

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. LXXXVIII

n. 4

RELAZIONE

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

(Anno 2020)

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

Presentata dal Ministro dell'interno

(LAMORGESE)

—————
Comunicata alla Presidenza il 18 maggio 2021
—————



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 2020





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Introduzione	pag. 4
1. I provvedimenti di scioglimento	pag. 8
1.1 <i>Conclusione dei procedimenti</i>	pag. 15
1.2 <i>Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali</i>	pag. 17
1.3 <i>L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti</i>	pag. 29
2. Scioglimento delle A.S.P. di Reggio Calabria e Catanzaro	pag. 51
3. Attività normativa e regolamentare	pag. 58
4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti	pag. 66
5. Attività di gestione	
5.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 74
5.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi</i>	pag. 82
5.3 <i>Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi</i>	pag. 90
5.4 <i>Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio</i>	pag. 93
5.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata</i>	pag. 101



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Introduzione

La presente relazione si riferisce all'attività svolta nel corso dell'anno **2020** da 54 **commissioni straordinarie** che hanno amministrato 52 comuni e 2 aziende sanitarie provinciali (A.S.P.), nei cui confronti sono stati adottati provvedimenti di scioglimento ai sensi dell'art. 143 e dell'art. 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata.

L'operato delle commissioni si è incentrato sul ripristino delle regole e del buon andamento nella gestione amministrativa; infatti, le diffuse irregolarità riscontrate, certamente ascrivibili anche alle condotte dei funzionari e dirigenti locali, hanno messo in luce una generale compromissione dell'azione amministrativa che si è discostata sempre più dai principi di legalità e di trasparenza, riflettendosi poi sulla regolarità e sull'efficienza nell'erogazione dei servizi destinati alla cittadinanza. In altri termini, è stata rilevata una diffusa trascuratezza nella tutela dell'interesse pubblico, attribuibile in parte all'operato del personale ma, soprattutto, alla responsabile inerzia o alla tacita connivenza degli organi politici che, nella generalità dei casi, non hanno esercitato le funzioni loro proprie di controllo e di direzione politico-amministrativa, lasciando spazio ai sodalizi e agli interessi della criminalità organizzata.

Le commissioni, che hanno amministrato una popolazione complessiva di 704.728 abitanti, hanno indirizzato le loro attività principalmente nella riorganizzazione dell'apparato burocratico e nel miglioramento dei servizi



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

offerti alla cittadinanza, assicurando, nel contempo, una gestione equilibrata della finanza locale e la trasparenza dell'azione amministrativa, in modo particolare nei settori ambientali e nell'edilizia pubblica e privata per prevenire illeciti e abusi, ma anche per consentire l'utilizzo pubblico o per finalità sociali dei beni confiscati o sequestrati alle organizzazioni malavitose. Rilevante, inoltre, l'attività di risanamento finanziario avviato dalle commissioni.

I comuni tuttora commissariati, tra i quali non vi sono capoluoghi di provincia, sono di diverse fasce demografiche variando dai 61.006 abitanti di Vittoria (RG) ai 610 abitanti del comune di Bompensiere (CL).

Quanto alla localizzazione dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata nel tessuto politico-amministrativo degli enti locali, si osserva che la quasi totalità degli enti commissariati è concentrata nelle regioni del sud Italia: Calabria, Campania, Sicilia, Puglia e Basilicata, mentre si conferma una tendenza di crescita nel nord Italia. Lo scioglimento del consiglio comunale di Saint Pierre nella regione Valle D'Aosta, disposto nel 2020, è infatti il nono provvedimento dissolutorio disposto nei confronti di un comune del nord del nostro Paese ed il primo che ha interessato la menzionata regione e segue i provvedimenti di scioglimento disposti per i comuni di Bardonecchia (Torino 2 maggio 1995); Bordighera (Imperia 24 marzo 2011 provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Ventimiglia (Imperia 6 febbraio 2012 provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Leinì (Torino 30 marzo 2012); Rivarolo Canavese (Torino 25 maggio 2012); Sedriano (Milano 21 ottobre 2013); Brescello (Reggio Emilia 20 aprile 2016); Lavagna (Genova 27 marzo 2017).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Le numerose indagini giudiziarie svolte negli ultimi anni hanno, infatti, accertato la delocalizzazione mafiosa in atto, confermando la presenza della criminalità organizzata nelle regioni del nord e quindi una penetrazione della criminalità organizzata nell'economia legale di alcuni comuni che presentano situazione economiche "vantaggiose". Una valutazione generale delle vicende che hanno portato all'adozione del provvedimento di cui all'art. 143 TUOEL nei confronti di enti del nord Italia, permette di affermare che, come già riscontrato in altri territori, l'infiltrazione e il condizionamento della criminalità organizzata si concentrano principalmente nei settori relativi agli appalti pubblici e all'urbanistica, ove maggiormente si rivolgono gli interessi dei sodalizi criminali.

Nel 2020 sono, inoltre, continuate le gestioni commissariali dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria, che investe il territorio di tutti i 97 comuni della provincia con una popolazione complessiva di oltre mezzo milione di abitanti, e dell'Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro, che ha un bacino di utenza di 80 comuni ed eroga prestazioni sanitarie ad una popolazione di circa 370.000 abitanti.

Gli accessi ispettivi e le relazione prodotte dalle diverse commissioni straordinarie hanno evidenziato che la maggioranza degli enti commissariati, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo – circostanza che favorisce la permeabilità alle ingerenze esterne e il condizionamento delle associazioni criminali – si trovano in condizioni finanziarie deficitarie.

I resoconti degli organi di gestione straordinaria hanno, altresì, evidenziato che gli squilibri finanziari sono dovuti principalmente ad anomalie



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, fattori che attestano, altresì, l'assenza di puntuali direttive e controlli da parte dell'organo politico, al fine di aumentare il consenso della popolazione e favorire i malavitosi locali.

La verifica disposta sui consigli comunali sciolti nel 2020 ha, infatti, messo in luce che circa un terzo dei comuni destinatari del provvedimento ex art. 143 TUOEL versa in condizioni di deficit finanziario e ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dato tanto più significativo se si considera che, tra tutti i comuni italiani, quelli che nel 2020 risultano essere in dissesto o in riequilibrio finanziario rappresentano circa il 5% del totale. Una gestione poco attenta dell'ente locale da parte degli amministratori alla quale segue la dichiarazione di dissesto, comporta una serie di effetti negativi per la cittadinanza. Infatti, oltre alle limitazioni in termini di spesa che ovviamente producono riflessi sulla quantità e qualità dei servizi offerti alla cittadinanza, la dichiarazione di dissesto comporta *ex lege* che aliquote e tariffe di base delle imposte locali vengano fissate nella misura massima consentita.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1. I provvedimenti di scioglimento

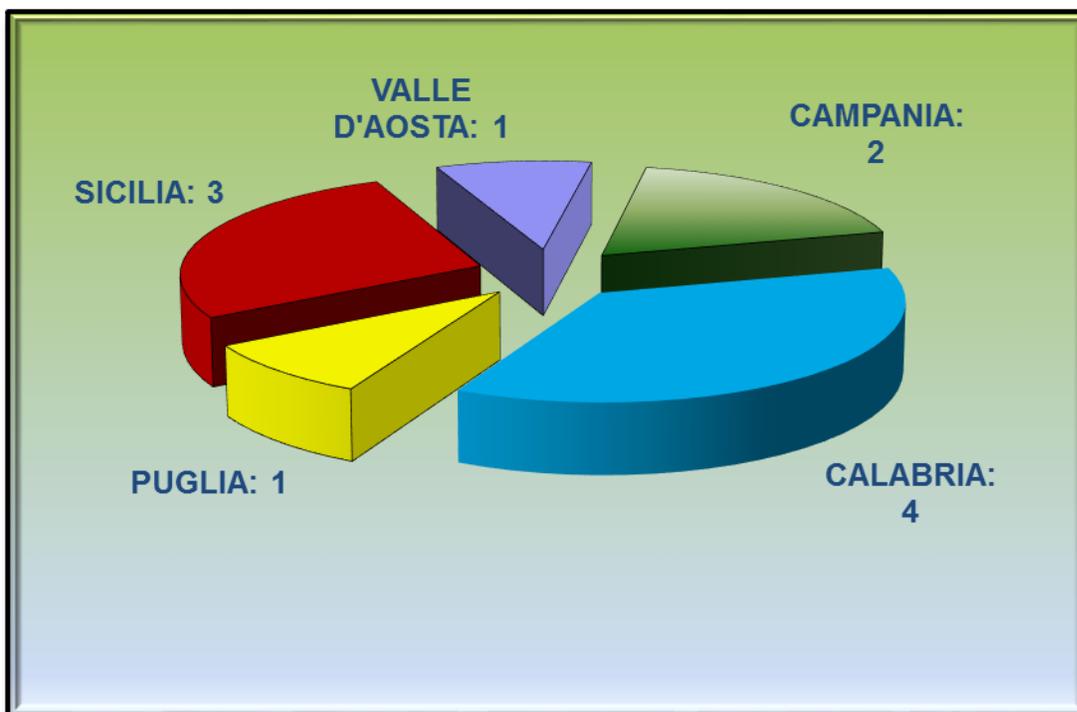
Gli scioglimenti di consigli comunali disposti nell'anno **2020** sono stati 11, di cui 4 in Calabria, 3 in Sicilia, 2 in Campania, 1 in Puglia e 1 in Valle D'Aosta. Nella tabella sotto riportata si precisano dettagliatamente i dati riferiti a ciascun comune interessato.

REGIONE	PROVINCIA	ENTE	POP.	D.P.R.
Puglia	Lecce	Scorrano	6.975	20/01/2020
Valle D'Aosta	Aosta	Saint Pierre	3.112	10/02/2020
Calabria	Cosenza	Amantea	13.754	17/02/2020
Calabria	Vibo Valentia	Pizzo	8.885	28/02/2020
Campania	Napoli	Sant'Antimo	34.107	18/03/2020
Sicilia	Catania	Maniace	3.671	16/05/2020
Sicilia	Palermo	Partinico	31.401	29/07/2020
Calabria	Crotone	Cutro	10.065	14/08/2020
Calabria	Reggio Calabria	Sant'Eufemia d'Aspromonte	4.053	14/08/2020
Campania	Avellino	Pratola Serra	3.708	26/10/2020
Sicilia	Messina	Tortorici	6.731	23/12/2020



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Dei **52 comuni** interessati nell'anno 2020 dalla gestione commissariale, **17** enti locali sono stati oggetto di ripetuti provvedimenti dissolutivi conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso; tra questi quelli con due pregressi scioglimenti sono: Strongoli (KR) – di cui uno annullato nel 2003 -, Amantea (CS) – di cui uno annullato nel 2008 -, Delianuova (RC), Sant'Antimo (NA), San Gregorio d'Ippona (VV), Siderno (RC), Surbo (LE), Careri (RC), Sinopoli (RC), Torretta (PA), Misterbianco (CT), Orta di Atella (CE); mentre i comuni con tre pregressi scioglimenti sono: Africo (RC)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

– di cui 1 annullato nel 2003 – Briatico (VV), Platì (RC), San Gennaro Vesuviano (NA) – di cui uno annullato nel 2006 – e Arzano (NA).

Va altresì segnalato che nell'A.S.P. di Reggio Calabria – istituita con legge della regione Calabria n. 9/2007 e con successive deliberazioni di giunta regionale n. 272/2007 e n. 441/2010 – erano confluite l'A.S.L. n. 9 di Locri, già sciolta nel 2006 per infiltrazioni della criminalità organizzata, e l'A.S.P. n. 5 di Reggio Calabria, anch'essa destinataria nel 2008 di un provvedimento dissolutorio ai sensi degli artt. 143 e 146 del T.U.O.E.L.

Per **34** gestioni commissariali e precisamente quelle di Cirò Marina (KR), San Gennaro Vesuviano (NA), Mattinata (FG), Scilla (RC), Camastra (AG), Calvizzano (NA), Strongoli (KR), Bompensiere (CL), Caivano (NA), Limbadi (VV), Manduria (TA), Platì (RC), Briatico (VV), San Gregorio d'Ippona (VV), Surbo (LE), Trecastagni (CT), Sogliano Cavour (LE), Vittoria (RG), San Biagio Platani (AG), Siderno (RC), Casabona (KR), Crucoli (KR), Delianuova (RC), Careri (RC), Pachino (SR), San Cataldo (CL), Mistretta (ME), Palizzi (RC), Stilo (RC), Arzano (NA), San Cipirello (PA), Sinopoli (RC), Torretta (PA) e la A.S.P. di Reggio Calabria il cui periodo di gestione straordinaria è venuto a scadere nel corso degli anni 2019 e 2020, è stata disposta la **proroga** per ulteriori sei mesi, ai sensi di quanto previsto dal comma 10 del citato art. 143, tenuto conto della necessità di portare a compimento i programmi avviati dalle commissioni straordinarie.

L'attuale emergenza epidemiologica ha, inoltre, inciso anche sullo svolgimento delle elezioni in alcuni comuni sciolti ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000. L'art. 1 del D. L. 7 novembre 2020, n. 148, non



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

convertito, ma la cui disposizione è stata trasfusa nell'art. 1, comma 4 terdecies, del D. L. 7 ottobre 2020, n. 125, convertito nella L. 27 novembre 2020, n. 159, ha previsto il rinvio delle elezioni già indette per le date del 22 e 23 novembre 2020, nei comuni sciolti per condizionamento mafioso, e lo svolgimento di esse entro il 31 marzo 2021, mediante l'integrale rinnovo del procedimento delle liste e candidature. E' stata dunque prorogata la durata delle gestioni commissariali nei comuni interessati, e precisamente nei comuni di Casabona e Crucoli in provincia di Crotone, Delianuova e Siderno in provincia di Reggio Calabria. Sono, altresì, stati interessati due comuni della Sicilia, Vittoria in provincia di Ragusa e San Biagio Platani in provincia di Agrigento, per i quali l'Assessore Regionale delle Autonomie Locali e della Finanza Pubblica ha fissato le nuove date delle elezioni il 14 e 15 marzo 2021 con il D. L. 14 gennaio 2021 – convertito con L. 12 marzo 2021 n. 4. Il termine delle elezioni è stato ulteriormente rinviato dal 31 marzo 2021 al 20 maggio 2021, e infine con il recente D.L. 5 marzo 2021, n. 25, le date sono state successivamente rinviate ad una data da stabilirsi tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021.

Nel prospetto che segue sono riepilogate le **gestioni commissariali in atto nel 2020**, comprensive, quindi, dei comuni sciolti nel 2020, di quelli sciolti in precedenza e la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

Sono inoltre ricomprese le gestioni commissariali delle A.S.P. di Reggio Calabria e di Catanzaro.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

PROVINCIA	ENTE	POP.	D.P.R.
Crotone	Cirò Marina	15.051	19/01/18
Napoli	San Gennaro Vesuviano	11.073	12/02/18
Foggia	Mattinata	6.360	19/03/18
Reggio Calabria	Scilla	5.115	22/03/18
Agrigento	Camagra	2.163	13/04/18
Napoli	Calvizzano	12.537	20/04/18
Crotone	Strongoli	6.486	20/04/18
Caltanissetta	Bompensiere	610	27/04/18
Napoli	Caivano	37.654	27/04/18
Vibo Valentia	Limbadi	3.498	27/04/18
Taranto	Manduria	30.921	27/04/18
Reggio Calabria	Platì	7.311	27/04/18
Vibo Valentia	Briatico	3.983	11/05/18
Vibo Valentia	San Gregorio d'Ippona	2.422	11/05/18
Lecce	Surbo	14.849	11/05/18
Catania	Trecastagni	10.482	11/05/18
Lecce	Sogliano Cavour	4.065	29/06/18
Ragusa	Vittoria	61.006	02/08/18
Agrigento	San Biagio Platani	3.501	06/08/18
Reggio Calabria	Siderno	16.879	09/08/18
Crotone	Casabona	2.856	29/10/18
Crotone	Crucoli	3.243	29/10/18
Reggio Calabria	Delianuova	3.436	21/11/18
Reggio Calabria	Careri	2.410	11/01/19
Siracusa	Pachino	22.068	15/02/19
Reggio Calabria	ASP Reggio Calabria	553.861	28/03/19
Messina	Mistretta	5.014	28/03/19



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

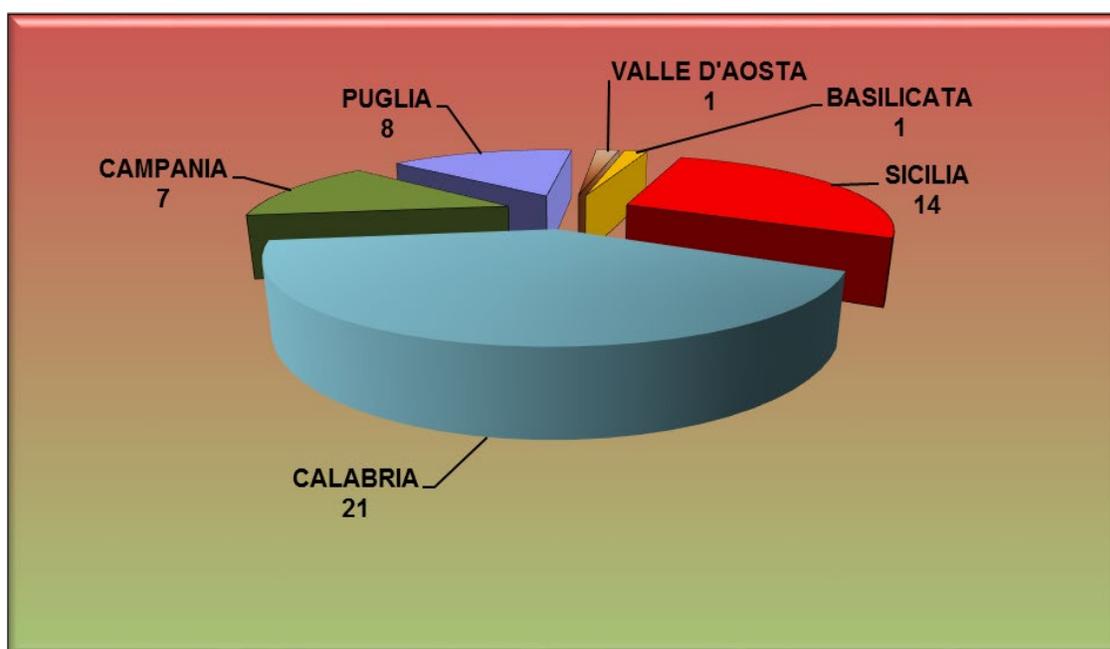
Caltanissetta	San Cataldo	23.424	28/03/19
Reggio Calabria	Palizzi	2.297	03/05/19
Reggio Calabria	Stilo	2.687	09/05/19
Napoli	Arzano	34.933	22/05/19
Palermo	San Cipirello	5.478	20/06/19
Reggio Calabria	Sinopoli	2.154	01/08/19
Palermo	Torretta	4.141	08/08/19
Catanzaro	ASP Catanzaro	370.000	13/09/19
Catania	Misterbianco	47.356	01/10/19
Foggia	Cerignola	56.653	14/10/19
Foggia	Manfredonia	56.257	22/10/19
Caserta	Orta di Atella	24.796	08/11/19
Reggio Calabria	Africo	3.210	02/12/19
Lecce	Carmiano	12.096	05/12/19
Palermo	Mezzojuso	4.141	16/12/19
Reggio Calabria	San Giorgio Morgeto	3.210	27/12/19
Matera	Scanzano Jonico	7.171	27/12/19
Lecce	Scorrano	6.975	20/01/20
Valle d'Aosta	Saint-Pierre	3.112	10/02/20
Cosenza	Amantea	13.754	17/02/20
Vibo Valentia	Pizzo	8.885	28/02/20
Napoli	Sant'Antimo	34.107	18/03/20
Catania	Maniace	3.671	16/05/20
Palermo	Partinico	31.401	29/07/20
Crotone	Cutro	10.065	14/08/20
Reggio Calabria	Sant'Eufemia d'Aspromonte	4.053	14/08/20
Avellino	Pratola Serra	3.708	26/10/20



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel 2020, quindi, hanno operato **52** commissioni straordinarie che hanno amministrato **21** comuni in Calabria, **14** in Sicilia, **8** in Puglia, **7** in Campania, **1** in Basilicata, **1** in Valle D'Aosta, per una popolazione complessiva, come già evidenziato, di 704.728 abitanti. Hanno altresì operato ulteriori **2** commissioni straordinarie che hanno amministrato, rispettivamente, l'A.S.P. di Reggio Calabria con un bacino di utenza di 553.861 abitanti e l'A.S.P. di Catanzaro con un bacino di utenza di 370.000 abitanti.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.1 Conclusione dei procedimenti

Nel caso in cui all'esito dell'accesso ispettivo non sussistano i presupposti richiesti dalla normativa per disporre lo scioglimento o per l'adozione degli altri provvedimenti nei confronti dell'apparato burocratico, l'art. 143, comma 7 del T.U.O.E.L. prevede che il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia emani comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento.

Nel rispetto dei principi di autonomia e trasparenza, la norma in esame prevede non solo un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale fissando una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento, ma detta anche un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento ispettivo svolta presso l'amministrazione comunale prevedendo anche un'adeguata forma di pubblicità.

Nel 2020 sono stati emanati **7** decreti di conclusione del procedimento, adottati ai sensi del citato art. 143, comma 7, relativi ai seguenti enti: Aosta, Cosoleto (RC) e Avola (SR), tutti con decreto ministeriale del 30 gennaio 2020, Eraclea (VE) con decreto ministeriale del 17 marzo 2020, Ciminà (RC) con decreto ministeriale del 4 settembre 2020, Villa San Giovanni (RC) con decreto 15 dicembre 2020 e ASL Napoli 1 Centro con decreto ministeriale del 16 dicembre 2020. Si ritiene utile precisare che riguardo alla ASL Napoli 1 Centro, per la quale non è stato adottato il provvedimento dissolutorio non sussistendo nel caso di specie i presupposti di legge, sono state, comunque, individuate dai



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

competenti uffici del Ministero dell'Interno, e rappresentate al Prefetto di Napoli, alcune aree di intervento nelle quali sono emerse situazioni di irregolarità amministrativa che hanno determinato evidenti disfunzioni nell'organizzazione e nella gestione delle attività di competenza della predetta azienda sanitaria, con particolare riguardo ai servizi forniti dal presidio ospedaliero San Giovanni Bosco.

Nel quadro della leale collaborazione tra Stato e Regione è stato, dunque, invitato il Prefetto di Napoli a segnalare alla Regione Campania le criticità riscontrate nel corso delle attività ispettive, allo scopo di consentire all'ente regionale l'adozione delle misure necessarie al ripristino della correttezza e della legalità nelle attività amministrative dell'azienda sanitaria in questione.

Per completezza di informazione si aggiunge, inoltre, che nei procedimenti avviati nei riguardi dei comuni di Paterno Calabro (RC), Melfi (PZ) e San Lorenzo (RC), il Ministero dell'interno ha adottato decreti ex art. 143, comma 5, D. Lgs n. 267/2000, disponendo la sospensione dal servizio per 30 giorni di alcuni dipendenti comunali, in quanto nelle relazioni prefettizie, pur non sussistendo elementi sufficienti per far luogo allo scioglimento degli enti, sono comunque emersi nei confronti dei predetti dipendenti elementi comprovanti collegamenti e/o condizionamenti della locale criminalità organizzata. Per il comune di Melfi, inoltre, il Prefetto di Potenza – così come avvenuto per la ASL NA 1 centro - è stato incaricato di segnalare al sindaco la necessità di disporre alcuni interventi di risanamento dell'ente in relazione alle maggiori criticità poste in rilievo all'esito dell'accesso, in particolare nel settore relativo alla gestione dei contratti di appalti di lavori, servizi e forniture.



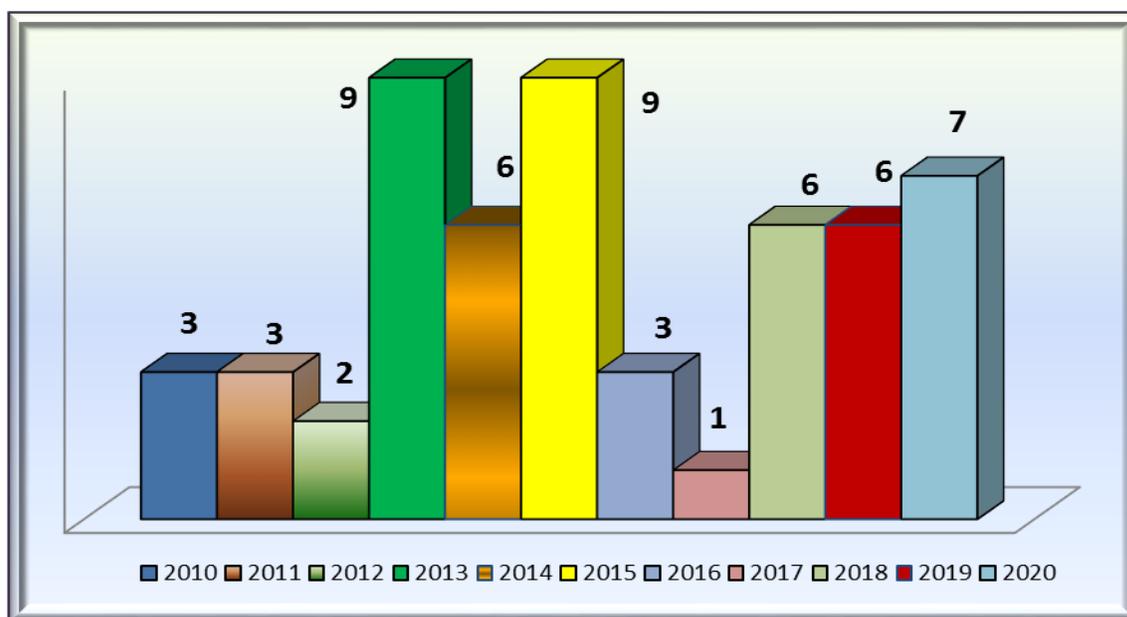
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Analogo provvedimento ex art. 143, comma 5, è stato poi adottato anche nei riguardi di un dipendente comunale di Pachino (SR), provvedimento che si è aggiunto, però, allo scioglimento dell'ente adottato il 15 febbraio 2019.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2010 al 2020.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI EX ART. 143, C. 7 T.U.O.E.L.



1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali.

Nel 2020 – come già avvenuto nel 2019 – **tutti i casi di contenzioso** per i quali sono intervenute pronunce di primo e/o di secondo grado su provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata **si**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sono conclusi favorevolmente per l'Amministrazione.

In particolare, su un **totale di 11 giudizi**, il T.A.R. per il Lazio, sede di Roma – titolare di competenza funzionale inderogabile nelle materie di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L., ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo – si è pronunciato 7 volte e il Consiglio di Stato nei restanti 4 casi.

Il Giudice amministrativo di prime cure ha adottato **1 decreto di perenzione** in merito al comune di San Cipriano d'Aversa (CE); 2 decisioni di inammissibilità dei ricorsi per i comuni di Manfredonia (FG) e Palizzi (RC) e 4 pronunce di rigetto dei ricorsi che hanno riguardato Cerignola (FG), San Cataldo (CL), Stilo (RC), Torretta (PA).

In 1 caso la decisione di primo grado è stata poi riformata dal Consiglio di Stato (Manfredonia), che dopo aver affermato la sussistenza dell'interesse a ricorrere degli attori, ha respinto nel merito il gravame avversario dichiarandone l'infondatezza.

Il Supremo organo di giustizia amministrativa ha, inoltre, emesso ulteriori 3 sentenze di rigetto, a conferma della legittimità degli scioglimenti dei consigli comunali di Bompensiere (CL), Scilla (RC) e Siderno (RC).

In questo quadro, particolarmente significativi e meritevoli di essere evidenziati risultano alcuni dei **principi enunciati dalla giurisprudenza**, innanzitutto con riferimento alle **questioni di rito**.

Il Consiglio di Stato, infatti, confermando il precedente orientamento, ha rilevato il **difetto di legittimazione passiva del Presidente della**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Repubblica, sulla scorta della considerazione che «*nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve essere riconosciuta non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "controllo" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante. Poiché tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'art. 143 TUOEL, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'interno, è solo quest'ultima ad essere "giustiziabile", insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare unicamente alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'interno*» (Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 24 giugno 2020, n. 4074; così T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 ottobre 2019, n. 12355).

Sempre sul piano delle **questioni pregiudiziali, in un'occasione il Giudice Amministrativo di prime cure ha ritenuto, in linea con un precedente orientamento, l'inammissibilità - per carenza ab origine di interesse ad agire - del gravame proposto dopo la scadenza naturale del mandato elettivo**, atteso che in tal caso un'eventuale pronuncia favorevole comunque non consentirebbe la reintegrazione dei ricorrenti nelle rispettive cariche elettive.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sotto questo profilo, il Collegio giudicante aveva altresì precisato che l'interesse ad ottenere una pronuncia nel merito che riconosca l'illegittimità delle affermazioni che hanno ritenuto i ricorrenti legati o, in qualche modo contigui, alla criminalità organizzata di stampo mafioso, trovava adeguata tutela nell'ambito del giudizio di incandidabilità ex art. 143, comma 11, D.Lgs. 267/2000 nella competente sede giudiziaria e, pertanto, non rilevasse ai fini della sussistenza dell'interesse a ricorrere nei giudizi amministrativi riguardanti la legittimità dei provvedimenti di scioglimento (T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 27 maggio 2020, n. 5582; così in precedenza T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 11 giugno 2019, n. 7575; *Id.*, sentenza 19 luglio 2019, n. 9624).

Ancora in tema di ammissibilità del ricorso, nel giudizio di primo grado il Collegio giudicante, in linea con il precedente orientamento del T.A.R. capitolino, aveva escluso l'esistenza dell'interesse a ricorrere da parte degli ex amministratori di un comune **i cui organi elettivi erano già stati sciolti per motivi ordinari ai sensi dell'art. 141 del T.U.O.E.L** – nel caso di specie le dimissioni del Sindaco.

Senonché, il Consiglio di Stato ha riformato le predette statuizioni di rito ritenendo che «*lo scioglimento del Consiglio comunale di -omissis- è stato disposto sull'assunto che l'amministrazione sarebbe stata condizionata da forme di ingerenza della criminalità organizzata, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale. Non può quindi negarsi un interesse, quanto meno morale, a che gli amministratori del disciolto Consiglio facciano dichiarare l'erroneità di tale affermazione e quindi*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'inesistenza di forme di pressione e di vicinanza della compagine governativa alla malavita organizzata».

La predetta conclusione si fonda sul rilievo che **«È la motivazione sottesa al provvedimento impugnato dinanzi al Tar Lazio a radicare la persistenza dell'interesse, potendo essere senza dubbio lesa l'immagine degli amministratori locali ricorrenti, ai quali viene addebitato di aver risentito, nelle scelte compiute nell'espletamento del mandato, dell'influenza della criminalità organizzata (Cons. St., sez. III, n. 4074 del 24 giugno 2020)»** (Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza 22 settembre 2020, n. 5548).

Tale orientamento è stato recentemente confermato dal Consiglio di Stato (III Sez., 7 aprile 2021, n. 2793).

Per quanto riguarda il **merito dei ricorsi**, il T.A.R. per il Lazio ha avuto modo di puntualizzare alcuni importanti principi, già enucleati dalla pregressa giurisprudenza, in ordine **agli aspetti procedurali** dell'*iter* che conduce all'adozione del provvedimento di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata.

In proposito, risulta particolarmente significativo l'assunto, ormai consolidato, in base al quale **«la comunicazione di avvio del procedimento, ex art. 7 l. n. 241/90, non sia necessaria, tenuto conto della – sopra ricordata – natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale e non dei singoli amministratori (TAR Lazio, Sez. I, 9.7.19, n. 9105 e 5.6.18, n. 6239;**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Cons.Stato, Sez. III, 14.2.14, n. 727)» (T.A.R. per il Lazio, Sezione Prima, sentenza 1 giugno 2020, n. 5843);(Cons. Stato, III Sez., 31 gennaio 2020, n. 820; Cons. Stato III, 6 maggio 2020, n. 2854 e più recentemente, Cons. Stato III, 10 agosto 2020, n. 4979).

Ancora con riguardo al procedimento delineato dall'art. 143 T.U.O.E.L., laddove questo si concluda con l'adozione del provvedimento di scioglimento, la giurisprudenza ha rilevato che **«nel momento in cui viene riconosciuta la sussistenza dei presupposti per disporre lo scioglimento del consiglio comunale, il Ministro, ed a catena la Presidenza del Consiglio e poi il Presidente della Repubblica, non hanno l'onere di motivare le ragioni per cui non dispongono le misure alternative, stante che l'ordinamento ha individuato proprio lo scioglimento del consiglio come misura ordinaria per far fronte alla situazione venutasi a creare: è semmai quando si decida di non disporre lo scioglimento, pur in presenza dei presupposti, che l'onere di motivazione deve intendersi rafforzato»** (T.A.R. per il Lazio, Sezione Prima, sentenza 3 dicembre 2020 n. 12935).

In ordine alla **natura degli atti** di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L., è stato ancora sottolineato che **« il d.P.R. con il quale è disposto lo scioglimento e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono, quindi, atti di "alta amministrazione", perché orientati a determinare ugualmente la tutela di un interesse pubblico, legato alla prevalenza delle azioni di contrasto alle c.d. "mafie" rispetto alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali»** (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 13 maggio 2020, n. 5022).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto ai **contenuti del provvedimento dissolutorio**, la giurisprudenza ha ribadito il **principio** – che ormai può considerarsi **pacifico** – secondo cui «[...] *il provvedimento di scioglimento non è tenuto a menzionare anche le azioni di contrasto alla criminalità poste in essere dagli amministratori comunali o comunque a prendere in considerazione tutta l'attività amministrativa svolta, poiché nell'adottare la misura di scioglimento ex art. 143 cit. non è richiesto alcun giudizio di bilanciamento di circostanze favorevoli e non favorevoli, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale*», poiché «*l'azione amministrativa deve sempre essere ispirata ai principi di legalità e di buon andamento ed è, in quanto tale, attività doverosa che in nessun caso può essere invocata come esimente di condotte parallele che a tali principi non sono conformi*» (cfr. T.A.R. per il Lazio- Roma, Sezione I, sentenza 1 giugno 2020, n. 5843).

Per quanto concerne più specificamente le **circostanze che possono legittimare l'adozione della misura di rigore**, in una decisione è stato posto in rilievo che l'eventuale archiviazione di un procedimento ex art. 143 T.U.O.E.L. che abbia interessato un territorio comunale attiguo «*è del tutto irrilevante per ritenere il contesto territoriale esente dalle infiltrazioni mafiose, capillari sul territorio*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 14 maggio 2020, n. 3067).

Analogamente, con una significativa pronuncia, il Consiglio di Stato ha **escluso** che, ai fini dell'accertamento degli elementi fondanti l'adozione della misura dissolutoria, possa applicarsi un **approccio formalistico**, basato sul mero riscontro del rispetto formale delle norme.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

E, infatti, «**Lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa non obbedisce tuttavia a questa logica.** Lo scopo è quello di intervenire tutte le volte in cui ragioni oggettive o soggettive di contesto lascino trasparire il fallimento dei meccanismi elettivi e democratici, in quanto capaci di piegare l'esercizio dei poteri di governo locale agli interessi di consorterie locali, rendendo permeabile o condizionabile l'azione amministrativa. In questi casi, in cui gli effetti dell'azione di governo sono univocamente diretti, all'evidenza, in favore di esponenti o familiari di consorterie mafiose, **il formale rispetto delle norme non è un esimente, ma anzi è la prova che è stata condizionata e conformata la realtà in modo da renderla compatibile con la norma, a mezzo di una condotta attiva e corale di gran lunga più pericolosa della mera negligenza nell'amministrare**» (Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza 12 marzo 2020, n. 1764).

Il Consiglio di Stato si è, inoltre, pronunciato nel senso di ritenere sussistente l'inquinamento delle interferenze criminali «*non solo quando si determinano **vincoli consapevoli di complicità**, ma anche in **casi di connivenza o contiguità** quando essa coinvolga l'esercizio di un munus publicum, il che si rivela alquanto insidioso nella misura in cui il fenomeno si manifesta nelle forme atipiche dell'ingerenza e dell'assoggettamento o in legami e connessioni trasversali. È in tal modo che entrano nel procedimento situazioni intrinsecamente non riconducibili in addebiti personali ma tali da rendere ragionevole, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una "permeabilità" o di una*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

soggezione degli amministratori all'influenza della criminalità organizzata» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 22 settembre 2020, n. 5548).

In ossequio alla **natura preventiva** delle misure disciplinate dall'art. 143 del T.U.O.E.L. (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 16 novembre 2020, n. 11940; *Id.* sentenza 3 dicembre 2020, n. 12935; *Id.* sentenza 1 giugno 2020, n. 5843), la giurisprudenza ha altresì confermato l'importante **principio** in base al quale sulla legittimità della decisione di sciogliere un consiglio comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata *«né può incidere la circostanza ... secondo cui non sarebbe emerso il coinvolgimento di alcun dirigente, con la conseguenza che, stante il principio di netta separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo spettanti agli organi di governo, e funzioni di gestione amministrativa proprie dei dirigenti, senza il diretto coinvolgimento di questi ultimi non sarebbe possibile al potere di indirizzo provocare l'emanazione di provvedimenti in favore di chicchessia»* (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 13 maggio 2020, n. 5022).

Infatti, *«lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura "non sanzionatoria" che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori dei servizi pubblici del Comune, che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ric conducibili all'influenza e all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata». In altri termini, **«l'esatta distinzione tra attività di gestione e attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico** quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento» (cfr. in particolare T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 16 novembre 2020, n. 11940).

Ne consegue che, *«una volta constatato l'asservimento dell'ente agli interessi della criminalità organizzata, **gli amministratori non possono invocare la loro ignoranza relativamente al collegamento alla criminalità organizzata di dipendenti o dirigenti**; sicché, ad evitare la decisione di sciogliere l'ente [...] gli amministratori hanno l'onere di dimostrare di aver agito non solo per riportare ordine nella amministrazione dell'ente, ma più specificamente per individuare e contrastare le forme e le fonti del condizionamento mafioso, e del conseguente pregiudizio per l'ente».*

Inoltre, **«lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. non si giustifica, necessariamente, solo a fronte del riscontro di una molteplicità di aree di compromissione e, correlativamente, di canali di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nella vita dell'ente, potendo essere sufficiente a tale scopo, a seconda dei casi, anche l'individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola, in cui si evidenzia l'asservimento dell'ente a vantaggio di simili sodalizi» (Ibidem).**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Lo stesso giudice di prime cure ha anche posto in rilievo **la necessità della sussistenza di un nesso di causalità tra la compromissione dell'attività dell'ente e le illecite ingerenze delle consorterie criminali**. Il T.A.R. capitolino ha, infatti, ribadito che *«una volta individuate le aree di compromissione della attività e degli interessi dell'ente, deve poi essere stabilito che tale compromissione è conseguenza ed effetto del collegamento che gli amministratori, o altri dipendenti del comune, abbiano con la criminalità organizzata in questione»*.

Sempre in materia di provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata, la giurisprudenza ha confermato i **generalì indirizzi di interpretazione**, già enucleati negli anni passati.

Nello specifico, è stato evidenziato che *«lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale **misura di carattere "straordinario" per fronteggiare un'emergenza "straordinaria"**; di conseguenza sono giustificati **ampi margini nella potestà di apprezzamento dell'amministrazione** nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale, essendo **asse portante** della valutazione di scioglimento, da un lato, **la accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata** e, dall'altro, **le precarie condizioni di funzionalità dell'ente in conseguenza del condizionamento criminale**. Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'amministrazione, è necessario un **quid pluris**, consistente in una **condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita**, riscontrata dall'amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi. Ciò in quanto l'art. 143 TUEL precisa le caratteristiche di obiettività delle **risultanze** da identificare, richiedendo che esse siano **concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento** [...] l'operazione in cui consiste l'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può però essere effettuata mediante l'estrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare. Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata, diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, **gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme**, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa» (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sezione Terza, sentenza 22 settembre 2020, n. 5548; Id. sentenza 12 marzo 2020, n. 1764; T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 13 maggio 2020, n. 3022; Id. sentenza 1 giugno 2020, n. 5843).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Infine, in relazione al comune di Taurianova (RC), il T.A.R. per la Calabria ha adottato una **decisione di inammissibilità** di un ricorso proposto da un ex amministratore per il **risarcimento dei danni non patrimoniali derivanti dalle affermazioni contenute nella relazione prefettizia** allegata al decreto di scioglimento, la cui legittimità era già stata dichiarata dal competente T.A.R. per il Lazio con sentenza passata in giudicato, rilevando il **difetto di giurisdizione del giudice amministrativo**.

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

Nel 2020 sono intervenute 31 pronunce giurisprudenziali in materia di incandidabilità ex art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., ai sensi del quale – a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ne ha ampliato l'ambito di applicazione – gli ex amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente per infiltrazioni della criminalità organizzata «non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo».

Più nel dettaglio, si sono registrati 13 provvedimenti di primo grado,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

14 decisioni in sede di reclamo e 4 pronunciamenti della Corte di Cassazione.

Per i comuni di Amantea (CS), Laureana di Borrello (RC), Orta di Atella (CE), Saint-Pierre (AO), San Cipirello (PA), Sinopoli (RC), Stilo (RC), i Giudici di prima istanza hanno accolto la proposta di incandidabilità inoltrata dal Ministro dell'Interno ai sensi del citato art. 143, comma 11.

La proposta ministeriale è stata, invece, dichiarata improcedibile per il comune di Torretta (PA) e rigettata nei confronti degli ex amministratori di Cerignola (FG). In ordine ai comuni di Manfredonia (FG), Mezzojuso (PA), Nicotera (VV), Sant'Antimo (NA), Surbo (LE) i Tribunali territorialmente competenti hanno accolto le proposte di incandidabilità solamente per alcuni degli amministratori indicati.

In due occasioni i Tribunali aditi hanno applicato l'art. 143, comma 11 T.U.O.E.L. secondo la formulazione anteriore alle modifiche recate dal D.L. 113/2018, convertito dalla menzionata legge n. 132/2018, nonostante il provvedimento di scioglimento dell'ente, da cui traeva origine la proposta ministeriale di incandidabilità, fosse stato adottato successivamente all'entrata in vigore della predetta novella legislativa. Avverso tali statuizioni questa Amministrazione ha interposto reclamo, che in un caso è stato accolto dai giudici dell'appello, mentre nell'altro il giudizio risulta tuttora pendente.

Le Corti di Appello hanno adottato decisioni favorevoli all'Amministrazione in merito ai comuni di Casavatore (NA), Pachino (SR), Palizzi (RC), Siderno (RC), Tropea (VV). Viceversa, sono risultate sfavorevoli



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

le pronunce emesse in sede di reclamo con riferimento a Calvizzano (NA), Camastra (AG), San Cataldo (CL), Sogliano Cavour (LE), Trecastagni (CT).

In relazione al comune di San Gennaro Vesuviano (NA), la Corte di Appello di Napoli ha in parte dichiarato inammissibile la proposta di incandidabilità avanzata nei confronti di un amministratore, in parte ha accolto il reclamo proposto da questo Ministero, dichiarando l'incandidabilità dei restanti amministratori limitatamente *«al primo turno, **ancora da espletarsi**, alle elezioni regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali successive al **decreto del Presidente della Repubblica del 12.02.2018...ed al passaggio in giudicato della presente sentenza**»* in conformità alla predetta formulazione previgente dell'art. 143, comma 11, applicata *ratione temporis*.

In quest'occasione la Corte territoriale ha, inoltre, precisato *«posta la stretta interpretazione dell'art. 143 cit., in quanto limitante il diritto di elettorato passivo, alla stregua della lettera della norma, che **la pronuncia definitiva di incandidabilità è destinata a produrre i suoi effetti esclusivamente con riferimento alle elezioni non ancora svoltesi dopo lo scioglimento, ma non anche con riferimento alle successive tornate delle elezioni già tenutesi nelle more del procedimento per la dichiarazione di incandidabilità**»*.

Avverso tale statuizione, fondata su una lettura restrittiva del citato art. 143, questo Ministero ha chiesto all'Avvocatura Generale dello Stato



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di proporre ricorso per Cassazione, sulla scorta di un'interpretazione sistematica delle norme in tema di incandidabilità e alla luce di una significativa revisione del citato orientamento della giurisprudenza di legittimità, registrata in numerose pronunce successive dei giudici di merito.

Per Vittoria (RG), la Corte di Appello di Catania ha rigettato sia il reclamo proposto dal Ministero nei confronti di un ex amministratore - per il quale i giudici di prima istanza avevano respinto la proposta di incandidabilità - sia quello proposto dall'ex sindaco dell'ente, così confermandone la dichiarazione di incandidabilità. Infine, con riferimento al comune di Marina di Gioiosa Jonica (RC), il Collegio giudicante ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

Per quanto concerne la giurisprudenza di legittimità, la Corte di Cassazione ha respinto il ricorso proposto da questa Amministrazione con riferimento al comune di Parabita (LE), confermando la sfavorevole pronuncia di secondo grado, e ha rigettato i gravami interposti dagli ex amministratori di Brescello (RE) e Ricadi (VV). Per Scalea (CS) la Suprema Corte ha accolto il ricorso di questa Amministrazione nei confronti di un ex amministratore, rinviando alla Corte territoriale per l'esame della relativa posizione, mentre ha dichiarato il gravame inammissibile nei confronti dei restanti amministratori.

In tale **quadro di sintesi** della giurisprudenza intervenuta nel 2020, va segnalato che **in alcune pronunce di merito** è stato affermato il principio, già enucleato dalla giurisprudenza di legittimità e recepito da quella di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

merito nell'anno 2019, secondo cui «*In tema di ineleggibilità degli amministratori degli enti locali, va affermata **la natura prevalente dello scioglimento del Consiglio dell'ente locale ai sensi dell'art. 143 Tuel, disposto per il verificarsi di condizionamenti di tipo mafioso, rispetto all'ipotesi di scioglimento per sopravvenuta impossibilità di funzionamento di cui all'art. 141 dello stesso testo normativo**, sicché l'eventuale scioglimento disposto in base a tale ultima previsione non impedisce la pronuncia ai sensi della diversa e più grave previsione, proprio per la natura assai rilevante degli interessi in gioco ed il carattere urgente dei provvedimenti che conseguono solo all'accertamento della prima violazione*» (cfr. Tribunale di Vibo Valentia, decreto 24 marzo 2020, n. 373; per San Gennaro Vesuviano (NA), Corte di Appello di Napoli, decreto del 9 dicembre 2020, R.G. 1402/2019).

Tale principio è stato autorevolmente **ribadito** anche dalla **Suprema Corte**, la quale ha in proposito rilevato che una diversa interpretazione consentirebbe che «*in presenza delle circostanze di cui all'art. 143, comma 1, il sindaco o gli amministratori in carica si dimettano, provocando lo scioglimento del Consiglio comunale, ex art. 141, comma 1, lett. b), n. 2 e 3, dello stesso decreto legislativo, al fine di precludere ogni successiva valutazione circa la sussistenza di «collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori» e di prevenire lo scioglimento del Consiglio ex art. 143, che presuppone l'esaurirsi di un iter complesso, al quale consegue il ben più pregnante effetto personale, per gli amministratori, della dichiarazione di incandidabilità alle elezioni successive*» (Corte di Cassazione,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sezione I civile, sentenza 31 luglio 2020, n. 16562).

Quanto poi alla **fase introduttiva** del procedimento di incandidabilità, è stato ribadito sia dai giudici del merito che in sede di legittimità l'ormai consolidato orientamento che ne valorizza la **specialità**, evidenziando che *«sebbene vengano richiamate [...] le disposizioni previste dagli artt. 737 e segg. cod. proc. civ., il legislatore ne ha tuttavia previsto l'applicazione «in quanto compatibili», sicché, atteso che **il procedimento prende avvio con la trasmissione al Tribunale competente della proposta di scioglimento**, perché valuti se in relazione agli amministratori indicati nella proposta sussistano gli elementi che ne giustificano l'incandidabilità, se ne è tratta la conclusione che, rispetto all'abituale forma del ricorso con cui si introduce il giudizio camerale, per il procedimento de quo si sia voluta espressamente dettare una diversa forma di introduzione, appunto rinvenibile nell'atto di trasmissione a cui provvede il Ministero dell'Interno [...] Si è in tal modo voluto derogare [...] «al disposto dell'art. 737 c.p.c. sulla editio actionis» (Cass., Sez. I, 11/01/2017, n. 516), ritenendo che la proposta di scioglimento fatta pervenire al Tribunale in allegato all'atto di trasmissione da parte del Ministro, fosse «più che sufficiente ai fini della vocatio in jus, disposta dal Presidente del Tribunale attraverso l'ordine di notificazione della proposta, nonché ai fini della individuazione del petitum e della causa petendi, costituiti rispettivamente dalla dichiarazione d'incandidabilità e dagli addebiti mossi ai ricorrenti» (Cass., Sez. I, 8/06/2018, n. 15038)» (Tribunale di Foggia, decreto 29 luglio 2020, n. 2263).*

In ragione delle suddette considerazioni, è stato in più occasioni ribadito



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

che **«l'atto di impulso del Ministro non è tenuto a soddisfare i requisiti ordinari, in particolare le previsioni di cui all'art. 125 c.p.c., e non risulta nullo qualora ometta di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti nella procedura, o comunque non provveda ad esplicita menzione delle specifiche condotte che agli amministratori sono attribuite, in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali»** (così Tribunale di Termini Imerese, decreto 17 agosto 2020, n. 14623; Tribunale di Vibo Valentia, decreto 24 marzo 2020, n. 373; Tribunale di Napoli Nord, sentenza 22 settembre 2020, n. 1867; Corte di Appello di Napoli, decreto 14 gennaio 2020, n. 135).

*«Del resto, la proposta di scioglimento del Ministro dell'Interno non solo indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, ma contiene anche la menzione dei soggetti ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: di qui **l'idoneità di detta proposta del Ministro, in quanto recante i nominativi degli amministratori responsabili e le ragioni della loro dedotta responsabilità, a fungere, una volta inviata al tribunale competente ai fini della dichiarazione d'incandidabilità di detti amministratori, da atto di impulso del relativo procedimento giurisdizionale»**(cfr. Corte di Appello di Catania, decreto 20 luglio 2020, n. 2953).*

In tale ottica, *«neppure può trovare seguito quanto... omissis...*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*lamentano in ordine alla violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, poiché **non è nell'atto di trasmissione che vanno ricercate le ragioni di attivazione del procedimento, essendo esso solo l'atto di impulso** con cui il Ministro sollecita il giudizio del Tribunale riguardo l'adottabilità della dichiarazione di incandidabilità e non è dunque questa l'atto idoneo - tanto più se esso, come consente il legislatore, sia predisposto in una forma semplificata e rechi... una formulazione letterale di stile - **ad assicurare il rispetto delle garanzie difensive** in quanto, a presidio di esse, come non hanno mancato di ricordare le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ... **sono** piuttosto **preposti gli allegati** trasmessi contestualmente ed in particolare ... **il D.P.R. di scioglimento del consiglio comunale, la proposta del Ministro dell'Interno al Presidente della Repubblica, la relazione della Prefettura**, la cui consultazione offre con riferimento alle persone dei resistenti un ampio spaccato delle criticità riscontrate in sede ispettiva ed evidenzia in dettaglio i fatti rilevanti sul piano dell'individuazione dei fenomeni denunciati nonché dei comportamenti che di essi sono espressione o conseguenza, rendendo in tal modo conto delle ragioni che giustificano l'interessamento del Tribunale ai fini dell'adozione della misura interdittiva ed, in pari tempo, **ponendo i singoli interessati nella condizione di poter esplicitare compiutamente ... le proprie prerogative difensive**, senza, perciò, lesione alcuna del contraddittorio e del diritto di difesa» (Tribunale di Foggia, decreto 29 luglio 2020, n. 2263; Corte di Appello di Reggio*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Calabria, decreto 13 novembre 2020, R.V.G. 1023/2019).

Nella medesima direzione, i giudici di prime cure hanno altresì sottolineato «**la natura integrativa della memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato rispetto alla proposta del Ministero**, in quanto non vi è tra questi soggetti alcun dualismo processuale, posto che la prima, nella sua qualità di procuratore e difensore, esprime in giudizio la volontà del secondo: cui solo spetterebbe, in ipotesi, di eccepire l'esercizio infedele del mandato defensionale» (cfr. Corte di Appello di Napoli, decreto 9 dicembre 2020, R.V.G. 1402/2019)

In particolare, è stato precisato che «**la memoria dell'Avvocatura di Stato rappresenta non già atto introduttivo ma il momento processuale in cui sono state meglio cristallizzate le domande proposte dal Ministero ricorrente**, per cui la mancata riproposizione delle medesime nei confronti di alcuni amministratori non esclude la possibilità di concretare le azioni nei confronti di uno degli amministratori espressamente richiamati negli allegati della richiesta di attivazione... avanzata dal Ministero dell'interno» (Tribunale di Napoli Nord, sentenza 14 settembre 2020, n. 1824).

Ancora in ordine alla **fase introduttiva del giudizio**, la giurisprudenza di merito ha ribadito che «*In ragione [...] della peculiarità del potere riservato al Ministro ed esercitato mediante la proposta di scioglimento*» va escluso che «*il perimetro soggettivo delle parti private cui riferire la declaratoria di incandidabilità possa essere esteso "d'ufficio" dal Tribunale ovvero dal Pubblico Ministero o ancora dall'Avvocatura dello Stato. È opportuno,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

tuttavia, segnalare che **l'eventuale richiesta del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato di notificare gli atti ad alcune parti private non rende nulla la "chiamata in causa" laddove il nominativo di quegli ex amministratori fosse già compreso nella proposta del Ministro.** In tal caso, infatti, all'istanza del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato può essere attribuito il valore di mera sollecitazione alla realizzazione di un contraddittorio che il Tribunale avrebbe dovuto già disporre sulla base della proposta ministeriale» (cfr. Tribunale di Palmi, decreto 13 luglio 2020, n. 3670).

Per quanto riguarda le specifiche **norme procedurali applicabili al giudizio di incandidabilità**, è stato rimarcato l'assoggettamento del procedimento in parola al **rito camerale ex art. 737 e ss. cod. proc. civ.**, con particolare riferimento, come si esporrà più diffusamente nel prosieguo, all'applicazione del termine di cui all'art. 739 c.p.c. per la proposizione del reclamo avverso il provvedimento di primo grado, ancorché quest'ultimo rivesta l'aspetto formale di "sentenza" (cfr. Corte di Appello di Napoli, 26 maggio 2020, R.G. n. 5397/2019 e decreto 30 gennaio 2020, n. 349).

Sempre **sul piano della procedibilità** del giudizio *de quo*, è stato puntualizzato – sebbene con riferimento alla formulazione previgente della disposizione normativa in questione – che «*la norma (n.d.r. l'art. 143, comma 11, T.U.O.E.L) non stabilisce termini a pena di decadenza per l'introduzione del giudizio: in tal senso, l'espressione "invia senza ritardo", riferita alla proposta ministeriale, deve intendersi collegata ai limiti temporali di operatività della misura, di talché solo una domanda posteriore al "primo turno elettorale successivo allo*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

scioglimento" ... potrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza d'interesse (in quanto l'eventuale accoglimento sarebbe inutiliter dato)» (Tribunale di Palmi, sentenza 20 luglio 2020, n. 3804; così, implicitamente, Corte di Appello di Catanzaro, decreto 9 gennaio 2020, n. 44).

Tra le questioni pregiudiziali sulle quali si è ulteriormente soffermata la giurisprudenza nel 2020 vi è anche quella, ormai incontrovertita, dei **rapporti tra il procedimento di incandidabilità e l'eventuale giudizio amministrativo avente a oggetto la legittimità del provvedimento dissolutorio.**

Al riguardo sia la giurisprudenza di legittimità che quella di merito hanno più volte rimarcato che – impregiudicata la necessità dell'accertamento se «*le condotte (attive e/o omissive) poste in essere dai soggetti di cui è stata richiesta la dichiarazione di incandidabilità...siano state causa efficiente, diretta e/o indiretta, dello scioglimento dell'organo comunale* (cfr. Tribunale di Napoli Nord, sentenza 14 settembre 2020, n. 1824) – «**la dichiarazione d'incandidabilità degli amministratori non è subordinata alla definizione del giudizio di impugnazione del decreto di scioglimento dinanzi al Giudice amministrativo, in quanto, pur sussistendo un'indubbia comunanza di aspetti probatori riguardanti le irregolarità commesse nella gestione dell'ente territoriale, non è configurabile un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico tra il predetto giudizio ed il procedimento dinanzi al Giudice ordinario, il quale può procedere autonomamente all'accertamento dei presupposti richiesti per l'adozione del predetto decreto** (cfr. Cass., Sez. I, 8/06/2018, n.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

15038)» (Cassazione Civile, Sezione I, sentenza 22 aprile 2020, n. 8030; così Tribunale di Foggia, decreto 12 marzo 2020, n. 1032).

Analogamente, meritevoli di attenzione sono i principi enunciati, con specifico riferimento al **giudizio di reclamo**, sotto il **profilo dell'ammissibilità**, dalla Corte di Appello di Napoli, la quale ha ribadito che «l'applicabilità del termine [n.d.r. ex art. 739 c.p.c.] non è preclusa dal rilievo che il provvedimento reclamato sia stato (erroneamente) denominato "sentenza"»; **in mancanza di notifica, «il termine per impugnare è [...] quello di cui all'art. 327 c.p.c.»**, nè «**la parte, [che non ha provveduto alla notifica del provvedimento impugnato], può giovare del principio dell'unitarietà del termine per proporre impugnazione, giacché tale criterio opera solo quando si configuri l'ipotesi di litisconsorzio necessario o di litisconsorzio processuale ... per effetto dell'unico fatto generatore di responsabilità**» (Corte di Appello di Napoli, decreto 29 giugno 2020, n. R.G. 5397/2019).

Sul piano della **valutazione di merito**, diverse pronunce – in adesione a consolidati indirizzi interpretativi – hanno evidenziato i caratteri essenziali della **misura disciplinata dall'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L.**, la quale «*non costituisce una conseguenza automatica del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, imponendosi la necessità, soprattutto perché viene interessato un fondamentale aspetto di notevole rilevanza costituzionale, quale il diritto correlato all'elettorato passivo, che siano **autonomamente e distintamente valutate le posizioni** dei singoli soggetti interessati, allo scopo di evidenziare collusioni o condizionamenti, che, secondo l'insegnamento delle Sezioni Unite,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

abbiano determinato, per colpa dell'amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio» (ex multis, Corte di Appello di Lecce, decreto 15 ottobre 2020, n. R.G. 339/2020; Corte di Appello di Catania, Sezione Prima Civile, decreto 20 luglio 2020, n. 2953).

Tale orientamento è stato autorevolmente confermato in sede di legittimità dalla Corte di Cassazione, Sezione I Civile, con la più volte menzionata sentenza 22 aprile 2020, n. 8030.

È stato inoltre ribadito che **«la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori** che *«hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali prevista dall'art. 143, comma 11, del d. lgs. n. 267 del 2000, non impone la verifica della commissione di un illecito penale o dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, né l'adozione nel corso del relativo procedimento, delle garanzie previste per l'applicazione delle sanzioni penali. Non si tratta, infatti, di una misura sanzionatoria secondo i principi elaborati dalla Corte Edu, ma di una misura interdittiva di carattere preventivo, i cui presupposti di applicazione sono ben individuati e, quindi, prevedibili, disposta all'esito di un procedimento che si svolge nel pieno contraddittorio delle parti, che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino delle condizioni di legalità ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente limitato, all'esclusivo fine di ristabilire il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, indispensabile per il corretto funzionamento*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dei compiti demandati all'ente». Conseguentemente, «**ai fini della pronuncia di incandidabilità non si richiede necessariamente la prova di comportamenti idonei a determinare la responsabilità personale, anche penale, degli amministratori o ad evidenziare il loro specifico intento di assecondare gli interessi della criminalità organizzata**, risultando invece sufficiente l'acquisizione di elementi idonei a far presumere l'esistenza di collegamenti con quest'ultima o di forme di condizionamento tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi del comune o della provincia, da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi pubblici, o da arrecare grave pregiudizio alla sicurezza pubblica» (cfr. Corte di Appello di Napoli, Sezione I Civile, decreto 9 dicembre 2020, n. R.G. 1402/2019).

Alcune rilevanti pronunce hanno poi affrontato il tema delle **fonti di prova**, ribadendo, da un lato, che, come da consolidato insegnamento della giurisprudenza di legittimità, "Nel procedimento camerale di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, **il tribunale** - chiamato a valutare, ai fini della dichiarazione di incandidabilità, la sussistenza della responsabilità degli amministratori in ordine alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento - **forma il proprio convincimento**, non solo sulla base degli elementi già contenuti nella **proposta di scioglimento del Ministro dell'interno e nella allegata relazione del prefetto**, ma anche prendendo in esame le risultanze probatorie acquisite, nel **contraddittorio tra le parti**, nel corso del procedimento... peraltro, nessuna lesione può ipotizzarsi del diritto di difesa della parte nei cui confronti le stesse



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

vengono fatte valere, che può, in quel giudizio, contestare la legittima effettuazione ed il contenuto, nonché **dedurre e produrre mezzi di prova in senso contrario**, ivi esse assumendo **il valore di elementi indiziari**, come tali **liberamente valutabili dal giudice**, ai fini del proprio convincimento sui fatti di causa, **sulla base delle regole che disciplinano le prove per presunzioni**» (Tribunale di Vibo Valentia, decreto 24 marzo 2020, n. 373; in termini, Corte di Appello di Reggio Calabria, decreto 13 novembre 2020, n. R.G. 1023/2019; Tribunale di Foggia, decreto 12 marzo 2020, n. 1032), di talché **«non è necessario il compimento di specifica attività istruttoria...giacché la relazione prefettizia compendia il complesso degli elementi raccolti nel corso dell'attività ispettiva con dovizia di dettagli e di condotte, secondo l'elementare principio di c.d. autosufficienza»** (cfr. Tribunale di Palermo, decreto 22 ottobre 2020, n. 6732).

Dall'altro lato, è stato precisato che *«l'espresso riferimento della norma in esame ai **caratteri di concretezza, univocità e rilevanza** che debbono connotare gli elementi da porre a fondamento della dichiarazione d'incandidabilità evoca immediatamente **i requisiti di gravità, precisione e concordanza prescritti dall'art. 2729 cod. civ. per l'ammissibilità del ricorso alle presunzioni semplici**: ciò non significa tuttavia che, ai fini dell'applicazione della misura di cui all'art. 143, comma undicesimo, del d.Lgs. n. 267 del 2000, risulti sufficiente un grado di certezza dei predetti collegamenti o condizionamenti inferiore a quello ordinariamente necessario per la prova dei fatti che giustificano l'accoglimento della domanda giudiziale. E' noto infatti che, ai fini della configurabilità di una presunzione*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

giuridicamente valida, pur non richiedendosi che l'esistenza del fatto ignoto rappresenti l'unica conseguenza possibile di quello noto, secondo un criterio di necessarietà assoluta ed esclusiva, occorre pur sempre che il fatto ignoto sia desumibile univocamente da quello noto, sulla base di un giudizio di probabilità fondato sull' *id quod plerumque accidit*, sicché **non può attribuirsi valore probatorio ad una presunzione fondata su dati meramente ipotetici**». Ciò in quanto, «**La gravità degli effetti della dichiarazione d'incandidabilità**, che incide sul diritto fondamentale di elettorato passivo, escludendo l'equivalenza dei valori in gioco, **non consente d'altronde di ritenere pertinente**, in riferimento alla materia in esame, **il principio enunciato dalla giurisprudenza di legittimità in tema di responsabilità civile**, ed invocato dalla difesa erariale, **secondo cui**, a differenza di quanto accade nel processo penale, in cui vige la regola della prova «oltre ogni ragionevole dubbio», nel processo civile **lo standard di certezza dei fatti è individuato dal principio della preponderanza dell'evidenza o del «più probabile che non»**, il quale impone di conferire rilievo a quegli eventi che, secondo un giudizio di probabilità logica, non appaiano del tutto inverosimili (cfr. per tutte Cass., Sez. Un., 11/01/2008, n. 576)» (Cassazione Civile, Sezione Prima, sentenza 22 aprile 2020, n. 8030).

La giurisprudenza si è nuovamente soffermata sui **tratti distintivi** tra **l'incandidabilità in esame e quella in passato prevista dall'art. 58 del T.U.O.E.L.**, a oggi disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. n. 235/2012, rubricato "Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali".

Sotto questo profilo, è stato evidenziato che «**se l'incandidabilità**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

prevista dall'art. 58 consegue in maniera automatica al verificarsi dei presupposti indicati dalla Legge (e cioè al passaggio in giudicato della sentenza di condanna ovvero alla acquisizione del carattere di definitività della misura di prevenzione), l'incandidabilità contemplata dall'art. 143 TUEL deve essere dichiarata con un provvedimento definitivo di carattere giurisdizionale, da emettere a seguito di una procedura incardinata tramite la comunicazione da parte del Ministro dell'Interno della proposta di scioglimento, e, soprattutto, si correla non già a titoli di reato bensì, in maniera più elastica ma non perciò meno concreta, a condotte le quali, benché in astratto non suscettibili in specifiche ipotesi delittuose, abbiano di fatto determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente comunale. Va, inoltre, sottolineata la radicale differenza che separa gli effetti propri delle due situazioni ostative alla candidabilità, la prima delle quali incide in maniera potenzialmente permanente sul diritto di elettorato passivo, potendo venir meno solo a seguito della concessione della riabilitazione ex art. 178 T.U.E.L., mentre la seconda trova applicazione in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso» (Tribunale di Termini Imerese, decreto 17 agosto 2020, n. 14623).

Per quanto riguarda il **tipo di condotte** rilevanti ai fini dell'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., i giudici di merito hanno fatto applicazione degli indirizzi ormai consolidati in materia, valorizzando, ai fini dell'accertamento della peculiare responsabilità di cui si discute, elementi e/o circostanze **«che non devono necessariamente delineare situazioni di rilevanza penale o di accertata volontà di assecondare gli interessi della criminalità**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*organizzata (i.e. frequentazioni e/o contatti con esponenti della criminalità organizzata locale), potendosi anche arrestare ad un livello di rilevanza inferiore e concretarsi, ad esempio, in **gravi violazioni di uno specifico dovere di vigilanza e di controllo sull'apparato gestionale-amministrativo** dell'ente locale. In quest'ottica, è sufficiente la presenza di sintomatiche disfunzioni dell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non abbiano saputo porre argine o che non abbiano avvertito adeguatamente, e dalle quali si possa desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità organizzata abbiano saputo giovare, in via sistematica ovvero in episodi ricorrenti» (cfr. ex multis, Tribunale di Napoli Nord, sentenza 22 settembre 2020, n. 1867). E ancora, «**non si richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa** o concorso esterno nella stessa, ma è sufficiente che gli sia stato in **colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica**, aperta alle ingerenze e dalle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (Tribunale di Paola, decreto 18 novembre 2020, n. R.V.G. 296/2020).*

*«Va, tuttavia, precisato che qualora in sede penale vengano delineate a carico dell'amministratore **condotte penalmente rilevanti che di per sé siano tali da influire "naturalmente" sulla fiducia tra i cittadini e le istituzioni** (come ad esempio per i reati di stampo mafioso nei quali, appunto, l'incidenza della cosca sul territorio costituisce un momento centrale) e qualora siano state tali condotte ad essere **già valutate ai fini***



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dello scioglimento ai sensi dell'art. 143 D.Leg.vo n. 267/2000, l'impossibilità per il giudice dell'incandidabilità di censurare sia la valutazione sul fatto penalmente rilevante sia quel collegamento "funzionale" determina ex se l'accertamento di incandidabilità» (Tribunale di Palmi, decreto 13 luglio 2020, n. 3670).

In proposito, è stato altresì precisato che **«non assume rilevanza il fatto che le disfunzioni dell'apparato burocratico amministrativo siano pregresse, essendo sufficiente che l'amministrazione in carica nulla abbia fatto in concreto per rimuovere l'inefficienza, con la conseguenza che anche un comportamento meramente omissivo, o comunque di tolleranza, o di dissociazione meramente nominale o dichiarata, ma non effettivamente posta in essere, costituisce in effetti la perpetuazione della situazione di disfunzione e di illegalità preesistente, che sul piano della tutela è oggetto di disvalore quanto la condotta commissiva che l'ha originata»** (Tribunale di Napoli Nord, *Ib.*).

Con specifico riguardo al tema della "colpa", è stato osservato che il principio sopra enunciato **«possa essere declinato esigendosi dall'amministratore, che intenda cimentarsi ed operare in ambiti territoriali così diffusamente interessati da fenomeni malavitosi, un grado di diligenza e di capacità professionale capaci non solo di fronteggiare le già complesse vicende della cosa pubblica, ma di porsi e di manifestarsi, nell'interesse della collettività, come credibile componente di un'istituzione presente nel territorio a**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

presidio, innanzitutto, della legalità del proprio agire, a cominciare dalla percepibile presa di distanza dai poteri malavitosi» (Corte di Appello di Napoli, Quinta Sezione Civile, decreto 14 gennaio 2020, n. 135).

In ordine alla violazione del **dovere di vigilanza imputabile agli organi politici nei confronti dell'apparato burocratico**, «Come noto... la giurisprudenza di legittimità e di merito riconosce quale **comportamento idoneo ad integrare la responsabilità dell'amministratore**, ai sensi dell'art. 143, co. 11, D.Lgs. n. 267/2000, **il mancato esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e delle funzioni di controllo ad esso spettanti nei confronti dell'apparato burocratico**. E' certo vero che l'art. 107 del decreto citato abbia inteso dare continuità al principio di separazione tra responsabilità politiche e amministrative, già enunciato dall'art. 51 L. n. 42/1990, ma **se l'assetto organizzativo dell'ente locale assegna ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi, nondimeno non rende tali ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione**. Restano, invero, fermi, ai sensi dell'articolo 107 del decreto legislativo 267/2000 i compiti di indirizzo e segnatamente di controllo politico-amministrativo, che se non vanno esercitati partitamente per ogni singola determinazione provvedimento, devono investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali (cfr. Cass. 10780/2019 e Cons. Stato 256/2016). Infatti, **l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento (cfr. Cass. 27/05/2015, n. 10945)» (Tribunale di Foggia, decreto 29 luglio 2020, n. 2263; così, Corte di Appello di Catania, Sezione Prima Civile, decreto 20 luglio 2020, n. 2953).

In direzione apparentemente contraria all'orientamento sinora esposto, merita segnalare, con riferimento agli ex amministratori di vertice (sindaco e vicesindaco) del comune di Trecastagni (CT), l'ordinanza della Corte di Appello di Catania n. 2722/2020 del 9 luglio 2020 – avverso la quale pende ricorso per cassazione proposto da questa Amministrazione – in cui si afferma: «Non è inopportuno rimarcare la rilevanza del tema della colpa, posto che **la limitazione del diritto di elettorato passivo non può riconnettersi** al solo fatto di aver ricoperto il ruolo di amministratore dell'ente disciolto per infiltrazione mafiosa e...**all'omesso controllo dell'attività di funzionari dell'ente, dato che ciò rende l'amministratore inadeguato, ma non incandidabile ai sensi dell'art. 143 TUEL.** Così opinando il sindaco e il vice sindaco sarebbero "oggettivamente" incandidabili per il solo fatto di avere omesso di vigilare sull'operato dei funzionari del Comune». In questo solco si inserisce anche la pronuncia della Corte di Appello di Lecce (decreto 15 ottobre 2020, n. R.G. 339/2020), in cui si legge «**il condizionamento richiesto dall'art. 143, comma 11, del D. lgs. n. 267/2000 richiede un'azione commissiva**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

o omissiva dell'amministratore che sia volontariamente diretta a favorire la criminalità organizzata di tipo mafioso, non essendo sufficienti ad integrare una forma di condizionamento **condotte meramente colpose, determinate da negligenza o incapacità dell'amministratore nell'esercizio del potere-dovere di vigilanza e controllo sull'attività dell'ente comunale».**

Sempre con riferimento ai **rapporti tra organi elettivi e apparato burocratico**, la Corte di Appello di Catania – pronunciandosi sull'incandidabilità degli ex amministratori di Pachino (SR) – ha rimarcato la centralità della figura del **primo cittadino**, ritenendo che «*il sindaco, ai sensi della normativa vigente, riveste pur sempre un ruolo di responsabilità, rappresentanza, gestione, controllo e vigilanza sulle attività del Comune, dovendone indirizzare l'azione a criteri di buon andamento, funzionalità, economicità, trasparenza, legalità e correttezza: a tal fine, infatti, deve il sindaco individuare obiettivi e programmi onde consentire il raggiungimento di detti scopi, cui deve sempre tendere l'azione della sfera dirigenziale amministrativa...sicché il sindaco rappresenta, per specifico compito demandato dalla legge, la **personificazione funzionale dell'ente comunale... rispondendo...omissis.. di quelle condotte omissive che hanno consentito l'assoggettamento e il condizionamento criminale dell'attività amministrativa del Comune***» (cfr. Corte Appello di Catania, decreto 20 luglio 2020, n. 2953; in termini anche Corte di Appello di Reggio Calabria, sentenza 15 luglio 2020, n. 9).

Ancora sulla posizione dell'**organo di vertice** dell'amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comunale, «*Ciò che non può essere sottovalutato è il potere e il dovere, del Sindaco in particolare, di esercitare il controllo esterno di legalità e correttezza dell'agire amministrativo, esplicitato tramite gli atti dirigenziali e dei responsabili del settore, che sono sottoposti al suo vaglio attraverso l'approvazione delle determine da parte del Consiglio Comunale, attività che si rende molto più agevole ed incisiva in una compagine politico-amministrativa ristretta*» (Tribunale di Locri, decreto 24 febbraio 2020, n. 442).

Nel 2020, infine, è stato emesso un decreto di perenzione dal T.A.R. per la Sicilia relativamente ad un ricorso proposto avverso un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 143, comma 5, T.U.O.E.L. nei confronti di un dipendente del comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME).

2. Scioglimento delle A.S.P di Reggio Calabria e Catanzaro

Nell'anno 2020 le commissioni straordinarie delle aziende sanitarie provinciali di Reggio Calabria e Catanzaro hanno proseguito nelle gestioni commissariali che hanno avuto inizio nel 2019 a seguito dei decreti disposti dal Presidente della Repubblica emanati ai sensi degli articoli 143 e 146 del T.U.O.E.L. e con i quali è stato disposto lo scioglimento degli organi aziendali.

Come già evidenziato nella relazione per l'anno 2019, l'organo di direzione generale dell'azienda sanitaria provinciale di **Reggio Calabria** è stato sciolto con decreto del Presidente della Repubblica in data 11 marzo 2019, per la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

durata di mesi diciotto poi prorogato di 6 mesi. Non appena insediatasi la commissione straordinaria ha dovuto affrontare una situazione di complessa crisi sia sul piano funzionale ed organizzativo sia su quello economico finanziario, caratterizzata da un elevatissimo indebitamento e da un contenzioso a tal punto elevato da essere di difficile gestione.

Con la relazione dell'8 giugno 2020, il Prefetto di Reggio Calabria ha relazionato sugli adempimenti e le iniziative avviate dall'organo commissariale, rappresentando tuttavia che nonostante i positivi risultati fino ad allora conseguiti, le gestioni commissariali non avrebbero potuto concludersi nell'arco dei 18 mesi previsti. Pertanto ha chiesto una proroga degli effetti del provvedimento di scioglimento dell'azienda sanitaria, che previa delibera del Consiglio dei Ministri, è stata disposta per ulteriori sei mesi con Decreto del Presidente della Repubblica del data 17 luglio 2020, ai sensi dell'art.143 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267.

Nel corso del 2020 l'organo di gestione straordinaria avvalendosi di funzionari qualificati, assegnati ai sensi dell'art. 145 del decreto legislativo n. 267 del 2000 ai settori maggiormente rilevanti, ha proseguito nella complessa ed impegnativa configurazione del nuovo assetto degli uffici amministrativi e nella connessa definizione della pianta organica. A tal riguardo, tenuto anche conto della necessità di far fronte alla carenza di figure apicali, è stato dato nuovo avvio alle procedure di reclutamento di altro personale.

Nell'ottica di garantire una gestione dell'azienda improntata al rispetto dei principi di legalità, in particolare per quanto riguarda l'apparato amministrativo, la commissione ha provveduto ad adottare il piano della



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

performance 2020-2022 ed il codice di comportamento aziendale, di cui l'A.S.P. non si era dotata, strumenti organizzativi questi, strettamente connessi tra loro, il cui completamento è essenziale per assicurare il perseguimento degli obiettivi prefissati ed i relativi benefici nel lungo periodo.

La commissione straordinaria ha, inoltre, avviato nell'anno in esame una ricognizione del consistente patrimonio immobiliare, di cui comunque non è mai stata accertata l'effettiva consistenza, sia con riferimento agli immobili di proprietà sia in relazione ai contratti di locazione passiva in essere, adempimento che consentirà alla stessa di procedere all'elaborazione di un piano per la valorizzazione dei relativi cespiti, volto a garantire la corretta gestione delle strutture di proprietà dell'ente, anche in riferimento a quelle date in locazione. La ricognizione, inoltre, permetterà di verificare la possibilità di dismettere gli immobili condotti in locazione passiva, con evidenti vantaggi economici derivanti dalle maggiori entrate e dalle minori spese.

L'organo di gestione straordinaria ha anche attivato, al fine di assicurare il regolare svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle quali sono state riscontrate diverse criticità, un attento monitoraggio del sistema delle gare e degli appalti, approvando un regolamento per i beni ed i servizi (finalizzato a rendere uniformi le procedure di aggiudicazione) e diramando specifiche linee guida per gli uffici e scongiurare, nel contempo, il continuo ricorso all'istituto della proroga. Tra le diverse procedure di gara avviate dalla commissione straordinaria, si segnalano quelle per l'affidamento del servizio di lavanolo e del servizio di ristorazione ospedaliera, settori sui quali gravitano, notoriamente, gli interessi



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

della criminalità organizzata e che, tenuto conto del rilevante valore economico degli appalti, il Prefetto di Reggio Calabria al momento della richiesta di proroga della gestione commissariale ha evidenziato l'importanza che le stesse vengano portate a termine dall'organo straordinario.

Nel corso dell'anno, la commissione ha anche disposto ulteriori interventi per ciò che concerne la dotazione tecnologica, carente ed obsoleta, utilizzata nei presidi ospedalieri, intraprendendo diverse iniziative volte al miglioramento dei reparti diagnostici, sia con l'utilizzo di apparecchiature già in possesso dell'azienda, ma mai installate, sia con la definizione di un nuovo programma di acquisto di macchinari dotati di tecnologie avanzate così da garantire una capacità diagnostica-radiologica in grado di competere con l'imprenditoria privata e per far fronte all'aumentato fabbisogno di interventi specialistici. Le iniziative a tal riguardo avviate hanno interessato i tre principali siti ospedalieri di Locri, Polistena e Melito Porto Salvo.

E' stata, inoltre, istituita un'unità di crisi per il monitoraggio, il coordinamento e la gestione dell'emergenza derivante dalla pandemia COVID-19 con l'acquisizione di presidi tecnologici e di risorse umane, oltre all'istituzione di una sezione di sierologia, per l'effettuazione di test rapidi, nel laboratorio COVID di Reggio Calabria.

Complessa, come sopra evidenziato, è stata l'attività della commissione straordinaria nel settore economico-finanziario, soprattutto a causa di una riscontrata situazione di illegalità diffusa e di disordine amministrativo che negli anni precedenti permeava tutta la gestione dell'azienda, nella quale risulta che non sono stati approvati i bilanci sin dal 2013. Questa grave



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

situazione ha reso necessaria l'effettuazione di una puntuale ricognizione della situazione debitoria dell'azienda e, proprio in questo ambito, la commissione ha segnalato di aver già recuperato importanti risorse economiche e che sono in itinere altri provvedimenti per ulteriori recuperi.

Nel corso del 2020 è continuata anche l'attività della commissione straordinaria incaricata della gestione dell'azienda sanitaria provinciale di **Catanzaro**, il cui organo di direzione generale è stato sciolto con decreto del Presidente della Repubblica del 13 settembre 2019 per la durata di 18 mesi, poi prorogato.

L'azione della commissione straordinaria è stata improntata, quindi, al ripristino della legalità partendo, innanzitutto, dalle criticità individuate in sede di accesso.

E' stato così costituito un "ufficio antimafia" posto alle dirette dipendenze della direzione generale, con il compito di mettere in atto la normativa antimafia in azienda e, con delibera commissariale, è stato approvato uno schema contrattuale da utilizzare nei rapporti tra l'azienda sanitaria e le strutture private socio-sanitarie e socio-assistenziali, nel quale sono espressamente previste alcune clausole quali il divieto di cessione di contratto, il divieto di cessione del credito e la rescissione in danno in caso di accertamento antimafia positivo, volte a scongiurare il ricorso a negative prassi amministrative.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione ha avviato una incisiva azione di riorganizzazione della struttura dirigenziale provvedendo, tra l'altro, alla nomina di un nuovo direttore sanitario, di un nuovo direttore amministrativo ed al rinnovo di tutti i capi dipartimento; inoltre, in attuazione del piano di reclutamento del personale approvato nel mese di giugno 2020 dal commissario *ad acta*, è stata promossa l'assunzione di 89 operatori sanitari che si aggiungono al personale precedentemente assunto, utilizzando i fondi per l'emergenza sanitaria da COVID 19, pari ad ulteriori 159 unità.

E' stata disposta una nuova organizzazione dell'Unità Operativa Complessa (UOC), denominata "Gestione Tecnico Patrimoniale", ufficio particolarmente interessato dalle indagini giudiziarie dell'aprile 2020, la cui attività è stata indirizzata innanzitutto al riesame dei procedimenti riguardanti tale settore, per il quale la commissione di accesso aveva rilevato profili di illegittimità. L'attività della commissione è stata incentrata soprattutto sulle modalità di distribuzione degli incentivi economici dovuti *ex art.* 113 del D. L. n. 50/2016 e riconosciuti ai dipendenti dal direttore *pro-tempore* e che attualmente sono oggetto di contenzioso.

La terna commissariale, per rendere più efficiente la fase programmatica degli acquisti di beni e servizi ed evitare il frequente ricorso alla proroga dei contratti in essere (definita una "*prassi ordinaria e tacita*") e, quindi, velocizzare il pagamento delle relative fatture, ha posto in essere misure organizzative negli uffici preposti, ricorrendo al Me.Pa. per tutte le gare sotto soglia comunitaria e provvedendo ad avviare, con la Consip e con la centrale di committenza regionale, apposite convenzioni per le gare di acquisto di beni e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

servizi di importo superiore. Queste misure hanno già consentito di ottenere un risparmio nelle spese dell'ente ed un netto miglioramento dei servizi.

L'organo straordinario inoltre, ritenuto il sistema informatico regionale di gestione della spesa non idoneo a monitorare le esatte modalità operative seguite dall'azienda sanitaria nella fase di liquidazione e nell'ottica di accrescere i livelli di trasparenza ed uniformità nella gestione delle procedure di spesa, ha predisposto una apposita reportistica quale strumento aggiuntivo di rilevazione e storicizzazione dei pagamenti, per la gestione analitica dei movimenti finanziari e per il miglioramento dei rapporti con i creditori dell'azienda sanitaria, prevenendo, così, situazioni di criticità, che già in passato avevano comportato notevoli sofferenze finanziarie, derivanti da azioni esecutive, da danni economici dovuti ad interessi maturati e da spese legali sostenute dall'azienda.

Assai intensa è stata l'attività finalizzata a ridurre il notevole carico di contenzioso, il cui valore è pari a circa 300 milioni di euro, e a recuperare il debito aziendale che già nel 2018 ammontava a circa 53 milioni di euro. Per porre rimedio a tale stato di cose l'organo commissariale ha avviato una riorganizzazione della spesa, in particolare di quella derivante dalla gestione del patrimonio immobiliare in uso e di proprietà, predisponendo un apposito regolamento di gestione patrimoniale, mobiliare ed immobiliare, e mettendo a reddito il patrimonio disponibile e indisponibile dell'ente attualmente non utilizzato. La commissione, infine, ha avviato tutte le necessarie misure organizzative e di indirizzo tese a migliorare le sinergie tra i diversi uffici con particolare riferimento all'ufficio legale e al servizio economico finanziario



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'ente, allo scopo di ridurre e meglio gestire il contenzioso.

Sul finire dell'anno, il Prefetto di Catanzaro ha riferito sull'attività svolta dalla commissione e sui positivi risultati da questa conseguiti, rappresentando, peraltro, che l'avviata azione di riorganizzazione non poteva ritenersi compiuta, proponendo, quindi, la proroga della gestione commissariale, che è stata concessa per ulteriori 6 mesi con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 2021.

3. Attività regolamentare

La potestà regolamentare dei comuni trova fondamento normativo nell'articolo 7 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che dispone *"Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni"*.

Le discipline regolamentari adottate nelle varie materie di competenza dei comuni assumono non solo una funzione organizzativa interna, ma rilevano anche all'esterno nei confronti della comunità amministrata.

L'attività normativa e regolamentare è quindi tra gli ambiti prioritari di intervento delle commissioni straordinarie, in quanto solitamente si rilevano in tale settore gravi carenze che incidono fortemente sull'organizzazione complessiva dell'ente, costituendo spesso l'alibi all'inefficienza amministrativa



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

se non addirittura all'arbitrio; un buon assetto normativo dell'ente è fondamentale per garantire il rispetto dei principi di legalità, di trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa e presidio dall'ingerenza e dai condizionamenti della criminalità organizzata.

Le commissioni straordinarie hanno colmato le lacune esistenti, intervenendo sui regolamenti comunali, spesso vetusti, non aggiornati al mutato assetto normativo o anche mancanti, attinenti ai diversi campi di attività dell'ente, soprattutto in quei settori strategici o più soggetti alla *mala gestio* nei quali si rileva con maggiore frequenza il disordine amministrativo e la mancanza di trasparenza nelle procedure che nel tempo hanno favorito la permeabilità alle ingerenze criminali.

L'attività regolamentare realizzata ha riguardato, nella maggior parte dei casi, principalmente i seguenti ambiti: l'ordinamento degli uffici e dei servizi; le entrate tributarie; l'edilizia pubblica e privata e l'assetto del territorio; la videosorveglianza; la gestione e l'uso dei beni comunali, anche con riferimento agli impianti sportivi e verde pubblico; l'assegnazione e la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; la protezione civile; l'esercizio del diritto di accesso civico e del diritto di accesso generalizzato; regolamentazione per l'affidamento degli incarichi e la metodologia per la graduazione delle posizioni organizzative; i criteri di misurazione e valutazione della *performance*; l'attuazione del Regolamento UE 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali; lo smaltimento dei rifiuti; il funzionamento delle commissioni comunali di vigilanza nei pubblici spettacoli.

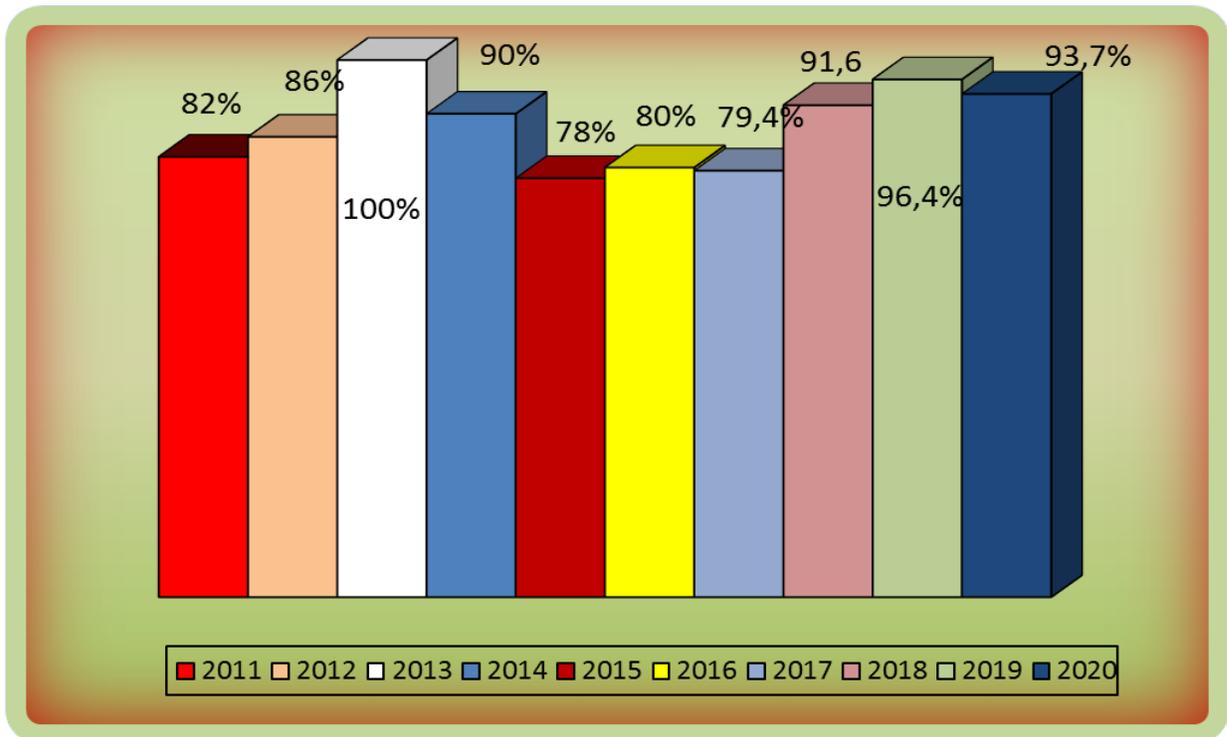


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

L'attività di risanamento degli enti destinatari dei provvedimenti dissolutivi non può prescindere da un'opera di costante aggiornamento della disciplina regolamentare che, oltre ad avere una valenza organizzativa interna in ciascun ente locale, rileva anche nei confronti della comunità amministrata e di tutti i soggetti che vi entrano in rapporto.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La potestà regolamentare esercitata dalle commissioni straordinarie ha consentito di dotare gli enti, attraverso regole precise, dei necessari strumenti per assumere, in trasparenza, decisioni sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi.

A tal proposito, significativa è stata l'attività regolamentare posta in essere dalla commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di **Arzano (NA)**, la quale ha adottato il nuovo regolamento sulla tassa dei rifiuti solidi urbani (TARI), il regolamento per il riconoscimento di agevolazioni sui tributi locali in favore delle vittime della criminalità a causa di estorsioni o usure, il regolamento per l'applicazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche per l'anno di imposta 2020, il regolamento per la progressione economica orizzontale (PEO), il regolamento sul lavoro agile in relazione allo sviluppo di forme alternative nello svolgimento dell'attività lavorativa, i regolamenti per le riunioni in modalità telematica del consiglio e della giunta comunale; inoltre, sono stati adottati regolamenti sulla celebrazione dei matrimoni, per il rilascio delle autorizzazioni agli accessi ed ai passi carrabili, per l'accesso agli uffici e al parcheggio della casa comunale, sulla telefonia mobile, nonché il regolamento comunale di contabilità in attuazione dell'armonizzazione degli schemi e dei sistemi contabili.

L'organo commissariale di Arzano, in relazione alle esigenze dell'ente e alle novelle normative nel frattempo intervenute, ha inoltre aggiornato il regolamento sui controlli interni, il regolamento sui beni confiscati alla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

criminalità organizzata e il regolamento per l'attribuzione delle posizioni organizzative e delle alte professionalità.

A **Saint Pierre (AO)**, primo comune valdostano ad essere sciolto ai sensi dell'articolo 143 TUOEL, la commissione straordinaria incaricata della gestione, oltre ad approvare il regolamento generale delle entrate e il regolamento IMU, per corrispondere immediatamente alle criticità rilevate in sede ispettiva ha adottato un apposito regolamento disciplinante l'utilizzo delle autorimesse e dei parcheggi coperti comunali, rimediando al disordine amministrativo rilevato in questa particolare attività, normando le modalità di assegnazione, di occupazione e dell'uso dei predetti beni.

Nel comune di **Cutro (KR)**, l'organo commissariale ha aggiornato il regolamento comunale degli uffici e dei servizi, prevedendo l'istituzione dell'avvocatura civica come ufficio autonomo in ausilio agli organi di indirizzo politico – amministrativo ed al segretario generale.

Di rilievo, ad esempio, l'attività svolta dalla commissione incaricata della gestione di **Torretta (PA)**, che ha adottato diversi atti regolamentari, tra questi il regolamento disciplinante le misure preventive per sostenere il contrasto all'evasione dei tributi locali, ai sensi dell'art. 15-ter del D.Lgvo 30/04/2019 n.34, in conseguenza del quale sono state introitate le somme relative alla morosità delle attività commerciali degli anni pregressi; inoltre, è stata adottato il regolamento disciplinante le entrate comunali nel quale, tra l'altro, viene prevista la possibilità di rateizzazione dei tributi comunali; il regolamento TARI, nel quale è prevista una riduzione del 25% della parte variabile della tariffa ai nuclei familiari e alle società in regola con i pagamenti,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e ciò per corrispondere alle crescenti difficoltà economiche acute dall'emergenza sanitaria da COVID-19; il regolamento IMU; il regolamento comunale per l'applicazione del canone COSAP, con il quale sono state previste agevolazioni per le strutture interessate dalle misure di contenimento della pandemia COVID.

Nel comune di **Partinico (PA)**, la commissione straordinaria ha adeguato l'ente al regolamento UE 679/2016 (GDPR - general data protection regulation) relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione dei dati stessi, ed alla normativa in materia di sicurezza sul luogo del lavoro; inoltre, è stato modificato il regolamento sul conferimento degli incarichi legali, aggiornando il relativo albo comunale.

L'organo commissariale operante nel comune di **Mattinata (FG)**, oltre ad aggiornare i regolamenti disciplinanti il conferimento di incarichi legali, la tassa sui rifiuti (TARI), e la costituzione e ripartizione del fondo per gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'articolo 13 del D. Lgs. n. 50/2016, ha adottato il regolamento per l'utilizzo del sistema di videosorveglianza installato sul territorio comunale come atto conclusivo di una importante iniziativa volta a dotare il centro cittadino di telecamere di sorveglianza a garanzia di un più efficace controllo del territorio.

Nel comune di **Maniace (CT)** è stato approvato, tra gli altri, il regolamento sull'acquisto di beni e servizi e quello sul servizio scuolabus; mentre nel comune di **Pizzo (RC)** è stato adottato il regolamento per l'affidamento a privati ed associazioni della manutenzione delle aree e degli



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

spazi pubblici, e ciò al fine di coinvolgere direttamente la cittadinanza al mantenimento dei beni collettivi quali sono appunto le aree verdi comunali.

Importante poi è stata l'azione regolamentatrice della commissione operante nel comune di **San Gennaro Vesuviano (NA)**, che ha adottato il regolamento disciplinante le modalità di ricevimento e registrazione delle disposizioni anticipate di trattamento – DAT (L. 219/2017), quello sui controlli interni, del nucleo di valutazione e del controllo di gestione e per il conferimento di posizioni organizzative; inoltre, in materia edilizia e gestione del territorio, sono stati adottati il regolamento edilizio tipo (R.E.T.) in attuazione del D.P.R. 380/2001, nonché il regolamento per gli interventi edilizi minori per dare chiarezza alla cittadinanza sui manufatti da considerare costruzioni. Sempre in campo dell'edilizia privata, l'ente si è dotato del regolamento per la disciplina dell'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per la mancata ottemperanza alle ingiunzioni di ripristino dello stato dei luoghi da comminare in caso di abuso edilizio ai sensi dell'art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. 380/2001, nonché del regolamento per la monetizzazione delle aree da cedere come standard pubblici, destinando i relativi proventi all'acquisto di terreni da utilizzare per le urbanizzazioni ritenute di importanza strategica per l'amministrazione comunale.

La commissione straordinaria di **Calvizzano (NA)**, a seguito di una puntuale verifica degli strumenti regolamentari esistenti, ne ha aggiornati molti in vari settori, tra i quali il regolamento di videosorveglianza sul territorio comunale, il regolamento comunale per l'organizzazione e la gestione dell'accesso al pubblico degli uffici comunali, il regolamento per la graduazione,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

il conferimento e la revoca delle posizioni organizzative e la valutazione del personale, il regolamento per la gestione e l'utilizzo dei veicoli comunali, nonché quello sulla contabilità armonizzata, in ossequio alla disciplina vigente dettata dal testo del D.L. 23 giugno 2011, n. 118.

L'organo commissariale ha inoltre evidenziato di essere in procinto di adottare il regolamento urbanistico edilizio comunale, atto di fondamentale importanza per realizzare gli obiettivi programmatici del nuovo PUC approvato dalla stessa commissione; infine, è stato approvato il nuovo regolamento per lo sportello unico delle attività produttive (SUAP), adeguandolo alla convenzione stipulata con la locale camera di commercio per la gestione telematica dello stesso sportello.

Nel comune di **Mezzojuso (PA)**, la commissione straordinaria, allo scopo di tutelare in concreto i diritti dei cittadini, di promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ha adottato un apposito regolamento volto a disciplinare le modalità attraverso le quali viene assicurata alla comunità locale l'accesso agli atti anche nelle forme dell'accesso semplice e dell'accesso generalizzato. Inoltre, al fine di tutelare i soggetti (dipendenti pubblici o cittadini) che in buona fede intendano segnalare condotte o comportamenti illeciti, all'interno della municipalità, dei quali sono venuti a conoscenza, la commissione straordinaria, in aderenza alle specifiche disposizioni normative emanate in materia, ha adottato un apposito regolamento con il quale sono state introdotte specifiche



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

cautele volte a garantire principalmente la riservatezza della segnalazione e l'anonimato del soggetto che segnala l'illecito.

4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti.

Particolare impegno è stato posto in essere dalla quasi totalità delle commissioni straordinarie per migliorare le condizioni finanziarie degli enti amministrati, alcuni dei quali sono ancora interessati da procedure relative a pregressi dissesti o riequilibri finanziari pluriennali.

Al riguardo, preme rilevare che l'art. 106 bis del D.L. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno un fondo di **20 milioni** di euro ai comuni in stato di dissesto finanziario di cui 10 milioni destinati agli enti in dissesto i cui organi sono stati sciolti ai sensi dell'art. 143 del D. Lgvo n. 267/2000. Il fondo è ripartito sulla base della popolazione residente al 3 dicembre 2018.

A tal fine con DD.MM. 19 ottobre 2020 si è provveduto a ripartire tale fondo nei comuni di Caivano (NA), Cirò Marina (KR), Amantea (CS), Pizzo (VV), San Cataldo (CL), Crucoli (KR), Pachino (SR) e Briatico (VV).

In considerazione della generale limitatezza delle risorse finanziarie disponibili, soprattutto nei comuni di minori dimensioni demografiche, appare chiara l'importanza fondamentale delle azioni volte al recupero delle risorse proprie e al risanamento delle casse pubbliche.



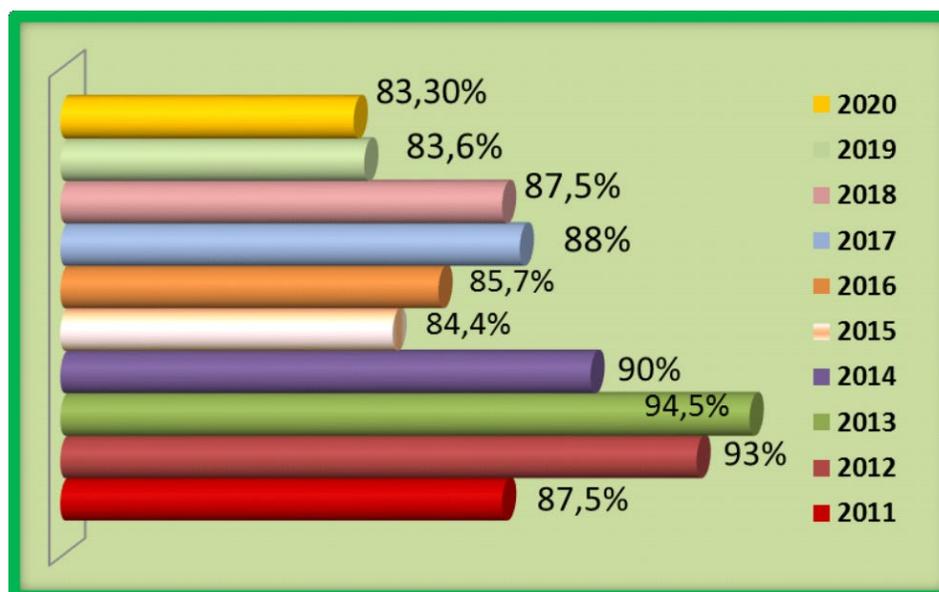
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Per ottenere risultati concreti la maggior parte delle commissioni straordinarie ha operato riorganizzando e rafforzando i settori preposti ai tributi locali e alle entrate in generale, con l'obiettivo di migliorare la capacità di accertamento e rendere efficace l'azione di riscossione degli importi dovuti, anche del recupero forzoso, in modo da ridurre quanto più possibile le aree di evasione tributarie piuttosto estese nella maggior parte degli enti commissariati.

Questo tipo di intervento ha richiesto un grande impegno da parte degli organi straordinari, le cui attività finalizzate al risanamento dei bilanci dei comuni commissariati possono essere rappresentate attraverso il ricorso a tre tipologie di interventi: interventi diretti all'incremento delle entrate; interventi volti alla riduzione dell'evasione; interventi indirizzati alla razionalizzazione della spesa e ottimizzazione dei costi.

INCREMENTO DELLE ENTRATE



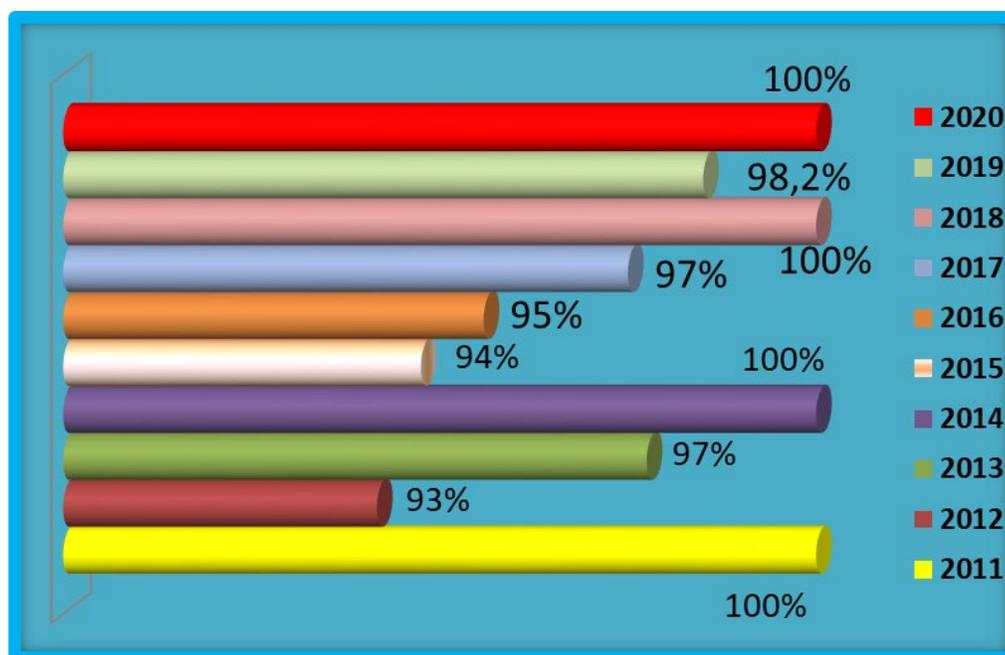


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Per quanto concerne l'incremento delle entrate, l'83,3% delle commissioni ha attivato interventi diretti che hanno riguardato, oltre a tutte quelle attività di recupero relative ai debiti pregressi, l'aumento delle aliquote, ove possibile, di I.M.U., T.A.S.I. e T.A.R.I. nonché le contribuzioni per i servizi a domanda individuale.

RIDUZIONE EVASIONE



Per ciò che riguarda la riduzione dell'evasione, bisogna sottolineare come il 100% degli enti amministrati dalle commissioni straordinarie abbiano fatto ricorso a questo tipo di interventi, anche grazie all'uso di banche dati che consentono controlli incisivi con l'incrocio dei dati per far emergere il sommerso. Ovviamente questa attività di accertamento dei tributi locali e la

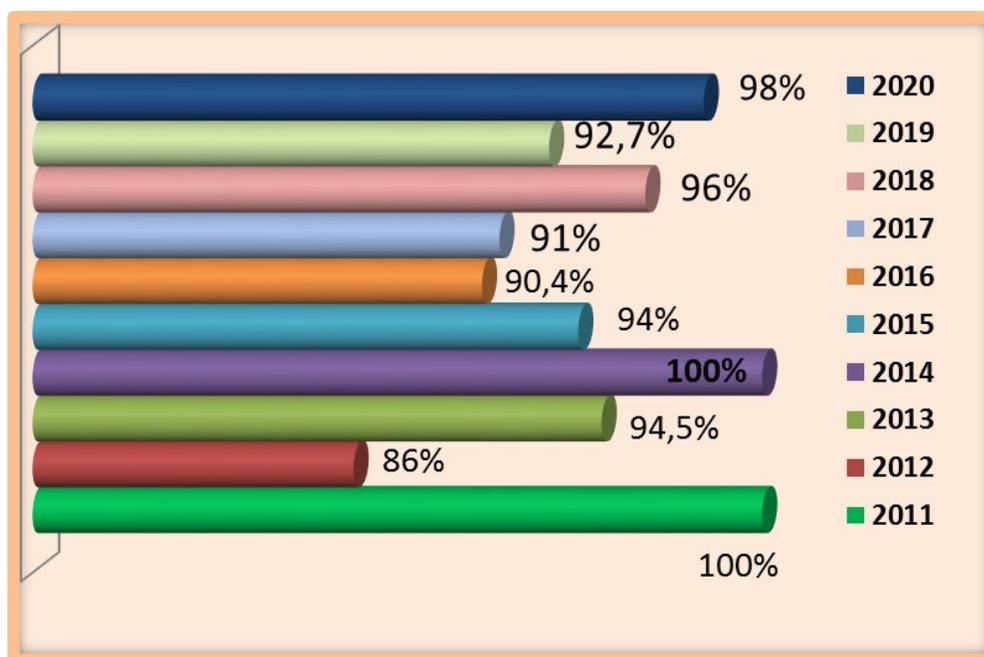


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

conseguente riduzione dei fenomeni di evasione ha riguardato principalmente I.M.U., T.A.S.I. e T.A.R.I.

RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA



Per ciò che concerne la razionalizzazione della spesa gli interventi delle commissioni hanno riguardato il 98% degli enti amministrati con l'obiettivo ultimo dell'equilibrio di bilancio, con iniziative volte al riaccertamento e, dove possibile, al riconoscimento di debiti fuori bilancio, alla rinegoziazione delle condizioni concesse alle società di riscossione e alla limitazione degli effetti deleteri dovuti al contenzioso pendente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Tra le iniziative adottate nei singoli comuni commissariati si segnala l'attività della commissione di **Partinico (PA)** che sin dal suo insediamento si è concentrata sugli aspetti relativi alle politiche di risanamento che un'amministrazione post dissesto deve porre in essere per avviare la municipalità sui percorsi dell'osservanza delle regole di bilancio e finanziarie, a protezione della vita futura dell'ente. Il settore finanziario dell'ente, che di fatto ha mancato il riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2016 e che si caratterizzava per una forte confusione tra gestione del dissesto e quella ordinaria, è stato destinatario di una particolare attenzione della commissione che ha avviato la ricerca sul mercato elettronico di un adeguato supporto specialistico per l'attività di analisi e di verifica dei documenti contabili che consentisse in tempi brevi di preparare gli atti necessari all'approvazione dei rendiconti per gli esercizi finanziari rimasti fermi all'anno 2017.

L'operato della commissione straordinaria ha consentito di recuperare il ritardo accumulato con il riaccertamento dei residui attivi e passivi relativi agli anni 2016/2019, con l'approvazione dei rendiconti di gestione relativi agli anni 2017, 2018 e 2019, del bilancio consolidato relativo all'esercizio 2019 e del bilancio di previsione 2020/2022, attualizzando la situazione finanziaria dell'ente.

Nel comune di **Misterbianco (CT)**, dove la situazione finanziaria è sostanzialmente in equilibrio, l'attività dell'organo commissariale, oltre agli annuali adempimenti contabili, si è focalizzata anche sull'efficiente riscossione dei tributi locali; in particolare, è stato completamente internalizzata l'attività



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di accertamento e di riscossione dei tributi locali, ottimizzando i costi di gestione delle procedure forzose (pari al 6% del credito in riscossione) a vantaggio degli utenti in termini di minori importi in bolletta; inoltre, sono stati rigorosamente attuati i controlli anti evasione fiscale e nello stesso tempo è stata consentita la rateizzazione del carico tributario arretrato per non gravare eccessivamente su bilanci familiari e di quello delle imprese. Si sottolinea infine l'azione della commissione volta a migliorare l'informatizzazione degli uffici tributari nei quali è stata rinnovata la dotazione informatica.

Da sottolineare l'attività della commissione straordinaria del comune di **San Giorgio Morgeto (RC)** che sin dal suo insediamento (gennaio 2020) ha dovuto affrontare quelle situazioni di criticità già riscontrate in sede di accesso ispettivo, relative, soprattutto, alla riscossione dei tributi e alla gestione dei terreni montani. Con riguardo a questi ultimi, la commissione ha avviato una ricognizione complessiva del numero delle concessioni rilasciate, a qualunque titolo, a privati su terreni e/o immobili di proprietà del comune; la verifica della sussistenza dei requisiti di legge e di contratto in capo ai privati per il mantenimento dell'uso o della concessione dei citati beni comunali e del puntuale pagamento per l'utilizzo dei beni, prevedendo azioni di recupero dei canoni non versati. Considerata la vastità del territorio montano ricadente in ambito comunale, la problematica è stata affrontata con la massima speditezza, permettendo di riordinare un settore importante per l'ente e migliorare la capacità di riscossione dei canoni evasi.

Nel comune di **Mistretta (ME)** la commissione, dopo aver dotato l'ente degli strumenti contabili fondamentali approvando i bilanci comunali fermi al



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2017, ha proseguito l'attività di risanamento e consolidamento finanziario agendo sostanzialmente su due fronti: riconducendo tutti i debiti fuori bilancio che avevano generato un consistente disavanzo di amministrazione nel 2017, nell'alveo del bilancio con l'accantonamento di € 1.367.524 che ha consentito il riconoscimento di tutti i debiti generati nel periodo precedente l'insediamento dell'organo straordinario; ripianando interamente il disavanzo del 2018, ammontante a circa 650.000, ai sensi dell'art. 188 del TUOEL, senza ricorrere a procedure straordinarie.

Particolarmente complessa la situazione del comune di **Calvizzano(NA)** dove la commissione ha rilevato una consistente area di evasione dei tributi comunali da parte di soggetti spesso riconducibili alla criminalità organizzata e l'inerzia dell'amministrazione al recupero forzoso delle somme dovute. Per contrastare il fenomeno, l'organo commissariale ha fatto eseguire puntuali verifiche ed ha avviato le azioni di recupero dei tributi non pagati, inviando gli avvisi di accertamento a tutti i soggetti evasori, e ciò anche al fine di interrompere i tempi di prescrizione. Nel mese di gennaio 2020 sono state notificate a mezzo Unep circa 300 ingiunzioni per IMU 2013, per un recupero stimato superiore a 400.000,00 euro (nel dicembre del 2019 le stesse ingiunzioni erano state 1.037 per IMU 2014 con una previsione di gettito di oltre 500.000,00 euro).

Per i tributi Tarsu/Tari è stato approvato il ruolo per il 2020 e sono stati inviati n. 5.280 avvisi di pagamento con scadenza della prima rata entro il 10 settembre 2020, mentre sono in corso di emissione le ingiunzioni relative al recupero delle somme dovute e non versate per le annualità dal 2013 al 2016.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Per i tributi minori è stato implementato un programma informatico, già in dotazione all'ente, che consentirà la capillare rilevazione dei passi carrabili, costituendo, in tal modo, una banca dati in grado di tenere sotto controllo la riscossione di questa particolare occupazione di suolo pubblico.

A **Vittoria (AG)** la commissione straordinaria si è particolarmente impegnata in ambito finanziario riuscendo, nonostante le difficoltà conseguenti alla pandemia da COVID-19, a mantenere la copertura finanziaria delle spese di funzionamento; l'organo commissariale ha proceduto alla rinegoziazione dei mutui CDP prevista dal D.L 18/2020 'Cura Italia', convertito nella legge n. 27/2020, consentendo il recupero di spazi finanziari per le spese connesse alle misure COVID-19 e per il mantenimento degli equilibri di bilancio 2020-2022; ha regolarizzato i procedimenti di liquidazione di due aziende municipalizzate con l'adozione di atti amministrativi fondamentali tra i quali l'approvazione e l'aggiornamento dei programmi generali di liquidazione, la presentazione e l'approvazione dei bilanci pregressi 2012-2019, la riduzione dei costi e delle spese degli organi di liquidazione e revisione, ma anche attraverso la continua vigilanza sui procedimenti e l'applicazione delle indicazioni operative e di carattere finanziario della Corte dei Conti in merito alle limitazioni del soccorso finanziario alle società partecipate e organismi/enti anche in liquidazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5. ATTIVITA' DI GESTIONE

5.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico

Particolarmente impegnativa per le commissioni straordinarie risulta essere l'attività di riorganizzazione dell'apparato burocratico, attività necessariamente prodromica ad un riordino generalizzato degli uffici e che però è ostacolata dalla generale carenza di personale, soprattutto delle figure professionali apicali, e dall'estrema fragilità e vulnerabilità delle strutture amministrative.

A queste difficoltà si aggiunge la necessità di avviare un percorso di risanamento degli uffici, spesso proprio quelli più strategici, a seguito della riscontrata presenza di personale su cui non poter fare affidamento in quanto legati da rapporti personali o di frequentazione con esponenti malavitosi, la cui presenza in organico ha di fatto determinato le connivenze, le corruzioni e gli sviamenti dall'interesse pubblico ed allontanato l'azione amministrativa degli enti dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

Le commissioni straordinarie nell'anno 2020 sono intervenute nella maggioranza dei casi con un avvicendamento/rotazione, laddove è stato possibile, negli incarichi attribuiti ai dirigenti e/o ai responsabili dei servizi; quando invece queste misure non sono risultate sufficienti a migliorare l'organizzazione complessiva del personale, in quanto quello presente non garantiva l'affidabilità o la professionalità necessaria alle mansioni, gli organi commissariali hanno proceduto anche con revoche, sostituzioni o affiancamenti degli stessi con personale sovraordinato, oppure con la programmazione in

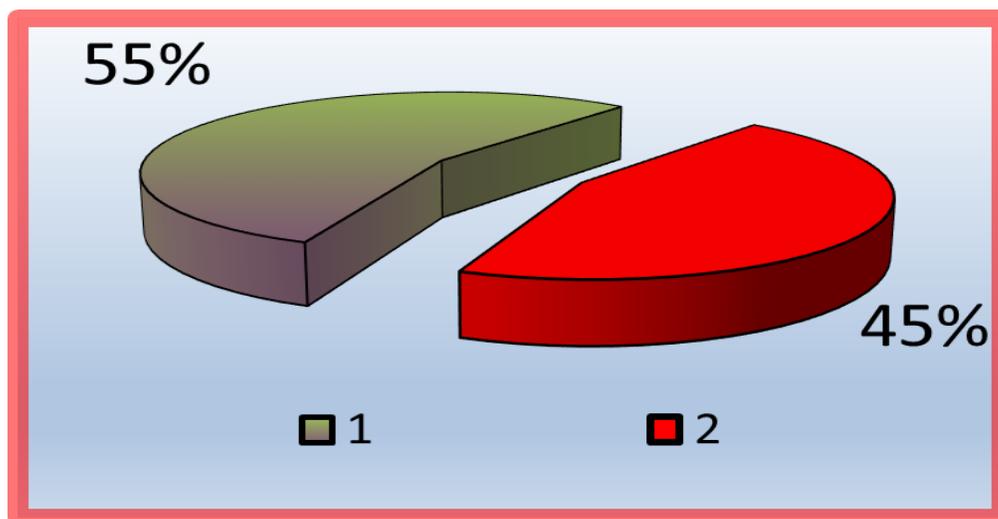


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sede di approvazione del fabbisogno triennale di procedure concorsuali per l'assunzione di personale nel caso di situazioni finanziarie favorevoli degli enti commissariati.

Avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi



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

2) Commissioni che non hanno ritenuto necessario l'avvicendamento

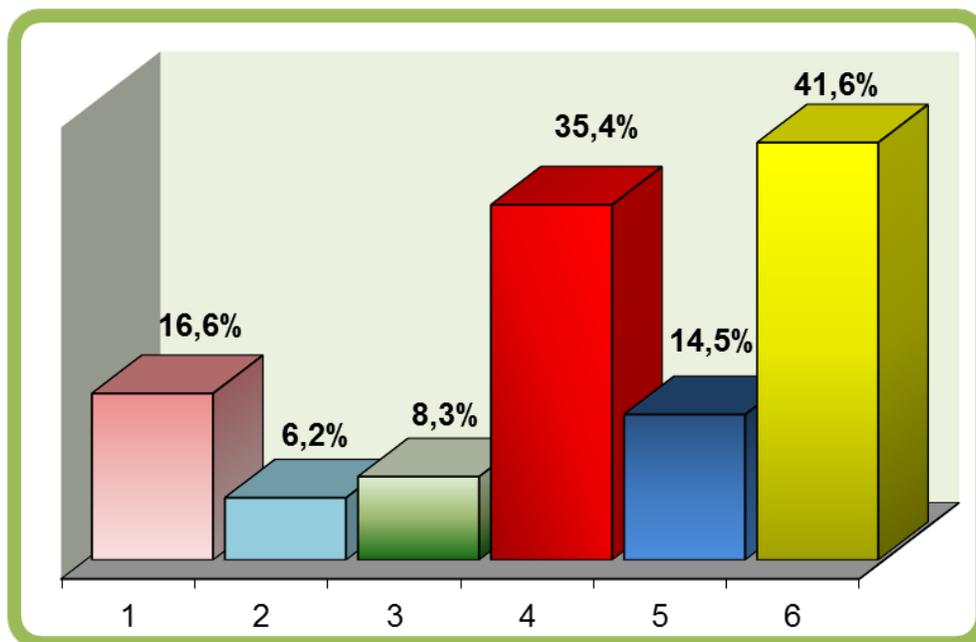


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Una significativa percentuale dei dipendenti degli enti dei comuni disciolti ha mostrato inizialmente distacco e diffidenza nei confronti delle commissioni sin dal loro insediamento, in alcuni casi anche ostilità. Solo in alcuni casi questi atteggiamenti sono mutati durante la gestione straordinaria sfociando in sempre maggiori forme di collaborazione.

Atteggiamento dei dipendenti



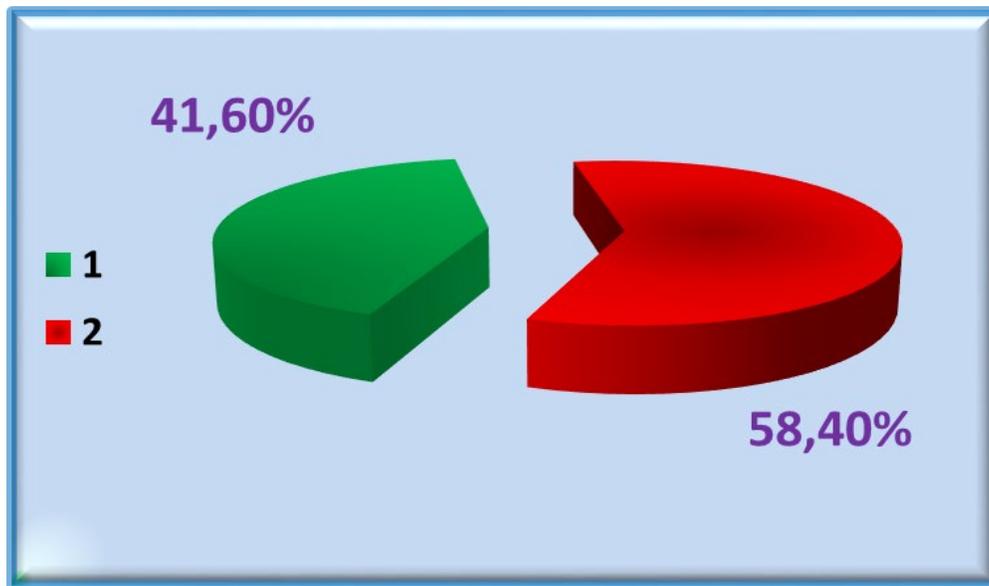
- 1) Atteggiamento disponibile ed aperto
- 2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo
- 3) Atteggiamento ostruzionistico e indisponibile

- 4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo
- 5) Atteggiamento di finta collaborazione
- 6) Parte del personale collaborativa ed aperta, altra parte indifferente o ostruzionistica



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



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

Le commissioni hanno anche riscontrato da parte dei dipendenti comportamenti di disponibilità e collaborazione mossi da un sincero desiderio di riscatto e da una volontà di recupero della legalità.

Laddove i commissari, invece, hanno riscontrato situazioni di indifferenza, di mancata collaborazioni o addirittura di ostruzionismo da parte dei personale in servizio, si è fatto ricorso all'assegnazione temporanea di personale amministrativo, o tecnico, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L.

I motivi alla base di questa scelta, che ha riguardato la quasi totalità dei comuni in questione, sono dovuti, principalmente, alla necessità di avvicinare funzionari legati alla criminalità organizzata, al bisogno di avvalersi di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

personale con professionalità specifiche sia per la carenza di organico che di figure apicali qualificate, al bisogno di reperire in tempi brevi risorse umane specifiche anche per poter provvedere ad una riorganizzazione efficace degli uffici.

Le commissioni straordinarie hanno rilevato nella maggior parte dei casi che le maggiori criticità degli enti sono proprio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici, dove si sono riscontrati gravi casi di irregolarità gestionali, diffusa approssimazione organizzativa, generale carenza di controlli e di corretti flussi informativi. E' evidente, pertanto, come tutto questo determini la compromissione del buon andamento delle attività comunali.

Da notare, inoltre, che il personale comandato è stato preposto soprattutto ai settori dell'urbanistica, dell'edilizia, dei lavori pubblici, dei settori economico-finanziari e della polizia municipale, uffici che si sono dimostrati particolarmente *permeabili* ai condizionamenti criminali e nei quali è maggiormente sentita la necessità di ripristinare i principi della legalità, della trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Per completezza si rappresenta che presso ciascun ente il cui consiglio è stato sciolto ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs n. 267/2000 sono assegnati mediamente 3 funzionari, salvo ovviamente eventuali peculiari esigenze rappresentate dalle singole commissioni straordinarie e nel corso del 2020 sono stati rilasciati, complessivamente, 147 nulla osta di assegnazione in posizione di comando, di cui 112 in favore di enti commissariati e 35 in favore di comuni i cui organi, sebbene siano stati rinnovati al termine della gestione commissariale, possono ancora avvalersi, ai sensi del comma 3 del citato art.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

145 T.U.O.E.L., di personale comandato.

In relazione alle criticità emerse viene rappresentato che nel comune di **Amantea (CS)** la commissione già al momento dell'insediamento ha riscontrato la complessità di una macrostruttura organizzata divisa in otto settori con a capo tre responsabili di ruolo ed un responsabile dell'area tecnica in convenzione con un altro comune per 18 ore lavorative; inoltre, il segretario comunale, in regime di convenzione con altro ente, con funzioni anche gestionali a causa della carenza di copertura in alcuni settori. La commissione ha, quindi, ritenuto opportuno di procedere alla riduzione dei settori portandoli a cinque, ridistribuendo le competenze e le funzioni a loro afferenti. Infine, per integrare la carente macchina comunale e cercare di riportare parametri tangibili di professionalità e di legalità, anche come stimolo al personale in servizio, è stato richiesto al Prefetto di Cosenza ulteriore personale sovraordinato, ai sensi dell'art. 145, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, da inserire nel settore tecnico-manutentivo della polizia municipale.

Nel comune di **Bompensiere (CL)** la commissione ha attuato i nuovi regolamenti per la riorganizzazione degli uffici e dei servizi comunali ed applicato strumenti finalizzati ad un più efficace funzionamento dell'ente e ad una migliore utilizzazione delle risorse umane, facendo ricorso anche alla mobilità interna; inoltre, è stato nominato un nuovo segretario comunale, costituendo apposita convenzione con altro comune della provincia.

Importante è stata l'attività intrapresa nell'anno 2020 dall'organo commissariale di **Manduria (TA)**, il quale ha dato corso alla programmazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2019/2020 con l'espletamento di due procedure concorsuali per l'assunzione di 14 unità lavorative di cui 5 da collocare nel settore istituzionale/finanziario dell'ente, procedure che hanno determinato l'assunzione di figure con elevata professionalità tra le quali anche 1 ingegnere, 1 architetto, 2 geometri e 1 assistente. Inoltre, è stato completamente modificato l'assetto organizzativo dell'ente con la soppressione delle 6 aree dirigenziali previste e l'istituzione di 7 posizioni organizzative, con la conseguente redistribuzione delle risorse tra gli uffici.

La commissione straordinaria del comune di **Pratola Serra (AV)** fin dal suo primo insediamento ha avuto come primo obiettivo quello di riorganizzare gli uffici comunali sulla base della trasparenza delle procedure e nell'ottica del ripristino del principio di "separazione delle competenze" tra l'indirizzo politico e quello gestionale, ampiamente disatteso in passato. L'azione commissariale si è rivolta quindi ad interrompere tutte le forme di lavoro flessibile e ad attivare tutti quegli strumenti normativi disponibili per l'individuazione e l'assunzione di nuovo personale; il comune, infatti, era quasi del tutto privo di dipendenti assunti a tempo indeterminato. La commissione, pertanto, in attesa di approvare la nuova programmazione del fabbisogno del personale per il triennio 2021-2023, ha proceduto a richiedere l'assegnazione, in via temporanea, di due dipendenti di altre amministrazioni da assegnare all'area amministrativa e a quella finanziaria; ad attivare 3 "scavalchi" di personale da assegnare ai settori finanziario e tecnico urbanistico; a nominare un nuovo revisore dei conti, non essendo stato confermato il precedente.

Nel comune di **Surbo (LE)** l'organo commissariale ha proseguito



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

nell'azione di ammodernamento della macchina amministrativa, approvando la nuova organizzazione del comune in otto settori, ciascuno retto da un titolare di posizione organizzativa, e ciò anche grazie al completamento delle procedure di assunzione di ulteriori 2 unità appartenenti alla categoria D, da destinare a servizi finanziari e ai servizi tecnici. Anche nel comune di **Cutro (KR)**, si è reso necessaria la riorganizzazione complessiva dell'apparato amministrativo ricorrendo, in particolare, all'apporto del personale sovraordinato; inoltre, è stato adottato uno specifico regolamento per il reclutamento del personale comunale sulla base del quale, verificate le possibilità economiche dell'ente, bandire nuove procedure concorsuali.

La commissione insediatasi nel comune di **Trecastagni (CT)** ha dovuto affrontare una situazione di grande disordine amministrativo per risolvere il quale è stato necessario richiedere la collaborazione di 4 unità in posizione di sovraordinazione, alle quali sono stati affidati i settori urbanistica, lavori pubblici e manutenzione, protezione civile, economico finanziario, contabile e tesoreria e polizia municipale. La pandemia da Covid-19 ha reso necessario riorganizzare ulteriormente gli uffici e le modalità con le quali rendere i servizi all'utenza; a tal fine è stato allestito un *front office* comunale che ha permesso di assicurare tutti i servizi indifferibili ed urgenti, garantendo il rispetto di tutte le norme ministeriali e regionali a tutela dei diritti civili e sanitari dei cittadini utenti e dei dipendenti comunali.

Un quadro molto complesso è quello messo in evidenza dalla commissione straordinaria del comune di **Pizzo (VV)**, anche solo per l'espletamento dell'attività quotidiana e del livello di funzionamento dell'apparato burocratico.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Approssimazione organizzativa, mancata individuazione dei responsabili di funzioni delicate - come economo, agente contabile, consegnatario -, difficoltà di reperimento di atti, scarsa trasparenza, il tutto aggravato dal contesto emergenziale sanitario che non ha facilitato il lavoro riorganizzativo dell'organo straordinario. In tale contesto è stato sottolineato l'apporto e il contributo dato dai 42 lavoratori socialmente utili per i quali sono state avviate le procedure di stabilizzazione, nonché di 15 tirocinanti e di 13 percettori di reddito di cittadinanza impiegati in progetti di pubblica utilità nei quali, in relazione all'impiego, il comune di Pizzo è stato individuato come capofila nel territorio provinciale.

5.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi

Di grande importanza nell'economia degli enti che hanno avuto bisogno dell'intervento delle commissioni straordinarie hanno assunto le iniziative volte al miglioramento dei servizi offerti alla cittadinanza, soprattutto in un contesto fortemente segnato dall'emergenza sanitaria da COVID-19 che ha fatto manifestare nuove problematiche connesse all'erogazioni di servizi fondamentale quali quelli scolastici, sanitari, amministrativi, del trasporto pubblico, del tempo libero e delle aree urbane da destinare alla cittadinanza, ed ha aggravato quelle pre-esistenti, prima fra tutte la difficile situazione economica generale che si è riflessa immediatamente sui bisogni socio-assistenziali della popolazione, anche di quelli primari, la cui richiesta è notevolmente aumentata.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Le commissioni straordinarie in questo particolare frangente hanno dovuto fare ricorso, nella maggior parte dei casi, anche a risorse finanziarie al di fuori dei bilanci comunali, considerando le esigue disponibilità degli enti disciolti, facendo richiesta di contributi alle diverse istituzioni statali, regionali e comunitarie, con i quali sono stati sostenuti diversi progetti, permettendo la realizzazione di numerosi interventi in diversi settori.

Come detto, nella maggior parte dei casi, si tratta di interventi finalizzati a migliorare la sicurezza e la funzionalità delle strutture scolastiche e di quelle sportive o aventi finalità socio-culturale, oltre naturalmente gli interventi di natura socio-assistenziale in favore delle categorie più fragili e dei nuclei familiari in difficoltà.

Di grande interesse è l'attività svolta dalla commissione straordinaria nel comune di **Misterbianco (CT)** che ha indetto gare per l'aggiudicazione di importanti opere pubbliche finalizzate al miglioramento dei servizi erogati alla collettività, alla migliore vivibilità e fruizione degli spazi urbani ed alla riqualificazione dell'edilizia scolastica, tra queste: l'appalto dei lavori di un rifacimento in erba sintetica di un impianto sportivo, interventi per la realizzazione dei marciapiedi lungo una strada comunale, l'appalto per il lavori di completamento, innovazione tecnologica e messa a norma del teatro-auditorium "*Nelson Mandela*"; inoltre, sono stati indetti l'appalto relativo agli interventi di adeguamento e di adattamento funzionale degli spazi e delle aule didattiche in conseguenza dell'emergenza sanitaria da COVID-19 e l'appalto per gli interventi di edilizia scolastica e di installazione di strutture temporanee da acquisire a noleggio per meglio gestire la pandemia. Sempre in



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

tema di miglioramento dei servizi, la commissione ha dato il via ai lavori di ristrutturazione di un altro impianto sportivo e agli interventi di riqualificazione della pista di atletica "*Pietro Mennea*".

Nel comune di **San Cataldo (CL)** l'organo commissariale ha dovuto affrontare soprattutto i problemi causati dall'emergenza COVID che ha colpito diffusamente il personale dell'ente, con punte di contagio che hanno riguardato il 30% dei lavoratori, determinando un necessario ripensamento sulle modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e dei servizi da erogare. In quest'ottica sono state adottate nuove misure logistiche con un intenso ricorso al lavoro agile e con la limitazione delle attività di sportello solo ai servizi essenziali ed al ricevimento degli utenti per appuntamento. La commissione ha disposto, inoltre, che i servizi sociali e la protezione civile, supportati dal personale della polizia municipale, fossero impegnati per l'assistenza alle persone non autosufficienti e al soccorso delle nuove povertà, cui consegnare i buoni spesa o recapitare a domicilio alimenti e farmaci. La commissione ha, altresì, deliberato lavori per la riqualificazione del verde pubblico, dell'arredo urbano e per la manutenzione straordinaria delle strade.

Nel comune di **Calvizzano (NA)** la commissione ha riposto particolare attenzione alla manutenzione dei plessi scolastici per migliorarne l'efficienza, la funzionalità e, soprattutto, l'utilizzo degli stessi in condizioni di sicurezza. In questo ambito è stato approvato un progetto relativo all'edificio scolastico "*Marco Polo*", riguardante sia l'adeguamento funzionale degli impianti che la messa a norma di tutti gli infissi esistenti. Molteplici, inoltre, sono stati i lavori di manutenzione stradale, ed è stato costituito il servizio di manutenzione e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

pronto intervento delle strade comunali, anche al fine di ridurre le numerose segnalazioni e richieste di risarcimento danni pervenute all'ente. E' stato approvato un progetto per i lavori di realizzazione di una pista ciclabile adiacente *all'Alveo del Camaldoli*, finanziato con le risorse della Città Metropolitana; tutto ciò anche nell'ottica di recuperare aree urbane degradate riqualificandone gli spazi e migliorandone le migliori condizioni di vivibilità a beneficio della collettività. Per quanto attiene agli impianti sportivi, molti dei quali in stato di abbandono, è stato predisposto il bando per il ripristino di una tendostruttura ad uso palestra di pertinenza di un istituto scolastico, lavoro finanziato con i fondi del Ministero dell'Interno.

L'organo di gestione straordinaria del comune di **Strongoli (KR)** ha prestato particolare attenzione a tematiche sociali, aderendo ad iniziativa attinenti la protezione dei minori, delle ragazze madri con figli minori, degli anziani e dei disabili. Con tali finalità è stato realizzato, in stretta collaborazione con un consorzio di servizi sociali operante a livello regionale, un monitoraggio delle situazioni più gravi esistenti sul territorio, valutando a tal fine anche i provvedimenti adottati dal locale tribunale dei minori, sulla base del quale predisporre il necessario supporto amministrativo e logistico utile ad affrontare e risolvere i problemi. Per corrispondere alle esigenze delle ragazze madri è stato aggiornato il regolamento comunale, rendendo più congruo il sostentamento economico da assegnare alle stesse e prevedendo, in ossequio alle indicazioni del citato tribunale, attività di educazione domiciliare. Per gli studenti delle scuole superiori di secondo grado, invece, è stato attuato un progetto *scuola-lavoro* in esecuzione del quale alcuni di essi sono stati più



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

volte accolti presso gli uffici comunali; infine, è stato emanato un bando per l'assegnazione di case popolari rivolto alle famiglie più bisognose.

A **Mistretta (ME)** è stato istituito un "parco avventura" su terreni comunali abbandonati destinato alla libera fruizione dei cittadini e finanziato con i fondi dell'Unione europea. Mentre a **Sant'Eufemia d'Aspromonte (RC)** è in programma l'utilizzo di risorse finanziarie pari a euro 510.000,00, di cui all'art. 1, comma 277, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, da destinare alla realizzazione e manutenzione di opere pubbliche, tra le quali i lavori di completamento di un palazzetto dello sport e la manutenzione straordinaria della viabilità comunale e il ripristino della segnaletica. Analoga attenzione alle strutture sportive è stata posta a **Caivano (NA)** con l'avvio delle procedure per l'affidamento in gestione di un impianto polisportivo di proprietà comunale inattivo ormai da alcuni anni e l'avvio delle procedure per i lavori di ristrutturazione ed adeguamento del campo di calcio "Faraone", anch'esso inutilizzato da oltre quindici anni.

La commissione del comune di **Trecastagni (CT)** si è particolarmente spesa per la realizzazione del progetto *asilo nido + asilo nido integrato*, come implementazione del servizio di asili nido "Chiara Lubich", finanziato con i fondi MIUR. Il progetto ha consentito di aumentare la ricettività dell'asilo nido e di azzerare la lista d'attesa dei bambini, migliorando così il servizio reso alle famiglie.

In un anno nel quale alle "ordinarie" difficoltà si sono aggiunte problematiche inedite derivate dall'emergenza epidemiologica che hanno ulteriormente aggravato la situazione socio-economica dei territori



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

amministrati, le commissioni straordinarie si sono impegnate per migliorare l'offerta dei servizi socio-culturali alle categorie fragili, per la manutenzione degli edifici scolastici e degli impianti sportivi, per l'abbattimento delle barriere architettoniche, per la raccolta differenziata dei rifiuti e la destinazione a scopi sociali dei beni confiscati alla criminalità.

Come esempi di interventi, la commissione del comune di **Pratola Serra (AV)**, tra l'altro, si è occupata del "*progetto per la messa in sicurezza e il miglioramento sismico*" di un edificio, già sede della scuola primaria, finanziandolo con risorse provenienti dal fondo istituito presso il Ministero dell'Interno per gli Enti sciolti ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L.

Nel comune di **Limbadi (VV)**, diversamente da quanto solitamente è accaduto in passato, il servizio mensa, il trasporto scolastico e i libri di testo sono stati assicurati tempestivamente, in concomitanza con l'inizio dell'anno scolastico, fatto che è stato valutato molto positivamente dalle famiglie come segno di forte attenzione da parte della gestione straordinaria al mondo della scuola. Inoltre, con il supporto del sistema bibliotecario vibonese sono state attivate diverse iniziative per agevolare la diffusione della lettura dei libri e dei giornali e per trasmettere i valori fondanti delle società democratiche.

L'organo commissariale del comune di **Plati (RC)** ha avviato e concluso i lavori di ristrutturazione di uno storico palazzo del centro cittadino, una parte del quale è stata messa a disposizione dell'azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria e adibita a guardia medica; parte di questo edificio è stato dato in comodato d'uso gratuito all'organizzazione umanitaria "*Save the Children*" con la quale è stato approvato lo schema di protocollo d'intesa che



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

prevede l'organizzazione di iniziative di carattere sociale e culturale in favore dei bambini e dei ragazzi di Platì. L'organo commissariale ha favorito gli interventi in favore delle giovani generazioni, investendo risorse per la creazione di spazi ed attività a loro dedicati, tra i quali si segnala l'allestimento di uno "*spazio Cinema*" nei locali posti al piano terra di un immobile confiscato, concesso in comodato alla diocesi di Locri – Gerace nell'ambito del "progetto Oratorio". Sempre nell'ambito degli interventi finalizzati al recupero di spazi pubblici da destinare a luoghi di socializzazione e aggregazione, la commissione ha dato il via, nel mese di maggio 2020, ai lavori di riqualificazione della *Località Arsanello*, posta in un'area collinare poco distante dal centro abitato.

A **Cerignola (FG)** gli obiettivi perseguiti nell'anno sono stati la sicurezza sanitaria, il supporto alle imprese e alle attività produttive, il sostegno ai cittadini in difficoltà e alle fasce deboli della popolazione e la sorveglianza sul rispetto delle disposizioni di prevenzione del contagio. Significativa è l'iniziativa, inserita nel piano delle priorità, della messa in sicurezza del teatro comunale "*Mercadante*", nonché l'impegno profuso dall'organo commissariale per sensibilizzare la collettività sul grave problema dello smaltimento dei rifiuti, avviando la raccolta differenziata porta a porta (mai attivata in precedenza), incentivandola anche con forme di premialità e valorizzando *l'Ecocentro comunale*, al fine di scongiurare il degrado dovuto all'abbandono abusivo dei rifiuti.

Nel comune di **Camagra (AG)** sono stati avviati e proseguiti progetti di intervento personalizzati a favore di nuclei familiari in condizione di grave

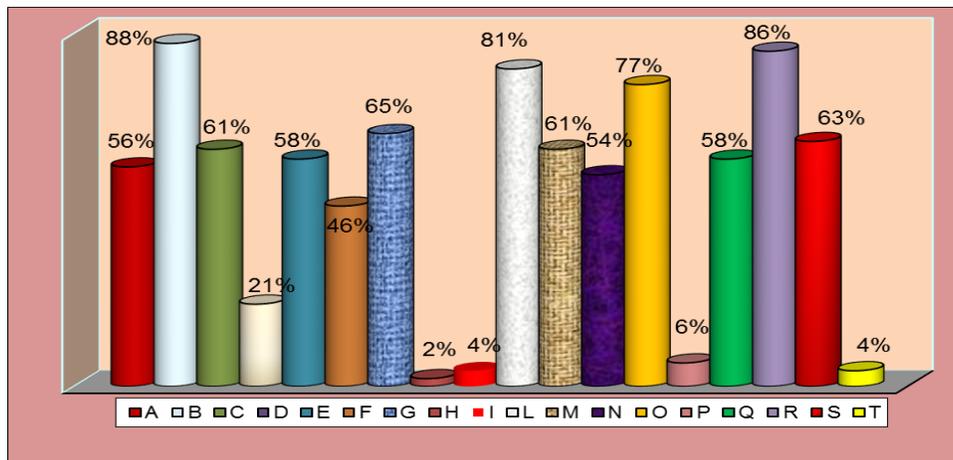


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

rischio di marginalità sociale, nonché ricoveri e piani di accompagnamento per disabili ed anziani. Sono state erogate forme continuative di assistenza economica a favore dei cittadini in condizioni di fragilità, utilizzando fondi comunali, regionali o distrettuali, come il buono socio-sanitario, i voucher sociali, il trasporto disabili e i contributi ai soggetti portatori di SLA e ai minori riconosciuti dalla sola madre. In ultimo sono stati avviati i *Cantieri di Servizio* per lo svolgimento di attività lavorativa a favore di soggetti in condizioni di disagio socio-economico-finanziario ai sensi dell'ex L.R. n. 17 del 01/07/1968 della Regione Sicilia.

MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI



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

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



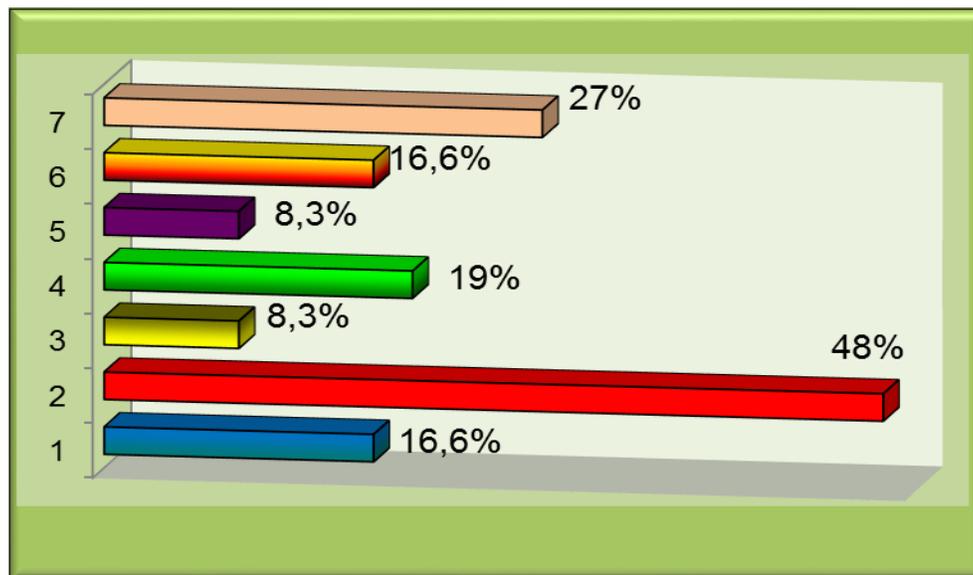
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5.3 Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi

Le relazioni della cittadinanza con le commissioni straordinarie degli enti sciolti per infiltrazione o condizionamento mafioso si caratterizzano inizialmente per una sostanziale indifferenza o rassegnazione della popolazione residente, stati d'animo che seguono spesso ad una iniziale indignazione.

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



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



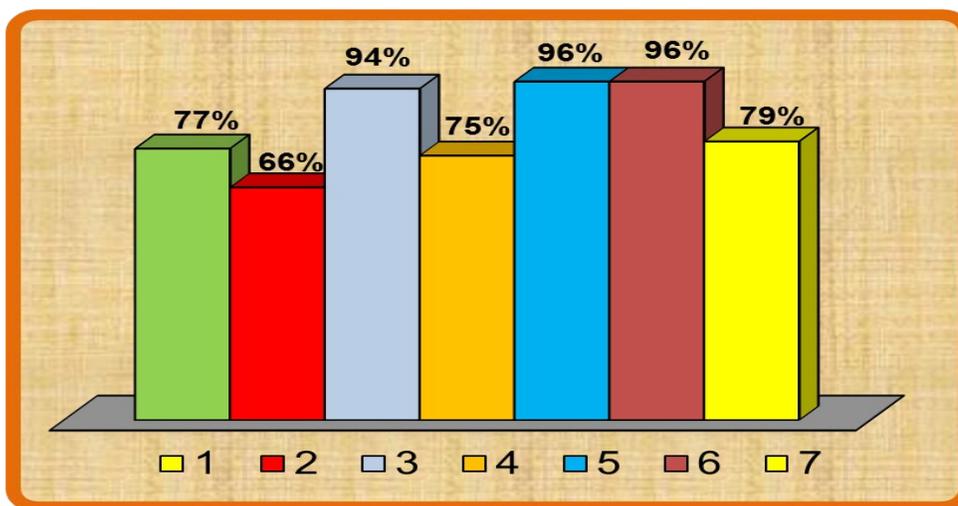
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

L'atteggiamento sostanzialmente negativo verso l'organo commissariale rende assolutamente prioritaria la necessità di un maggiore impegno verso la collettività locale, la quale deve essere maggiormente coinvolta nell'azione di governo del territorio, compatibilmente con le esigenze e le emergenze costanti che impegnano le amministrazioni di territori generalmente difficili.

In quest'ottica le commissioni hanno attivato diverse iniziative per favorire la partecipazione della popolazione alle scelte gestionali degli enti, attraverso gli incontri, nel rispetto della normativa sanitaria, con i rappresentanti delle associazioni di volontariato, delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, della scuola e delle parrocchie.

INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



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

- 5) Parroci
- 6) dirigenti scolastici
- 7) Rappresentanti categorie produttive



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

I rapporti diretti con la popolazione sono stati tenuti soprattutto tramite comunicazioni sui diversi social più diffusi e di facile accesso, in quanto gli incontri diretti, i dibattiti o riunioni che pure sono state organizzati in passato non è stato possibile replicarli a causa dell'emergenza sanitaria che ha imposto limiti stringenti ad ogni forma di assembramento.

Inoltre, in quasi tutti gli enti commissariati sono state previste forme di incontro virtuali tramite le principali piattaforme informatiche, sulle quali è stato possibile tenere informata la popolazione residente dei progetti e delle attività messe in campo dalle commissioni straordinarie, promuovendo in particolare quegli interventi di carattere sociale ed i servizi offerti a tutela delle fasce più deboli e a sostegno concreto dei nuclei familiari in crescente difficoltà, oltretutto sulle normative, ordinanze e direttive varie emesse dalle diverse autorità per l'emergenza pandemica da COVID-19.

Nel comune di **Pizzo (VV)** la commissione ha dovuto affrontare, sin dall'inizio della gestione, gravi e diffuse criticità in tutti i settori dell'amministrazione, difficoltà che hanno fortemente frenato, a volte paralizzandola, l'azione gestionale quotidiana con inevitabili disagi per i cittadini e forte malcontento, ripetutamente espresso dalle associazioni cittadine, per un livello molto basso dei servizi erogati, per le opacità nei settori tecnici e del commercio, per le omissioni ed i ritardi rispetto alle segnalazioni della popolazione per interventi su situazioni di incuria, degrado e abbandono del territorio comunale. Nonostante un quadro così disarmante, la commissione straordinaria è riuscita con impegno a migliorare il rapporto con i cittadini, riorganizzando l'apparato amministrativo dell'ente e rafforzando la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comunicazione esterna dell'ente, ricorrendo all'utilizzo di un *social media* (*facebook*) come mezzo per migliorare l'informazione all'utenza delle iniziative quotidiane, delle delibere, degli atti o delle notizie relative ad incontri e riunioni su temi di impatto cittadino, con l'obiettivo ultimo di migliorare il rapporto istituzione-cittadini.

Nel comune di **Maniace (CT)** si è cercato di superare, o perlomeno attenuare, la sostanziale diffidenza della cittadinanza nei confronti dell'organo commissariale istituendo una *Consulta Cittadina* allo scopo di avere maggiore contezza dei bisogni e delle necessità della popolazione e del territorio, oltreché come mezzo con il quale veicolare informazioni alla cittadinanza sull'operato della commissione straordinaria.

A **Mezzojuso (PA)** per facilitare quanto più possibile l'accesso ai dati e ai documenti dell'ente, a tutela, quindi, dei diritti dei cittadini di promuovere la loro partecipazione all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo del perseguimento degli obiettivi istituzionali e dell'utilizzo delle risorse pubbliche, è stato adottato un apposito regolamento volto a disciplinare le modalità di accesso agli atti anche nelle forme di accesso semplice e accesso generalizzato.

5.4 Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio

L'attività delle commissioni straordinarie nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia pubblica e privata si è incentrata principalmente sulle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare degli enti, in



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

particolare, sull'edilizia scolastica e sportiva, sulle aree verdi cittadine, sugli interventi nelle aree cimiteriali, sulla viabilità e, in generale, sul patrimonio infrastrutturale del territorio.

Più in dettaglio, la quasi totalità delle gestioni commissariali hanno effettuato interventi di edilizia scolastica per adeguare gli edifici, spesso piuttosto vetusti, alle normative antincendio ed antisismiche o per migliorarne l'efficienza energetica, i servizi e gli spazi a disposizione degli studenti. A questi si aggiungono gli interventi infrastrutturali sulle reti idriche e fognarie, gli interventi di manutenzione e di ampliamento dell'illuminazione pubblica e delle aree cimiteriali per aumentare gli spazi di sepoltura. Tali opere comportano la gestione di finanziamenti ingenti per la loro realizzazione, con la conseguente necessità di intervenire sull'organizzazione degli uffici comunali preposti alle attività, quasi sempre sottodimensionati o inefficienti rispetto al bisogno, nonché assicurare il regolare svolgimento delle lunghe e talvolta farraginose procedure di gara, delle fasi di cantierizzazioni e di esecuzione dei lavori alle quali prestare particolare attenzione per evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici.

Meritano attenzione anche le iniziative intraprese dagli organi commissariali dirette ad installare o estendere la rete di videosorveglianza sul territorio, interventi in gran parte realizzati attingendo a fondi del Ministero dell'Interno e favorite dalle prefetture, strumenti efficaci di prevenzione in ausilio alle forze di polizia, non solo locali, e solitamente molto apprezzati dalla collettività locali.

A questo riguardo, si evidenzia che nel comune di **Bompensiere (CL)** la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

commissione ha approvato il *piano di priorità degli interventi per le opere pubbliche* ed ha avviato le opere di manutenzione del Palazzo Municipale. Anche l'organo commissariale del comune di **Surbo (LE)** ha adottato il piano di priorità degli interventi, ai sensi dell'art. 145 c. 3 del D.L.gs. n. 267/00; inoltre, a seguito dell'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche 2020/2022, ha programmato la realizzazione della nuova scuola elementare nel quartiere di *Giorgiloro*, gli "interventi di manutenzione straordinaria" degli immobili comunali destinati a scuola primaria e secondaria; la "manutenzione straordinaria" della viabilità urbana; l'ampliamento dell'area cimiteriale; la progettazione dei lavori per l'efficientamento dell'istituto comprensivo "*Elisa Sprenger*". Altri interventi nel corso del 2020 hanno riguardato il potenziamento della fognatura pluviale di *Giorgiloro e della zona PIP*, il completamento della rete idrica e di fognatura dell'abitato cittadino, l'ampliamento del palazzetto dello sport e la riqualificazione di 12 unità abitative di edilizia residenziale pubblica.

Nel comune di **Torretta (PA)** è stata ultimata la ricognizione dei beni immobili di proprietà comunale e dei diversi progetti di recupero, di manutenzione straordinaria e di efficientamento dello stesso patrimonio già approvati nel corso degli anni, ma tutti sostanzialmente sospesi e con finanziamenti in scadenza e a rischio di revoca. Le iniziative adottate dalla commissione hanno consentito di scongiurare la perdita di importanti risorse finanziarie, permettendo così l'avvio dei predetti lavori che verosimilmente si concluderanno entro il primo semestre del 2021. Tra questi i lavori di ristrutturazione del palazzo comunale e degli uffici di protezione civile, il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

recupero, l'ampliamento e l'adeguamento ai più recenti criteri di efficienza energetica dell'impianto di illuminazione pubblica e, infine, il completamento delle procedure di gara per la costruzione di n. 48 alloggi popolari, lavori iniziati nell'anno 2003, con finanziamento della Regione Sicilia, ma sospesi dopo solo un anno dall'inizio degli stessi e in totale degrado dal oltre 15 anni. La commissione del comune di **Scorrano (LE)** ha ripreso i lavori di ristrutturazione e di adeguamento degli impianti della scuola "*Alessandro Manzoni*", nonché il restauro dell'ex asilo di Mendicità da destinare a *Museo delle Luminarie* e il potenziamento della biblioteca multimediale comunale.

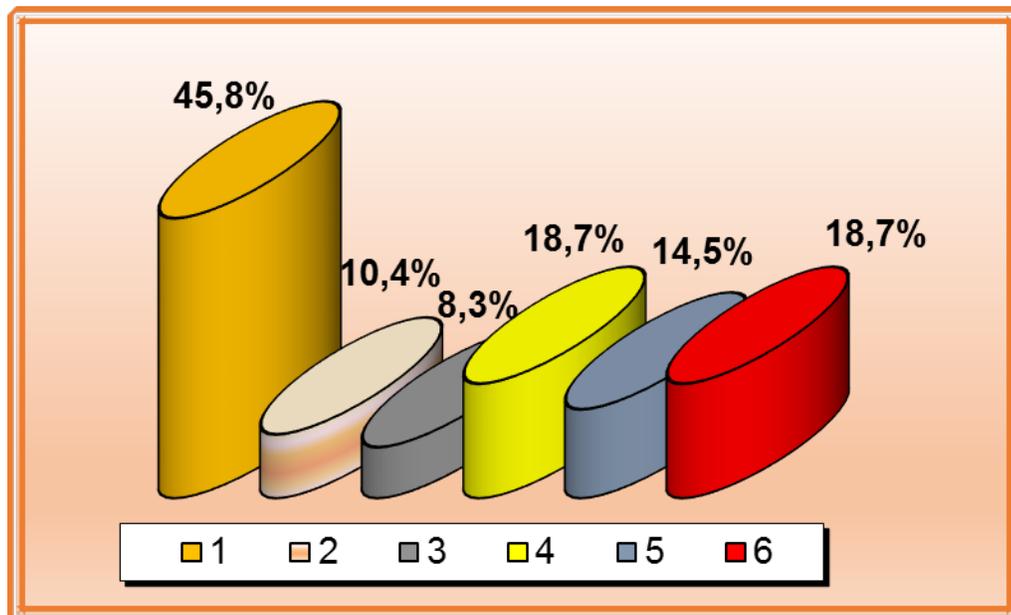
STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE

I molteplici interventi nel campo delle opere pubbliche spesso hanno evidenziato la necessità di adeguare gli strumenti urbanistici correnti (il piano regolatore generale, il piano urbanistico comunale o altre tipi di pianificazione territoriale), che in taluni casi necessitano di un profondo aggiornamento per rendere gli stessi adeguati al territorio che dovrebbero regolamentare e conformi alla vigente normativa di settore; strumenti la cui lacunosità, aggiunta all'assenza di controlli, all'inefficace opera sanzionatoria e all'inerzia nell'esecuzione delle ordinanze di abbattimento e di ripristino dello stato del luogo, spesse volte hanno favorito il diffondersi sul territorio dell'abusivismo edilizio privato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



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

La tutela del patrimonio culturale e del paesaggio è una delle principali competenze dei comuni che si esplica attraverso le attività di pianificazione e di controllo urbanistico del territorio, campi di attività che da sempre suscitano l'interesse delle organizzazioni mafiose; da qui l'attenzione e l'impegno delle gestioni commissariali verso il corretto assetto urbanistico comunale e il contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio la cui propagazione è indice di illegalità diffusa e di un insufficiente controllo del territorio che facilita la presenza e la radicazione della criminalità organizzata.

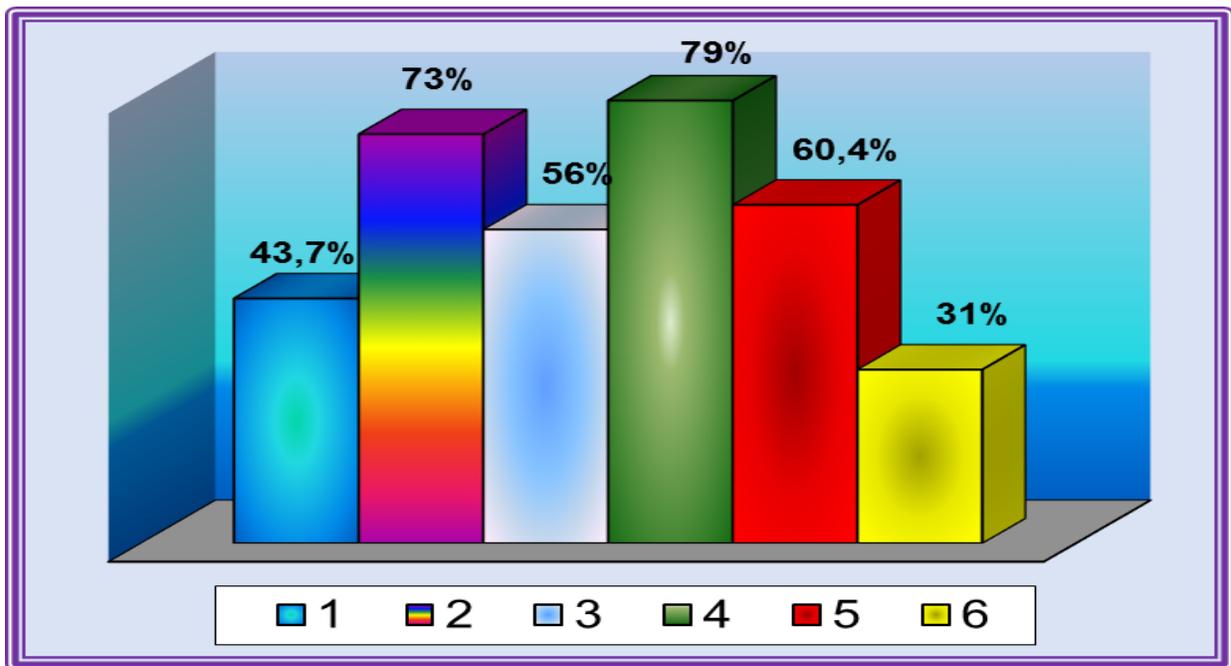


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nello specifico queste iniziative hanno dato luogo innanzitutto ad un serrato controllo degli atti e del territorio da parte degli uffici tecnici comunali e delle polizie municipali, con l'obiettivo di accertare la regolarità dei permessi rilasciati, sanzionare gli abusi edilizi, portare ad esecuzione eventuali ordinanze di demolizione già emesse, accertare occupazioni abusive di beni di proprietà comunale o di alloggi di residenza pubblica.

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



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

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



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Circa l'80% delle commissioni ha, infatti, proceduto all'adozione di ordinanze per la demolizione di alloggi abusivi; poco meno della metà, poi, hanno riguardato l'accertamento dei crediti per condono edilizio e alla costituzione di ruoli, procedura che ha avuto anche l'effetto di incrementare le risorse comunali.

Tra le iniziative intraprese in tale campo di azione si segnalano, come esemplificative, quelle adottate nel comune di **Strongoli (KR)** dove la commissione ha deliberato il *Piano Strutturale Comunale*, il cui esito era atteso fin dal lontano 2007. Inoltre, sempre nel quadro della tutela del territorio e più in generale dell'ordine e della sicurezza pubblica, sono stati realizzati una serie di interventi di polizia giudiziaria, grazie anche alla collaborazione delle forze di polizia, conseguenti il monitoraggio e l'accertamento di abusi edilizi compiuti sul territorio e che ha permesso di individuare manufatti privi di titoli abilitativi legittimanti la loro edificazione e, pertanto, posti sotto sequestro dalla A.G., violazioni alla normativa edilizia e paesaggistica con l'immediata revoca delle autorizzazioni o concessioni, la presenza di allacci abusivi alla rete idrica immediatamente rimossi, la manomissione di contatori ed un'area utilizzata come discarica abusiva anch'essa posta sotto sequestro.

Nel comune di **Camastra (AG)** la commissione straordinaria, facendo riferimento alle criticità emerse nelle fasi preliminari lo scioglimento dell'ente, ha prestato particolare impegno nel settore ambientale, incrementando i controlli sul territorio per la ricerca e la bonifica di discariche abusive, e nella gestione del servizio di raccolta differenziata con l'emanazione di ordinanze e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

direttive per migliorare i servizi ambientali.

Nel comune di **Arzano (NA)** l'organo commissariale ha svolto una serrata attività per porre ordine in materia di assegnazione degli alloggi di edilizia popolare; inoltre, ha avviato il complesso iter procedimentale finalizzato alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo del piano urbanistico comunale ed è stata approvata la modifica al Regolamento Edilizio Comunale. La commissione di **Maniace (CT)** è stata particolarmente impegnata a risolvere le problematiche connesse alla vetustà dell'acquedotto comunale e alla scarsità di approvvigionamento idrico. Per superare queste carenze strutturali e gestionali l'organo commissariale ha avviato i contatti con l'ATO di riferimento per trasferire il servizio a quella struttura.

Nel comune di **Manduria (TA)** si sono impegnati nella realizzazione di numerosi interventi, tra i quali *l'Isola Ecologica di Manduria*, la riqualificazione della *Salina Monaci*, la messa in sicurezza dell'ex discarica "*Li Cicci*", l'abbattimento di un edificio abusivo per la realizzazione di un *Centro Logistico-Operativo delle Riserve Naturali*. Nell'ambito della *Pianificazione Territoriale ed Ambientale* è stato definito, dopo circa 20 anni, il piano urbanistico generale, cui ha fatto seguito una nuova stesura del regolamento edilizio comunale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Gli enti sciolti ai sensi dell'articolo 143 TUOEL, alcuni dei quali già colpiti in passato da analoghi provvedimenti, solitamente hanno nella loro disponibilità, ad eccezione del comune di Saint Pierre (AO), un patrimonio immobiliare costituito dai beni confiscati alla criminalità organizzata dati loro in uso dall'Agenzia Nazionale beni sequestrati e confiscati (ANBSC) affinché vengano usati per finalità pubbliche o di carattere socio-assistenziale.

Purtroppo però tali beni, che talvolta hanno un consistente valore economico, ma nella maggior parte dei casi sono di difficile riutilizzo, non vengono gestiti nel modo migliore, e spesso volte risultano in completo stato di abbandono. Le commissioni straordinarie sono state impegnate a risolvere le problematiche sopra evidenziate, per la valenza soprattutto simbolica che assumono i beni tolti alla criminalità organizzata e per dare valore ad un patrimonio che altrimenti si trasforma in un costo economico per la collettività e un deficit di credibilità per le stesse gestioni commissariali.

Si riassumono di seguito alcune iniziative emblematiche relative alla gestione comunale dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

A **Partinico (PA)** la commissione straordinaria ha dovuto occuparsi di 41 beni, fra immobili e terreni, confiscati alla mafia e quindi facenti parte del patrimonio disponibile comunale, ma mai utilizzati per fini istituzionali. La commissione, nonostante gli esiti negative delle gare effettuate in passato, ha riavviato la procedura di selezione pubblica per affidamento a titolo gratuito di tali beni ad enti o associazioni senza scopo di lucro per finalità sociali, da



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

individuare sulla base di progetti presentati dai candidati. Inoltre, è stata revocata la concessione di un bene confiscato per il non corretto utilizzo dello stesso da parte di un operatore economico, bene successivamente e temporaneamente assegnato all'ASP per finalità sanitarie connesse all'emergenza da COVID 19.

La commissione del comune di **Torretta (PA)**, dopo una preliminare attività ricognitiva dei beni confiscati a disposizione dell'ente, ha approvato un nuovo regolamento comunale in materia.

Uno degli immobili a disposizione è stato riattato a nuova sede della polizia municipale e dell'ufficio messi comunali; un bene è stato assegnato ad una cooperativa sociale per finalità di accoglienza di madri in difficoltà e con i figli minori, mentre un impianto sportivo è stato dato in gestione ad una associazione di volontariato no profit e a disposizione della cittadinanza; infine, un terreno agricolo è stato dato in uso ad una associazione di scout locale affiliata all'AGESCI.

Anche nel comune di **Arzano (NA)** è stato approvato nel mese di settembre 2020 il regolamento per l'affidamento dei beni immobili confiscati; uno di questi nella disponibilità del comune è già stato destinato a sede di uffici comunali con l'autorizzazione dell'Agenzia dei Beni Sequestrati.

Problematica è invece la situazione del comune di **Stilo (RC)** dove la condizione strutturale e l'ubicazione degli immobili confiscati, a parere della commissione straordinaria, non ne consentono il riutilizzo per nessuna concreta finalità pubblica, pertanto, è stata rappresentata all'Agenzia nazionale l'eventualità di poter considerare una diversa destinazione dei medesimi,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ovvero la possibilità di poter ottenere una forma di finanziamento tale da consentire il pieno recupero strutturale e un'utile destinazione finale a favore della collettività.