



**avviso
pubblico**
*Enti locali e Regioni
contro mafie e corruzione*

IL MALE IN COMUNE



Il male in Comune è un dossier curato da Avviso Pubblico che analizza il fenomeno dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, mettendo in luce dati, dinamiche e conseguenze sul piano amministrativo, sociale ed economico.

Attraverso approfondimenti, testimonianze e casi studio, il volume mostra come le mafie si inseriscano nei processi decisionali locali e quali strumenti, riforme e alleanze civiche siano necessari per prevenire, contrastare e ricostruire la fiducia nelle istituzioni, promuovendo pratiche di partecipazione e legalità democratica.





IL MALE IN COMUNE

Dossier sui Comuni
sciolti per mafia



PREFAZIONE

Le infiltrazioni mafiose nei Comuni costituiscono un risvolto oscuro e inquietante della realtà dei territori italiani. Il coinvolgimento di Enti anche di grandi dimensioni, dove sempre più spesso si presenta la necessità di porre fine all'amministrazione eletta per avviare una fase di commissariamento, rappresenta un caso limite, il segnale di un fallimento, il sintomo di un pericoloso radicamento del crimine organizzato, un indizio evidente che la mafia è entrata nelle istituzioni. Il danno è tanto più notevole in quanto ad essere inquinato è il volto delle istituzioni più vicino al cittadino, il livello cui compete la gestione di servizi essenziali per la vita quotidiana delle comunità. Urge quindi individuare soluzioni nuove, che consentano finalmente – per usare le parole del nostro Presidente della Repubblica – di *«prosciugare le paludi dell'inefficienza, dell'arbitrio, del clientelismo, del favoritismo, della corruzione, della mancanza di Stato, che sono l'ambiente naturale in cui le mafie vivono e prosperano»*.

Il presente Dossier, come i precedenti realizzati dall'*Associazione Avviso Pubblico*, con la quale l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha recentemente stipulato un protocollo di intesa, a coronamento di una lunga collaborazione e condivisione di obiettivi, ha l'importante merito di far emergere il disordine amministrativo che caratterizza molti degli Enti disciolti e che si manifesta, fra l'altro, come mancata approvazione di regolamenti nei settori strategici, ricorso alla somma urgenza in assenza dei presupposti, affidamenti diretti di contratti pubblici in favore di soggetti privi dei necessari requisiti, inadeguatezza del sistema dei controlli e, in generale, inosservanza delle normative in materia di anticorruzione e trasparenza. Le carenze negli adempimenti relativi alla trasparenza, peraltro, risultano spesso perduranti anche durante la gestione commissariale e oltre, a dimostrazione di una situazione di degrado difficilmente sanabile nel breve lasso di tempo del commissariamento. Di fronte a tutto questo, non si può e non si deve abbassare la guardia.



GIUSEPPE BUSIA

Presidente ANAC
Autorità Nazionale
Anticorruzione



Ridurre la cattiva gestione amministrativa è condizione essenziale per una strategia antimafia efficace e per il ripristino dell'interesse pubblico

La corruzione e la mafia, pur nettamente distinte sotto il profilo penalistico, sono tuttavia accomunate dal fatto di trarre alimento, entrambe, da pratiche di *maladministration*, intesa come cattiva gestione amministrativa e, quindi, sviamento dell'interesse pubblico e utilizzo distorto delle risorse della collettività. Pertanto, il successo di qualsiasi strategia antimafia dipende necessariamente dal serio impegno a ridurre le situazioni di cattiva amministrazione, attraverso la valorizzazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità. Complessivamente, ciò che più desta allarme è la crescente attitudine imprenditoriale delle organizzazioni mafiose, alle quali, sovente, l'aggiudicazione di appalti e la gestione di servizi pubblici consente di reinvestire i proventi illeciti delle attività criminali, con conseguenti ingenti danni al tessuto socio-economico dei territori interessati.

Suscita inoltre forte preoccupazione – come viene opportunamente evidenziato nel Dossier – la presenza, tra i settori di maggiore ingerenza mafiosa, della gestione dei beni confiscati. Il fatto che le mafie tornino a mettere le mani sugli stessi patrimoni che sono stati confiscati loro in applicazione della legge, è un duro colpo inferto ai tentativi di rinascita delle comunità locali e, insieme, un inequivocabile appello alla necessità di migliorare il sistema. La destinazione sociale dei patrimoni accumulati con il malaffare, infatti, non risponde soltanto ad un obbligo giuridico, stabilito dall'art. 48 del Codice antimafia, ma esprime anche un alto valore simbolico, di riscatto delle istituzioni e dei territori.

La gestione dei beni confiscati rappresenta, dunque, la frontiera più sfidante della lotta al crimine mafioso e, quando proprio nell'ambito di essa si verificano infiltrazioni, è necessaria una risposta decisa, anche oltre il commissariamento.

Occorre, innanzi tutto, fare rete e promuovere la cooperazione tra gli Enti, potenziando gli strumenti collaborativi esistenti a sostegno delle realtà amministrative più fragili, al fine di realizzare un trasferimento di competenze e la condivisione di esperienze e buone pratiche, secondo il paradigma della qualificazione delle stazioni appaltanti proficuamente attuato nel settore dei contratti pubblici.

Al riguardo, giova anche richiamare la positiva esperienza della vigilanza collaborativa di ANAC in alcuni Enti sciolti per infiltrazioni criminali, tra i quali il Comune di Caivano, cui lo stesso Dossier dedica un approfondimento;

un affiancamento che si traduce in un capillare supporto metodologico, nell'ottica del ripristino di una sana e ordinata dinamica di gestione. È, inoltre, fondamentale rafforzare ulteriormente le sinergie tra l'Agenzia incaricata della gestione dei beni confiscati e altri soggetti potenzialmente interessati, quali l'Agenzia del Demanio, le Camere di Commercio e le Associazioni imprenditoriali, in modo da assicurare al processo l'apporto delle imprese, indispensabile per la rinascita socio-economica dei territori feriti dal malaffare.

Occorre potenziare i meccanismi di trasparenza dell'azione pubblica, sia in quanto baluardo contro le infiltrazioni, sia per assicurare il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici sia, infine, come strumento di efficienza, anche grazie alla creazione di nuove occasioni di razionalizzazione dell'azione amministrativa. In tal modo, attraverso la partecipazione civica, i Comuni sciolti per mafia possono divenire laboratori di buona amministrazione e, quindi, di buona politica.

In questa prospettiva, è particolarmente apprezzabile l'approccio concreto e propositivo del Dossier, che mira ad offrire un contributo al dibattito sulla riforma della legge in vigore. Sussistono infatti ampi margini di miglioramento del quadro normativo in essere. Si potrebbero prevedere, in particolare, interazioni tra l'istituto dello scioglimento per mafia e le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese affidatarie di contratti pubblici che risultino coinvolte in vicende di corruzione o in situazioni sintomatiche di condotte criminali (art. 32, d.l. 90/2014). Tali misure presentano infatti il rilevante vantaggio di essere flessibili e adattabili al caso concreto, soprattutto nell'attuale interpretazione collaborativa e garantista che ne abbiamo voluto dare negli ultimi anni.

La mafia, purtroppo, non è solo un problema di ordine pubblico, ma è un cancro che si infiltra nelle comunità e si alimenta di connivenze e collusioni, sottraendo occasioni di crescita al tessuto economico e sociale. Per sradicarla, quindi, non è sufficiente una risposta meramente repressiva, ma occorrono un'amministrazione e una società resilienti, capaci di opporsi con forza e determinazione. È un lavoro che deve fare leva innanzi tutto sulla cultura dei singoli e delle comunità, per costruire un patrimonio di credibilità istituzionale e buona amministrazione, base vitale per ogni percorso di impegno civile e crescita democratica.



**La trasparenza
dell'azione pubblica
è un presidio contro
le infiltrazioni
e favorisce il
coinvolgimento
dei cittadini nelle
decisioni collettive**

INDICE

Prefazione	5	DATI E STATISTICHE DAL 1991 AD OGGI	
di Giuseppe Busia			
Introduzione	11	Superata la soglia	26
di Roberto Montà		dei 400 scioglimenti	
		Gli scioglimenti plurimi	27
LO SCIOGLIMENTO IN PILLOLE		Archiviazioni e annullamenti	28
Strumento preventivo,	17	Regioni e province coinvolte	29
non repressivo		Comuni sciolti e popolazione	30
Elementi concreti, univoci	18	Scioglimenti dal 1° ottobre	30
e rilevanti		2023 al 30 settembre 2025	
Sfatiamo alcuni luoghi	20	Quali maggioranze politiche	31
comuni		li governavano	
Principali criticità emerse	23	Analisi delle relazioni	32
nell'applicazione		prefetture	
della normativa		La giurisprudenza dei TAR	37
		e del Consiglio di Stato	
		Castellammare di Stabia	39
		e S.Giuseppe Vesuviano:	
		due casi particolari	
		Foggia: scioglimento	41
		e reputazione	
		degli amministratori	

APPROFONDIMENTI**Caivano, tra scioglimenti e decreti 45**

di Anna D'Ascenzo
e Stefania Ferraro

**Gli scioglimenti 53
dei capoluoghi: da Reggio
Calabria a Caserta****Gli scioglimenti delle Aziende 57
Sanitarie Provinciali****I professionisti come presidio 69
di legalità**

di Marco Natali

UNA RIFORMA PENSATA**Una politica antimafia 77
che funziona?**

di Vittorio Mete

**Scioglimento e criticità 81
normative: riflessioni
in prospettiva futura**

di Renato Rolli
e Dario Sammarro

**Equilibrio e buon senso 85
nell'alveo della legalità**

di Antonio Reppucci

**Considerazioni 90
sulla normativa vigente**

di Giuseppe Guetta

CONCLUSIONI 99**L'Osservatorio Parlamentare 105
di Avviso Pubblico**



INTRODUZIONE

Nel corso dei trentacinque anni di applicazione della legge sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione mafiosa, in Italia, mediamente, è stato sciolto un Comune al mese. Un dato, probabilmente sconosciuto alla maggioranza dell'opinione pubblica che, tuttavia, non può non destare una certa impressione, in quanto esso rivela il persistere dell'esistenza di complicità e connivenze tra mondo criminale, politico e amministrativo, e dimostra in concreto il costante tentativo delle mafie di ritagliarsi un posto in prima fila nella corsa agli appalti e alla gestione dei servizi pubblici. Sin dal 1991, il maggior numero di Comuni sciolti si registra soprattutto nel Mezzogiorno. Tuttavia, è bene ricordare che già dalla metà degli anni Novanta il fenomeno si è palesato – e negli anni successivi ha continuato a palesarsi, seppur con quantità numeriche diverse – anche in alcune regioni del Settentrione e del Centro, tra cui: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio. Nessuna regione può dirsi affrancata dagli interessi delle organizzazioni criminali e dal tentativo di condizionare le amministrazioni locali. La storia ci ha insegnato che l'azione repressiva, seppur fondamentale, da sola non basta per bonificare gli Enti locali infiltrati dai mafiosi. Se non può esistere una mafia senza rapporti con la politica, può e deve esistere una politica senza alcun rapporto né con la mafia né con i sistemi corruttivi. Concetto che la nostra Associazione ha trasferito concretamente nel codice etico per la buona politica denominato *Carta di Avviso Pubblico*, giudicata buona prassi dalla Commissione Europea nel 2023. Il presente dossier è stato pensato e strutturato per dare continuità all'analisi che Avviso Pubblico svolge sul fenomeno dei consigli comunali e provinciali sciolti per infiltrazione mafiosa da diversi anni. In particolare, si segnala che nel 2019, l'Associazione ha pubblicato uno studio dal titolo *Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte* (Altreconomia), curato dal Isaia Sales e Simona Melorio; nel 2022, l'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico ha curato il dossier *Le mani sulla città*, in cui si è stata presentata un'analisi e un bilancio



ROBERTO MONTÀ
Presidente
di Avviso Pubblico

sull'applicazione della legge a trent'anni dalla sua emanazione; da ultimo, nel 2023 con il dossier intitolato *La linea della palma* è stato analizzato il fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli Enti locali del Centro – Nord Italia, in quelle zone che per troppi anni sono state impropriamente definite “isole felici”, mentre i fatti hanno evidenziato un'altra realtà.

Nel 2025, con questo nuovo dossier, Avviso Pubblico punta a fare un altro step per approfondire, con dati e contributi scientifici autorevoli, lo studio del fenomeno. Da anni, consultando gli atti parlamentari, organizzando convegni, leggendo ricerche accademiche, ascoltando la voce di Sindaci subentrati nell'amministrazione comunale dopo lo scioglimento, Avviso Pubblico ha registrato un crescendo di osservazioni critiche ad una legge che è nata nel 1991, in un periodo storico contrassegnato dall'emergenza derivante dall'esercizio cruento della violenza mafiosa, e da una diversa consapevolezza della presenza criminale, sia nelle Istituzioni che nell'opinione pubblica. Un'epoca, quella degli anni Novanta del Novecento, contraddistinta da un agire mafioso che risulta sensibilmente diverso da quello di oggi, dove i boss hanno ridotto la violenza e potenziato il lato affaristico-imprenditoriale. Le censure che la normativa ha subito e continua a subire partono talvolta da note criticità, che nel dossier sono presentate e analizzate da diverse angolazioni. In altri casi, invece, si assiste al tentativo di delegittimare l'istituto dello scioglimento con narrazioni che palesano scarsa conoscenza sia del fenomeno che della legge.

L'approccio di Avviso Pubblico resta lo stesso: riteniamo che l'attuale impianto normativo debba e possa essere migliorato, non cancellato. Le problematiche non vanno taciute, ma affrontate nel merito e superate, attraverso un confronto democratico e trasparente, senza cedere alla tentazione di eliminare uno strumento – di prevenzione e non di repressione – che è stato pensato per spezzare il legame tra mafia, corruzione e politica. Uno strumento che nel corso del tempo ha evidenziato dei limiti e, per questo, necessita di essere rinnovato.

Riteniamo che la riforma della normativa sugli scioglimenti dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose non sia più procrastinabile. Anche alla luce di quanto sta emergendo negli ultimi anni e che osserviamo con preoccupazione: la difficoltà di trovare candidati che si mettono in lista per svolgere

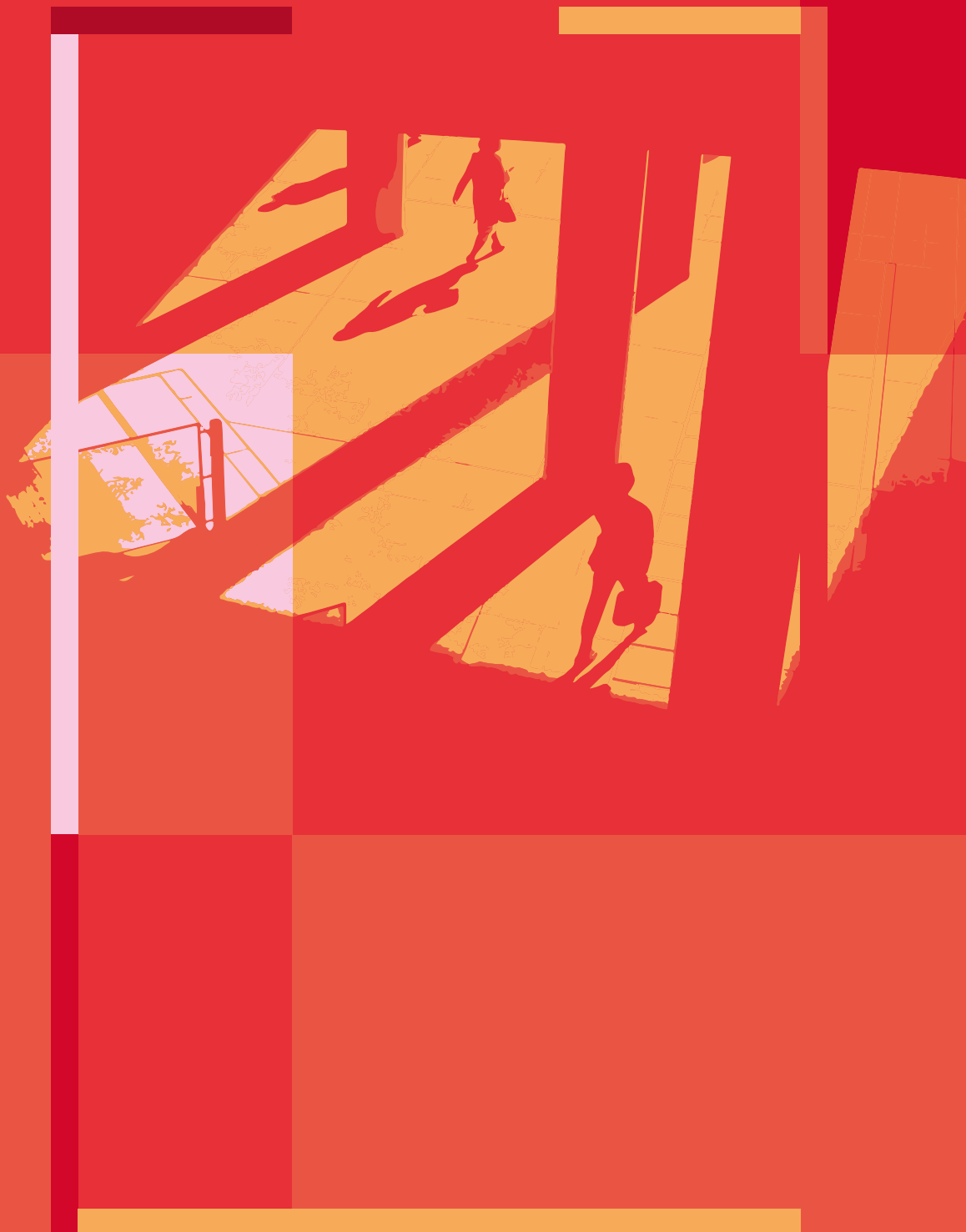


Il Dossier 2025 approfondisce il fenomeno con dati e contributi scientifici, offrendo un quadro aggiornato delle infiltrazioni nei Comuni

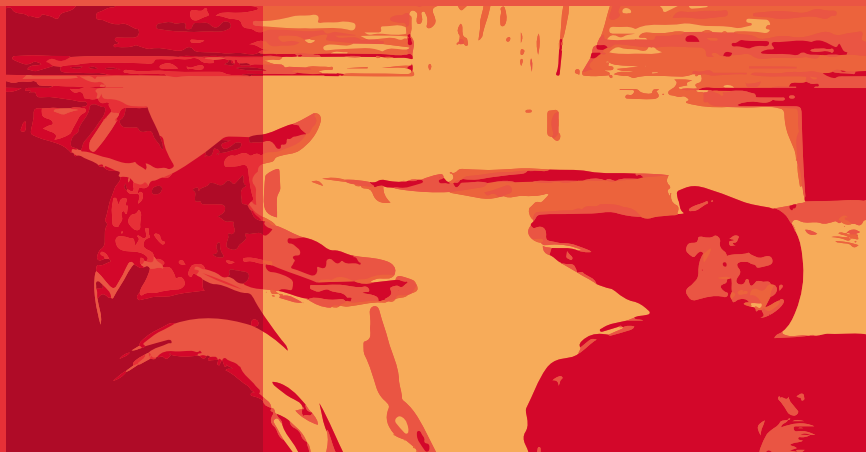


Avviso Pubblico intende stimolare riflessione e confronto, consegnando alla politica strumenti per decisioni più efficaci e rispettose dei principi costituzionali

un servizio politico a favore della propria comunità insieme al crescente astensionismo elettorale: milioni di cittadine e di cittadini rinunciano, per vari motivi, ad esercitare il diritto/dovere di voto sancito dall'art. 48 della Costituzione. Meno persone si recano alle urne, più ampi sono gli spazi che la criminalità organizzata può ritagliarsi per penetrare e influire sulla politica locale, candidando persone collegate ai clan, indirizzando il voto verso alcuni candidati a scapito di altri sia, infine, minacciando chi è considerato ostacolo al perseguimento degli interessi criminali. Questo, come evidenziano i dati e i fatti accertati, accade soprattutto in quei piccoli Comuni – circa il 70% dei 7.900 attualmente in essere e che costituiscono la spina dorsale del Paese – che sono stati e sono ancora oggi i più aggrediti e aggredibili dall'agire mafioso, anche se non sono mancati scioglimenti di capoluoghi di provincia come Reggio Calabria, Foggia e Caserta. Per realizzare questo dossier sono state analizzate le statistiche, la giurisprudenza, diversi casi di studio. Sono stati coinvolti docenti universitari, ricercatori, prefetti che hanno svolto il ruolo di commissari straordinari in Enti sciolti per mafia. L'obiettivo è stato non solo quello di sottolineare i problemi di applicazione della normativa ma, soprattutto, di avanzare proposte di modifica concrete, suggerite dall'osservazione dei fatti in diverse realtà coinvolte. Lo spirito con il quale Avviso Pubblico ha realizzato questo dossier sugli Enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa è quello di stimolare un dibattito pubblico, politico e culturale, presentando e consegnando alcune proposte alla politica, che ha il compito e la responsabilità di prendere decisioni che mirino alla salvaguardia degli interessi collettivi garantendo, nel rispetto dei principi costituzionali, la sicurezza e la democrazia a tutte le cittadine e a tutti i cittadini.



LO SCIoglimento IN PILLOLE



Lo scioglimento delle amministrazioni locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, introdotto nel nostro ordinamento nel 1991 ed oggetto di diverse modifiche nel corso degli anni, è attualmente disciplinato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (artt. 143-146 del decreto legislativo n. 267 del 2000). Se nel precedente dossier¹ abbiamo sintetizzato la procedura della norma in esame e le fasi di cui essa si compone, nelle pagine che seguono intendiamo semplificare e chiarire alcuni elementi chiave della normativa e della sua applicazione che talvolta generano confusione nel dibattito politico e, di conseguenza, anche nell'opinione pubblica.

1 Si veda *La linea della palma*, pagg.4-5

STRUMENTO PREVENTIVO, NON REPRESSIVO

Sebbene sia spesso vissuto – soprattutto dalla popolazione – come una “punizione” in grado di etichettare negativamente anche l'intera comunità di riferimento, l'istituto dello scioglimento non ha carattere sanzionatorio, ma nasce e viene applicato come strumento preventivo di carattere straordinario.

Giova ricordare che la legislazione è stata ritenuta conforme dalla Corte Costituzionale (sentenza n.103 del 1993), in ragione dell'esistenza di elementi attendibili sulle collusioni, anche indirette, degli organi elettivi con la criminalità organizzata: lo scioglimento di tali organi può considerarsi l'*extrema ratio* dell'ordinamento per salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica.

Tale distinzione tra prevenzione e repressione aiuta a comprendere perché l'iter dello scioglimento non ha legami con l'esito di un eventuale processo penale. La significatività degli elementi raccolti, relativi ai condizionamenti delle cosche sulla vita amministrativa e ai collegamenti di queste con gli amministratori, non deve essere valutata secondo il criterio penalistico della certezza oltre ogni ragionevole dubbio, bensì secondo una logica probabilistica tipica del diritto della prevenzione (sentenza

del Consiglio di Stato 5077/2019), tenendo conto anche delle circostanze ambientali e dell'implausibilità di una lettura complessiva alternativa (sentenza del Consiglio di Stato 197/2016).

Lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non presuppone infatti la commissione di reati da parte degli amministratori né l'esistenza di prove inconfutabili sui collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali, anche se le risultanze delle indagini penali o l'adozione di misure individuali di prevenzione possono certamente costituire la base per la proposta di scioglimento.

Pertanto, non è necessario attendere la definizione del giudizio penale per procedere in merito all'eventuale scioglimento dell'ente: ciò che conta è lo stato degli atti disponibili al momento del provvedimento di scioglimento del Comune. Tale impianto viene considerato dalla giurisprudenza in linea con la finalità preventiva dello strumento dissolutorio, fondato sulla necessità di evitare con immediatezza che l'Amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza e alle pressioni della criminalità organizzata (si vedano in merito le sentenze del Consiglio di Stato 3340/2014 e 5782/2017).

ELEMENTI CONCRETI, UNIVOCI E RILEVANTI

L'art. 143 del Testo Unico Enti Locali, che disciplina lo scioglimento dei Comuni per infiltrazioni e condizionamento mafioso, prescrive che a ciò si proceda quando “emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori”.

Ma in cosa consistono questi elementi “concreti, univoci e rilevanti”? I Decreti di scioglimento, le Relazioni prefettizie a essi allegati e, naturalmente, la giurisprudenza di TAR e Consiglio di Stato, forniscono alcune indicazioni precise. Si può complessivamente affermare che sul punto l'orientamento è consolidato, senza che residuino particolari dubbi interpretativi e/o applicativi della disposizione.

Prima di entrare nel cuore del significato dell'espressione che si esamina, è utile ribadire che l'istituto dello scioglimento per infiltrazioni e condizionamento mafioso si differenzia nettamente dall'esercizio dell'azione penale. È vero che, nella maggioranza dei casi, l'innescò che conduce alla nomina della Commissione d'accesso nel Comune è costituito da inchieste giudiziarie che portano alla luce fenomeni a vario titolo collusivi o, peggio, di intraneità di singoli amministratori e/o dipendenti comunali rispetto alle organizzazioni mafiose.

Tuttavia, a parte il momento di genesi, i due percorsi sono nettamente differenziati,

a partire dagli obiettivi che essi si prefiggono. Con i procedimenti penali si accerta l'eventuale responsabilità penale, personale, di singoli soggetti; con la Commissione d'accesso e il successivo (eventuale) Decreto di scioglimento, invece, si analizza lo stato dell'Amministrazione comunale rispetto a influenze e collegamenti, oggettivi e soggettivi, con la criminalità organizzata “andando anche oltre le responsabilità personali dei singoli amministratori”.

Ciò su cui, dunque, si insiste quando si procede allo scioglimento di un Comune è la “valutazione complessiva dello stato dell'apparato burocratico mediante un giudizio globale” (TAR LAZIO, 2849/2025).

Questo approccio tiene in sé almeno due importanti approdi. Il primo, è la rilevanza, enunciata dalla giurisprudenza nel corso degli anni, tanto della contiguità compiacente dell'Amministrazione ai clan, quanto della contiguità soggiacente, che si concreta in una forma di “inadeguatezza dell'apparato politico-amministrativo nel regolare compimento dei poteri di vigilanza e nella regolare gestione burocratica dell'amministrazione” (Relazione prefettizia DPR di scioglimento del Comune di Aprilia) e in cui emerge che l'amministratore, “pur in assenza di dolo o colpa specifica, è di fatto esposto alle logiche e al condizionamento della pressione criminale (TAR LAZIO, 17523/2023).

Il secondo approdo, utile per rimarcare ulteriormente la differenza tra l'istituto dell'art. 143 del Tuel e il procedimento penale, è che l'adozione del provvedimento di scioglimento può avvenire anche "sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concludenza (...) di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale" benché, ovviamente, questo deve comunque essere "serio" (TAR LAZIO, 4419/2024).

Quest'ultimo passaggio non deve essere letto come una forma di riduzione delle garanzie, ma è connaturato al tipo di provvedimento che viene assunto. Infatti, ricordano in alcune occasioni i giudici, nell'applicazione dell'art. 143 Tuel, "è necessario ricostruire un 'contesto', piuttosto che accertare responsabilità individuali, e di conseguenza gli elementi indicativi dei condizionamenti criminali vanno considerati nel loro insieme, sotto il profilo della loro idoneità a disvelare una distorsione dell'azione amministrativa" (TAR LAZIO, 8823/2024).

È utile, per spiegare meglio questo concetto, proporre un esempio. Nel caso del primo scioglimento del Comune di Badoilato, nel 2014, il TAR Lazio ha negato prima la sospensione e poi l'annullamento del Decreto di scioglimento, pur in presenza di una successiva sentenza di assoluzione dell'ex Sindaco da parte del Tribunale, ritenendo che gli elementi complessivamente raccolti sullo stato dell'Ente locale consentissero di motivare il provvedimento adottato (TAR LAZIO, ord. 2898/2016 e sent. 10049/2016).

Da quanto esposto si evince che assumono "rilevo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequenta-

zioni), e ciò anche quando il valore indiziaro degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione" (TAR LAZIO, 17099/2024).

Si può, dunque, ora esaminare più nel dettaglio la definizione di elementi "concreti, univoci, rilevanti":

- **Concretezza:** gli elementi devono essere assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica (es. esame della documentazione acquisita, risultanze delle audizioni svolte, ecc);
- **Univocità:** gli elementi devono avere una chiara direzione agli scopi che la misura è intesa a prevenire (es. soddisfacimento degli interessi o degli scopi dell'organizzazione mafiosa sul territorio);
- **Rilevanza:** gli elementi devono essere idonei all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'Ente locale (es. idonei a condizionare il procedimento di formazione della volontà degli organi comunali e/o a compromettere buon andamento e imparzialità dell'amministrazione).

Spiega la giurisprudenza che tali elementi devono assumere una valenza tale "da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni", non potendosi ricorrere al commissariamento nei casi di "gestione meramente inefficiente o inefficace" (TAR LAZIO, 2849/2025).

Dunque, può dirsi delineato il perimetro entro cui si collocano i presupposti per lo scioglimento e gli elementi ad esso utili: volendo semplificare, si tratta di un perimetro più largo rispetto a quello che presidia l'accertamento in campo penale, ma non così ampio da ricomprendere la mera "mala gestio" amministrativa.

SFATIAMO ALCUNI LUOGHI COMUNI

L'istituto dello scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni e condizionamento mafiosi è oggetto, da alcuni anni, di un dibattito pubblico, che si interroga su legittimità ed efficacia di uno strumento che, viene spesso sottolineato, comporta conseguenze non secondarie sull'esercizio delle prerogative democratiche della cittadinanza. Non sono poche le voci che parlano di vera e propria "sospensione della democrazia" nei Comuni a seguito dello scioglimento e, spesso, anche dinanzi a TAR e Consiglio di Stato, gli amministratori ricorrenti lamentano che lo scioglimento avverrebbe per forme di pregiudizio territoriale o per mere parentele o frequentazioni (spesso, viene argomentato, inevitabili soprattutto nei Comuni medio-piccoli, ma poco significative sul piano politico-amministrativo).

È utile comprendere sin da subito che gli elementi "concreti, univoci, rilevanti" che, per legge, presidiano l'attivazione dell'istituto dello scioglimento non si risolvono mai in una sola tipologia o, peggio, in un solo episodio. Quel che emerge da Decreti di scioglimento e Relazioni prefettizie è, sempre, una pluralità di risultanze, idonea per altri versi a integrare quella valutazione globale e non atomistica degli elementi di cui parla a più riprese la giurisprudenza.

Vediamo, allora, alcune delle argomentazioni che più frequentemente vengono addotte per contestare la legittimità e/o l'utilità dell'istituto.

IL CONTESTO TERRITORIALE

Nella normalità dei casi le Relazioni prefettizie si aprono con l'analisi del contesto territoriale, utile per collocare le vicende di cui si tratta all'interno di un quadro più ampio, cogliendo così i tratti salienti del pregresso criminale di un dato territorio ed eventuali precedenti cointeressenze con l'Ente locale, specialmente quando il Comune è già stato oggetto di scioglimento in passato. Questa attenzione al dato territoriale, insieme alle statistiche che mostrano come, dal 1991 ad oggi, la prevalenza di scioglimenti sia al centro-sud, conducono alcuni osservatori e/o alcuni degli amministratori ricorrenti a concludere che la ragione ultima dello scioglimento riposa nella sua collocazione territoriale.

La giurisprudenza si è premurata, in alcune circostanze, di smentire un simile approdo: "va precisato che alcun pregiudizio territoriale affligge il provvedimento dissolutivo: invero, i primi paragrafi della proposta ministeriale costituiscono unicamente l'inquadramento della complessiva vicenda nel concreto contesto storico-geografico del Comune. In altre parole, il pregresso scioglimento, la presenza di cosche di 'ndrangheta, le minacce rivolte agli amministratori comunali ecc., non sono le ragioni della gravata decisione di commissariamento, bensì unicamente una piana esposizione di alcuni fatti pacificamente accaduti nel territorio comunale" (TAR LAZIO, 12736/2025). In questo senso, "l'in-

dicazione della presenza di esponenti legati alla criminalità organizzata sul territorio comunale costituisce unicamente circostanza generale necessaria alla corretta e completa descrizione del contesto di riferimento” (TAR LAZIO, 15853/2024), anche per cogliere quei casi, invero frequenti, di “sostanziale continuità amministrativa” con precedenti amministrazioni colpite da inchieste o da analogo provvedimento di scioglimento (TAR LAZIO, 4419/2024).

Va in realtà sottolineato che il contesto territoriale rileva, semmai, sul piano delle cautele da adottare: “in contesti già ampiamente pregiudicati dalla pacifica presenza di organizzazioni criminali, [il principio di uguaglianza sostanziale impone] di prestare maggiore attenzione nelle ipotesi di affidamento diretto, individuando solamente ditte iscritte in white list: sebbene non si tratti di regola cogente, quantomeno motivi di opportunità, prudenza e diligenza, consiglierebbero di evitare quella zona grigia all’interno delle quali notoriamente operano le imprese contigue alle cosche” (TAR LAZIO, 12736/2025).

LE PARENTELE, LE FREQUENTAZIONI, IL SOSTEGNO ELETTORALE

Anche per quel che concerne le parentele e/o le frequentazioni di componenti dell’amministrazione o dell’apparato burocratico con esponenti dei clan o di soggetti comunque controindicati, la giurisprudenza ha una posizione molto chiara: esse non assumono rilievo di per sé, bensì hanno “valore indiziario”, nel momento in cui vengono valutate insieme ad altri elementi che suffragano il quadro, “dell’influenza (diretta o indiretta) della criminalità organizzata sui servizi comunali” (TAR LAZIO, 12736/2025; TAR LAZIO, 15853/2024).

L’iter logico che conduce allo scioglimento è, dunque, ben più complesso ed articolato del semplice accertamento di una

parentela tra un amministratore e un esponente dei clan come, in certi casi, alcuni commentatori hanno fatto intendere.

La raccolta di elementi e circostanze di fatto su un collegamento, diretto o indiretto, degli amministratori del Comune con la criminalità organizzata (es. frequentazioni, parentele, sostegno elettorale, cointeressenze economiche tra amministratori o dipendenti ed esponenti dei clan, ecc.) costituisce nient’altro che un primo passaggio, che si completa quando vengono concretamente individuate, secondo una valutazione non atomistica, le attività dell’Ente locale rivelatrici dello sviamento rispetto al perseguimento dell’esclusivo interesse del bene pubblico a vantaggio delle consorterie (es. affidamenti diretti o extra-contratto, artificioso frazionamento del valore di tali affidamenti, violazione del principio di rotazione, assenza o carenza di controlli, ecc).

Lo si vede, volendo fare un esempio, anche con riferimento all’appoggio elettorale delle consorterie mafiose a determinati candidati, elemento, quest’ultimo, ricorrente in quasi tutti i Decreti di scioglimento analizzati. Il sostegno in campagna elettorale a una lista “rappresenta un indice presuntivo del fatto che il medesimo clan possa poi interferire sull’amministrazione dell’ente, una volta che tale lista vinca le elezioni”, da valutare sempre insieme ad altre circostanze (TAR LAZIO, 2849/2025).

L’approccio globale agli elementi raccolti comporta anche, secondo la giurisprudenza, che non è sufficiente per gli amministratori-ricorrenti avverso lo scioglimento dimostrare l’erroneità o l’infondatezza di uno specifico elemento: essendo una valutazione effettuata su più elementi, deve essere dimostrata “l’erroneità della totalità (o quanto meno della gran parte) degli iter logico-motivazionali” posti a fondamento del provvedimento dissolutivo. (TAR LAZIO, 12736/2025).

LEGALITÀ PREDICATA E LEGALITÀ PRATICATA

Altri esempi che vengono portati per sostenere l'infondatezza dell'istituto, anche nelle sue applicazioni caso per caso, riguardano le iniziative per legalità messe in campo dalle amministrazioni comunali.

La giurisprudenza si è interrogata a riguardo: l'assunzione da parte delle amministrazioni locali di iniziative formalmente dirette alla tutela o al ripristino della legalità esclude, sul piano inferenziale, la sussistenza del pericolo di infiltrazione della criminalità organizzata in tali istituzioni? La risposta è negativa: "la dialettica fra legalità predicata e legalità praticata è tale da non consentire di ricondurre alla prima un significato che vada oltre un'utilizzo strumentale della cultura legalitaria. [E soprattutto] non autorizza la deduzione di un vizio di legittimità del provvedimento [di scioglimento] per il sol fatto che esso si porrebbe in (apparente) contrasto con iniziative legalitarie inerenti unicamente il piano dell'immagine e della propaganda e non quello dell'azione amministrativa. Diversamente argomentando, sarebbe fin troppo agevole paralizzare l'esercizio del potere di scioglimento di amministrazioni comunali condizionate dall'ingerenza della criminalità organizzata, mediante l'approntamento di simili iniziative" (CDS, 4582/2025).

Va peraltro sottolineato che il mero rispetto formale delle regole è, forse, una delle insidie più esiziali nel contrasto alle infiltrazioni mafiose nei Comuni. I Collegi ricordano che il giudizio sugli scioglimenti "non verte sulla legittimità delle regole delle procedure di affidamento, bensì sulla verifica della permeabilità della struttura amministrativa di un comune alle influenze delle organizzazioni malavitose. È noto che spesso anche procedure non illegittime possano favorire gli interessi delle locali consorterie mafiose".

È per questo che, in questi casi, le amministrazioni oscillano tra opposte esigenze: "da un lato, rispettare le regole sulle procedure ad evidenza pubblica; dall'altro, cercare di favorire gli interessi di soggetti controindicati" (TAR LAZIO, 12736/2025).

LA SOSPENSIONE DELLA DEMOCRAZIA

Si è già visto, nel paragrafo relativo agli "elementi concreti, univoci, rilevanti", che "il rapporto tra responsabilità penale e scioglimento ex art. 143 Tuel non è biunivoco, essendo i due accertamenti svolti su differenti latitudini e per distinte finalità, repressivo il primo, preventivo il secondo" (TAR LAZIO, 12736/2025).

Eppure, non mancano i casi in cui si evocano, nel dibattito pubblico, ingerenze del potere giudiziario sulle prerogative democratiche in relazione agli scioglimenti dei Comuni, arrivando a parlare di sospensione della democrazia.

A tal proposito va innanzitutto sottolineato che, insieme ai numerosi casi in cui i collegamenti tra le amministrazioni e i clan prendono avvio (almeno) dalla campagna elettorale, sono particolarmente frequenti le situazioni di continuità amministrativa (Sindaci, consiglieri comunali, assessori, alla guida per decenni e intercambiabili tra loro), come se l'alternanza nei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose fosse più una chimera che una possibilità rimessa alla normale evoluzione del quadro politico.

In ogni caso, la stessa autorità giudiziaria, nello specifico il TAR Lazio, ha evidenziato che l'intero procedimento è caratterizzato da vari passaggi che garantiscono una ampia legittimità della decisione (in ogni caso sganciati dal potere giudiziario): Commissione d'accesso, con compiti istruttori; Ministero dell'Interno, per la proposta; Governo, in composizione collegiale, per la fase decisoria.

PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA

Benché la normativa nel corso dei 34 anni di applicazione sia passata attraverso numerosissime pronunce dei TAR e del Consiglio di Stato, che hanno contribuito a definire con più precisione l'istituto ed il modo in cui è stato concretamente attuato, la legge sullo scioglimento ha mostrato nel corso del tempo alcuni limiti, che si sono palesati in note criticità. Tra queste citiamo¹:

1. i reiterati scioglimenti a cui sono andati incontro numerosi Enti locali, talvolta nel breve volgere di pochi anni. L'obiezione che viene mossa da più parti, in relazione a questo dato, è che contesti territoriali diversi implicano diversi approcci di risanamento, per cui non tutti i Comuni/Enti locali possono essere bonificati allo stesso modo;
2. la difficoltà nel "depurare" dai condizionamenti da parte delle organizzazioni criminali il personale dipendente dell'Ente locale, il più appetito dalle mafie, perché in grado di garantire maggiore continuità rispetto agli esponenti politici dell'Amministrazione locale;
3. la permanenza nei casi più complessi e nei territori maggiormente compromessi di rapporti inquinati, instaurati prima dello scioglimento, anche durante la gestione della Commissione straordinaria;
4. l'assenza di una soluzione diversa dallo scioglimento – la cd. terza via² - nei casi meno pervasivi di infiltrazione e condizionamento mafioso, soprattutto quando il condizionamento si esercita esclusivamente nei confronti dell'apparato burocratico.
5. anche l'incandidabilità per gli amministratori locali ritenuti responsabili di condotte che hanno favorito le organizzazioni mafiose – introdotta nel 2009 - è stata oggetto di critiche: da un lato perché non deriva da una sentenza di condanna in sede penale, dall'altro perché il cd. "giudizio di permeabilità mafiosa" di un Ente locale è un giudizio sul consiglio comunale, e non su una condizione del singolo³.

1 Al XIII Comitato della Commissione Antimafia della XVIII legislatura è stato assegnato il compito di vagliare le ipotesi di modifica legislativa circa il commissariamento e lo scioglimento dei Consigli comunali e degli altri organi di amministrazione, ai sensi del Testo Unico sugli Enti Locali. Il lavoro del Comitato, articolato nel giro di pochi mesi sul finire della legislatura, si è concentrato sull'audizione di alcuni soggetti. La Relazione finale ha enucleato, anche a partire dal contenuto delle audizioni, i principali problemi che oltre trent'anni di applicazione dell'art. 143 Tuel hanno posto in evidenza. Anche nel corso della XVII legislatura la Commissione Antimafia ha prodotto un'analisi riguardante le infiltrazioni mafiose negli Enti locali e la trasparenza delle liste elettorali, contenute nel capitolo 4.7 della relazione conclusiva intitolato "Mafie e politica locale"

2 Nel corso della XVII legislatura la Commissione Antimafia ha proposto, per queste situazioni, la creazione di una "commissione di affiancamento" che accompagni l'ente nel suo percorso di risanamento e faciliti l'adozione di tutte le misure idonee, senza che l'Ente locale debba essere necessariamente commissariato e affidato all'amministrazione temporanea di funzionari dello Stato

3 Per approfondire si veda Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose a firma di Marco Magri, professore ordinario di Diritto Amministrativo dell'Università di Ferrara, pubblicata su Federalismi del 7 aprile 2021



DATI E STATISTICHE DAL 1991 AD OGGI



SUPERATA LA SOGLIA DEI 400 SCIOGNIMENTI

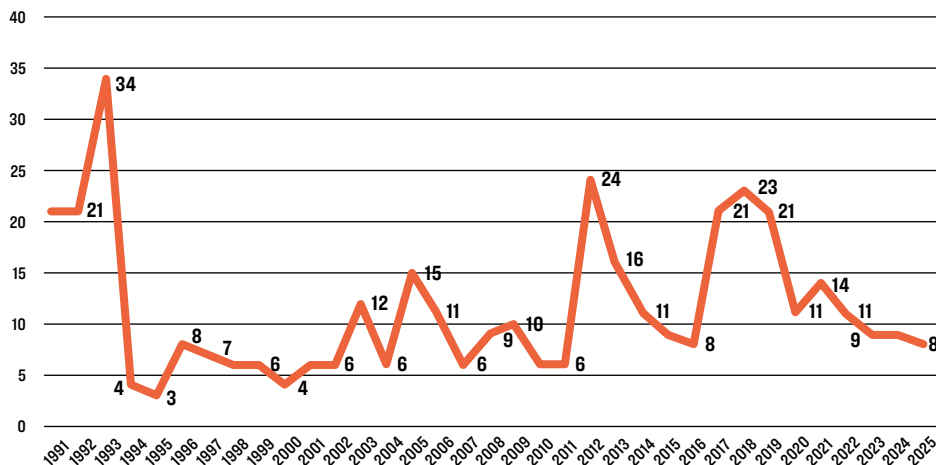
Dal 2 agosto 1991 al 30 settembre 2025 sono stati 402 gli scioglimenti di Enti locali per infiltrazioni mafiose decisi dal Consiglio dei Ministri e promulgati da decreti del Presidente della Repubblica. In 34 anni di applicazione della normativa di riferimento, la media è pertanto di uno scioglimento al mese, sebbene il numero degli scioglimenti annuali abbia seguito un andamento tutt'altro che costante, come riportato nel grafico sottostante.

Infatti, dopo un picco registrato nel primo triennio di applicazione della legge (1991 – 1993), con ben 76 scioglimenti decretati, assistiamo ad oltre un decennio (1994 – 2004) con “soli” 61 provvedimenti dissolutori. Dopo un altro aumento regi-

strato nel 2005 (13 decreti di scioglimento), la media torna a diminuire nei successi sei anni (2006 – 2011) con 40 provvedimenti complessivi. Dal 2012 ad oggi l'andamento si fa sostanzialmente più continuo, con due picchi - il 2012 e il triennio 2017 – 2019 – in cui la media supera i 20 scioglimenti l'anno.

Interessante notare come i governi che hanno adottato il maggior numero di decreti di scioglimento, anche in relazione alla propria effettiva durata, siano stati il governo Gentiloni (38 decreti dal 12 dicembre 2016 al 1° giugno 2018) e il Governo Monti (36 decreti dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013), entrambi esecutivi di fine legislatura e appoggiati da maggioranze trasversali.

ANDAMENTO TEMPORALE (1991-2025)



GLI SCIOGLIMENTI PLURIMI

I 402 scioglimenti sopra citati hanno coinvolto 294 Enti locali (288 Comuni e 6 Aziende Sanitarie Provinciali). I due dati – scioglimenti decretati/Enti locali coinvolti – non coincidono per effetto degli scioglimenti plurimi di uno stesso Ente, ovvero quelle Amministrazioni locali (complessivamente sono 83) che hanno subito due o più scioglimenti dal 1991 ad oggi. Nel dettaglio:

1

Ente locale è stato sciolto
cinque volte

22

Enti locali sono stati
sciolti tre volte

60

Enti locali sono stati
sciolti due volte

211

Enti locali sono stati
sciolti una volta

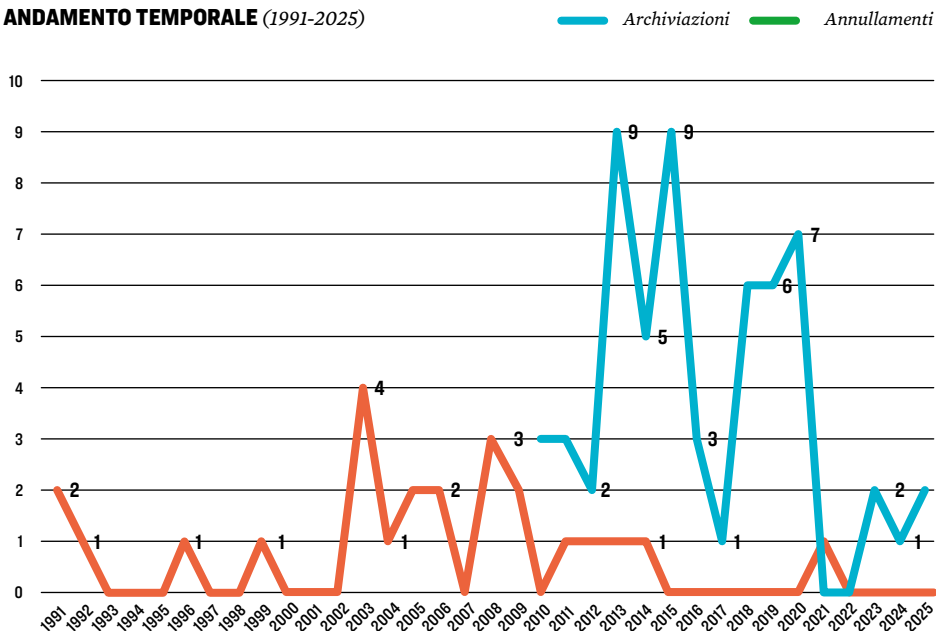
ARCHIVIAZIONI E ANNULLAMENTI

In caso di verifica negativa dei presupposti di legge per disporre lo scioglimento, l'art. 143 del TUEL, comma settimo, stabilisce che il ministro dell'Interno emani un decreto di conclusione del procedimento e di archiviazione. Dal 2010 ad oggi le archiviazioni sono state 59.

Se la maggioranza delle sentenze ha confermato le scelte in tema di scioglimento dell'Amministrazione, ci sono però casi (meno del 6% del totale) in cui TAR e

Consiglio di Stato hanno disposto l'annullamento dei decreti di scioglimento. Tra le motivazioni principali che conducono i giudici ad annullare lo scioglimento spicca, anzitutto, la considerazione della mancata individuazione degli elementi univoci, concreti e rilevanti in grado di dimostrare il collegamento o condizionamento mafioso. I provvedimenti di annullamento dei giudici amministrativi sono stati complessivamente 24.

ANDAMENTO TEMPORALE (1991-2025)



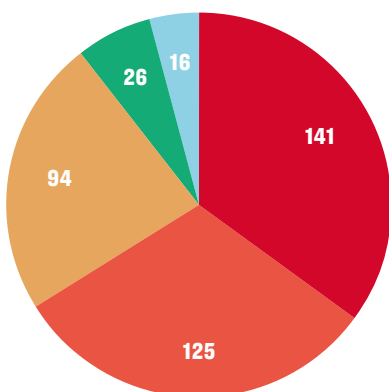
REGIONI E PROVINCE COINVOLTE

Sono 11 le regioni coinvolte da scioglimenti – che diventano tredici se consideriamo le verifiche concluse con un’archiviazione.

L’89% degli scioglimenti (360) si è verificato in Calabria, Campania e Sicilia. Percentuale che sale al 96% (386) se consideriamo anche la Puglia. I restanti 16 scioglimenti sono avvenuti nel Lazio (5), Piemonte (3), Liguria (3), Basilicata (2), Lombardia (1), Emilia-Romagna (1) e Valle d’Aosta (1). In Sardegna e Veneto delle verifiche si sono concluse con l’archiviazione.

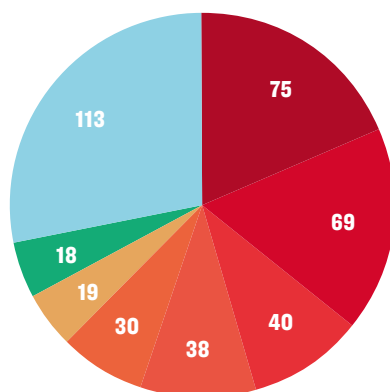
Sono 34 le province coinvolte su tutto il territorio nazionale. In cinque di esse – Reggio Calabria, Napoli, Caserta, Palermo e Vibo Valentia – si è verificato il 63% degli scioglimenti.

SCIoglimenti PER REGIONE



■ Calabria
■ Campania
■ Sicilia
■ Puglia
■ Altre regioni

SCIoglimenti PER PROVINCIA



■ Reggio Calabria
■ Napoli
■ Caserta
■ Palermo
■ Vibo Valentia
■ Catanzaro
■ Catania
■ Altre province

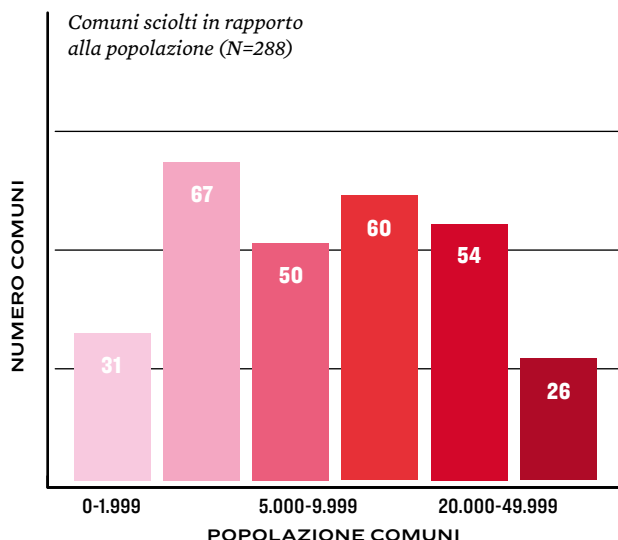
COMUNI SCIOLTI E POPOLAZIONE

Dei 294 Enti locali soggetti a scioglimento dal 1991 al 30 settembre 2025, 288 sono Comuni, i restanti 6 sono Aziende Sanitarie Provinciali. In base ai dati demografici forniti dall'ISTAT, raccolti al momento dell'emanazione del decreto, risulta che il 72% dei Comuni sciolti per mafia dal 1991 aveva una popolazione residente inferiore ai 20mila abitanti, il 51% aveva una popolazione residente inferiore ai 10mila abitanti e il 34% aveva una popolazione residente inferiore ai 5mila abitanti. Appena il 9% dei 288 Comuni sciolti per mafia aveva una popolazione residente superiore ai 50mila abitanti al momento dello scioglimento.

SCIoglimenti DAL 1° OTTOBRE 2023 AL 30 SETTEMBRE 2025

Nel periodo in considerazione¹ sono stati 19 gli Enti locali sciolti in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, così territorialmente distribuiti:

- 8 in Calabria: Capistrano, Stefanaceni, Tropea e ASP Vibo Valentia (Vibo Valentia), Cerva e Badolato (Catanzaro), San Luca (Reggio Calabria), Casabona (Crotone);
- 8 in Campania: Caivano, Melito di Napoli, Poggiomarino e Marano di Napoli (Napoli), Caserta e Calvi Risorta (Caserta), Monteforte Irpino e Quindici (Avellino);
- 2 in Sicilia: Randazzo e Tremestieri Etneo (Catania);
- 1 nel Lazio: Aprila (Latina).



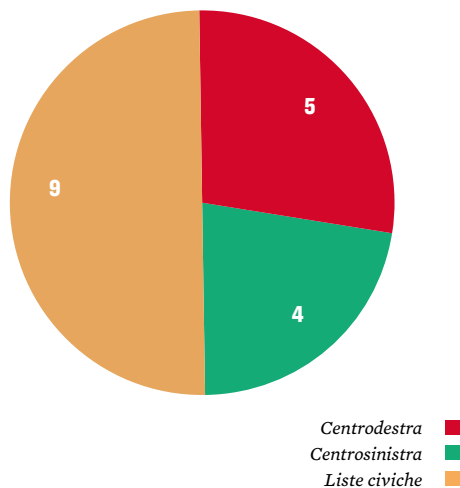
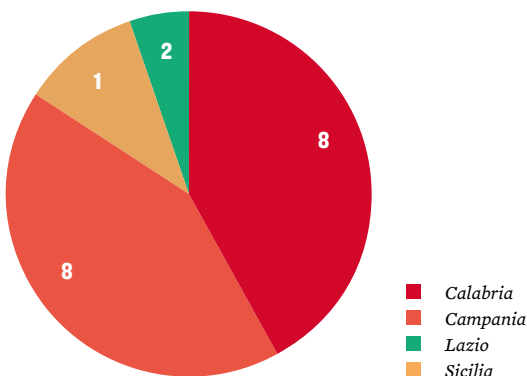
¹ Il precedente dossier *La linea della palma* aveva analizzato gli scioglimenti dal 1° gennaio 2022 al 30 settembre 2023

QUALI MAGGIORANZE POLITICHE LI GOVERNANO

Volendo analizzare più approfonditamente cos'è accaduto a livello regionale, possiamo rilevare che:

- Nei 18 Comuni coinvolti da scioglimento è residente una popolazione di oltre 350mila abitanti;
- Dal 2012 ad oggi in Calabria sono stati decretati 84 scioglimenti, uno ogni due mesi;
- Caserta è il terzo capoluogo di provincia sciolto per infiltrazioni mafiose dopo Reggio Calabria (2012) e Foggia (2021);
- L'Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia è al secondo scioglimento dopo quello del 2010;
- Per Marano di Napoli si tratta del quinto scioglimento, il terzo dal 2016;
- Per Poggiomarino, San Luca e Quindici si tratta del terzo scioglimento;
- Per Badolato, Stefanaceni, Casabona, Tropea, Melito di Napoli e Caivano si tratta del secondo scioglimento.

Nella maggior parte dei Comuni sciolti per mafia nel periodo in considerazione, il Sindaco guidava una maggioranza sostenuta da liste civiche (50% dei casi). Nei restanti casi la Giunta era governata rispettivamente da coalizioni di centrodestra (28%) e centrosinistra (22%).



ANALISI DELLE RELAZIONI PREFETTIZIE

La lettura delle Relazioni prefettizie che vengono prese in considerazione per decidere circa lo scioglimento di un Ente locale per infiltrazioni mafiose pone in evidenza alcuni tratti salienti, rispetto ai quali la soglia dell'attenzione deve restare alta.

IL SOSTEGNO ELETTORALE

Uno dei tratti ricorrenti in tutti i Decreti di scioglimento e nelle Relazioni prefettizie analizzate sono le forme di sostegno elettorale da parte di esponenti della criminalità organizzata. L'ingerenza illecita nel processo elettorale è, in oltre metà degli scioglimenti analizzati, oggetto di inchieste giudiziarie per scambio elettorale politico-mafioso.

Le manovre di sviamento degli esiti delle competizioni elettorali emergono in una molteplicità di evidenze e dimostrano il radicamento dei rapporti tra esponenti dell'amministrazione e clan: dai casi in cui tra i sottoscrittori delle liste figurano esponenti di famiglie mafiose (es. Aprilia), a quelli in cui vengono costituite vere e proprie liste civetta per scongiurare il mancato raggiungimento del quorum previsto per i casi in cui sia stata presentata una sola lista (es. Capistrano, Badolato), fino alla definizione di un sistema fraudolento di false dichiarazioni di residenza per garantire il successo elettorale (es. Quindici). Vi sono anche situazioni in cui le Relazioni rilevano rapporti con soggetti controindicati sia nelle fila della maggioranza che in quelle dell'opposizione (es. Randazzo).

Vale la pena ricordare che il Consiglio di Stato, negli anni, ha assunto un orientamento molto netto su questo tema, che comprende anche le situazioni in cui solo una parte degli eletti siano stati supportati dei clan: "il fatto stesso che il Consiglio comunale sia espressione, anche in parte minoritaria, dell'appoggio elettorale mafioso (...) è tale da inficiare irrimediabilmente il funzionamento del consiglio comunale per un suo vizio genetico, essendo difficilmente credibile (...) che un Consiglio comunale i cui componenti siano eletti in parte con l'appoggio della mafia possa e voglia adoperarsi realmente (...) per il ripristino di una effettiva legalità sul territorio" (CDS 6435/2019).

La cifra comune che caratterizza tutti i casi di scioglimento analizzati è la continuità amministrativa negli anni degli organi di Governo e, dunque, la scarsa propensione al cambiamento. Lo stesso numero limitato di soggetti, magari scambiandosi reciprocamente ruoli e funzioni, resta al potere per lunghi periodi, diventando dei veri dominus della politica locale. L'alternanza sembra, in questi contesti, del tutto congelata. Ciò è ancor più emblematico se si pensa che, in molti dei casi analizzati, la vita amministrativa è segnata da una perenne confusione: e ciò sia perché sono frequenti, nei contesti analizzati, gli scioglimenti per dimissioni volontarie del 50%+1 dei Consiglieri (emblematico il caso di Melito di Napoli, in cui negli ultimi vent'anni nessuna amministrazione ha completato il

quinquennio), sia perché spesso il provvedimento dissolutivo sopraggiunge in casi di vero e proprio dissesto economico-finanziario dell'Ente.

GLI APPALTI PUBBLICI

L'attenzione delle mafie per la politica locale si concentra in un punto molto specifico: gli appalti pubblici. Tutte le Relazioni prefettizie e i Decreti di scioglimento ricostruiscono nel dettaglio le ingerenze mafiose in questo ambito che, come noto, per le mafie è particolarmente cruciale. Gli affidamenti pubblici consentono ai clan, infatti, non solo di conseguire illecite utilità economiche, scavalcando in modo illegittimo la concorrenza e costringendo la cittadinanza a pagare di più per servizi tendenzialmente di peggior qualità, ma sono strategici anche per il controllo del territorio: vale, ad esempio, per le facoltà di assunzione di soggetti interni o vicini alle consorterie mafiose e per la possibilità di governare il ciclo economico di un dato settore, ad esempio attraverso commesse o subappalti ad altri operatori.

Si analizzeranno in seguito i soggetti degli Enti locali citati nelle Relazioni prefettizie, sia amministratori locali che esponenti dell'apparato burocratico, ma sin d'ora vale la pena ricordare un tratto distintivo che emerge in tutte le situazioni analizzate: l'ingerenza costante degli organi politici nelle scelte gestionali e, dunque, l'assenza di una separazione tra funzioni di indirizzo politico rispetto ai compiti gestori.

Un primo versante, che fa da sfondo a tutte le operazioni illecite, è quello della neutralizzazione dei controlli. Ciò avviene, ad esempio, con il mancato caricamento dei dati nelle piattaforme Anac, o la mancata (o tardiva) consultazione della Banca Dati Nazionale Antimafia e delle white list, procedendo senza tenere conto delle interdittive emesse. Dunque, il primo aspetto fondamentale che emerge nella totalità della Relazioni è la assoluta mancanza di trasparenza che impedisce lo svolgimento dei necessari controlli.

Da un punto di vista più strettamente operativo, sono diverse le modalità con cui l'interesse pubblico viene subordinato agli interessi dei clan. Ad esempio:

- violazione del principio di rotazione, per cui pochissime imprese si spartiscono tra loro la quasi totalità dei lavori pubblici;
- artificioso frazionamento del valore delle commesse per restare nel cd. "sottosoglia", eludendo le norme fondamentali in materia di appalti;
- utilizzo di ogni mezzo per evitare le gare pubbliche;
- ricorso disinvolto e immotivato alle procedure di somma urgenza;
- assenza di programmazione dei lavori pubblici;
- ampia frequenza delle proroghe;
- ricorso a subappalti in violazione delle norme di legge.

L'interesse mafioso, come si vedrà nel paragrafo sui settori di ingerenza mafiosa, spazia al punto da toccare praticamente ogni ambito della vita comunale. È certo, però, che il cuore degli interessi risiede nel settore edilizio ed urbanistico.

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO (IMPIANTI SPORTIVI, CASE POPOLARI, BENI CONFISCATI)

Un'altra tendenza che merita di essere sottolineata, perché presente in numerose Relazioni prefettizie, è quella che riguarda l'interesse mafioso per la gestione del patrimonio pubblico.

Lo si riscontra, in modo emblematico, rispetto alle occupazioni in assenza dei requisiti degli immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica (es. Casabona) e ai casi di abusivismo tollerati se posti in essere da soggetti riconducibili alle organizzazioni mafiose (es. Randazzo, San Luca). L'interesse mafioso concerne anche la gestione degli impianti sportivi comunali (es. Calvi Risorta) in alcuni casi anche per quel che concerne le connesse attività commerciali (es. Aprilia).

Lo sviamento dell'interesse pubblico tocca il suo apice, anche simbolico, per quel che concerne i beni confiscati alla criminalità organizzata: in molti casi, nei Comuni sciolti, le Amministrazioni distorcono o smentiscono le finalità di riutilizzo sociale (es. Calvi Risorta, Aprilia) o addirittura tollerano il possesso da parte dei familiari del de-

stinatario del sequestro in aperto contrasto con le norme vigenti (es. Quindici, Tremestieri Etneo).

SOGGETTI DELL'ENTE LOCALE COINVOLTI

Una parte significativa delle relazioni prefettizie analizzate si concentra sul ruolo svolto dagli Amministratori locali e dai dipendenti comunali, elencando elementi di collusione, scelte amministrative inquinate dalle organizzazioni criminali, parentele e frequentazioni con soggetti controindicati (appartenenti ai clan ovvero a questi contigui o comunque vicini). Spesso queste risultanze si incrociano tra loro in un quadro che coinvolge in molti casi anche la fase delle campagne elettorali.

Nella tabella sottostante si riporta il numero di Amministratori e personale dipendente coinvolti, a vario titolo (coinvolgimento in inchieste giudiziarie, frequentazioni, parentele, altre forme di collusione) nelle relazioni analizzate. Per una corretta lettura della tabella è comunque necessario tenere in considerazione che le risultanze emerse possono essere condizionate anche da fattori esterni: dalla penna del Prefetto all'attività della magistratura locale. In alcuni casi sono gli stessi organi istituzionali o inquirenti che, a seconda delle circostanze di volta in volta emergenti, possono aver focalizzato l'attenzione su alcuni elementi piuttosto di altri (la stessa diversità di lunghezza delle

relazioni prefettizie, in alcuni casi molto estese, in altri ben più ridotte, suggerisce che le modalità di lavoro non sono sempre identiche). Va, infine, ricordato che le Relazioni fanno ampio uso dell'Omissis, al fine di obliterare dati sensibili e nomi delle persone, fisiche e giuridiche, menzionate.

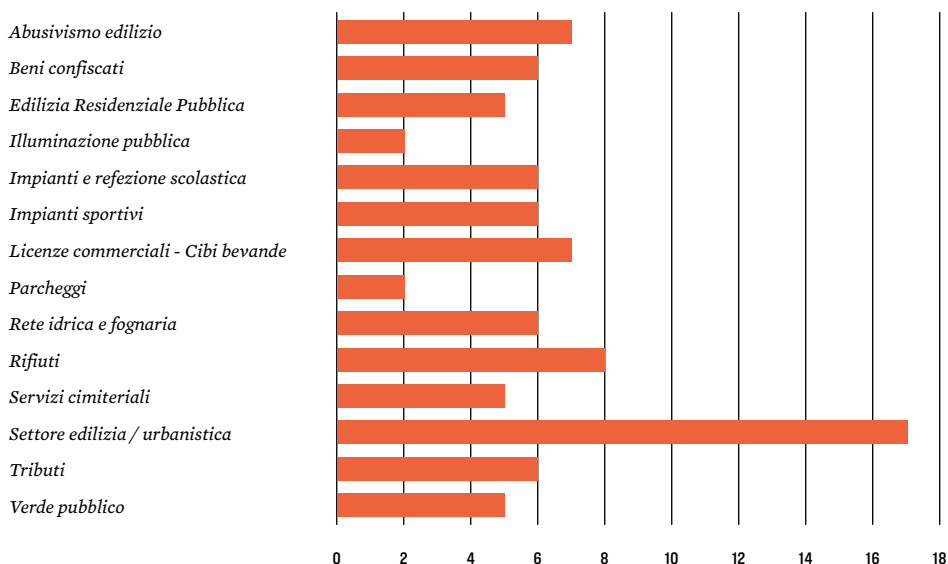
COMUNE	AMMINISTRATORI LOCALI	APPARATO BUROCRATICO
Capistrano	3	2
Caivano	2	8
Randazzo	7	7
Melito di Napoli	12	18
Quindici	8	5
Monteforte Irpino	7	2
Tropea	6	1
Cerva	4	2
Stefanaconi	5	1
Calvi Risorta	3	2
San Luca	11	8
Poggio Marino	10	3
Tremestieri Etneo	10	6
Casabona	4	-
Badolato	7	2
Aprilia	5	8
Caserta	4	8
Totale	108	83



SETTORI DI INGERENZA MAFIOSA

I settori della vita amministrativa comunale che risultano oggetto delle attenzioni mafiose coprono, in buona sostanza, l'intero spettro delle competenze comunali: questo mostra che le attitudini imprenditoriali mafiose sono in grado di coprire ambiti e settori che sono i più diversi tra loro, a seconda delle occasioni di arricchimento e di riciclaggio del denaro. Nella tabella che segue si elencano i settori più ricorrenti, indicando per ciascuno i riscontri nelle relazioni prefettizie analizzate.

SETTORI



LA GIURISPRUDENZA DEI TAR E DEL CONSIGLIO DI STATO

La parte del leone dell'ingerenza mafiosa nelle Amministrazioni comunali è costituita dai settori dell'edilizia e dell'urbanistica, presenti in tutte le Relazioni prefettizie analizzate. Seguono altri servizi cruciali come: servizi cimiteriali, settore rifiuti, licenze commerciali, rete idrico-fognaria, impianti sportivi e scolastici, servizi di refezione scolastica, verde pubblico. Molto ricorrenti poi i casi di abusivismo edilizio, di mala gestione dei beni confiscati alla mafia, e di occupazione abusiva di immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica. Da segnalare, infine, i casi in cui i Comuni sciolti omettono di riscuotere i tributi locali da soggetti vicini o appartenenti alle organizzazioni mafiose e, non di rado, dagli stessi amministratori locali.

Nel periodo intercorso tra il 1° Ottobre 2023 e il 30 Settembre 2025 sono state emanate 21 sentenze da parte del TAR Lazio e del Consiglio di Stato relative a 13 Comuni sciolti per mafia. Nel periodo considerato, tra l'altro, sono intervenute anche le sentenze di TAR e CDS sul Comune di Foggia, uno dei tre Comuni capoluogo sciolti per mafia dal 1991 ad oggi. Salvo due casi (San Giuseppe Vesuviano e Castellammare, che verranno analizzati più nel dettaglio), in cui il Consiglio di Stato è intervenuto per annullare con rinvio la pronuncia di primo grado per difetto di motivazione della sentenza del TAR, le restanti pronunce hanno tutte confermato gli scioglimenti.

Nella maggior parte di questi casi, i ricorsi presentati da componenti delle Amministrazioni colpite da scioglimento sono stati rigettati nel merito; in altri casi la decisione è stata fondata su ragione tecniche e la vicenda processuale si è, dunque, conclusa con pronunce di inammissibilità o di improcedibilità (ad esempio, per sopravvenuta carenza di interesse).

LA CONFERMA DEGLI ORIENTAMENTI PRINCIPALI

In ogni caso l'intero corpus di sentenze analizzate, comprese quelle del Consiglio di Stato di annullamento con rinvio delle pronunce di primo grado, consentono di ritenere confermati i principali assunti su cui si è orientata la giurisprudenza in questi anni.



Di seguito una breve rassegna dei principali orientamenti che è utile tenere a mente.

NATURA PREVENTIVA E NON SANZIONATORIA DELLO SCIoglimento

Con lo scioglimento si rileva l'inadeguatezza del vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori dei servizi pubblici del Comune, compiti che impongono di apprestare tutte le misure necessarie per un'effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico da ingerenze della criminalità organizzata, allo scopo di evitare anche solo il rischio di infiltrazione da parte della malavita già presente sul territorio (TAR LAZIO, 4419/2024).

CRITERIO DI VALUTAZIONE DEL "PIÙ PROBABILE CHE NON" E LA CONTIGUITÀ "SOGGIACENTE"

Lo scioglimento, avendo natura preventiva e di salvaguardia della funzionalità dell'Ente rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa, prescinde da rilevanze probatorie tipiche di un processo penale e non richiede la certezza degli accertamenti sul pericolo di contagio: sono sufficienti elementi (anche) indiziari, che rendano verosimile l'assoggettamento o il pericolo di assoggettamento alla criminalità organizzata o l'inadeguatezza del Comune a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica. Ai fini dello scioglimento rileva anche la "contiguità soggiacente", situazione in cui l'amministratore, pur in assenza di dolo o colpa

specificata, è tuttavia di fatto esposto alle logiche e al condizionamento della pressione criminale (TAR LAZIO, 17523/2023).

VALUTAZIONE DI PLURIMI INDICI

(elementi "soggettivi", es. frequentazioni, collegamenti con la criminalità organizzata; elementi "oggettivi", es. lo sviamento dell'interesse pubblico).

La valutazione prevede una prima "raccolta" di elementi relativi al collegamento e al condizionamento del Comune con la criminalità organizzata. Da qui si passa agli elementi "oggettivi" (anomalie e irregolarità nell'azione amministrativa dell'Ente locale, valutate nel loro complesso). Si procede allo scioglimento quando queste irregolarità dimostrano, in modo plausibile, che i collegamenti e condizionamenti hanno effettivamente determinato un'alterazione del procedimento di formazione della volontà dell'Ente locale" a favore dei clan (TAR LAZIO, 2849/2025).

IL FONDAMENTO DEGLI SCIoglimenti PRESCINDE DALLE RESPONSABILITÀ PERSONALI DEI SINGOLI AMMINISTRATORI

L'eventuale mancata conferma in sede penale dell'ipotesi accusatoria non determina l'inutilizzabilità degli atti d'indagine o la loro svalutazione a circostanze giuridicamente neutre. Legittimamente, nel DPR e nella Relazione prefettizia sono stati impiegati gli atti del procedimento penale al fine di descrivere l'ingerenza, diretta

CASTELLAMMARE DI STABIA E S. GIUSEPPE VESUVIANO: DUE CASI PARTICOLARI

o indiretta, della criminalità organizzata. L'eventuale illegittimo operato non deve necessariamente tradursi in un illecito penale, essendo sufficiente che esso abbia favorito, anche solo in via indiretta, le organizzazioni criminali presenti sul territorio (TAR LAZIO, 4128/2025).

IL GRADO DI COMPROMISSIONE DELL'ENTE LOCALE

Il condizionamento o il collegamento mafioso dell'Ente non necessariamente implicano una paralisi o una regressione dell'intera attività di questo, in ogni suo settore, ma ben possono convivere e anzi convivono con l'adozione di provvedimenti non di rado, e almeno in apparenza, anche utili per l'intera collettività, secondo una logica compromissoria, 'distributiva', 'popolare', frutto di una collusione fra politica e mafia (CDS, 4582/2025).

LO SCIoglimento non deve essere PRECEDUTO DA UN CONTRADDITTORIO O COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

È legittima la previsione di non dare comunicazione di avvio del procedimento (e, dunque, l'omissione di un reale contraddittorio) vista la natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e la 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 (TAR LAZIO, 4128/2025).

La vicenda giudiziaria inerente allo scioglimento del **Comune di Castellammare di Stabia** si caratterizza per il mancato corretto deposito, a beneficio dei ricorrenti, dell'intera documentazione (atti istruttori, ecc) relativa al procedimento che ha condotto allo scioglimento. Mentre in primo grado il TAR Lazio ha ritenuto che tale omissione non incidesse sulla "compiutezza del diritto di difesa" del ricorrente, il Consiglio di Stato ha accolto le doglianze, su questo punto. In particolare, secondo i giudici di Palazzo Spada, "una materia così sensibile sul piano costituzionale quale quella dello scioglimento di un organo politico-rappresentativo necessit[a] di apprestare in sede giurisdizionale (fatti salvi i limiti della riservatezza degli atti di indagine) tutte le garanzie anche sul piano istruttorio per il più ampio svolgimento delle prerogative processuali". La qualificazione dello scioglimento come 'strumento di tutela avanzata' contro la criminalità organizzata "non rende meno necessario per il giudice amministrativo prendere coscienza dell'incidenza dell'esercizio di tale potere su diritti costituzionalmente tutelati. E ciò si traduce nel dovere di esaminare con adeguato supporto istruttorio la logica del collegamento mediante la valutazione degli elementi sintomatici del condizionamento criminale" (CDS 9824/2023).

Il Consiglio di Stato ha contestato, in questo caso, anche la genericità della pronuncia di primo grado: non è sufficiente,

spiega il Collegio di appello, evocare i principi generali enucleati dalla giurisprudenza o elencare gli elementi indizianti effettivamente raccolti: per non incorrere in una motivazione apparente, **serve verificare l'incidenza di tali elementi rispetto ai presupposti di legge per lo scioglimento, e serve un giudizio sulla loro univocità e rilevanza.** La sentenza di primo grado è stata, dunque, annullata con rinvio (la riassunzione in primo grado ha visto come esito l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse).

La vicenda appena esaminata viene richiamata dal Consiglio di Stato anche con riferimento allo scioglimento del **Comune di San Giuseppe Vesuviano**. Anche in questo caso, infatti, la sentenza di primo grado (di conferma dello scioglimento) viene annullata con rinvio per motivazione apparente. Dicono i giudici, infatti, che, a fronte del richiamo ad alcune dinamiche che giustificerebbero la misura, la sentenza del TAR Lazio non contiene né l'indicazione di precisi riferimenti soggettivi, tali da consentire la verifica della tenuta logica del giudizio, né alcuna analisi o valutazione critica delle censure formulate dai ricorrenti in merito allo scioglimento (dunque il Tribunale non avrebbe, secondo i giudici, operato una "comparazione effettiva tra le ragioni della legittimità e quelle dell'illegittimità"). In sede di riassunzione dinanzi al TAR Lazio, e successivamente anche dinanzi al Consiglio di Stato, lo scioglimento

del Comune di San Giuseppe Vesuviano è stato confermato nel merito.

I due casi appena analizzati consentono di cogliere a fondo **il grado di approfondimento richiesto in sede giurisdizionale.** Le motivazioni contenute nei Decreti di scioglimento e nelle allegate Relazioni prefettizie vengono passate al setaccio, da TAR e Consiglio di Stato, testando la tenuta logica dell'iter argomentativo.



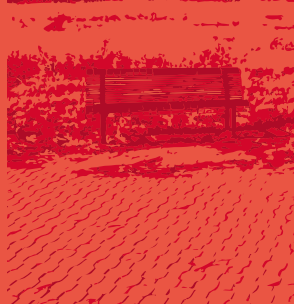
FOGGIA: SCIOGLIMENTO E REPUTAZIONE DEGLI AMMINISTRATORI

Merita di essere citato anche il caso del Comune di Foggia, sciolto per infiltrazioni mafiose nel 2021 dopo che il Sindaco aveva già rassegnato le dimissioni. Mentre il TAR Lazio, in primo grado, ha confermato nel merito la legittimità dello scioglimento, il Consiglio di Stato (CDS 7170/2025) ha pronunciato una sentenza di inammissibilità per carenza di interesse, ritenendo che l'ex Sindaco, ricorrente in giudizio, non avrebbe ottenuto alcuna utilità da un'eventuale pronuncia di accoglimento del ricorso, nemmeno sotto il profilo morale. Lo scioglimento, ribadiscono anche in questo caso i giudici, ha **natura cautelar-preventiva e**

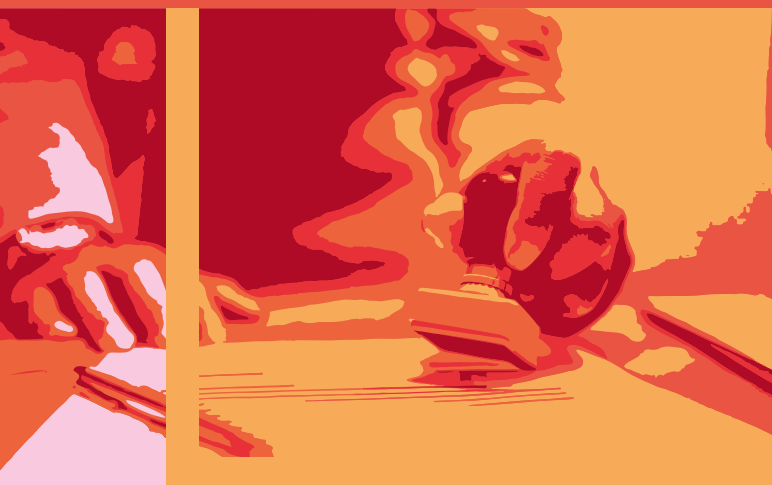
trova il suo presupposto nella presenza di forme di condizionamento o collegamenti fra gli amministratori e la criminalità organizzata. Ma tali elementi “non devono necessariamente concretarsi in situazioni di accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né in forme di responsabilità personali, anche penali” degli amministratori stessi. La finalità del provvedimento dissolutorio è quella di “salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica” e l'eventuale accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento dello scioglimento, non sarebbe idoneo a ripristinare i lamentati danni all'immagine o alla reputazione dell'amministratore proprio perché, per le sue caratteristiche intrinseche, lo scioglimento non è idoneo ad arrecare questa tipologia di danno.

Conferma, infine, il Consiglio di Stato che l'impugnazione del Decreto di scioglimento non costituisce strumento utile per produrre conseguenze sul versante dell'**incandidabilità** degli amministratori ex art. 143, comma 11, Tuel: la pronuncia di incandidabilità “non è (...) conseguenza automatica dello scioglimento del consiglio comunale per condizionamento mafioso, ma richiede una valutazione della posizione dei singoli amministratori, con riferimento a condotte attive o omissive che evidenzino un'agevolazione anche indiretta degli interessi della criminalità organizzata, attraverso la mala gestio della cosa pubblica”.





APPROFONDIMENTI





CAIVANO, TRA SCIoglimenti E DECRETI

A cura di

ANNA D'ASCENZIO

*Ricercatrice presso
IRCrES-CNR di Torino*

STEFANIA FERRARO

*Professoressa associata
di Sociologia politica
presso l'Università Suor
Orsola Benincasa di Napoli*

IL Consiglio comunale di Caivano è stato oggetto di due scioglimenti ex art. 143 del Tuel, il primo nel 2018 e il secondo nel 2023. Come è possibile leggere nella relazione del Prefetto allegata al decreto di scioglimento del 2023, l'insediamento della Commissione d'accesso si è determinato «in ragione sia del contesto criminale registrato sul territorio dalle locali Autorità di polizia, che della spiccata instabilità politica manifestata dalla relativa classe dirigente» e – come attesta il Ministro degli interni nella sua relazione conseguente a quella prefettizia – il tutto è aggravato da «un generalizzato disordine amministrativo, causa di inefficienza e inadeguatezza». Nulla di diverso da molti altri episodi di scioglimento, eppure, Caivano diviene un caso assoluto poiché la Commissione si insedia, in realtà, a seguito di una serie di tragici accadimenti che generano ciò che la letteratura politologica e sociologica definisce una finestra di opportunità per gli attori politici nazionali, che in tale contesto si orienteranno, poi, verso interventi securitari.

La cronologia degli accadimenti che precedono lo scioglimento è la seguente. Il 4 agosto 2023 tredici consiglieri comunali si dimettono, si apre una crisi istituzionale e si avvia la procedura di scioglimento con la conseguente nomina di un Commissario prefettizio, ai sensi dell'art. 141 del Tuel. Il 25 agosto del 2023 diventa di dominio pubblico la denuncia per gli stupri di gruppo ai danni di due bambine presso il centro sportivo abbandonato Delphinia, che insiste nel rione di case popolari denominato Parco Verde. Il parroco della chiesa rionale di San Paolo Apostolo, Don Maurizio Patriciello, chiama in causa direttamente la Presidente del Consiglio dei ministri; il 31 agosto 2023 la premier arriva Caivano e annuncia interventi rapidi per garantire sicurezza e bonificare l'area dal degrado urbano, sociale e morale; si innesca, così, una regia politica e comunicativa ad alta intensità.

Il 4 settembre 2023 un vasto blitz delle forze dell'ordine apre simbolicamente le fasi di bonifica, che trovano un solido ancoraggio normativo nel Decreto Legge n. 123, *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*, emanato il 15 settembre 2023, che – ex art. 1 – nomina il Commissario straordinario per gli interventi infrastrutturali e di riqualificazione in risposta alla vulnerabilità sociale e al disagio giovanile. Il 17 ottobre 2023 è varato il Decreto di nomina della Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune di Caivano. Pertanto, lo scioglimento ex art. 143 giunge solo dopo il susseguirsi di tali interventi istituzionali in risposta ai drammatici accadimenti.

In tale contesto si determina una condizione peculiare e significativa non solo per la compresenza e l'azione di due commissariamenti (un Commissario straordinario alle infrastrutture e una Commissione straordinaria ex art. 143 del Tuel) ma

anche perché, per la prima volta in Italia, un intervento di amministrazione straordinaria è stato disposto tramite uno specifico strumento penale, il Decreto Legge n. 123/2023, per l'appunto. Tale dispositivo normativo, noto come “Decreto Caivano”, utilizza una cornice giuridica di tono punitivo, potenziando per esempio le misure penali minorili, per intervenire su problemi di degrado, vulnerabilità socio-economica e criminalità minorile, oltre a istituire per Caivano un'amministrazione straordinaria investita di poteri acceleratori sulle opere pubbliche da porre in essere e sugli interventi sociali da realizzare.

In tal senso, è evidente che siffatta disposizione di legge rappresenti un'estensione dell'uso dello strumento commissariale (storicamente limitato a emergenze e crisi prevalentemente ambientali) ad ambiti sociali complessi come le disuguaglianze e i disagi connessi ad aree urbane marginalizzate. Sebbene Caivano segni un avanzamento di tale impiego, non è un'assoluta novità considerare eccezionali condizioni di fragilità socio-economica strutturali. Infatti, già nel 2017 si erano sperimentati commissariamenti straordinari per il degrado sociale, ma circoscritte a contesti caratterizzati da una forte presenza di cittadini stranieri; nello specifico, rispetto ai comuni di Manfredonia (nel foggiano), San Ferdinando (in provincia di Reggio Calabria) e Castel Volturno (nel casertano). Inoltre, si consideri che a Caivano il doppio livello di commissariamento implica un potenziamento della concentrazione di poteri e consente deroghe a tempi e procedure proprie degli interventi pubblici, in nome dell'urgenza e dell'eccezionalità del contesto, favorendo – altresì – il processo di centralizzazione delle decisioni in materia di securitarismo.

L'architettura istituzionale così delineata (Commissione straordinaria, Commissario straordinario alle infrastrutture

Lo scioglimento del Comune è maturato in un contesto di forte crisi istituzionale, seguito da gravi fatti di cronaca e da una mobilitazione politica e sociale che ha portato alla nomina di commissari straordinari con funzioni di gestione sul territorio

e cornice penale del D. L. 123/2023) sposta il baricentro dalla responsabilità diffusa (Consiglio, Giunta, uffici comunali) a un centro decisionale ristretto, investito del mandato della volontà politica e supportato da apparati di sicurezza. In questo quadro, le autorità politiche e commissariali hanno promosso la nozione di *sicurezza partecipata*, intesa come coinvolgimento della cittadinanza in pratiche di decoro, moralità civica e contrasto alla microcriminalità. Tuttavia, in merito al rapporto tra amministrazione straordinaria e partecipazione della società civile, la letteratura giuridica è chiara e critica, precisando che è la stessa normativa che disciplina il commissariamento a ostacolare la possibilità di perseguire finalità istruttorie con un metodo accentuatamente e originariamente partecipativo. In più, l'avvio di uno stato di quiescenza dell'attività amministrativa locale entra in collisione con il perseguimento del pubblico interesse nella misura in cui le azioni commissariali perseguono la velocità d'azione mentre il criterio di partecipazione richiede un lungo tempo di elaborazione e condivisione degli obiettivi. Ne consegue che il tema della sicurezza partecipata, cornice teorica del D.L. 123/2023 e enunciato ricorrente nell'esercizio comunicativo dei Commissari a Caivano, presenta molteplici margini di strumentalizzazione, lì dove – nei fatti – si trasforma in una pratica sociale funzionale al mantenimento

dell'ordine istituzionale, che a Caivano può trovare il suo radicamento nell'epistème della bonifica.

Complessivamente, la sicurezza partecipata è un neologismo che si inserisce nell'evoluzione neoliberale del concetto di sicurezza, che genera in primis la categoria di *sicurezza pubblica*, centrata su incolumità e proprietà, per giungere alla *sicurezza urbana*, che integra qualità della vita e fruibilità dello spazio, fino a pervenire a una dimensione *multi-agency* e *multi-level* di sicurezza, rispetto alla quale soggetti pubblici, privati e comunità locali sono chiamati a cooperare per la promozione del benessere della comunità. In questo processo i cittadini si trasformano da titolari di diritti a stakeholder corresponsabili del governo del territorio. Alla luce della ricerca condotto sul posto (con attività di osservazione partecipata e somministrazione di intervisti a residenti e realtà di terzo settore), è possibile rilevare che di tale concettualizzazione di sicurezza partecipata l'esperienza di Caivano ne mostra i limiti e le criticità, rilevando il rischio che essa diventi uno strumento di legittimazione di strategie securitarie e commissariali, più orientate al controllo e alla produzione di un *genius loci* securitario che a interventi strutturali per affrontare le radici del disagio sociale e delle disuguaglianze, non risolvibili attraverso azioni veloci e simbolicamente rilevanti.

Il ricorso a interventi ad alta intensità mediatica e operativa riflette una strategia che punta a segnare una discontinuità simbolica con il passato, ma che rischia di produrre nuove fratture tra comunità locali e istituzioni

Tra tali azioni, anzitutto, bisogna ricordare l'inaugurazione – il 28 maggio 2024 – del nuovo centro sportivo “Pino Daniele”, ricostruito sulle ceneri del Delphinia (luogo simbolo del degrado) e, nella narrazione politica, presentato come emblema della svolta. È dalla capacità di spettacolarizzare tale evento, rimarcando la velocità e l'efficacia poste nella realizzazione dell'opera, che si incista la definizione del cosiddetto *modello Caivano*, quale “perfetta” sintesi della contemporanea modalità di gestione delle aree di margine in materia di ripristino della sicurezza. Su queste condizioni si innesta, inoltre, un processo di sicurezza urbana che tende a legittimare interventi di separazione e “pulizia” – anche simbolica – tra la popolazione considerata virtuosa e quella ritenuta deviante. In questa chiave può essere interpretato anche lo sgombero delle abitazioni occupate abusivamente nel Parco Verde, avvenuto il 28 novembre 2024: un'operazione imponente, con 1.200 agenti e numerosi elicotteri, finalizzata a liberare 36 case in cui vivevano 132 persone. Il provvedimento è stato giustificato con l'impossibilità di sanare gli abusi, legata a redditi ritenuti troppo alti o alla presenza, in alcune famiglie, di persone con condanne penali definitive superiori a sette anni.

Al di là delle ragioni giuridiche dello sgombero, è la sua spettacolarizzazione a inscrivere l'episodio nella logica di separazione e purificazione del corpo sociale. In

tal senso, lo sgombero delle case abusive a Parco Verde non appare solo come un'operazione di ordine pubblico, ma come un atto performativo funzionale anche a predisporre il terreno politico-discorsivo al varo del successivo Decreto Legge n. 208 del 31 dicembre 2024, *Misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*. Non a caso, la spettacolarizzazione della “liberazione” ha reso visibile e legittimabile una logica di separazione e controllo che il decreto, pochi giorni dopo, ha formalizzato, istituzionalizzando ed estendendo oltre Caivano il cosiddetto modello di commissariamento straordinario e coinvolgendo le aree di Rozzano (Milano), Quartiere Alessandrino-Quarticciole (Roma), Quartiere Scampia-Secondigliano (Napoli), Orta Nova (Foggia), Rosarno-San Ferdinando (Reggio Calabria), Quartiere San Cristoforo (Catania), Borgo Nuovo (Palermo).

Tale dispositivo normativo legittima l'eccezione amministrativa nel suo essere una tecnica ordinaria di governo delle aree di margine e definisce un nuovo paradigma di governance della vulnerabilità sociale ed economica, fondato su commissariamenti straordinari e dispositivi giuridici di natura penale. La concettualizzazione del “modello” poggia su tre criteri: deroga procedurale e concentrazione decisionale (commissariamenti); pacchetto di interventi

rapidi e tangibili (edilizia, arredo urbano, videosorveglianza); cornice narrativa in merito alla partecipazione della società civile alle fasi di produzione del decoro, con la consapevolezza di poter optare – nei fatti – esclusivamente verso la mobilitazione di attori pubblici locali fidati.

È bene, dunque, rimarcare che il D. L. 208/2024 determina una sorta di commissariamento generativo, attivando una vera e propria catena istituzionale di interventi straordinari, trasformando l'eccezione in prassi ricorrente e producendo un effetto moltiplicatore degli stessi sul piano istituzionale e politico. Del resto, i processi di economicizzazione della politica e i criteri neoliberali alla base delle politiche pubbliche si ergono su pratiche di valutazione dell'efficacia degli interventi che privilegiano indicatori di *output* (quali opere inaugurate, numero di telecamere, quantità di controlli) più che di *outcome* (come la riduzione duratura della povertà educativa, dell'abbandono scolastico, della disoccupazione giovanile). In breve, la visibilità del risultato sostituisce, talora, la sua rilevanza sociale di lungo periodo e l'equilibrio tra deterrenza e protezione resta il nodo irrisolto: laddove prevale la prima, la seconda arretra, come ci ha insegnato il sociologo Robert Castel.

La vicenda caivanese è, dunque, il precipitato di eventi terribili e congiuntamente l'esito di traiettorie lunghe che combinano politiche abitative, ridefinizioni del welfare territoriale e dismissione di servizi. Dagli anni Sessanta, a seguito di processi di "espulsione" dal centro di Napoli, si costruiscono il Rione I.A.C.P. (detto Bronx) e dopo il terremoto del 1980, con i finanziamenti della Legge 219/1981 e la conseguente costruzione di Parco Verde si assiste a un vertiginoso aumento della popolazione, senza un corrispondente investimento in infrastrutture sociali e opportunità occupazionali. Il risultato è una "favelizzazione"

selettiva: quartieri residenziali di nuova costruzione convivono con grandi complessi popolari segnati da vulnerabilità, disagio e – per conseguenza – criminalità.

Caivano (con circa 37.000 abitanti) presenta, oggi, forti livelli di vulnerabilità sociale ed economica; per esempio, Parco Verde, con 6.000 residenti, concentra enormi percentuali di disoccupazione, e precarietà, in un contesto segnato da elevatissimi tassi di povertà educativa. Sebbene un quinto dei Caivanesi sia composto da minori e adolescenti, al 2024 solo il 17% degli alunni della primaria accede alla mensa scolastica e solo il 30% al tempo pieno; tra i residenti in età compresa tra i 15 e i 24 anni, solo il 54,8% è in formazione, l'occupazione giovanile è stabile al 14,5% e i NEET sono il 30,7%. Il fatto che il Comune insista nella cosiddetta Terra dei Fuochi, con annessi problemi ambientali e di salute pubblica, naturalmente aggrava oltremodo le condizioni di vita della popolazione.

E tuttavia, in filigrana, Caivano non è per nulla un'eccezione ma un prisma: riflette i problemi ricorrenti dei contesti di margine. In coerenza con gli studi critici su politiche urbane e disuguaglianze, assumiamo che l'efficacia degli interventi posti

Caivano presenta condizioni di forte vulnerabilità sociale ed economica: a Parco Verde si concentrano disoccupazione, precarietà e povertà educativa, con un impatto particolarmente rilevante su minori e adolescenti, che rappresentano una quota significativa della popolazione

in essere dipende solo parzialmente dalla rapidità esecutiva; essa è massimamente connessa alla loro capacità di mettere in moto processi sociali duraturi, non in asse con un orientamento “pragmatico-situazionale” delle politiche di sicurezza, che perseguono l’urgenza di ridurre le opportunità al reato, piuttosto che compiere un lavoro lungo sulle cause strutturali, e utilizzano il decoro come dispositivo ordinativo e performativo. Le azioni politiche e le opere pubbliche realizzate in funzione dell’ordine e della pulizia urbana rischiano di operare come la metafora della polvere sotto il tappeto poiché la criminalità si rialloca, le reti di protezione restano fragili, gli investimenti in scuola, casa, lavoro – chiesti dalle comunità più esposte – non seguono lo stesso ritmo dei cantieri edili. In termini distributivi, i benefici della rigenerazione potenziano gli spazi vetrina, mentre i costi dell’ordine ricadono soprattutto su poveri, giovani fuori dai circuiti formativi e famiglie mono-reddituale.

Inoltre, è importante sottolineare che i commissariamenti incidono sulle geografie relazionali di un contesto; infatti, sul piano della percezione, l’effetto può essere ambivalente: la presenza visibile dello Stato rassicura una parte della popolazione ma, lì dove si esercitano azioni securitarie, alimenta un sentimento di esclusione e ingiustizia nella porzione più fragile dei residenti, minando, alla lunga, la legittimità dei dispositivi straordinari stessi.

In ultimo, gli interventi straordinari hanno costi finanziari (come risorse extra-bilancio, cantieri accelerati, apparati di controllo) e costi istituzionali (come sospensione di organi elettivi, centralizzazione, compressione degli spazi deliberativi). Hanno anche, però, alti costi sociali poiché, quando la sicurezza è costruita come “separazione” ed edificazione, la vulnerabilità socio-economica è governata e controllata più che ridotta.



CAIVANO, SECONDO SCIOGLIMENTO IN CINQUE ANNI

Nel 2023 il Consiglio comunale di Caivano è stato sciolto per infiltrazioni mafiose, per la seconda volta nell'arco di appena cinque anni, prorogato nel febbraio 2025. Una situazione simile a quella avvenuta in Calabria di recente, nel Comune di Scilla. Il primo scioglimento a Caivano, risale all'aprile 2018, prorogato nell'agosto 2019. Dalla lettura dei due Decreti di scioglimento e delle Relazioni prefettizie emerge, in generale, come la presenza mafiosa nella gestione di attività e servizi comunali sia radicata.

Le storia amministrativa a Caivano è caratterizzata da un'ampia instabilità politica, con frequenti scioglimenti anche per dimissioni volontarie del 50%+1 dei Consiglieri comunali. Emerge, inoltre, una sostanziale continuità amministrativa, per quel che riguarda un buon numero dei componenti del Consiglio, tra le due amministrazioni disciolte e anche rispetto alle precedenti. Sul piano più strettamente gestionale, la Relazione prefettizia del 2023 dedica ampio spazio alla ricostruzione del sistema degli affidamenti pubblici, rispetto al quale emergono numerose analogie con le risultanze del 2018. L'intero sistema si caratterizza, infatti, per un frequente ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure di somma urgenza che costituiscono "la regola e non l'eccezione". In questo non sembra esserci una sostanziale modifica rispetto a quanto rilevato nel 2018, in cui venivano poste in luce anche procedure illecite come il ricorso illegittimo a proroghe, l'artificioso frazionamento del valore degli appalti e, di fondo, una costante elusione dei controlli antimafia.

Il settore degli affidamenti pubblici viene menzionato, dunque, in molti passaggi: dai lavori per il rifacimento di strade e marciapiedi comunali a quelli relativi alla rete idrico-fognaria e alla villa comunale, solo per fare alcuni esempi. Emblematicamente, la Relazione prefettizia parla dell'esistenza di un vero e proprio sistema di condizionamento degli affidamenti di lavori pubblici come parte integrante del programma criminoso dell'associazione camorristica, riprendendo anche le risultanze di inchieste giudiziarie, sottolineando il legame tra tali affidamenti e le pretese estorsive esercitate dai clan. Comune alle due Relazioni, inoltre, l'attenzione per la gestione del servizio rifiuti.

La vicenda di Caivano, come noto, ha avuto un picco, anche nell'attenzione mediatica, in relazione al complesso immobiliare "Parco Verde". Entrambe le Relazioni prefettizie se ne occupano, sottolineando le molteplici attività criminali sviluppate nel corso degli anni.

Grande risalto, soprattutto nella prima Relazione, viene dedicato all'irrisolto problema dell'evasione dei canoni e alle situazioni di occupazione abusiva, che permangono anche negli anni successivi. Nel 2023, peraltro, viene espressa una puntuale preoccupazione in relazione alla gestione dei finanziamenti per la riqualificazione dell'area: il grado di compromissione degli organi elettivi e, soprattutto, dell'apparato burocratico fanno ritenere — si legge negli atti — in pericolo il funzionamento dei servizi e, in particolare, l'utilizzo dei finanziamenti stanziati.



GLI SCIoglimenti DEI CAPOLUOGHI

Nel 2025, tra i vari Decreti di scioglimento spicca quello relativo al Comune di Caserta: si tratta, infatti, del terzo Comune capoluogo oggetto di provvedimento ex art. 143 Tuel dal 1991 ad oggi. Nello specifico, la progressione degli scioglimenti dei Comuni capoluogo si concentra negli ultimi anni: il primo Capoluogo colpito da questa misura è stato il Comune di Reggio Calabria nel 2012; nove anni dopo, nel 2021, era la volta del Comune di Foggia. Appena quattro anni più tardi è sopraggiunto il provvedimento relativo al Comune di Caserta.

Nell'analisi dei Decreti e delle Relazioni, emergono alcune differenze tra le motivazioni dello scioglimento di piccoli Comuni (che, complessivamente, rappresentano la maggioranza dei Comuni sciolti) e di Comuni medio-grandi o capoluogo.

L'analisi evidenzia un meccanismo di scambio tra apparati amministrativi e contesti criminali, in cui gli appalti pubblici diventano strumento di consenso politico e beneficio personale, alterando il corretto funzionamento degli organi comunali

Ad esempio, per i primi, le Relazioni prefettizie si trovano a dover approfondire in modo più puntuale le trame dei legami parentali o di frequentazione tra amministratori ed esponenti della criminalità organizzata o soggetti controindicati: legami che, seppur non decisivi ai fini della decisione finale, consentono di ricostruire meglio il contesto e il significato stesso di alcuni atti amministrativi. Nei Comuni più grandi, invece, la maggior complessità dell'apparato burocratico-amministrativo conduce ad un'analisi più approfondita degli step procedurali e delle relative manovre illecite.

Al di là di queste peculiarità, che connotano la diversa operatività in Comuni di dimensioni differenti, deve rilevarsi che sono numerosi i tratti che accomunano tutti gli Enti disciolti.

Vale, ad esempio, per la fase delle campagne elettorali: la Commissione d'accesso al Comune di Caserta cita la presenza di elementi indizianti che riguardano episodi di corruzione elettorale, con condizionamento del voto tanto del 2016 quanto del 2021. Il sostegno durante la fase elettorale rappresenta un trait d'union per molti dei casi analizzati.

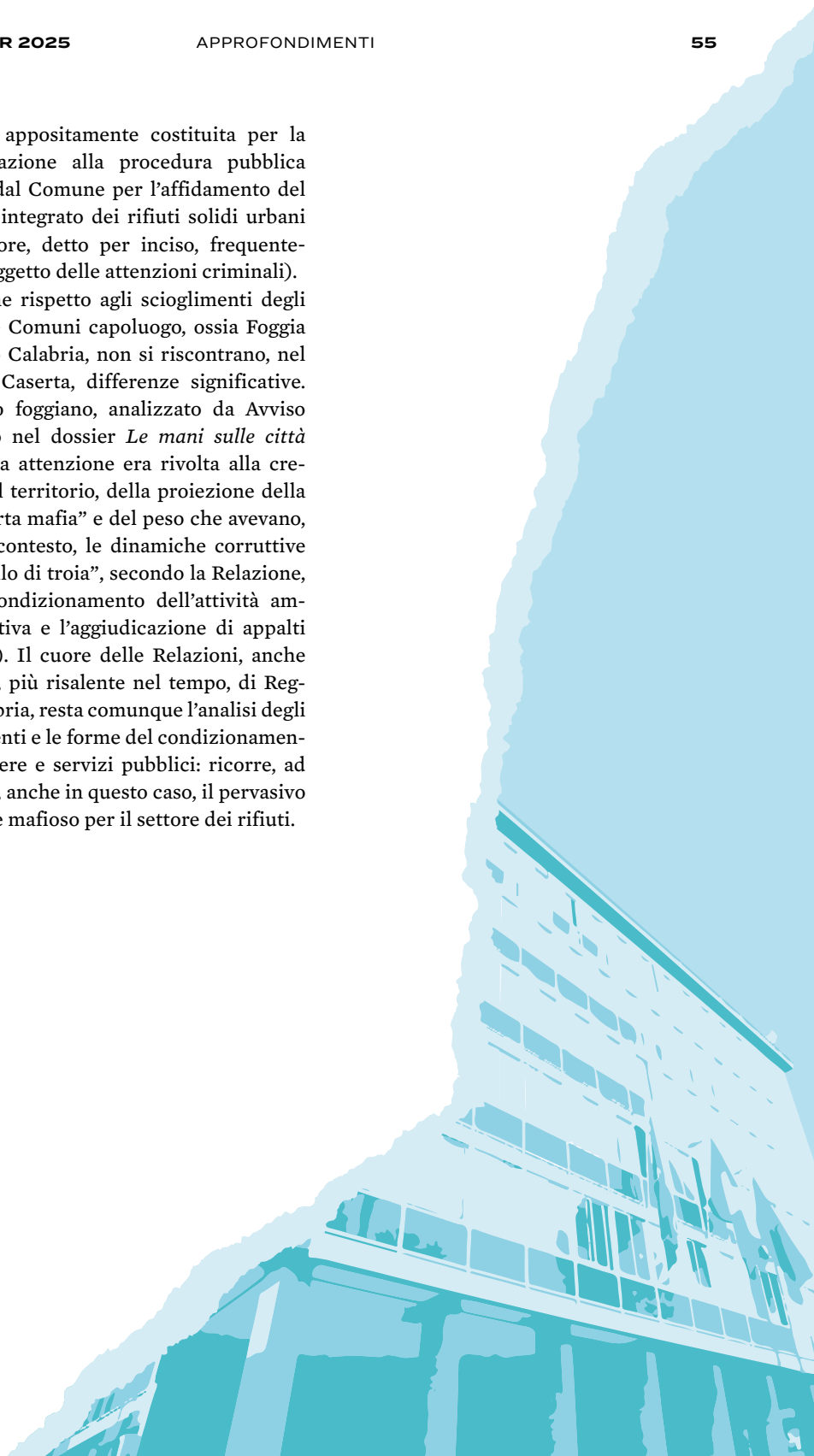
Grande attenzione viene poi dedicata, anche nel caso di Caserta, al sistema di gestione illecita degli appalti pubblici, oggetto di scambio, con soggetti riconducibili al contesto criminale locale, in termini di voti per alcuni amministratori e in termini di altre utilità per alcuni funzionari pubblici.

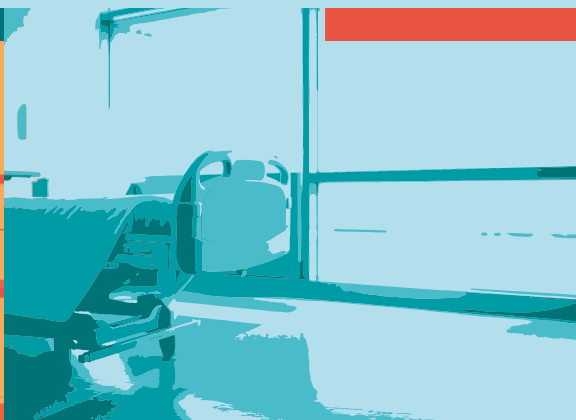
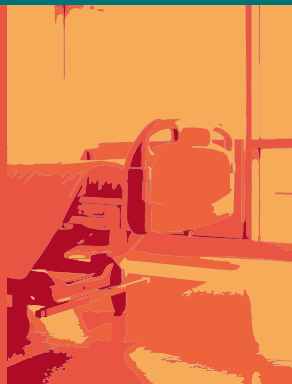
Tale sistema di condizionamento degli affidamenti pubblici si fonda, tra l'altro, anche su alcuni moduli operativi ricorrenti nei Decreti di scioglimento analizzati. Lo si nota, ad esempio, per quel che concerne l'elusione dei controlli antimafia. Emblematicamente, Decreto e Relazione evidenziano come, rispetto ai lavori di messa in sicurezza di un collegamento viario cittadino a Caserta, l'impresa esecutrice dell'appalto, in passato iscritta alla white list, ha omesso di comunicare un'intervenuta variazione societaria (con cui è entrato nell'assetto sociale un soggetto controindicato), e la stessa stazione appaltante è venuta meno all'obbligo (sussistente perché i lavori erano ancora in corso) di chiedere il rinnovo della certificazione antimafia alla sua scadenza. La vicenda coinvolge, secondo la ricostruzione prefettizia, sia la parte burocratica che quella politica dell'Ente. Anche questa confusione di ruoli tra funzioni di indirizzo politico e funzioni gestionali è un elemento ricorrente.

Sempre sul piano degli appalti, devono essere menzionati anche altri indicatori sintomatici dell'illecito condizionamento sugli organi comunali: uso disinvolto delle procedure di affidamento diretto, violazione del principio di rotazione, uso inappropriato delle proroghe contrattuali per la prosecuzione di servizi, bandi cuciti ad arte sulle capacità tecniche degli attori economici che si intendono favorire: vale, nello specifico, secondo la Relazione, per

una Rti appositamente costituita per la partecipazione alla procedura pubblica indetta dal Comune per l'affidamento del servizio integrato dei rifiuti solidi urbani (un settore, detto per inciso, frequentemente oggetto delle attenzioni criminali).

Anche rispetto agli scioglimenti degli altri due Comuni capoluogo, ossia Foggia e Reggio Calabria, non si riscontrano, nel caso di Caserta, differenze significative. Nel caso foggiano, analizzato da Avviso Pubblico nel dossier *Le mani sulle città* una certa attenzione era rivolta alla crescita, nel territorio, della proiezione della cd. "quarta mafia" e del peso che avevano, in quel contesto, le dinamiche corruttive (il "cavallo di troia", secondo la Relazione, per il condizionamento dell'attività amministrativa e l'aggiudicazione di appalti pubblici). Il cuore delle Relazioni, anche nel caso, più risalente nel tempo, di Reggio Calabria, resta comunque l'analisi degli affidamenti e le forme del condizionamento su opere e servizi pubblici: ricorre, ad esempio, anche in questo caso, il pervasivo interesse mafioso per il settore dei rifiuti.





GLI SCIoglimenti DELLE AZIENDE SANITARIE PROVINCIALI

A cura di

ANDREA GAUDINO

*Studente del Master
di II livello in Analisi
Prevenzione e Contrasto
alla criminalità organizzata
e della corruzione
promosso dall'Università
di Pisa, Napoli Federico II,
Palermo, Torino e Libera*

Dal 2005 e al 2024 sono stati decretati otto scioglimenti per infiltrazione mafiosa di aziende sanitarie locali o provinciali. Le due regioni italiane coinvolte sono state Campania e Calabria. Nello specifico, in Campania sono stati sciolti due enti sanitari ovvero l'A.S.L. Napoli 4 e l'Azienda ospedaliera di Caserta, mentre in Calabria sono stati coinvolti 4 enti sanitari ovvero l'A.S.L. 9 Locri, l'A.S.P. Reggio Calabria (in due occasioni), l'A.S.P. Vibo Valentia (in due occasioni) e l'A.S.P. Catanzaro. Complessivamente sono state 12 le commissioni d'accesso inviate presso 9 aziende sanitarie provinciali. Quattro di questi procedimenti, ovvero quelli relativi all'A.S.L. di Pavia nel 2011, all'A.S.P. di Cosenza nel 2013, all'Azienda sanitaria di Caserta nel 2014 e all'A.S.L. Napoli 1 nel 2020, si sono conclusi con un'archiviazione.

Tabella 1

AZIENDA SANITARIA	SCIoglIMENTO	PROROGA	ARCHIVIAZIONE	2° SCIoglIMENTO
A.S.L. Napoli 4	2005 (18 mesi)	2007 (2 mesi)		
A.S.L. 9 Locri	2006 (18 mesi)	2007 (6 mesi)		
A.S.P. Reggio Calabria	2008 (18 mesi)	2009 (6 mesi)		2019 (18 + 6 mesi)
A.S.P. Vibo Valentia	2011 (18 mesi)	2012 (6 mesi)		2024 (18 mesi)
A.S.L. Pavia			2011	
A.S.P. Cosenza			2013	
Azienda ospedaliera Caserta	2015 (18 mesi)	2016 (6 mesi)	2014	
A.S.P. Catanzaro	2019 (18 mesi)	2021 (6 mesi)		
A.S.L. Napoli 1			2020	

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

La legge italiana, come previsto dal decreto legge 164/1991 e ora all'interno del Testo Unico Enti Locali decreto legislativo 267/2000, non solo prevede lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali, ma anche quello delle aziende sanitarie locali per infiltrazione o condizionamento di tipo mafioso. Le ipotesi di scioglimento sono le stesse previste per gli Enti locali, ovvero nel caso emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata. Possono essere collegamenti diretti con gli amministratori dell'ente, condizionamento da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi o la compromissione del buon andamento o l'imparzialità della pubblica amministrazione. Il decreto di scioglimento può avere una durata massima di 18 mesi e può essere prorogato per altri sei mesi in casi straordinari.

Si tratta di una misura preventiva e straordinaria, con lo scopo preciso di interrompere il rapporto di connivenza e soggezione dell'amministrazione nei confronti dei clan

mafiosi. Così viene riportato anche nella Relazione prefettizia relativa allo scioglimento dell'A.S.P. di Catanzaro del 2019: "I provvedimenti ex art. 143 del TUEL costituiscono, quindi, un mezzo di intervento che garantisce allo Stato la massima anticipazione della soglia di tutela e ciò anche al fine precipuo di disporre di un mezzo immediato di salvaguardia dell'Amministrazione Pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. Detta misura non ha, quindi, natura di provvedimento sanzionatorio, ma essenzialmente preventivo, con la conseguenza che ai fini della sua adozione è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato".

La procedura di scioglimento si applica, dunque, anche alle aziende sanitarie locali o provinciali, così come sancito dalla Decisione del Consiglio di Stato 4765/2006 e dalla Sentenza del TAR Campania 2873/2006. La Regione Campania aveva sostenuto l'inapplicabilità dello scioglimento alle aziende sanitarie locali, in particolare in riferimento allo scioglimento dell'A.S.L.

n. 4. Secondo il Consiglio di Stato, la doglianza della Regione Campania era infondata e correttamente era stata respinta dal TAR Campania. Infatti, l’art. 146 del decreto legislativo 267/2000 fa chiaro ed esplicito riferimento all’ipotesi del commissariamento prefettizio delle aziende sanitarie locali. Viene rilevato come le aziende sanitarie abbiano autonoma dimensione gestionale locale e siano suscettibili di essere interferite, come i comuni e le province, dalla criminalità organizzata.

Per una migliore comprensione, si cita un frammento della Sentenza del TAR Campania 2873/2006: “Né può presumersi che lo scioglimento degli organi delle AASSLL sia incompatibile con l’ordinamento delle stesse AASSLL per il carattere monocratico e non collegiale degli stessi organi. Vi ostano in primo luogo l’espressa contemplazione, nella norma, delle aziende sanitarie locali ed in secondo luogo la logica ispiratrice della operata estensione normativa a cui è indifferente la struttura monocratica o collegiale dell’organo passibile di scioglimento. Sembra dunque logico presumere che lo stesso art. 146 sia stato concepito dal legislatore come una longa manus per aggredire le infiltrazioni mafiose inseguendole anche in organismi di derivazione comunale e comunque ai comuni geneticamente in qualche misura riconducibili”.

INCHIESTE ED OPERAZIONI DI POLIZIA

Nella totalità dei casi, lo scioglimento delle aziende sanitarie per infiltrazione mafiosa è scaturito da inchieste e operazioni di polizia giudiziaria o procedimenti penali guidati dalle locali Direzioni Distrettuali Antimafia.

(vedi la tabella 2)

Si riportano alcuni frammenti relativi alle indagini e operazioni giudiziarie alla base degli stessi provvedimenti, raccolti all’interno dei decreti di scioglimento delle aziende sanitarie.



L’indagine denominata Onorata Società, a seguito della quale sono state poste in stato di arresto 18 persone, in massima parte appartenenti al mondo della sanità regionale, fra le quali un consigliere regionale. L’indagine in questione, che ha posto sotto esame i rapporti fra ’ndrangheta, sanità e politica, ha provocato, tra l’altro, l’arresto del direttore generale dell’Azienda sanitaria provinciale di Catanzaro, già direttore generale dell’Azienda sanitaria locale n. 11 di Reggio Calabria e come tale oggetto della indagine ispettiva disposta dal prefetto di Reggio Calabria.”

(DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. N.5 REGGIO CALABRIA, 2008)

Tabella 2

ENTE	ORIGINE DELLO SCIOGLIMENTO
A.S.L. Napoli 4 2005	Operazione di polizia giudiziaria
A.S.L. 9 Locri 2006	Operazione di polizia giudiziaria
A.S.P. Reggio Calabria 2008	Inchiesta DDA Reggio Calabria “Onorata Società”
A.S.P. Vibo Valentia 2011	Operazione di polizia giudiziaria
Azienda ospedaliera Caserta 2015	Inchiesta DDA Napoli
A.S.P. Reggio Calabria 2019	Operazione di polizia giudiziaria
A.S.P. Catanzaro 2019	Inchiesta DDA Catanzaro “Quinta Bolgia”
A.S.P. Vibo Valentia 2024	Inchiesta DDA Catanzaro “Maestrale-Carthago”



Le indagini giudiziarie (Operazione Quinta Bolgia) hanno fatto emergere un quadro particolarmente allarmante all'interno dell'ospedale di Lamezia Terme evidenziando, segnatamente nel reparto di pronto soccorso, come due gruppi imprenditoriali abbiano acquisito di fatto il totale controllo della struttura anche per lo stato di soggezione del personale medico e paramedico. Al riguardo, assume rilevanza sintomatica la circostanza che taluni dipendenti dei citati gruppi imprenditoriali avessero la disponibilità delle chiavi di alcuni reparti dell'ospedale ed, in particolare, del locale adibito a deposito dei farmaci nonché l'accesso ai computer dell'azienda sanitaria provinciale e conseguentemente ai dati sensibili dei pazienti, circostanze che – è emerso da fonti tecniche di prova - erano peraltro note alla dirigenza dell'azienda". (DECRETO SCIoglimento A.S.P. CATANZARO, 2019)

SETTORI DI INFILTRAZIONE

Le relazioni prefettizie e i decreti di scioglimento restituiscono una fotografia della presenza e dell'ingerenza della criminalità organizzata in vari settori direttamente e indirettamente legati alla vita di un ente sanitario. Si riportano di seguito alcuni frammenti relativi ai settori di infiltrazione mafiosa più ricorrenti all'interno dei decreti di scioglimento delle aziende sanitarie.

Servizio di pulizia e sanificazione

Si tratta di servizi affidati a ditte gravate da interdittive antimafia, legate direttamente o indirettamente con i gruppi mafiosi presenti sul territorio.



L'elusione della normativa antimafia ha, di fatto, consentito di intrattenere rapporti negoziali con società gravate da elementi a tal riguardo pregiudizievoli. Relativamente

Tabella 3

	ASL NA 2005	ASL LO 2006	ASP RC 2008	ASP VV 2011	OSP CE 2015	ASP RC 2019	ASP CZ 2019	ASP VV 2024
Costruzione nuove strutture ospedaliere				X				X
Distributori automatici								X
Gestione bar								X
Lavaggio e noleggio biancheria						X		
Manutenzioni				X	X	X		
Servizio emergenza e onoranze funebri				X			X	
Servizio mensa e refezione	X			X				X
Servizio pulizia e sanificazione	X	X				X		X
Smaltimento rifiuti	X					X		
Vigilanza	X							

*al servizio di pulizia degli immobili in uso all'A.S.L. è emerso che la ditta affidataria fa capo alla famiglia *** di cui è stata accertata la contiguità con il potente clan ***". (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.L. 4 NAPOLI, 2005)*

"Sintomatico di anomale interferenze risulta l'appalto per i servizi di pulizia all'interno dell'area ospedaliera, affidato ad una cooperativa tra i cui soci figurano soggetti legati da stretti vincoli di parentela ad appartenenti alle organizzazioni mafiose locali." (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.L. 9 LOCRI, 2006)

Servizio mensa e refezione

Irregolarità ricorrenti riguardo la proroga dei contratti di servizio, la presenza all'interno delle ditte aggiudicatrici di personale legato alla criminalità organizzata e con precedenti penali anche di tipo associativo.



A carico del titolare di una delle ditte aggiudicatrici l'appalto del servizio mensa, sussistevano precedenti relativi a reati di diversa tipologia. Aspetti sintomatici del condizionamento della struttura sanitaria possono, altresì, ricavarsi dalla circostanza che le società che, nel tempo, si sono aggiudicate l'appalto del servizio suddetto hanno sempre utilizzato numerosi dipendenti con precedenti penali, alcuni dei quali legati alla locale cosca." (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. VIBO VALENTIA, 2011)

"Ulteriore criticità è quella relativa al servizio di refezione, peraltro già attenzionato durante la precedente procedura di scioglimento dell'ente del dicembre 2010, nella quale emersero utili riferimenti sulle infiltrazioni della criminalità organizzata in tale settore molto remunerativo. Venne infatti accertato, in quell'occasione, che la

ditta appaltatrice aveva assunto personale riconducibile a un locale clan mafioso." (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. VIBO VALENTIA, 2024)

Servizio emergenza e onoranze funebri

Importanti infiltrazioni anche nel settore delle ambulanze e del legame con alcune società di onoranze funebri.



Un ricorso sistematico a soggetti privati nel settore che gestisce i servizi sanitari di emergenza – ambulanze. Infatti, sebbene per il servizio ambulanze esista una struttura interna, è stato fatto ricorso, con un incremento rilevante dei costi di gestione, a privati che, peraltro, si avvalgono di medici in organico presso la A.S.P. Tale stato di cose ha dato luogo ad una situazione peculiare ove imprese di onoranze funebri operanti sul territorio hanno costituito delle associazioni ONLUS che gestiscono il servizio ambulanze. Gli accertamenti svolti hanno, inoltre, rivelato che a carico di molti componenti dei consigli di amministrazione delle organizzazioni affidatarie, anche associazioni di volontariato, gravano precedenti penali tra i quali quello di associazione per delinquere." (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. VIBO VALENTIA, 2011)

"È evidente che tutti i vertici e quadri intermedi citati negli atti giudiziari fossero a conoscenza delle dinamiche connesse all'affidamento del servizio e del correlato problema della pervasiva presenza del personale delle aziende delle onoranze funebri coinvolte nei procedimenti medesimi del nosocomio lamentino. Allo stesso tempo è apparso evidente che, pur mutando nel tempo il management, non sono scomparse procedure illegittime e mala gestione." (RELAZIONE PREFETTIZIA A.S.P. CATANZARO, 2019)

MODUS OPERANDI CRIMINALE

Dall’analisi delle relazioni prefettizie e dei decreti di scioglimento emergono i principali modus operandi sintomatici della presenza dell’infiltrazione mafiosa all’interno delle aziende sanitarie. Alcune sono condotte che rendono l’ente più permeabile all’infiltrazione, come il disordine amministrativo, la mala gestione del personale, altre sono condotte tipiche di un ente già compromesso e infiltrato, come le irregolarità nelle procedure di gara degli appalti e la presenza di esponenti della criminalità all’interno del personale dell’ente, anche in posizioni apicali e di vertice. Si riportano di seguito alcuni frammenti relativi ai modus operandi più ricorrenti all’interno dei decreti di scioglimento delle aziende sanitarie.

Disordine organizzativo

Gestione amministrativa superficiale, gestione del personale e struttura organica fuori controllo, mancata programmazione e pianificazione delle attività, mancato rispetto delle procedure e delle misure anticorruzione e trasparenza.



“Non esiste un unico atto, né più atti coordinati o coordinabili, che disegnino una struttura organica. L’unico dato certo è il numero dei dipendenti. Le mansioni attribuite a ciascuno, le relazioni fra unità organizzative, la stessa individuazione delle unità organizzative comunque denominate, con l’identificazione del posto in organico e della figura professionale che lo ricopre, è affidata ad atti episodici e spesso irrivalenti” (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. N.5 REGGIO CALABRIA, 2008)

Tabella 4

	ASL NA 2005	ASL LO 2006	ASP RC 2008	ASP VV 2011	OSP CE 2015	ASP RC 2019	ASP CZ 2019	ASP VV 2024
Commissione e procedimenti disciplinari		X	X					
Disordine organizzativo	X	X	X	X	X	X	X	X
Elusione normativa antimafia	X	X		X		X	X	X
Indebitamento azienda		X				X		
Irregolarità nelle procedure gara appalti	X	X		X	X		X	X
Mala gestione di beni immobili dell’A.S.P.			X					X
Permeabilità mafiosa del personale		X	X	X	X	X	X	

“L'A.S.P. di Catanzaro ha inoltre comunicato che, alla data della richiesta di precisazioni da parte della Commissione d'Accesso, non è stato ancora accreditato alcun funzionario per l'accesso alla BDNA (Banca Dati Nazionale Antimafia), anche in virtù del fatto che non sono state effettuate aggiudicazioni per le quali sia necessario richiedere la documentazione antimafia. La situazione delineata appare sintomatica del permanere di una 'superficiale' gestione amministrativa da parte dell'A.S.P. che di fatto può agevolare imprese collegate alla criminalità organizzata.”
(RELAZIONE PREFETTIZIA A.S.P. CATANZARO, 2019)

Irregolarità nelle procedure di gara degli appalti ed elusione della normativa antimafia

Affidamenti diretti e frazionamento artificioso della spesa attraverso la lottizzazione di opere unitarie, trattative private e rinnovi taciti o proroghe fuori dalle norme di legge al fine di evitare gare d'appalto ad evidenza pubblica, mancata richiesta della certificazione antimafia e dell'informativa antimafia.



Aspetti sintomatici dell'ingerenza posta in essere dalle locali consorterie nei confronti della dirigenza della struttura sanitaria sono altresì rinvenibili nelle procedure di affidamento dei lavori in economia, ove per alcuni lavori relativi ad interventi di ristrutturazione sono stati disposti frazionamenti artificiali, disattendendo le disposizioni della normativa di settore che vieta di assegnare a trattativa privata, in tempi successivi, lotti appartenenti alla medesima opera.”
(DECRETO SCIoglimento A.S.P. VIBO VALENTIA, 2011)

“Viene riferita una notevole carenza dei controlli antimafia laddove si evidenzia che

l'azienda sanitaria nelle deliberazioni relative agli incarichi professionali o alle assegnazioni di lavori ha spesso omesso i riferimenti alle predette verifiche preventive, risultando infatti che su 82 delibere oggetto di attenzione da parte della commissione di indagine soltanto in 7 risultano riportati, e dunque effettuati, i prescritti controlli.” (DECRETO SCIoglimento A.S.P. VIBO VALENTIA, 2024)

Permeabilità mafiosa del personale

Presenza di esponenti della criminalità organizzata tra il personale dell'azienda, anche fra i funzionari e i dirigenti, presenza di “cavalli di Troia” all'interno del personale e legami dei dipendenti con i clan del territorio.



Assumono importanza decisiva i riferiti e documentati rapporti tra il personale sanitario e singoli esponenti della criminalità organizzata, nonché la presenza condizionante, accertata dalla stessa commissione di accesso, di personaggi che, ai più diversi livelli operativi, costituiscono dei veri e propri «cavalli di Troia» della criminalità organizzata all'interno della struttura socio-sanitaria.”
(DECRETO SCIoglimento A.S.P. N.5 REGGIO CALABRIA, 2008)

“Per quanto riguarda il personale, sono stati individuati tra i dipendenti dell'A.S.P. di Vibo Valentia, lavoratori subordinati con precedenti specifici per associazione mafiosa, parenti di boss locali oppure ritenuti collegati alle cosche che operano in quel territorio. Siffatta situazione non si esaurisce con il coinvolgimento dei livelli più bassi dei prestatori d'opera, ma anche funzionari e dirigenti sia amministrativi che sanitari hanno precedenti penali e frequentazioni accertate con esponenti della criminalità organizzata.”
(DECRETO SCIoglimento A.S.P. VIBO VALENTIA, 2011)

FOCUS SULL'ASP DI REGGIO CALABRIA

L'A.S.P. di Reggio Calabria è una delle due aziende sanitarie italiane ad essere stata sciolta in due occasioni. Comprende un territorio in cui sono presenti 97 comuni e una popolazione di circa 520 mila persone. Si tratta di una delle aziende più importanti della Regione Calabria con circa 4500 dipendenti. È il frutto dell'aggregazione di tre A.S.L. differenti, unite tra il 2007 e il 2012, ovvero quelle di Reggio Calabria, di Palmi e di Locri.

Il problema è stato quello di non procedere ad una vera fusione fra i tre enti, ma a una mera sommatoria delle relative strutture che ha portato ad un aumento di costi e un disordine amministrativo nel quale le consorterie mafiose hanno saputo farsi spazio. Un caos organizzativo e contabile che viene riportato in maniera efficace nella Relazione ministeriale del 2019, relativa alla gestione della Commissione straordinaria dell'A.S.P. di Reggio Calabria.



Gravi disfunzioni, diffusa approssimazione organizzativa, gravi irregolarità gestionali e generale carenza di controlli, sono alcuni degli elementi che emergono nei poco più di nove mesi di gestione commissariale della più ampia istituzione sanitaria calabrese. Una crisi così complessa da non riuscire quasi nemmeno più a quantificare con esattezza l'entità del danno, costituito da un contenzioso incontrollabile a causa di un impenetrabile disordine amministrativo. I soli interessi legali e moratori, legati alla gestione scomposta, ammontano a circa 400 milioni di euro. Una situazione siffatta ha prodotto numerosissimi pignoramenti presso la tesoreria, ma ciò che è ancora più grave è che gli uffici dell'A.S.P. non hanno provveduto alla regolarizzazione dei pagamenti effettuati dal tesoriere, circostanza, questa,

che ha determinato per lunghi anni plurimi pagamenti della stessa prestazione, mancato controllo delle prestazioni entro il budget assegnato, crescita esponenziale degli interessi legali e moratori”

Un'altra situazione singolare ed emblematica dell'infiltrazione della criminalità organizzata all'interno dell'Azienda sanitaria reggina sono i legami diretti e indiretti tra il personale e le principali famiglie mafiose del territorio. Questo è un elemento che è già stato ampiamente analizzato in precedenza, ma che qui si vuole riprendere rispetto a una vicenda che vede coinvolti due dipendenti dell'A.S.P. di Reggio Calabria condannati per associazione di stampo mafioso.



Assume rilevanza emblematica la circostanza che con riferimento a due dipendenti condannati ai sensi dell'art. 416-bis del codice penale con sentenze divenute irrevocabili rispettivamente a luglio e ad ottobre 2018, solo nel successivo mese di novembre l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria ha avviato la procedura finalizzata alla risoluzione del rapporto di lavoro. Sotto questo profilo, è altresì significativo come, negli anni passati, l'azienda abbia omissso di adottare le prescritte misure disciplinari nei confronti di alcuni dipendenti condannati in via definitiva per associazione di tipo mafioso.” (DECRETO SCIOGLIMENTO A.S.P. REGGIO CALABRIA, 2019)

IL COMMISSARIAMENTO COME UNA FOGLIA DI FICO

Intervista a
SANTO GIOFFRÈ



Santo Giofrè, medico e politico, nel 2015 è stato nominato commissario straordinario dell'ASP di Reggio Calabria. Aveva contezza di quello che avrebbe trovato?

C'erano difficoltà nella nuova amministrazione regionale, che era stata eletta nel novembre 2014, nel nominare un commissario straordinario dell'A.S.P. di Reggio Calabria e, per vari motivi, si rivolse a me. Io non avevo grande esperienza di amministrazione, sono un umanista, uno storico, con poca contezza di bilanci pubblici e conti. C'era timore, sapendo che comunque c'era questa narrazione che l'A.S.P. di Reggio Calabria fosse un disastro. Ma ho affrontato la situazione che da subito mi è parsa drammatica. Mi si è posta davanti la vera questione, ovvero quella dei furti e delle transazioni false. Una combinazione organizzata e protetta, ad altissimo livello, che per 15 anni è riuscita a sottrarre ingenti somme di denaro senza che vi sia stato un vero contrasto. Perché farsi pagare una fattura quattro volte, significa che i processi di controllo sono venuti meno.

Come è stata la sua esperienza come Commissario straordinario?

Sono arrivato a ricoprire questo ruolo senza legami o condizionamenti. In particolare, era rimasta in sospeso una transazione e toccava a me il compito di firmare il mandato di pagamento. Venne un soggetto esterno e mi disse che le transazioni erano false. Mi disse che lui quei soldi li aveva già ricevuti come curatore legale della struttura nel 2009. Un piccolo esempio del disastro della sanità calabrese. Ho denunciato questa transazione falsa da 6 milioni di euro alla Procura. Ho percepito l'ostilità perché avevo rotto il silenzio. Poi si è scatenato contro di me tutto un mondo.

Quali erano le altre problematiche più evidenti all'interno dell'ASP?

Oltre alle transazioni false, direi i pignoramenti in estensione. E poi i pagamenti non regolarizzati, ovvero l'A.S.P. era condannata a pagare con decreti ingiuntivi, questi arrivavano alla tesoreria dell'A.S.P. che è una banca e non all'Ufficio economico-finanziario, come sarebbe

dovuto succedere. La tesoreria pagava la cifra indicata nel decreto, senza controllo, e non trasmetteva le minute dei pagamenti all'A.S.P. Così queste risultavano ancora da pagare e quindi chi era furbo aveva tutto lo spazio per inserirsi. Dal 2005 ho stimato sottrazioni per circa 3 miliardi di euro. Quando sono arrivato nel 2015 erano 500 milioni, quelli accertati dai pignoramenti non regolarizzati. Nel momento del secondo commissariamento dell'A.S.P. nel 2019, il Commissario Meloni, in una famosa intervista televisiva, ha detto che secondo lui i debiti dell'A.S.P. ammonterebbero ad un miliardo.

Dopo cinque mesi è arrivata la revoca della sua nomina...

Mi hanno detto che la mia nomina era inconfiribile, perché quattro anni prima ero stato candidato come sindaco al Comune di Seminara. Tra l'altro avevo anche perso le elezioni. Quando invece chi aveva svolto lo stesso mio ruolo, era stato assessore al Comune di Reggio Calabria. Era solo un pretesto per mandarmi via, in quanto persona non controllabile.

Qual è la differenza tra un commissariamento per scioglimento e quello straordinario che ha ricoperto lei nel 2015?

Al commissario straordinario sono conferiti enormi poteri e agisce in deroga agli ordinamenti. Invece nello scioglimento per infiltrazione si sostituiscono le strutture ordinarie che sono previste con funzioni e persone nominate dal Prefetto, che non hanno il vincolo di confrontarsi in un consiglio comunale, con le dinamiche democratiche e agiscono gestendo quello che trova, senza pretese di programmazione. Una criticità è anche quella che spesso il

commissario per scioglimento non ha un incarico a tempo pieno, sono persone che hanno già altri incarichi presso altre amministrazioni e quindi non riescono a garantire una presenza fissa e costante all'interno dell'ente commissariato.

Ritiene che lo strumento dello scioglimento delle A.S.P. sia efficace?

Nel caso specifico dell'ASP di Reggio Calabria è stato inutile, in entrambe le occasioni, perché le commissioni hanno solamente gestito il giornaliero, l'ordinario.. La situazione che hanno lasciato dopo i due scioglimenti è rimasta immutata. Il rischio è che il commissariamento assomigli ad una foglia di fico, che non si risolve nessuna delle problematiche strutturali. È un problema che si riscontra anche con alcuni Comuni che sono stati sciolti anche per tre volte, perché il "malessere" che c'è dentro non lo colpisci mandando via il sindaco e lasciando la struttura amministrativa così com'è.

Che cos'è oggi la 'ndrangheta?

Nella provincia e nella città di Reggio ci sono le più importanti organizzazioni di 'ndrangheta, che ormai hanno invaso anche l'Europa. Non vorrei che arrivasse un'immagine distorta. La 'ndrangheta non è un fatto rituale, di battesimi, di San Luca, non è più questo. Questo è solo folklore, che conviene a tutti. La 'ndrangheta è un fatto economico, la camera di compensazione che trasforma l'illegalità, come l'evasione fiscale o tutte le operazioni illecite e criminali in campo finanziario, in elemento accettato sul cosiddetto mercato legale. Non sarà mai sconfitta finché sarà funzionale a questi fini. In cambio gestisce l'equilibrio del momento elettorale, a partire dai propri interessi. Questa è la realtà, anche se troppo spesso non viene ascoltata.

CONCLUSIONI

Al termine dell'analisi degli otto decreti di scioglimento delle aziende sanitarie locali e provinciali, si possono trarre alcune riflessioni. La prima è il grande interesse delle organizzazioni criminali nel settore sanitario per i tanti servizi e appalti che ruotano attorno a questi enti, alla grande mole di denaro pubblico gestito, tutti segmenti di potere in cui le mafie si possono infiltrare per trarre guadagno e altro potere.

La seconda è legata alla grande difficoltà del settore sanitario nel mezzogiorno italiano, dovuto anche alle restrizioni conseguenti ai piani di rientro che hanno comportato una riduzione delle prestazioni sanitarie e una grande difficoltà nel ricambio del personale medico e amministrativo. Questa situazione ha comportato un contesto di forte fragilità del sistema sanitario locale, caratterizzato da un generale disordine amministrativo e contabile, dalla presenza di personale legato direttamente alle locali cosche criminali e un grande indebitamento degli enti analizzati.

Si rilevano, senza dubbio, importanti criticità all'interno del sistema sanitario locale in Calabria, Regione in cui sono stati sciolti il numero maggiore di aziende sanitarie, sei su otto, e in cui si contano i due casi di scioglimento reiterato, ovvero l'ASP di Reggio Calabria e l'ASP di Vibo Valentia.

Anche grazie al confronto con il dottor Santo Giofrè, è stata evidenziata l'attuale debolezza del sistema di gestione delle aziende sanitarie successivamente allo scioglimento. Una gestione deficitaria in particolare per gli scarsi poteri in mano ai commissari straordinari e alla loro scarsa disponibilità di tempo per gestire in maniera ottimale aziende di grandi dimensioni e con problematiche gestionali e amministrative enormi.

A partire da queste riflessioni, si prova ora a delineare alcune proposte di riforma del sistema di scioglimento e gestione

L'analisi degli scioglimenti delle aziende sanitarie mostra l'elevato interesse delle organizzazioni criminali verso il settore, attratte dall'ampia disponibilità di risorse pubbliche e dal potere derivante dalla gestione di servizi sanitari territoriali

delle aziende sanitarie. In primo luogo, la possibilità di costituire un apposito nucleo, composto da personale della carriera prefettizia, all'interno del quale siano individuati i componenti della commissione straordinaria, con personalità dotate di competenze e qualifiche professionali specifiche per la gestione delle aziende sanitarie. In secondo luogo, appare rilevante la necessità che i funzionari preposti al commissariamento possano essere impiegati a tempo pieno e siano dotati dei poteri necessari per poter gestire e risolvere le problematiche endemiche del sistema sanitario. In terzo luogo, si prevede la possibilità in capo ai commissari prefettizi di adottare tutte le misure tese a dotare in maniera efficace le aziende sanitarie di personale aggiuntivo e sostitutivo.

Infine, si riporta una proposta di modifica del XXIII Comitato della Commissione Antimafia (XVIII Legislatura 2018-2022) relativa allo scioglimento delle A.S.L., ovvero quella di ampliare la portata dell'art. 146 Tuel, prevedendo la possibilità di applicare la norma anche alla singola azienda ospedaliera, così da affrontare situazioni in cui le gravi illeciteità riscontrate non riguardano già la struttura nel suo complesso, ma solo l'articolazione periferica.



I PROFESSIONISTI COME PRESIDIO DI LEGALITÀ

Si chiama “zona grigia” ed è quella fascia di professionisti – consulenti, tecnici, notai, commercialisti, avvocati – che con le proprie competenze facilita la vita a imprese o soggetti collegati alla criminalità organizzata: nel dibattito pubblico se ne sente parlare spesso e così facendo rischia di oscurare una realtà ben più ampia, quella di una maggioranza di liberi professionisti che rappresenta, invece, un argine fondamentale contro l'illegalità economica e amministrativa, e che ogni giorno agisce dentro la trama della vita civile ed economica del Paese. Anzi, di quella trama è parte viva e costitutiva: una rete di competenze e responsabilità che contribuisce, spesso in silenzio, alla tenuta democratica del sistema economico e istituzionale.

A cura di

MARCO NATALI

Presidente Confprofessioni

LA MAFIA CHE CAMBIA E LA RESPONSABILITÀ COLLETTIVA

Le mafie non hanno più confini geografici. Sono ovunque, si adattano con rapidità ai mutamenti economici, si insinuano con abilità nei meccanismi dell'economia legale e nelle fragilità delle istituzioni. Il braccio armato ha lasciato spazio a rapporti di forza più sottili: la cosiddetta "mafia dei colletti bianchi", capace di usare la burocrazia e le regole per controllare le risorse pubbliche.

In questo scenario, il presidio della legalità non può essere affidato solo a magistratura e forze dell'ordine. Serve una responsabilità collettiva, una rete che unisca istituzioni, cittadini e professionisti. È proprio qui che entrano in gioco le libere professioni - revisori, consulenti, ingegneri, avvocati, architetti, commercialisti, consulenti del lavoro - chiamate a essere le sentinelle della legalità economica. Ogni anno in Italia, secondo i dati dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), vengono spesi oltre 200 miliardi di euro in appalti pubblici e le analisi condotte tra il 2020 e il 2024 evidenziano criticità diffuse nella gestione degli appalti da parte degli Enti locali, con una quota significativa di Comuni che non applica ancora in modo sistematico le misure di prevenzione previste, come la rotazione del personale o le regole di inconferibilità per i dirigenti. Sono numeri che raccontano un fabbisogno di controllo diffuso e di competenze solide, capaci di riconoscere in anticipo le zone di vulnerabilità del sistema. Riconoscere e arginarle.

I PROFESSIONISTI COME PRESIDIO DIFFUSO

Nei loro studi - spesso nei piccoli centri, dove il contatto con la comunità è diretto - i professionisti incrociano ogni giorno flussi di denaro, bilanci, bandi di gara, pratiche edilizie, successioni patrimoniali. È lì che la competenza e l'etica professionale diventano strumenti di difesa collettiva.

Un commercialista che applica con rigore le norme antiriciclaggio contribuisce a tracciare e fermare i flussi sospetti. Un tecnico che rifiuta di firmare una perizia alterata impedisce un abuso. Un consulente del lavoro che segnala un'anomalia contribuisce alla trasparenza del sistema. La capacità di leggere i fenomeni economici consente ai professionisti di riconoscere comportamenti anomali e di contribuire all'emersione di meccanismi corruttivi o di riciclaggio. Le Segnalazioni di operazioni sospette (dall'evocativa sigla Sos), previste dalla normativa antiriciclaggio, rappresentano in questo senso un passaggio decisivo: non solo un obbligo, ma un atto di responsabilità civica che chiama in causa la cultura della trasparenza e la consapevolezza del proprio ruolo. Negli ultimi anni la collaborazione tra ordini professionali, Uif e autorità di vigilanza ha prodotto risultati significativi, ma serve ancora un salto culturale: fare rete tra professionisti, ordini e associazioni di categoria, condividere esperienze e strumenti di prevenzione, promuovere percorsi di formazione etica e tecnica che rendano la competenza un vero presidio di democrazia economica.

Contrastare le infiltrazioni mafiose richiede un'alleanza tra Enti locali e professionisti, fondata su trasparenza, competenza e responsabilità condivisa, affinché la gestione pubblica sia chiara, verificabile e orientata all'interesse collettivo

UN'ALLEANZA CON LE ISTITUZIONI

Contrastare le infiltrazioni mafiose significa costruire un'alleanza nuova tra professionisti ed Enti locali, basata su trasparenza, competenza e coraggio. La trasparenza è il primo passo: gli enti pubblici devono garantire procedure chiare e tracciabili, ma anche i professionisti devono agire in modo limpido, disponibili al confronto con le autorità e capaci di far emergere irregolarità o conflitti d'interesse. La legalità si alimenta di chiarezza, di atti verificabili, di comportamenti coerenti nel tempo. Serve poi la competenza, perché le mafie di oggi parlano linguaggi complessi: quello delle società di comodo, dei trust internazionali, delle criptovalute, della fiscalità globale. Contrastarle significa anche riconoscerle e per riconoscerle occorre conoscerle. E questo richiede aggiornamento continuo, formazione obbligatoria, confronto tra saperi diversi. Il professionista che conosce i meccanismi finanziari e le nuove tecnologie può anticipare le vulnerabilità e impedire che diventino canali di riciclaggio o evasione. Infine, serve coraggio. Denunciare il malaffare non è mai un atto neutro: espone a pressioni, minacce, isolamento. Per questo è fondamentale che le istituzioni proteggano chi sceglie la strada della legalità, garantendo tutele effettive, anche economiche e professionali, per chi subisce ritorsioni. Nessun professionista onesto deve sentirsi solo.

IL RUOLO DEGLI ORDINI, DELLA CONFPROFESSIONI E DELLE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Gli ordini professionali e le associazioni di categoria hanno una funzione cruciale nella costruzione di un ecosistema sano della legalità. Non sono solo enti pubblici non economici (Ordini) o, come Confprofessioni ed i propri aderenti, organismi di rappresentanza, ma presidi pubblici di

etica e competenza. Devono essere capaci di promuovere una cultura del rispetto delle regole e di esercitare con rigore le funzioni disciplinari, sanzionando chi tradisce il mandato deontologico (Ordini) e sostenendo (Confprofessioni e associazioni aderenti) chi si oppone alle pressioni dell'illegalità.

Una Confederazione come Confprofessioni che tutela la trasparenza, che incoraggia la formazione permanente e che valorizza le buone pratiche, rafforza l'intera comunità. La legalità non si difende solo nei tribunali, ma anche nelle aule di formazione, nei codici deontologici, nei tavoli tecnici in cui si stabiliscono standard e procedure. È qui che il ruolo delle rappresentanze, e quindi di Confprofessioni e delle associazioni aderenti, diventa decisivo: non solo come custodi di norme, di buone pratiche, ma come promotori di una nuova consapevolezza civica. Le professioni, unite, possono dare un contributo determinante alla costruzione di un sistema economico più trasparente, capace di resistere alle infiltrazioni mafiose e di sostenere la crescita su basi di fiducia reciproca e responsabilità condivisa.

La prevenzione è una pratica culturale prima che amministrativa: significa saper riconoscere le fragilità del sistema e intervenire prima che diventino vulnerabilità strutturali, costruendo consapevolezza e responsabilità diffusa

IL VALORE DELLA PROSSIMITÀ E DELL'ETICA PROFESSIONALE

Il valore della prossimità è doppio: vicinanza ai territori e fiducia delle persone. Il professionista è spesso la prima antenna civile in grado di intercettare segnali deboli: variazioni improvvise di ricchezza, triangolazioni societarie anomale, operazioni immobiliari incoerenti. Essere prossimi significa essere credibili, e la fiducia che cittadini e imprese ripongono nei professionisti è una delle infrastrutture morali della democrazia economica. La mafia si combatte anche con la precisione di una relazione ben fatta, con l'onestà di un parere contrario, con il rifiuto di prestarsi a scorciatoie o compromessi. Ogni firma, ogni documento, ogni perizia può essere una barriera contro l'illegalità o, al contrario, una breccia che la favorisce. È qui che la cultura della responsabilità diventa concreta: non un principio astratto, ma un gesto professionale quotidiano.

LA CULTURA DELLA PREVENZIONE

La prevenzione non è un atto formale, ma un modo di pensare. Significa saper riconoscere le fragilità del sistema prima che si trasformino in vulnerabilità strutturali. Accanto alla repressione penale serve una pedagogia della legalità economica, che parta dalle scuole, dalle università, dagli ordini, da Confprofessioni e dalle associazioni di categoria, per formare cittadini e professionisti consapevoli.

In molti territori, soprattutto nel Mezzogiorno, si sperimentano già modelli virtuosi: osservatori sui flussi economici, protocolli di legalità, sportelli di consulenza etica, collaborazioni tra Comuni e ordini professionali e associazioni di rappresentanza del mondo dei professionisti. Sono esempi di una nuova alleanza democratica, che valorizza la conoscenza tecnica come strumento di prevenzione e di difesa del bene comune.

UN IMPEGNO CHE VALE PER TUTTI

La legalità non è uno slogan ma una pratica quotidiana. Non ci si improvvisa baluardi contro la mafia, non si diventa presidi di legalità dall'oggi al domani: servono formazione, etica e sostegno. Il professionista che agisce con rigore e indipendenza non tutela solo sé stesso, ma l'interesse generale. Dietro ogni atto tecnico può nascondersi un vantaggio illecito o, al contrario, la difesa del bene comune. E allora va detto a chiare lettere: i liberi professionisti italiani sono pronti a fare la loro parte, ma chiedono alle istituzioni di riconoscere, proteggere e valorizzare chi sceglie la strada della correttezza, anche quando è la più difficile. La credibilità delle istituzioni passa anche attraverso la credibilità di chi, con la propria competenza e responsabilità, trasforma il sapere in legalità. La mafia si combatte anche così: con la cultura della competenza, con la collaborazione, con la forza silenziosa di chi, nel proprio lavoro quotidiano, sceglie di stare dalla parte giusta.





UNA RIFORMA PENSATA



La riforma della normativa che regola gli scioglimenti degli Enti locali per infiltrazioni mafiose è uno di quei propositi che attraversa da anni il dibattito politico – parlamentare, senza però trovare una sua applicazione. Nei precedenti dossier Avviso Pubblico aveva avanzato delle proposte concrete, partendo dall'esame dei fatti, dallo studio dei documenti parlamentari e delle analisi condotte da numerosi giuristi ed esperti. Per ragionare sul punto e offrire ulteriori punti di vista qualificati, abbiamo pensato di coinvolgere nel presente dossier sia chi questo tema lo studia in campo accademico che esponenti di quelle Istituzioni direttamente coinvolte nella fase di risanamento di un Ente locale commissariato.

UNA POLITICA ANTIMAFIA CHE FUNZIONA?

La legge che prevede lo scioglimento delle amministrazioni locali per presunte infiltrazioni mafiose è nata di fretta ed ha avuto, fin qui, un'esistenza tormentata. Di fretta perché, come si sa, fu la risposta emergenziale che il Governo dell'epoca diede alla cosiddetta "faida di Taurianova". Era il 1991 e il Presidente del Consiglio era Giulio Andreotti: una stagione politica che solo gli attuali over 50 ricordano. Un'applicazione tormentata perché le voci critiche intorno a questa legge si sono levate fin da subito, senza mai più acquietarsi. Le voci dei giuristi – che da sempre dibattono anche degli altri pezzi della legislazione antimafia – che hanno messo in discussione la costituzionalità stessa della norma. Le voci dei politici, locali e nazionali, che in più occasioni hanno ritenuto gravi e sconsiderate alcune decisioni, assunte dai Governi, di mandare a casa (o anche solo di avviare un accesso ispettivo) una compagine amministrativa democraticamente eletta. Soprattutto, voci critiche sono state quelle di molti cittadini e gruppi organizzati della società civile dei territori interessati (talvolta ripetutamente) da uno scioglimento. Gli abitanti dei comuni cui è inflitto questo provvedimento non ne capiscono più di un tanto la *ratio* (dove sono gli arresti?) e non sempre sono contenti di essere amministrati da una commissione straordinaria.

A cura di

VITTORIO METE

*Docente di Sociologia
dei fenomeni politici
all'Università di Firenze*

Da ultimo, le voci dei tribunali, dove sono spesso finiti i ricorsi delle amministrazioni colpite e affondate dalle decisioni del Governo e dove, nell'ultimo quindicennio, sono giunti i provvedimenti di incandidabilità di alcuni amministratori locali ritenuti responsabili delle infiltrazioni mafiose.

Malgrado questa vita controversa e travagliata, la norma, dopo 34 anni, è ancora qui. Il Legislatore l'ha rimaneggiata più volte, ma il suo impianto è rimasto bene o male quello originario. La sua applicazione ha toccato ormai quota 400 casi di scioglimento, con provvedimenti che continuano a essere sfornati con una certa regolarità dai diversi Governi che si succedono alla guida del Paese. Le critiche che gli sono piovute addosso non sono riuscite a intimidirla né a imbrigliarla, riducendola a occuparsi dei "soliti noti" piccoli comuni aspromontani. Tutto al contrario, dopo il clamoroso scioglimento di Reggio Calabria del 2012, più di recente il provvedimento ha colpito altri due importanti capoluoghi di provincia, Foggia (nel 2021) e Caserta (2025). L'invio della commissione d'accesso al Comune di Bari nella primavera del 2024 è stato un rilevante caso politico nazionale che ha tenuto banco per diversi mesi, con polemiche roventi. Perfino Roma, in occasione dell'indagine ribattezzata "Mafia capitale", ha rischiato di subire un accesso antimafia e, potenzialmente, uno scioglimento. Davanti a una simile eventualità, Matteo Renzi, all'epoca Presidente del Consiglio, prima ancora di vedere le carte, disse che non era proprio il caso di dire a tutto il mondo che l'Italia è mafiosa. E la cosa finì lì.

La legge, dopo 34 anni, è dunque ancora qui, alza il tiro, ma continua a promettere ciò che non può mantenere. Anche per questo intorno a essa l'insoddisfazione non accenna a scemare. La promessa di ripristinare la legalità e scacciare dal Comune i mafiosi e altri affaristi è l'aspetto costitutivo della legge. A bene vedere, però, questa

stessa legge non dà alle donne e agli uomini dello Stato chiamati ad applicarla gli strumenti necessari per adempiere a questa promessa. Una commissione straordinaria – che a dispetto del nome che porta non ha più poteri di quelli ordinariamente assegnati al Consiglio, alla Giunta e al Sindaco – e che resta in carica al massimo per un paio di anni, fa quel che può. Può mettere ordine nelle carte e nei conti dell'Ente locale, parare qualche colpo gobbo tentato dall'amministrazione locale disciolta, fare qualche assunzione di qualità che rilascerà frutti duraturi, può usare bene le risorse umane ed economiche messe a sua disposizione, ma difficilmente potrà incidere sulle cause profonde che hanno condotto allo scioglimento. Per come funziona la politica e l'amministrazione, a un sindaco e alla sua maggioranza occorrono almeno due mandati pieni, quindi 10 anni di intenso lavoro, per lasciare una traccia evidente del proprio operato. La regolazione degli interessi locali, a cavallo tra economia e politica, il potere dei gruppi criminali e dell'area grigia di cui fanno parte, le modalità di costruzione del consenso elettorale e politico sono aspetti che si buttano all'aria ancor meno facilmente. Tant'è che ormai i doppi e i tripli scioglimenti non fanno neppure quasi più notizia, visto che si è già arrivati a colpire quattro volte lo stesso comune.

Prendiamo atto, allora, al di là delle formule ufficiali e di ciò che le autorità devono dire in pubblico quando si parla di lotta alle mafie, che siamo davanti a un provvedimento tampone. Non c'è niente di male in tutto ciò. Un intervento che agisce sugli effetti delle infiltrazioni mafiose, ma arranca quando si tratta di metter mano alle sue cause. Questo non vuol dire che alcuni territori siano condannati a essere dannati in eterno. Per fortuna, ci sono molti casi di comunità locali che, dopo uno scioglimento, hanno reagito e trovato forza e coraggio per lavare la macchia che si portavano

Su 374 Comuni tornati al voto dopo lo scioglimento, 31 sindaci precedentemente rimossi sono stati nuovamente eletti e altri sono rientrati in Consiglio. Non una semplice anomalia elettorale ma un segnale di una frattura più profonda tra istituzioni, comunità locali e percezione dell'intervento dello Stato

addosso. In questi frangenti, la discontinuità, lo shock provocato dallo scioglimento, la buona (seppur breve) amministrazione messa in campo dai commissari è servita. In altri casi no. Altre volte si è tornati alle pratiche consuete, con la riappropriazione di un pezzo di Stato da parte di attori politico-criminali, non solo mafiosi. È successo anche che, commissaria oggi, commissaria domani, i cittadini si siano stufati e abbiano smesso di presentare liste per concorrere alle elezioni. È l'emblematico caso di San Luca che, al momento, non sappiamo se costituisca un'eccezione o se sia il paziente zero di una nuova epidemia che contagerà progressivamente nuovi territori. Una tendenza per la quale i cittadini, rassegnati, stretti tra la morsa della mafia e quella dell'antimafia, rinunciano ad autogovernarsi e, per non rischiare di sbagliare ed essere incolpati, consegnano le chiavi del Municipio in mano ai commissari. Governate voi che avete il bollino dello Stato e lasciateci in pace.

Ma questa non è tutta la storia. Nella vasta pluralità delle situazioni, si sono registrati casi in cui i cittadini non sono apparsi così rassegnati e remissivi. Anzi, quando lo Stato li ha chiamati nuovamente alle urne, si sono organizzati e si sono presi, a modo loro, una rivincita. Una rivincita sfrontata, stizzita e provocatoria che ha come simbolo nientemeno che la faccia del sindaco

(o di componenti della sua squadra) mandato a casa dal Governo. Un nome che al termine del commissariamento riappare, come se nulla fosse successo, sulla scheda elettorale. Ebbene, su 374 amministrazioni comunali tornate al voto dopo lo scioglimento, ben 31 sindaci "disciolti" si sono ricandidati e sono stati rieletti. Altri 29 sono stati eletti come consiglieri comunali (in qualche caso come candidato sindaco pendente), 2 sono stati nominati assessori. Si sono poi i sindaci che saltano un giro, ma tornano in pista nel turno elettorale successivo. I rieletti immediatamente dopo lo scioglimento, tra consiglieri e sindaci, ammontano dunque al 16,6% del totale dei sindaci defenestrati. Una percentuale contenuta, ma certamente non trascurabile, visto l'eloquente significato politico che gli si può attribuire. Rileggere, in libere elezioni, un sindaco che guidava un'amministrazione ritenuta infiltrata o infiltrabile dalle mafie può intendersi come una sorta di azione collettiva di disobbedienza civile. Difatti, a dispetto di una certa retorica antimafia, anche nei contesti a più alta densità mafiosa gli elettori non sono tutti sotto il tacco dei gruppi criminali. La rielezione dei sindaci "mafiosi" è indice di un malessere più profondo, non necessariamente della natura corrotta di larga parte del corpo elettorale o, appunto, del ferreo controllo dei mafiosi sul comportamento di voto.

A questo disagio e a questa insoddisfazione popolare, per quanto circoscritti e non maggioritari, la legge del 1991 non riesce a far adeguatamente fronte. Anche per tale motivo, praticamente fin dalla sua introduzione, le richieste di modifica sono state continue, intensificandosi in occasione di qualche vicenda più visibile di altre. Di ritocchi e vere e proprie riforme, come notato, in verità ce ne sono state diverse, la più importante delle quali è quella del 2009 che ha introdotto, tra le altre cose, la possibilità di colpire anche gli esponenti dell'apparato burocratico-tecnico dell'Ente locale. Soprattutto, dopo il 2009 è diventato possibile perseguire gli amministratori locali ritenuti responsabili delle infiltrazioni e renderli, ora addirittura per 10 anni, incandidabili. Una previsione normativa che tra il 2011 e il 2023 ha "prodotto" 161 pronunciamenti di primo grado, 106 di secondo grado e 61 della Corte di Cassazione. Col risultato di segregare queste persone in un limbo politico che, con ogni probabilità, segnerà anche la fine di ogni loro velleità politica. Senza grandi sorprese, anche la previsione di rendere incandidabili gli amministratori locali, nonché la sua concreta applicazione, sono state oggetto di ulteriori critiche e aspre polemiche. Di nuovo, da parte di giuristi, politici e semplici cittadini.

In conclusione, trascorsi ormai più di tre decenni dalla sua introduzione, si può ritenere che la legge ha fatto il suo lavoro. Non è stata tenuta chiusa in un cassetto a prendere la polvere. Ha permesso di intervenire in oltre 400 casi, alcuni anche molto rilevanti, spezzando (quantomeno temporaneamente) le catene affaristico-mafiose che strozzavano l'Ente locale. Il suo principale limite, però, è che non ha convinto. Anzi, più passa il tempo, sempre meno sembra convincere. Per tanti motivi, in parte già accennati, ma forse anche perché è una legge disegnata per un'altra mafia, molto diversa da quella attuale. Anche per un'altra

Dopo trent'anni la legge ha inciso in molti casi, ma oggi mostra limiti perché pensata per una mafia diversa

politica, con partiti "pesanti" che avevano un'ingerenza ben maggiore di quella attuale sulla società, l'economia e le vite delle persone. Una politica che non conosceva ancora l'elezione diretta del sindaco, per dirne una. C'è chi penserà che le norme antimafia non siano tenute a convincere, ma che debbano semplicemente portare a casa il risultato, vale a dire colpire le mafie fino a farle sparire. Questo è senz'altro vero e sensato. Però questo obiettivo sarà sempre più lontano e faticoso da perseguire se i provvedimenti antimafia – non solo quelli schierati sul fronte della politica, ma forse ancor di più quelli relativi alla sfera economica e imprenditoriale – non godono della credenza nella loro legittimità e di un ampio apprezzamento da parte dei cittadini. Non da parte dei mafiosi e dei loro amici, ovviamente. Ma da quella ampia fetta di opinione pubblica che non capisce e/o non condivide provvedimenti che – con procedure ritenute troppo discrezionali e dunque discutibili – azzerano la volontà politica di una comunità locale. Che non vedono nel commissariamento la soluzione. Che in tutta buona fede non riconoscono, sui loro territori, quella mafia che gli viene raccontata sui giornali e in TV. Forse ce ne siamo tutti un po' dimenticati (i più giovani magari non l'hanno nemmeno mai messo per bene a fuoco), ma la popolarità della lotta alla mafia non ci è stata regalata. È stata pagata a caro prezzo, soprattutto col sangue di Capaci e di via D'Amelio. Come tutti i capitali accumulati, può essere sperperato. Sarebbe quindi necessario prendersene cura, valutando bene e calibrando meglio la pluralità degli strumenti antimafia messi in campo dallo Stato.

SCIoglimento E CRITICITA NORMATIVE: RIFLESSIONI IN PROSPETTIVA FUTURA

A cura di

RENATO ROLLI

*Professore associato di
Diritto Amministrativo
all'Università della Calabria*

DARIO SAMMARRO

*Assegnista di ricerca in
Diritto Amministrativo
presso l'Università degli
Studi di Ferrara*

Il fenomeno dello scioglimento dei Comuni per infiltrazioni mafiose è una delle manifestazioni più evidenti della pervasività della criminalità organizzata nel tessuto istituzionale italiano¹.

L'istituto dello scioglimento rappresenta uno strumento di tutela straordinaria volto a preservare l'integrità delle amministrazioni locali dal condizionamento della criminalità.

L'articolo 143 del Testo Unico degli Enti Locali prevede lo scioglimento dei consigli comunali all'insorgere di *“concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori”* ovvero *“su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi”*².

¹ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli Enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, Aracne Editrice, 2013, 129 s

Il procedimento si articola attraverso diverse fasi: l'accertamento prefettizio mediante commissione d'indagine, la relazione del prefetto al Ministro dell'interno, la proposta ministeriale e infine il decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

L'attuale disciplina presenta però diverse criticità che ne limitano l'efficacia. In questa sede, senza pretese di esaustività, si tenterà di offrire degli spunti di riflessione in ottica *de iure condendo*.

In primo luogo, giova porre l'attenzione circa la durata del procedimento di accertamento, che può protrarsi per mesi; tutto ciò rischia di compromettere l'immediatezza dell'intervento necessaria in situazioni di emergenza.

Non è peregrino, a tal proposito, immaginare la possibilità della introduzione di un procedimento bifasico che preveda una fase di accertamento preliminare accelerata e una fase di approfondimento; la prima fase, della durata massima di trenta giorni, dovrebbe consentire l'adozione di misure cautelari immediate, mentre la seconda fase, non superiore a sessanta giorni, dovrebbe completare l'istruttoria per l'eventuale scioglimento definitivo.

La fase di commissariamento in senso stretto presenta, inoltre, altre considerevoli lacune. I commissari straordinari, pur dotati di ampi poteri, spesso si trovano a operare in contesti compromessi senza strumenti adeguati al fine del risanamento

strutturale dell'ente. La mancanza di personale specializzato e di risorse finanziarie dedicate limita, a modesto avviso degli scriventi, l'efficacia dell'azione commissariale.

Il rischio di reiterazione dei fenomeni di infiltrazione rimarrebbe dunque elevato, come dimostrato dai casi di comuni sottoposti a ripetuti scioglimenti.

Anche l'attuale sistema di nomina dei commissari, basato su criteri prevalentemente burocratici, potrebbe essere sostituito da un albo nazionale di commissari specializzati, selezionati attraverso procedure concorsuali che valorizzino competenze specifiche nel contrasto alla criminalità organizzata. I commissari potrebbero essere affiancati da *task force* multidisciplinari e dotati di risorse finanziarie dedicate, attingendo da un fondo speciale alimentato dai proventi dei beni confiscati.

Giova pure evidenziare come il commissario nominato spesso non sia presente fisicamente sul territorio e non acquisisce quasi mai la consapevolezza del tessuto sociale in cui è chiamato ad operare. Ciò aumenta la distanza fra l'Ente locale e i cittadini, i quali non individuano più un punto di riferimento.

L'attuale sistema di scioglimento comporta, tra le altre cose, costi significativi per l'erario pubblico. Oltre ai costi diretti del commissariamento, si devono considerare i costi indiretti derivanti dall'inefficienza amministrativa e dalla perdita di fiducia istituzionale.

2 Cfr. M. CLARICH, Termine del procedimento e potere amministrativo, Torino, Giappichelli, 1995; A.L. GUAGLIANO - R. ROLLI, Tempo, silenzio, processo, in Giustamm, 2010; M. MAZZAMUTO, I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto, in M. RENNA - F. SAITTA, (a cura di), Studi sui principi del diritto amministrativo, Milano, Giuffrè, 2012, 3 ss.; R. CAVALLLO PERIN, Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Milano, Giuffrè, 1990; F. ROMANO, Decentramento amministrativo (ad vocem), in Enc. giur., IV, Milano, Giuffrè, 1911; G. ZANOBINI, L'amministrazione locale, Padova, Cedam, 1932; R. LUCIFREDI, Decentramento amministrativo (ad vocem), in Nov. dig. it., V, Torino, Utet, 1960; M.S. GIANNINI, Autonomia (saggio sui concetti di autonomia), in Riv. trim. dir. pubbl., 1951, 850 ss.; F. MANGANARO, Il controllo sugli Enti locali come parametro dell'autonomia, in AA.VV., Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali, Torino, Giappichelli, 2007, 235 ss.; M.S. GIANNINI, Il decentramento nel sistema amministrativo, in AA.VV., Problemi della pubblica amministrazione, I, Bologna, Il Mulino, 1958, 155 ss.; G. BERTI, Articolo 5, in A. PIZZORUSSO - G. BRANCA, Commentario della Costituzione, I, Bologna, Zanichelli, 1975, 277 ss.; G.C. DE MARTIN, Decentramento amministrativo (ad vocem), in Nov. dig. it., App. II, Torino, Utet, 1981; E. BALBONI, Decentramento amministrativo (ad vocem), in Digesto disc. pubbl., IV, Torino, Utet, 1989.

Il modello attuale interviene quando il danno è già avanzato e genera ulteriori costi per lo Stato e per le comunità locali. Una possibile riforma prevede monitoraggi continui, certificazioni di integrità e percorsi formativi obbligatori, così da individuare le anomalie prima che diventino vulnerabilità strutturali

Sotto altro versante, vale la pena evidenziare come la normativa attuale interviene quando l'infiltrazione è già consolidata. Si potrebbe proporre, in tale ottica, l'istituzione di un sistema di monitoraggio permanente basato su indicatori di rischio automatizzati, che consenta l'identificazione precoce di anomalie comportamentali nelle amministrazioni locali. Gli enti dovrebbero essere sottoposti a certificazioni periodiche di integrità e i loro amministratori a percorsi formativi obbligatori in materia di prevenzione della corruzione.

La ricostituzione degli organi elettivi potrebbe essere accompagnata da un periodo di osservazione rafforzata di almeno tre anni, durante il quale l'ente rimane sottoposto a controlli intensificati e supportato da un tutor istituzionale. L'introduzione di clausole di salvaguardia automatiche consentirebbe, sotto altro versante, interventi immediati in caso di rilevazione di nuove anomalie, evitando la reiterazione dei fenomeni di infiltrazione.

Anche l'implementazione di tecnologie *blockchain* potrebbe garantire l'immutabilità degli atti amministrativi più rilevanti, unitamente a sistemi di intelligenza artificiale per l'analisi predittiva dei rischi, po-

trebbe, inoltre, rivoluzionare l'efficacia del sistema di prevenzione. Piattaforme digitali collaborative dovrebbero facilitare la segnalazione di anomalie da parte di cittadini e operatori economici, creando una rete di monitoraggio diffuso del territorio.

Nondimeno, occorre sottolineare come le organizzazioni criminali non limitino e non soffochino soltanto l'attività amministrativa dei Comuni³.

Se è vero, come è vero, che il provvedimento di scioglimento ha natura straordinaria e che esso deve essere il risultato di una ponderazione comparativa dei vari valori costituzionali che vengono in considerazione, allora il legislatore, in qualità di garante e custode della democrazia, dovrà applicare strumenti più efficaci per proteggere la democrazia. Di tale lacuna si è fatto carico il legislatore del Codice Antimafia in materia di interdittive, prevedendo al comma 2-bis dell'art. 92 che «*il Prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva [...], ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa*»⁴.

3 Si v. D. SAMMARRO, *Criminalità organizzata ed Enti Locali: lo scioglimento dei Comuni ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L.*, in *Queste Istituzioni*, 1/2024

4 S. GARDINI, *Comunicazione all'interessato ed onere di motivazione nei procedimenti per il rilascio di interdittive antimafia* (nota a T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 14 settembre 2022, n. 1518), in *Giustiziainsieme.it*, 2022

La riforma dell'istituto dovrebbe muovere dalla tutela della democraticità e dal principio di buon andamento, garantendo la piena partecipazione di elettori ed eletti. Il Comune, primo presidio di rappresentanza, va sostenuto con strumenti capaci di prevenire le infiltrazioni e rafforzare la fiducia civica

La circolare del Ministero dell'Interno n. 77635/2021 l'ha qualificata come "preavviso di interdittiva", accostandola alla *ratio* del preavviso di rigetto di cui all'art. 10- bis della l. n. 241/1990, del quale non può tuttavia essere considerata una *species*, non collocandosi nell'ambito di procedimenti ad istanza di parte. Alla luce della novella, è evidente che la regola è il contraddittorio; l'eccezione è la limitazione dello stesso⁵.

La medesima *ratio*, stante i beni e gli interessi che vengono in gioco, dovrebbe ispirare il legislatore del procedimento di scioglimento degli Enti locali.

In definitiva, l'auspicio è che il legislatore, nell'applicazione e/o nella riforma di detto istituto prenda le mosse dalla necessità di tutela della democraticità, dando esaustiva attuazione al principio di buon andamento, così da assicurare la piena partecipazione al procedimento sia dell'eletturato attivo sia dell'elettorato passivo. Solo attraverso un approccio di tale natura si potrà perseguire l'interesse pubblico, preservando la piena democraticità; il Comune è il primo baluardo di detto principio e l'ente più prossimo al cittadino.

L'attuale sistema "prevalentemente reattivo" dovrebbe divenire, inoltre, un modello proattivo, capace di prevenire le infiltrazioni e di garantire un risanamento duraturo delle amministrazioni compromesse, preservando al contempo i principi democratici e l'autonomia locale.

5 ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1983, 55 ss

EQUILIBRIO E BUON SENSO NELL'ALVEO DELLA LEGALITÀ

Dall'esperienza di Presidente di commissioni di indagine e di Coordinatore di numerosi commissioni straordinarie di Comuni grandi e piccoli, sciolti ai sensi della legge 221/91, si è avuto modo di rilevare l'assommarsi ripetuto di criticità e patologie, incidenti con intensità e peso diversi, comunque penalizzanti e frenanti, in uno scenario amministrativo solitamente caratterizzato da confusione, disordine, disorganizzazione, evasione estesa (tra il 40 e l'80%), mala gestione del patrimonio immobiliare comunale. Non a caso dei Comuni soggetti a scioglimento, molti sono risultati in condizioni di dissesto o predissesto, con pesanti riflessi sul livello di erogazione dei servizi, spesso insufficienti ed insoddisfacenti, non di rado assenti anche quelli essenziali.

In particolare, sono state rilevate:

- mancanza di atti di indirizzo e di direttive, chiare e precise, della componente politica con evidenti diffuse collusioni, complicità, compenetrazioni tra politica e gestione;

A cura di

ANTONIO REPPUCCI

*Prefetto e commissario
straordinario del Comune
di San Luca, Reggio Calabria*

L'esperienza nelle commissioni straordinarie evidenzia criticità ricorrenti nei Comuni sciolti: disordine amministrativo, mancata programmazione politica e debolezza della struttura burocratica, con effetti gravi sulla qualità e continuità dei servizi ai cittadini

- accanto a gravi forme di soggezione della struttura burocratica, che spesso assecondava colpevolmente l'operato, non ispirato a legalità e trasparenza, della componente politica, emerse situazioni di inerzia ed omissioni dei vertici burocratici, riconducibili a quieto vivere, o incapacità di reagire, o prendere posizione per paura di ritorsioni;
 - mancanza di regolamenti fondamentali, o rimasti non aggiornati, strumenti fondamentali per garantire legalità, trasparenza, imparzialità, efficienza, efficacia, buon andamento;
 - carenze organiche diffuse soprattutto nei profili di maggiore responsabilità e delicatezza;
 - scarsa ed inadeguata informatizzazione/digitalizzazione, con serie conseguenze sul livello della trasparenza;
 - scarso livello di formazione ed aggiornamento del personale;
 - mancata individuazione dei responsabili dei procedimenti;
 - caos archivistico con gravi difficoltà di reperimento di atti;
 - scarsa comunicazione ed interazione interna tra i settori o aree, a volte fortemente conflittuale;
 - inadeguatezza, a volte assenza dei controlli interni;
 - carenza di verifiche e dei corretti flussi di informazione;
 - inadeguata distribuzione del personale tra i settori, non sostenuta da valida pesatura dei carichi di lavoro;
 - esteso contenzioso spesso risalente a molti decenni prima, con non poche inerzie ed omissioni, soprattutto in termini di recupero di risorse di competenza comunale;
 - blanda e superficiale osservanza delle normative antimafia, disciplinanti appalti, subappalti, concessioni ed autorizzazioni.
- Al momento dell'insediamento della commissione straordinaria, la situazione generalmente deficitaria sul piano funzionale/organizzativo e su quello finanziario per gravi carenze di risorse umane necessarie, sia quantitative che qualitative, ha fortemente rallentato e frenato l'azione quotidiana, in continuo affanno, con disagi e malcontento, espresso da forze sociali e da cittadini, magari fino ad allora rassegnati e silenti, reclamanti prestazioni e servizi evidentemente non pienamente garantiti, a volte assenti, pur importanti ed essenziali.
- Da qui la necessità di adoperarsi con ogni forza ed energia per dare efficienza, operatività e, soprattutto, legalità e trasparenza all'attività quotidiana, per evitare che lo scioglimento, asserita misura draconiana, sicuramente atto cautelare e di prevenzione, ritenuto non da pochi provvedimento autoritario e sanzionatorio, non potesse

fare esclamare e far risuonare il vecchio adagio, più volte riportato dai mass media, che alla fine “anche la peggiore amministrazione elettiva è sempre meglio di un commissariamento”. A tal proposito non sarebbe del tutto fuori luogo, per ragioni di democrazia e trasparenza pensare di estendere la pubblicazione degli atti conclusivi dei procedimenti di accertamento delle infiltrazioni, per quanto possibile, per diradare ulteriormente dubbi ed incertezze, rendere noti aspetti non necessariamente da “omissare”.

I primi atti e gli iniziali provvedimenti commissariali riguardano spesso la figura del segretario comunale, non di rado avvendato, per evidenti ragioni e, poi, le massime espressioni dirigenziali per valutarne la conferma o meno, incentrandosi l'attenzione su eventuali fenomeni corruttivi che avessero potuto interessare l'amministrazione sciolta, la possibile attivazione/sollecitazione di procedimenti disciplinari nei confronti del personale per fatti penalmente rilevanti o illeciti, l'avvio di misure in tema di trasparenza, di prevenzione della corruzione, per un pieno ritorno alla legalità violata.

La sospensione di dirigenti apicali e il coinvolgimento della comunità nei percorsi di risanamento rappresentano passaggi cruciali: la democrazia locale va tutelata e ricostruita, evitando che interessi distorti ne indeboliscano l'esercizio

Non di rado l'insediamento è stato immediatamente seguito da provvedimenti di sospensione di unità di vertice burocratico, a cura del Ministero dell'Interno, evidentemente per ragioni esplicitate nella relazione di accesso. La commissione straordinaria si prodiga fin da subito per rimuovere eventuali metastasi sedimentatesi nel corpo dell'amministrazione, anche promuovendo eventi ed iniziative in cui ricercare il massimo coinvolgimento delle forze politiche e sociali, nella consapevolezza che non esiste niente di più funesto e devastante per la collettività quando viene ed affievolirsi, per una qualche ragione, il diritto all'esercizio della democrazia per il prevalere di un interesse superiore.

Certamente si è ripetutamente appalesata come forte criticità il lasso di tempo a disposizione - 18 mesi più sei di proroga - per agevolare quella che viene auspicata ed invocata come rivoluzione copernicana, in termini di ripristino e recupero della legalità, della trasparenza, della efficienza amministrativa e finanziaria, dimentichi delle acclarate, diffuse gravi criticità esistenti, in termini di risorse umane e finanziarie, non risolvibili in tempi brevi, in assenza di poteri commissariali taumaturgici.

Un estensione da più parti suggerita - comprensibile che in tempi di democrazia elettiva si possano nutrire seri dubbi -, della durata complessiva del periodo di scioglimento potrebbe consentire ai componenti (dei quali definire più rigidamente i compiti, gli obblighi, gli strumenti ed adeguate garanzie) di operare con maggiore lungimiranza e serenità, per realizzare quella attesa svolta e discontinuità di cui spesso si giovano le amministrazioni elettive successivamente insediate in termini di efficientamento della struttura, di trasparenza degli atti, di strumenti regolamentari adeguati, di risorse finanziarie acquisite in conseguenza di energica ed incisiva attività antievasione e di recupero di reddittivi-

Per una rigenerazione effettiva è necessario dotare i Comuni sciolti di risorse adeguate e strumenti giuridici idonei, anche in deroga, per allontanare personale colluso e ricostruire credibilità istituzionale in contesti segnati da convivenze criminali

tà del patrimonio immobiliare comunale. Si sente altresì, forte l'esigenza di realizzare un albo del personale, composto da funzionari con adeguata e spiccata competenza amministrativa, dedicati in via esclusiva alla gestione sana, efficace e proficua dei comuni sciolti, stabilendone obblighi e vincoli più severi e rigidi.

Si impone, assolutamente, per un percorso reale ed effettivo di rigenerazione, l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate e di strumenti giuridici, possibilmente anche in deroga a normative vigenti, per quanto riguarda soprattutto l'allontanamento e/o licenziamento del personale complice o colluso o, comunque, non più in possesso dei valori dell'onore e della disciplina per continuare ad esercitare funzioni delicate in un Comune che subisce il marchio, sicuramente poco onorevole e gradevole, di accertata convivenza tra politica e 'ndrangheta, e/o tra politica e gestione criminale.

La realizzazione nelle varie realtà governate di un canale social con cui comunicare, oltre che attraverso il sito del Comune, provvedimenti, iniziative, progetti, con la possibilità per chi interessato di intervenire, dialogare, stimolare, proporre, ha contribuito a migliorare il rapporto fiduciario Stato-Comune-cittadini che nel Mezzogiorno è spesso debole e precario, venendo-

si ad operare in territori spesso marginali e depressi, con larghe zone di povertà materiale e culturale, non di rado con pulsioni e torsioni rivendicazioniste e risarcitorie, con non poche voci autorevoli della politica e della società civile che continuano a rimarcare il verificarsi, con lo scioglimento, della compromissione di valori primari della società democratica, a seguito di un percorso logico deduttivo dagli esiti spesso singolari e che a volte destano perplessità.

Le riflessioni maturate sul campo non portano, comunque, a preconstituire una difesa ad oltranza dell'istituto dello scioglimento, magari mantenendolo e potenziandolo come di anzi delineato. Anzi, consapevole che la salvaguardia del principio di autonomia è sacrosanta, sancita solennemente nella Costituzione, potrebbe valutarsi come percorribile, così come suggerito da autorevoli commentatori, espressioni della politica e del diritto, il ricorso all'introduzione di una Commissione di affiancamento e supporto, con funzioni e ruolo tutorio, che sostenga e valorizzi una preziosa e virtuosa opera di risanamento, recupero e rigenerazione della legalità amministrativa, attraverso un'oculata attività, soprattutto di stimolo e sensibilizzazione e, ricorrendone i presupposti anche di caducazione di atti irregolari ed illegittimi,

influenti o meno sulla spesa, con eventuale allontanamento di dipendenti dei quali è stata acclarata chiaramente infedeltà e coinvolgimento grave, lasciando pertanto, agli organi democraticamente eletti, l'amministrazione attiva, meglio in grado di leggere ed interpretare necessità ed esigenze locali.

Si affievolirebbero, in tal modo, le voci non certamente isolate che esprimono severe considerazioni sull'operato di talune commissioni straordinarie, che non avrebbero portato l'effetto sperato, o l'avrebbero determinato solo in parte, come può anche evincersi dal ripetersi dello scioglimento per un buon numero di Comuni, in cui evidentemente non si è innervata la tanto attesa svolta e discontinuità, ma, evidentemente, una condizione persistente di sopravvivenza, espressione di incapacità di riformare la macchina amministrativa e di conseguire risultati importanti sul piano della legalità e trasparenza, di incisiva ed energica azione anti corruttiva, con crescita spesso di degrado, incuria ed abbandono nel territorio interessato, che non di rado è venuto a determinarsi. Vero è che il giudizio negativo troppo spesso viene introdotto senza che venga considerata la situazione in cui l'organo commissariale è rimasto ingessato, per le carenze organiche, per disorganizzazione della struttura, la precarietà di risorse finanziarie, aspetti negativi che generalmente affliggono i Comuni colpiti dalla sanzione dello scioglimento.

Infatti è stato continuamente posto all'attenzione degli organi superiori e da esponenti della politica la condizione in cui spesso troppi Comuni vengono a trovarsi al momento dello insediamento della Commissione Straordinaria, con gravissime carenze organiche, sia a livello quantitativo che qualitativo, che di risorse finanziarie indispensabili per guidare il Comune verso auspicabili livelli di efficienza e funzionalità, che si possano tradurre in servizi sod-

disfacenti per le comunità amministrate. Vincoli e laccioli normativi che non dovrebbero assolutamente valere per recuperare e ripristinare un "moribondo" che, invece, avrebbe bisogno di interventi speciali ed eccezionali, in termini di risorse umane e finanziarie, per rimanere in vita e per evitare un nuovo scioglimento, come si è verificato per talune realtà comunali in più grave sofferenza e con patologie, irrecuperabili o quasi, con i normali strumenti forniti dalle normative attuali.

Garantire quindi un ripristino effettivo, reale della legalità violata, vivificando e bonificando la vita amministrativa, previa eliminazione di situazioni ambigue e pregiudizievoli cui l'Ente locale sia stato assoggettato, anche per interferenze esterne "tossiche", che ne hanno limitato ed alterato l'azione e la capacità di informare la propria attività a canoni di legalità, trasparenza, efficienza.

Questa soluzione di equilibrio ed anche di buon senso e di ragionevolezza, indubbiamente calata nello alveo della legalità e del rispetto del principio di autonomia, potrebbe contribuire ad agevolare il superamento di contrarietà, avversità, ambiguità, e perplessità rispetto alle modalità di scioglimento attuali ed al suo svolgersi, ritenuto spesso discutibile, eccessivo, fondato su semplici sospetti di complicità, compenetrazione, commistione di interessi - senza magari valutare la natura preventiva e cautelare di detto provvedimento - con ritenuto grave vulnus democratico, pur nella generale condivisa consapevolezza che la cultura mafiosa non si è affievolita o evaporata, ma ha solo cambiato pelle e modalità, con l'area grigia o terra di mezzo che dir si voglia, allargatasi oltre misura, diventata luogo di commistione e di incontro fra legale ed illegale, di borghesia mafiosa e colletti bianchi, frutto, come sottolineato da taluni, di una progressiva, pericolosa mafiosizzazione della società.

CONSIDERAZIONI SULLA NORMATIVA VIGENTE

A cura di **GIUSEPPE GUETTA**

Prefetto, già Commissario straordinario in Enti sciolti per infiltrazioni mafiose

L'art. 97 della Costituzione italiana al comma II detta che: «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione*». La disposizione normativa in parola, di stretta interpretazione, stabilisce i principi fondamentali per il funzionamento della pubblica amministrazione, sancendo la "sacralità" dell'attività amministrativa negli Uffici pubblici che, si sottolinea, devono essere organizzati secondo legge, garantendone il buon andamento e l'imparzialità:

- *principio di legalità*, il quale garantisce che l'organizzazione degli uffici pubblici e l'attività amministrativa devono essere disciplinati dalla legge e devono avere in essa il loro fondamento;
- *principio del buon andamento* che si articola in quelli di efficacia (capacità di raggiungere gli obiettivi), efficienza (miglior rapporto tra risorse e risultati) ed economicità (miglior rapporto tra

costo, risorse, mezzi e obiettivi).

- *principio di imparzialità*, di essenziale importanza, che obbliga coloro che agiscono per la pubblica amministrazione a non compiere favoritismi mantenendosi equidistanti dai vari interessi in gioco - e, in particolare, dei privati - con i quali entrano in contatto. Di conseguenza, l'attività amministrativa deve essere libera da qualsiasi condizionamento e deve essere posta in essere in modo da non pregiudicare l'interesse di un soggetto preferendone ingiustamente un altro.

Detti principi sono alla base di quello che deve essere un ufficio pubblico in uno Stato di diritto. È appena il caso di ricordare che l'attività amministrativa pubblica deve perseguire sempre il bene supremo dell'interesse pubblico. Tale premessa è basilare per approfondire la problematica oggetto del presente lavoro: le infiltrazioni della criminalità organizzata negli Enti locali e la normativa vigente che le combatte.

CRITICHE ALLA NORMATIVA VIGENTE

Non vi è dubbio che detta normativa ha fronteggiato una piaga enorme che limita in alcuni territori dello Stato la democrazia. C'è però da evidenziare che diversi Comuni finiscono dopo pochi anni per essere nuovamente sciolti per lo stesso motivo; gli esempi sarebbero numerosi, basti citare il Comune di Marano di Napoli che ha raggiunto il triste record del quinto commissariamento. Ciò dimostra che la normativa attuale, pur efficace, non sempre è riuscita a rimettere l'Amministrazione sui binari della legalità. Tale circostanza non può che essere sinonimo dell'emergenza istituzionale che lo Stato affronta da lungo tempo e deve continuare a combattere energicamente in ossequio ai principi elencati nel sopracitato art. 97, comma II della Costituzione¹.

a) Violazione del principio di democrazia²

In dottrina si dubita sulla convivenza di tale normativa con il dettato costituzionale, dal momento che lo scioglimento oltre a tutelare l'ordine pubblico, la legalità, il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, intaccerebbe l'autonomia degli Enti locali sottraendo per un lungo periodo la rappresentanza politica ai cittadini (da 18 a 24 mesi). Pertanto ci si domanda se uno strumento ideato per difendere la democrazia finisca o meno per violare il principio di democrazia. In quanto, atteso che l'art. 1 della Costituzione italiana stabilisce che la sovranità appartiene al Popolo, deriverebbe che tutti i poteri dello Stato appartengono al medesimo che

li esercita mediante procedure di partecipazione quali: l'esercizio dei diritti politici (eleggere i membri del Parlamento, dei Consigli regionali, comunali e provinciali - elettorato attivo; essere eletti a tali cariche - elettorato passivo)³. Per quanto sopra esposto tali critiche, pur giuste, devono confrontarsi con l'annosa situazione emergenziale di cui è stato fatto cenno sopra e alla reazione che il legislatore ha posto in essere per fronteggiare le infiltrazioni della criminalità organizzata in un Comune.

Al riguardo la Corte Costituzionale, con la sentenza 19 marzo 1993, n. 103, in relazione al deficit democratico - conseguenza della lunga durata dei commissariamenti per infiltrazioni - ha dichiarato "la possibilità del protrarsi degli effetti dello scioglimento, non appare irragionevole, perché è collegata alla peculiarità del fenomeno, in ragione del quale è prevista nelle more la ricostituzione dell'organo elettivo per un periodo più lungo rispetto a quello indicato per le altre ipotesi di scioglimento, non legate al fenomeno della criminalità; ciò che trova una sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno, ove si sia manifestato: un'evenienza questa che sarebbe certamente più probabile ove la ricostituzione dell'organo fosse immediata...". E ancora su tale questione: "...quanto poi al prospettato contrasto con gli artt. 5 e 128 della Costituzione della censurata durata ... degli effetti dello scioglimento, la questione è infondata perché, pur essendosi in presenza di una misura che può essere annoverata nella categoria del controllo sugli organi, ..., essa è ispirata - a differenza che in altre ipotesi

1 Lo scioglimento dell'Ente per infiltrazioni della criminalità organizzata è una misura collegata ad un'emergenza straordinaria, da esercitare nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo (Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 19 marzo 1993, n. 103)

2 R. Rolli "Principio di Democrazia e scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose. La partecipazione alla luce del pensiero di Mario Nigro" in "Nomos - Le attualità nel diritto - 1/2024 (https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2024/06/NOTE_ROLLI_Scioglimento-dei-Consigli.pdf)

3 A. Cerri: "Istituzioni di diritto pubblico", Milano, Giuffrè - 2002

La partecipazione al procedimento è un caposaldo della democrazia amministrativa: consente ai cittadini di presentare osservazioni, migliorando trasparenza e legittimità dell'azione pubblica. La sua assenza compromette la fiducia nelle istituzioni

di scioglimento in cui è previsto un minor intervallo temporale per la ricostituzione di quelli disciolti - dalla particolare esigenza più volte qui messa in evidenza (infiltrazioni della criminalità organizzata). Si giustifica perciò che l'aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione, possa temporaneamente cedere di fronte alla necessità di assicurare l'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali, nel rispetto delle libertà di tutti ed al riparo da soprusi e sopraffazioni, estremamente probabili quando sui loro organi elettivi la criminalità organizzata possa immediatamente riprendere ad esercitare pressioni e condizionamenti".

b) Mancato rispetto del principio della partecipazione

In merito al mancato rispetto del principio della partecipazione al procedimento che conduce allo scioglimento di un Comune per infiltrazioni, non vi è dubbio che detto principio, esaltato e codificato nella riforma introdotta dalla fondamentale legge 7 agosto 1990 n. 241 e ss.mm.ii. (articolo 7 e ss.)⁴, è un caposaldo del nostro e dei Paesi democratici. Garantisce ai cittadini

il diritto di intervenire nel corso del procedimento amministrativo al quale essi sono interessati, presentando memorie, documenti e svolgendo attività istruttorie per contribuire alla formazione del provvedimento finale e tutelare i propri interessi. La *ratio* del principio consiste nel migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, prevedendo istituti come la comunicazione di avvio del procedimento, il preavviso di rigetto nonché l'anticipazione del diritto di difesa in sede giurisdizionale.

Ma, a sommosso avviso dello scrivente, non si concilia agevolmente con la procedura di scioglimento di che trattasi, dove l'urgenza e la segretezza sono fondamentali al fine di intervenire con effetti positivi nei confronti di un'Amministrazione infiltrata. La partecipazione del soggetto controinteressato rallenterebbe la procedura di scioglimento; fermo restando che per quest'ultimo è sempre possibile presentare gravame dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale avverso il D.P.R. di scioglimento (come avviene quasi sempre) e al Consiglio di Stato in grado di appello. Peraltro lo stesso articolo 7 della Legge in parola al comma 1 esordisce con la frase

4 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"

“ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celebrità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato ...”. Anche a tale riguardo si è pronunciata la Corte Costituzionale nella summenzionata sentenza n. 103/1991, dichiarando che non è fondata la questione di legittimità costituzionale in quanto “la mancanza di tale previsione nel procedimento amministrativo (la partecipazione) relativo alle ipotesi di scioglimento, così assimilate, appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi, il che esclude che possa ravvisarsi l'asserito contrasto con l'art. 97 della Costituzione”.

Per quanto sopra esposto è, quindi, opportuno sottolineare che il provvedimento di scioglimento di un Comune è finalizzato a prevenire che l'Ente resti vulnerabile a condizionamenti della criminalità organizzata⁵ ed è caratterizzato dall'urgenza, da segreto e da riservatezza⁶.

c) Assenza di tassatività dei fatti che determinano lo scioglimento

La normativa in argomento è altresì criticata per non essere tassativa in merito ai fatti che comportano lo scioglimento dell'Ente; in particolare, la dizione dell'art. 143, comma 1 del D. Lgs. 267/2000: “Collegamenti diretti o indiretti con la malavita organizzata”.

Detta espressione si svelerebbe come una norma in bianco, che non garantirebbe

certezza del diritto e agilità nell'applicazione. Ciò determinerebbe un'ampia discrezionalità in chi deve applicarla e talvolta ci si allontanerebbe dai principi dell'Ordinamento⁷. Dovrebbe pertanto intervenire il legislatore per bilanciare gli interessi in gioco nella legislazione antimafia: sicurezza pubblica e diritti fondamentali, indicando in modo tassativo gli elementi di fatto che assumono rilevanza per lo scioglimento dell'Ente, riempiendo di contenuto la citata norma in bianco.

In merito a quanto sopra affermato dalla dottrina, vi è da eccepire che la criminalità organizzata è talmente scaltra e diabolica nel trovare soluzioni per eludere il dettato normativo, che risulta più agevole per l'Autorità procedente intervenire con la normativa vigente beneficiando della sua elasticità per fronteggiare eventuali situazioni criminali nuove ideate dalla Mafia. Peraltro, vi è da considerare che lo scioglimento di un Ente locale per infiltrazioni, come ritiene giurisprudenza costante, non è una misura di carattere sanzionatorio che richiederebbe necessariamente la tassatività.

Comunque il Consiglio di Stato ha dato il suo contributo interpretativo sulle questioni sollevate, in primis, sentenziando che gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti, devono essere considerati nel loro insieme, in modo che “dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per la misura dello scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267”.

5 Consiglio di Stato, Sez. III, Sentenza n. 96 del 10 gennaio 2018

6 La giurisprudenza, in via generale, ha individuato le ipotesi in cui la comunicazione, di cui all'art. 7 della citata Legge n. 241/1990, non risulta necessaria e tra queste ha indicato: l'impedimento determinato da particolari ragioni di urgenza (definita “urgenza qualificata”) e i procedimenti segreti e riservati. Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, Sentenza 31 gennaio 2010 n. 820

7 M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: Tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità*, 2017 (<https://www.aipda.it/wp-content/uploads/2018/09/Paper20171014131846.pdf>)

d) La Commissione straordinaria non sempre raggiunge risultati soddisfacenti

Occorre premettere, come è di palmare evidenza, che la Commissione (formata da tre componenti) deve svolgere compiti delicatissimi: andare a rimuovere le cause che hanno determinato lo scioglimento dell'Ente, risolvere problematiche complesse che spesso non sono state risolte per anni (es.: giacenze di pratiche di condono edilizio, abbattimenti di costruzioni abusive non eseguiti, servizi di raccolta rifiuti prorogati senza effettuare le gare, mercato ortofrutticolo infiltrato da anni senza un direttore). A tutto ciò si aggiunge un nemico invisibile: la criminalità organizzata.

L'ambiente in cui opera detto consesso è inoltre diffidente e, talvolta, poco collaborativo, spesso non accetta che l'Ente è stato sciolto per infiltrazioni. È ovvio, comunque, che la Commissione non si fa condizionare e svolge diligentemente il suo gravoso compito fruendo della collaborazione dei funzionari sovraordinati messi a disposizione dal Ministero dell'Interno⁸. Quasi sempre è presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale avverso il D.P.R. di scioglimento e, di conseguenza, in molti sperano che detto gravame sia accolto. Pertanto il primo periodo dell'incarico commissariale è sottoposto alla "spada di Damocle" relativa all'esame giurisdizionale del provvedimento di scioglimento, con il personale del Comune in attesa di conoscerne l'esito.

Quasi sempre insieme alla nomina della Commissione sboccia un specie di "Comitato anti-Commissione". E se non sboccia, vi sono personaggi che assumono l'atteggiamento di oppositori. Sempre detti personaggi - e, subdolamente, la malavita organizzata attraverso i propri satel-

L'insediamento della Commissione straordinaria è spesso accompagnato da resistenze e campagne di delegittimazione, che attribuiscono alla Commissione responsabilità pregresse, ostacolando le prime misure necessarie a ripristinare legalità e trasparenza

liti - tendono a sottolineare le carenze del Comune attribuendole alla Commissione, trascurando la circostanza che quest'ultima ha ereditato ciò che ha lasciato l'Amministrazione sciolta. Anche poco dopo l'insediamento, avvengono spesso attacchi giornalistici e sono affissi manifesti contro i Commissari. Gli stessi cittadini neutrali, in alcuni casi finiscono per non gradire la Commissione perché quest'ultima talvolta è costretta ad adottare provvedimenti impopolari, ma obbligatori (come, ad esempio la chiusura del campo sportivo per inagibilità). Tra i primi provvedimenti del consesso vi è frequentemente quello di cambiare gli incarichi al personale con particolare attenzione a quello "chiacchierato" per rapporti o parentele con soggetti che hanno provocato lo scioglimento, determinando malcontento nell'Ente.

Questo lo scenario e queste le insidie che la Commissione deve affrontare, subendo a volte anche denunce penali infondate. Ciononostante più che nella maggioranza dei casi, i risultati sono positivi: i Comuni dopo il Commissariamento tornano definitivamente sui binari della legalità.

**LE INFORMAZIONI INTERDITTIVE
ANTIMAFIA E LA NORMATIVA
INTRODOTTA DALLA LEGGE
29 DICEMBRE 2021 N. 233**

“Mutatis mutandis”, vi è da citare l’istituto delle informazioni interdittive antimafia (definite comunemente interdittive antimafia) - ex artt. 84 e ss. del D. Lgs. 6 settembre 2011 n. 159, che presenta aspetti analoghi a quanto trattato in precedenza per lo scioglimento degli organi comunali, atteso che anche per lo stesso erano state mosse molte critiche per l’assenza di partecipazione al procedimento da parte del destinatario del provvedimento.

Cause dell’interdittiva possono essere anche fatti che non hanno rilevanza penale e pertanto vi possono essere istruttorie che conducono all’adozione del provvedimento anche su base indiziaria alla luce del principio civilistico “più probabile che non” (a differenza di quello penalistico “oltre ogni ragionevole dubbio”).

La particolare gravità delle situazioni riscontrate, nonché per l’urgenza con cui l’Ordinamento deve dare una risposta ferma, determina una naturale riduzione delle principali garanzie previste dalla citata legge n. 241/1990, in particolare, quelle partecipative.

A tale proposito si rinvia, in primis, alla più volte citata sentenza della Corte Costituzionale n. 103/1993 per gli stessi contenuti di cui si è trattato al paragrafo n. 2 b) (pag. 4) in merito alla partecipazione. In ordine a quest’ultimo principio, il Consiglio di Stato aveva ritenuto che la partecipazione al procedimento da parte del soggetto interessato potesse nuocere alla celerità dello stesso e all’efficacia di indagini in corso da parte dell’Autorità giudiziaria.

Più di recente vi era stata una pronuncia della Corte di Giustizia Europea (in materia di appalti - Ordinanza del 28 giugno 2020, MC c/Ufficio Territoriale del Governo (U.T.G.) - Prefettura di Foggia - C 17/20)

in cui, dichiarando irricevibile il ricorso per difetto di rilevanza transfrontaliera, aveva rappresentato che “il rispetto dei diritti della difesa costituisce un parametro generale del diritto dell’Unione, che trova applicazione quando l’Amministrazione intende adottare nei confronti di una persona un atto che le arrechi pregiudizio...”. Tuttavia vi era una giurisprudenza costante della stessa Corte in cui era rappresentato che il principio generale del diritto dell’Unione in merito al rispetto dei diritti della difesa, non si configura come una prerogativa assoluta, ma può soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura da applicare e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti.

Con riguardo, poi, alla lotta contro le infiltrazioni della malavita organizzata, la Suprema Corte aveva precisato (in materia di appalti pubblici), che la finalità di tale obiettivo può giustificare una restrizione alle regole fondamentali e ai principi generali del T.F.U.E. (Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea).

Infine il Consiglio di Stato aveva rappresentato che la necessità di contrastare in “via preventiva” le infiltrazioni della criminalità organizzata giustifica l’attenuazione, se non anche “l’eliminazione”, del contraddittorio procedimentale, atteso che lo stesso, in qualità di principio strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione ed al principio di legalità sostanziale, non può essere eretto a valore assoluto e che, pertanto, non può considerarsi slegato dal doveroso contemperamento di esso con interessi di “pari se non superiore rango”.

Ciononostante tramite la novella normativa adottata con D.L. - n. 152/2021, convertito in legge n. 233/2021 - sono state

introdotte consistenti modifiche al Codice Antimafia prevedendo - per l'adozione delle interdittive antimafia - la partecipazione del soggetto interessato al procedimento - art. 92, comma 2 bis (che in precedenza era rimessa solo alla discrezionalità tecnica del Prefetto), nonché l'innovativo istituto della c.d. "prevenzione collaborativa (mite)" - art. 94 bis (in caso di "agevolazione occasionale" all'infiltrazione da parte del destinatario del provvedimento).

Il citato art. 92, comma 2 bis del Codice Antimafia ha pertanto introdotto il contraddittorio nell'ambito del procedimento in argomento che non è più eventuale, ma obbligatorio, seppure la norma subordini il medesimo alla circostanza che "... non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento". Nello stesso comma è anche previsto che non possono formare oggetto della comunicazione di inizio della procedura "... elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose".

Non ci si sofferma oltre su quest'ultima riforma, che ha rallentato notevolmente il procedimento in parola comportando in questi ultimi anni la riduzione delle interdittive in materia di appalti. Ma si ritiene opportuno riportare i summenzionati esempi per evidenziare che la giurisprudenza della Corte Costituzionale (Sentenza n. 103/1991), della Corte di Giustizia Europea e del Consiglio di Stato si erano pronunciate ritenendo compatibile, per i rispettivi ordinamenti, l'assenza di "partecipazione" da parte del soggetto destinatario del provvedimento in presenza di esigenze di celerità e segretezza.

CONCLUSIONI

La parola d'ordine, da più parti, sembra essere "garantismo" e, sulla spinta di quanto avvenuto con la riforma della normativa sulle interdittive antimafia, si ritiene che il legislatore dovrebbe utilizzare la medesima *ratio* per modificare l'art. 143 del D. Lgs. n. 269/2000, inserendo nella procedura la partecipazione dei soggetti destinatari del provvedimento, come ad esempio i Sindaci. Non si può prescindere, però, dall'emergenza che affronta l'Ordinamento italiano da decenni a causa delle infiltrazioni della criminalità organizzata nei Comuni. Inoltre, non è facile bilanciare il dovere per lo Stato di intervenire in un'annosa lotta contro le Mafie, applicare il principio di democrazia ed assicurare il diritto del cittadino a partecipare al procedimento per il commissariamento di un Ente locale a causa di infiltrazioni.

Inserire nella procedura di scioglimento la partecipazione dei soggetti destinatari del provvedimento, potrebbe comportare seri ritardi in una situazione caratterizzata dall'urgenza e dalla segretezza. Per quest'ultima non si può ignorare, inoltre, che la Mafia, venendo a conoscenza delle motivazioni che possono condurre allo scioglimento dell'Ente, potrebbe subdolanamente porre in essere attività di contrasto tese a svilire gli accertamenti svolti dal Prefetto. Lo scrivente ritiene che di fronte all'annosa emergenza e al grave fenomeno di Comuni che dopo pochi anni tornano ad essere nuovamente commissariati per infiltrazioni, dovrebbero prevalere i principi più importanti: della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità.

"De iure condendo" non si può negare che sarebbe auspicabile l'applicazione della partecipazione ma l'esperienza, che ci ha visto operare in realtà molto complesse per la presenza - ben radicata - sul territorio della malavita organizzata, ci fa essere scettici sull'efficacia di una eventuale riforma,

con il rischio di appesantire il procedimento - come è avvenuto per le interdittive antimafia in materia di appalti, il cui numero è ridimensionato - e rischiare che la mafia intralci l'attività istruttorie.

La criminalità organizzata, evidentemente, si deve combattere in tutti i modi facendo anche dei sacrifici istituzionali per raggiungere lo scopo. Lo scrivente ritiene che, lasciando intatta la struttura normativa attuale, si potrebbero organizzare nei Comuni corsi, seminari o convegni sulle infiltrazioni antimafia. In questo modo tutti gli addetti ai lavori - dal commesso al Sindaco - sarebbero più preparati sull'argomento. Chi scrive si è sentito dire di frequente nel corso della carriera la frase "ma io ... sono incensurato", a dimostrazione che non tutti conoscono la materia. Questa iniziativa potrebbe essere una buona pratica per prevenire le infiltrazioni e, soprattutto, rendere consapevoli gli Amministratori ed il personale di un Comune a cosa si va incontro in caso di collusioni con la criminalità organizzata.

Per ovviare alle critiche in merito all'assenza di contraddittorio, una possibile soluzione potrebbe essere quella di codificare l'ascolto di questi ultimi da parte della Commissione d'accesso, che redige, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del D. Lgs. la relazione da inviare al Prefetto. Di fatto già avviene, ma informalmente. Detto Consegno potrebbe - senza effettuare *discovery* - verbalizzare le dichiarazioni dei soggetti contro-interessati. Il documento redatto potrebbe, poi, essere utilizzato dai soggetti interessati dinanzi al Giudice amministrativo in caso di scioglimento dell'Ente.

Per evitare che un Comune commissariato per infiltrazioni torni tale dopo pochi anni, si potrebbe creare - per un breve periodo - un Gruppo di supporto agli Enti recidivi che coinvolgesse il Prefetto, le Forze dell'ordine e gli stessi organi neo-eletti del Comune, in modo da monitorarne l'attività amministrativa.

Formare amministratori, dirigenti e personale su rischi e modalità delle infiltrazioni mafiose può diventare una pratica preventiva essenziale. La conoscenza diffusa rafforza la capacità di riconoscere i segnali e di tutelare l'ente

In ogni caso, se il legislatore interverrà per modificare la normativa in argomento, dovrà fare una scelta di politica criminale determinandosi a controllare il fenomeno mafioso in parola (affinché non degeneri ulteriormente) o a combatterlo al fine di debellarlo (alla luce dell'annosa emergenza).

Lo scrivente conclude con una frase di Giovanni Falcone: "La mafia, come ogni fatto umano, ha avuto un inizio e avrà una fine". Messaggio di speranza ed un appello alla mobilitazione contro la Mafia. Falcone la pronunciava per sottolineare che la criminalità organizzata non è un'entità invincibile, ma un fenomeno sociale e storico destinato ad essere sconfitto se tutti collaborano per sconfiggerla. Auguriamoci che ciò possa avvenire un giorno, così come lo Stato italiano è riuscito a sconfiggere il terrorismo interno durante il secolo scorso.



CONCLUSIONI



I Comuni italiani sono stati, e continueranno ad essere, un obiettivo per le organizzazioni criminali di stampo mafioso. Infiltrarli rappresenta un'occasione strategica di radicamento territoriale, di controllo del potere e di arricchimento. Vale per i cosiddetti territori "a tradizionale presenza mafiosa" quanto in quelli in cui l'espansione è avvenuta negli ultimi decenni. Utilizzando la loro storica adattabilità, lo scopo delle mafie è quello di controllare la vita amministrativa ed economica degli Enti locali, comprese le Aziende Sanitarie Provinciali. La cifra caratteristica dei clan è quella di inseguire le opportunità di profitto e di investire nel rapporto privilegiato con il potere. Benché non manchino pressioni, minacce e intimidazioni sulle amministrazioni, anche durante il delicato momento delle campagne elettorali, l'ottica privilegiata è quella utilitaristica, con le organizzazioni mafiose che mirano a sfruttare ogni varco e ogni relazione possibile, anche con l'imprenditoria e il mondo delle libere professioni, adoperando la leva della corruzione.

DEBOLEZZE E CRITICITÀ

La normativa che prevede lo scioglimento di un Ente locale rappresenta uno strumento di natura preventiva finalizzato ad arginare quello che è un sostanziale attacco alla democrazia. Nelle pagine precedenti, è stato messo in luce come l'attuale impianto normativo, e la sua applicazione, presentino delle debolezze e delle mancanze. Sono emerse inoltre altre criticità connesse, che di seguito si elencano:

1. I reiterati scioglimenti a cui sono andati incontro numerosi Enti locali, talvolta nel volgere di pochi anni.
2. La difficoltà nel “depurare” dai condizionamenti da parte delle organizzazioni criminali il personale dipendente dell'Ente locale.
3. L'assenza di una soluzione diversa dallo scioglimento nei casi meno pervasivi di infiltrazione e condizionamento mafioso, soprattutto quando il condizionamento si esercita esclusivamente nei confronti dell'apparato burocratico.
4. Il tema dell'incandidabilità per gli amministratori locali ritenuti responsabili di condotte che hanno favorito lo scioglimento, in assenza di una condanna in sede penale.
5. La mancata percezione dell'utilità e della *ratio* dello scioglimento da parte dell'opinione pubblica coinvolta. Lo scioglimento è vissuto come una “punizione” e non come una forma di tutela. La rielezione di sindaci, o soggetti ritenuti mafiosi o avvicinabili, richiamata nelle relazioni prefettizie, rappresenta in tal senso un indice di malessere molto profondo e radicato.
6. La durata del procedimento di accertamento della Commissione d'accesso, che può protrarsi per mesi, rischia di compromettere l'immediatezza dell'intervento necessaria in situazioni di emergenza.
7. La Commissione straordinaria – nei 18-24 mesi di gestione – non ha poteri altrettanto “straordinari” rispetto a quelli, ordinari, riconosciuti normalmente al sindaco, alla giunta e al consiglio comunale. Scarso il tempo a disposizione per il risanamento dell'Ente (soprattutto nei contesti più complessi) nonché le risorse economiche e umane a sua disposizione.
8. L'attuale sistema di nomina dei commissari, basato su criteri prevalentemente burocratici.
9. In taluni contesti particolarmente complessi lo scioglimento assume l'aspetto di un provvedimento “tampone”, incapace di risolvere alla radice problemi complessi che hanno rappresentato la porta d'accesso per le mafie nell'Ente locale.
10. La legge del 1991 è nata in una fase emergenziale. In un contesto storico in cui le mafie agivano diversamente. Anche la politica, le strutture dei partiti e la loro organizzazione erano diversi. È mancato un sostanziale aggiornamento normativo che tenesse conto del mutato contesto politico, sociale e criminale.

PROPOSTE

Come immaginare di superare tante e tali criticità? In sintesi, alcune delle proposte emerse, relative alle varie fasi.

COMMISSIONE D'ACCESSO

1. Introduzione di un procedimento bifasico che preveda una fase di accertamento preliminare, della durata massima di trenta giorni, che dovrebbe consentire l'adozione di misure cautelari immediate, mentre la seconda fase di approfondimento, non superiore a sessanta giorni, dovrebbe completare l'istruttoria per l'eventuale scioglimento definitivo.
2. Garantire una forma di contraddittorio dei soggetti coinvolti di fronte alla Commissione d'accesso che redige la relazione da inviare al Prefetto. Il documento redatto potrebbe essere utilizzato dai soggetti interessati dinanzi al Giudice amministrativo in caso di scioglimento dell'Ente.

GESTIONE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA

1. Creazione di un albo nazionale di commissari specializzati, selezionati attraverso procedure concorsuali che valorizzino competenze specifiche nel contrasto alla criminalità organizzata, affiancati da task force multidisciplinari e dotati di risorse finanziarie dedicate, attingendo da un fondo speciale, magari alimentato dai proventi dei beni mobili confiscati alle organizzazioni criminali.
2. Estensione della durata complessiva del periodo di scioglimento, sottoforma di proroga motivata, nei casi più complessi.
3. Utilizzo di strumenti giuridici, anche in deroga a normative vigenti, per quanto riguarda soprattutto l'allontanamento e/o licenziamento del personale complice o colluso o, comunque, non più in possesso dei principi costituzionali della disciplina e dell'onore per continuare ad esercitare specifiche funzioni nell'Ente locale.
4. Creazione e cura di uno o più canali di comunicazione con la cittadinanza, attraverso cui esplicitare provvedimenti, iniziative, progetti, con la possibilità per chi interessato di intervenire, dialogare, stimolare, proporre. Tutto questo può contribuire a migliorare il rapporto fiduciario tra le istituzioni dello Stato, a partire dai Comuni, e i cittadini.

DOPO LO SCIOGLIMENTO

1. Istituzione di un sistema di monitoraggio permanente basato su indicatori di rischio automatizzati, che consenta l'identificazione precoce di anomalie comportamentali nelle amministrazioni locali. Certificazioni periodiche di integrità e previsione di svolgimento di corsi di formazione obbligatori per i loro amministratori in materia di prevenzione della corruzione.
2. La ricostituzione degli organi elettivi potrebbe essere accompagnata da un periodo di osservazione rafforzata, durante il quale l'ente rimane sottoposto a controlli intensificati e supportato da uno o più tutor istituzionali.
3. L'introduzione di clausole di salvaguardia automatiche consentirebbe interventi immediati in caso di rilevazione di nuove anomalie, evitando la reiterazione dei fenomeni di infiltrazione. Anche l'implementazione di tecnologie *blockchain* potrebbe garantire l'immutabilità degli atti amministrativi più rilevanti, unitamente a sistemi di intelligenza artificiale per l'analisi predittiva dei rischi, che potrebbe rivoluzionare l'efficacia del sistema di prevenzione.
4. Piattaforme digitali collaborative potrebbero facilitare la segnalazione di anomalie da parte di cittadini e operatori economici, creando una rete di monitoraggio diffuso del territorio.

TRA SCIOGLIMENTO E ARCHIVIAZIONE, LA COSIDDETTA "TERZA VIA"

Mediante la sentenza n. 195 del 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018. Novellando l'articolo 143 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, nell'ipotesi in cui non fossero sussistiti i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti, ma fossero comunque state perpetrate condotte tali da determinare la compromissione del buon andamento dell'amministrazione, la norma attribuiva al prefetto il potere di individuare - nei limiti dell'area extra-penale - i prioritari interventi di risanamento e i conseguenti atti da assumere. In caso di reiterato inadempimento, al prefetto era inoltre attribuito il potere di sostituirsi all'amministrazione inadempiente per il tramite di un commissario *ad acta*. In accordo con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella dichiarazione di illegittimità e, quindi, nel rispetto dell'autonomia degli Enti locali territoriali e attraverso una più puntuale determinazione dei presupposti e dell'ambito applicativo dell'intervento di sostegno, continua ad essere fortemente auspicabile la riproposizione di una forma di affiancamento dell'ente nei casi in cui non sia ipotizzabile l'adozione dell'atto dissolutorio, ma si riscontrino, comunque, significative disfunzioni amministrative e nonché la pervasiva presenza della criminalità organizzata sul territorio. Tale accompagnamento, da prevedersi mediante l'«assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri» (Corte cost. n. 195/2019), in quelle ipotesi caratterizzate da una maggiore vulnerabilità del contesto ambientale, sarebbe oltretutto auspicabile possa in qualche misura proseguire, per un tempo definito, anche successivamente alla rielezione degli organi politici.

Le leggi sono certamente uno strumento necessario per prevenire e contrastare l'infiltrazione mafiosa e corruttiva negli Enti locali. Tuttavia, come la storia ci ha insegnato - anche drammaticamente, rammentando il martirio di centinaia di persone innocenti, tra cui diversi amministratori e amministratrici locali - una barriera concreta, duratura e resistente contro la criminalità organizzata e le varie forme di illegalità si costruisce, soprattutto, attraverso l'adozione e la messa in pratica di comportamenti basati su una cultura della legalità costituzionale che chiama in causa il principio della responsabilità, sia per le forze politiche che per i cittadini. Le prime sono chiamate ad agire con trasparenza, a selezionare con particolare attenzione le candidate e i candidati. La politica è servizio per il bene comune, la "più alta forma di carità", non una corsa finalizzata alla vittoria a tutti i costi. Le forze politiche devono preoccuparsi della cura del consenso che cercano e che ricevono. I cittadini, da parte loro, devono assumersi la responsabilità di partecipare alla vita pubblica, candidandosi, quando se la sentono e vi è l'opportunità, e votando quando si è chiamati alle urne per compiere una scelta importante per la vita del Paese e di una comunità, rifuggendo quanto più possibile dalla logica dell'indifferenza, dell'apatia e della rassegnazione.

Facciamo nostre le parole di un grande giurista e costituente, Piero Calamandrei:

*La sfiducia nella libertà,
il desiderio di appartarsi,
di lasciare la politica
ai politicanti.*

*Questo il pericoloso
stato d'animo che ognuno
di noi deve sorvegliare
e combattere.*



L'OSSERVATORIO PARLAMENTARE DI AVVISO PUBBLICO

La corretta informazione è alla base della buona politica e della buona amministrazione. Uno degli impegni di Avviso Pubblico è quello di seguire l'agenda del Parlamento, motore della vita democratica del Paese. Per questo motivo dal 2014 abbiamo istituito un portale, denominato Osservatorio Parlamentare, che in modo chiaro illustra i contenuti dell'attività legislativa e di inchiesta in materia di prevenzione e contrasto alle mafie e alla corruzione.

Tra le principali attività si citano:

- messa a disposizione degli Enti soci di una **ricca e aggiornata documentazione** sui temi di interesse di Avviso Pubblico, mediante pubblicazione di schede di sintesi di leggi, relazioni parlamentari e delle forze dell'ordine, altri documenti provenienti da fonti ufficiali;
- produzione di **vademecum** destinati agli Enti soci (gioco d'azzardo, beni confiscati, usura) e **dossier** di approfondimento (infiltrazioni mafiose negli Enti locali, giurisprudenza sul gioco d'azzardo);
- aggiornamento costante di alcuni **database** – disponibili nell'area riservata del sito – sugli Enti locali sciolti per mafia e sulle sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato in tema di regolamenti e ordinanze per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo patologico;
- redazione dell'annuale **Rapporto Amministratori sotto tiro** sulle intimidazioni rivolte agli amministratori locali

e al personale della Pubblica Amministrazione;

- fornire materiale e documentazione per la pubblicazione dei **libri di Avviso Pubblico** (*La pandemia da azzardo, Lo scioglimento dei Comuni per mafia, La trasparenza (im)possibile, Lose For Life – Come salvare un Paese in overdose d'azzardo*) e per le audizioni dei rappresentanti dell'associazione presso le Commissioni cui è audita.

L'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico cura un'apposita sezione dedicata al tema dello scioglimento degli Enti locali per infiltrazione mafiosa, contenente: tabelle e statistiche; mappe interattive; grafici; i decreti di scioglimento e le relazioni allegate; le sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato; la normativa vigente; una ricostruzione della giurisprudenza; le analisi sulle relazioni prefettizie; la sintesi delle relazioni ministeriali; i dossier di approfondimento curati dall'Osservatorio.

Il presente dossier è stato curato
da **Claudio Forleo e Marco De Pasquale**
dell'Osservatorio Parlamentare
di Avviso Pubblico.

Un ringraziamento sentito a chi ha
donato il proprio tempo e le proprie
competenze, contribuendo alla stesura
di questo documento, accrescendone
notevolmente l'autorevolezza:
Giuseppe Busia, Anna D'Ascenzio,
Stefania Ferraro, Andrea Gaudino,
Giuseppe Guetta, Vittorio Mete,
Marco Natali, Antonio Reppucci,
Renato Rolli, Dario Sammarro.

Questa pubblicazione è stata resa
possibile grazie al contributo di
donatori/trici e di Confprofessioni
Confederazioni Italiana Liberi
Professionisti.



Il male in comune

è un dossier redatto da

Avviso Pubblico

Enti locali e regioni

contro mafie e corruzione

Sede legale

Via Giovanni Giolitti 341

00185 Roma

www.avvisopubblico.it

Progetto grafico

e impaginazione

Andrea Venanzi

Editore

SE Scintille
editore

via Calabria 7

00187 Roma

C.F. 96554810588

P.Iva 17426411009

editore@scintilledifuturo.it

Stampa

Controstampa srl

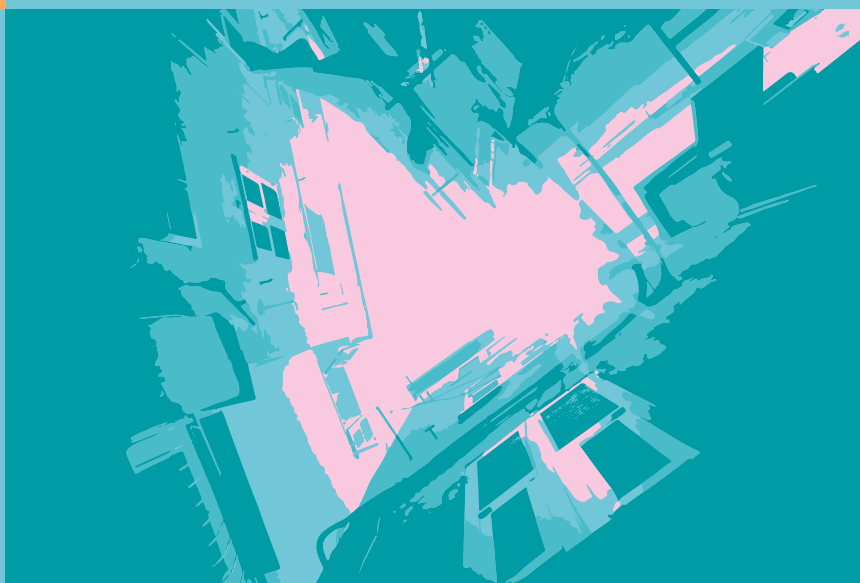
Acquapendente (VT)

Stampato a novembre 2025

Scintille Editore nasce all'interno della Fondazione Scintille di Futuro come spazio di pubblicazione dedicato ai temi della cittadinanza attiva e della responsabilità pubblica. Pubblica la collana di volumi tematici *Scintille* e progetti editoriali condivisi con enti e comunità impegnate nella costruzione di bene comune.



Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni contro mafie e corruzione è un'associazione fondata nel 1996 con l'obiettivo di unire e coordinare gli amministratori locali impegnati a diffondere la cultura della legalità democratica nella politica, nella Pubblica Amministrazione e nei territori da loro amministrati. Oggi riunisce oltre 600 soci, tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni.



avviso pubblico

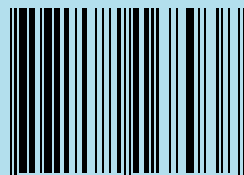
Enti locali e Regioni
contro mafie e corruzione



SE
Scintille
editore

€10,00

ISBN 979-128216803-8



9 791282 168038

WWW.AVVISOPUBBLICO.IT

    [avvisopubblico](https://www.avvisopubblico.it)