beneficio per le due parti.<sup>3</sup> L'interlocuzione con la politica ha costituito una leva fondamentale nell'evoluzione del fenomeno mafioso, ed ha favorito l'espansione progressiva in territori nuovi<sup>4</sup> in cui, anche al Centro-nord, sono stati sfruttati in maniera opportunistica i "livelli di opacità nel funzionamento delle istituzioni", il malfunzionamento delle amministrazioni pubbliche e il deficit di etica pubblica della classe politica locale.<sup>5</sup> In un tale scenario, ha senza dubbio garantito l'infiltrazione nelle istituzioni il sistema della corruzione, poiché infatti il rapporto che si instaura tra politico e mafioso è di tipo corruttivo in cui, non sono solo le mafie a ricercare la complicità dei politici locali, ma anche quest'ultimi richiedono l'appoggio della criminalità organizzata. L'aspetto nodale del rapporto risiede nel fatto che le mafie, come ampiamente visto nei paragrafi precedenti, necessitano di interloquire con la politica per conseguire il controllo del territorio e per infiltrarsi nelle istituzioni; in cambio si impegnano a fornire sostegno di carattere elettorale ai politici, i quali possono

---

<sup>2</sup> G. Paci, "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

<sup>3</sup> A. Vannucci, "Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione fra mafia e politica", in M. Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, il Mulino, Bologna, 2015, p. 157.

<sup>4</sup> R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 34.

<sup>5</sup> R. Sciarone, "Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali", in R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord*, cit., pp. 17-18

così avvantaggiarsi del cospicuo bacino elettorale che fa capo alle organizzazioni mafiose. Pertanto, quello che si instaura fra consorterie criminali e politici, è un rapporto sinallagmatico fondato sullo scambio di *voti contro favori* a cui i mafiosi adempiono non solo come coercitori del voto altrui ma anche in qualità di promotori ed elettori.<sup>6</sup>

Questo tipo di rapporto che si instaura fra mafia e politica non è assolutamente occasionale bensì è un rapporto strutturale e culturale, alla base del quale vi è principalmente il voto di scambio inteso quale momento focale di interessi convergenti.<sup>7</sup> Invero, il reato di voto di scambio politico-mafioso è stato introdotto nei primi anni '90<sup>8</sup> con l'intento di sanzionare la contiguità politico-mafiosa a scopo tipo elettorale in quanto fenomeno di grave allarme sociale. L'art. 416-ter c.p. ha dunque aggiunto al comma 3 dell'art. 416-bis c.p. la finalità politico-elettorale ma, le condanne ai sensi dell'art. 416-ter c.p. sono state molto limitate in quanto, nella formulazione originaria, la disciplina configurava la fattispecie criminosa nella condotta di chi ottiene la promessa di voti da parte delle consorterie mafiose in cambio della sola dazione di una somma di denaro, facendo salve tutta una serie di situazioni che, invece, nella realtà rappresentavano modalità di corruzione assai più praticate dalla criminalità organizzata. Infatti, l'esigua applicazione della norma incriminatrice era dovuta al ricorrere di circostanze ben più frequenti per cui alla base dello scambio e del sostegno elettorale offerto al politico, non vi era un'erogazione di denaro bensì favori da restituire dopo l'elezione, come l'assegnazione di appalti e concessioni, l'erogazione di fondi pubblici ecc., e la giurisprudenza soleva ricondurre tali ipotesi alla figura del concorso esterno in associazione di tipo mafioso.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, Terza edizione aggiornata, 2015, p. 287.

<sup>7</sup> G. Paci, "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

<sup>8</sup> L'art. 416 ter c.p. è stato introdotto dall'art. 11 bis del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, ampiamente riformulato dall'art. 1 della legge 17 aprile 2014, n. 62 e, da ultimo, nuovamente riformato con legge 21 maggio 2019, n. 43, recante "*Modifica all'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso*".

<sup>9</sup> A. Fiorella, *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Giappichelli, Torino, Ristampa aggiornata al 30 settembre 2013, p. 429. La prassi giurisprudenziale ha dimostrato che la finalità politico-elettorale dell'associazione mafiosa era perseguita non solo da soggetti formalmente affiliati all'associazione ma anche da concorrenti esterni, laddove abbiano apportato «un concreto, specifico, consapevole, volontario contributo, sempre che questo espliciti una effettiva rilevanza causale e cioè si configuri come condizione necessaria per la conservazione o il rafforzamento delle capacità operative dell'associazione o di un suo particolare settore, ramo di attività o articolazione territoriale», sentenza Mannino, Cass. SS.UU., 12 luglio 2005, n. 33748.

Solo nel 2014 si è provveduto a modificare la norma, con l'inserimento dell'inciso *denaro o altra utilità*<sup>10</sup> laddove si faceva riferimento al solo denaro come corrispettivo della promessa, così da includere e colpire quelle fattispecie che costituiscono le c.d. utilità di medio e lungo periodo (la promessa dell'assegnazione di concessioni e appalti ecc). Dunque, la circostanza per cui, dalla sua introduzione sino alla recente modifica del 2014, la norma sia rimasta pressoché lettera morta, è dovuta alla sua infelice formulazione che non solo non ha permesso di colpire molte condotte collusive ma non è affatto rappresentativa della realtà contingente nella quale, al contrario, lo scambio elettorale è elemento strutturale del legame tra mafia e politica.

Può dirsi che il rapporto fra mafia e politica sia endemico alla vita politica italiana, ciò è dimostrato storicamente dai legami instaurati fra cosa nostra e rappresentanti di una certa fazione partitica, mentre nel corso degli anni le indagini giudiziarie hanno rilevato che tale rapporto non è più vincolato all'appartenenza a un dato schieramento, bensì va al di là delle ideologie coinvolgendo esponenti di diversi colori politici.<sup>11</sup> Non sono rari i casi in cui, nei Comuni, le cosche cercano di candidare politici a loro vicini in ciascuno degli schieramenti contrapposti, in modo da avere persone di fiducia sia nella maggioranza che all'opposizione ma, soprattutto, per avere sempre un riferimento politico nelle decisioni amministrative rilevanti, spiegandosi così anche le impensabili, quanto ambigue, coalizioni che, a seconda degli interessi in ballo e delle strategie di potere, possono crearsi in seno al Consiglio comunale.<sup>12</sup> Infatti si può sostenere che, come primo obiettivo politico, «alla 'ndrangheta i consigli comunali e gli enti locali interessino più del parlamento».<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Con l. 21 maggio 2019, n. 43 ("Modifica all'articolo 416-ter del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso") l'inciso è stato ulteriormente modificato con l'aggiunta dell'aggettivo indefinito "qualunque" prima della locuzione "altra utilità", tuttavia tale modifica è apparsa «del tutto irrilevante (...) dal momento che già quest'ultima era talmente ampia da poter ricomprendere al suo interno le più disparate forme di vantaggio che un soggetto poteva trarre da un patto elettorale illecito, sia di natura patrimoniale che di altro tipo», così G. Amarelli, "La riforma dello scambio elettorale", in *penalecontemporaneo.it*, 4 giugno 2019.

<sup>11</sup> G. Paci, "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020, il quale si riferisce alle indagini condotte dalla Procura di Reggio Calabria.

<sup>12</sup> N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012, p. 218, gli autori si riferiscono nello specifico alle dinamiche politiche della 'ndrangheta nei Comuni dell'hinterland milanese ma è possibile estendere per analogia il discorso anche alle strategie perpetrate da diversi gruppi mafiosi in altri territori del Nord.

<sup>13</sup> N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco, cit.*, p. 214.

L'intreccio dei rapporti fra mafia e politica si attua mediante legami di tipo personale, relazionale, familiare, territoriale e anche imprenditoriale e, prescindendo dall'appartenenza politica, il fenomeno non ha subito affatto un allentamento, al contrario, si è enormemente rafforzato.<sup>14</sup> Ciò può spiegarsi alla luce del fatto che, come dimostra la storia italiana degli ultimi trent'anni, lo scenario politico ha subito un profondo mutamento col venir meno dei grandi partiti di massa causando la frammentazione dei movimenti politici mentre, sull'altro fronte, i gruppi mafiosi rimanevano immutati e, anzi, si consolidavano quali riferimento fiduciario sul territorio.<sup>15</sup> Si è assistito pertanto a un'inversione del ruolo degli interlocutori per cui la politica, indebolita, priva dei riferimenti partitici del passato, ha ritenuto vantaggioso ricercare l'appoggio delle mafie che, a loro volta, sono interessate unicamente a creare alleanze e strategie funzionali ai loro scopi, indipendentemente dal colore politico.

Prima ancora della possibilità di instaurare rapporti fra politica e mafia anche in territori lontani da quelli di origine, vi sono processi e cause che hanno favorito lo spostamento della criminalità organizzata verso territori più ricchi e, quindi, più funzionali ai suoi scopi. Pertanto, prima di entrare nel merito degli scioglimenti al Centro-nord, nei prossimi paragrafi si cercherà di fornire preliminarmente una visione generale sulle cause dell'espansione della criminalità organizzata al di fuori dei territori originari.

### 1.2.Cause e processi dell'espansione.

Il trapianto delle mafie in territori distanti da quelli di origine non è un fenomeno sconosciuto agli studiosi, sebbene questi abbiano manifestato delle idee anche contrastanti sulle concrete modalità operative. Più nello specifico alcune autorevoli voci hanno sostenuto “la tesi della non esportabilità della mafia”<sup>16</sup>, secondo cui le organizzazioni mafiose hanno diverse difficoltà ad espandersi in nuovi territori e che, anzi, la forza del successo delle mafie dipende dall'esclusivo radicamento nei luoghi e

---

<sup>14</sup> G. Paci, “Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?”, videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020, il quale si riferisce alle indagini condotte dalla Procura di Reggio Calabria.

<sup>15</sup> Ibidem

<sup>16</sup> La definizione si rifà a R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014, p. 8.

nelle società di origine.<sup>17</sup> I fattori di difficoltà che le mafie riscontrerebbero nell'espansione in altri territori sarebbero riconducibili a tre motivi principali: la distanza geografica comporta una maggiore difficoltà nell'esercitare un controllo sulle condotte dei propri sottoposti; la raccolta di informazioni di ogni tipo è più complicata in territori sconosciuti in cui non si può usufruire di quella rete di conoscenze affidabili, la lontananza rende difficile le comunicazioni fra i vari affiliati, con aumento del rischio di essere intercettati dalle forze dell'ordine; infine, in luoghi sconosciuti il mafioso fatica a ricreare la propria reputazione che, invece, nei territori di appartenenza è nota a tutti: secondo questa tesi, infatti, il soggetto necessita di una rete di conoscenze di vecchia data che, in un certo senso, *testimoni* la forza intimidatoria e la natura violenta del soggetto, rete che non sarebbe ricreabile nei luoghi di nuovo insediamento.<sup>18</sup>

Contrariamente alla suddetta tesi, è oggi possibile affermare che l'insediamento della criminalità organizzata in altri territori non solo è un fenomeno accertato e diffuso ma non è neanche recente, sebbene per lungo tempo sia stato ignorato.<sup>19</sup> Soprattutto negli ultimi anni si è assistito ad una serie di inchieste giudiziarie che hanno rappresentato il motore della presa di coscienza collettiva del fenomeno e di una maggiore attenzione da parte degli operatori del settore.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Le idee riportate si rifanno alle tesi elaborate da D. Gambetta, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino, 1992, secondo il quale, in condizioni normali, le organizzazioni mafiose non si spostano dai propri territori.

<sup>18</sup> D. Gambetta, *op. cit.*, pp. 351-352.

<sup>19</sup> Che il fenomeno non sia recente lo si può apprendere da diversi fattori, peculiare è la rivelazione di un collaboratore di giustizia da cui emerge come la capacità delle mafie di impiantarsi in territori nuovi sia prassi comune e di vecchia data, infatti riferendosi a vicende avvenute negli anni '30, dichiarava: «A Tunisi in quegli anni c'erano tanti mafiosi fuggiti dal fascismo (...) a vevano costituito una regolare famiglia con un rappresentante», P. Arlacchi, *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*, Mondadori, Milano, 1992, p. 16.

<sup>20</sup> Fra le più importanti operazioni degli ultimi anni, si ricorda l'operazione Crimine-Infinito (iniziata nel 2010 e conclusa in Cassazione nel 2015) coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Milano, riconosciuta come uno dei più gravi colpi inferti alla 'ndrangheta in Lombardia che ha portato all'arresto di 154 persone in Lombardia e 156 in Calabria ed è considerata un punto di svolta nella conoscenza della struttura e delle articolazioni territoriali dell'organizzazione fuori dalla Calabria, in particolare in Lombardia; nello specifico ha avuto il merito di aver svelato le modalità organizzative delle cosche in Calabria e in Lombardia, identificando l'organismo di vertice, il "Crimine" da cui ha preso il nome l'operazione, che dalla Calabria controlla e gestisce tutti gli stanziamenti dell'organizzazione mafiosa ovunque nel mondo, per una panoramica sugli esiti e sulla "svolta" fornita dall'indagine si rimanda a N. dalla Chiesa, *La convergenza, cit.*, pp. 242 ss. I riflettori che sono stati accesi sul fenomeno dell'espansione delle mafie al Centro-nord ha poi suscitato un interesse crescente negli studiosi, fra i molti contributi si

### 1.2.1. Fattori facilitanti.

Si vuole qui offrire un'analisi delle cause più risalenti che, congiuntamente considerate, caratterizzano la traslazione delle organizzazioni mafiose dai territori di origine al Centro-nord:

- Migrazioni: una prima spiegazione, seppure non sufficiente, risiede nei fenomeni migratori dai territori a forte presenza mafiosa verso territori più prosperi, poiché fra gli emigrati è possibile rintracciare una certa percentuale di affiliati.<sup>21</sup> Questi flussi migratori, in particolare la grande ondata seguita al boom economico del secondo dopoguerra che ha creato al Nord un bacino di potenziale manovalanza per le associazioni mafiose,<sup>22</sup> hanno scatenato delle reazioni sociali, per cui gli immigrati meridionali, non trovando accoglienza, hanno generato una domanda

---

ricordano: R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009; E. Cicone, *'Ndrangheta padana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010; N. dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010; F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011; N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012; G. Pignatone e M. Prestipino, *Il contagio. Come la 'ndrangheta ha infettato l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2012; G. Gennari, *Le fondamenta delle città*, Mondadori, Roma, 2013; A. La Spina, *I costi dell'illegalità. Una ricerca sul Sestiere della Maddalena a Genova*, il Mulino, Bologna, 2013; E. U. Savona, "The business of Italian Mafias", in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2015, 21 (2), p. 217 ss; N. dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele, Torino, 2016; CROSS - Osservatorio sulla criminalità organizzata (a cura di), primo, secondo, terzo e quarto *Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2014-2017; CROSS - Osservatorio sulla criminalità organizzata (a cura di), *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia*, 11 marzo 2019; N. dalla Chiesa e F. Cabras, *Rosso mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Bompiani, Firenze-Milano, 2019. In conclusione, per un'esauriente visione d'insieme sulle fonti sul tema delle infiltrazioni delle mafie nelle aree centro-settentrionali, si veda la raccolta di M. Bedetti, "Mafie al Nord. Una bibliografia ragionata", in N. dalla Chiesa, *Passaggio a Nord, cit.*, pp. 253-268.

<sup>21</sup> F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011, p. 12. Secondo la ripartizione elaborata da N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012, pp. 22-23, seppur con specifico riferimento alla 'ndrangheta, i flussi migratori hanno assolto tre principali funzioni utili alla colonizzazione mafiosa al Nord, la prima è la funzione di *schermo* che ha garantito ai vari affiliati di mimetizzarsi nel grande numero di immigrati meridionali nelle zone di elevata concentrazione di immigrati dal Sud Italia. Per le altre funzioni si vedano le note 8 e 16.

<sup>22</sup> A tal proposito N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco, cit.*, p. 22-23, individuano in ciò la seconda funzione assolta dal fenomeno migratorio ossia quella di *bacino di reclutamento* di manodopera derivante dalla «offerta di lavoro poco qualificata, volta a cercare sostegno prima di tutto e comprensibilmente nelle reti di relazioni familistiche o di conterraneità e che marginalmente (ma decisamente) è finita nelle braccia dei clan».

di protezione a cui le mafie presenti nei nuovi territori hanno saputo rispondere.<sup>23</sup> In sostanza, la migrazione non causa di per sé l'insediamento di un'associazione di stampo mafioso in territori nuovi ma, quando lo Stato stenta a gestire i cambiamenti economici, è qui che trova agilmente spazio l'organizzazione mafiosa, in quanto si genera una domanda di protezione che quest'ultima riesce efficacemente a soddisfare, colmando quella lacuna.<sup>24</sup> La domanda di protezione criminale è, in questi casi, l'elemento che garantisce il successo della colonizzazione in luoghi di non tradizionale insediamento.<sup>25</sup> Le mafie emigrano anche per altri motivi, ad esempio per fuggire da guerre di mafia e faide con clan avversari, oppure a causa dell'azione repressiva delle forze dell'ordine nei territori di origine.<sup>26</sup> In tutti questi casi la letteratura parla di *scelte non intenzionali*, nel senso che "l'espatrio" dei singoli è causato da fattori esogeni, indipendenti dalla volontà dei soggetti.<sup>27</sup>

- Soggiorno obbligato: nel 1956 lo Stato ripristinava l'istituto del confino di polizia, anche detto soggiorno obbligato, inizialmente nei confronti delle persone "pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità", poi esteso nel 1965 "agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose", prevedendone l'allontanamento dal loro territorio di origine. Lo scopo della misura era, da un lato, neutralizzare il potere mafioso secondo l'erronea convinzione per cui il mafioso, lontano dal proprio territorio di origine e catapultato in una realtà caratterizzata da usi e costumi completamente differenti, non sarebbe stato in grado di replicare il

---

<sup>23</sup> Fra le altre cause dalle quali può emergere una domanda di protezione criminale in luoghi di nuovo insediamento, F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 12 indica: la presenza di grandi mercati illegali, boom del mercato edilizio, la conseguente creazione di accordi di cartello che devono essere rispettati, le tendenze del mercato all'esportazione e, infine, l'incapacità dello Stato di intervenire a risolvere le controversie ed i conflitti sociali. Per un'analisi approfondita del ruolo della protezione si rimanda a F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., pp. 36 ss.

<sup>24</sup> F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 16.

<sup>25</sup> F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 35-36, per un maggiore approfondimento sul ruolo

<sup>26</sup> F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 26 al quale si rimanda per i molteplici esempi su casi di emigrazione di mafiosi dettati dai suddetti motivi; R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014, p. XII.

<sup>27</sup> F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 28; R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord*, cit., p. 18, entrambi gli autori classificano questo tipo di emigrazione tra i *fattori non intenzionali*, espressione con cui si intendono i trasferimenti dei mafiosi non determinati dalla loro volontà.

proprio *modus operandi*, abbandonando così le proprie abitudini.<sup>28</sup> Dall'altro, vi era anche la necessità per lo Stato di dimostrare la propria supremazia sul potere mafioso, colpendo il soggetto nel suo prestigio locale.<sup>29</sup> Tuttavia, in molti casi, l'effetto ottenuto è stato il contrario dello scopo perseguito: in pochi decenni alcuni dei soggetti mandati al confino hanno chiamato a sé compaesani e parenti con i quali sono riusciti a riprodurre gli stessi meccanismi sociali della terra d'origine,<sup>30</sup> riuscendo ad instaurare dei rapporti con l'ambiente circostante.<sup>31</sup> Al contrario di ciò che generalmente si pensava, vi è stata un'apertura a simpatizzare e familiarizzare verso l'esterno,<sup>32</sup> ciò anche grazie al fatto che la legislazione dell'epoca prevedeva che il soggiorno dovesse avvenire in paesi di piccole

---

<sup>28</sup> N. dalla Chiesa, *La convergenza*, cit., p. 218; F. Varese, *Mafie in movimento*, cit., p. 26. N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco*, cit., p. 30. È interessante notare come anche nella letteratura non scientifica ambientata negli anni '60-'70 si rintracciano riferimenti all'istituto del confino, ad esempio si riporta qui un passaggio emblematico da C. Fruttero e F. Lucentini, *A che punto è la notte*, Mondadori, Milano, 1979, p. 340, la dove si menziona «(...) l'oscuro imbecille, l'anonimo e funesto burocrate che aveva escogitato, decenni prima, l'istituto del soggiorno obbligato per i mafiosi veri o presunti. Chissà com'era stato fiero della sua invenzione, chissà come gli era parsa geniale l'idea di allontanare quei criminali dal loro *habitat* in Sicilia e in Calabria, costringendoli a vivere nei piccoli Comuni attorno alle metropoli del Nord, dove l'ambiente li avrebbe domati, se non addirittura redenti. (...) colossale errore di valutazione, che aveva sparso la mafia per tutta l'Italia (...)».

<sup>29</sup> N. dalla Chiesa, *La convergenza*, cit., p. 218, il quale riporta i dati significativi dell'uso che si è fatto dell'istituto del confino: solo in Lombardia, fra il 1961 ed il 1972 si contano ben 372 mafiosi mandati al confino. Per i dati sui numeri dei soggetti sottoposti all'istituto del soggiorno obbligato in Piemonte si veda R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, pp. 19-20; in generale sul ruolo dell'istituto del confino si veda N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco*, cit., pp. 29-34.

<sup>30</sup> Questo modello comportamentale va ad integrare quella che N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco* cit., p. 22, seppure con riferimento alla 'ndrangheta, individuano come la terza funzione delle migrazioni, denominata funzione di *ambito di sperimentazione delle pratiche di controllo sociale*, con cui si suole fare riferimento al fenomeno per cui nelle comunità ricostituite nei territori di nuovo insediamento, i soggetti sono stati automaticamente in grado di riprodurre usi e costumi nonché dinamiche sociali dei luoghi di provenienza quali la funzione di mediazione e protezione.

<sup>31</sup> N. dalla Chiesa, *La convergenza*, cit., p. 219. Per comprendere come lo scopo iniziale dell'istituto del confino abbia disatteso ogni buona intenzione iniziale, basta soffermarsi sulle parole del pentito Gaspare Muto il quale, a proposito del confino, così si è espresso: «È stata una cosa buona in quanto ci ha dato modo di contattare altre persone, di conoscere luoghi diversi, altre città, luoghi incontaminati dalla delinquenza organizzata» in S. Becucci e M. Massari, *Mafie nostre, mafie loro. La criminalità organizzata italiana e straniera nel Centro-Nord*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001, p. 12.

<sup>32</sup> N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco* cit., p. 23, definiscono la propensione della 'ndrangheta a instaurare rapporti con l'esterno come la funzione di *mediazione culturale* che ha avuto quale vantaggio anche una sorta di indulgenza da parte del contesto di insediamento.



dimensioni senza considerare che sono proprio questi i luoghi che meglio si prestano alle infiltrazioni criminali.<sup>33</sup>

Nel caso del soggiorno obbligato, secondo autorevole dottrina, non è possibile parlare totalmente di *scelta non intenzionale* poiché vi sono stati casi in cui ai soggetti era prescritto solo il divieto di soggiorno nel luogo di origine, lasciando a questi stessi soggetti la scelta del luogo di destinazione, scelta che è avvenuta ovviamente sulla base di un'accurata ponderazione delle reti sociali presenti nei diversi luoghi.<sup>34</sup> Dunque, nonostante la decisione dello spostamento non fosse inizialmente voluta dal singolo, in molti casi la destinazione è stata frutto della manovra decisionale dello stesso, pertanto la fattispecie non rientra pienamente fra i fattori di *non intenzionalità*.<sup>35</sup>

- Latitanza: altro motivo che spinge un affiliato a spostarsi è la possibilità di nascondersi durante il periodo di latitanza, in questi casi i soggetti, spinti dalla necessità di sfuggire alle forze dell'ordine, scelgono luoghi in cui possono avvalersi del sostegno di una rete di conoscenze.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Sul punto R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 14, evidenzia come, sul successo dell'infiltrazione mafiosa, possa influire anche la dimensione demografica dei luoghi, concetto peraltro sottolineato anche da N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco cit.*; infatti è stato evidenziato che i Comuni piccoli possono rappresentare un luogo ottimale per la proliferazione dei rapporti ma ancora migliori sono i Comuni di medie dimensioni, o ancora quelli adiacenti ad aree metropolitane, ne sono un esempio le aree limitrofe a Milano e Torino, o ancora le città in posizione strategica per il flusso di merci e persone ed è questo il caso dei Comuni liguri.

<sup>34</sup> La tesi si rifà a R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., pp. 19-20.

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> N. dalla Chiesa, *La convergenza*, cit., p. 220 il quale sostiene che al Nord, soprattutto negli anni passati, si passa maggiormente inosservati, come ha dimostrato il caso di Luciano Liggio, boss della mafia corleonese, che ha trascorso la sua latitanza a Milano fino al suo arresto avvenuto il 16 maggio 1974. A tal proposito R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., evidenzia l'importanza di questa funzione tanto che nella zona dell'estremo Ponente ligure si è constatata la presenza di gruppi specializzati nell'attività di supporto ai latitanti, agevolati anche dalla posizione strategica delle zone in questione. Anche in questo caso, Sciarrone, considera il fattore della latitanza come un ibrido fra intenzionale e non intenzionale in quanto la latitanza è senza dubbio una condizione non scelta dal mafioso ma, una volta acquisito questo status, è lui a scegliere il luogo maggiormente congeniale alle sue esigenze da latitante.

- *Status symbol*: un'altra motivazione la si può riscontrare nella volontà di alcuni affiliati di livello inferiore di voler fare "carriera" all'interno dell'organizzazione, difatti l'allontanamento dal proprio territorio di origine e dal nucleo del clan verso territori non tradizionali, offre maggiori possibilità di autonomia decisionale e di assumere un ruolo che, verosimilmente, il singolo non avrebbe mai ricoperto rimanendo nel luogo di provenienza a causa dei consolidati assetti di potere.<sup>37</sup> Trasferendosi in luoghi in cui vi è una minore concorrenza, finisce per ricoprire un ruolo di supremazia, il singolo compie pertanto una scelta ben precisa finalizzata alla sua ascesa nei ranghi del potere del clan di appartenenza.
  
- Ragioni di opportunità: ulteriore e, senza dubbio, predominante fattore di espansione delle mafie al Nord è costituito dallo spostamento spontaneo e volontario dei boss verso mercati più redditizi (come si riscontra anche in concomitanza di grandi eventi ed investimenti pubblici). Più concretamente le organizzazioni criminali compiono una scelta razionale di espansione verso nuovi territori per ragioni di opportunità di guadagno offerte dai luoghi di nuovo insediamento. Dunque, si rinviene la volontà di ampliare i traffici illeciti poiché le Regioni più sviluppate del Nord, grazie anche alla posizione geografica prossima al confine svizzero, offrono maggiori occasioni di investimento e di guadagno e consentono di riciclare più velocemente i proventi delle attività illegali.<sup>38</sup>

Le ultime due fattispecie possono essere classificate come *scelte intenzionali* in quanto la decisione di insediamento in territori non tradizionali è dettata dalla sola volontà dei soggetti.<sup>39</sup> Tuttavia è bene specificare che fattori intenzionali e non intenzionali spesso si intersecano per via delle competenze e risorse della criminalità organizzata, quali ad esempio l'uso della violenza, la capacità di instaurare relazioni sociali, di offrire servizi di protezione e mediazione, nonché la disponibilità di ingenti risorse finanziarie.<sup>40</sup> Queste

---

<sup>37</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., pp. 22-23.

<sup>38</sup> N. dalla Chiesa, *La convergenza*, cit., p. 220 ss; R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., pp. 20-21. N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco* cit., 35.

<sup>39</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 10 e p.20.

<sup>40</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 24.

competenze sono indispensabili per immettersi nel mercato illegale ed effettuare operazioni, anche mediante l'intercessione di altri soggetti con cui si sono instaurate delle relazioni.

L'espansione avviene per via "imprenditoriale" ossia si assiste all'esportazione nei territori non tradizionali di attività già avviate oppure all'ingresso in nuovi settori economici.<sup>41</sup> Come dimostrato da alcune ricerche, i gruppi criminali tendono a prediligere i settori tradizionali anche per via dell'esperienza professionale maturata.

### 1.2.2. *Settori di interesse economico.*

A conferma di quanto appena illustrato, dall'analisi delle attività economiche delle mafie al Nord emerge che i settori tradizionali continuano a rivestire un ruolo centrale per gli affari delle mafie; fra questi vanno menzionati il settore edile che ricomprende anche il movimento terra ed i lavori pubblici e il settore della ristorazione che dà innumerevoli vantaggi alle organizzazioni perché fondamentale per il riciclaggio dei proventi delle attività illecite, ma anche per il controllo del territorio, in quanto bar e ristoranti sono tipicamente luoghi di incontro, sedi operative nonché depositi di armi. Vi sono poi settori di investimento sì tradizionali ma che richiedono modalità differenti di investimento e azione: si tratta delle attività del settore turistico, quali i lidi balneari e la gestione delle strutture alberghiere o, per passare ad altro campo, il gioco di azzardo *on line*.<sup>42</sup> Fra i settori emergenti si segnala invece quello dello sport che offre il fondamentale vantaggio di incrementare il consenso sociale e di ampliare la rete delle relazioni interpersonali.<sup>43</sup>

Con specifico riferimento al tema dei settori oggetto di infiltrazione, si vogliono menzionare i risultati di una recente ricerca condotta nell'ambito di un progetto europeo<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 21

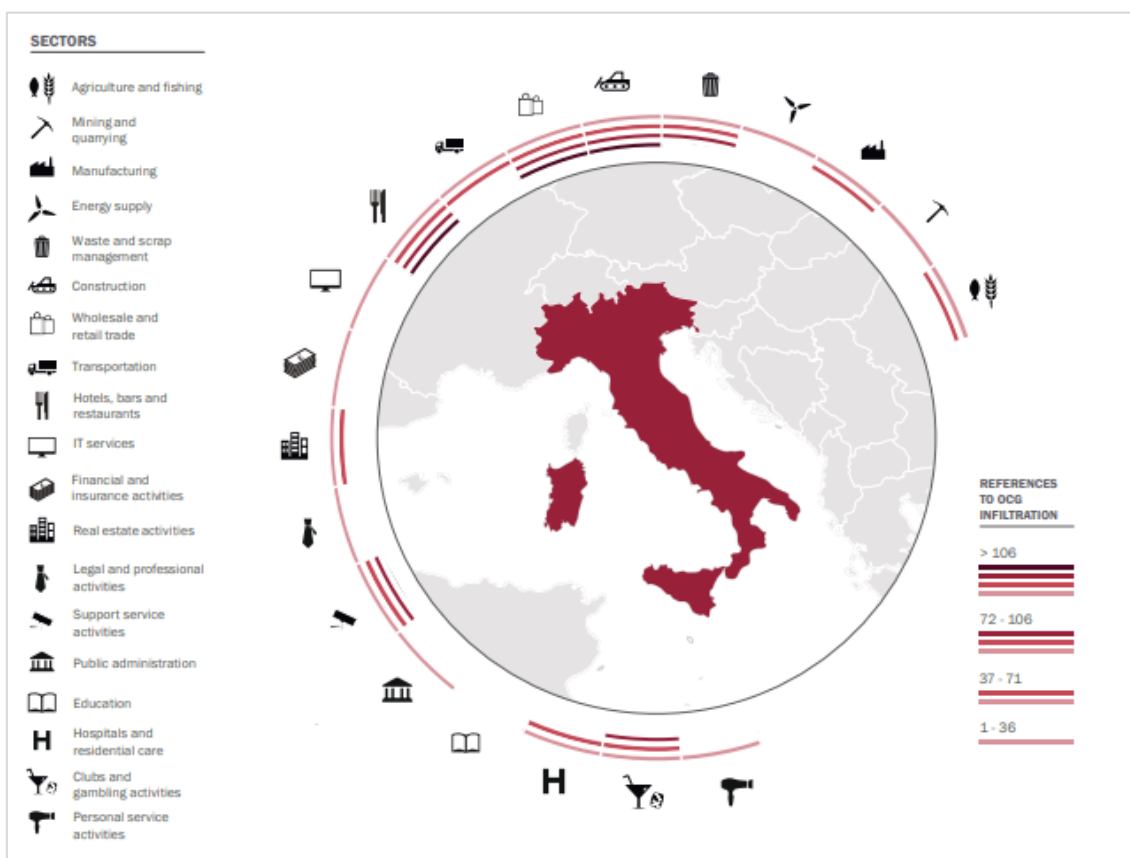
<sup>42</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018, p. 112.

<sup>43</sup> *Ibidem*; per un'analisi specifica sul settore dello sport si rinvia alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione su mafia e calcio*, XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 31, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017.

<sup>44</sup> E. U. Savona and G. Berlusconi (Eds.), 2015, *Organized Crime Infiltration of Legitimate Businesses in Europe: A Pilot Project in Five European Countries*. Final Report of Project ARIEL – Assessing the Risk

che, fra l'altro, focalizza i campi d'interesse maggiormente appetibili per le infiltrazioni delle organizzazioni criminali. Da tale studio si apprende che molti sono i campi vulnerabili per gli investimenti e le infiltrazioni, alcuni tradizionali quali l'edilizia, la grande distribuzione, la ristorazione e gli alberghi; altri, invece, emergenti nelle attività delle mafie, quali le energie rinnovabili e la fornitura di carburanti. Dalla figura riportata di seguito (*figura 1*), si evidenzia, infatti, che al primo posto fra i settori economici infiltrati dalle mafie, permangono ancora quelli tradizionali, in secondo luogo si posizionano altri settori altrettanto appetibili per i grandi proventi: smaltimento dei rifiuti, locali notturni e sale giochi, ospedali e case di cura, trasporti, manifatture, pesca ed agricoltura. A seguire si collocano i settori emergenti, accompagnati da altri a più basso indice di infiltrazione. Dall'immagine si apprende che vi è interesse anche per il settore della pubblica amministrazione, interesse legato al controllo del territorio ed al consolidamento del ruolo di prestigio che le mafie, tradizionalmente, ricoprono in determinati territori.

Immagine 1 - Settori economici a maggiore tasso di infiltrazione da parte della criminalità organizzata (OCG)



Fonte: p. 41 E. U. Savona and G. Berlusconi (Eds.), 2015, *Organized Crime Infiltration of Legitimate Businesses in Europe: A Pilot Project in Five European Countries*. Final Report of Project ARIEL – Assessing the Risk of the Infiltration of Organized Crime in EU MSs Legitimate Economies: a Pilot Project in 5 EU Countries ([www.arielproject.eu](http://www.arielproject.eu)), Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. © 2015.

In prosieguo, le successive ricerche che hanno analizzato i settori economici maggiormente infiltrati in Italia, basandosi sulle principali inchieste svolte dagli investigatori nell'arco degli anni tra il 2013 e il 2017, non hanno evidenziato significativi profili di cambiamento rispetto alle preferenze già esaminate in precedenza.<sup>45</sup> In

<sup>45</sup> E. U. Savona and M. Riccardi (eds), 2018, *Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses – Final report of the MORE Project*, Milano: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore. © 2018, p. 126: «The situation has not changed much in terms of business preferences. While bars and restaurants and public procurement (including construction, waste management and other public works) still represent the lion's share, other sectors have emerged (...) We note the degree of

particolare, si confermano quali settori di *business* più appetibili gli appalti di lavori pubblici per costruzioni e gestione del ciclo dei rifiuti, la produzione di energie rinnovabili, la distribuzione di merci, gli esercizi alberghieri, ristoranti e bar, mentre viene rilevato un segnale di diminuzione nel tradizionale campo del gioco d'azzardo.<sup>46</sup>

D'interesse, invece, notare l'esordio di un nuovo settore di infiltrazione, relativo all'assistenza ai migranti, correlato al notevole incremento della disponibilità di fondi pubblici, negli ultimi anni, per far fronte alla gestione del fenomeno migratorio,<sup>47</sup> come ha rivelato l'inchiesta "Mondo di mezzo" in merito al sodalizio criminale che aveva incentrato la propria attività nelle cooperative per l'accoglienza degli stranieri e dei minori non accompagnati.

Nella maggior parte dei casi, gli affiliati insediatisi al Nord, sono riusciti a trapiantarvi l'organizzazione criminale, a creare reti di conoscenze e relazioni nei nuovi territori e poi a servirsene e, soprattutto, sono stati in grado di sfruttare la possibilità, offerta dai territori di nuovo approdo, di ampliare i loro affari. In tutti i casi, la collaborazione/collusione dell'imprenditoria e dei politici locali paiono essere le modalità più moderne di "scalata" nei territori del nord Italia.

## **2. Provvedimenti di scioglimento al Centro-nord.**

L'infiltrazione mafiosa in nuovi territori ha comportato il bisogno per le consorterie mafiose di instaurare delle relazioni con la politica locale, necessarie per l'espletamento di determinate attività. L'ingresso criminale nelle amministrazioni locali del centro-nord è avvenuto, pertanto, per mezzo di metodi corruttivi ovvero tramite forme di

---

infiltration in the gambling sector, which attracted the interest of all the mafias (and other criminal organisations)».

<sup>46</sup> Fra le ricerche più recenti che hanno analizzato l'aspetto in questione si segnala anche E. U. Savona and M. Riccardi (eds), 2015, *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio* (www. ocpportfolio.eu). Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. © 2015, p. 188, che a proposito dei settori che presentano il più alto livello di infiltrazione da parte del crimine organizzato, mette in luce i seguenti: «Construction, bars and restaurants, wholesale and retail trade (in particular of food products and of clothes and apparel), waste management, hotels and real estate activities are the sectors concentrating most of the references to organised crime investments in Italy. To a lesser extent, other sectors may be identified, including transportation and casinos».

<sup>47</sup> E.U. Savona and M. Riccardi (eds), 2018, *Mapping the risk, cit., p. 126.*

intimidazione e assoggettamento possibili sia per le ingenti risorse finanziarie derivanti dai traffici illeciti, sia per la forza intimidatoria che generalmente precede la fama delle organizzazioni di stampo mafioso.<sup>48</sup>

Sebbene le infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto sociale ed economico di altre Regioni non sia un fenomeno recente, l'adozione della misura dello scioglimento dei Consigli comunali del Nord si concentra essenzialmente dal 2011 al 2020 (vedi *tabella 1*).

*Tabella 1 - Tabella riepilogativa distribuzione annuale dati Regioni a non tradizionale insediamento mafioso*

Anno	Basilicata	Emilia-Romagna	Lazio	Liguria	Lombardia	Piemonte	Sardegna	Valle d'Aosta	Veneto	TOTALE
1993	Montalbano Jonico (MT)									1
1995						Bardonecchia (TO)				1
2005			Nettuno (RM)							1
2011				Bordighera (IM)	ASL Pavia					1 (annullato) 1 Archiviazione
2012				Ventimiglia (IM)		Leini (TO) Rivarolo Canavese (TO) Chivasso (TO)				3 (1 annullato) 1 Archiviazione
2013					Sedriano (MI)					1
2015			X Municipio di Roma Castelnuovo di Porto (RM) Morlupo (RM) Sant'Oreste (RM)	Diano Marina (IM)						1 4 Archiviazioni
2016		Finale Emilia (MO) Brescello (RE)								1 1 Archiviazione
2017				Lavagna (GE)						1
2018					Seregno (MB)					1 Archiviazione
2019	Scanzano Jonico (MT)				Corsico (MI)		Baratili San Pietro (OR) Santu Lussurgiu (OR)			1 3 Archiviazioni
2020								Aosta Saint Pierre (AO)	Eraclea (VE)	1 2 Archiviazioni
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>1</b> 1 Archiviazione	<b>2</b> 3 Archiviazioni	<b>3</b> (2 annullati) 1 Archiviazione	<b>1</b> 3 Archiviazioni	<b>3</b> 1 Archiviazione	<b>2</b> Archiviazioni	<b>1</b> 1 Archiviazione	<b>1</b> Archiviazione	<b>13</b> (2 annullati) 13 Archiviazione

Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Riepilogo Regioni a non tradizionale insediamento mafioso» aggiornati al 17 marzo 2020

Come si può notare dalla *tabella 1*, la peculiarità sta nel fatto che dall'introduzione della norma in questione, a parte un solo scioglimento nel 1995, quello di Bardonecchia (TO), seguito da quello di Nettuno (RM) nel 2005, il *boom* degli accessi e dei conseguenti scioglimenti in nuovo territori, si è avuto a partire dal 2011 con il Consiglio comunale di

<sup>48</sup> Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2010-11-12-13-2014*, p. 51.

Bordighera (IM) (annullato) e con la ASL di Pavia (archiviato), per poi continuare negli anni successivi con casi di scioglimento prevalentemente in Lombardia, Piemonte e Liguria, a cui si aggiunge l'inatteso caso di Brescello (RE).

La tendenza degli scioglimenti nei territori di nuovo insediamento delle mafie è oggi indiscutibilmente in crescita, e ciò conferma l'attualità nonché la gravità del fenomeno che non solo non accenna ad arrestarsi ma, anzi, si propaga in ulteriori territori che fino a pochi anni fa non erano neanche considerati a rischio.

In termini sociologici, la sfera politico-istituzionale viene accuratamente valutata dal crimine organizzato perché fondamentale per intrecciare quella rete di relazioni che costituiscono la c.d. area grigia composta da soggetti che si muovono tra legalità e illegalità, le cui condotte agevolano l'infiltrazione mafiosa nell'economia legale, nella politica locale e nella società civile.<sup>49</sup> In sostanza si tratta di costruire dei rapporti con soggetti ibridi che tengono condotte che oggi è difficile qualificare come legali o criminali.<sup>50</sup> Distorsioni nel funzionamento della sfera politica e istituzionale quali ad esempio, una cattiva gestione delle risorse pubbliche, o la propensione degli amministratori ad essere influenzati nel loro potere decisionale, rappresenta un incentivo per le mafie ad instaurare quei rapporti collusivi con le pubbliche amministrazioni così utili agli affari illeciti.<sup>51</sup> Come si vedrà anche le amministrazioni locali del centro-nord non si sono dimostrate immuni alle lusinghe mafiose, a conferma del fatto che le organizzazioni criminali compiono una scelta accurata dei luoghi e soprattutto delle istituzioni locali in cui infiltrarsi.

In questa parte del lavoro si cerca di fornire un quadro delle vicende, a parere di chi scrive, caratterizzate da aspetti peculiari, che hanno interessato alcuni dei Consigli comunali nei territori del centro e del nord Italia, cercando di indagarne le cause e le

---

<sup>49</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 17, secondo cui l'area grigia delle collusioni e delle complicità «coincide con la fase più matura del radicamento mafioso nel territorio», p. 15; nella medesima opera a p. 135, con specifico riguardo all'area grigia in Lombardia, l'autore rileva come l'analisi del concetto di area grigia sia importante per comprendere anche «i processi di insediamento e di riproduzione di una formazione mafiosa in un dato territorio, anche non tradizionale». Sul concetto di area grigia si veda anche R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

<sup>50</sup> O. Giolo, *Lectio*, cit.

<sup>51</sup> R. Sciarrone, *Mafie del Nord*, cit., p. 17.



modalità di approccio e pressione sull'ente locale, anche al fine di rilevare possibili differenze nel *modus agendi* dell'infiltrazione criminale. L'analisi viene svolta anche nell'ottica di evidenziare possibili carenze del sistema e, eventualmente, enucleare alcune proposte per una più efficace azione di prevenzione e di contrasto al fenomeno.

Si sono selezionati tre specifiche vicende ognuna delle quali rappresenta una *novità* nell'ampio scenario degli scioglimenti.

Roma viene scelta, va da sé, in quanto Capitale della Repubblica, per i profili riguardanti la dimensione territoriale e demografica dell'ente, nonché per i risvolti connessi alla peculiarità di una criminalità romana autoctona. Sotto il profilo che più rileva nel presente lavoro, l'iter amministrativo del procedimento adottato nella fattispecie, si è caratterizzato per l'accoglimento parziale della proposta di scioglimento avanzata dalla Commissione di accesso, disponendo la misura solo nei confronti del X Municipio. Pertanto, si è ritenuto d'interesse analizzare la vicenda di Ostia, in quanto prima Circostrizione in assoluto ad essere oggetto di scioglimento per mafia.

Ci si sofferma poi su un territorio, fino a poco tempo fa, *apparentemente* insospettabile: la Valle d'Aosta. A seguito di indagini giudiziarie del 2019 è stata portata alla luce la presenza di una locale di 'ndrangheta operante su quel territorio, con specifiche ulteriori implicazioni riguardanti alcuni amministratori dei Comuni di Aosta e St. Pierre, rispetto ai quali è stata prontamente avviata la procedura di accesso. Determinante ai fini della scelta del caso di studio, è la peculiarità ordinamentale, di rilievo costituzionale, per cui le funzioni di Prefetto in Valle d'Aosta sono svolte dal Presidente della Regione, con possibili implicazioni sotto il profilo del conflitto d'interessi.

Terza fattispecie attenzionata è rappresentata dalla città di Eraclea in provincia di Venezia, poiché in Veneto fino ad oggi nessun Comune era mai stato *in odor di* scioglimento. Anche in questo caso l'analisi ha tratto spunto dalle indagini della DDA di Venezia del 2019 che, oltre ad aver accertato l'insediamento di gruppi di matrice camorrista *in loco*, hanno portato all'arresto, fra i numerosi soggetti, proprio del sindaco del Comune di Eraclea, con conseguente invio da parte del Prefetto di Venezia, della commissione di accesso presso l'ente locale.

### 3. La permeabilità di Roma Capitale: l'inchiesta “Mondo di mezzo”.

Non si può trascurare di soffermarsi sulla vicenda di “Roma Capitale”, dato l'allarme sociale provocato e la riflessione scaturita circa l'inquadramento sul piano giuridico della vicenda stessa.<sup>52</sup>

Facendo un passo indietro, lo scenario della criminalità romana negli anni passati non ha mai attirato su di sé i riflettori,<sup>53</sup> tanto che la giurisprudenza ha enucleato il concetto di “mafia silente” stando ad indicare che le mafie trapiantate sul territorio della Capitale agiscono senza ricorrere a manifestazioni di violenza ma volendo piuttosto infiltrarsi nel tessuto dell'economia romana tacitamente, senza destare scalpore.<sup>54</sup>

Nell'ambito di questo apparente ordine sociale, nel 2014, in seguito alle indagini della Procura di Roma, si rendeva noto all'opinione pubblica che un gruppo criminale mafioso detto “mafia capitale” si era «insediato nei gangli dell'amministrazione della capitale d'Italia (...) sostituendosi agli organi istituzionali nella preparazione e nell'assunzione delle scelte proprie dell'azione amministrativa».<sup>55</sup> Nello specifico, le indagini avevano evidenziato che l'organizzazione criminale, avvalendosi del metodo mafioso congiuntamente a meccanismi corruttivi, era stata in grado di infiltrarsi negli apparati amministrativi del Comune di Roma esercitando forti pressioni allo scopo di pilotare le decisioni nei settori fondamentali dell'amministrazione.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> «(...)per quantità e qualità dei soggetti coinvolti, nonché per l'impressionante spaccato di vita pubblica preso in considerazione unitamente a una consistente fetta di “criminalità violenta e di strada”, l'inchiesta “Mafia capitale” può ben considerarsi un vero e proprio debutto giudiziario del delitto di associazione mafiosa sul fronte della repressione dei perversi intrecci tra criminalità politico-amministrativa e criminalità organizzata, tra criminalità dei colletti bianchi e criminalità violenta e predatoria» così, C. Visconti, “A Roma una mafia c'è. E si vede”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15 giugno 2015, p.2.

<sup>53</sup> L'unica eccezione è costituita dal caso della Banda della Magliana, organizzazione criminale autoctona che ha operato sul territorio romano negli anni '80.

<sup>54</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, cit., p. 76.

<sup>55</sup> Corte di cassazione sentenza 10 aprile 2015, n. 24535.

<sup>56</sup> Quanto detto emerge dall'ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa il 28 novembre 2014 dal GIP di Roma su richiesta della DDA nei confronti di trentasette indagati a diciotto dei quali veniva contestato il delitto di associazione mafiosa; da Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2015 [dep. 9 giugno 2015], n. 24535 e Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2014 [dep. 9 giugno 2015], n. 24536.

Dai vari provvedimenti giudiziari<sup>57</sup> si delinea la presenza di un'organizzazione criminale frutto dell'evoluzione di varie criminalità romane che, adattandosi ai tempi e alle dinamiche del mercato, ha sviluppato dei metodi di collusione e corruzione, adottando una strategia proficua di infiltrazione nel sistema burocratico e politico della capitale. In sostanza, il punto di forza dell'organizzazione criminale risiede nella "capacità di accumulare e impiegare capitale sociale" ossia nella capacità dei suoi esponenti di instaurare rapporti con gli attori della c.d. area grigia fra cui professionisti, imprenditori, politici, funzionari pubblici.<sup>58</sup>

Strutturalmente, il sistema delinquenziale si era dotato di diverse figure, fra cui imprenditori e funzionari pubblici, tutte funzionali allo scopo di infiltrarsi nell'amministrazione locale come settore economico prescelto dal sodalizio criminale.<sup>59</sup> Grazie al ruolo di soggetti all'apice del sodalizio, in grado di instaurare relazioni e svolgere attività di mediazione con funzionari pubblici, esponenti politici, fino ad arrivare ai vertici dell'amministrazione capitolina, l'organizzazione criminale, mediante modalità corruttive, riusciva ad accaparrarsi, per le imprese da essa controllate (cooperative sociali, ditte operanti nel settore del movimento terra e nella raccolta dei rifiuti) affidamenti in molti settori: fra i più redditizi i settori dei rifiuti e del sociale, ma anche i settori del verde pubblico e delle pulizie.<sup>60</sup>

L'associazione criminale aveva, in sostanza, affinato delle modalità corruttive, tuttavia si avvaleva anche della forza intimidatoria derivante dalla fama criminale di alcuni soggetti di primo piano, seppure facendovi ricorso come *extrema ratio*; a tal proposito la Corte di Cassazione ha sottolineato che: «La forza di intimidazione dell'associazione è stata così direttamente veicolata (...) all'interno dei meccanismi di

---

<sup>57</sup> Ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa il 28 novembre 2014 dal GIP di Roma; Ordinanza di applicazione di misure cautelari emessa il 29 maggio 2015 dal GIP di Roma; Corte di cassazione 10 aprile 2015, n. 24535;

<sup>58</sup> Così la ricostruzione dell'impianto accusatorio nel procedimento Mafia Capitale, riportata in V. Martone, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017, secondo il quale, nell'ordinanza di applicazione di misure cautelari nei confronti di Massimo Carminati e altri del Tribunale di Roma, gli inquirenti, per spiegare tale aspetto dell'organizzazione criminale, si rifanno alle tesi di R. Sciarrone in tema di capitale sociale delle mafie espresse nel contributo "Mafie, relazioni e affari nell'area grigia" in R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

<sup>59</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, cit., p. 78.

<sup>60</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, cit., pp. 78-79.

funzionamento propri del mondo imprenditoriale e della pubblica amministrazione, alterando, da un lato, i principi di legalità, imparzialità e trasparenza nell'azione amministrativa e, dall'altro lato, quelli della libertà di iniziativa economica e di concorrenza».<sup>61</sup>

Altro dato estremamente preoccupante, rilevato dalla stessa Corte di Cassazione, è la capacità del sodalizio ad incidere sulla determinazione del bilancio del Comune di Roma e sulle promozione dei soggetti graditi a ruoli dirigenziali. Inoltre, il sodalizio riusciva ad estendere il proprio potere anche al di fuori delle mura della città condizionando la regolarità dell'affidamento di appalti di servizi presso le amministrazioni municipali di altri enti territoriali nell'hinterland romano.<sup>62</sup>

La Corte evidenziava altresì la gravità delle ripercussioni di un tale sistema a livello istituzionale, definendo l'azione del gruppo criminale come una «occupazione dello spazio amministrativo ed istituzionale attraverso un uso criminale delle forme di esercizio della *publica potestas*».<sup>63</sup> Confermava che il sodalizio criminale si era insediato «nei gangli dell'amministrazione della Capitale d'Italia, cementando le sue diverse componenti di origine (criminali di "strada", pubblici funzionari con ruoli direttivi e di vertice, imprenditori e soggetti esterni all'amministrazione), sostituendosi agli organi istituzionali nella preparazione e nell'assunzione delle scelte proprie dell'azione amministrativa e, soprattutto, mostrando di potersi avvalere di una carica intimidatoria decisamente orientata al condizionamento della libertà di iniziativa dei soggetti imprenditoriali concorrenti nelle pubbliche gare, al fine di controllare gli esiti delle relative procedure e, ancor prima, di gestire gli stessi meccanismi di funzionamento di interi settori dell'attività pubblica».<sup>64</sup> In conclusione la Suprema Corte giungeva ad identificare l'infiltrazione criminale in questione come la più grave lesione dell'ordine amministrativo costituendo un'aggressione all'ordine politico-istituzionale del paese.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2015 [dep. 9 giugno 2015], n. 24535, pp. 25-26. e Cass., sez. VI pen., 10 marzo 2014 [dep. 9 giugno 2015], n. 24536, p. 14

<sup>62</sup> Corte di cassazione sentenza 10 aprile 2015, n. 24535, p. 22.

<sup>63</sup> Corte di cassazione sentenza 10 aprile 2015, n. 24535, p. 40.

<sup>64</sup> Corte di cassazione sentenza 10 aprile 2015, n. 24535, p. 41.

<sup>65</sup> Corte di cassazione sentenza 10 aprile 2015, n. 24535, p. 41.

Delineatosi tale preoccupante quadro sulla permeabilità dell'amministrazione capitolina, nel 2014 è stata istituita una commissione di accesso<sup>66</sup> che nella relativa relazione,<sup>67</sup> ha messo in luce come un sodalizio criminale autoctono sia riuscito ad infiltrarsi e ad occupare posizioni di potere all'interno degli organi elettivi e della struttura amministrativa capitolina. La relazione evidenzia complessivamente una situazione di degrado dell'amministrazione, caratterizzata da diffuse irregolarità, violazioni di norme e procedure in materia di appalti, mancanza di controlli, ma soprattutto una condizione consolidata di contiguità col sodalizio criminale. Tuttavia, la proposta di scioglimento del Comune di Roma Capitale veniva accolta solo parzialmente, dando luogo allo scioglimento esclusivamente del X Municipio e alla proposta di applicazione delle misure di cui all'art. 143 T.U.E.L., comma 5, nei confronti dei dirigenti e dipendenti di Roma Capitale e del X Municipio.

In seguito all'attività di monitoraggio avviata dal Ministro dell'Interno, come dallo stesso dichiarato nell'audizione in Commissione parlamentare antimafia,<sup>68</sup> era stato avviato per il Comune un procedimento di ripristino della legalità dell'attività amministrativa che tuttavia non veniva portato a termine, essendo intercorso lo scioglimento del Comune ex art. 141 T.U.E.L. del 30 ottobre 2015, per dimissioni di oltre la metà dei consiglieri.

Nonostante non sia intercorso il decreto di scioglimento ex art. 143 TUEL, non si può di certo ignorare il quadro estremamente preoccupante di un Comune importante e grande come quello di Roma in cui il sodalizio criminale gestiva, illecitamente ed attraverso sistemi corruttivi, attività ed affari, riuscendo a neutralizzare i controlli e a

---

<sup>66</sup> Nomina della commissione di accesso con del Decreto Prefetto di Roma 15 dicembre 2014 n. 292944/2014.

<sup>67</sup> Commissione di accesso presso Roma Capitale, *Relazione sugli esiti dell'accesso presso Roma Capitale*, doc. n. 661.2. depositata il 15 giugno 2015.

<sup>68</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, *Audizione del Ministro dell'interno Angelino Alfano*, resoconto stenografico seduta n. 144 del 15 marzo 2016, p. 7: «per il Comune di Roma Capitale, prima che intervenisse lo scioglimento ordinario, erano state definite misure di monitoraggio che avrebbero portato il Prefetto di Roma a esercitare forme di verifica dell'attività di risanamento dell'ente. Si era delineato, in altri termini, un processo di ripristino della legalità dell'attività amministrativa all'interno del quale il ruolo del Prefetto si atteggiava in termini di sostegno collaborativo. Questo percorso di ristabilimento, che già in passato era stato applicato per le amministrazioni locali, trovava il suo fondamento non certo nell'articolo 143 del testo unico, ma nei principi generali che regolano la cooperazione istituzionale».

piegare alla propria volontà il funzionamento della macchina comunale, minando alla base la vita democratica delle istituzioni.<sup>69</sup>

Nella relazione della Commissione di accesso al Comune di Roma Capitale è emersa poi estremamente compromessa la gestione amministrativa del X Municipio di Ostia. Gli elementi emersi sul condizionamento esercitato dai clan locali sull'azione municipale sono stati ritenuti significativi e comprovanti di una situazione di permeabilità dell'ente.

### 3.1 Il caso di Ostia.

L'infiltrazione criminale nel X Municipio di Roma Capitale, come evidenziato nella relazione della Commissione di accesso, è tangibile specie nel tessuto economico e nella utilizzazione degli arenili ricadenti in ambito demaniale. La Commissione di accesso si è focalizzata principalmente sui settori della gestione del litorale e delle concessioni balneari, in quanto costituenti le attività più redditizie e, quindi, maggiormente appetibili per i clan locali.

Ancora, nella relazione di accesso veniva descritta la drammatica situazione di incuria amministrativa mancante di qualunque riferimento ai principi regolatori di una corretta gestione della cosa pubblica. Nell'addentrarsi nell'esame degli atti del X Municipio, l'organo d'indagine conduceva un'accurata verifica sulle procedure adottate per gli appalti pubblici e le concessioni di beni demaniali, da cui è stato possibile accertare molteplici irregolarità quali, ad esempio, procedure negoziate fittizie cui partecipavano ditte preselezionate, procedure di somma urgenza in assenza dei necessari presupposti, ecc. ma a rafforzare il quadro degli elementi sintomatici, dalla indagine emergeva che beneficiari di tali procedure distorte risultavano essere ditte collegate al sodalizio criminale di "mafia capitale".<sup>70</sup> Stesso schema "deviato" di assegnazione degli appalti si ripeteva anche in altri ambiti, anche meno appetibili, quali la manutenzione del verde

---

<sup>69</sup> Per una più esauriente trattazione della vicenda di Roma Capitale e soprattutto sulle peculiarità del *modus operandi* del gruppo criminale all'interno dell'amministrazione comunale, si veda la relazione finale della Commissione Parlamentare antimafia della XVII legislatura.

<sup>70</sup> Ministero dell'interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*, anno 2015-2016, p. 44.

pubblico, a conferma di una generale compromissione ed assoggettamento dell'ente a logiche di *maladministration* e di condizionamento.

Pertanto, ad esito delle risultanze della Commissione di accesso, si proponeva lo scioglimento del X Municipio ex art. 143 T.U.E.L., successivamente disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015.

Si è trattato del primo scioglimento per mafia avente come destinatario un Consiglio circoscrizionale. In realtà, volendo ripercorrere i prodromi e lo scenario di malcostume amministrativo ostiense, non è la prima volta che il Consiglio municipale di Ostia viene sciolto. Nel 1991 l'allora Circoscrizione fu decapitata, sotto il profilo tecnico per le dimissioni in massa dei consiglieri circoscrizionali, ma la vicenda traeva origine da indagini su gravi casi di corruzione che vedevano coinvolti dipendenti circoscrizionali, tali da suscitare spontanee e pubbliche proteste popolari;<sup>71</sup> il commissariamento, disposto dal Sindaco, durò 100 giorni.

Le Circoscrizioni rientrano nel novero degli enti assoggettabili alla misura dissolutiva in virtù dell'estensione disposta dall'art. 146, comma 1, T.U.E.L. che quindi si pone come norma a completamento dell'art. 143. In effetti, con l'ampliare la sfera soggettiva di applicabilità dello scioglimento, il legislatore ha inteso perseguire, o meglio inseguire, le infiltrazioni in qualunque ambito amministrativo si manifestino, compresa una tipologia di enti che sono comunque riconducibili per matrice ai Comuni.<sup>72</sup>

Le Circoscrizioni di decentramento sono enti non locali in quanto non rientrano nell'elencazione contenuta nell'art. 2 T.U.E.L. Ai sensi dell'art. 17 T.U.E.L., le Circoscrizioni possono essere istituite nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, quali organismi con funzioni di partecipazione, decentramento, gestione dei

---

<sup>71</sup> A. Fulloni, *Il caso di Ostia. Storia del prelude di Tangentopoli*, Editoriale Lido, Roma, 1998, p. 30 (citato da V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., nota 11, p. 75). Il commissariamento del Municipio X del 1991 viene talvolta ricordato anche perché il nominato Commissario nominato fu Marco Pannella, nell'unica sua esperienza di responsabilità istituzionale, si veda a tal proposito A. Fulloni, "Pannella e i suoi «100 giorni a Ostia» La volta che Marco fece il «sindaco»", in *Corriere della Sera*, 19 maggio 2016, reperibile in [corriere.it](http://corriere.it).

<sup>72</sup> Si veda al riguardo TAR Campania, 10 marzo 2006, n. 2873 che fa chiarezza sul tema dello scioglimento delle aziende sanitarie locali, ma che mette in luce il profilo della filiazione comunale di tutti gli enti inclusi nella previsione dell'art. 146: «(...) posto che l'art. 146 si appalesa norma integrativa della normativa in essa richiamata dal momento che gli enti in essa indicati sono in qualche misura filiazioni o comunque proiezioni dei Comuni. Sembra dunque logico presumere che lo stesso art. 146 sia stato concepito come *longa manus* per aggredire inseguendole le infiltrazioni anche in organismi di derivazione comunale e comunque ai Comuni geneticamente in qualche misura riconducibili».

servizi, i cui organi elettivi rappresentano le esigenze del territorio di competenza nell'ambito del Comune. Pertanto, nella fattispecie, l'assoggettabilità del Municipio al provvedimento di rigore si fonda sulla previsione dello Statuto di Roma Capitale<sup>73</sup> che all'art. 26, comma 2, attua una peculiare forma di decentramento attraverso l'istituzione dei Municipi quali "Circoscrizioni di partecipazione, consultazione e gestione di servizi nonché di esercizio delle funzioni conferite da Roma Capitale". I Municipi rappresentano le rispettive comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo nell'ambito dell'unità di Roma Capitale. Godono di autonomia finanziaria, nei limiti stabiliti dalla legge e dallo statuto, e amministrano un bilancio commisurato alle finalità e alle caratteristiche demografiche e territoriali dell'ente. Si evidenzia che il X Municipio conta circa 230.000 abitanti.

Nella relazione del Prefetto di Roma, infatti, richiamata la natura giuridica dell'ente in base alla fonte normativa statutaria, e ritenuto che lo stesso rientri nel *genus* della Circoscrizione, anzi dotato di maggior autonomia, si propone lo scioglimento del X consiglio municipale di Roma Capitale in considerazione delle risultanze dell'accesso ispettivo.

Una volta insediatasi, la Commissione straordinaria confermava il contesto di degrado amministrativo in cui versava la struttura del X Municipio, caratterizzata da gravi carenze sotto il profilo organizzativo generale e della gestione delle risorse umane, nonostante un apparente alto numero di dipendenti. L'organo straordinario si è trovato ad affrontare situazioni di estrema problematicità dovute a disfunzioni basilari nel funzionamento della macchina amministrativa, come ad esempio la ricerca della documentazione cartacea, difficile da reperire sia per la frammentazione delle sedi degli uffici, sia per una resistenza passiva dell'apparato, sia ancora per un disordine generale strettamente connesso al sistema clientelare perpetuato per anni.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013, l'Assemblea Capitolina ha approvato lo Statuto di Roma Capitale, l'ente a ordinamento speciale subentrato al Comune di Roma. Successivamente con le deliberazioni nn. 1 e 5, rispettivamente del 9 e 30 gennaio 2018, l'Assemblea Capitolina ha apportato alcune modifiche allo Statuto.

<sup>74</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione finale, cit.*, p. 92. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Missione a Ostia del 9 dicembre 2015, audizione del Prefetto Domenico Vulpiani, resoconto stenografico: «Questo sistema si è protratto per anni e adesso ne stiamo subendo le conseguenze, cercando di mettere ordine sotto il profilo amministrativo e sotto il profilo giudiziario per quanto ci concerne, segnalando e cercando di intervenire



Complessivamente, quella di Roma Capitale, ancor più di altre vicende, ha evidenziato le necessità di procedere con la verifica della validità degli attuali strumenti di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni mafiose negli enti locali, valutando l'eventualità di apportarvi delle modifiche. In tal senso, la vicenda ha prospettato l'esigenza di introdurre una soluzione alternativa e mediana tra scioglimento ed archiviazione, esigenza poi raccolta in maniera efficace nelle sedi preposte, specie in Commissione parlamentare antimafia nei cui lavori è stata rilevata l'insufficienza della normativa vigente, con riferimento a casi in cui, pur sussistendo gravi indizi del condizionamento mafioso, in presenza di un quadro probatorio debole non si è giunti all'adozione del provvedimento di rigore: «per queste situazioni bisogna veramente pensare alla riforma delle norme sullo scioglimento dei Comuni, perché l'alternativa scioglimento/non scioglimento non è sufficiente».<sup>75</sup> L'esigenza di dover individuare una soluzione intermedia tra scioglimento e archiviazione è emersa nuovamente nel recente caso di Seregno, Comune lombardo in cui, nonostante molti dati deponessero per lo scioglimento, non è stata riscontrata la concomitanza di elementi “concreti, univoci e rilevanti” e le altre condizioni previste per disporre la misura demolitoria ex art. 143 T.U.E.L. e sono successivamente intervenute altre cause che hanno condotto allo scioglimento ordinario ex art. 141 T.U.E.L.

### 3.2. Il ruolo dell'antimafia intorno alla vicenda di Roma Capitale.

È opinione diffusa che, nell'identificazione della presenza ed operatività delle organizzazioni mafiose a Roma, abbia giocato un ruolo determinante l'antimafia nelle sue diverse articolazioni, sia istituzionali che civili.

La presenza delle mafie a Roma e, più in generale nel Lazio, è oggetto di un processo di riconoscimento pubblico tuttora in atto, in cui l'azione dei vari fronti

---

per riorganizzare tutto il sistema. Non si tratta soltanto di ritrovare le carte, ma anche di creare un sistema che un domani possa funzionare, con un archivio informatizzato e con delle persone che la vorino tranquille senza più subire pressioni esterne. Una nostra prima funzione è stata quella di selezionare e di capire come riorganizzare tutto il sistema, che praticamente è incartato, non si muove più, né in un senso né in un altro».  
<sup>75</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, *Audizione del Prefetto di Roma, Franco Gabrielli*, seduta n. 132 del 26 gennaio 2016, p. 11.

dell'antimafia contribuisce a definire i contorni e la natura dei diversi radicamenti criminali sul territorio.<sup>76</sup>

Più specificatamente, sul territorio romano coesistono diramazioni delle organizzazioni mafiose più tradizionali, gruppi di criminalità autoctona e gruppi stranieri che si spartiscono affari e territori, sulla base di accordi e alleanze.<sup>77</sup> Nonostante questo radicamento capillare fosse già noto, sino al 2012 non era mai stata ipotizzata, in sede giudiziaria, l'applicazione del reato di associazione mafiosa ai gruppi criminali, autoctoni o di matrice storica, attivi sul territorio laziale.<sup>78</sup> È opportuno ricordare in questa sede che risale al 1991 la prima relazione della Commissione parlamentare antimafia sulla penetrazione mafiosa nella Capitale e nel Lazio, che evidenziava, con grande lungimiranza, tutti i fattori che avevano consentito alla criminalità organizzata di stampo mafioso di insediarsi nella città, esprimendo, già all'epoca, un "preoccupato allarme" sulla minaccia che l'espansione mafiosa rappresentava anche per le amministrazioni pubbliche.<sup>79</sup>

Questo ritardo nella *etichettatura* delle organizzazioni criminali quali vere e proprie associazioni di tipo mafioso, deriverebbe dalla difficoltà di ricorrere alla norma in questione al di fuori dei contesti tradizionali, in cui le caratteristiche delle organizzazioni criminali sono ben definite e pertanto riconoscibili mentre, nei contesti di nuovo insediamento, le mafie hanno tendenzialmente assunto una veste imprenditoriale, funzionale al reinvestimento dei capitali accumulati illecitamente, abbandonando quei

---

<sup>76</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 17.

<sup>77</sup> Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio (a cura di), *II Rapporto Mafie nel Lazio*, 2016, p. 13 ss.

<sup>78</sup> È del 2012 la prima condanna nel Lazio, ad opera del Tribunale di Latina, di un'associazione camorristica operante sul territorio di Latina. Sulla portata storica della vicenda nell'ambito dell'antimafia laziale, così si espresse Giuseppe Pignatone, procuratore della Repubblica di Roma: «È la prima volta che un tribunale romano certifica l'esistenza di un'associazione mafiosa camorristica nel Lazio e nella capitale, applicando il 416 bis», G. Scarpa, "Stangata alla camorra dei Casalesi nel Lazio", in *la Repubblica*, 17 novembre 2012. Ancora, secondo Pignatone, la decisione del Tribunale di Latina avrebbe dato «nuovo impulso alle indagini antimafia già in corso nel distretto di Roma», "Processo Sfinge, la sentenza: nipote di Sandokan condannata a 18 anni", in *Latinatoday.it*, 17 novembre 2012.

<sup>79</sup> Si veda la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata a Roma e nel Lazio*, X legislatura, Doc. XXIII, n. 41, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 novembre 1991.

caratteri tipici della mafiosità, quali la violenza e l'intimidazione, causando un problema di riconoscimento delle mafie del Lazio in sede giudiziaria.<sup>80</sup>

Il problema originario della difficoltà di rintracciare, in questi gruppi criminali, la natura di associazioni organizzate di stampo mafioso, può essere rinvenuto proprio in questa modalità silente ma pervasiva di conquistare porzioni dell'economia locale.

Per ciò che attiene le organizzazioni di tipo mafioso tradizionali, è ormai risaputo che lo scopo della loro presenza nel Lazio e soprattutto a Roma, sia quello di riciclare i proventi delle attività illecite e di investire in attività imprenditoriali,<sup>81</sup> ma il perseguimento di tali attività e la conquista di questi settori dell'economia, avviene mediante *tecniche* di insediamento progressive e subdole che non implicano l'uso della violenza né il ricorso ai tradizionali metodi mafiosi.<sup>82</sup> L'infiltrazione delle mafie in territori diversi da quelli di origine, avviene dunque principalmente per mezzo dei metodi corruttivi, che si sono rivelati assolutamente efficaci nel perseguimento degli scopi criminali: conseguire la gestione delle attività economiche, acquisire il controllo di determinati settori quali le erogazioni di denaro pubblico, gli appalti, le concessioni, le autorizzazioni ecc., condizionare le consultazioni elettorali e stringere accordi fondati sul voto di scambio politico-mafioso.<sup>83</sup>

Ovviamente anche l'infiltrazione negli apparati istituzionali locali, enormemente appetibili per il controllo di determinati settori, avviene principalmente mediante rapporti di tipo corruttivo senza ricorso alla violenza.<sup>84</sup> Questa modalità d'infiltrazione delle mafie «non lascia traccia della utilizzazione dell'intimidazione e dell'uso della forza del vincolo associativo secondo modelli tradizionali»<sup>85</sup> tipicamente riconducibili alle organizzazioni

---

<sup>80</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., pp. 51-52.

<sup>81</sup> Direzione Nazionale Antimafia (DNA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014*, gennaio 2015, p. 682.

<sup>82</sup> DNA, *Relazione annuale gennaio 2015*, cit., pp. 682-683.

<sup>83</sup> Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015*, febbraio 2016, p. 264. «E mentre nelle normali attività mafiose il braccio armato delle mafie, quello che crea assoggettamento, è rappresentato dal gruppo di fuoco che spara, qui il braccio armato dei cartelli d'impresa mafiose, che pure crea, ma in diverso modo, assoggettamento ed umiliazione dei diritti della persona, è rappresentato dai poteri autoritativi dei pubblici ufficiali collusi che vengono strumentalizzati, usati come un'arma impropria e piegati alle esigenze del cartello mafioso.» p. 265.

<sup>84</sup> DNA, *Relazione annuale, gennaio 2015*, cit., p. 684.

<sup>85</sup> DNA, *Relazione annuale*, febbraio 2016, p. 263.

mafiose. Tutto ciò ha reso difficile il ricorso all'art. 416-bis c.p., generando una tendenza a sottovalutare la pervasività della presenza di gruppi criminali a Roma e nel Lazio, tendenza diffusasi non solo nell'opinione pubblica ma anche in sede giudiziaria tanto che «in vari procedimenti l'imputazione di associazione mafiosa, benché contestata con misura cautelare, non abbia retto al vaglio dibattimentale».<sup>86</sup>

In tal quadro, si può ben capire che, se vi è una certa reticenza ad attribuire il carattere della mafiosità alle organizzazioni mafiose c.d. tradizionali, storicamente attive sulla città di Roma, ancor più difficile appare classificare quali mafiosi, i gruppi autoctoni radicati nella Capitale, ai quali è attribuito notoriamente un ruolo minoritario.<sup>87</sup> Anche se, come emerso dalla vicenda di Roma Capitale, proprio quella criminalità autoctona tanto bistrattata, ha dimostrato di sapersi avvalere di quella stessa capacità di infiltrazione pervasiva, fondata su una corruzione capillare, mediante cui è riuscita ad insediarsi nei gangli dell'amministrazione locale e a controllarne i principali settori di interesse. A tal proposito occorre sottolineare che secondo il convincimento maturato dagli inquirenti, a seguito di una profonda conoscenza del fenomeno: «a Roma e nel Lazio siano presenti e attive, in forme articolate e con modalità operative molto diversificate, più associazioni di tipo mafioso (...). Certo, Roma non è dominata dalle mafie. (...) non è Palermo, piazza a vocazione troppo monopolistica, ed è ancor più grande di Napoli, che pure non poteva essere controllata da una sola organizzazione. Roma è invece "città aperta" (purtroppo anche) per le organizzazioni mafiose, che sembrano convivere, riconoscendosi reciprocamente, per non perdere alcuna potenzialità che la capitale può offrire (...)».<sup>88</sup>

Il riconoscimento in sede giudiziaria della mafiosità delle organizzazioni criminali, sia autoctone che tradizionali, presenti a Roma e nel Lazio, ha un peso notevole non solo in termini di repressione del fenomeno ma anche in termini di influenza sul dibattito pubblico, in quanto gli effetti si riverberano nell'orientare l'opinione pubblica verso l'ammissione piuttosto che la negazione della presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso sul territorio.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> DNA, *Relazione annuale gennaio 2015*, cit., p. 685.

<sup>87</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 58.

<sup>88</sup> G. Pignatone e M. Prestipino, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, 2019.

<sup>89</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 57.

Inoltre, si consideri che fino a non molto tempo fa, vigeva una generale visione negazionista sulla presenza delle mafie a Roma e nel Lazio, così come in altre zone del Centro-nord e ciò ovviamente non ha fatto che giovare alle stesse<sup>90</sup> le quali, notoriamente, prosperano in assenza di forme di allarme sociale tipiche di altri territori, potendo operare indisturbate e senza dare nell'occhio.

Questa tendenza negazionista diffusa nella società, insieme al mancato riconoscimento, per lungo tempo, a livello giudiziario, ha provocato una generale sottovalutazione della forza dei gruppi criminali attivi sul territorio romano che, invece, hanno continuato ad espandersi e a penetrare in maniera pervicace il tessuto socio-economico della Regione in assenza di un contrasto istituzionale adeguato.

Il riconoscimento giuridico delle organizzazioni mafiose a Roma, specie di quelle autoctone, rimane un problema aperto ma, come è stato fatto notare, tale riconoscimento non può che dipendere dalla capacità degli organi preposti di applicare gli strumenti normativi a disposizione e, soprattutto, dalla loro disponibilità ad interpretare la realtà, scevri da pregiudizi sulle innumerevoli, possibili declinazioni del *modus operandi* della criminalità presente sul territorio.<sup>91</sup> A tal proposito, si assiste negli ultimi anni ad un possibile punto di svolta nel processo di riconoscimento delle mafie autoctone radicate nell'area romana, riconducibile al cambiamento d'approccio degli organi giudiziari e ad una innovazione delle strategie della DDA di Roma. Il segnale di questo cambiamento si ravvisa a partire dall'inchiesta *Nuova Alba* del 2013 che contesta il reato di cui all'art. 416-bis c.p. ai clan autoctoni egemoni sul litorale ostiense. La vicenda giudiziaria, tra le più importanti operazioni di contrasto al crimine organizzato nel Lazio, si è conclusa nel novembre 2019 con la decisione della Corte di Cassazione che costituisce il primo caso in cui sono stati condannati in via definitiva, per il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso, i membri di un clan di genesi romana. Questa sentenza potrebbe segnare un nuovo corso della giurisprudenza in materia di riconoscimento della criminalità autoctona al Centro e al Nord quale criminalità organizzata di tipo mafioso.

---

<sup>90</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., pp. 52-53.

<sup>91</sup> C. Visconti, "Ma fie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?", in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2015, p. 354-355.

In tale direzione, sicuramente le indagini della DDA di Roma sull'operazione "Mondo di mezzo", hanno definitivamente sollevato il problema della presenza di una mafia autoctona a Roma, facendo entrare il tema nell'agenda politica del Paese.<sup>92</sup> Da qui è scattato un *effetto domino* sul fronte dell'antimafia istituzionale: la Commissione parlamentare antimafia comincia ad occuparsi immediatamente dell'argomento, convocando gli inquirenti; dagli esiti clamorosi dell'inchiesta giudiziaria, il prefetto di Roma nomina la Commissione di accesso la quale, alla fine delle indagini, in una complessa relazione in cui si illustra il quadro di un'amministrazione di Roma Capitale drammaticamente compromessa, secondo quanto esposto in precedenza (cfr. *supra*, cap. V, par. 3), conclude per l'adozione del provvedimento ex art. 143 T.U.E.L.. Lo scioglimento verrà poi disposto solo per il municipio X; successivamente l'ANAC avvia l'attività di vigilanza collaborativa sull'attività contrattuale di Roma Capitale.<sup>93</sup>

Da questi fatti e dalla grande risonanza mediatica della vicenda, ha tratto forza l'antimafia civile, costituita da una platea di attori: associazioni di vario tipo, politiche, universitarie e di volontariato, centri studi, osservatori e singoli cittadini che, con numerose iniziative, denunce e manifestazioni, affiancano la propria azione a quella dell'antimafia istituzionale, con il merito di tenere vivo il dibattito pubblico sul tema.<sup>94</sup> Anche nel litorale ostiense il substrato sociale non è rimasto impassibile dinanzi ai gravi episodi di condizionamento criminale sul territorio e sul municipio. Anzi, l'attivismo cittadino ha dimostrato una presa di coscienza di parte della collettività sulla gravità della situazione di connivenza e collusione a livello locale.<sup>95</sup>

In conclusione, può dirsi che, innanzitutto, la comparsa per la prima volta in sede giudiziaria, del termine *mafia* per indicare un gruppo di criminalità autoctona attivo su

---

<sup>92</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 65.

<sup>93</sup> Autorità Nazionale Anticorruzione, "Vigilanza collaborativa. Firmato protocollo A.N.AC. – Roma Capitale", in 29/07/2015, *anticorruzione.it*: «Il Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Raffaele Cantone, ed il Sindaco di Roma, Ignazio Marino, hanno siglato oggi - presso la sede dell'Autorità - il protocollo di vigilanza collaborativa tra Anac e Roma Capitale. Il protocollo in questione è finalizzato a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa del Codice dei Contratti Pubblici, nonché all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale. La stipula di questo atto rientra nella collaborazione che l'Autorità sta portando avanti da tempo con vari enti locali e, per quanto riguarda Roma, si ricollega all'attività ispettiva partita nei mesi scorsi sulle vicende amministrative del Comune.»

<sup>94</sup> Per una disamina più approfondita sul ruolo dell'antimafia civile e giudiziaria e sulle rispettive attività espletate a Roma e, più in generale, nel Lazio, si rimanda a V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., pp. 60 ss.

<sup>95</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 107.

Roma, ha indubbiamente risvegliato le coscienze sulla pervasività dello stesso nel tessuto socio-economico della città e nei gangli dell'amministrazione capitolina, fino a quel momento sottovalutata.<sup>96</sup> Inoltre, è dall'inchiesta giudiziaria *Mondo di Mezzo*, con tutto ciò che ne è emerso sulla capacità del gruppo di insinuarsi all'interno della struttura amministrativa e conquistarne il controllo dei settori principali, che il prefetto di Roma ha ritenuto di dare avvio al procedimento propedeutico allo scioglimento con la nomina della Commissione di accesso.

Non è forse azzardato dire che, probabilmente, una maggiore consapevolezza maturata grazie all'antimafia istituzionale e civile, circa la presenza delle organizzazioni criminali storiche e autoctone oltre i confini tradizionali, non può che agevolare anche l'operato degli organi preposti al procedimento di scioglimento che spesso, proprio in quei territori apparentemente immuni dalla colonizzazione mafiosa, si trovano a operare in contesti non sensibilizzati sia a livello della collettività che dei dipendenti comunali.

#### **4. L'escalation in un altro territorio: la Valle d' Aosta.**

Nei primi mesi dell'anno 2019 ha destato grande scalpore l'inchiesta *Geenna* condotta dalla Direzione distrettuale antimafia di Torino, che ha fatto emergere la presenza di un gruppo criminale di matrice 'ndranghetista operante nella Valle d'Aosta, riconducibile a una specifica cosca: la peculiare valenza investigativa sta esattamente nell'aver portato alla luce, per la prima volta a livello giudiziario, l'esistenza di una autonoma locale di 'ndrangheta in quel territorio. Nell'ambito della complessa inchiesta, durata circa due anni, fra l'altro sono state disposte, dal Giudice per le indagini preliminari di Torino, ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di tre amministratori pubblici valdostani: un consigliere regionale ed ex consigliere comunale di Aosta, un consigliere comunale di Aosta, e un assessore del Comune di Saint-Pierre.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> V. Martone, *Le mafie di mezzo*, cit., p. 66.

<sup>97</sup> Gli stessi, a seguito dell'udienza preliminare, sono stati poi rinviati a giudizio in data 19.1.2020.

## **5. Statuto speciale per la Valle d'Aosta: funzioni prefettizie spettanti al Presidente della Regione.**

A seguito di tali provvedimenti giudiziari è stato avviato l'iter dell'art. 143 T.U.E.L. e sono state quindi nominate le due Commissioni di accesso, una per ciascun ente interessato, che hanno rassegnato le loro relazioni in data 8 ottobre 2019, relazioni che sono state indi trasmesse al Ministero, a norma del comma 3 del citato art. 143.

Di particolare rilievo nella fattispecie, per i fini che qui interessa approfondire, è il profilo della competenza ad azionare il procedimento finalizzato alla verifica della sussistenza delle condizioni per lo scioglimento, che la norma pone in capo al “Prefetto competente per territorio”, nella sua funzione di controllo sugli organi degli enti e, più in generale, di garante della legalità sul territorio, o ancora, con colorita espressione ottocentesca, ma tuttora per molti versi funzionale, di *orecchie del territorio*.

La particolarità ordinamentale che balza all'attenzione in modo lampante dalla vicenda in questione e che assume un rilievo finora ignoto è dovuta alla circostanza che le funzioni di Prefetto in Valle d'Aosta sono svolte dal Presidente della Regione, come previsto dalla Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 recante “Statuto speciale per la Valle d'Aosta”, art. 44, in base al quale, essendo stata abolita la pregressa provincia di Aosta, e quindi non essendovi la Prefettura quale articolazione del Ministero dell'Interno sul territorio su base provinciale, “i servizi di Prefettura sono svolti dal Presidente della Regione, avvalendosi del personale e delle strutture regionali”.<sup>98</sup> Per altro verso, quanto alla presenza di funzionari statali in Valle d'Aosta, si osserva che, nell'ambito dei provvedimenti tesi alla razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, con d.lgs. 17 marzo 2015, n. 45<sup>99</sup> è stato disposto che il Ministero dell'Interno, quello delle Finanze e il Consiglio regionale non procedessero più alla nomina dei loro

---

<sup>98</sup> L'attribuzione delle competenze prefettizie al Presidente della Regione risulta da una pluralità di norme risalenti nel tempo, costitutive e confermatrici dell'ordinamento autonomo, a partire dal decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545; artt. 3, 4 e 8; successivamente si rinvennero indicazioni nell'art. 58 della legge 16 maggio 1978, n. 196; nell'art. 7 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182; nell'art. 10 del d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180.

<sup>99</sup> Decreto legislativo 17 marzo 2015, n. 45, Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento, in GU Serie Generale n.92 del 21-04-2015).



rappresentanti in seno alla Commissione di coordinamento la quale, ai sensi degli artt. 31, 45 e 46 dello statuto, esercitava il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi regionali e di legittimità sugli atti amministrativi della Regione. Nell'ambito della Commissione di coordinamento, il ruolo di presidente era affidato al rappresentante del Ministero dell'Interno, individuato in un Prefetto. Il citato decreto legislativo ha riaffermato, espressamente, che in materia di contrasto alle infiltrazioni malavitose negli organi elettivi degli enti locali, nonché riguardo alle ipotesi di sospensione, incandidabilità e decadenza dalle cariche elettive previste dalla normativa in materia di anticorruzione, permangono le competenze, rispettivamente, del Ministero dell'Interno e del Presidente della Regione nell'esercizio delle sue funzioni prefettizie.

Pertanto, quale titolare delle funzioni prefettizie, il Presidente, fra l'altro, è autorità di pubblica sicurezza e presiede il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo del Prefetto cui partecipano, quali componenti di diritto, il Questore e i Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, il Sindaco del capoluogo, composizione allargabile a rappresentanti dell'ordine giudiziario, d'intesa con il Procuratore della Repubblica, e ai Sindaci interessati in funzione degli argomenti in esame. Il comitato provinciale è strumento fondamentale del coordinamento delle forze di polizia a livello provinciale, rappresenta un approccio a una gestione partecipata della sicurezza e, oltre al compito squisitamente tecnico, costituisce luogo privilegiato di conoscenza delle dinamiche locali, ai fini di monitoraggio preventivo del territorio. Il modello di coordinamento che si estrinseca nel comitato, quale organo di ausilio e consulenza del Prefetto, secondo autorevole, prevalente interpretazione, non sminuisce affatto l'esclusiva responsabilità decisoria di quest'ultimo, secondo un principio di primazia funzionale.<sup>100</sup>

Coerentemente, stante il descritto assetto normativo, anche del procedimento di verifica circa la sussistenza di infiltrazioni di tipo mafioso negli enti è titolare il Presidente

---

<sup>100</sup> C. Mosca, *Il coordinamento delle Forze di polizia. Teoria generale*, Padova, 2005, p. 103. Per una diversa opinione, per la quale il Prefetto è un *primus inter pares* e il Comitato un organo di codecisione, si veda M. Di Raimondo, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010, pp. 68-69.

della Regione, *iter* che in effetti è stato seguito, per la prima volta dalla vigenza dello statuto autonomo, per i procedimenti riguardanti i Comuni di Aosta e Saint-Pierre.<sup>101</sup>

### 5.1. Concentrazione delle funzioni prefettizie nel quadro statutario: spunti di riflessione.

La delineata concentrazione di funzioni non manca di suggerire qualche riflessione, non scevra da spunti di perplessità. Certamente il dato normativo è netto e, nel complesso dell'ordinamento delle autonomie territoriali, è espressione del fondamentale riconoscimento costituzionale di forme e condizioni speciali di autonomia, disposte dall'art. 116 Cost.; autonomia differenziata, appunto, attribuita a quel territorio, analogamente alle altre Regioni a statuto speciale, per la sua peculiare connotazione storica, geografica e linguistica.<sup>102</sup> In effetti la vocazione all'autogoverno della Valle rimonta a epoche remote, di molto antecedenti alla storia repubblicana, e trova la sua consacrazione nell'immediatezza dell'assetto istituzionale post-bellico con il decreto luogotenenziale del 7 settembre 1945, n.445,<sup>103</sup> come esito delle complesse vicende di guerra legate all'occupazione francese della Valle e alla tendenza di parte della popolazione per l'annessione alla Francia. La scelta del riconoscimento della speciale autonomia, con il trasferimento di gran parte delle competenze degli uffici periferici dello Stato, fu poi accolta dall'Assemblea Costituente, attraverso il generale principio sancito dall'art. 5 Cost. e con la formulazione dell'art. 116 Cost.

---

<sup>101</sup> Dal sito ufficiale Regione autonoma Valle d'Aosta, 5 marzo 2019, "Operazione Geenna: prosegue l'attività istituzionale a tutela della legalità e della buona amministrazione": «Con riferimento all'indagine della DDA di Torino che ha indicato la presenza di un'associazione di matrice 'ndraghetista in Valle d'Aosta, prosegue l'assunzione delle misure previste dall'ordinamento, in aggiunta alla già avvenuta sospensione, ai sensi del Decreto legislativo 235/2012, di due Consiglieri comunali, accertata con Decreti del Presidente della Regione del 7 febbraio 2019, e alla sospensione di un Consigliere regionale, accertata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 febbraio 2019. A seguito di due riunioni di coordinamento con le Forze di Polizia che si sono tenute il 7 febbraio e il 5 marzo 2019 il Presidente della Giunta Antonio Fosson, nell'esercizio delle funzioni prefettizie conferma che sono in corso le procedure previste dall'articolo 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, per completare, con tutti i necessari elementi, la richiesta di delega al ministro dell'Interno al fine di poter disporre l'accesso presso i Comuni di Saint-Pierre e di Aosta, in favore della legalità e del buon andamento delle Amministrazioni».

<sup>102</sup> G. C. De Martin, "Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi. Contributo per gli scritti in onore di Antonio D'Atena", in *Amministrazione in cammino*, 16.5.2013, p. 2.

<sup>103</sup> P. Caretti e U. Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 383.

Tuttavia, limitando l'osservazione alle competenze qui chiamate in causa, nelle altre Regioni a statuto speciale, o è istituita la prefettura, al pari delle provincie, nelle Regioni a statuto ordinario, ovvero è stato adottato un modello differenziato, che prevede la figura del Commissario del Governo nelle provincie autonome di Trento e Bolzano.

Nel rispetto del sistema esistente, tuttavia, non si può trascurare di porre il quesito se il modello valdostano, con concentrazione delle funzioni prefettizie in capo al Presidente della Regione, possa inficiare la funzione di garanzia riposta nella figura prefettizia, ovvero comportare potenziale conflitto di interessi o, quantomeno, rischio di carenza di autonoma valutazione; ciò anche in relazione al circoscritto contesto geografico e socio-economico regionale, e soprattutto considerando il profilo necessariamente politico - nella duplice accezione sia soggettiva che istituzionale - del Presidente della Regione.

È pur vero che la successione temporale delle norme in esame, da un lato lo Statuto regionale e dall'altro la disciplina dello scioglimento, aiuta a far percepire la particolarità: bisogna rammentare che all'epoca dell'adozione dello Statuto si era ben lungi dall'intravedere la possibilità di insediamento della criminalità organizzata in Valle e di infiltrazione nella gestione degli enti locali.

Del resto, le possibili conseguenze da tale *anomalia* ordinamentale, per quanto qui di specifico interesse, non sono sfuggite alla Commissione parlamentare antimafia, che nel delineare la situazione della Valle d'Aosta, rimarcava con grande efficacia i rischi di tale sistema, giungendo a presagire la difficoltà in caso di una possibile indagine su voto di scambio; veniva, inoltre, prospettato come meccanismo suppletivo, la possibilità di una delega, per il procedimento di accesso ispettivo agli enti, al Questore, cui spetta, in quella Regione, la competenza in materia di rilascio della certificazione antimafia.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta, *Relazione conclusiva, cit., missione in Valle d'Aosta*, audizione del sostituto procuratore generale presso la Corte di Appello di Torino, dr.ssa S. Noce, del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta, dr. P. Fortuna e del sostituto procuratore distrettuale antimafia di Torino, dr. S. Castellani, 19 ottobre 2017, p.460.

## 5.2. Possibile evoluzione normativa.

L'insieme delle vicende che si sono appalesate, tuttora oggetto di attività giudiziaria, hanno aperto uno scenario sinora inesplorato, mettendo in luce un possibile *vulnus* nel delicato sistema del controllo sugli enti. A prescindere dagli esiti sul piano giudiziario, l'occasione potrebbe condurre ad avviare, quantomeno, il dibattito politico nelle opportune sedi, su una possibile evoluzione normativa, si badi bene, limitatamente alle competenze prefettizie qui analizzate.

Non sono mancate, per quanto riportato dai mezzi di informazione, all'indomani delle rivelazioni dell'indagine *Geenna*, dichiarazioni sul fronte politico tendenti a stigmatizzare gli eventi e a voler avviare un processo di riforma statutaria rispetto alle competenze prefettizie e, in verità, si rintracciano dichiarazioni in tal senso anche prima dell'inchiesta, segnale forse di un percorso di ripensamento già maturato in tale direzione.<sup>105</sup> Di contro, specialmente da parte dei diversi gruppi autonomisti, si è corrisposto sostenendo la validità del sistema, ritenuto esemplare della tipicità dell'autonomia regionale e tuttora funzionale.<sup>106</sup> Non mancano contributi dottrinari che apportano riflessioni sul tema del possibile sviluppo dell'autonomia.<sup>107</sup>

Un'eventuale iniziativa normativa volta a distinguere le funzioni prefettizie dalla figura del Presidente della Regione dovrebbe percorrere l'iter necessario per la modifica dello statuto, approvato, come si è detto, con legge costituzionale, quindi modificabile secondo lo specifico procedimento di revisione costituzionale, che si differenzia da quello di cui all'art. 138 Cost., poiché, a norma della legge cost. n.2/2001, su proposte di modifica di iniziativa governativa o parlamentare, deve essere previamente acquisito il parere della Regione interessata; inoltre le modifiche statutarie non possono essere sottoposte a referendum nazionale.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> ANSA.it, Valle d'Aosta, "M5S Autonomia importante non solo per VdA": «E' necessaria una revisione dello statuto speciale valdostano, per ciò che concerne il doppio ruolo del presidente della Regione e Prefetto», 5.2.2018,

<sup>106</sup> ANSA.it, Valle d'Aosta, "Fosson, difenderemo Presidente-Prefetto", 1.2.2019.

<sup>107</sup> Vedasi a titolo esemplificativo A. Mastropaolo, "Ieri, oggi e domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta", in *federalismi.it*, 23.5.2018.

<sup>108</sup> M. Ruotolo, "Le autonomie territoriali", in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 507.

Una possibile modifica potrebbe essere finalizzata ad armonizzare i modelli regionali (fra le Regioni ad autonomia differenziata), prevedendo nell'ordinamento della Valle d'Aosta una figura analoga ai Commissari del Governo di Trento e Bolzano investiti del complesso delle funzioni prefettizie, ricomprendendovi, quindi, le competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica e di controlli antimafia sugli enti. Rientrerebbero, inoltre, secondo questo modello, nelle competenze del Prefetto le verifiche delle condizioni di sospensione/decadenza in materia di anticorruzione per quanto concerne gli amministratori regionali.

In capo al Presidente della Regione potrebbero, invece, residuare, come avviene per le altre Regioni a statuto speciale, i controlli ordinari sugli enti locali (ai sensi dell'art. 141 T.U.E.L., quali, ad esempio, scioglimento per dimissioni del sindaco, dimissioni della metà più uno dei consiglieri, mancata approvazione dei bilanci ecc.), volti ad assicurare la continuità della gestione dell'ente al verificarsi di determinate cause che tuttavia non implicano verifiche di ordine pubblico, nonchè la verifica delle condizioni di decadenza/incandidabilità stabilite in materia di anticorruzione per gli amministratori locali.<sup>109</sup>

## **6. La presenza di organizzazioni di matrice 'ndranghetista in Valle d'Aosta.**

I fatti rivelati dall'inchiesta, pur avendo suscitato grande sorpresa e scalpore, a livello mediatico, non nascono certamente *ex abrupto* ma, al contrario, trovano dei fondamenti in risultanze e analisi investigative, relative a quel contesto territoriale, consolidate e ben note agli addetti ai lavori.

Già nei decorsi decenni, è cosa risaputa, si manifestava un forte presenza e attività di gruppi di tipo mafioso in Piemonte, territorio meta di tradizionale e risalente flusso

---

<sup>109</sup> Al momento di licenziare il presente lavoro si registra, quale iniziativa in sede parlamentare, una interrogazione a risposta immediata in assemblea n.3-01210 presentata dal deputato E. Tripodi e altri, rivolta al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, con cui si chiede fra l'altro "di valutare l'opportunità di promuovere iniziative volte alla separazione della carica elettiva del Presidente della Regione da quella del Prefetto", in Camera dei Deputati, resoconto stenografico dell'assemblea, seduta n. 280 di mercoledì 18 dicembre 2019.

migratorio, e in minor misura, in Valle d'Aosta, area geograficamente limitrofa, ma con caratteristiche *di nicchia*.

Per attestarsi a circa un ventennio addietro, primi anni 2000, si possono leggere le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile della XIV legislatura, che nel 2004 dipingeva un quadro riassuntivo di una situazione preesistente.<sup>110</sup>

D'interesse, ai nostri fini, notare come nei lavori della citata Commissione, veniva già esplorata la questione circa i possibili rischi di infiltrazione nell'apparato amministrativo. Infatti, vi si riferisce che la presenza di soggetti collegati con 'ndrine è consolidata da anni, pur non dando luogo a manifestazioni violente, che anzi l'interesse era quello di non richiamare l'attenzione della magistratura e delle forze di polizia. Tuttavia la situazione necessitava di monitoraggio costante, per vigilare sul rischio di infiltrazione nelle strutture e negli appalti degli enti locali, al quale sino a quel momento aveva fatto da scudo l'atteggiamento della popolazione. La questione, quindi, risultava meritevole di un accenno, assolutamente inferiore rispetto al complesso della fenomenologia criminale analizzata: sintomo, verosimilmente, che l'ipotesi dell'infiltrazione e soprattutto del condizionamento dell'ente locale appariva essere non immediata. D'altra parte, come sopra ricordato, fino a quel momento, al di fuori dalle Regioni meridionali, si era registrato il solo caso di scioglimento del Consiglio comunale di Bardonecchia (TO) del 1995, considerato un caso isolato. Più in generale, nella citata relazione si richiamava l'attenzione sulla presenza delle organizzazioni mafiose che, nel medio-lungo termine avrebbe dovuto essere adeguatamente monitorata, specialmente riguardo allo sviluppo delle attività finanziarie e affaristico-imprenditoriali, che se non di immediata percezione da parte dei cittadini quanto le attività criminose più cruente, sono foriere di conseguenze, in prospettiva, altrettanto nefaste per il consesso sociale.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile, XIV legislatura, *documento conclusivo sul Piemonte e la Val d'Aosta*, approvato dalla Commissione nella seduta del 13 luglio 2004.

<sup>111</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta XIV legislatura cit., resoconto stenografico 53° seduta, 20.4.2004, discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulla relazione Piemonte e Valle d'Aosta.

A distanza di alcuni anni, nell'ambito della stessa Regione, si addiuvano alla determinazione di istituire per la prima volta una Commissione speciale *ad hoc*<sup>112</sup> per l'esame del fenomeno, per avviare una attività conoscitiva sulla realtà locale e individuare possibili mezzi di prevenzione.

Dalle risultanze della relazione conclusiva, con riferimento ai contributi resi dai soggetti, con diverso profilo istituzionale e professionale, sentiti dalla Commissione, sembra, a chi scrive, di percepire un prevalente diffuso giudizio di *non allarmismo* circa una situazione non (ancora) grave come in altri territori del Nord Italia, segnatamente nel vicino Piemonte. Vi si legge, anzitutto, sul piano dell'organizzazione criminale, la conferma che allo stato non vi erano evidenze di attività di una autonoma locale operante ad Aosta, destituendo di significato l'ipotesi di una *locale dormiente*, e ancor più si nega che esista un'organizzazione radicata. Si giudica, anzi, favorevolmente l'assetto istituzionale della Valle d'Aosta: il Presidente della Regione presiede il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, non vi è l'ente intermedio per cui i Comuni, di piccole dimensioni, sono facilmente controllabili dalla Regione, e dalle Forze di Polizia, tutti elementi che consentirebbero una maggiore vigilanza, tale da rendere *privilegiata* la Valle rispetto ad altre realtà.<sup>113</sup>

La relazione, nell'insieme, focalizza la necessità di tenere la guardia, attraverso varie iniziative di tipo amministrativo ed educativo, per fare argine all'infiltrazione nelle attività economiche e nel tessuto sociale, ma non dedica specifica attenzione al rischio di infiltrazione nei Comuni, sia a livello politico che burocratico; fatta eccezione per una notazione più tecnica, rinvenuta nel corso dei lavori, che sottolineava come proprio la frammentazione in Comuni di piccole dimensioni possa favorire l'esposizione al rischio di pressioni e infiltrazioni criminali per quelle amministrazioni più indifese, che costituiscono pur sempre centri di costo.<sup>114</sup> Significativa è comunque la "svolta" di carattere politico che a un certo punto emerge dai lavori: nel senso che fra i componenti

---

<sup>112</sup> La Commissione speciale per l'esame del fenomeno delle infiltrazioni mafiose in Valle d'Aosta è stata istituita dal Consiglio Valle con la deliberazione n. 2201 del 25 gennaio 2012 e ha concluso i propri lavori l'11 dicembre 2012, trasmettendo al Consiglio regionale una Relazione conclusiva che è stata esaminata nell'adunanza consiliare del 9 gennaio 2013.

<sup>113</sup> Commissione speciale per l'esame del fenomeno delle infiltrazioni mafiose in Valle d'Aosta., *Relazione conclusiva*, dicembre 2012, p. 14.

<sup>114</sup> Commissione speciale cit., verbale riunione n.3, 27 marzo 2012, p. 16.

si contrappone, da una parte, una visione più allarmata dei fenomeni investigati, di cui non si aveva contezza, e dall'altra, una posizione che ritiene di non dover enfatizzare il fenomeno.<sup>115</sup>

Decorso un intervallo di alcuni anni dalla formulazione dei predetti documenti, appare ben più critica la valutazione prospettata nella ricerca sulle aree settentrionali, svolta dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'Università degli Studi di Milano per la Presidenza della Commissione antimafia.<sup>116</sup>

In generale, si definisce il fenomeno nella Valle d'Aosta come differente rispetto al limitrofo territorio piemontese, rilevando, in particolare, che nel periodo oggetto di studio (2009-2014) non si erano registrati omicidi di matrice mafiosa, scioglimenti di Comuni né confische definitive di beni a carico di soggetti mafiosi; ciò non di meno lo studio pone l'accento sulla necessità di non ignorare i sintomi di una situazione verosimilmente molto più complessa di quanto emerso e contiene un monito a vegliare sull'evoluzione del contesto economico valdostano. Significativo, inoltre, è che vi si riferisca di una locale di 'ndrangheta ad Aosta,<sup>117</sup> di cui a quello stadio si era solo ipotizzata l'esistenza attraverso intercettazioni, ma non vi erano evidenze giudiziarie. Tale anticipazione in merito all'operatività di una struttura organizzativa *in loco*, è propriamente il punto focale dell'indagine del 2019 Geenna, cui si è accennato *supra*.

## **7. Conclusioni: la prevedibile infiltrazione negli enti locali.**

Se tale era lo scenario di fondo, non faceva presagire bene, come segnalato da parte degli osservatori più esperti. Il punto è interrogarsi e capire il perchè, a un certo stadio del percorso evolutivo dell'attività dell'organizzazione criminale in quel territorio, dopo tutte le manifestazioni di tipo violento e predatorio, nonchè le attività di tipo economico-finanziario, si sia pervenuti a circuire la gestione della cosa pubblica, e quindi all'aggressione dell'ente locale. Anche in Valle d'Aosta, la spiegazione non può che rinvenirsi, come visto in apertura al presente lavoro (cfr. *supra*, cap. I), nell'ancestrale

---

<sup>115</sup> Commissione speciale cit., verbale sommario riunione n.10, 26.6.2012, pp.3-4.

<sup>116</sup> CROSS, *Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, Milano, Università degli Studi di Milano, 2014, p. 110.

<sup>117</sup> CROSS, *Primo rapporto, cit.*, p.110.



vocazione delle mafie ad assicurarsi il controllo del territorio: la mira al condizionamento dell'ente locale è una delle manifestazioni irrinunciabili delle organizzazioni criminali, espressione del controllo del territorio che garantisce una posizione netta di dominio e vantaggio nella comunità.<sup>118</sup>

Pertanto, ad esito delle vicende che hanno interessato due Comuni in quel territorio, si è giunti allo scioglimento del Consiglio comunale di Saint-Pierre, con d.P.r. 10 febbraio 2020: fondamentale ai fini del riconoscimento della sussistenza dei requisiti richiesti dal modello legale per l'adozione della misura dissolutiva, è stato quanto emerso dall'inchiesta *Geenna* e, in particolar modo, il ruolo centrale rivestito da un assessore che intratteneva legami con soggetti connessi all'organizzazione criminale di matrice 'ndranghetista presente sul territorio, aggravati per di più, dagli stretti rapporti di frequentazione del coniuge con esponenti della locale consorteria mafiosa.<sup>119</sup> Dalle vicende analizzate nel corso dell'accesso, emerge un quadro sintomatico del condizionamento dell'amministrazione, attraverso l'assoggettamento degli organi apicali all'influenza e alle ingerenze nell'attività gestionale dell'assessore.

Dall'attività della Commissione d'indagine non sono invece emersi gli elementi necessari per dar luogo allo scioglimento del Comune di Aosta: «gli elementi complessivamente emersi non presentano la necessaria congruenza rispetto ai requisiti di concretezza, univocità, rilevanza richiesti dal modello legale di cui al comma 1 del citato art. 143»<sup>120</sup>. A tal proposito non è possibile procedere ad un'analisi delle motivazioni del mancato scioglimento in quanto, occorre rammentare, le relazioni redatte dalle Commissioni di accesso e la relazione del Prefetto al Ministro, sono atti non ostensibili, a norma del combinato disposto dell'art. 24 della l. n. 241/1990 e dell'art. 3 del d.m. n. 415/1994<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> CROSS, *Terzo rapporto, cit.*, p. 126, in cui nel prospettare le considerazioni di ordine generale più interessanti che si possono enucleare dal rapporto, si collegano alle diverse mafie comportamenti vocazionali di ciascuna, confermando che «la 'ndrangheta sembra ad esempio coltivare la sua vocazione alla conquista del territorio».

<sup>119</sup> d.P.R. 10 febbraio 2020, in G.U. 7 marzo 2020, n. 58, p. 2.

<sup>120</sup> d.m. 30 gennaio 2020, in G.U. 12 febbraio 2020, n.35.

<sup>121</sup> L'art. 24 della l. n. 241/1990 che prevede, fra le esclusioni dal diritto di accesso, i casi indicati dai regolamenti da adottarsi da parte delle singole Amministrazioni; il Ministero dell'Interno, in attuazione della predetta disposizione, si è dotato di apposito regolamento, approvato con D.M. n.415 del 10 maggio 1994, in cui è prevista, alla lettera m) la sottrazione all'accesso di atti, documenti e note informative

Ad ogni modo la Valle d'Aosta va a costituire un ulteriore riquadro colorato nella grafica della casistica delle Regioni colpite dal fenomeno del condizionamento mafioso dei Consigli comunali.

Con rammarico si è seguita l'evoluzione della vicenda della Valle d'Aosta, ove tanti segnali erano stati disseminati, sia nei documenti ufficiali, sia nel tessuto sociale, circa la pericolosa crescita dell'intreccio tra mondo imprenditoriale e politico con esponenti della 'ndrangheta sul territorio: tanti segnali vi erano, ma non sono stati intercettati. Al riguardo, infatti si è parlato di negazionismo<sup>122</sup> da parte dell'opinione pubblica e delle istituzioni che troppo a lungo hanno trascurato di prendere coscienza di quanto da anni stava accadendo.

## **8. La mappa degli scioglimenti: verso il primo scioglimento nel Nord-est?**

Nei primi mesi del 2019 sono stati resi noti gli esiti di un' importante indagine, denominata *At Last*, della DDA di Venezia, durata molti anni, che ha condotto a "scoperchiare" una fitta rete di infiltrazioni e intrecci in attività economiche nella zona del litorale di Eraclea, ricollegandola a un'associazione a delinquere di tipo mafioso, portando a indagare 76 persone e a numerosi arresti; fra cui spicca il nome del sindaco della città, accusato di voto di scambio politico - mafioso per aver stretto accordi, ai fini di garantirsi la propria elezione nella consultazione elettorale del 2016, con il personaggio ritenuto capo della consorceria locale affiliata ai casalesi.

A seguito dell'indagine, è stato avviato dal Prefetto di Venezia il procedimento previsto dall'art 143 T.U.E.L., con la nomina della Commissione di accesso che ha svolto il proprio mandato, passando al vaglio tutti gli atti del Comune, cercando di individuare

---

utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di rimozione degli amministratori degli enti locali ai sensi dell'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dei provvedimenti di scioglimento degli organi ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dell'art. 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

<sup>122</sup> Si veda l'intenso passaggio dedicato all'indagine in questione durante la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 dal Procuratore generale, in F. E. Saluzzo, *Intervento del Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Torino*, Cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario 2019, 26 gennaio 2019, p. 9.

tracce - attraverso delibere di giunta, atti del consiglio, determine dirigenziali, contratti, incarichi, ecc - dei favori resi per agevolare le attività del clan definito “i Casalesi di Eraclea”. La relazione è stata rassegnata il 7 novembre 2019 al Prefetto che a sua volta, dopo la fase di ponderazione in seno al Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, ha inviato la proposta di scioglimento dell’ente al Ministro.

In effetti, per quanto riportato dagli organi di stampa,<sup>123</sup> le aspettative, anche da parte di esponenti delle istituzioni, nel periodo intercorso dalla conclusione delle indagini sino al termine dell’attività dell’ispezione, andavano nella direzione di un prossimo scioglimento del Consiglio comunale.

A seguito della pubblicazione, in data 26.3.2020, del decreto ministeriale di conclusione del procedimento, che attesta l’insussistenza dei presupposti per far luogo a scioglimento, ai sensi dell’art. 143, c. 7, non sono mancati alcuni commenti dal tono perplesso circa l’esito del procedimento, ma poiché le relazioni sono riservate non risulta possibile svolgere un’analisi dei riscontri effettuati dalla Commissione di accesso e la valutazione di questi rispetto ai parametri di chiarezza, univocità, rilevanza prescritti. A livello istituzionale, si segnala l’iniziativa da parte di un componente della Commissione parlamentare antimafia tendente ad approfondire la complessa vicenda, Commissione che aveva già attenzionato la questione nell’ambito di una missione effettuata in Veneto nel luglio 2019. In particolare, è stata formalizzata una richiesta, inoltrata alla presidenza della Commissione, che sollecita l’audizione dei rappresentanti istituzionali competenti, per far chiarezza sulla decisione di archiviazione del procedimento.<sup>124</sup>

Sul piano amministrativo, occorre evidenziare che il Comune di Eraclea a seguito delle dimissioni del Sindaco, dovute alle vicende giudiziarie che lo hanno coinvolto, è

---

<sup>123</sup> Si vedano, in proposito, G. Pietrobelli, «Venezia, il procuratore conferma: “Il Prefetto ha chiesto al Viminale lo scioglimento del Comune di Eraclea per infiltrazioni mafiose”», in *Il Fatto Quotidiano*, 8 gennaio 2020 e C. Mion, “Eraclea, mafia in Comune: «Il ministro Lamorgese ha chiesto lo scioglimento»” in *La Nuova di Venezia e Mestre*, 22 gennaio 2020.

<sup>124</sup> A sollecitare che la vicenda venga esaminata dalla Commissione è stato N. Pellicani, componente della Commissione, secondo cui: «Il processo per la presenza e le infiltrazioni della Camorra sul litorale è iniziato a Venezia, gli elementi che hanno portato alla richiesta del Prefetto Zappalorto di sciogliere per mafia il Consiglio comunale sono consistenti e sono pilastri nell’inchiesta della Dda di Venezia sul clan Donadio. Non si riesce a capire quindi la bocciatura da parte del Ministero della richiesta. Per questo bisogna fare chiarezza su quanto accaduto. Lo dobbiamo a tutti i cittadini onesti di quel centro e del litorale Veneto dove le organizzazioni criminali di stampo mafioso stanno, in tutti i modi, cercando di infiltrare il tessuto economico» citato da C. Mion, “La camorra di Eraclea in commissione antimafia”, in *La Nuova di Venezia e Mestre*, 29 maggio 2020.

stato dapprima sospeso ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. b), n. 2, d.lgs. 267/2000 e successivamente sciolto con d.p.r. 12 aprile 2019. Il Comune, pertanto, seppur non sia intervenuto lo scioglimento ex art. 143, è retto ininterrottamente dal 22 marzo 2019 da un Commissario straordinario. Il succedersi degli eventi, a causa dell'evolversi dell'attuale emergenza epidemiologica, ha portato al rinvio del turno elettorale di primavera a quello autunnale<sup>125</sup> e, pertanto, alla fine del periodo, l'ente sarà stato in amministrazione commissariale per circa 18 mesi. Circostanza quest'ultima che potrebbe non essere stata influente sul piano sostanziale della decisione di non scioglimento, in subordine ovviamente all'insufficiente quadro probatorio rilevato sul piano tecnico-giuridico del condizionamento esercitato sull'ente, che, come già ampiamente analizzato, ha una valenza autonoma rispetto alle risultanze giudiziarie delle vicende che hanno dato avvio al procedimento ex art. 143 T.U.E.L.

#### 8.1 Lo scenario di riferimento: i precedenti silenti.

Lo scenario descritto dai media rispetto alla specifica vicenda di Eraclea,<sup>126</sup> consente di rilevare che il sodalizio criminale, riconducibile alla camorra, era presente da anni sul territorio, ove ha portato avanti la gestione diretta e indiretta di redditizie attività economiche, tali da assurgere a "fatto notorio"; l'integrazione nel tessuto sociale giungeva a manifestazioni tipiche di rafforzamento dell'appartenenza a una comunità quale, ad esempio, la sponsorizzazione della squadra cittadina e della festa patronale.

Ancor più, viene messo in evidenza come andando indietro di decenni vi sia stato un diffuso, marcato atteggiamento di sottovalutazione del fenomeno della presenza di soggetti malavitosi di matrice campana, ricollegabile ad accordi stipulati con il gruppo

---

<sup>125</sup> D.L. 20 aprile 2020, n. 26 *Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020* in GU n.103 del 20.4.2020 che dispone, fra l'altro, che "b) in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, limitatamente all'anno 2020 legge 7 giugno 1991, n. 182, limitatamente all'anno 2020, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono in una domenica compresa tra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020; c) sono inseriti nel turno di cui alla lettera b) anche le elezioni nei Comuni i cui organi devono essere rinnovati per motivi diversi dalla scadenza del mandato, se le condizioni che rendono necessarie le elezioni si verificano entro il 27 luglio 2020".

<sup>126</sup> "Camorra in Veneto, 50 arresti, c'è il Sindaco di Eraclea. «Edilizia e voto di scambio. È la più grande operazione a nord-est»", in *Corriere della Sera – Corriere del Veneto*, 19.2.2019; "Camorra in Veneto ha preso il posto della mala del Brenta: 50 arresti, anche il sindaco di Eraclea e un poliziotto", in *Il Fatto Quotidiano*, 19.2.2019.

autoctono della mafia del Brenta negli anni '90, soggetti che con il passare degli anni hanno assunto sempre più una veste attiva nel consorzio cittadino.<sup>127</sup>

Circa lo scenario di sfondo *sfuggente* del Veneto, occorre rilevare che anche nei documenti ufficiali promananti dagli organi competenti, sino ad anni recenti, non si rinvenivano segnali allarmanti circa l'espansione in area veneta di gruppi camorristici, né tantomeno vi è accenno alla presenza nel territorio di Eraclea, segno della difficoltà di far emergere dati certi ed evidenze consistenti. Tuttavia, viene esplicitato in modo chiaro la difficoltà individuare i sodalizi di matrice camorristica poiché questi, operando in territori diversi da quelli di origine, tendono ad adottare una linea di comportamento di *basso profilo*, concentrandosi su operazioni di tipo finanziario e imprenditoriale, che ben riesce a mimetizzarsi nell'ambiente locale.<sup>128</sup>

Nella stessa direzione è molto illuminante l'interpretazione offerta dalla relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura, laddove viene descritto come l'espansione al Nord sia stata una facile conquista di aree attrattive e di per sé favorevoli all'incontro fra diverse mentalità affaristiche inquinanti. Nel caso del Veneto, ancor più emerge che il terreno era culturalmente fertile e, in particolare, il tessuto imprenditoriale disponibile all'accoglienza e alla condivisione, mettendo anzi in campo le proprie competenze professionali finalizzate ad attività illecite, in ciò trovando reciproca utilità. E proprio rispetto al Veneto viene citata l'espressione usata, nel corso di un processo del 2012, da un capo cosca che, per dar conto della propria scelta di insediarsi nel Nord-est, si esprime tacciando i locali di essere "più disonesti di noi".<sup>129</sup>

Dato un simile scenario di riferimento, il sindaco arrestato, di professione avvocato, era il legale del soggetto ritenuto il capo, cui era legato da un rapporto personale e professionale di lunga data. Un quadro, quindi, che, nonostante le manifestazioni di sorpresa e di chiara solidarietà manifestata dai cittadini al sindaco, non lascia margine per una interpretazione degli eventi come risultato di una infiltrazione clandestina perpetrata ai danni di una collettività inconsapevole.

---

<sup>127</sup> L. Leonardelli, intervista a Maurizio Dianese "Caorle sta peggio di Eraclea perché il vaso di pandora non è stato scoperto nonostante le carte", in *Obiettivo territorio*, 30 novembre 2019.

<sup>128</sup> Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa antimafia, I relazione semestrale, 2015, p.120.

<sup>129</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, cit., p.104.

Il meccanismo immediato per impossessarsi dell'ente sembra essere stato il pregresso rapporto diretto con il sindaco, per cui tecnicamente lo stesso sindaco e il capo clan sono indagati per voto di scambio politico - mafioso, ai sensi dell'art. 416 ter c.p.; ma non si esclude che ulteriori soggetti abbiano consentito l'aggancio all'ente, tant'è che anche il vicesindaco, già sindaco in precedenti tornate, è indagato per concorso esterno in associazione mafiosa.

Al riguardo, bisogna sottolineare che il sistema elettorale introdotto nel 1991<sup>130</sup> prevede l'elezione diretta del sindaco, previa candidatura collegata univocamente ad una lista di candidati consiglieri ai quali, in caso di vittoria, spettano i due terzi dei seggi; inoltre, nei Comuni sotto i 15.000 abitanti, l'elezione è a turno unico. Ciò a sottolineare che, secondo uno schema teorico, assicurare un afflusso di voti, frutto di illecito accordo, a un candidato sindaco, significa sostenere la lista dei suoi candidati, i quali quindi si giovano parimenti del *bonus* e verosimilmente saranno disponibili a favorire scelte orientate a ricambiare il supporto ricevuto.<sup>131</sup>

## **9. Valle d'Aosta e Veneto, logiche simili in scenari diversi.**

I tre procedimenti ex art. 143 T.U.E.L. attivati, nel corso dell'ultimo anno, nei confronti dei tre Consigli comunali siti in due Regioni del Nord, finora non toccate da tale esperienza, promanano da situazioni aventi caratteristiche diverse, sia per il tipo di organizzazione criminale portata alla luce, sia per le modalità di penetrazione nel territorio. Sotto altro profilo, appare peculiare la vicenda della Valle d' Aosta in quanto Regione dotata di autonomia differenziata, il cui vertice politico-amministrativo ricopre le funzioni del Prefetto, con tutte le implicazioni già affrontate (cfr. *supra*, par. 5).

---

<sup>130</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, articolo 71, Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei Comuni sino a 15.000 abitanti.

<sup>131</sup> Si veda, fra le tante, la relazione del Prefetto di Genova, riguardante la proposta di scioglimento del consiglio comunale di Lavagna, che è particolarmente illuminante circa i metodi di preventiva trattativa sulla composizione della compagine politica, e in particolare della giunta, adottati dal gruppo malavitoso, in raccordo con personaggi politici locali. Il Comune di Lavagna è stato sciolto con D.P.R. 27.3.2017, pubblicato in GU n.88 del 14 aprile 2017.

Il profilo che qui più interessa evidenziare e che accomuna le situazioni di Veneto e Valle d'Aosta, come nella maggior parte dei casi al Nord, è la dimensione demografica medio-piccola degli enti interessati. Tale caratteristica agevola indubbiamente la possibilità di potersi infiltrare nell'ente e il meccanismo elettorale, attraverso il sistema delle preferenze, consente di candidare persone di fiducia delle cosche che possono essere elette facilmente con pochi voti di preferenza.<sup>132</sup> È l'approccio al Comune attraverso la figura del politico di riferimento, non importa se questi sia già in attività politica, o venga prescelto all'uopo come candidato ad una carica di rilievo, talvolta trasferendolo da terre lontane. Non rileva neanche lo schieramento politico, in ossequio alla caratteristica pragmaticità delle organizzazioni mafiose, motivate dall'unico scopo di accaparrarsi posizioni di dominio e guadagno.<sup>133</sup> L'alterazione del processo elettorale è infatti trasversale, non ideologica, e avviene in ogni zona d'Italia: il gruppo dominante offre supporto nel momento elettorale ai fini di ottenere dei vantaggi per le proprie attività attraverso la gestione dell'amministrazione pubblica.<sup>134</sup>

L'infiltrazione in questi casi si attua, non solo attraverso schemi noti che fanno leva, per esempio, sulla collusione del funzionario o su settori vulnerabili all'interno dell'ente o, ancora, su singole operazioni appetibili quali gli appalti o le erogazioni di fondi comunali, ma prioritariamente ponendo in essere un piano ad ampio raggio. La strategia tenderebbe ad affermare un dominio completo e in prospettiva sull'ente,<sup>135</sup> poiché è chiaro che un sindaco eletto in tal modo ha fatto una scelta di campo e dovrà mostrare riconoscenza a lungo termine.

---

<sup>132</sup> N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco, cit.*, p.214, gli autori meglio spiegano che: «al Nord, in un comune medio-piccolo, si ottiene un consigliere comunale anche con quindici o venti preferenze (grazie al fatto che normalmente l'elettore settentrionale abdica al diritto di esprimere la sua preferenza), la conseguenza è del tutto automatica: qualsiasi gruppo organizzato è in grado di ottenere come minimo il suo consigliere comunale (...) [così si] spiega la vorticoso moltiplicazione di amministratori locali in odore di 'ndrangheta che si è realizzata in Lombardia negli ultimi vent'anni.»

<sup>133</sup> V. Montaruli, *op.cit.*, p.55-56.

<sup>134</sup> *Ibidem*

<sup>135</sup> Da gli stralci delle intercettazioni pubblicate, esponenti di spicco del clan commentavano il risultato delle votazioni esprimendo compiacimento perché «il sindaco è nostro», in M. Zambon, «Mirco Mestre arrestato. I Casalesi esultavano: «Il sindaco è nostro»», in *Corriere della sera – Corriere Veneto*, 20 febbraio 2019.

## 10. Infiltrazione degli enti locali come indice del passaggio a una strategia sommersa: il compito dell'antimafia al Nord.

Le analisi degli organi istituzionali preposti<sup>136</sup> e degli studiosi<sup>137</sup> rimarcano che c'è ampia prova che le mafie italiane stanno adottando una strategia di abbandono progressivo delle tradizionali manifestazioni violente e aggressive, per abbracciare una linea più *sommersa*, nell'intento di incrementare la loro influenza in tutti i settori economici, in modo da distogliere l'attenzione da parte degli investigatori e dell'opinione pubblica. Questa strategia trova una sua strumentale modalità di attuazione nell'infiltrazione nel tessuto politico, economico e sociale dell'area interessata, attraverso la collusione con figure professionali, funzionari pubblici, mediatori. Corruzione e voto di scambio sono i metodi essenziali.

Questa infiltrazione slitta inesorabilmente sempre più verso forme di pericolosa contiguità<sup>138</sup> in cui emerge la mancata reazione della collettività, per inconsapevolezza, se non per accettazione:<sup>139</sup> è invalsa ormai la definizione di questo stadio evolutivo come di una *pax mafiosa*, ma non certo fra bande rivali come ai tempi dei padrini.

Lo scambio elettorale politico-mafioso, la corruttela di funzionari pubblici, l'intervento delle figure dell'*area grigia*, le infiltrazioni negli enti sono considerate attività di *secondo livello*<sup>140</sup> (che si differenziano da quelle di *primo livello* essenziali al sostentamento delle organizzazioni), in quanto attività poste in essere allorchè le consorterie criminali passano a un modello più sofisticato e imprenditoriale per penetrare

---

<sup>136</sup> Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa antimafia, *I relazione semestrale 2019*, p.537.

<sup>137</sup> E. U. Savona and M. Riccardi (eds), 2018, Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses – Final report of the MORE Project. Milano: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore. © 2018, pp.123-129.

<sup>138</sup> I. Portelli, *La contiguità*, cit., p.3.

<sup>139</sup> Colpisce al riguardo il commento della Presidente Bindi, a proposito della situazione della Valle d'Aosta: «La situazione che appare a noi è che non siamo di fronte a vittime della presenza mafiosa ma di fronte a collaboratori dell'azione mafiosa, politici, pubblici amministratori, imprenditori, e probabilmente anche un po' le istituzioni», Commissione parlamentare d'inchiesta, *Relazione conclusiva*, cit., *Missione in Valle d'Aosta*, audizione del sostituto procuratore generale presso la Corte di Appello di Torino, dr.ssa S. Noce, del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Aosta, dr. P. Fortuna e del sostituto procuratore distrettuale antimafia di Torino, dr. S. Castellani, 19 ottobre 2017.

<sup>140</sup> Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa antimafia, *I relazione semestrale*, 2019, pp.537-538.



l'economia legale e il tessuto sociale, e quindi abbisognano di questi mezzi per accreditarsi come mafia *imprenditrice*. Come è stato autorevolmente ammonito, in questa ulteriore e subdola metamorfosi la mafia diviene: «trasparente, liquida che più raramente uccide, ma che ha volto il proprio orizzonte operativo agli affari, agli investimenti, al condizionamento dei rappresentanti del potere politico che però, spesso, da condizionati diventano coassociati».<sup>141</sup>

Proprio questa modalità d'infiltrazione che *non fa rumore*, analogamente a quanto rilevato per il caso di Roma Capitale, è uno dei motivi che ha causato quel ritardo decisivo nell'identificazione della presenza di organizzazioni criminali nelle due Regioni analizzate, site alle due estremità opposte del Nord Italia. Regioni, lo si ribadisce, fino all'anno scorso, apparentemente ignare dell'operatività della criminalità organizzata sul territorio e della loro pervicace opera di penetrazione nelle istituzioni locali.

Vi è diffusa convinzione, ormai, che l'azione della mafia va commisurata a quella dell'antimafia, nel senso che per ogni territorio considerato, la pervasività e l'emersione del fenomeno mafioso vanno analizzate in correlazione all'azione delle varie anime dell'antimafia presenti su quel territorio.<sup>142</sup> Ciò in quanto l'affermazione delle organizzazioni mafiose spesso dipende dalla maggiore o minore risposta sul fronte dell'antimafia, sia a livello giudiziario che delle istituzioni e della società civile.<sup>143</sup>

Anche per le Regioni prese in considerazione, Veneto e Valle d'Aosta, è possibile affermare che la colonizzazione dei rispettivi territori si sia potuta stabilizzare anche grazie alla inconsapevolezza delle comunità che, non avendo i mezzi, specie culturali, per riconoscere la presenza mafiosa, non ne hanno colto la pericolosità. Ugualmente, da parte delle istituzioni competenti, sia sul versante giudiziario che amministrativo, vi è stata una generale sottovalutazione del fenomeno dovuta forse alla mancanza di conoscenza ed esperienza professionale volte ad identificare un fenomeno così complesso.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> F. E. Saluzzo, *Intervento del Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Torino*, Cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario 2020.

<sup>142</sup> R. Sciarrone e J. Dagnes, *Geografia degli insediamenti mafiosi*, cit., p. 70

<sup>143</sup> Ibidem

<sup>144</sup> «Definire che cos'è la mafia è già una questione complicata, ancor più se la si osserva alla luce dei processi di espansione nelle aree non tradizionali.», così R. Sciarrone e J. Dagnes "Geografia degli insediamenti mafiosi", in R. Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord*, Donzelli, Roma, 2014, p. 86.

Quest'ultimo è un problema risalente, tant'è che già la Commissione parlamentare antimafia del 1994 faceva notare come al Centro e al Nord si assiste ad una certa reticenza, da parte della magistratura, all'applicazione dell'art. 416-bis c.p. per le difficoltà di ricondurre nell'alveo della norma un fenomeno che spesso nei territori di nuova espansione cela quei caratteri tipici della mafiosità che la norma sanziona.<sup>145</sup> Così, per molto tempo, gli insediamenti mafiosi al Nord sono stati sminuiti, venendo a galla solo a partire dalla fine degli anni duemila, con le numerose inchieste giudiziarie e i molti accessi presso gli enti locali, con improvviso aumento degli scioglimenti in territori non tradizionali. Non si può non notare che le parole della Commissione, a oltre venticinque anni di distanza, appaiono profetiche della situazione che si è sviluppata nell'ultimo decennio.

In effetti è dato osservare come probabilmente gli insediamenti delle mafie tradizionali nei territori veneti e valdostani qui analizzati possono essere ricondotti, da un lato, alla capacità di mimetizzazione dei singoli mafiosi nel tessuto sociale e, dall'altro, alla accoglienza ospitale del contesto locale che comporta un "agevole trapianto"<sup>146</sup>. Indipendentemente dalle varie tesi avanzate in ambito scientifico sull'interpretazione dell'espansione mafiosa in aree non tradizionali, che non è possibile approfondire in questa sede, sembra potersi convenire che la leva fondamentale e fattore comune alle modalità di colonizzazione, rimane la capacità di accumulare e sfruttare capitale sociale, in grado di intercettare le opportunità di profitto offerte dalla piazza.<sup>147</sup>

In conclusione, gli esperti sottolineano come oggi, alla luce dell'esperienza maturata sull'infiltrazione mafiosa, sia nell'economia che nelle istituzioni, dei territori di non tradizionale insediamento, occorra "ripensare l'antimafia"<sup>148</sup>, con ciò volendo riferirsi alla necessità di maggiore qualità dell'azione antimafia, in cui una efficace e specifica formazione dei vari attori sul fenomeno, appare fondamentale per decifrare i sintomi della presenza e procedere al riconoscimento delle mafie che, nella loro continua

---

<sup>145</sup> L'argomento è stato approfondito maggiormente con riferimento alla vicenda di Roma Capitale alla cui trattazione si rinvia (cfr. *supra*, par. 3.2., cap. V).

<sup>146</sup> N. dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele, Torino, 2016, p. 40, l'autore specifica che «le organizzazioni mafiose e segnatamente la 'ndrangheta calabrese hanno sviluppato e sviluppano vere e proprie strategie di penetrazione territoriale, danno luogo a processi di mutamento, e più precisamente di colonizzazione. Certo, trovando un terreno favorevole e riscontrando sul posto sia imprevedibili livelli di omertà culturale sia una crescente domanda di beni e servizi illegali.»

<sup>147</sup> R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009, p. 174.

<sup>148</sup> R. Sciarrone e J. Dagnes, *Geografia degli insediamenti mafiosi, cit.*, p. 86.

evoluzione, si atteggiano attraverso manifestazioni di volta in volta nuove, rispetto alle quali è importante porsi con una visione attenta a coglierne la reale portata.

### **11. Andamento temporale e distribuzione territoriale dei provvedimenti di scioglimento.**

Avviandosi verso la conclusione del presente lavoro, non si può omettere di presentare un quadro sull'andamento degli scioglimenti intercorsi dall'introduzione della disciplina ad oggi. Infatti, i dati che ne emergono costituiscono l'indice fondamentale per la valutazione dell'efficacia dello strumento nella prevenzione del fenomeno delle infiltrazioni mafiose.

A tal fine vengono prese in considerazione due dimensioni, quella diacronica e quella territoriale, onde analizzare lo sviluppo nel tempo, attraverso un trentennio di storia politica italiana, accanto all'incidenza geografica degli scioglimenti. Da ciò si evidenzia che le regioni a tradizionale insediamento mafioso rimangono le più colpite dalla misura dissolutiva, rivelando tuttavia aspetti molto delicati connessi all'espansione mafiosa in territori di non tradizionale insediamento.

Innanzitutto, possiamo fornire dei dati riassuntivi:<sup>149</sup> a partire dal 1991 al 16 maggio 2020 sono stati emanati nel complesso 346 decreti di scioglimento ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L., di cui solo 23 sono stati annullati dagli organi della giustizia amministrativa per un totale di 323 decreti di scioglimento, oltre a 208 decreti di proroga di precedenti provvedimenti. Per focalizzare il periodo più recente, nel 2019 sono stati disposti ben 21 scioglimenti e 6 dall'inizio del 2020.<sup>150</sup>

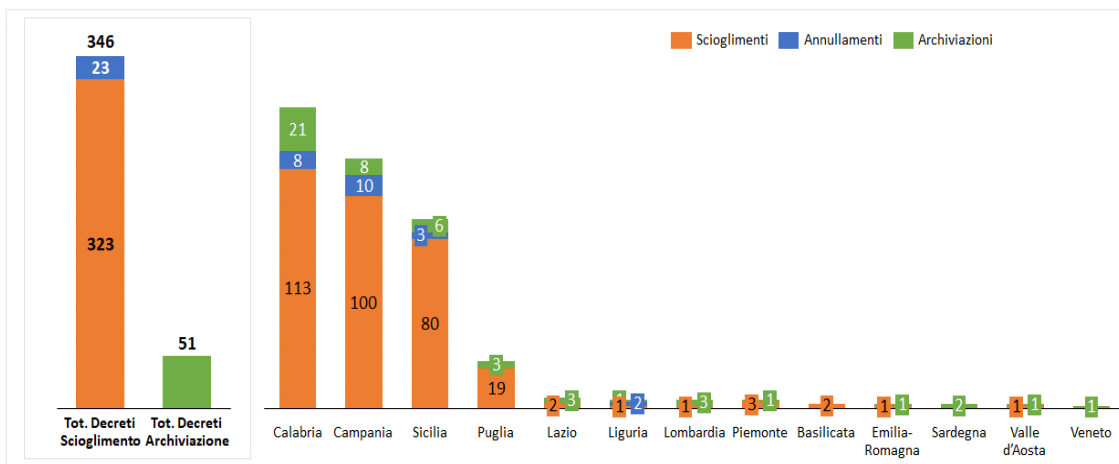
---

<sup>149</sup> I dati sono tratti dalle elaborazioni effettuate da *Avviso Pubblico*, aggiornate al 16 maggio 2020, reperibili in <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/Comuni-sciolti-per-mafia/amministrazioni-sciolte-mafia-dati-riassuntivi/>

<sup>150</sup> I sei Comuni sciolti dall'inizio del corrente anno sono i Comuni di: Scorrano (LE); Saint-Pierre (AO); Amantea (CS) al secondo scioglimento dopo quello del 2008, tuttavia annullato; Pizzo (VV); Sant'Antimo (NA) al secondo scioglimento dopo quello del 1991; Maniace (CT).

Il grafico 2 mostra, a sinistra, il numero totale degli scioglimenti, degli annullamenti e delle archiviazioni mentre, a destra, il numero si riferisce a ciascuna Regione nel cui territorio si trovano gli enti locali interessati dalla procedura dello scioglimento.

Grafico 2 - Numero dei d.P.R. di scioglimento, d.P.R. annullati e d.m. di conclusione (archiviazioni)

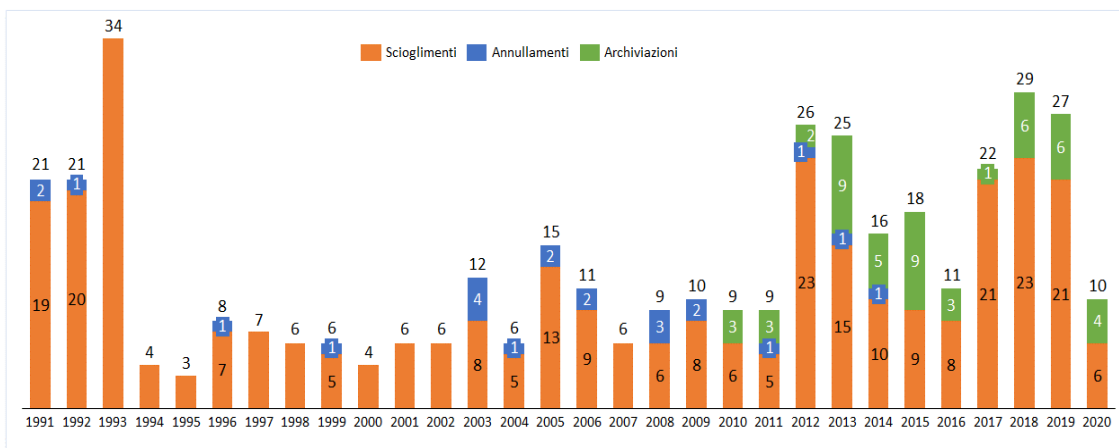


Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Riepilogo per regione» aggiornati al 16 maggio 2020

Gli enti locali oggetto di procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati fino ad oggi 294 dei quali 260 effettivamente sciolti (comprese sei aziende sanitarie e ospedaliere); inoltre non va trascurato l'analisi del numero dei d.m. di conclusione del procedimento (c.d. archiviazioni) e del fenomeno degli scioglimenti plurimi che ha interessato ben 68 amministrazioni, alcune delle quali sciolte per la terza volta.

Dal *grafico 3* sottostante si può ricavare il numero degli scioglimenti, degli annullamenti e delle archiviazioni anno dopo anno, dal 1991 ad oggi (aggiornamento al 16 maggio 2020).

*Grafico 3 - Andamento per anno dei 323 d.P.R. di scioglimento, 23 d.P.R. annullati e 51 d.m. di conclusione (archiviazioni)*



*Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avisopubblico.it](http://avisopubblico.it) «Riepilogo decreti scioglimento e archiviazioni» aggiornati al 16 maggio 2020*

Innanzitutto, dall'elevato numero di scioglimenti è facilmente deducibile che, nel corso degli anni, si è fatto ampio ricorso allo scioglimento, attestando la *vitalità* di questo strumento di politica antimafia. In particolar modo, però, si può notare dal *grafico 3* come l'applicazione della misura sia stata altalenante negli anni: si osserva un picco iniziale nel triennio 1991-1993, con una media di 24 scioglimenti (effettivi) annui, a cui segue una drastica diminuzione a partire dal 1994-1995 con una media di circa 3,5 casi annui, per poi passare ad una graduale stabilizzazione numerica degli scioglimenti (1996-2002). Si osserva successivamente una ripresa a partire dal 2003, con un andamento altalenante sino al 2011. Si giunge poi ad un secondo picco nel biennio 2012-2013, da evidenziare che, nel 2012, il numero degli scioglimenti decretati è stato pressoché coincidente con il numero degli accessi disposti (24 scioglimenti su 26 accessi). Da ultimo anche il 2018 ed il 2019 presentano dati molto significativi, superando addirittura il *record* del 2012. Si registrano ben 23 enti locali commissariati nel 2018 e 21 nel 2019, il dato inoltre si

aggrava maggiormente se, a questi numeri, si vanno ad aggiungere anche i decreti di proroga di precedenti scioglimenti: 20 proroghe nel 2018 e 26 nel 2019. A guardare i dati (cfr. *grafico 3*), si nota come il 2012 abbia inaugurato una stagione di alti e bassi che dura sino ad oggi, attualmente è comunque possibile osservare che il numero degli scioglimenti è, nel complesso, in crescita.

Altro dato importante da considerare è quello che riguarda il numero delle c.d. archiviazioni. Si segnala che dal 2010 ad oggi, oltre ai Comuni sciolti, si registrano 51 procedimenti di accesso avviati dal Ministero dell'Interno e culminati nell'archiviazione, di cui 9 nel 2015<sup>151</sup>, 3 nel 2016, 1 nel 2017, 6 nel 2018, 6 nel 2019 e 4 nel 2020. Ci si riferisce propriamente alla fattispecie indicata al comma 7 dell'art. 143 per il quale, nei casi in cui, al termine della procedura di accesso, non si riscontrano gli elementi di cui al comma 1 - concreti, univoci e rilevanti – né i presupposti per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'Interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana un “decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento”. Il richiamato comma 7 è stato introdotto con la l. n. 94/2009 che ha reso obbligatoria l'emanazione di un provvedimento espresso, al fine di dare maggior trasparenza alla procedura, informando la comunità locale interessata delle sorti della propria amministrazione, laddove in precedenza, in carenza di previsione normativa, non vi era obbligo di dare comunicazione dell'esito negativo dell'accesso. Poiché la novella è stata apportata nel 2009, il dato dei d.m. di conclusione del procedimento (c.d. archiviazioni) si rileva solo a partire dal 2010.

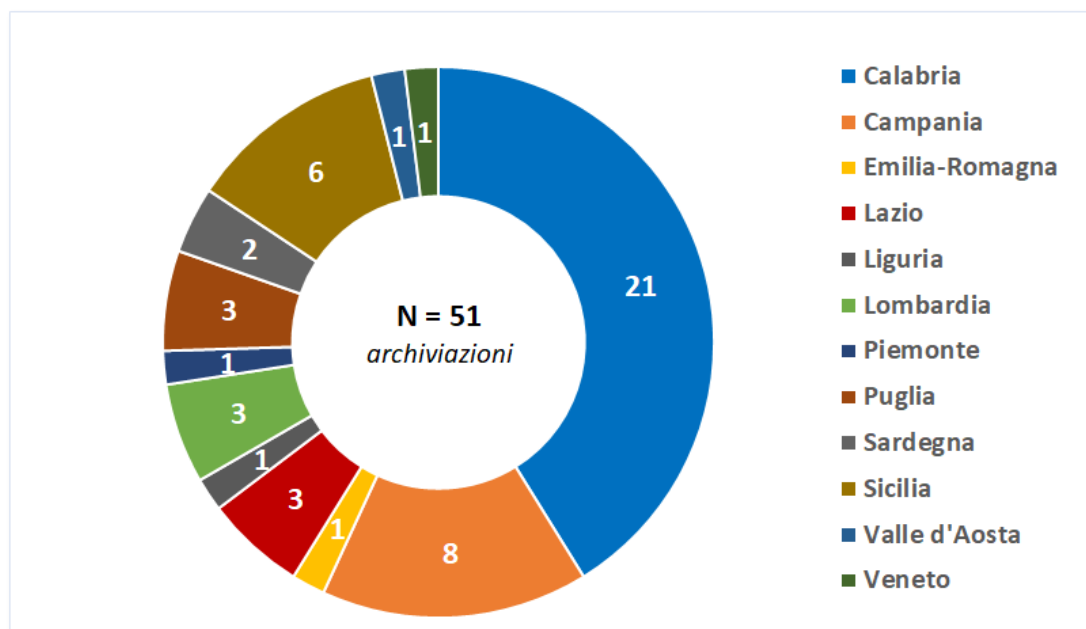
Come si può notare dal *grafico 4*, il dato delle archiviazioni è molto importante perché permette di prendere in considerazione anche le regioni a non tradizionale insediamento mafioso che sono state interessate dalla procedura dello scioglimento, pur essendosi questa conclusa con esito negativo, con ciò volendo evidenziare che in determinati territori, nonostante non si sia addivenuti a scioglimento, è stata monitorata e valutata la presenza di organizzazioni criminali con segnali di pericolo dell'infiltrazione nell'ente locale. Il dato delle archiviazioni è rilevante, infatti, sia per dare contezza all'opinione pubblica, sia per gli organi preposti al monitoraggio dei territori, nel senso

---

<sup>151</sup> In uno dei casi archiviati, quello del Comune di Squinzano, in Provincia di Lecce, peculiare è l'adozione di un provvedimento di rimozione di un consigliere comunale, ai sensi dell'art. 142 T.U.E.L., a seguito dell'accertamento di collegamenti intercorsi tra il consigliere e consorterie criminali locali.

di non sottovalutare ulteriori segnali di rischio che potrebbero manifestarsi alla luce dei precedenti episodi.

Grafico 4 - Numero d.m. di conclusione (archiviazioni)



Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Riepilogo per regione» aggiornati al 16 maggio 2020

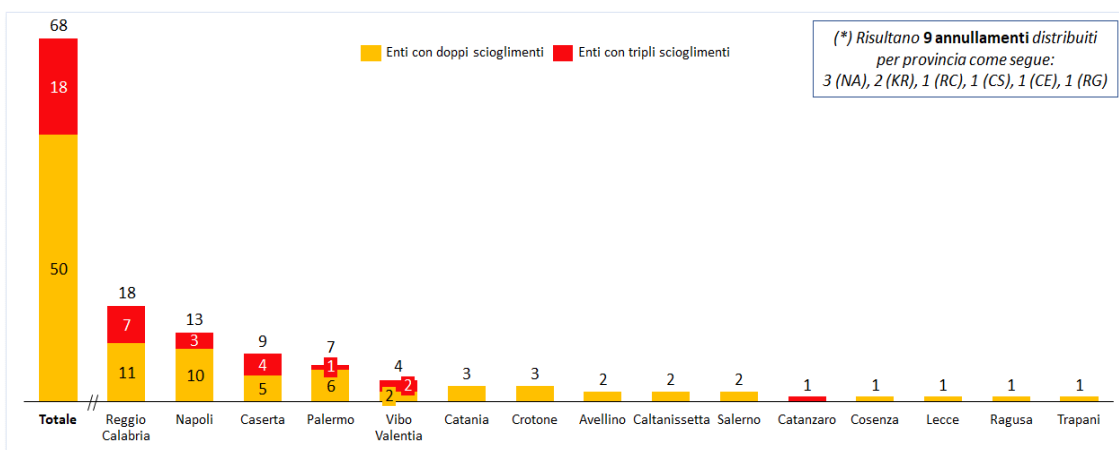
Infine, un'altra risultanza che non può essere trascurata attiene alle c.d. amministrazioni recidive, ossia gli enti locali che sono stati destinatari di più di un provvedimento di rigore. Come si può vedere dal *grafico 5* si contano 68 enti locali colpiti dallo scioglimento più di una volta, di cui ben 18 sciolti per tre volte. Non si può ignorare, come concordemente rilevato, che ciò sia indice di una falla del funzionamento dell'istituto, atteso che la misura dello scioglimento e il conseguente commissariamento, benché abbiano effetti molto lunghi e incisivi per la democrazia locale, evidentemente non sono risultati sufficienti a ripristinare il corretto funzionamento della pubblica amministrazione e non hanno indotto degli effetti durevoli sullo specifico ambito locale, segnatamente sul senso di legalità della comunità colpita. Ma, d'altra parte, non si può ignorare che tali patologie siano indice di situazioni di degrado politico-amministrativo

particolarmente incancrenite in determinati contesti, tali da riproporsi a cadenza di brevi lassi di tempo, frustrando le aspettative riposte nell'intervento straordinario.

Per fornire un'idea della ricorrenza dei plurimi scioglimenti si riportano sinteticamente qui i recenti dati relativi al 2019, anno in cui si contano ben otto *recidive*, inclusa un'azienda sanitaria: Careri (RC), al secondo scioglimento dopo il primo del 2012; Arzano (NA), sciolto per la terza volta dopo gli scioglimenti del 2008 e del 2015; Sinopoli (RC), al secondo scioglimento, dopo quello del 1997; Torretta (PA), già sciolto una prima volta nel 2005 mentre, nel 2014, una seconda procedura di accesso presso l'ente si era chiusa con un DM di conclusione; Misterbianco (CT), tra i primi Comuni ad essere colpito dal provvedimento di rigore nel 1991; Orta di Atella (CE), ente sciolto per la seconda volta dopo lo scioglimento del 2008; Africo (RC), al terzo scioglimento, dopo quelli del 2003, poi annullato, e del 2014; l'azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria già sciolta nel 2008.

Per ragioni di spazio, nel *grafico 5* sono indicati i doppi e i tripli scioglimenti suddivisi per provincia.

*Grafico 5 - Numero di enti locali per Provincia interessati da doppio e triplo decreto di scioglimento (inclusi i decreti annullati\*)*



Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Amministrazioni con più scioglimenti» aggiornati al 14 maggio 2020



### 11.1. L'impatto dell'antimafia sul numero e sulla localizzazione degli scioglimenti.

Alla luce di questi dati sorgono spontanei alcuni interrogativi: come spiegare questo andamento altalenante del numero di scioglimenti? La diminuzione del numero dei decreti di scioglimento, che segue ai balzi di crescita, rispecchia effettivamente una riduzione dell'infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni locali o dipende da altri fattori? Sono state avanzate a tal proposito diverse teorie che potrebbero aiutare a illustrare questo andamento.<sup>152</sup>

Una prima ipotesi potrebbe riguardare il rinnovamento, nel frattempo intervento, della classe politica e il conseguente miglioramento qualitativo dei rappresentanti a livello territoriale. Su questo punto la dottrina ha manifestato idee contrastanti;<sup>153</sup> a parere di chi scrive, sebbene una maggiore qualità dei rappresentanti locali non possa che giovare al buon andamento dell'amministrazione, sicuramente non può essere considerata deterrente per le organizzazioni mafiose e, pertanto, non è ad essa riconducibile il repentino calo degli scioglimenti che si è registrato nel passaggio dal 1993 al 1994, ma occorre rintracciare le relative cause in altri fattori.

Sicuramente a cavallo del periodo preso in considerazione, si registra un importante intervento legislativo, ossia l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, ad opera della l. n. 81/1993. Tuttavia, ricondurre il calo del numero degli scioglimenti al nuovo sistema elettorale, appare riduttivo. Infatti, se così fosse, la diminuzione si sarebbe dovuta verificare a partire dal 1996, subito dopo la tornata elettorale generale avvenuta con il nuovo sistema maggioritario, e non già a partire dal

---

<sup>152</sup> Sui fattori che spiegano l'andamento altalenante degli scioglimenti nel corso degli anni, si veda V. Mete, "Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica", in S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.

<sup>153</sup> Si riportano a tal proposito due orientamenti confliggenti. La prima, basandosi sul dato numerico e considerandolo rivelatore della realtà, porta ad affermare che «fa ben sperare il fatto che il numero degli scioglimenti, dopo i picchi registrati nei primi anni, si sia sostanzialmente stabilizzato (...). Sono dati significativi, che testimoniano una migliore selezione della classe politica locale, ma anche i successi conseguiti nella lotta al crimine organizzato», così Cantadori, *op cit.*; la seconda, ritenendo che né la qualità della classe politica locale né i successi delle politiche antimafia si possano realizzare in un lasso di tempo così breve, esclude categoricamente che la diminuzione numerica degli scioglimenti corrisponda ad un miglioramento della classe politica locale, in tal senso l'opinione di V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, p. 80 e in "La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali", in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, p. 405.

biennio 1994-1995 che invece non trova giustificazione nella nuova legge elettorale dato che le amministrazioni comunali in carica all'epoca erano state elette con il precedente sistema proporzionale.<sup>154</sup> Piuttosto, può dirsi che l'effetto positivo della riforma elettorale del 1993, sia da rintracciarsi nel fatto che l'elezione diretta ha conferito alla figura del sindaco una enorme visibilità, da cui deriva una maggiore responsabilizzazione, non solo del singolo candidato, ma anche dei partiti nella scelta del candidato stesso. Tale scelta dovrebbe essere il più trasparente possibile essendo più semplice un controllo sull'integrità non solo della persona ma anche dei processi di selezione della stessa.<sup>155</sup> Questi elementi favoriscono sicuramente un processo elettorale più trasparente, rendendo potenzialmente meno semplici le infiltrazioni mafiose, mentre in un sistema proporzionale basato sulle preferenze multiple senz'altro risultava più agevole inserire candidati collusi e confonderli con gli altri presenti nella lista.<sup>156</sup> Ad ogni modo non può dirsi in termini assoluti che un sistema elettorale piuttosto che un altro costituisca maggior baluardo alle infiltrazioni mafiose, come d'altronde è dimostrato dall'andamento degli scioglimenti successivo alla riforma elettorale e soprattutto dal picco che si è registrato nel 2012, nonché dal progressivo aumento dei casi di scioglimenti di Consigli comunali al Centro-nord registrato negli ultimi nove anni.

Ancora, in quegli stessi anni si assiste alla crisi dei grandi partiti di massa che ha completamente stravolto il sistema partitico nazionale, portando alla frammentazione dei vecchi schieramenti e alla nascita di nuovi soggetti di aggregazione politica, con il conseguente rinnovamento della classe politica nazionale e locale. Secondo questo punto di vista, la diminuzione del numero degli scioglimenti a partire dal 1994 sarebbe ricollegabile al periodo di adattamento delle organizzazioni criminali al riformato assetto partitico, dunque l'infiltrazione mafiosa avrebbe subito un rallentamento per via dell'adeguamento delle dinamiche di interazione politica delle mafie.<sup>157</sup>

In conclusione, i suddetti fattori possono tutti ritenersi, seppure non determinanti singolarmente considerati, concause della drastica riduzione degli scioglimenti a partire

---

<sup>154</sup> V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, p. 81.

<sup>155</sup> V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, p. 81-82, il quale indica l'insieme dei mutamenti derivanti dal passaggio ad un sistema elettorale di tipo maggioritario come un processo di *personalizzazione della politica*.

<sup>156</sup> *Ibidem*

<sup>157</sup> V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, pp. 83-84.

dal 1994 e dopo il boom registrato con l'introduzione della normativa che, in verità, ha senz'altro sortito anche un certo effetto deterrente. Ma, l'elemento determinante, dev'essere però individuato nella mobilitazione antimafia sorta quale reazione della società civile agli attentati mafiosi dei primi anni '90, prima con le stragi di Capaci e di via d'Amelio e poi con quelle di Roma, Firenze e Milano. Tali forme di mobilitazione della società civile hanno esercitato forti pressioni sulle istituzioni che hanno di conseguenza, sotto l'occhio non più ignaro della popolazione, rivolto grande attenzione alla lotta alla criminalità organizzata con interventi di tipo normativo, giudiziario e amministrativo. È in quest'ottica che si deve inquadrare il primo picco degli scioglimenti degli anni 1991-1992-1993, periodo in cui, a causa di una serie di cambiamenti che hanno fortemente inciso sulla vita politica del Paese, quali l'elezione diretta del sindaco e lo smantellamento del precedente sistema partitico, accompagnata da una forte mobilitazione antimafia, l'attenzione degli organi competenti nei confronti del fenomeno delle infiltrazioni mafiose è stata particolarmente elevata, portando ad un cospicuo numero di scioglimenti.<sup>158</sup>

Successivamente, come spesso accade a seguito delle grandi mobilitazioni reattive della società civile e soprattutto di quelle del movimento antimafia,<sup>159</sup> l'attenzione sia da parte dell'opinione pubblica che della politica nei confronti del problema delle amministrazioni locali infiltrate dalla criminalità, è lentamente scemata, causando così il calo del numero dei decreti di scioglimento a partire dal 1994-1995.<sup>160</sup>

Ricapitolando, si ritiene che il maggiore o minore numero degli scioglimenti che si sono registrati in trent'anni di applicazione della disciplina, sia dovuto a una serie di fattori ma è intrinsecamente ricollegabile all'attenzione che la società e i media rivolgono al fenomeno e alle conseguenti pressioni sull'operato delle istituzioni. In sostanza, quando in situazioni emergenziali per la sicurezza pubblica, si scatena la reazione del movimento antimafia, l'attenzione dell'opinione pubblica verso il fenomeno mafioso è estremamente alta e ciò induce la classe politica ad intervenire sia sul piano repressivo che preventivo avverso il fenomeno. Una volta passata l'onda dell'emergenza,

---

<sup>158</sup> V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, pp. 84-85.

<sup>159</sup> U. Santino, *Storia del movimento antimafia: dalla lotta di classe all'impegno civile*, Editori Riuniti, Roma, 2009.

<sup>160</sup> V. Mete in *Fuori dal Comune, cit.*, pp. 84-85 e in "La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali", in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, p. 406.

l'attenzione dei cittadini e dei media comincia a rivolgersi verso altri problemi e, di conseguenza, l'argomento mafia fuoriesce dall'agenda politica.<sup>161</sup>

Analoga spiegazione può essere fornita per giustificare il secondo ciclo di *boom* di scioglimenti verificatosi tra il 2012 e il 2013. Il periodo in questione è quello del governo tecnico presieduto da Mario Monti, durante il quale la carica di Ministro dell'Interno era ricoperta da un Prefetto in quiescenza, elemento che potrebbe aver contribuito ad una maggiore attenzione al fenomeno.<sup>162</sup> Dato questo approccio da parte del vertice politico dell'epoca è verosimile che l'aumento del numero degli scioglimenti si ricollegli, non semplicemente ad un acuirsi del fenomeno delle infiltrazioni, bensì ad un puntuale monitoraggio sugli enti locali da parte delle Prefetture.<sup>163</sup>

Non è dunque da escludere che la propensione più o meno spinta dei governi nazionali a ricorrere alla misura in questione è connessa certamente anche alle priorità politiche che gli stessi si pongono.<sup>164</sup> Le politiche pubbliche, infatti, sono orientate in primo luogo dalla linea politica dell'esecutivo ma sono anche influenzate dalle situazioni contingenti, talvolta emergenziali o inaspettate.

Come dianzi sostenuto, un ruolo fondamentale in tali dinamiche è stato ricoperto dall'impegno sempre più diffuso e incisivo del movimento antimafia che, nelle sue varie articolazioni – sia istituzionale che movimentista-, indubabilmente ha svolto, e continua a svolgere, una funzione di divulgazione e di stimolo nei confronti dell'opinione pubblica e della classe politica.<sup>165</sup> A conferma dell'influenza esercitata dalla mobilitazione antimafia anche sull'incidenza degli scioglimenti, si possono leggere in correlazione: la

---

<sup>161</sup> R. Minna, *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 418.

<sup>162</sup> Si noti che anche in prosieguo, nominata Ministro della Giustizia nel successivo governo Letta, il prefetto Cancellieri ha continuato ad attenzionare il tema dell'antimafia in particolare istituendo, il 10 giugno 2013, un'apposita Commissione di studio incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata, presieduta dal prof. G. Fiandaca. Più nello specifico, alla Commissione veniva dato il compito di sviluppare dei criteri e delle direttive per l'elaborazione di un testo unico di contrasto alle criminalità organizzata e ai suoi diversi fenomeni di radicamento sul territorio.

<sup>163</sup> V. Mete, "La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali", in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, p. 406.

<sup>164</sup> V. Mete, "Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica", in S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.

<sup>165</sup> «Dunque, il numero di decreti ci parla sia della mafia (e dei suoi rapporti con la politica) sia dell'antimafia.» V. Mete, "Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica", in S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.

particolare attenzione rivolta alla ‘ndrangheta negli ultimi anni, con l’incremento degli scioglimenti in Calabria (regione con il record, dal 2009, del numero di Comuni sciolti, fra cui il primo capoluogo di Provincia, oltre a tre Aziende sanitarie provinciali); l’allarme lanciato per l’espansione della criminalità in territori di non tradizionale radicamento, con il picco di scioglimenti registrato (fra il 2011 e il 2020) nelle regioni settentrionali, la cui fenomenologia di infiltrazione è sempre riconducibile a matrice ‘ndranghetista.<sup>166</sup>

In sintesi, ciò che sembra si possa trarre dalle osservazioni svolte nei precedenti paragrafi è che l’andamento spazio-temporale più o meno spinto delle misure dissolutorie non rappresenta solo un trend e non è neanche indice immediato di una maggiore o minore aggressività delle consorterie verso l’istituzione locale; piuttosto rappresenta l’esito di una serie di circostanze, fra cui la diversa reazione da parte dello Stato a seconda di quanto sia forte la pressione dell’opinione pubblica sulla politica.<sup>167</sup> Pertanto si vuole qui sottolineare che l’aumento e la diminuzione dei casi di scioglimento sono strettamente connessi alla maggiore o minore mobilitazione dell’antimafia, promanante sia dalle istituzioni che dalla società civile, che si manifesti nei territori “in odore” di scioglimento.

Passando infatti ad osservare l’andamento territoriale degli scioglimenti, è possibile ricollegare il rapido aumento dei casi di scioglimento al Centro-nord alla maggiore attenzione che è stata rivolta al fenomeno negli ultimi anni. Ci si riferisce in particolare alla concomitanza di indagini giudiziarie che hanno portato alla luce le attività criminali condotte da organizzazioni mafiose, principalmente di matrice ‘ndranghetista, nei territori di nuova espansione.<sup>168</sup> Dai procedimenti penali hanno tratto linfa gli accertamenti svolti dall’autorità prefettizia sulle amministrazioni locali e ciò è evidente dalla lettura delle stesse relazioni che accompagnano i decreti di scioglimento predisposte dal Ministero dell’Interno che spesso fanno riferimento alle indagini della magistratura che hanno coinvolto amministratori locali.

---

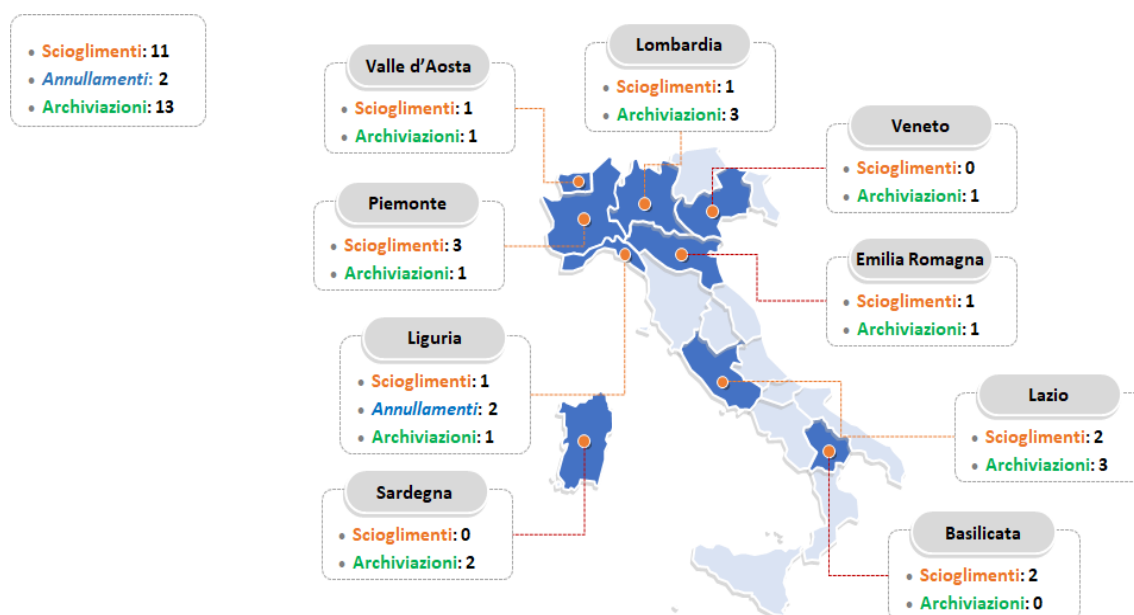
<sup>166</sup> V. Mete, “La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali”, in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, pp. 407-408.

<sup>167</sup> V. Mete, in “Mafie e politica: perché l’infiltrazione nei Comuni?”, videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020; V. Mete, “La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali”, in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, p. 408.

<sup>168</sup> In tal senso, sul peso che le operazioni giudiziarie hanno avuto nello spostare l’attenzione sulla presenza mafiosa nelle regioni del Centro-Nord, si veda anche V. Martone, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017, pp. 14-15.

Nel *grafico 6* è possibile osservare che, a parte il caso di Bardonecchia (TO) nel 1995 e di Nettuno (RM) nel 2005, la concentrazione del numero degli scioglimenti al Centro-nord si è registrata interamente negli ultimi nove anni, coincidendo con lo svolgimento delle più imponenti inchieste giudiziarie sulla criminalità organizzata in questi territori di nuovo approdo.<sup>169</sup>

*Grafico 6 - Mappa distribuzione d.P.R. di scioglimento, d.P.R. annullati e d.m. di conclusione (archiviazioni) nelle Regioni a non tradizionale insediamento mafioso*



Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it) «Riepilogo regioni a non tradizionale insediamento mafioso» aggiornati al 17 marzo 2020

<sup>169</sup> Si ricordano le maggiori inchieste giudiziarie sulla 'ndrangheta in territori di non tradizionale insediamento, a partire dal 2010: *Crimine-Infinito* in Lombardia, *Minotauro* e *Albachiara* in Piemonte, *La svolta* in Liguria, *A Emilia* in Emilia-Romagna, *Geenna* in Valle d'Aosta e *Camaleonte* in Veneto.

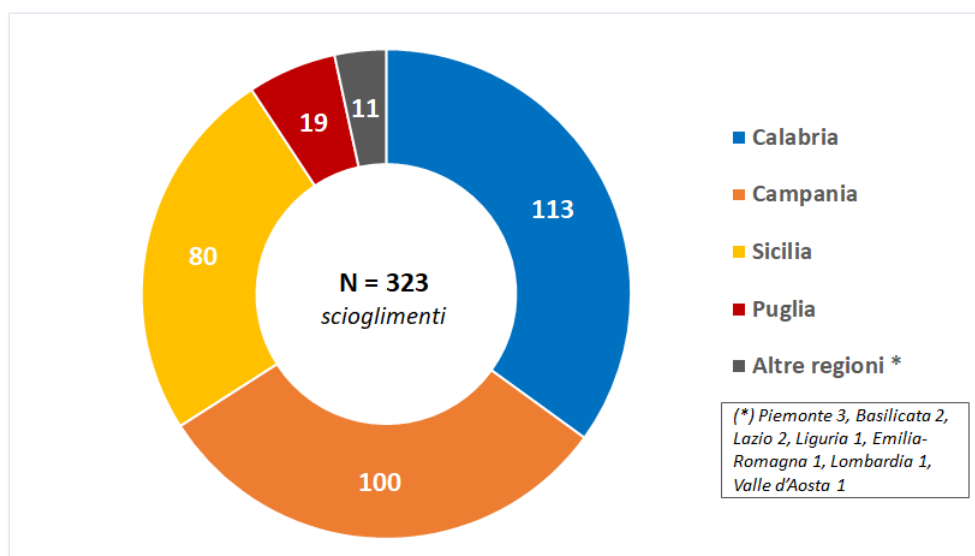
Tabella 2 - Tabella riepilogativa dati Regioni a non tradizionale insediamento mafioso

<span style="color: green;">Scioglimenti</span> <span style="color: orange;">Annullamenti</span> <span style="color: red;">Archiviazioni</span>			
<b>Basilicata</b>	1993 - Montalbano Jonico (MT) 2019 Scanzano Jonico (MT)	<b>Lombardia</b>	2011 - ASL Pavia 2013 - Sedriano (MI) 2018 - Seregno (MB) 2019 - Corsico (MI)
<b>Emilia-Romagna</b>	2016 - Finale Emilia (MO) 2016 - Brescello (RE)	<b>Piemonte</b>	1995 - Bardonecchia (TO) 2012 - Leini (TO) 2012 - Rivarolo Canavese (TO) 2012 - Chivasso (TO)
<b>Lazio</b>	2005 - Nettuno (RM) 2015 - X Municipio di Roma 2015 - Castelnuovo di Porto (RM) 2015 - Morlupo (RM) 2015 - Sant'Oreste (RM)	<b>Sardegna</b>	2019 - Baratili San Pietro (OR) 2019 - Santu Lussurgiu (OR)
<b>Liguria</b>	2011 - Bordighera (IM) 2012 - Ventimiglia (IM) 2015 - Diano Marina (IM) 2017 - Lavagna (GE)	<b>Valle d'Aosta</b>	2020 - Aosta 2020 - Saint-Pierre (AO)
		<b>Veneto</b>	2020 - Eraclea (VE)

Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avisopubblico.it](http://avisopubblico.it) «Riepilogo regioni a non tradizionale insediamento mafioso» aggiornati al 17 marzo 2020

Sotto il profilo della diffusione geografica nel resto del territorio, si conferma l'assoluta prevalenza degli scioglimenti nelle quattro Regioni a tradizionale insediamento mafioso, Calabria, Campania, Sicilia e Puglia.

Grafico 7 – Numero degli scioglimenti effettivi (esclusi i decreti annullati) per Regione



Fonte: elaborazione dell'autrice dai dati disponibili sul sito [avisopubblico.it](http://avisopubblico.it) «Riepilogo per regione» aggiornati al 16 maggio 2020

Si può notare dal *grafico 5* che, come già accennato in precedenza, la Calabria si attesta al primo posto per numero di scioglimenti, con 113 casi. Come analogamente osservato per i casi di scioglimento al Centro-nord, è possibile ritenere che l'aumento degli scioglimenti in Calabria nell'ultimo decennio, sia dovuto al grande interesse che è stato rivolto, specie dalle indagini penali, ma anche da altri attori istituzionali quale la Commissione parlamentare antimafia, alla 'ndrangheta. Non può infatti ritenersi una pura coincidenza il dato per cui è la Calabria la regione che detiene il record di scioglimenti ormai dal 2009. Segue la Campania, con 100 casi, la Sicilia con 80 casi e la Puglia con 19 scioglimenti.

Si aggiunga, infine, una considerazione fondamentale che riguarda il dato complessivo degli scioglimenti: nella quasi totalità dei casi si giunge allo scioglimento in seguito a episodi di grande risonanza, tendenzialmente violenti, quali atti intimidatori nei confronti di sindaci e amministratori locali, oppure, ancora più frequentemente, a seguito di inchieste giudiziarie, spesso clamorose, che portano a scoperchiare situazioni di pesante commistione fra potere politico e potere mafioso che coinvolgono anche le amministrazioni locali.<sup>170</sup>

Il nesso consequenziale tra azione della magistratura e promovimento dell'azione di scioglimento emerge in maniera lampante nei casi dei decreti dissolutivi al Nord che sono stati un effetto delle grandi inchieste giudiziarie o di avvenimenti eclatanti in quei territori. In questi casi è evidente la natura emergenziale della disciplina in quanto tutt'oggi viene applicata solo allo scoppiare dell'emergenza, poiché non è dato con gli strumenti attualmente disponibili, intervenire prima. Infatti, è principalmente mediante l'ausilio delle inchieste giudiziarie, attraverso i poteri d'indagine, che è possibile accertare situazioni di realtà locali profondamente compromesse laddove, invece, i poteri limitati delle Commissioni di accesso, o ancor più, la mancanza di strumenti ordinari di controllo del Prefetto, non consentono di intervenire a monte.

---

<sup>170</sup> «se una Procura della Repubblica è particolarmente attiva in un certo periodo, allora è molto probabile che anche il numero degli scioglimenti di enti locali ricadenti nel raggio di azione di quella procura sarà più elevato del solito», V. Mete, "Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica", in S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.



Se però da un lato questo sistema di dipendenza dello scioglimento dall'azione della magistratura è stato criticato, d'altro canto è stato fatto notare come tale legame sia già implicitamente insito nel funzionamento della disciplina e che, anzi, debba ritenersi una garanzia del diritto di elettorato attivo dei cittadini,<sup>171</sup> nel senso che l'organo democraticamente eletto è salvaguardato fino a quando un'indagine condotta con i poteri e le garanzie previste dalla procedura penale ne metta in luce meccanismi d'inquinamento. Se il potere di scioglimento fosse completamente sganciato dalle inchieste giudiziarie, si potrebbe profilare il pericolo di un utilizzo distorto dello strumento in questione, sintomatico del dissenso politico fra governo centrale e amministrazioni locali politicamente avverse e, trattandosi di una misura profondamente incisiva della democrazia locale, un tale rischio va scongiurato.<sup>172</sup> Dunque il collegamento con le inchieste giudiziarie funge non solo da garanzia per la comunità locale, come poc'anzi detto, ma anche da garanzia che il successivo procedimento tendente allo scioglimento si fondi su presupposti solidi e verificabili anche in sede di successiva tutela giurisdizionale.

## **12. Proposte di riforma presentate nella XVIII legislatura.**

Nel corso della presente legislatura, nell'ottobre 2019, è stata avviata la discussione in seno alla I Commissione affari costituzionali della Camera la discussione relativa a tre proposte di legge di iniziativa parlamentare, finalizzate ad apportare alcune significative modifiche alle previsioni degli artt. 143 e seguenti, intervenendo sia sul procedimento propedeutico al decreto di scioglimento, sia sulla fase successiva di gestione dell'ente commissariato.

Nel dettaglio si tratta dei seguenti atti:

- proposta di legge n.474 d'iniziativa della deputata Nesci e altri;
- proposta di legge n.1512 d'iniziativa della deputata Bruno Bossio e altri;

---

<sup>171</sup> Tale orientamento è stato espresso da G. Paci, Procuratore Aggiunto presso il Tribunale di Reggio Calabria, in "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

<sup>172</sup> Ibidem

- proposta di legge n.1630 d’iniziativa della deputata Santelli e altri.

Preliminarmente, occorre richiamare l’approfondimento d’inchiesta svolto nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare d’inchiesta, più volte citata, che aveva focalizzato la propria attenzione sugli scioglimenti, svolgendo numerose audizioni dei vari attori coinvolti, a diverso livello, nei procedimenti di scioglimento o nello studio della materia. Al termine dei propri lavori, la stessa aveva espresso alcune proposte di miglioramento della disciplina vigente,<sup>173</sup> dettate dall’esigenza di adeguamento alle sempre crescenti e complesse manifestazioni del fenomeno delle infiltrazioni negli enti. Tali indicazioni si possono così riassumere schematicamente: aumentare la trasparenza delle procedure di commissariamento; allargare l’ambito di applicazione a nuovi enti, come le società partecipate; diversificare i commissariamenti in base al tipo di ente (ad esempio differenziando le procedure rispetto alla dimensione demografica del Comune); prevedere misure per agevolare il ripristino della legalità (attraverso la garanzia di risorse economiche aggiuntive o la sostituzione di dipendenti compromessi con i clan locali); introdurre nuove forme di monitoraggio, supporto e controllo nei casi di archiviazione (c.d.terza via).

Delle tre proposte legislative menzionate, presentate nel corso della corrente legislatura, e di cui è iniziato l’esame congiunto il 18 settembre 2019 da parte della Commissione affari costituzionali della Camera in sede referente, le prime due (n. 474 e n. 1512) mirano ad adeguare la disciplina dello scioglimento e del commissariamento in più punti; mentre la proposta n.1630 è circoscritta all’introduzione di una sorta di sospensione dei termini della consiliatura stabilendo, in caso di annullamento del provvedimento di scioglimento, un recupero del termine sospeso a favore degli amministratori già sospesi.

Quanto al contenuto dei due atti più articolati, le varie modifiche proposte si possono sintetizzare e raccogliere nei seguenti punti:

- l'estensione della pubblicità della relazione prefettizia;
- l'istituzione del Consiglio dei cittadini, con funzioni consultive e propositive;

---

<sup>173</sup> Commissione parlamentare antimafia, *Relazione conclusiva*, cit., pp.262 ss.

- alcune modifiche alle modalità di composizione della Commissione straordinaria e alla disciplina per il personale dipendente, con la finalità di 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 anche se unitamente a soggetti privati;

- previsione 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;

- riduzione del termine, da 45 a 30 giorni, entro cui 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 la relazione nella quale dà conto dell'eventuale sussistenza degli elementi;

- instaurazione di un contraddittorio preventivo all'invio della relazione al Ministro, tra Prefetto ed ente, mediante audizione del Sindaco o altro rappresentante legale dell'ente, e trasmissione al Ministro dell'eventuale memoria depositata, unitamente alla relazione prefettizia;

- aggravamento dell'incandidabilità degli amministratori ritenuti causa dell'infiltrazione, estendendola ai casi di provvedimenti non definitivi, portando la durata a 20 anni, rispetto ai 10 anni ora previsti, pari a due turni elettorali;

Fermo restando l'iter legislativo che dovrà dispiegare il suo corso e, quindi, potrà apportare ulteriori modifiche ai testi in esame, si osserva a questo stadio che alcune indicazioni emerse dalla Commissione Bindi sono state ivi recepite. Si tratta, in particolare dell'inclusione delle società partecipate nel novero degli enti soggetti al procedimento, di alcune misure finanziarie di supporto all'azione di ripristino della legalità e della previsione del licenziamento dei dipendenti per accertata responsabilità dello scioglimento.

Qui interessa soffermarsi sull'indicazione promanante dai lavori della citata Commissione per quanto riguarda le ipotesi in cui l'attività ispettiva, pur riscontrando irregolarità, non abbia verificato l'esistenza degli elementi concreti, univoci e rilevanti. Il tema era balzato al centro del dibattito pubblico a seguito della complessa vicenda di Roma Capitale, per la quale il Consiglio dei Ministri si era determinato per il non scioglimento, discostandosi dalla proposta della Commissione di accesso, disponendo invece la misura dissolutoria solo per il X Municipio. Immediatamente era stato disposto dal Prefetto di Roma un gruppo di supporto *ad hoc*, con l'incarico di verifica e supporto alle attività dell'amministrazione capitolina, che ha svolto il proprio compito per un breve periodo (circa due mesi) sino allo scioglimento ordinario dell'ente per dimissioni di più della metà dei consiglieri.

Attraverso i contributi resi delle varie figure istituzionali audite,<sup>174</sup> la più volte richiamata Commissione antimafia era giunta a constatare l'esistenza di un'area di carenza previsionale nel complesso della disciplina dello scioglimento degli enti, rimarcando altresì che in contesti in cui l'accesso ispettivo evidenzia comunque forme di compromissione, il non procedere a scioglimento è avvertito come una piena ritrovata legittimazione per l'amministrazione.

Pertanto, l'art. 28, d.l. n.113 del 2018, c.d.decreto sicurezza,<sup>175</sup> attraverso l'inserimento del comma 7-bis all'art. 143 T.U.E.L., aveva previsto l'iniziativa di competenza del Prefetto, per l'individuazione degli interventi di risanamento, sino alla nomina del commissario *ad acta*. Tuttavia, a seguito di ricorso proposto dalla Regione Umbria, la Corte costituzionale, con la sentenza n.195 del 24 luglio 2019, è intervenuta sancendo l'incostituzionalità della disposizione, per violazione del principio di legalità

---

<sup>174</sup> Al riguardo si veda l'audizione del Prefetto di Roma F. Gabrielli del 26.1.2016 che nel dare conto delle attività di sostegno svolte dal gruppo, evidenziava la novità dell'esperienza con cui «in assenza dei presupposti voluti dall'ordinamento per la risoluzione dell'organo consiliare, è stata ricercata e attuata una soluzione in grado, a legislazione vigente, di accompagnare l'ente in un processo di recupero della dimensione di legalità e di efficienza amministrativa, senza incidere sulla sua autonomia costituzionalmente garantita.», in documenti Camera, resoconto stenografico n.132, seduta 26.1.2016.

<sup>175</sup> D.L. 4 ottobre 2018, n.113, convertito in Legge 1° dicembre 2018, n.132. in G.U. n.281 del 3 dicembre 2018, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate”.

dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost. e del principio di autonomia degli enti territoriali (art. 5 Cost.) in quanto con la medesima il legislatore ha introdotto «un potere prefettizio sostitutivo *extra ordinem*, ampiamente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali».

Ciò nonostante, la proposta di legge n. 1512, nella nuova formulazione dell'art. 143, comma 9, riproduce esattamente il testo del comma 7-bis dell'art. 143, come introdotto dall'art. 28, co. 1, d.l. n.113/2018 di cui, come dianzi detto, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale.

A giudizio di chi scrive, si valuta positivamente l'orientamento di introdurre una soluzione intermedia, meno invasiva, che non incida sulla permanenza degli organi ma che sia indirizzata al sostegno dell'ente in casi di accertata difficoltà. La misura prefigurata si collocherebbe, inoltre, a pieno titolo, nel novero delle misure di prevenzione antimafia, a completamento dell'offerta dell'ordinamento statale a tutela dei cittadini e del corretto dispiegarsi dell'autonomia degli enti in tutti i suoi segmenti.

In effetti, l'orientamento legislativo più recente in materia sembra improntato a una strategia di prevenzione e di intervento complessiva, operante a diversi livelli e stadi temporali, seguendo una logica di anticipazione della soglia di reazione dell'ordinamento. Secondo tale approccio, un'importante funzione per contrastare forme di permeabilità degli enti può essere svolta dall'insieme delle disposizioni costituenti il sistema della prevenzione amministrativa della corruzione. Occorre quindi dar luogo ad un uso sapiente degli strumenti normativi a disposizione in materia di antimafia e di anticorruzione, nonché di quelli di carattere pattizio, sul modello dei protocolli di legalità o patto d'integrità sottoscritti dalle Prefetture con i Comuni, le associazioni di categoria, i rappresentanti del mondo imprenditoriale, volti a prevenire i rischi di infiltrazione negli enti e negli appalti.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> V. Salamone, *La Documentazione antimafia nella normativa e nella giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 32-33.

Il legislatore dovrà quindi procedere ad una ponderata e calibrata definizione di una misura intermedia, che tenendo conto delle censure mosse dalla Corte costituzionale, possa armonizzarsi con il fondamentale principio di autonomia degli enti locali, atteso che è condivisa anche da parte della dottrina<sup>177</sup> l'opinione dell'utilità di uno strumento diversificato, non demolitorio come lo scioglimento, che possa contribuire a recuperare situazioni di estremo rischio sotto il profilo dell'ordine pubblico onde evitare che sfocino in fattispecie più gravi.

Un ulteriore aspetto nelle proposte di legge in discussione merita un *focus*. Si fa riferimento alla previsione dell'atto n. 1512, che propone la modifica del comma 3 dell'art.143<sup>178</sup> con la previsione di una fase obbligatoria di contraddittorio preventivo, tra lo stesso Prefetto e il Sindaco o il legale rappresentante dell'ente.

Secondo la proposta di legge, la fase di contraddittorio preventivo tra Prefetto e rappresentante dell'ente locale, dovrebbe svolgersi subito dopo il deposito della relazione redatta dalla Commissione di accesso e prima dell'invio della relazione prefettizia al Ministro. Il Prefetto, secondo la proposta, deve inviare le risultanze della relazione di accesso al Sindaco (o legale rappresentante) che potrà a sua volta rispondere con una memoria controdeduttiva, che farà parte dei documenti da trasmettere al Ministro, unitamente alla relazione prefettizia.

Al riguardo, dalla rassegna di giurisprudenza sullo specifico aspetto, si osserva che nei ricorsi proposti dagli amministratori colpiti dalla misura dissolutiva avverso i provvedimenti, è sovente motivo di ricorso la asserita violazione degli artt. 7 (comunicazione di avvio del procedimento), 9 (intervento nel procedimento) e 10 (diritti dei partecipanti al procedimento) della l. n. 241 del 1990.

La costante interpretazione dell'istituto in esame, come già diffusamente illustrato (cfr. *supra* cap. II), è di misura straordinaria, di natura cautelare, giustificata dal rilievo

---

<sup>177</sup> M. Magri, *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali, cit.*, pp.95-96.

<sup>178</sup> La proposta n.1512 prevede testualmente al comma 3 dell'articolo 143: «il Prefetto comunica le risultanze dell'attività svolta dalla commissione al sindaco o al rappresentante legale dell'ente locale il quale, entro 20 giorni dalla comunicazione, ha facoltà di inviare al Prefetto una memoria scritta contenente eventuali controdeduzioni. Entro i successivi 30 giorni, 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 con allegate le risultanze dell'attività della commissione e l'eventuale memoria del sindaco o del rappresentante legale dell'ente locale».

dei primari interessi tutelati. Da ciò si ammette la deroga all'applicazione degli ordinari meccanismi di trasparenza e partecipazione previsti della l. n. 241/1990 e quindi l'affievolimento dei diritti partecipativi.

L'orientamento del Consiglio di Stato, al riguardo, è consolidato avendo escluso, in più pronunce<sup>179</sup> la necessità del coinvolgimento degli amministratori dell'ente e dei soggetti interessati dall'accesso, escludendo altresì il previo invio della comunicazione di avvio del procedimento: «La prevalente giurisprudenza di questo Consiglio afferma che, in ordine alla fattispecie in oggetto, la comunicazione dell'avvio del procedimento non è necessaria, trattandosi di un'attività di natura preventiva e cautelare, per la quale non vi è necessità di alcuna partecipazione, anche per il tipo di interessi coinvolti, che non concernono, se non indirettamente, persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale (v., sul punto, Cons. St., sez. IV, 22.6.2004, n. 4467)». Ancora in altre pronunce si fa richiamo alle caratteristiche particolari di speditezza e riservatezza che connotano la procedura tesa allo scioglimento, come pure è stato chiarito che il diritto alla difesa degli amministratori è assicurato successivamente dal possibile esperimento del ricorso avverso il decreto di scioglimento, il che fornisce all'interessato un vaglio, in duplice grado di giudizio, da parte del giudice amministrativo circa la legittimità del provvedimento dissolutivo.

*De iure condendo* la proposta andrebbe incontro anche alla ulteriore esigenza espressa da più parti,<sup>180</sup> secondo cui l'introduzione di un contraddittorio potrebbe rivestire la funzione di rendere consapevoli i cittadini dei Comuni colpiti dallo scioglimento, sulle cause e sui motivi dello stesso e di far loro comprendere il funzionamento di questo strumento di politica pubblica antimafia le cui dinamiche, invece, troppo spesso rimangono ignote alla popolazione locale. La piena consapevolezza del cittadino sulla compromissione dell'amministrazione comunale è di fondamentale importanza onde evitarne l'allontanamento dalla vita politica della comunità di appartenenza che andrebbe

---

<sup>179</sup> Si veda da ultimo CdS, sez. III, 26.09.2019 n. 6435 che conferma sul punto CdS, sez. III, 14.2.2014, n. 727; CdS, sez. III, 20.10.2005, n. 5878; CdS, sez. III, 12.2.2007 n. 665; CdS, 22.3.1999 n. 319.

<sup>180</sup> Fra i molti si veda il pensiero di V. Mete, ribadito da ultimo in "Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?", videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

solo ad alimentare quella sfiducia nello Stato e nelle istituzioni che tanto giova al successo delle organizzazioni mafiose.

Sotto il profilo propriamente giuridico, si rileva che, in ossequio al principio del contraddittorio, la partecipazione al procedimento potrebbe in astratto apportare all'istruttoria degli elementi di chiarimento, tuttavia non si può escludere, in certi contesti inquinati, il rischio di comportamenti di sviamento o di intralcio da parte degli interessati. Altri profili problematici si pongono circa la divulgazione delle risultanze dell'accesso, atteso che la relazione della Commissione ispettiva, al pari di tutti i documenti del procedimento in questione, è classificata atto "riservato" e, nel contenuto, reca dettagliati riferimenti a persone, anche esterne all'ente, e a vicende che non possono essere resi pubblici.

Ad esito delle prospettate riflessioni, non si può non considerare che il problema delle infiltrazioni costituisce pur sempre un aspetto del fenomeno mafioso, in quanto tale complesso e in continua evoluzione, per cui rimane un'ardua operazione individuare soluzioni normative che diano risultati immediati e duraturi, sempre tenendo a mente che: «la cultura politica dei cittadini e le modalità di raccolta del consenso non sono aspetti che cambiano nello spazio di un mattino. Perciò, visto che non si possono commissariare a vita gli organi politici di una comunità, il problema delle potenziali infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali rimane un nodo difficile da sciogliere»<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> V. Mete, *Fuori dal Comune*, cit., p. 61.



## CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato l'attuale disciplina sullo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni e condizionamento della criminalità organizzata di tipo mafioso, nonché le prospettive delle eventuali modifiche normative e dopo aver raccolto numerosi spunti di riflessione sull'espansione del fenomeno delle infiltrazioni mafiose verso l'Italia centro-settentrionale, è giunto il momento di tirare le somme del discorso.

Innanzitutto, è innegabile che l'istituto oggetto del presente lavoro costituisca uno strumento irrinunciabile per l'ordinamento, seppure non pienamente risolutivo di un fenomeno che travalica il livello tecnico-giuridico dello scioglimento, ma che affonda le sue radici nel tessuto socio-economico e culturale della nostra società.

Nell'ambito della disamina svolta in merito al sistema dei controlli analizzato alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, vi è da sottolineare che, nell'attuale assetto dei rapporti istituzionali, il quadro normativo non consente di poter intercettare atti adottati dall'ente, quali delibere e determine dirigenziali, attraverso i quali si può concretizzare lo sviamento dall'interesse pubblico come effetto delle pressioni criminali. Pertanto, sarebbe opportuno avviare una seria riflessione, nelle sedi competenti, sulla possibilità di introdurre nuove forme di controllo sugli atti degli enti locali, compatibilmente con il dettato costituzionale.

Ancora, un'importante funzione per contrastare forme di permeabilità degli enti può essere svolta dall'insieme delle disposizioni costituenti il sistema della prevenzione amministrativa della corruzione, di recente introduzione, secondo una strategia di prevenzione e di intervento complessiva, che segua la logica di anticipare la soglia di reazione dell'ordinamento. Si tratta di utilizzare al meglio gli strumenti normativi previsti in materia di antimafia e di anticorruzione, nonché quelli di carattere pattizio, sul modello dei protocolli di legalità sottoscritti dalle Prefetture con i Comuni, le associazioni di categoria, i rappresentanti del mondo imprenditoriale, finalizzati alla prevenzione congiunta dei tentativi di infiltrazione negli enti e negli appalti. Altri strumenti potranno essere via via forgiati per far fronte a esigenze emergenti, o rivolti a contesti specifici, poiché la strategia della prevenzione deve essere sviluppata in maniera trasversale a tutti i livelli, tanto da parte pubblica che privata.

Un ulteriore tassello nella complessiva strategia della prevenzione, sotto il profilo soggettivo, è costituito dalla misura interdittiva dell'incandidabilità prevista dal comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L. che, ad esito di un procedimento giurisdizionale, colpisce gli amministratori che con le loro condotte hanno dato causa alla dissoluzione dell'ente. A tal proposito si ritiene efficace la modifica apportata con l. 132/2018 (c.d. Decreto sicurezza) che ha esteso la sfera di operatività della misura interdittiva, a seguito di provvedimento definitivo di dichiarazione dell'incandidabilità, a tutte le elezioni che si svolgono sul territorio nazionale e per due turni elettorali successivi all'adozione del provvedimento dissolutivo. Si ritiene altresì che non possa dirsi violato il diritto di elettorato passivo poiché la misura interdittiva viene applicata a tutela di interessi pubblici preminenti tali da giustificare il sacrificio di un diritto fondamentale.

Sotto altro aspetto, per ciò che concerne le Commissioni straordinarie, che indubbiamente evidenziano dei limiti nel loro ufficio, occorre rafforzare gli strumenti per rendere più efficace la loro azione di ripristino delle condizioni di legalità, non disgiunta sovente da un pesante onere per la gestione ordinaria di enti afflitti da gravi situazioni di bilancio e di disordine amministrativo. In tale ottica si valutano positivamente le proposte di legge, attualmente in esame alla Camera, di modifica della disciplina in oggetto, che agiscono sostanzialmente in due direzioni: depurare l'ente dalla presenza di dipendenti portatori degli interessi mafiosi e implementare la dotazione di risorse umane professionali a disposizione.

Passando invece all'ultimo aspetto di cui si intende proporre una riflessione conclusiva, si rileva come il numero di scioglimenti nei territori non tradizionali, in rapido e significativo aumento negli anni 2011-2019, dimostri che il fenomeno, da emergente è ormai emerso. I tre procedimenti di accesso ex art. 143 T.U.E.L. avviati nel 2019 in Regioni (Valle d'Aosta e Veneto) finora esenti da tali vicende, sebbene abbiano condotto ad un solo scioglimento nel 2020, non fanno che avallare la predetta tendenza.

Occorre prendere atto che l'espansione delle mafie al Centro-nord è un processo dilagante, e il rischio concreto di infiltrazioni negli enti locali è già una realtà di cui la cittadinanza deve acquisire piena consapevolezza. L'inquinamento perpetrato ai danni di un ente diventa devastante per una comunità, che sopporterà il pesante strascico sul piano amministrativo e reputazionale, nonché in termini di qualità dei servizi, per anni.

Nelle Regioni a non tradizionale insediamento si dovrà porre massima attenzione nel cogliere ogni possibile segnale, per prevenire l'insorgenza di tentativi di infiltrazione e l'acuirsi del fenomeno, con il concorso di tutti gli attori pubblici competenti.

Inoltre, occorrerà monitorare l'evoluzione della questione attenzionata delle funzioni prefettizie spettanti, da norme statutarie, al Presidente della Regione Valle d'Aosta, alla luce del primo scioglimento intercorso relativo al Comune di St-Pierre nonché degli esiti dei procedimenti giudiziari in corso.

La disamina dell'evoluzione normativa dell'istituto ha dimostrato la vitalità dello stesso che, nel corso di quasi trent'anni di applicazione, è stato oggetto di molteplici revisioni in sede legislativa al fine di adattarlo alle mutate esigenze, per far fronte alle crescenti modalità del condizionamento mafioso. Di particolare rilievo e al centro del dibattito pubblico vi sono ulteriori interventi legislativi (cfr. *supra* cap. V, par. 12) il cui esito dovrà essere monitorato nel prosieguo della legislatura. Inoltre, si ritiene auspicabile l'intervento del legislatore, volto a riformulare la previsione già introdotta nel cassato comma 7-bis, art. 143, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale. Ciò ai fini della individuazione di una misura intermedia, meno incisiva, che mantenendo la natura preventiva e cautelare propria del provvedimento di scioglimento, vada a colmare una lamentata lacuna del sistema, per fornire un sostegno alle amministrazioni locali in cui, a seguito di accesso ispettivo, sono emerse situazioni di compromissione nel perseguimento dell'interesse pubblico, pur non sussistendo i requisiti stringenti richiesti dall'art. 143, comma 1.

In conclusione, non può che rilevarsi come la presenza della criminalità organizzata si sia sviluppata, nella sua continua espansione, secondo modalità strategiche, diversificate in funzione dei contesti territoriali, dei rapporti con i ceti imprenditoriali e politici e dell'evoluzione della vita sociale della collettività. Ciò rende maggiormente complessa l'attività volta a individuare tempestivamente il fenomeno delle infiltrazioni mafiose che assume vesti sempre più insidiose e subdole.

Spetterà all'intervento legislativo individuare strumenti adeguati per far fronte a tale incombente minaccia al vivere civile, con regole ferme che salvaguardino, comunque, i principi che sottendono al sistema delle autonomie.

Ai tecnici, ai cultori, all'opinione pubblica il dovere di mantenere alti il dibattito e l'attenzione sul tema, onde preservare per le future generazioni una società fondata sui principi di legalità.

## BIBLIOGRAFIA

- G. Amarelli, “La riforma dello scambio elettorale”, in *penalecontemporaneo.it*, 4 giugno 2019.
- M. Ancillotti, S. Bedessi, G. Carmagnini, A. Manzione, F. Piccione, *Il pacchetto sicurezza 2009 - Guida alla legge 15 luglio 2009, n.94*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2009.
- P. Angelosanto e R. Rivola, “Lo scioglimento dei consigli comunali”, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n.3 luglio-settembre 2011, carabinieri.it
- P. Angelosanto “Attività di indagine nello scioglimento dei consigli comunali”, in C. La Camera (a cura di) *Vincere la 'ndrangheta metodologie di contrasto e continuità di azioni. Atti del Convegno (Reggio Calabria, 22-25 novembre 2010)*, Aracne, 2011.
- P. Arlacchi, *Gli uomini del disonore*, Mondadori, Milano, 1992.
- U. Ascoli e R. Sciarrone, “Welfare, corruzione e mafie”, in *Politiche Sociali*, 2/2015, p. 219 ss.
- Autorità Nazionale Anticorruzione, *Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2014, Intervento del Presidente dell'A.N.AC. Raffaele Cantone*, Roma, 2 luglio 2015, in *anticorruzione.it*
- Autorità Nazionale Anticorruzione, “Vigilanza collaborativa. Firmato protocollo A.N.AC. – Roma Capitale”, 29/07/2015, in *anticorruzione.it*
- Autorità Nazionale Anticorruzione, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione, determinazione n.12 del 28 ottobre 2015*, in *anticorruzione.it*
- Avviso pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, *Comuni sciolti per mafia: il 2019 è l'anno record di scioglimenti e proroghe*, 9 gennaio 2020, in *avvisopubblico.it*.
- S. Becucci e M. Massari, *Mafie nostre, mafie loro. La criminalità organizzata italiana e straniera nel Centro-Nord*, Edizioni di Comunità, Torino, 2001.
- M. Bedetti, “Mafie al Nord. Una bibliografia ragionata”, in N. dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele, Torino, 2016.

A. Benedetti, “Controlli e responsabilità”, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009.

M. Bombi, “Collusioni mafiose e politica”, in *dirittoegiustizia.it*, 21 ottobre 2015.

M. Bombi, “Lo scioglimento del Consiglio comunale costituisce la sintesi e non la somma dei singoli elementi”, in *dirittoegiustizia.it*, 28 gennaio 2016.

G. Bottino, “I controlli statali sugli organi degli enti locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata (nota a Tar Campania, Napoli, sez. I, 15 novembre 2004 n. 16778)”, in *Il Foro amministrativo TAR*, 2005, fasc. 3, p. 804 ss.

E. Bruti Liberati, *lectio magistralis* "La corruzione in Italia oggi: tra prevenzione e repressione", quarta edizione per la “Giornata sulla Giustizia”, Università degli Studi di Milano, 15/03/2018.

A. Cantadori, “Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose”, in *Per Aspera ad Veritatem: rivista di intelligence e di cultura professionale / Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica*, n. 24/2002, reperibile in <http://gnosis.aisi.gov.it/sito/Rivista24.nsf/ServNavig/5>

R. Cantone, convegno “Emergenza corruzione: analisi e prospettive future”, Associazione Res Magnae, ottobre 2014.

R. Cantone e G. Di Feo, *Il male Italiano. Liberarsi dalla corruzione per cambiare il Paese*, Rizzoli, 2016.

R. Cantone, *lectio magistralis* "La corruzione in Italia oggi: tra prevenzione e repressione", quarta edizione per la “Giornata sulla Giustizia”, Università degli Studi di Milano, 15/03/2018.

R. Cantone e P. Parisi, “Incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento di un ente locale per infiltrazioni mafiose (commento a Cassazione Civile, sez. I, 22 settembre 2015, n. 18696)”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2015, p. 768 ss.

P. Caretti e U. Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2018.

- F. Caringella, *Il diritto amministrativo: corso completo*, Esselibri-Simone, Napoli, 2003, tomo I.
- S. Cassese, “ ‘Maladministration’ e rimedi”, in *Il Foro Italiano*, Vol. 115/1992, p. 243 ss.
- S. Cassese (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- S. Cassese, “Il Prefetto come autorità amministrativa generale”, in *Instrumenta* n.12 settembre-dicembre 2000, p. 1050 ss.
- S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004.
- F. Celle, “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso”, in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, p. 1209 ss.
- M. Cerase, “Aggressione criminale e permeabilità amministrativa: anatomia dello scioglimento dei Comuni per mafia”, in *Cassazione Penale*, fasc.5, 1° giugno 2019, p. 1822 ss.
- V. Cerulli Irelli, “Politica e amministrazione tra atti *politici* e atti *di alta amministrazione*”, in *Diritto pubblico*, 2009, vol. 1, p. 101 ss.
- V. Cerulli Irelli, “Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative”, in F. Merloni e L. Vandelli (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010.
- V. Cerulli Irelli, “Sugli atti di *alta amministrazione*”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2013, p. 1377 ss.
- V. Cerulli Irelli e C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, consultabile in [astrid-online.it](http://astrid-online.it).
- E. Cheli, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, A. Giuffrè, Milano, 1961.
- A. Ciancio, “Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale”, in *Giur. it.*, 1996, IV p. 17 ss.

- E. Ciconte, *Ndrangheta padana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010.
- R. Cifarelli, “Corruzione ‘amministrativa’ e controlli: spunti di riflessione”, in *Amministrazione in Cammino*, 17.05.2013.
- P. Clarizia, “La nuova disciplina dello scioglimento degli organi elettivi”, in F. Ramacci e F. Spangher (a cura di), *Il sistema della sicurezza pubblica*, Giuffrè, Milano, 2010.
- Commissione Affari Costituzionali della Camera, *audizione informale di I. Portelli Presidente dell’Associazione nazionale dei funzionari dell’amministrazione civile dell’Interno – ANFACI*, 18 dicembre 2019.
- Commissione Europea, *Allegato sull’Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – Relazione dell’Unione sulla lotta alla corruzione*, Bruxelles, 3/2/2014.
- Commissione Europea, “Lotta contro la corruzione”, *Scheda tematica per il semestre europeo*, 22.11.2017.
- Commissione di accesso presso Roma Capitale, *Relazione sugli esiti dell’accesso presso Roma Capitale*, doc. n. 661.2. depositata il 15 giugno 2015.
- Commissione Garofoli, “La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma”, in *Rapporto della Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, 2011.
- Commissione Garofoli, “Per una moderna politica antimafia, Analisi del fenomeno e proposte di intervento e riforma”, in *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 2014.
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, approvata nella seduta del 26 febbraio 2015.
- Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, *Relazione sulle risultanze dell’attività del gruppo di lavoro incaricato*



*di svolgere accertamenti sullo stato della lotta alla criminalità organizzata a Roma e nel Lazio*, X legislatura, Doc. XXIII, n. 41, approvata nella seduta del 20 novembre 1991.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni similari, *Relazione sui rapporti fra mafia e politica*, XI Legislatura, Doc. XXIII n. 2, approvata nella seduta del 6 aprile 1993.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV legislatura, *documento conclusivo sul Piemonte e la Val d'Aosta*, approvato nella seduta del 13 luglio 2004.

Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, XIV Legislatura, *Documento di sintesi della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, seduta del 12 luglio 2005.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXII-bis n. 1, approvata nella seduta del 26 febbraio 2015.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *audizione del presidente ANAC Raffaele Cantone*, XVII Legislatura, resoconto stenografico, seduta n.58 del 14 ottobre 2014.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Missione a Ostia*, del 9 dicembre 2015, *audizione del Prefetto Domenico Vulpiani*.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, *Audizione del Prefetto di Roma, Franco Gabrielli*, seduta n. 132 del 26 gennaio 2016.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, XVII Legislatura, *Audizione del Ministro dell'interno Angelino Alfano*, resoconto stenografico seduta n. 144 del 15 marzo 2016.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione su mafia e calcio*, XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 31, approvata nella seduta del 14 dicembre 2017.

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXIII n. 38, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018.

Commissione speciale per l'esame del fenomeno delle infiltrazioni mafiose in Valle d'Aosta, *Relazione conclusiva*, dicembre 2012.

Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione nominato dal Presidente della Camera Luciano Violante il 30 settembre 1996, *Rapporto al Presidente della Camera dei deputati*, XIII Legislatura, Doc. CXI n. 1, 23 ottobre 1996.

A. Contarino - N.E. Maugeri - A. Oriolo - A. Izzi - E.S. Buda, "Il controllo sugli enti locali, La commissione d'indagine ex. Art.143, co. 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", in *I manuali*, Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno, N. 1/2013.

G. Corso, "Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale", in *Nuove Autonomie*, 1991, I, p. 117 e ss.

G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli editore, quarta edizione, Torino, 2008.

A. Crismani, "L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali", in *federalismi.it* n. 7/2014.

CROSS-osservatorio sulla criminalità organizzata (a cura di), primo, secondo, terzo e quarto *Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali, per la presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, 2014-2017.

CROSS-Osservatorio sulla criminalità organizzata (a cura di), *Monitoraggio sulla presenza mafiosa in Lombardia*, 11 marzo 2019.

G. Cugurra, *L'attività di alta amministrazione*, Cedam, Padova, 1973.

- A. Cupi - E. Fedullo - P. Mannella - T. Mondello - R. Moscarella - G. Mucci - R. Riflesso, “Governo degli enti locali e gestioni commissariali”, in *I quaderni della formazione*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, n. 3/2011.
- N. dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010.
- N. dalla Chiesa e M. Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012.
- N. dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Gruppo Abele, Torino, 2016.
- N. dalla Chiesa e F. Cabras, *Rosso mafia. La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, Bompiani, Firenze-Milano, 2019.
- D. D'Amico, “Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento”, in R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015.
- G. Daniele e G. Dipoppa, “Mafia, elections and violence against politicians” in *Journal of Public Economics*. Volume 154, October 2017, pp. 10-33, reperibile in <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.08.004>
- G. Daniele e B. Geys, “Organised crime, institutions and political quality: empirical evidence from Italian municipalities”, in *The Economic Journal*, 125, August 2015., F233–F255.
- D. David e V. Lepore, “La legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali”, in *Amministrazione in Cammino*, 05.05.2013.
- P. Davigo, “Un cenno alle operazioni sotto copertura non previste in materia di reati contro la pubblica Amministrazione”, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 3.
- R. De Angelis Effrem Di Torrerruggiero, “La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali”, *Tesi per la conferma in ruolo - I° Corso di formazione per Consiglieri di Prefettura - Scuola superiore Amministrazione dell'Interno*, in [sarannoprefetti.it](http://sarannoprefetti.it), 16 luglio 2007.

M. De Giorgio, “La cultura del sospetto non basta per sciogliere i consigli comunali ma una Regione su quattro è a rischio infiltrazioni”, in *DeG – Dir. e giust.*, fasc. 44, 2003, p. 42 ss.

D. della Porta, *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bologna, 1992.

D. della Porta e A. Vannucci, *Corruzione politica e amministrazione pubblica*, il Mulino, Bologna, 1994.

D. della Porta e A. Vannucci, *Mani impunte*, Laterza, Bari, 2007.

P. Della Ventura, “Il sistema dei controlli sugli enti territoriali”, in *Amministrazione in Cammino Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"*, 08.04.2009.

M. Del Signore, “Il ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale non è ammesso se trattasi di atti o provvedimenti emanati dal Governo nello esercizio del potere politico. Commento all'art. 31 del T.U del Consiglio di Stato (r.d. 26 giugno 1924, n. 1054)”, in A. Romano e R. Villata (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2009.

G. C. De Martin, “Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi. Contributo per gli scritti in onore di Antonio D'Atena”, in *Amministrazione in cammino*, 16.5.2013.

C. Diaco, “Quando la criminalità si "infiltra" norme a protezione dei Consigli”, in *DeG - Dir. e giust.*, fasc.24, 2004, p. 76 ss.

M. Di Cataldo e N. Mastrorocco, *Organised Crime, Captured Politicians and the Allocation of Public Resources*, TEP Working Paper No. 1018, Trinity Economics Papers. Department of Economics, January 2019, reperibile in <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3124949>.

G. Di Gaspare, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico: l'esperienza italiana e francese nello stato liberale*, Giuffrè, Milano, 1984.

M. Di Raimondo, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, 2010.

Direzione Nazionale Antimafia (DNA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014*, gennaio 2015.

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 – 30 giugno 2015*, febbraio 2016.

European Commission, *Special Eurobarometer 397 Corruption Report*, Fieldwork: February - March 2013, published February 2014, Survey co-ordinated by the European Commission, Directorate-General for Communication, in [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

L. Falco, A. Giannelli, C. Guercio, A. Ortolani, I. Portelli, F. Romano, C. Silvestro, F. Tancredi, M. Valentini, *Storie di commissari prefettizi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

F. Falcone, (in collaborazione con M. Padovani), *Cose di Cosa Nostra*, Rizzoli, Milano, 1992.

G. Falcone, (in collaborazione con M. Padovani), *Cose di Cosa Nostra*, BUR Rizzoli, Milano, 2018.

I. Filippetti, “Se il Comune è appaltato alla mafia - Quando scatta lo scioglimento per l'infiltrazione dei clan”, in *DeG - Dir. e giust.*, fasc.11, 2006, p. 86.

I. Filippetti, “Comune sciolto: finanziò la festa del boss Istituzioni mute, così prosperano i clan”, in *DeG - Dir. e giust.*, fasc.44, 2006, p. 98 ss.

A. Fiorella, *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Giappichelli, Torino, Ristampa aggiornata al 30 settembre 2013.

- G. M. Flick, “Mafia e imprese vent’anni dopo Capaci, via D’Amelio, Mani pulite. Dai progressi nella lotta al crimine organizzato, ai passi indietro nel contrasto alla criminalità economica e alla corruzione”, in *federalismi.it*, n. 3/2013.
- V. Fogliame, “Lo scioglimento degli organi elettivi conseguente ad infiltrazioni di stampo mafioso (nota a Cons. St., sez. III, 12 gennaio 2013, n. 126)”, in *federalismi.it*, n. 17/2014.
- C. Fruttero e F. Lucentini, *A che punto è la notte*, Mondadori, Milano, 1979.
- B. Gagliardi, “Lo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata (nota a Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n.5878)”, in *Foro Amministrativo CDS*, fascicolo 11, 2005, p. 3334 ss.
- R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1994, seconda edizione.
- D. Gambetta, *La mafia siciliana. Un’industria della protezione privata*, Torino, Einaudi, 1992.
- S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009
- R. Garofoli, “Il contrasto alla corruzione: il percorso intrapreso con la l. 6 novembre 2012, n. 190, e le politiche ancora necessarie”, in *Diritto penale contemporaneo*, 22 febbraio 2013.
- G. B. Garrone, “Atto politico (disciplina amministrativa)”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, vol. I, pp. 544-549.
- G. B. Garrone, “Atto di alta amministrazione”, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, vol. I, pp. 538-541.
- G. Gennari, *Le fondamenta delle città*, Mondadori, Roma, 2013.
- O. Giolo, *Lectio*, “Il diritto e le nuove conformazioni del potere” al corso di Dottorato in *Studi sulla criminalità organizzata*, Università degli Studi di Milano, 20.06.2017.
- P. Grasso, in *Assemblea Regionale Siciliana Associazione Nazionale Funzionari Amministrazione Civile dell’Interno* (a cura di), *Colletti bianchi, zona grigia e mafie. Seminario “in memoria del Prefetto Roberto Sorge”*, Bononia University Press, Bologna, 2013.

- N. Gratteri e A. Nicaso, *Fratelli di sangue. Storie, boss e affari della 'ndrangheta, la mafia più potente del mondo*, Mondadori, 2010.
- V. Grimaldi, “Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose: disciplina attuale e prospettive di modifica”, in *diritto.it*, 4 dicembre 2008.
- T. Groppi, “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, 3, p. 250 ss.
- G. Grottanelli de' Santi, “Atto politico e atto di governo”, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988.
- E. Guicciardi, “L’atto politico”, in *Archivio di diritto pubblico*, Volume II, Cedam, Padova, 1937.
- E. Guicciardi, “Aboliamo l’art. 31?”, in *Foro amministrativo*, 1947, II, 1.
- L. Hinna e F. Monteduro, *Amministrazioni Pubbliche, Evoluzione e sistemi di gestione*, Aracne, Roma, 2006
- V. Italia, “Gli studi sulle autonomie”, in *L’Amministrazione Italiana*, n. 5/2004, p. 640 ss.
- P. Jori, “Il nuovo assetto del sistema dei controlli – Prima parte”, in *Amministrazione Italiana*, n. 2/2004, pp. 176-187.
- P. Jori, “Il nuovo assetto del sistema dei controlli – Seconda parte”, in *Amministrazione Italiana*, n. 3/2004, pp. 327-335.
- C. Lacava, “I controlli”, in [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu), 2011.
- A. La Spina, *I costi dell’illegalità. Una ricerca sul Sestiere della Maddalena a Genova*, il Mulino, Bologna, 2013.
- A. La Spina, *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- G. La Torre, “Consiglio Comunale, scioglimento con la criminalità organizzata. Criteri di applicazione”, in *L’Amministrazione Italiana*, 2004, n. 3, pp. 381 ss.
- E. Leotta, “Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso”,

*Intervento al Workshop "Infiltrazioni mafiose e P.A.",* organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla Criminalità organizzata, Siracusa, 26 maggio 2007, rinvenibile in [diritto.it](http://diritto.it)

F. Longo, "Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto (nota a Cons. St., sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6040)", in *Foro. Amm. CDS*, fasc. 3, 2008, p. 880 ss.

E. Maggiora, "Lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose o similari", in *Lo Stato civile italiano*, settembre 2010, p. 42 ss.

R. Magliocco, "Lo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata: indagine sui livelli di condizionamento mafioso nel territorio nazionale e sui sistemi di prevenzione del fenomeno", 10 settembre 2019, in [ratioiuris.it](http://ratioiuris.it).

M. Magri, "Scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità", in *Diritto amministrativo*, n. 1/2018, p. 77 ss.

M. Magri, "Lo scioglimento dei Comuni per mafia dopo il "decreto sicurezza"", in *Giornale Dir. Amm.*, n. 3/2019, p. 349 ss.

M. Mandato, "La natura preventiva del decreto di scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose (Nota a margine ordinanza Consiglio di Stato, Sez., III, n. 3978/2017)", in *Giustamm. Rivista di diritto amministrativo*, n. 2/2018, p. 5742 ss.

V. Martone, *Le mafie di mezzo. Mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*, Donzelli, Roma, 2017.

A. Mastropaolo, "Ieri, oggi e domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta", in [federalismi.it](http://federalismi.it), 23.5.2018.

S. Mattarella, *Discorso del Presidente della Repubblica all'incontro con i Magistrati Ordinari in Tirocinio nominati con D.M. 18 gennaio 2016*, in [csm.it](http://csm.it)

E. Mele, "Il nuovo sistema dei controlli degli atti degli enti locali dopo la l. 15 maggio 1997 n. 127", in *Foro Amm.*, fasc.3, 1998, p. 975 ss.



S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.

V. Mete, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale-Roma, 2009.

V. Mete, “Reggio Calabria tra mafia e dissesto”, in *il Mulino*, Fascicolo 2, marzo-aprile 2013.

V. Mete, “La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali”, in *Stato e mercato*, fascicolo 3, dicembre 2016, p. 390 ss.

V. Mete, “Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un’analisi empirica”, in S. Melorio (a cura di), *Rapporto di Avviso Pubblico. Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte*, Altra economia, I edizione, 2019.

V. Mete, “Mafie e politica: perché l’infiltrazione nei Comuni?”, videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

P. Milazzo, “sub art. 143, 145-bis, e 146”, in C. Napoli, N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli enti locali*, Nel diritto, Roma, 2012.

R. Minna, *Crimini associati, norme penali e politica del diritto. Aspetti storici, culturali, evoluzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2007.

Ministero dell’Interno, *Circolare del n. 7120 M/6 del 25 giugno 1991*.

Ministero dell’Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie - Ufficio Centrale di Statistica, *Elaborazione statistica sui consigli degli enti locali sciolti in Italia dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2014*.

Ministero dell’Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell’Interno sull’attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2010-11-12-13-2014*.

Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2015-2016.*

Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, anno 2018.*

Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie - Ufficio Centrale di Statistica - *Annuario delle statistiche ufficiali del Ministero dell'Interno* - Edizione 2019.

Ministro dell'Interno, *Relazione allegata al decreto di scioglimento del Comune di Modugno (BA)*, in G.U. serie gen. 76 del 1-4-1993.

Ministro dell'Interno, “Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa antimafia”, in *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento*, 1° semestre, 2015.

Ministro dell'Interno, “Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa antimafia”, in *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento*, gennaio-giugno 2019.

V. Montaruli, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata.*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli-Roma, 2014.

R. Morzenti Pellegrini, “Semplificazione amministrativa e nuovo Titolo V della Costituzione”, in *L'Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, p. 496 ss.

C. Mosca, *Il coordinamento delle Forze di polizia. Teoria generale*, Padova, 2005.

M. Nocelli, “I più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa sul complesso sistema antimafia”, in *Il Foro Amministrativo (II)*, fasc. 12, 2017, p. 2524 ss.

Osservatorio Tecnico-Scientifico per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio (a cura di), *Il Rapporto Mafie nel Lazio*, 2016.

G. Paci, “Mafie e politica: perché l'infiltrazione nei Comuni?”, videoconferenza a cura di Avviso Pubblico. La rete nazionale degli Enti locali antimafia, 30 aprile 2020.

L. Paoli (edited by), *The Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, 2014.

- M. Pennisi e C. Sammartino, *Dialogo sulla corruzione. Giustizia e legalità impegno per il bene Comune*, Editoriale Scientifica, 2019.
- M. Perino, “Atto politico e atto di governo”, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988.
- D. Perugini, “Sul c.d. atto politico come atto non impugnabile”, in V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *L'invalidità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2009.
- P. Pezzino, “Mafia e politica: una questione nazionale”, in *Passato e presente*, n. 38 maggio-agosto 1996, pp. 7-23.
- P. Pezzino, “La giustizia dopo tangentopoli”, in R. Minna e M. Morisi (a cura di), *Giustizia come: Giurisdizione e sistema politico in Italia*, Editori riuniti, Roma, 1998.
- R. Picerno, *Aspetti giuridico-normativi della Repubblica delle autonomie*, in W. Tortorella (a cura di), *Lo stato dei Comuni*, Marsilio, Venezia, 2012.
- G. Pignatone e M. Prestipino, *Il contagio. Come la 'ndrangheta ha infettato l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- G. Pignatone e M. Prestipino, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, 2019.
- C. Pinelli, “Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione”, in *Le Regioni*, 2005, nn. 1-2, p. 165 ss.
- C. Pinelli, *Diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2018.
- F. Pinto, *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012.
- A. Piraino, “Dal testo unico ad una ‘carta di principi’ per le autonomie locali”, in *federalismi.it*, n. 16/2006.
- I. Portelli, “Mafie e governi locali: un'emergenza sommersa”, in *Queste istituzioni*, 2007 fascicolo 145.
- I. Portelli, “La contiguità alle criminalità mafiose nelle autonomie locali”, in *Amministrazione in cammino*, 03.05.2013.
- N. Posteraro, “Scioglimento e controlli”, in R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015.

- F. Prete, “Prime riflessioni sul reato di traffico di influenze illecite (ART. 346-BIS C.P.)”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 20 dicembre 2012.
- L. Roccatagliata e G. Stampanoni Bassi, “L’agente provocatore e l’agente sotto copertura come metodi di contrasto alla corruzione. Le opinioni di Domenico Pulitanò e Piercamillo Davigo”, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2018, 3.
- R. Rolli, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, Roma, 2013.
- R. Rolli (a cura di), *Lo scioglimento degli Enti Locali. Una introduzione*, Aracne, Roma, 2015.
- D. Romei, “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso”, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, N. 2/2014, p. 358 ss.
- S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: causes, consequences and reform*, Cambridge University press, Cambridge, 2005.
- M. Ruotolo, “Le autonomie territoriali”, in F. Modugno (a cura di), *Lineamenti di Diritto Pubblico*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2010.
- C. Saffioti, “La potestà normativa degli EE.LL. dopo la riforma-un contributo di Sergio Pizzuti sopra un tema scottante”, in *L’Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, p. 568 ss.
- C. Saffioti, “La riforma del T.U.E.L. in applicazione della legge La Loggia”, in *L’Amministrazione Italiana*, n. 4/2004, p. 542 ss.
- V. Salamone, “Il sistema della documentazione antimafia. Normativa e giurisprudenza”, in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, 1/2019.
- V. Salamone, *La Documentazione antimafia nella normativa e nella giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- I. Sales e S. Melorio, *Storia dell’Italia corrotta*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ), 2019.
- A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, XV edizione, Napoli, 1989.

- U. Santino, *Storia del movimento antimafia: dalla lotta di classe all'impegno civile*, Editori Riunti, Roma, 2009.
- S. Sarti, "sub art. 145", in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle riforme costituzionali del 2001*, il Mulino, Bologna, 2002.
- E. U. Savona, "The business of Italian Mafias", in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2015, 21 (2), p. 217 ss.
- E. U. Savona and G. Berlusconi (Eds.), 2015, *Organized Crime Infiltration of Legitimate Businesses in Europe: A Pilot Project in Five European Countries*. Final Report of Project ARIEL – Assessing the Risk of the Infiltration of Organized Crime in EU MSs Legitimate Economies: a Pilot Project in 5 EU Countries ([www.arielproject.eu](http://www.arielproject.eu)), Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. © 2015.
- E. U. Savona and M. Riccardi (eds), 2015, *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio* ([www.ocportfolio.eu](http://www.ocportfolio.eu)). Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. © 2015.
- E. U. Savona and M. Riccardi (eds), 2018, *Mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in European Businesses – Final report of the MORE Project*, Milano: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore. © 2018.
- M. Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, il Mulino, Bologna, 2015.
- R. Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.
- R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.
- R. Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 2014.
- R. Sciarrone (a cura di), *Politica e corruzione. Partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017.

L. Sicari, “Il carattere straordinario della procedura di scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L. e l’affievolimento delle garanzie partecipative (nota a Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727)”, in *ildirittoamministrativo.it.*, 14/03/2014.

SI.N.PRE.F Associazione sindacale dei funzionari prefettizi, *Convegno “Prefetture e prevenzione delle infiltrazioni criminali”*, Milano, 14 dicembre 2019.

L. Simeoli, “La rimovibilità dei vertici asl per condizionamento della criminalità di stampo mafioso”, in *Giur. merito*, fasc.11, 2006, p. 2515 ss.

S.M. Sisto, “Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa”, in *Quaderni di Paweb approfondimento di contabilità e gestione degli enti locali*, n. 4/2016, reperibile in [avvisopubblico.it](http://avvisopubblico.it).

F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003.

P. Stella Richter, “Atti e poteri amministrativi (tipologia)”, in G. Guarino (a cura di), *Dizionario Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1983.

L. Tescaroli, “La cd. legge *spazzacorrotti*: analisi e problematiche delle novità sostanziali e processuali della legge n. 3 del 2019”, in *Questionegiustizia.it*, 9-9-2019.

Transparency International, *Report “Corruption perception index 2011”*, 2011, in [transparency.org](http://transparency.org).

G. Tropea, “Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico”, in *Dir. Amm.*, fasc. 3, 2012, p. 329 ss.

G. Tufariello, “*Amministrazione straordinaria di un Comune sciolto per infiltrazione mafiosa, ai sensi dell’art. 143 del d.lgs. 267/2000: ripristino di alcune condizioni di legalità e miglioramento della sua percezione da parte della Comunità locale*”, XXVIII Corso di formazione dirigenziale per l’accesso alla qualifica di VicePrefetto aprile – luglio 2015, in [culturaprofessionale.interno.gov.it](http://culturaprofessionale.interno.gov.it)

G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, 2008.

G. Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffrè, Milano, Terza edizione aggiornata, 2015.

Ufficio del Massimario e Ruolo, “Corte di Cassazione, Sez. I, Ordinanza n. 15038 del 08/06/2018 (Rv. 649124 - 02)”, in *Rassegna mensile della giurisprudenza civile della Corte Suprema di Cassazione - Sentenze pubblicate giugno 2018*.

Ufficio del Massimario e Ruolo, Sez. I, Ordinanza n. 3024 del 31/01/2019 (Rv. 652423 - 01), in *Rassegna mensile della giurisprudenza civile della Corte Suprema di Cassazione - Sentenze pubblicate gennaio 2019*

D. Vaiano, *Gli atti politici*, in G. Morbidelli (a cura di), *Codice della Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008.

F. Valerio, “Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose: confermata l'incandidabilità per il sindaco assolto”, in *dirittoegiustizia.it*, 2 febbraio 2015.

L. Vandelli e E. Barusso, *Controlli. Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Roma, 2001.

A. Vannucci, “Un nuovo paradigma contro la corruzione”, in *il Mulino*, n. 3/12.

A. Vannucci, “Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione fra mafia e politica”, in M. Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie*, il Mulino, Bologna, 2015.

A. Vannucci, *lectio* “La corruzione delle mafie, le mafie nella corruzione”, al corso di Dottorato in *Studi sulla criminalità organizzata* presso l'Università degli Studi di Milano, 12.01.2018.

F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.

C. Visconti, “A Roma una mafia c'è. E si vede”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 15 giugno 2015.

C. Visconti, “Mafie straniere e 'ndrangheta al Nord. Una sfida alla tenuta dell'art. 416 bis?”, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2015, p. 354 ss.

### **Fonti giornalistiche**

M. Apollonio, “L'annus horribilis di Manfredonia”, in *Statoquotidiano.it*, 30.12.2019.

F. Bocchetti, “Marano, dopo solo quattro mesi la gente rimpiange i commissari. Lo avevamo previsto”, in *Terranostranews.it*, 30 marzo 2019.

E. Galli della Loggia, “Le verità (scomode) sul Sud”, in *Corriere della Sera*, 12 giugno 2019.

L. Leonardelli, intervista a Maurizio Dianese “Caorle sta peggio di Eraclea perché il vaso di pandora non è stato scopercchiato nonostante le carte”, in *Obiettivo territorio*, 30 novembre 2019.

M. Mastrogiovanni, “Parabita. Intervista al Commissario straordinario Cantadori: mafia fenomeno trasversale”, in *Articolo 21*, 1° maggio 2019.

D. Martirano, intervista a R. Cantone, in *Corriere della Sera*, edizione cartacea, 18 agosto 2014.

C. Mion, “Eraclea, mafia in Comune: «Il ministro Lamorgese ha chiesto lo scioglimento»” in *La Nuova di Venezia e Mestre*, 22 gennaio 2020.

da C. Mion, “La camorra di Eraclea in commissione antimafia”, in *La Nuova di Venezia e Mestre*, 29 maggio 2020.

G. Pietrobelli, “Venezia, il procuratore conferma: «Il Prefetto ha chiesto al Viminale lo scioglimento del Comune di Eraclea per infiltrazioni mafiose»”, in *Il Fatto Quotidiano*, 8 gennaio 2020.

G. Scarpa, “Stangata alla camorra dei Casalesi nel Lazio”, in *la Repubblica*, 17 novembre 2012.

M. Zambon, *Corriere della sera – Corriere Veneto*, *Mirco Mestre arrestato. I Casalesi esultavano: «Il sindaco è nostro»*, 20 febbraio 2019.

“Taurianova, 'ndrangheta è legge e la strage non è ancora finita”, in *La Repubblica* 5 maggio 1991.

“Con la testa mozzata fecero tiro al bersaglio”, in *La Repubblica*, 17 marzo 1992.

“*Atti contrari alla Costituzione* Indagini di Pisanu sui sindaci che chiedono tutela all’Austria”, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 2006.



Sky Tg24, Intervista a R. Cantone, marzo 2011, rinvenibile in *controlemafie.wordpress.com*

“Processo Sfinge, la sentenza: nipote di Sandokan condannata a 18 anni”, in *Latinatoday.it*, 17 novembre 2012.

“Una 'cupola' per l'Expo, arrestati Paris e Greganti”, Ansa, 08/05/2014.

“Camorra in Veneto, 50 arresti, c'è il Sindaco di Eraclea. «Edilizia e voto di scambio. È la più grande operazione a nord-est»”, in *Corriere della Sera – Corriere del Veneto*, 19.2.2019.

“Camorra in Veneto ha preso il posto della mala del Brenta: 50 arresti, anche il sindaco di Eraclea e un poliziotto”, in *Il Fatto Quotidiano*, 19.2.2019.

“Lamezia. De Biase: *il ministro Salvini si informi meglio sul lavoro svolto dalla terna commissariale*”, in *Zoomsud.it*, 8 maggio 2019